



**unioeste**  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná



**PPGE**  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Mestrado e Doutorado

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES/CECA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
NÍVEL DE MESTRADO/PPGE  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA: EDUCAÇÃO, POLÍTICAS SOCIAIS E ESTADO**

**TAYNARA CRISTINA KNEBEL**

**FINANÇAS PÚBLICAS, DÍVIDA E POLÍTICAS SOCIAIS – MUNICÍPIO DE  
MEDIANEIRA/PR**

**CASCAVEL – PR  
2022**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES/CECA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
NÍVEL DE MESTRADO/PPGE  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA: EDUCAÇÃO, POLÍTICAS SOCIAIS E ESTADO**

**TAYNARA CRISTINA KNEBEL**

**FINANÇAS PÚBLICAS, DÍVIDA E POLÍTICAS SOCIAIS – MUNICÍPIO DE  
MEDIANEIRA/PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, área de concentração: educação, linha de pesquisa: educação, políticas sociais e estado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná/UNIOESTE – Campus de Cascavel, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Educação.

**Orientador(a):** Roberto Antonio Deitos

**Coorientador(a):** Luiz Fernando Reis

**CASCADEL – PR  
2022**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da Unioeste.

Knebel, Taynara Cristina  
Finanças públicas, dívida e políticas sociais - Município de Medianeira/PR / Taynara Cristina Knebel; orientador Roberto Antonio Deitos; coorientador Luiz Fernando Reis. -- Cascavel, 2022.  
106 p.

Dissertação (Mestrado Acadêmico Campus de Cascavel) -- Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2022.

1. Finanças Públicas. 2. Dívida. 3. Crise. 4. Políticas Sociais. I. Deitos, Roberto Antonio, orient. II. Reis, Luiz Fernando, coorient. III. Título.



**TAYNARA CRISTINA KNEBEL**

**FINANÇAS PÚBLICAS, DÍVIDA E POLÍTICAS SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE  
MEDIANEIRA/PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em cumprimento parcial aos requisitos para obtenção do título de Mestra em Educação, área de concentração Educação, linha de pesquisa Educação, políticas sociais e estado, APROVADO(A) pela seguinte banca examinadora:

*Roberto Deitos*

Orientador(a) - Roberto Antonio Deitos

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'João Batista Zanardini', is shown within a light gray rectangular box.

João Batista Zanardini

*Epitácio Macário Moura*

Epitácio Macário Moura

*Mary Sylvia Miguel Falcão*

Mary Sylvia Miguel Falcão

Cascavel, 2 de dezembro de 2022

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus queridos pais pela vida que me foi dada através deles, e assim a todo o meu sistema familiar, a todos os que vieram antes de mim. Aos meus familiares e amigos, agradeço pelo incentivo, apoio, e por celebrarem comigo este momento.

Agradeço ao meu noivo, pois tê-lo ao meu lado torna a minha vida mais leve e feliz, tendo sido o seu incentivo e compreensão nos momentos de ausência imprescindíveis durante a minha caminhada acadêmica.

Aos meus Orientadores que foram extraordinários em seus ensinamentos, pela paciência e compreensão, pelos mestres que são, e a todos os demais professores que dedicam a sua vida à jornada acadêmica, com quem tive a oportunidade de aprender tanto durante a pós graduação. Assim também, aos colegas que dedicaram e dedicam suas vidas à pesquisa.

À Administração do Município de Medianeira e aos meus colegas Servidores Públicos desta municipalidade que colaboraram no fornecimento dos dados necessários para contribuição com esta pesquisa.

À Deus e à Nossa Senhora pela graça da vida e pelas bençãos e proteção recebidas diariamente.

KNEBEL, Taynara Cristina. **Finanças Públicas, Dívida e Políticas Sociais – Município de Medianeira/PR. 2022.** (106 pág.). Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de concentração: Educação, Linha de Pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel, 2022.

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a evolução dos recursos do orçamento do município de Medianeira/PR destinados ao financiamento das políticas sociais no período de 2013 a 2020, estando a problemática da pesquisa voltada ao levantamento da questão principal: o município de Medianeira ampliou os investimentos em políticas sociais no período de 2013 a 2020, marcado por grave crise socioeconômica nacional? Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, tendo como fontes primárias os relatórios orçamentários do município de Medianeira, extraídos do Portal da Transparência do município e correlacionados por meio da construção de tabelas e gráficos, dados para diagnóstico socioeconômico municipal extraídos dos sites do IBGE, IPEA e IPARDES e relatórios fornecidos pelo município, bem como legislações nacionais e municipais, e manuais referentes à elaboração e gestão do orçamento público, além das fontes secundárias bibliográficas pertinentes à pesquisa. A partir da análise dos dados orçamentários, restando demonstrada a realidade do município, foram realizados apontamentos referentes à elaboração orçamentária e gestão dos recursos públicos municipais, abordando as consequências sofridas pelos municípios devido à carga tributária nacional e diminuição dos repasses governamentais que tem resultado no endividamento dos municípios, que recorrem a empréstimos nacionais e internacionais para ampliação de suas receitas, tornando-se esse endividamento prejudicial ao município a longo prazo e refletindo diretamente na possibilidade de ampliação dos recursos públicos municipais de forma suficientes a garantir a execução das políticas sociais municipais.

**Palavras chave:** Finanças públicas. Orçamento público. Fluxo de Receitas e Despesas. Gestão. Políticas Sociais Municipais. Carga Tributária Nacional. Dívida Pública.

KNEBEL, Taynara Cristina. Public Finance, Debt and Social Policies – Municipality of Medianeira/PR. 2022. (106 p.). Dissertation (Master in Education). Graduate Program in Education. Concentration area: Education, Line of Research: Education, Social Policies and State, State University of West Paraná – UNIOESTE, Cascavel, 2022.

### **ABSTRACT**

The general objective of this research is to analyze the evolution of the resources of the budget of the municipality of Medianeira/PR destined to the financing of social policies in the period from 2013 to 2020, being the problem of the research focused on the raising of the main question: the municipality of Medianeira increased the investments in social policies in the period from 2013 to 2020, marked by a serious national socioeconomic crisis? This is a bibliographical and documentary research, having as primary sources the budget reports of the municipality of Medianeira, extracted from the municipality's Transparency Portal and correlated through the construction of tables and graphs, data for municipal socioeconomic diagnosis extracted from the IBGE websites, IPEA and IPARDES and reports provided by the municipality, as well as national and municipal legislation, and manuals related to the preparation and management of the public budget, in addition to secondary bibliographic sources relevant to the research. Based on the analysis of the budgetary data, with the reality of the municipality being demonstrated, notes were made regarding the budgetary preparation and management of municipal public resources, addressing the consequences suffered by the municipalities due to the national tax burden and the reduction of government transfers that have resulted in indebtedness of municipalities, which resort to national and international loans to increase their revenues, making this indebtedness harmful to the municipality in the long term and directly reflecting on the possibility of expanding municipal public resources in a sufficient way to guarantee the execution of municipal social policies.

**Keywords:** Finance; Budget; Policies; Crisis; Debt.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução das Receitas do município de Medianeira/PR, inclusive receitas intra orçamentárias, de acordo com a categoria econômica, no período de 2013-2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA). ....	72
Tabela 2 - Evolução das Receitas Correntes discriminadas, inclusive intra orçamentárias, do município de Medianeira/PR no período de 2013-2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).....	73
Tabela 3 - Receitas Correntes discriminadas, inclusive intra orçamentárias, do município de Medianeira/PR no período de 2013 a 2020 em termos percentuais. ...	74
Tabela 4 - Evolução das Receitas de Capital discriminadas, inclusive intraorçamentárias, do município de Medianeira/PR no período de 2013-2020.(Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).....	75
Tabela 5 - Evolução das operações de Crédito Internas e Externas do município de Medianeira/PR no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).....	76
Tabela 6 - Receitas de Capital (discriminadas) do município de Medianeira/PR no período de 2013 a 2020 em termos percentuais. ....	77
Tabela 7 - Participação percentual das Transferências Correntes, da Receita Tributária, das Contribuições e das demais receitas em relação ao total das receitas (Receitas Correntes e Receitas de Capital) do município de Medianeira/PR no período de 2013 a 2020. ....	79
Tabela 8 - Evolução das Despesas do município de Medianeira/PR, de acordo com a categoria econômica, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).....	80
Tabela 9 - Evolução das Despesas Correntes do município de Medianeira/PR, discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA). ....	81
Tabela 10 - Despesas Correntes do município de Medianeira/PR, discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).....	82



Tabela 11 - Evolução das Despesas de Capital do município de Medianeira/PR, discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA). .....	83
Tabela 12 - Despesas de Capital do município de Medianeira/PR, discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).....	84
Tabela 13 - Receitas resultantes de Operações de Crédito como percentual do Total de Receitas e Despesas com juros e encargos e Amortização/Refinanciamento da dívida como percentual do Total das Despesas do município de Medianeira/PR no período compreendido de 20.....	85
Tabela 14 - Evolução das despesas por Função do município de Medianeira/PR de 2013 a 2020, incluídas as despesas intraorçamentárias. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).....	87
Tabela 15 - Evolução das despesas por Função do município de Medianeira/PR de 2013 a 2020 em termos percentuais. ....	88
Tabela 16 - Evolução das cinco maiores despesas por função do município de Medianeira/PR, em termos proporcionais, no período de 2013 a 2020 (percentuais). .....	89
Tabela 17 - Evolução do total das receitas e despesas do município de Medianeira/PR, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).....	90
Tabela 18 - Evolução do total das receitas, excluídas as operações de crédito, e despesas do município de Medianeira/PR, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).....	91
Tabela 19 - Contratos de operação de crédito – 2016 e 2019. ....	91

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Competência Legislativa .....53

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1. POLÍTICAS SOCIAIS, CRISE DO CAPITAL, DÍVIDA E FINANÇAS PÚBLICAS</b>	<b>16</b>
1.1 POLÍTICAS SOCIAIS .....	16
1.1.1 Proposição e criação das políticas sociais pelo Estado .....	18
1.1.2 Constituição do fundo público para financiamento das políticas sociais .....	22
1.2 A CRISE DO CAPITAL.....	26
1.2.1 O período entre 2013 a 2020 .....	30
1.3 A DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA E SUAS IMPLICAÇÕES .....	34
1.3.1 Histórico da dívida pública no Brasil.....	42
1.3.2 A dívida pública e seus impactos na União, nos Estados e nos Municípios.....	45
1.4 ANÁLISE DOS ASPECTOS LEGAIS DAS FINANÇAS PÚBLICAS .....	49
1.4.1 Contexto histórico e aspectos legais das finanças públicas .....	50
1.4.2 Orçamento público .....	55
1.4.3 Ciclo orçamentário .....	58
1.4.4 Receitas públicas .....	60
1.4.4.1 Receitas correntes.....	62
1.4.4.2 Receitas de capital .....	64
1.4.5 Despesas públicas .....	65
<b>2 ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE MEDIANEIRA .....</b>	<b>68</b>
2.1 DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO DE MEDIANEIRA/PR ...	68
2.2 FLUXO DE RECEITAS E DESPESAS DO MUNICÍPIO DE MEDIANEIRA: 2013/2020. ....	71
2.2.1 Análise das receitas .....	72
2.2.2 Análise das despesas.....	80
<b>3. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>95</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>102</b>

## INTRODUÇÃO

Funcionária pública do município de Medianeira desde o ano de 2013, fiz parte, como membro integrante e presidente, de conselhos deliberativos e fiscais municipais além de desempenhar minhas funções junto a departamentos específicos vinculados diretamente a construção e execução do orçamento público municipal, estando em contato direto com a gestão dos recursos públicos no município de Medianeira e a destinação destes recursos à elaboração de políticas sociais. Enquanto conselheira estive também envolvida diretamente na elaboração de alguns dos projetos para obtenção de recursos a nível estadual e federal. A partir desta experiência surgiu a percepção do quanto os recursos públicos destinados à execução das políticas sociais tem ficado cada vez mais escassos e limitados, como reflexo, principalmente, da diminuição dos repasses de verbas federais e estaduais voltadas a estes fins, tornando cada vez mais difícil para os gestores municipais a ampliação dos investimentos nas áreas sociais com vistas a possibilitar a execução das políticas sociais para atendimento da população, sendo motivada a partir desta experiência pessoal a presente pesquisa.

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a evolução dos recursos do orçamento do município de Medianeira/PR destinados ao financiamento das políticas sociais no período de 2013 a 2020. Para tanto, foi realizado um diagnóstico geral do orçamento público do município a partir da análise da evolução de receitas e despesas no período. Neste sentido, o problema de pesquisa está voltado ao levantamento da questão principal: o município de Medianeira ampliou os investimentos em políticas sociais no período de 2013 a 2020, marcado por grave crise socioeconômica nacional?

A presente pesquisa está vinculada a linha de pesquisa em Educação pelo Programa de Pós-Graduação, nível de Mestrado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, tendo como área a concentração: Sociedade, Estado e Educação.

O orçamento público está diretamente vinculado com os cidadãos uma vez que, parte das receitas arrecadadas pelo governo, são direta ou indiretamente pagas pela população por meio de impostos, sendo indiretamente por meio de impostos vinculados a mercadorias consumidas e tarifas de serviços públicos, como saneamento básico, e de forma direta, como é o caso do Imposto de Renda, imposto

estabelecido pelo governo. Essas são algumas das receitas utilizadas pela Administração Pública para gerir as despesas inerentes aos serviços prestados pela administração, estando incluídos nas despesas os investimentos em políticas sociais voltada ao atendimento e bem estar da população.

No primeiro capítulo foi abordada a instituição das políticas sociais, sua criação pelo Estado, finalidade e execução, partindo de uma construção bibliográfica para definição das políticas públicas e sua execução a partir dos recursos públicos a elas destinado e a constituição e utilização do fundo público para execução das políticas sociais, a crise do capital e sua constituição histórica, em especial no período compreendido entre 2013 a 2020 que toma como ponto de partida a época de eclosão da crise social, política e econômica que tem se aprofundado desde 2014, sendo este o período temporal selecionado para a posterior análise do orçamento público do município de Medianeira/PR. O capítulo segue para uma correlação da crise do capital com o processo de endividamento por meio do mecanismo da dívida pública e sobre os reflexos da dívida no orçamento público.

Na sequência, a fim de viabilizar a construção do diagnóstico socioeconômico e financeiro de um ente público, com análise do seu orçamento e gestão dos recursos públicos a ele vinculados, foi realizado um levantamento dos aspectos legais, tributários, orçamentários e fiscais que constituem as finanças públicas, o que se apresenta pelo primeiro capítulo desta pesquisa, visando uma melhor compreensão destes aspectos para que posteriormente seja realizada uma análise específica do orçamento do ente público pesquisado.

Em um segundo capítulo foram abordadas as finanças públicas, dívida e políticas sociais no município de Medianeira/PR, iniciando pelo diagnóstico socioeconômico e financeiro do município de Medianeira/PR foi construído a partir de dados extraídos do IBGE, IPARDES, IPEA, bem como de demais relatórios de dados fornecidos por Secretarias voltadas às áreas sociais do próprio município e na sequência a análise do fluxo de receitas e despesas do município de Medianeira/PR construída por meio de dados extraídos dos relatórios orçamentários municipais e correlacionados por meio de tabelas e gráficos, sendo que todos os valores apontados anualmente nos relatórios serão ajustados monetariamente para janeiro de 2021, com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), desconsiderando a desvalorização sofrida pela moeda em decorrência da inflação, conforme metodologia

indicada por Nelson Cardoso Amaral (2012). Esta análise visa o levantamento de dados por meio dos quais sejam encontradas respostas a um problema que tem se mostrado comum na grande maioria dos municípios brasileiros onde, em decorrência da crescente redução das transferências governamentais, estaduais e principalmente federais, os gestores municipais precisam ampliar os investimentos próprios para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

Na sequência da análise do fluxo de receitas e despesas do município, foram realizados apontamento a respeito da realidade econômica do Município de Medianeira, correlacionadas receitas e despesas, sendo exploradas as áreas sociais específicas, a partir dos relatórios por função, correlacionadas com o grau de endividamento do município, a fim de verificar para quais áreas os recursos advindos por meio de empréstimos foram destinados, o percentual de destinação dos recursos por áreas específicas na busca pela conclusão a respeito da ampliação dos recursos públicos para investimento nas áreas sociais do município ao longo dos anos. Essa análise foi realizada com base no seguinte contexto:

Compreender os mecanismos utilizados atualmente pelos operadores do mercado financeiro para concentrar a riqueza socialmente produzida e para punccionar o fundo público, em favor da valorização do capital, é uma necessidade para todos aqueles que se dedicam à análise das políticas sociais na atualidade. A apreensão dos mecanismos de funcionamento do mercado financeiro internacionalizado é uma condição necessária para compreender as ações postas em prática pelo Estado e os desdobramentos de tais ações em relação à concepção, implementação e financiamento das políticas sociais em geral e do financiamento da educação superior pública, objeto particular de estudo deste trabalho (REIS, 2015, p.28).

Com vistas a possibilitar a observação dos dados dos investimentos públicos municipais nas áreas sociais para a execução das políticas sociais, foram construídas tabelas demonstrativas com coleta de dados das despesas distribuídas por função. Foram investimentos em políticas sociais<sup>1</sup>, os recursos orçamentários destinados às seguintes áreas (funções): Assistência Social, Cultura, Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania, Educação, Habitação, Organização Agrária, Previdência Social,

---

<sup>1</sup> O Inep considera como Gasto Público Social o montante de "Recursos financeiros despendidos pelos entes federados e destinados a atender às necessidades e aos direitos sociais para proporcionar bem-estar social" (BRASIL/INEP, 2021). Este trabalho considera o Gasto Público Social como sinônimo de investimentos em políticas sociais.

Saneamento, Saúde, Segurança Pública, Trabalho e Urbanismo (BRASIL/INEP, 2021).

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, que terá como fontes primárias os relatórios orçamentários municipais, sendo, especificamente, os Balanços Orçamentários anuais e os Demonstrativos da Execução das Despesas por Função/Subfunção anuais, do período compreendido entre 2013 a 2020, fornecidos por meio do Portal Transparência do Município de Medianeira, dados para diagnóstico socioeconômico municipal extraídos dos sites do IBGE, IPEA e IPARDES e relatórios fornecidos pelo município, manuais referentes à elaboração e gestão do orçamento público, além das fontes secundárias bibliográficas relevantes ao desenvolvimento da pesquisa que tratam prioritariamente da dívida pública, fundos públicos e financiamento das políticas sociais.

Esta pesquisa busca contribuir para o aprofundamento dos debates e discussões que busquem contribuir na gestão de finanças públicas municipais com vistas a garantir a execução das políticas sociais municipais.

## 1. POLÍTICAS SOCIAIS, CRISE DO CAPITAL, DÍVIDA E FINANÇAS PÚBLICAS

Considerando que objeto de pesquisa deve estar sempre vinculado ao contexto histórico que o condiciona, na sequência será realizado um levantamento que considera os vários elementos históricos, políticos e econômicos relacionados com a criação e execução das políticas sociais.

O particular precisa ser compreendido na sua relação com o conjunto, por isso, serão levantados os nexos entre a criação e o financiamento das políticas sociais com a política econômica em curso no país e no mundo, correlacionando com o fato de serem, as políticas sociais, uma resposta, do ponto de vista do capital, à atual crise do capitalismo uma vez que, no cenário do enfrentamento da crise.

### 1.1 POLÍTICAS SOCIAIS

A garantia de direitos e a evolução da sociedade ao longo da história contém avanços e retrocessos de acordo com as ideias políticas e as realidades econômica e jurídica dominantes. Neste contexto, considera-se que os avanços são resultado da luta de classes (NC-ACD, 2018).

A partir da Constituição Federal de 1988, promulgada como resultado de um longo processo de conflitos e manifestações sociais que marcaram as décadas de 1970 e seguintes, consolidou-se o regime democrático no Brasil ficando, por meio dele, estabelecido um conjunto de direitos sociais garantidos à população.

O projeto reformista-democrático que desaguou na Carta de 1988 foi impulsionado por amplo espectro de setores que faziam oposição ao regime militar. Ele foi pensado no bojo do processo político mais amplo da reorganização da sociedade civil e da restauração do Estado democrático de direito intensificado a partir de meados dos anos 70. Nesse cenário, formulou-se uma extensa agenda de mudanças de cunho político, econômico e social (FAGNANI e TEIXEIRA, 2019, p. 115).

Nesse cenário de mudanças de cunho social estão as políticas sociais que tem como marco jurídico/institucional a Constituição Federal de 1988, a qual discrimina em seu texto a Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência), além do seguro desemprego, como questões centrais para a proteção social. A Constituição de 1988



prevê ainda uma série de outras políticas voltadas à melhoria das condições de vida da população, conhecidas como direitos sociais.

De acordo com o artigo 6º da Constituição Federal (1988), são considerados direitos sociais educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados, na forma da Constituição.

As políticas sociais são, neste contexto, introduzidas como, conceitualmente, um conjunto de intervenções políticas, com caráter distributivo, com o objetivo de assegurar o exercício dos direitos sociais dos cidadãos por meio do acesso a benefícios e serviços sociais considerados, pelo texto da Constituição, como necessários para a promoção do bem estar da população e da justiça social.

A política social é conceituada, portanto, como um conjunto de programas e ações do Estado que busca atender as necessidades e os direitos sociais que compõem as condições básicas para a subsistência dos cidadãos, sendo que eventuais necessidades na sua utilização ocorrem a partir do processo histórico de cada sociedade (CARDOSO JR. e CASTRO). Assim:

Em sentido mais amplo, pode-se dizer que uma política social busca oferecer segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência, dentre as quais se podem citar: a incapacidade de ganhar a vida no mundo do trabalho; diversas posições vulneráveis dentro do ciclo de vida do ser humano (crianças e idosos, por exemplo); ou situações de risco, como em casos de acidentes (invalidez por acidente). Além disso, também objetiva atender a demandas por maior igualdade – seja de oportunidade ou de resultados – entre os indivíduos (CARDOSO E CASTRO, 2006, p.147).

O acesso geral dos cidadãos às políticas sociais estabelecidas pela legislação leva em consideração ser, o cidadão, um sujeito de direitos sociais que deve ser tratado com igualdade. Neste contexto, o Estado utiliza-se da criação e execução das políticas sociais para alcançar essa igualdade. Esse discurso de igualdade, porém, é assim pontuado:

Nas sociedades capitalistas avançadas há um discurso dominante: o da igualdade. Trata-se da igualdade de oportunidades, ou seja, da garantia do acesso do cidadão a certos bens e serviços na qualidade de cidadão e que por isso é chamado de acesso universal, isto é, sem

discriminação de barreiras raciais, partidárias, físicas e religiosas. É o mínimo oferecido a todos (FALEIROS, 1941, p. 19).

Saúde, educação, habitação, assistência social são algumas das áreas que compõem as políticas sociais e que estão constantemente e diretamente ligadas ao dia a dia do cidadão. A exemplo disso, de acordo com a legislação vigente, todos os empregados e muitos dos trabalhadores autônomos pagam mensalmente contribuição para a previdência social. Todos os dias milhões de pessoas estudam em escolas públicas, frequentam creches ou utilizam-se das políticas educacionais. Programas de assistência ao estudante, ao idoso, ao índio, à criança, à mulher, ao deficiente, ao doente, ao prisioneiro, às cidades, surgem cada vez de forma mais detalhada. No âmbito da assistência, por exemplo, muitos são os programas de nutrição, ajuda a gestantes, à migrantes (FALEIROS, 1941).

Os programas voltados às políticas sociais se apresentam, em geral, sob a forma de um serviço ou de um benefício, sendo o serviço uma relação entre uma determinada instituição e a população, voltados a atender problemas pessoais ou sociais, enquanto os benefícios consistem em um auxílio concedido à população em casos específicos, como, por exemplo, quando há a perda ou diminuição da capacidade de trabalho, ou quando a família não atinge renda suficiente para sua subsistência, de acordo com o valor estabelecido por cada programa, a fim de garantir, por meio do benefício, um mínimo de subsistência ao trabalhador (FALEIROS, 1941).

Este conjunto de serviços, educacional, de orientação social, de assistência médica ou orientação jurídica, entre outros, compõem um conjunto importante de atividades dirigidas pelo Estado, mas que, no entanto, são exercidas por profissionais técnicos dentro de instituições obedecendo a normas detalhadas. O que ocorre, não raramente, é que estes auxílios e serviços, mesmo que garantidos pela lei, aparecem como favores à população sendo, inclusive, vinculados a certas conjunturas políticas a fim de prestigiar certos grupos ou bloco governante (FALEIROS, 1941).

### 1.1.1 Proposição e criação das políticas sociais pelo Estado

Importante ressaltar que existem aspectos teórico-ideológicos e socioeconômicos no contexto da história recente que envolvem diretamente as proposições do Estado para a criação e desenvolvimento das políticas sociais. Essas

políticas, que são diretamente definidas e dirigidas pelo Estado, são resultado de mediações teórico-ideológicas e socioeconômicas estando diretamente associadas ao processo de produção social da riqueza e de sua repartição e distribuição (DEITOS, 2010).

O Estado, aqui citado, não deve ser compreendido fora do contexto econômico-social e ideológico como resultado do processo de sua própria constituição, estando a medida de sua autonomia diretamente ligada com ao processo de produção estabelecido e com a organização social que lhe define a estrutura legal, política e militar (DEITOS, 2010). De acordo com Vicente de Paula Faleiros (1941) o Estado não está, portanto, fora ou acima da sociedade uma vez que, no contexto real, é atravessado por forças distintas e lutas sociais que condicionam quais serão as regras estabelecidas bem como as exigências econômicas, de acordo com cada conjuntura. Desse modo:

O Estado organiza o poder e a economia num território determinado, pela mediação de instituições, aparatos ou aparelhos muito diversificados que compreendem a materialização do poder e da gestão econômica. O poder e a gestão do Estado, assim, representam ou aparecem como o interesse geral da nação ou da sociedade, mas se exercem pelo uso da lei (consenso e força) e de inúmeras mediações e organismos que constituem o governo. O governo compreende um conjunto coordenado de pessoas que controlam os cargos de decisão política e dão a direção principal ao Estado num momento determinado (FALEIROS, 1941, p.60).

A intervenção do Estado na garantia de benefício e serviços à população articulou novas condições econômicas e sociais que, ao longo do tempo, influenciaram muito na vida das famílias e dos trabalhadores. Desde então ouvem-se discursos de colaboração entre patrões e empregados, ricos e pobres, apresentados como tendo a finalidade de melhorar a vida e a relação dos indivíduos, mas que, na realidade, visa reduzir os conflitos gerados ao longo da história entre classes sociais (FALEIROS, 1941). Neste sentido, Faleiros pontua:

A ideologia da colaboração está ligada à de proteção social. Esta, na fala dos políticos, visa dar o sentimento de segurança e garantias aos “mais fracos” da sociedade, aos mais desprotegidos, aos carentes, aos marginalizados, aos pobres. Nesse discurso, a sociedade aparece dividida entre fracos e fortes, pobres e ricos, favorecidos e desfavorecidos pela sorte, encobrendo-se as divisões mais profundas

entre exploradores e explorados, dominadores e dominados (FALEIROS, 1941, p.14).

A proposta de colaboração entre todos, com o desenvolvimento das políticas sociais, não se restringe somente a relação patrão e empregado, mas também diz respeito à relação entre Estado e sociedade, uma vez que, com a ampliação da presença do Estado na vida cotidiana da população, buscam-se, na verdade, novas formas de relacionamento entre as massas a fim de dar continuidade ao processo capitalista, e, com a expansão do capitalismo, das intervenções do estado e das lutas sociais, as “ênfases” no sentido da colaboração foram ganhando novos temas, muito embora, em seu cerne, permaneçam ligadas a ideia de proteção social (FALEIROS, 1941). Neste sentido:

O Estado e o governo situam-se no cenário internacional, porque o processo de desenvolvimento capitalista é marcado pelas relações entre países dominantes e dominados, de onde surgem formas específicas de acumulação, condicionadas pela relação de forças mundiais que variam em cada conjuntura histórica (FALEIROS, 1941, p. 61).

No capitalismo, a produção tem como objetivo principal a valorização do capital e não as necessidades sociais dos indivíduos. Deste modo, a produção capitalista é, ao mesmo tempo, um processo de expansão da riqueza, mas também de produção da pobreza e da miséria. A partir disto, o capitalismo, em seu ciclo de expansão, trata a respeito das denominadas "questões sociais", que são expressadas pelas demandas da classe trabalhadora, que clama por saúde, educação, habitação, dentre outras, e, neste contexto, as políticas sociais surgem como uma concessão do Estado burguês e como uma conquista das lutas da classe trabalhadora para superar a situação de pobreza e miséria produzida pela própria dinâmica da acumulação capitalista (REIS,2015).

No estado do Bem-Estar social, a maior ou menor restrição ao acesso a bens e serviços está articulada ao desenvolvimento do capitalismo e de suas contradições. Nesse contexto, o estado deve manter os mecanismos do mercado de trabalho e as relações capitalistas de produção, ao mesmo tempo que regula as atividades do mercado e da produção e atende à prestação de serviços e benefícios como direitos de cidadania. Essa regulação estatal não é, pois, fruto de uma evolução do humanismo, mas das próprias contradições e conflitos de

uma sociedade que produz incessantes riscos para a vida das pessoas e o esgotamento da força de trabalho. (FALEIROS, 1941, p. 26).

O processo de elaboração das políticas sociais em cada um dos Estados capitalistas, porém, não é uniforme ou permanente pois está ligado a uma correlação de forças internacionais e no processo de articulação de poder, baseando-se na economia de diferentes blocos de força, em momentos determinados, sendo este ponto fundamental para que seja possível a compreensão a respeito da formulação das políticas sociais (FALEIROS, 1941). Assim temos:

As políticas sociais compreendem um conjunto de necessidades sociais e políticas estabelecidas socialmente numa determinada sociedade, como resultado e expressão da forma social de reprodução das condições materiais da existência. Como produto e parte da repartição da riqueza socialmente produzida, a política social corresponde ao embate das forças sociais. O Estado como característico de uma instituição social e político-militar estratégica da sociedade de classes aparece como mediador-chave do processo de repartição social da riqueza na forma de políticas sociais implementadas (DEITOS, 2010, p.211).

Com base neste contexto, verifica-se, portanto, que a riqueza socialmente produzida, sobre a qual correlacionam-se forças diversas e articulações de poder, é uma condição determinante no processo de implementação de políticas sociais como condição social, onde, a produção e a repartição destas riquezas é que estão em questão na sociedade de classes (DEITOS,2010).

Buscando um exemplo claro desta realidade é possível verificar o desenvolvimento da tecnologia e dos equipamentos no modo de produção nas áreas da saúde, lazer, transportes e comunicação. Em um cenário capitalista no qual ganha força o desenvolvimento da tecnologia e da criação e fabricação diversos produtos tecnológicos, imediatamente iniciam-se projetos de políticas sociais voltadas à implementação de áreas de lazer e esporte justificando a busca pelo bem estar da população. Outro exemplo é o da expansão das indústrias que, em suas realidades, são as principais colaboradoras na poluição da natureza. Neste sentido, para justificar ainda mais intervenções, o Estado utiliza-se do discurso da busca pela qualidade de vida, e busca oferecer à população obras coletivas como distribuição de água,

telefone, luz, esgoto, diretamente vinculadas à qualidade de vida da população. De acordo com Faleiros (1941, p. 17):

Além de fazer o povo aceitar e, portanto, legitimar essas intervenções do Estado e de seus agentes, esses discursos fazem a população acreditar na bondade do sistema e no fracasso individual. A falta de assistência educacional, a falta de nutrição e saúde, a falta de moradia, a falta de emprego, de lazer, a falta de roupas e alimentos, ou seja, a doença, o desemprego e a fome são atribuídos a falhas individuais ou à ausência de sorte na vida, pois com as políticas sociais o sistema surge como atuante e preocupado com todos. Os programas governamentais parecem dar um jeito de integrar os “carentes” no sistema de consumos e equipamentos, ou ao menos oferecem essa perspectiva a médio e longo prazo.

Neste contexto, portanto, a formulação e implementação de políticas sociais pelo Estado tomam forma a partir das expressões sociais, das relações e das forças sociais em disputa, não sendo estas políticas de benevolências sociais, mas sim de uma forma de articulação e de um jogo contraditório que enuncia a luta de classes bem como as mediações econômico-sociais existentes em torno da sociedade e de seu contexto social (DEITOS, 2010).

Portanto, para compreender as políticas sociais desde a sua criação até a sua execução é necessário estabelecer conexões a fim de compreender a realidade histórica, os interesses e a em especial a política econômica em curso no país, uma vez que, o Estado está longe de ser um representante do bem comum, sendo, na prática, aquele que cumpre com uma dupla função de modo a viabilizar o processo de acumulação do capital como garantidor do processo de acumulação capitalista e fiador/legitimador da ordem burguesa (PAULO NETTO, 2003).

### 1.1.2 Constituição do fundo público para financiamento das políticas sociais

Fundo Público é a capacidade de mobilização de recursos que o Estado possui com a finalidade de intervenção na economia, incluindo também o seu próprio orçamento, suas empresas estatais bem como a política monetária comandada pelo Banco Central, entre outros e composto por recursos arrecadados por meio de impostos, taxas, contribuições, pagos tanto pela classe trabalhadora quanto pelos capitalistas.

São os recursos do Fundo Público que financiam as políticas sociais existentes, logo, todos os programas voltados à criação e execução das políticas sociais são pagos e financiados pelos próprios trabalhadores, chamados contribuintes, por meio de recursos arrecadados pelos impostos e que retornam aos contribuintes por meio das políticas sociais e econômicas. No entanto, este contexto está ligado a algo muito mais complexo.

No que tange a arrecadação dos recursos para a constituição do Fundo Público, nos países onde há grande desigualdade de renda e riqueza, como no caso do Brasil, essa arrecadação não ocorre de forma igualitária, nem progressiva<sup>2</sup>, de modo que, a maior parte do montante arrecadado advém de parcelas significativas do salário recebido pela classe dos trabalhadores. Num total de recursos arrecadados para o fundo público, mais da metade é oriundo de impostos indiretos, enquanto uma parcela mínima advém de tributação sobre patrimônio, sendo que seria o segundo uma forma de onerar de forma considerável aqueles que detém maior parte das propriedades privadas. Importante considerar ainda que, mesmo a parcela efetivamente paga pelos capitalistas é fruto da mais-valia<sup>3</sup> extraída da classe trabalhadora, por meio da exploração (SALVADOR et al, 2012). Assim,

No conjunto, o governo tenta transferir os ônus dos programas sociais para toda a população através de impostos ou contribuições repassadas aos consumidores, o que aumenta a carga tributária dos mais pobres, pois pagam a mesma porcentagem de impostos que os ricos. Esta transferência não é automática, mecânica e se situa num processo conflituoso (FALEIROS, 1941, p.65)

Neste contexto, verifica-se que as políticas sociais são financiadas com descontos diretos sobre a folha salarial dos trabalhadores ou sobre o faturamento dos impostos pagos por toda a população com os demais impostos custeados no dia a dia, como o Imposto de Produtos Industriais (IPI), Imposto de Circulação de

---

<sup>2</sup> Um sistema tributário é considerado progressivo se ele consegue arrecadar mais de quem realmente dispõe de mais recursos, mais renda e patrimônio. Ao contrário, um sistema é regressivo se ele arrecada proporcionalmente mais de quem ganha menos. Sistemas tributários que dão ênfase aos impostos indiretos, como os impostos de consumo (IPI, ICMS etc.), são considerados regressivos. Os que dão maior ênfase aos impostos diretos (IR e ITR) são progressivos (SENADO FEDERAL, 2023).

<sup>3</sup> A mais valia representa a **disparidade entre o salário pago e o valor produzido pelo trabalho**. Dessa maneira, ela pode ser entendida como o trabalho não pago, ou seja, são horas que o trabalhador cumpre/valor que ele gera pelos quais ele não é remunerado (MORAES, 2019).



Mercadorias (ICMS) e Imposto de Renda (IR) (Faleiros, 1941), logo, são financiadas pelos próprios trabalhadores e contribuintes.

Os contribuintes, no entanto, não constituem um conjunto homogêneo que paga da mesma forma e tem os mesmos direitos em relação a como os recursos serão distribuídos. Neste sentido, tanto a arrecadação quanto o gasto dos recursos públicos não se resumem somente a uma questão técnica, e tem como pano de fundo a forma como a sociedade se organiza e a relação entre as forças existentes. Ou seja, a forma como essa dinâmica acontece, ao mesmo tempo em que se dá como resultado da luta de classes, também interfere nela, podendo contribuir na produção de realidades mais ou menos favoráveis para os trabalhadores (SALVADOR et al, 2012).

Assim, a legislação social que garante direitos à população implica benefícios, mas também encargos, contribuições, impostos e taxas. Implica investimentos e despesas com pessoal, acarretando custos elevados para ser posta em prática. As Leis sociais mexem, portanto, com os custos dos produtos consumidos, com os salários, com as relações de produção (FALEIROS, 1941). Muito embora sejam custeadas pela própria população, atualmente há uma tendência maior a restrição ou dos serviços oferecidos à população por meio das políticas sociais com base na realidade capitalista e suas contradições.

Historicamente, o mercado agravou de tal forma as desigualdades inerentes ao capitalismo, concentrando a produção, a renda e o consumo nas mãos de poucos, que o próprio sistema capitalista foi constantemente sacudido por graves crises econômicas e sociais que expuseram ao risco não só as pessoas e a força de trabalho, como também o próprio capitalismo. A assistência passa a ser prestada de acordo com as prioridades dadas aos recursos governamentais, sendo as políticas estruturadas em corredores de acesso baseados nas classes e camadas sociais, implicando, por não raras vezes, na diferenciação dos serviços prestados. (FALEIROS, 1941).

O Estado, ao procurar garantir a acumulação do capital, vai assumindo diferentes papéis em relação à gestão, implementação e financiamento das políticas sociais. No ciclo expansivo do capital, nos chamados —anos dourados do capitalismo, durante a vigência do modo de regulação fordista keynesiano (1940-1970), a conjuntura favoreceu a ampliação dos direitos da classe trabalhadora e das políticas sociais. No ciclo recessivo, que teve início nos anos 1970 e



permanece vigente até os dias atuais, a chamada questão social – o desemprego, a pobreza e a miséria da classe trabalhadora – se agrava. No momento que o Estado deveria ampliar a proteção social dos trabalhadores, os representantes do capital tornam-se mais resistentes em ampliar concessões à classe trabalhadora, por meio de uma maior destinação dos recursos públicos para as políticas sociais. Torna-se mais explícito que a destinação dos recursos do fundo público não é uma mera decisão técnica e imparcial. Os detentores do capital procuram utilizar os recursos públicos de modo a garantir as tentativas de recuperação das taxas de rentabilidade do capital em crise (REIS, 2015, p. 19).

Portanto, o nexos entre o surgimento e a manutenção das políticas sociais aparecem como uma resposta, do ponto de vista do capital, a atual crise enfrentada pelo capitalismo mundial e, no enfrentamento dessa crise, o fundo público tem assumido um papel relevante para a acumulação do capital, com vistas a garantir a rentabilidade do capital financeiro, por isso, tem sido objeto de disputa entre os detentores do capital e os trabalhadores, contribuintes, que, em especial frente a crise, reivindicam pela ampliação das políticas sociais como forma de proteção social e como parte da luta contra a exploração (REIS, 2015).

A alocação de recursos públicos para determinada política social não é, no entanto, mais uma mera decisão técnica, uma vez que a decisão do poder executivo ou legislativo no que diz respeito à destinação do fundo público estão ligadas às questões político-ideológicas e às disputas entre grupos e classes sociais. A disputa dos recursos orçamentários é, fundamentalmente, uma disputa entre os detentores do capital e a classe trabalhadora, uma vez que, enquanto os detentores do capital pressionam para que parcelas mais significativa do fundo público sejam destinadas preferencialmente para garantir a rentabilidade do capital em crise, a classe trabalhadora se revolta ao perceber que a qualidade dos serviços públicos tem se deteriorado e passa a exigir a ampliação dos recursos para atender as necessidades cotidianas da população (REIS, 2015).

Temos então que, a recessão, causada pela crise do próprio capital, gera menos receita que implica diretamente em cortes no orçamento público sendo, deste modo, as áreas sociais as que mais sofrem cortes pelo fato de as prioridades do governo se voltam a outros setores. A crise econômica gera reflexos que atingem diretamente o investimento destinado à execução das políticas sociais.

## 1.2 A CRISE DO CAPITAL

Crise, palavra de origem do verbo grego "*krinein*", relaciona seu significado a um momento difícil sendo, neste sentido, um conceito amplamente utilizado na sociologia, na política, na economia e em diversas outras áreas de conhecimento.

Neste sentido, também a forma de produção capitalista, contraditória e que não consiste num contínuo crescimento da riqueza, considerando os ciclos de crescimento e recessão que são inerentes ao próprio sistema capitalista, encontra o seu momento de crise, tratada aqui como a crise do capital.

A crise reavivou o interesse dos pesquisadores pela obra de Karl Marx, o primeiro economista a tratar da crise do capital, tendo dedicado sua trajetória intelectual a crítica à economia política e a sociedade capitalista, buscando entender o processo de desenvolvimento do capitalismo e tendo como objetivo entender a sociedade capitalista uma vez que somente deste modo ela poderia ser superada. De acordo com Jorge Grespan (2009, p. 29):

Não por acaso, a crise atual despertou novo e intenso interesse pela obra de Marx, erroneamente considerada até há pouco como superada em seus diagnósticos críticos do capitalismo. É que nela o conceito "crise" ocupa lugar central, organizando a apresentação dos demais conceitos e conferindo a eles o necessário sentido crítico. A própria perspectiva dialética da análise de Marx se justifica como algo imposto pelos fatos relacionados à crise e, daí, à negatividade intrínseca ao sistema econômico e social presidido pelo capital.

Entretanto, não há consenso no âmbito do que pensava Marx sobre o sistema capitalista e suas crises. Muitos autores do campo do Marxismo se dedicaram à temática específica da crise do capital, no entanto a questão permanece sem uma conceituação específica que seja aceita de forma ampla e universal (GRESPLAN, 2009).

As abordagens à obra de Marx buscaram uma causa para a crise de capital, não havendo, portanto, uma conceituação específica para a questão. Sabe-se que a crise surge da contradição entre o capital e a força de trabalho, manifestando-se em determinados períodos de forma mais acentuada, em especial quando da dificuldade da valorização do capital, ou seja, quanto maior a dificuldade de valorização do capital, de forma mais aparente de tornará a crise. Neste sentido, pontua Grespan:

A consideração não só do todo da obra, mas principalmente de sua arquitetônica, da articulação de suas partes, evidencia que quase todos esses conteúdos se manifestam nas crises reais, combinando-se de maneira complexa. Nenhum deles, porém, é “causa” das crises. Em todos os âmbitos desdobrados pelo movimento do capital – seja na circulação ou na produção, seja no conflito com o trabalho ou na concorrência entre os capitalistas – a autonegação do sistema aparece de diferentes formas, que se hierarquizam e solidarizam distintamente em cada caso real. Mas sempre o excesso, a desmedida, o monstruoso é que atuam nesses âmbitos e na sua articulação. (GRESPLAN, 2009, p. 44).

Corroborando sobre a crise do capital, Faleiros (1941) afirma que a crise é provocada pelo processo de acumulação capitalista englobando as lutas sociais, os conflitos entre a classe trabalhadora e os capitalistas, e, por não raras vezes, conflitos entre os próprios capitalistas, o envelhecimento dos equipamentos de produção e as constantes mudanças tecnológicas.

O capitalismo desenvolve a produção de mercadorias até o limite imposto pelas próprias contradições nele existentes. O limite pode ser o próprio capital, que se desvaloriza pelo tempo e pela concorrência, e a relação de exploração, que leva as lutas por mudança e a crises de demanda, porque, nesse caso, os salários pagos não permitem aos trabalhadores a compra do que eles mesmos produzem. Gera-se uma superprodução, pois o capitalista não visa o atendimento da necessidade, mas a produção para a troca, para a venda e a obtenção de lucro. A crise capitalista é a combinação da superprodução e do subconsumo, num movimento originário da relação de exploração que produz mercadorias (FALEIROS, 1941, p.53).

Quando se instalam os momentos de recessão econômica, de crise, simultaneamente observa-se o aumento generalizado do desemprego, causando ociosidade na capacidade das empresas, sobrando máquinas e mão de obra, diminuindo-se a produção e o emprego. Como reflexo, a população assalariada defronta-se com uma pressão instalada uma vez que, mais pessoas procuram por trabalho e remuneração para garantir a sua subsistência e a de sua família, refletindo na pobreza, que, diante deste quadro, também se intensifica (FALEIROS, 1941). A crise, em seu momento de recessão, acompanha também a inflação (alta dos preços), gerando estagnação econômica. A produção diminui e, por isso, as grandes

companhias aumentam os preços para garantir os seus lucros, enquanto os bancos aumentam os juros.

A partir das últimas décadas do século XX, vem ocorrendo uma série de transformações no sistema capitalista, com destaque para o crescimento cada vez mais acentuado das operações financeiras em ritmos superiores ao crescimento da riqueza real, mensurada pelo Produto Interno Bruto (PIB) e do nível de investimentos em atividades diretamente relacionadas à esfera da produção. Tais transformações são uma tentativa, engendrada pelos detentores do capital, para superar uma crise estrutural do sistema capitalista que se manifestou no final dos anos 1960. Tal crise, ainda não superada, implicou uma crescente dificuldade de ampliação do processo de valorização do capital na esfera produtiva (REIS, 2015, p.23).

A grande rotatividade de mão de obra nas empresas gera achatamento salarial uma vez que, antes dos reajustes salariais os funcionários são despedidos, garantindo-se as contratações a custos menores, tornando-se a manutenção do emprego uma questão de sobrevivência para os trabalhadores. Neste cenário, os empresários não aceitam negociar uma estabilidade efetiva no emprego aos funcionários, buscando manter o controle da mão de obra em função de uma maior lucratividade. Deste modo, os salários dos funcionários acabam por representar uma proporção menor dos gastos das empresas enquanto os gastos financeiros sobem (FALEIROS,1941).

Nesse novo cenário de crise, são as instituições financeiras e seus operadores que tomam as principais decisões que impactam na distribuição da riqueza socialmente produzida e que determinam as prioridades da destinação dos recursos orçamentários dos Estados nacionais. Os Estados nacionais foram “reformado” e passaram a cumprir um novo papel de modo a tentar garantir a rentabilidade do capital na esfera financeira (REIS, 2015, p. 23).

Nesse momento são as políticas sociais - direitos sociais pagos pela própria sociedade para auxiliar aqueles que não conseguem garantir a própria sobrevivência - que garantem a assistência a esses trabalhadores. Ocorre que, a crise gera também menos receita para o Estado, desenvolvedor das políticas, e em especial para a previdência social - uma vez que somente tem direitos previdenciários que paga por eles e cumpre as exigências legais, sendo o valor previdenciário descontado do próprio salário do trabalhador - ou seja, sem trabalho, sem contribuição, e, sem o

desenvolvimento de novos programas de empregos de emergência uma vez que pela diminuição da arrecadação os órgãos sociais não dispõem de recursos suficientes para esse fim, como resultado, menos assistência, maior empobrecimento da população, agravamento da fome, da desnutrição e das doenças (FALEIROS,1941).

Em cenários de crise são as áreas sociais as que mais sofrem cortes uma vez que a prioridade do Estado se volta aos demais setores como, por exemplo, a exportação que, em tempos de crise, é beneficiada pelo Estado com isenções de taxas e impostos. Diminuição da arrecadação, diminuição da assistência (FALEIROS,1941).

É importante ressaltar que as políticas sociais são consideradas como salário indireto da população uma vez que ao acessar o direito, como por exemplo o SUS - Sistema Único de Saúde, Educação pública, entre outras, o trabalhador não precisa retirar percentual de seu salário para custear a saúde e a educação de sua família, ficando neste sentido seu salário preservado. Ocorre que, a partir desta percepção, a crise acentuada vivenciada gera, além da redução salarial remuneratória direta, a diminuição dos investimentos no financiamento de políticas sociais, gerando, portanto, duplo reflexo sobre a vida do trabalhador que, por conta da restrição das políticas é obrigado a tirar do seu próprio rendimento para viabilizar o acesso ao serviço que necessita. Neste sentido, a redução do investimento das políticas é também uma redução dos ganhos do próprio trabalhador.

Olhando para um cenário de crise estabelecido pode-se tomar como exemplo a queda da bolsa de Nova York em 1929 quando os países entraram em uma crise generalizada com a redução brutal do emprego e da renda da classe trabalhadora. Como reflexo, conflitos, que englobavam interesses diversos, especialmente os comerciais, levaram à Segunda Guerra Mundial. Neste exemplo temos que os interesses econômicos e a dominação mundial dirigida pelo capitalismo promovem crises e guerras (NC-ACD, 2018). De acordo com Maria Lucia Fattorelli:

A crise tem suas bases nas contradições do próprio sistema capitalista: a ânsia de lucro às custas da redução de salários e benefícios dos trabalhadores provoca a perda de sua capacidade de consumir, afetando diretamente os interesses dos capitalistas. Sem perspectivas de aumento de lucros no setor produtivo, o sistema passa a buscar cada vez mais o ramo financeiro e as operações especulativas, marcadas pela criação exagerada de papéis (FATTORELLI, 2013, p. 16).

A partir de situações de acentuada crise econômica mundial emergem, como em 1929, regimes de caráter totalitário e setores da população que passam a acreditar em soluções de caráter totalitário como solução para a crise. Do ponto de vista do capital, é necessária a exploração cada vez maior do trabalho, significando para a classe trabalhadora menores salários, redução da proteção social ao trabalho, restrição dos direitos trabalhistas, eliminação dos direitos sociais com drástica redução de fundo público para financiamento de políticas sociais em especial as educacionais. Para a classe trabalhadora, portanto, a crise de capital resulta, dentre outras consequências, no aumento do desemprego, intensificação da miséria, da fome, da exploração do trabalho. Importante ressaltar o que pontual Mészáros:

A verdade dessa matéria perturbante é que pode não haver caminho de volta para essas contradições essencialmente suicidas – contradições que são inseparáveis do imperativo da infundável expansão do capital a todo custo, confundindo de forma arbitrária e mistificadora com crescimento como tal – sem a mudança radical do nosso modo de reprodução socio-metabólica. Transformação que deve ser feita por meio da adoção de práticas responsáveis e racionais necessárias para a única economia viável, orientada pela necessidade humana, ao invés do alienante, desumanizante e degradante lucro. (MÉSZÁROS, 2011, p. 27).

Pensar a crise econômica é fato indispensável pois seus reflexos atingem diretamente o investimento voltado à execução das políticas sociais em geral, estando, do ponto de vista do capital, a solução para a crise econômica sempre voltada a questões como a privatização do serviço público, reformas administrativas, trabalhistas, entre outros reflexos diretos a vida dos trabalhadores.

### 1.2.1 O período entre 2013 a 2020

A crise econômica ou crise do capital voltou a ser tema de estudo e debate a partir de 2007 quando se manifestou a crise financeira a partir da crise do mercado imobiliário dos Estados Unidos, se espalhando pelo mundo em maior e menor velocidade. A atual crise financeira mundial foi anunciada em 2008, concentrada no setor financeiro quando as maiores instituições financeiras do mundo passaram a

declarar iminente risco de quebra sem que as verdadeiras razões da crise fossem verdadeiramente explicadas. De acordo com Maria Lúcia Fattorelli:

Essa crise estourou inicialmente nos EUA e se alastrou rapidamente para a Europa, porque justamente nesses países do Norte encontram-se as maiores instituições financeiras do mundo, as mesmas que extrapolaram a criação de séries e séries de produtos financeiros sem respaldo – principalmente os denominados derivativos – que têm sido chamados de ativos “tóxicos” (FATTORELLI, 2013, p. 16).

Esses derivativos, que são instrumentos financeiros comparáveis a apostas baseadas em outros ativos que podem ter inúmeras naturezas, correspondem a outras transações financeiras. O problema, no entanto, é a ausência de controle e de limite na produção destes derivativos sobre operações já derivadas de outra, em uma cadeia. Foi esse fato que deu margem para a grande especulação que foi uma das principais causadoras da crise (FATTORELLI, 2013).

Os derivativos foram inicialmente apresentados como um mecanismo de proteção contra variações cambiais e/ou de preços em negociações futuras de colheitas ou outros produtos – commodities. Porém, a “criatividade” de agentes de mercado aliada à desregulamentação financeira e uso de tecnologia provocou a expansão da utilização de derivativos para referenciar quaisquer ativos, permitindo especulação sobre a especulação. Essa “alavancagem” dos derivativos - operações especulativas em cadeia e em valor muitas vezes superior ao valor do ativo ou operação original - possibilitou a geração de grandes lucros que foram contabilizados pelo setor financeiro. Tais ganhos possibilitaram o inchaço de seus balanços e, automaticamente, a possibilidade de concessão de créditos correspondentes a recursos que esses bancos sequer possuíam. Esse processo significou o que alguns autores chamam de criação de moeda pelos bancos, pois estes emprestam recursos que são utilizados como moeda pelo público (FATTORELLI, 2013, p. 17).

A crise financeira deflagrada a partir de 2008 foi, portanto, resultado do processo de desregulamentação financeira e financeirização mundial, característica que é dominante nessa fase do capitalismo.

O Brasil, entre outros países do Sul, sofreu impacto da crise desde 2008, porém, em uma escala inferior aos países do Norte, uma vez que a utilização de derivativos pelos bancos do Hemisfério Sul estava ainda no início. Neste sentido, autoridades governamentais brasileiras chegaram a alegar que o sistema bancário



brasileiro era sólido, não havendo a necessidade de despender recursos públicos para salvar os bancos. Apesar dos discursos governamentais, temos a realidade de que no Brasil os bancos são generosamente beneficiados pelo Tesouro Nacional e se alimentam do sistema da dívida e ainda de que a crise financeira trouxe ao país diversos impactos negativos, impactos que só não foram mais graves por que as instituições financeiras brasileiras ainda não se utilizavam em grande montante dos derivativos (FATTORELLI, 2013).

Os reflexos passaram a ser sentido de forma maior no Brasil a partir de 2014, uma vez que a economia da China estava em crescimento, mantendo em alta o mercado do agronegócio e o grande volume de produtos exportados ao país, fazendo com que os reflexos da crise econômica chegassem de forma retardatária ao Brasil.

Em 2013, manifestações sociais contrárias a realização da copa do mundo, situação em que bilhões de reais foram investimentos em infraestrutura para receber os jogos, levaram setores da população às ruas para reivindicar maiores investimentos em saúde, educação, saneamento entre outras ações voltadas a dignificar a vida da própria população, uma vez que, em contraponto aos bilhões investidos na copa do mundo, um número elevado de brasileiros passavam por necessidades sociais não atendidas de forma eficaz pelas autoridades públicas. Do ponto de vista político, as manifestações de 2013 foram o marco de que a crise econômica começou a atingir a população.

O fenômeno das manifestações sociais de 2013 apresentou-se nos primórdios de forma positiva, porém, mais tarde, as mesmas manifestações foram sequestradas no sentido de evidenciar a deterioração do serviço público no Brasil, passando a potencializar o *impeachment* da Presidenta Dilma Ruosseff em 2016 apresentado como uma solução mais radical à crise do que a que vinha sendo apresentada pela Presidenta.

No contexto da crise, que com o surgimento da pandemia se aprofundou ainda mais, ao analisar a situação social do país, verifica-se que se aprofunda o crescente número de desempregados no país, a reduções dos salários da classe trabalhadora bem como restrições do acesso aos direitos trabalhistas, restrição do financiamento a educação e as demais políticas sociais.

Em um cenário de crise econômica acentuada, percebido com força no Brasil desde 2014, em que o salário do trabalhador fica cada vez mais desvalorizado ao



mesmo tempo em que a inflação aumenta cada vez mais o preço de acesso aos produtos necessários à subsistência, manifesta-se a crise na vida concreta da população. No sentido da crise vivenciada, que acentua o interesse por manter viva a obra de Marx, cita Mézáros:

Eis porque Marx é mais relevante hoje do que alguma vez já o foi. Pois apenas uma mudança sistêmica radical pode proporcionar a esperança historicamente sustentável e a solução para o futuro. (MÉSZÁROS, 2011, p. 30).

A crise econômica experimentada pelo país desde 2015 tem gerado turbulências e rebatimentos negativos no mercado de trabalho brasileiro e na cobertura previdenciária, produzindo um agravamento do quadro de desequilíbrio pré-existente (e crescente) no Regime Geral da Previdência Social. A crise econômica contribui, portanto, para os preocupantes resultados de curto prazo, mas os desafios enfrentados são fundamentalmente estruturais e fortemente determinados pela demografia e pela inadequada parametrização dos sistemas que a compõem (REIS, 2015).

Em um cenário de crise, as instituições financeiras e seus operadores passam a tomar as decisões relevantes para um país que impactam na distribuição da riqueza socialmente produzida passando a dar novas prioridades para a destinação dos recursos orçamentários dos Estados. Os Estados, reformados, passaram a cumprir, neste cenário, um novo papel que visa garantir a rentabilidade do capital da esfera financeira, tornando-se a dívida pública um mecanismo nesta função (REIS, 2015).

Diante do crescente poder da finança, a dívida pública converteu-se num dos principais instrumentos utilizados pelos Estados para viabilizar a rentabilidade do capital por meio da transferência da riqueza da esfera produtiva, na forma de impostos arrecadados, para a valorização do capital, especialmente na esfera financeira. Desta forma, parcelas cada vez maiores do fundo público têm sido destinadas prioritariamente para atender o “apetite insaciável” do mercado financeiro em detrimento da maioria da população trabalhadora, na medida em que escasseiam os recursos públicos destinados às políticas sociais, necessárias à reprodução da força de trabalho (REIS, 2015, p.24).

É fato, portanto, que crises são geradas pelo sistema capitalista e geram consequências que alcançam os que as produzem, mas principalmente para a

população. Havendo a necessidade de absorver as crises geradas desenvolveu-se uma engrenagem, o endividamento público. A atuação do sistema financeiro tem produzido fraudes, quebras e crises que, por meio do endividamento público, são assumidas pelo setor estatal sem contrapartida, gerando dívidas públicas.

### 1.3 A DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA E SUAS IMPLICAÇÕES

Segunda a percepção de Karl Marx (1984), a dívida pública desempenhou, desde sempre, um papel importante no processo de acumulação do capital, segundo ele:

A dívida pública torna-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva [ao lado da pilhagem colonial, do tráfico de escravos, da apropriação privada de terras comunais e do protecionismo, por exemplo]. Tal como o toque de uma varinha mágica, ela dota o dinheiro improdutivo de força criadora e transforma, desse modo, em capital, sem que tenha necessidade para tanto de se expor ao esforço e perigo inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária. Os credores do Estado, na realidade, não dão nada, pois a soma emprestada é convertida em títulos da dívida pública, facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem a mesma quantidade de dinheiro sonante. [...] a dívida do Estado fez prosperar as sociedades por ações, o comércio com títulos negociáveis de toda a espécie, a agiotagem, em uma palavra: o jogo da Bolsa e a moderna bancocracia (MARX, 1984a, p. 288).

Ao longo de sua obra, Marx destaca a importância da dívida pública na criação de um sistema internacional de crédito público como instrumento da consolidação do capitalismo industrial. Ele destaca, portanto, a dívida pública no período de acumulação primitiva na alavancagem de recursos para o processo de industrialização sendo esses recursos destinados efetivamente para as atividades produtivas. Entretanto, na fase atual do capital, a dívida pública é utilizada como instrumento para garantir a rentabilidade do capital na esfera financeira. Marx destaca ainda que os recursos da dívida pública têm origem na esfera de produção resultante, muitas vezes, da exploração do trabalho. Essa afirmação, porém, ainda permanece, uma vez que, sem a exploração da força de trabalho na esfera da produção não se “faz dinheiro”. As considerações de Marx a respeito do papel da dívida pública como

alavanca no processo de acumulação primitiva do capital permanecem válidas para o capitalismo contemporâneo (REIS,2015).

A crise financeira nos países do Hemisfério Norte a partir de 2008 trouxe ao centro dos debates o tema endividamento público em todo o mundo. A dívida pública desempenha um papel importante no processo de acumulação do capital desde a consolidação inicial do capitalismo, garantindo a rentabilidade do capital na esfera financeira.

Os Estados capitalistas passaram a agir de forma a garantir a rentabilidade financeira do capital e, nesse processo, a dívida pública adquiriu a grande importância que se mantém até hoje. A partir da emergência da financeirização da economia, o capital portador de juros e também o fictício, que tem como um de seus componentes os títulos da dívida pública, passou a ocupar o centro do processo de acumulação do capital. Neste contexto, a dívida dos Estados foi securitizada, sendo transformada em títulos a serem negociados de forma especulativa no mercado financeiro.

No contexto das crises geradas pelo Capital, o endividamento público passou a ser utilizado como uma engrenagem na absorção de crises. Uma vez geradas, no entanto, tais dívidas tendem a crescer devido a condições abusivas custeadas pelo setor estatal. De acordo com Fatorelli:

O papel do endividamento da América Latina demonstra tais assertivas: o processo começou como um meio de absorver crise de excesso de liquidez financeira na década de 1970 e tem servido para fomentar escravidão econômica, interferência política, apropriação de recursos financeiros, riquezas naturais e patrimônio público através das privatizações, funcionando como um mecanismo de dominação que privilegiou o sistema financeiro privado” (FATORELLI, 2013, p. 18).

Em geral, entende-se que se existem dívidas é porque houve um ingresso de recursos oriundos da contratação de crédito ou emissão de títulos. No contexto público, no entanto, considerando que as dívidas públicas são pagas através de orçamentos governamentais, e para melhor entender o contexto e as circunstâncias por meio das quais as dívidas se perpetuam, importante é destacar a sua origem, o seu histórico e o sistema pela qual é alimentada, até chegar, por fim, aos números da dívida atual que é paga pela União, pelos Estados e pelos Municípios e que reflete diretamente nos orçamentos públicos e, em especial, na população.

Neste contexto, é especialmente importante identificar o que é e quais são os mecanismos que geram essa dívida e os quais os instrumentos que representam riscos no que tange a transferência dessa crise para o Brasil em âmbito nacional e regional (FATTORELLI, 2013).

### 1.3.1 Financeirização mundial, dívida pública e suas implicações

O crescente processo de financeirização mundial (que corresponde à atual fase do capitalismo), marcado pelo modo de acumulação de riqueza e no excessivo poder do setor financeiro mundial, vem produzindo uma transformação radical na relação entre o setor produtivo e o setor financeiro, gerando consequências ao sistema econômico capitalista (FATTORELLI, 2013). A atual crise financeira, deflagrada em 2008, demonstrou a forma de atuação do setor financeiro e a utilização do endividamento público como um mecanismo da crise.

Essa crise já vinha sendo anunciada há anos, por razões inerentes ao funcionamento do modelo de acumulação capitalista, mas adquiriu proporções gigantescas devido à desregulamentação financeira aliada ao uso de sofisticada tecnologia, que tem possibilitado a realização de milhões de operações por segundo, envolvendo várias instituições de diferentes partes do mundo, inclusive e especialmente paraísos fiscais. Em ambiente marcado por exacerbado poder da tecnocracia e da grande mídia controlada pelo poder econômico, tremenda especulação e corrupção, além do sigilo bancário, a crise logo se expandiu para o setor estatal e atingiu outros setores: social, ambiental, alimentar, com repercussões sérias que vão muito além do campo financeiro (FATTORELLI, 2013, p. 15).

A crise mundial reflete em diversos segmentos, não somente no campo financeiro, mas também econômico, social, ambiental, ecológico, humanitário, entre outros. Na sequência, no entanto, a menção será tratada sobre o aspecto financeiro da crise e a sua relação com o endividamento público (FATTORELLI, 2013).

Com o processo da mundialização financeira, verificada a partir dos anos 1970, a acumulação do capital passou a ocorrer preponderantemente na esfera financeira. A partir de então, a dívida pública passou a ocupar um importante papel no circuito de valorização do capital na esfera financeira. Nesse contexto, o Estado assume um novo papel, no que diz respeito às políticas econômicas e sociais e modifica a sua forma de intervenção (REIS, 2015, p. 47).

Para analisar a dívida pública, portanto, se faz necessário verificar a viabilização dos fatores que passaram a reger a economia mundial funcionando como engrenagens que integram o Sistema da Dívida.

Iniciando por uma breve análise dos fatores, temos que o primeiro deles foi a criação do sistema da Reserva Federal - FED. Em 1907, um pânico bancário originado por uma crise financeira nos Estados Unidos justificou a criação desse sistema com os objetivos de exercer a política monetária do país, supervisionando e regulando as instituições bancárias, manter a estabilidade do sistema financeiro e ser o provedor de serviços financeiros (NC-ACD, 2018).

Em 1929 ocorreu a queda da Bolsa de Nova York e os países capitalistas entraram numa crise generalizada que resultou na redução brutal do emprego e da renda, enfrentando conflitos de interesses diversos, especialmente comerciais, que somados levaram o mundo à Segunda Guerra Mundial. Pode-se perceber que a grande crise financeira iniciada em 1929 nos Estados Unidos impactou diretamente toda a economia mundial. Portanto, por interesses econômicos e em nome da dominação mundial são promovidas crises e guerras que impactam a economia e a população do mundo todo (NC-ACD, 2018).

Após a Segunda Guerra Mundial o mundo dividiu-se em dois grupos, o capitalista e o socialista. Pelos capitalistas, em 1944, foi realizada a Conferência de Bretton Woods, nos EUA e foi criado o Banco Internacional para a reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), conhecido como Banco Mundial, que é uma organização internacional denominada Grupo Banco Mundial, que é composta por 05 instituições. Na mesma época foi criado o Fundo Monetário Internacional (FMI) para realização de empréstimos de dinheiro e de assistência por meio da assinatura de Carta de Intenções. Posteriormente, após negociações, foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC) com a finalidade de impulsionar o livre comércio e eliminar barreiras comerciais. O objetivo declarado pelos capitalistas era o de ajudar na reconstrução dos países, promovendo o equilíbrio e ajudando os países em suas dificuldades para que as crises não aumentassem ou se alastrassem, tendo iniciado pelos capitalistas da Europa ((NC-ACD, 2018).

Insatisfeitos por terem se tornado instrumentos dos países imperialistas com vistas ao controle e dominação do mundo, tendo se tornado alvo da exploração

capitalista, no início dos anos 60 os países do Terceiro Mundo criaram junto à Organização das Nações Unidas (ONU) a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) propondo uma nova ordem econômica mundial que não avançou. Neste cenário, representantes do FMI e do Banco Mundial passaram a impor cada vez mais políticas imperialistas, tornando os demais países cada vez mais reféns (NC-ACD, 2018).

Na sequência, na Conferência de Bretton Woods, ficou decidido que para facilitar o comércio individual, aconteceria a paridade do dólar com o ouro, tornando-se o dólar a moeda de referência internacional. Porém, em 1971 o presidente Richard Nixon decretou o fim da paridade constituída entre o dólar e o ouro, influenciando, assim, o excesso de liquidez internacional, dando um passo importante para a financeirização da economia.

O fim da paridade dólar-ouro em 1971, quando a hegemonia do dólar estadunidense já se encontrava mundialmente consolidada, influenciou fortemente o excesso de liquidez internacional, que se transformou em créditos concedidos principalmente por bancos privados internacionais a diversos países latino-americanos administrados por ditaduras militares. De fato, verificou-se um forte crescimento do endividamento de todos os países da região naquela década, seguido de forte elevação das taxas de juros internacionais por esses mesmos bancos que administravam o Federal Reserve Bank nos EUA (que determinava a taxa de juros “Prime”) e a associação de bancos de Londres (que determinava a “Libor”) (Fatorelli, 2013, p.18).

Essa elevação foi a responsável em provocar a crise financeira de 1982 que abalou toda a América Latina e abriu espaço para a interferência cada vez maior do Fundo Monetário Internacional em quase todos os países e as exigências do FMI levaram ao aprofundamento da desregulamentação financeira. Foram revogadas leis que estabeleciam normas de controle financeiro, realizadas operações em paraísos fiscais, tendo, essas movimentações feito “estourar” a crise capitalista em 2008, nos Estados Unidos, atingindo a Europa e com impactos sobre o mundo todo (NC-ACD, 2018).

Com o discurso de que são “grandes demais para quebrar”, como sempre ocorre, os Estados Nacionais salvam os bancos (injetam rios de dinheiro em bancos privados, estatizam uma parte deles e

assumem seus passivos (dívidas e obrigações), que se transformam em dívida pública (NC-ACD, 2018, p.10).

A crise da dívida externa se agravou no final dos anos 70, quando os Estados Unidos aumentaram os juros de 7 para 21%. Os países de “Terceiro Mundo” (como o Brasil), que recorreram ao endividamento quando os juros estavam baixos, ficaram sem condições de pagar suas questionáveis dívidas, uma vez que, com o aumento da taxa de juros, se tornaram impagáveis. Diante deste cenário, as multinacionais não tiveram mais interesse em investir nesses países, ficaram sem novos empréstimos, e passaram a fazer de tudo para conseguir bancar a dívida. Percebe-se, portanto, que, em meio à crise, as grandes potências aumentam os seus juros e enriquecem ainda mais, enquanto os países de terceiro mundo acabam pagando pela crise do capitalismo mundial, com suor, com lágrimas e até mesmo com a fome e a morte do seu povo (NC-ACD, 2018).

De 1982 a 1990, o dinheiro que saiu para pagar juros e amortizações da dívida externa eram superiores aos novos empréstimos. Para que se tenha uma ideia, em 1982 a dívida total dos países subdesenvolvidos era de 850 bilhões de dólares. Em 1993 já era de 1,8 trilhões e os mesmos já tinham pagado nesse período 2 trilhões com serviços da dívida (juros, encargos, correção monetária, amortização do principal da dívida) (NC-ACD, 2018, p.11).

Neste cenário, o capitalismo mundial se reestruturou e passou a impor aos países dominados suas regras, como, as políticas neoliberais (por meio do FMI e do Banco Mundial), utilizando essas regras na negociação de novos empréstimos, ficando acordado que novos empréstimos ou renegociação da dívida externa somente aconteceriam para aqueles que assinassem acordos e adotassem programas de ajustes estruturais com propostas neoliberais (NC-ACD, 2018).

A esse conjunto de políticas neoliberais deram o nome de Consenso de Washington, pois as mesmas foram definidas em novembro de 1989 na capital dos EUA, quando o governo norte-americano se reuniu com o FMI, Banco Mundial e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) para classificarem as políticas que definiram para a América Latina (NC-ACD, 2018, p. 12).

As políticas neoliberais foram definidas, no Consenso de Washington, em reuniões e seminários dos quais participaram representantes dos governos, técnicos

de instituições financeiras e acadêmicos que avaliaram os impactos dos ajustes fiscais impostos a partir da crise gerada pela dívida externa. Essas políticas têm como objetivo favorecer a liberdade de ação dos grandes investidores financeiros bem como das corporações transnacionais, promovendo o livre mercado e impulsionando empresas do setor privado por meio da desregulamentação, remoção de barreiras comerciais, privatizações, flexibilização e precarização das relações de trabalho e previdência (tendo como exemplo a alteração e reforma da legislação trabalhista e previdenciária) que acarreta na redução e cassação de direitos dos trabalhadores, destruição e entrega do patrimônio público, exploração da força de trabalho e das riquezas naturais sem limite e com cada vez menos legislação ou ação do Estado que visem barrar a ganância dos capitalistas e proteger os interesses do país e de seu povo (NC-ACD, 2018).

Enfim, o movimento de liberalização e desregulamentação financeira foi marcado pela criação de novas formas de valorização do capital na esfera financeira, por meio de novos produtos financeiros, especialmente os chamados derivativos. Esse movimento de mundialização financeira produziu um crescimento sem precedentes de um capital, descolado da esfera da produção, que procura valorizar-se, preponderantemente, de acordo com a lógica do capital fictício (REIS, 2015, p. 40).

A globalização neoliberal significou, portanto, a liberdade para os grandes empresários, banqueiros e latifundiários, além de negócios e empresas articuladas em todo o mundo e a destruição das riquezas nacionais, prejuízos ao desenvolvimento industrial local, aos serviços de políticas públicas e direitos trabalhistas, previdenciárias e sociais, entre outros (NC-ACD, 2018).

Neste contexto é possível perceber que FMI e Banco Mundial cumprem sua função na manutenção do sistema de exploração e morte na defesa do sistema capitalista e ainda que, toda essa engrenagem seja financiada pelo dinheiro público, alimentado por meio do sistema da dívida.

O peso da dívida sobre os países endividados do capitalismo periférico e, recentemente, do capitalismo central, obriga tais países a adotarem os pacotes de ajuste fiscal, preconizados pelos organismos representativos do capital financeiro mundializado (FMI e Banco Mundial), de modo a garantir os privilégios dos grandes grupos detentores dos títulos da dívida pública. A adoção do chamado ajuste



fiscal tem implicado a implementação de uma série de medidas com graves custos para a população trabalhadora. Tais custos se traduzem na contenção dos gastos sociais e na adoção de novas formas de organização do trabalho voltadas ao aumento brutal da produtividade do trabalho, com vistas a oferecer um padrão de rentabilidade exigido pelo capital financeiro mundializado (REIS, 2015, p. 43).

A fim de inverter essa percepção, o discurso de ordem é justificar que os Países, Estados e Municípios estariam endividados justamente pela concessão dos benefícios sociais, elevado número de funcionários e beneficiários da previdência e visando diminuir os prejuízos cortam direitos justamente da população, com cortes de salários, reformas de direitos trabalhistas e previdenciários, entre outros direitos (NC-ACD, 2018).

Para atender às exigências internacionais e o país continuar submisso aos interesses capitalistas, as decisões políticas e econômicas são acompanhadas de mudanças nas leis, às vezes de forma sutil ou mascarada, de tal modo que o que parece avanço, muitas vezes não passa de armadilhas (NC-ACD, 2018, p.14).

Neste sentido, importante ressaltar o que ocorreu em 1995, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a fim de garantir o sucesso do plano real, com o PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional) e que gerou graves consequências aos Estados e Municípios em relação ao endividamento. Pelo PROER o Banco Central passou a financiar e a conceder incentivos fiscais aos bancos considerados saudáveis para que estes pudessem comprar os bancos que na época estavam falidos. Os bancos falidos eram divididos em duas partes, ficando a parte mais rentável (agências, clientes, créditos) para o banqueiro compradores e a parte ruim (com a dívidas junto ao governo e os créditos de difícil recuperação) para o Banco Central. O Objetivo do PROES era privatizar a parte “boa” dos bancos estaduais enquanto o passivo ficaria com os Estados. Outro objetivo era refinanciar a dívida dos Estados mediante critérios abusivos, a fim de, portanto, beneficiar os grandes bancos, acabar com os bancos estaduais e concentrar a grande parte rentável dos bancos na mão de poucos (NC-ACD, 2018).

Com o PROER, portanto, os Estados ficaram sem o seu patrimônio e endividados com a União, passando a precisar se submeter às exigências do FMI

para poderem renegociar as suas enormes e impagáveis dívidas. Com esse acontecimento o Banco Central também contraiu dívida pública uma vez que precisou emitir títulos no mercado para retirar o dinheiro em excesso que havia sido injetado na economia (NC-ACD, 2018).

Sem nenhuma transparência, com gastos de milhões de reais que beneficiam um grupo de bancos. Bancos e países dominadores promovem crises geradas pelo interesse econômico visando a dominação mundial, enquanto a conta gerada é paga pela população.

### 1.3.1 Histórico da dívida pública no Brasil

A fim de melhor compreender o mecanismo do sistema da dívida, se faz necessário compreender a origem da dívida pública por meio de um breve e resumido resgate histórico a respeito do endividamento no Brasil.

Diversas são os estudos conclusivos de que a dívida pública teria se acumulado ao longo da história do Brasil, desde a dívida contraída pela Casa Real Portuguesa na Inglaterra em 1808, entre outras heranças da dívida portuguesa advindas dos acordos inerentes a proclamação da independência em 1822, dívidas ainda maiores contratadas em Nova York de 1915 a 1930, sendo que, o endividamento externo, na época, serviu para financiar importações de bens manufaturados e exportação de bens primários e não necessariamente para desenvolver a industrialização no Brasil. Empurrado para a industrialização a partir da segunda guerra mundial, constata-se que no final da República Velha 25 por cento das receitas de exportação do Brasil era com gastos para arcar com os serviços da dívida (encargos, juros, correção monetária, amortização)(NC-ACD, 2018).

Em 1931 os pagamentos das dívidas foram suspensos e no mesmo ano Osvaldo Aranha, então ministro da Fazenda realizou uma auditoria da dívida constatando que apenas 40 por cento dos empréstimos federais tinham cópia, não havendo contabilidade regular da dívida, sem saber os seus valores reais. Foi constatado que o mesmo ocorria em relação aos Estados e Municípios. Após anos de suspensão e retomada nos pagamentos, em 1943 foi feito um acordo definitivo com os credores, oportunidade em que a dívida caiu de 237 milhões de libras esterlinas para 169 milhões de libras esterlinas. Grandes lutas políticas e sociais contra o

imperialismo e as perdas internacionais foram travadas no âmbito da América Latina em defesa da economia mundial (NC-ACD, 2018).

Seguindo o contexto histórico, chega-se à dívida atual. De acordo com os estudos realizados pela Auditoria Cidadã da Dívida, há fortes indícios de que a ditadura militar teria sido financiada pelo país, resultando em um grande endividamento externo. Observa-se que na época da ditadura militar várias obras públicas não foram concluídas gerando um grande crescimento da dívida externa brasileira (NC-ACD, 2018). De acordo com Maria Lúcia Fatorelli (2013, p. 15):

Outra característica relevante destes créditos concedidos foi o financiamento de regimes militares e/ou ditatoriais em diversos países, uma vez mais sem a entrega efetiva de recursos, uma vez que financiavam a compra de armamento e serviços de espionagem, contrária aos interesses soberanos do povo, o que denota o aspecto odioso destes “créditos” desde a sua origem.

O artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (1988) determinou o exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro a ser realizado no prazo de um ano. Pelos presidentes e grande maioria dos deputados não estarem de acordo com a realização desta auditoria da dívida, a mesma não foi feita até hoje, não permitindo, deste modo, que as dívidas do país sejam analisadas e consideradas legais ou ilegais. Na década de 80 comissões de inquérito chegaram a ser instituídas no Congresso Nacional, sendo que a Comissão Mista instaurada em 1989 a fim de atender a ADCT chegou a exarar um relatório final com conclusões gravíssimas, não tendo sido, no entanto, consideradas nem votadas (NC-ACD, 2018).

Em 1987 Fernando Henrique Cardoso afirmou, que a hiperinflação dos anos 80 foi adotada para priorizar o pagamento da dívida externa. Em 1983, o governo brasileiro assinou a Carta de Intenções do FMI. O receituário da Carta era a geração de superávits comerciais, depreciação constante da taxa de juros, redução do nível da demanda interna, redução do nível da massa salarial e o fim do déficit público, gerando, com isso, o agravamento da situação das finanças públicas. A inflação chegou em 1982 a 99,7 por cento e os governos passaram a combater a inflação por meio dos planos econômicos. Foi com essa justificativa que foi iniciado o Plano Real.

O Plano Real passou por várias fases e teve fortes impactos sobre a economia do Brasil e sobre a vida da população brasileira (NC-ACD, 2018).

Antes da implantação do Plano Real foram adotadas várias medidas de ajuste, tais como: privatizações, demissões em massa, aumento de impostos e redução dos gastos públicos; aumento das taxas de juros para reduzir o consumo das pessoas, baixar a inflação e atrair capital estrangeiro no sentido de acumular reservas internacionais em dólar; redução dos impostos de importação para aumentar a concorrência dos produtos estrangeiros com os produtos nacionais; aumento dos depósitos compulsórios (percentual do dinheiro que os bancos são obrigados a depositarem no Banco Central), como forma de controle dos recursos disponíveis na economia (NC-ACD, 2018, p. 17).

A partir daí, a economia deixou de estar vinculada à inflação e passou a ser vinculada ao dólar, sendo criada uma dolarização disfarçada e a moeda Real (R\$). Como impactos dessas medidas a superexploração da força de trabalho e a diminuição salarial, aumento das taxas de acumulação capitalista, consolidação dos monopólios produtivos, importação de máquinas e equipamentos tendo como finalidade a concentração de capital em poucos setores. E o dinheiro para bancar toda essa movimentação veio do governo por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDS, que emprestou dinheiro público para pagamento em longo prazo e condições privilegiadas (NC-ACD, 2018).

O Plano Real criou, portanto, uma falsa ideia de melhora no controle da inflação e da economia. Porém, a realidade veio à tona e as crises financeiras globais provocaram a fuga de capitais e as reservas cambiais caíram. O desemprego cresceu, os salários diminuíram e o Brasil voltou a fechar acordo com o FMI. Políticas alternativas eram desconsideradas e as medidas adotadas pelo governo foram as mais variadas. Desta forma, o Plano Real resultou, de fato, em uma dívida pública interna explosiva, sem nenhuma contrapartida em termos de desenvolvimento social e econômico (NC-ACD, 2018).

Em 2009 foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI da Câmara dos Deputados para investigar a dívida pública, que contou com a colaboração da Auditoria Cidadã da Dívida. Um relatório alternativo foi elaborado recomendando auditoria e foi entregue ao Ministério Público. A partir de 2015 o Congresso Nacional por três vezes aprovou a realização de auditoria da dívida pública com a participação

social, mas as auditorias foram vetadas pela presidenta Dilma Rousseff e pelo presidente Michel Temer (NC-ACD, 2018).

Diante deste cenário, é direito da população brasileira tomar conhecimento de quais alterações aconteceram em relação à dívida pública e que neste sentido sejam procedidos questionamentos quanto à arrecadação e distribuição de verbas, como são controlados os gastos, em que grau está o endividamento, de onde provêm a dívida, quais os mecanismos utilizados pelos governos, quem determina o crescimento da dívida, qual o valor total da dívida, se a dívida tem impacto sobre a vida das pessoas, como ela afeta os serviços públicos e as políticas sociais e principalmente, por que, em vez de auditar a dívida, os governos preferem fazer ajustes fiscais e reformas que penalizam a população, diminuem as verbas com saúde, educação, segurança e contribuem para a violência e a morte em nosso país (NC-ACD, 2018).

### 1.3.2 A dívida pública e seus impactos na União, nos Estados e nos Municípios

Dívida é, portanto, um determinado montante de valor devido no presente por adquirir algo que será pago no futuro, ou seja, é a antecipação de um futuro poder aquisitivo que antecipa a capacidade de adquirir bens ou serviços.

A dívida pública é contraída (obrigação assumida pelo Estado) junto a instituições financeiras públicas ou privadas, empresas, organismos, pessoas ou outros governos, pelos Governos Federal, Estadual e Municipal e por empresas estatais, e podem ser contraídas junto ao mercado financeiro interno ou externo (NC-ACD, 2018). A dívida pública federal, Estadual ou Municipal é formalizada por meio de contratos celebrados entre as partes ou ainda por meio da oferta de títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional. Conforme Maria Lucia Fatorelli (2013, p. 42):

A dívida consiste em um instrumento facultativo, cuja finalidade deveria ser a obtenção de recursos para financiar os orçamentos governamentais ou os investimentos públicos, de acordo com a legislação e normas específicas em cada país.

A dívida interna é constituída pelo total de débitos assumidos pelos governos que devem ser pagos em moeda nacional. Essa dívida pode ser fruto da emissão de

títulos públicos ou bônus vendidos no mercado financeiro (seleto grupo de bancos e instituições financeiras nacionais e estrangeiras). Estes “papéis” são negociados com os investidores que emprestam o dinheiro para o governo interessado e, em troca, adquirem o direito de receber o valor emprestado com os devidos juros nos prazos determinados. A dívida externa, por sua vez, é contraída no exterior, devendo ser paga por meio de moeda estrangeira e é adquirida por meio de exportações, investimentos estrangeiros ou endividamento externo (NC-ACD, 2018).

A dívida pública não é contraída somente pela União e pelo Governo Federal, mas também pelos Estados e Municípios.

É que o endividamento público deixou de ser um instrumento de financiamento do Estado para o seu desenvolvimento e se transformou em um mecanismo de transferência de dinheiro público, especialmente para o setor financeiro privado, sem contrapartida real em bens e serviços. É um verdadeiro esquema, um conjunto de ilegalidades e ilegitimidades, denominado SISTEMA DA DÍVIDA (NC-ACD, 2018, p.38).

O denominado Sistema da Dívida trata-se, portanto, de um conjunto de privilégios legais, políticos, econômicos e financeiros, implantado desde a ditadura militar, período em que a dívida pública externa brasileira cresceu exponencialmente, considerando ainda que este processo de endividamento, questionado pela Auditoria Cidadã da Dívida, se deu sem a devida transparência (NC-ACD, 2018).

A dívida pública chegou a ser uma ferramenta, segundo Fatorelli, importante para o desenvolvimento da União, dos Estados e dos Municípios:

Em princípio, a dívida pública não deveria ser algo nocivo, pois deveria estar orientada unicamente a aportar recursos para melhorar a gestão pública; viabilizar o cumprimento dos direitos sociais; possibilitar o desenvolvimento econômico sustentável, assim como garantir investimentos de elevado impacto social (FATORELLI, 2013, p. 42).

Esta é uma realidade, no entanto, que tem “quebrado” Estados e Municípios, pois se transformou em um verdadeiro esquema de transferência do dinheiro público para o setor privado, sem nenhuma contrapartida, e, como consequência, a população sofre por não ter acesso à direitos sociais básicos.

A utilização desse instrumento financeiro deveria ser estritamente complementar, isto é, se deveria recorrer ao endividamento tão-somente nos níveis e montantes correspondentes às necessidades orçamentárias que não puderam ser financiadas por recursos estatais, tais como arrecadação tributária (impostos, taxas, contribuições) e outras rendas públicas patrimoniais, comerciais e de serviços (FATORELLI, 2013, p. 53).

Ocorre que tais critérios não têm sido aplicados na prática uma vez que a dívida pública passou a ser utilizada de maneira totalmente distorcida, em um cenário em que, ao invés de representar um ingresso de recursos a fim de contribuir para o aumento das receitas de um ente público, o endividamento público passou a ser utilizado como um mecanismo de saque, voltados a finalidade particulares, a este sistema é dado o nome de “Sistema da Dívida” (FATORELLI, 2013).

Quanto aos Estados nacionais, assistiu-se a um aumento exponencial do peso da dívida pública sobre os seus orçamentos. A dívida pública, com sua conversão em títulos negociáveis e com o aumento da taxa de juros sobre tais títulos, tornou-se um dos dispositivos centrais de transferência efetiva de riquezas para a esfera financeira. Os títulos da dívida pública tornaram-se investimentos muito atraentes, em função das garantias oferecidas pelos governos e de sua liquidez imediata, ou seja, a possibilidade de sua rápida transformação em capital monetário. Essa transformação de capital fictício em capital monetário é garantida pela punção sobre as receitas orçamentárias dos diferentes países endividados, que assistiram, a partir dos anos 1980, a explosão de déficits orçamentários. Tais déficits passaram a comprometer parcela significativa do fundo público para o pagamento dos juros e amortizações da dívida e facilitaram a implantação das políticas de privatização e a crescente restrição dos recursos destinados às políticas sociais, nos chamados países em desenvolvimento (REIS, 2015, p. 42).

Analisando o cenário do governo federal brasileiro, por exemplo, 40 por cento do orçamento é gasto com juros e amortização da dívida pública, enquanto apenas 10 por cento do orçamento é utilizado para cumprir com as transferências constitucionais e legais aos Estados e Municípios. Portanto, a dívida é contraída, sem que haja nenhuma contrapartida para os entes públicos, e, ao longo do sistema, quanto mais se paga, mais ela cresce, fazendo escoar a transferência do dinheiro público ao setor privado sem que a população ganhe nada a mais por isso (NC-ACD, 2018).

No período de 2003 a 2014, nos governos Lula e Dilma, as despesas com a dívida pública superaram o conjunto das despesas com Educação, Saúde, Assistência e Previdência Social. No período de 2003 a 2014, o governo federal destinou, em média, 49,70%, do orçamento da União para o pagamento das despesas com a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento) e destes 20,79% somente para juros e amortizações. No mesmo período foram destinados apenas 29,08% para custear as despesas com a Assistência Social, Educação, Previdência e Saúde (REIS, 2015, p.53).

De acordo com a coordenadora nacional da organização brasileira “Auditoria Cidadã da Dívida”, Maria Lúcia Fattorelli, as investigações da dívida realizadas por diversas auditorias no Brasil e em outros países, permitiram identificar que a dívida pública atua, portanto, como um “Sistema”, e que, ao invés de ser utilizadas a fim de aportar recursos para os Estados e sua população, tem sido utilizada como um mecanismo de transferência dos recursos públicos para o financiamento do setor privado (REIS, 2015).

Neste cenário, os Estados (entes públicos) nacionais transferem, portanto, uma parcela significativa do fundo público para os portadores dos títulos da dívida pública, os rentistas, e os custos destas transferências recaem sobre a classe trabalhadora. No Brasil o sistema tributário é regressivo e os impostos tornam-se sempre maiores a fim de arcar com o pagamento da dívida pública, incidindo, deste modo, sobre o consumo das famílias com menor poder aquisitivo, além de ser a classe trabalhadora penalizada com a redução dos recursos destinados para as políticas sociais, e ainda, são feitos cortes substanciais que redirecionam os recursos orçamentários, sejam eles federais, estaduais ou municipais, para pagar os juros e encargos da dívida pública (REIS, 2015).

Como vimos, a partir da chamada crise da dívida, que atingiu os —países em desenvolvimento— nas décadas de 1980/1990, no processo de crescente financeirização da economia mundial, o controle do gasto público ganhou maior relevância na condução dos destinos dos Estados nacionais. O pagamento da dívida pública foi elevado ao topo das prioridades da destinação do fundo público, o que redundou na restrição dos recursos públicos destinados às políticas sociais, necessárias à reprodução da força de trabalho. No Brasil, assim como nos demais países latino-americanos, o financiamento das políticas sociais passou a depender, em grande medida, das prioridades estabelecidas pelo Ministério da Fazenda, responsável pela condução da política econômica (REIS, 2015, p. 123).



Alguns governos priorizam o pagamento das despesas da dívida pública em detrimento do financiamento de políticas sociais. O tratamento prioritário destinado ao pagamento da dívida pública restringe a possibilidade de uma ampliação significativa dos recursos públicos necessários à consolidação efetiva de um amplo sistema de proteção social previsto pela Constituição Federal (REIS, 2015).

A dívida pública tem sido um mecanismo privilegiado para garantir a transferência de riqueza, na forma de impostos arrecadados pelo Estado, para os circuitos de valorização/acumulação do capital. Em decorrência disso, parcelas crescentes do orçamento público têm sido destinadas ao pagamento da dívida pública em detrimento do financiamento das políticas sociais, necessárias à reprodução da força de trabalho, dentre as quais a educação superior pública (REIS, 2015, p. 15).

O pagamento das despesas com a dívida pública brasileira compromete de modo significativo as receitas do Estado brasileiro, cabendo à classe trabalhadora arcar com o ônus do pagamento da dívida e sendo priorizados os acordos com as diretrizes da política econômica definida pelas autoridades representantes do setor financeiro.

#### 1.4 ANÁLISE DOS ASPECTOS LEGAIS DAS FINANÇAS PÚBLICAS

De acordo com o estudo realizado até aqui, é possível perceber que, crises geradas pelo interesse econômico visando a dominação mundial (crise do capital), fazem com que cada mais o fundo público torne-se objeto de disputa entre os detentores do capital e a classe trabalhadora, em uma realidade onde uma parcela cada vez maior do fundo público é destinada com vistas à garantir a rentabilidade do capital em crise.

A fim de compreender os reflexos da crise e do endividamento público na execução de políticas sociais pelos entes públicos e considerando que estes reflexos poderão ser verificados a partir de uma análise do diagnóstico socioeconômico e financeiro de um determinado ente, se faz necessário compreender, brevemente, a estrutura governamental no que tange os aspectos legais das finanças públicas.

Para que seja possível identificar a realidade levantada até aqui, na prática, é necessário que orçamentos de entes públicos sejam analisados, verificando-se assim a destinação dos recursos do fundo público tanto para as políticas sociais quanto para a dívida pública. Antes de chegar à análise prática, no entanto, é necessário que sejam analisados os aspectos teóricos que constituem um orçamento público bem como os princípios que norteiam a elaboração e execução dos instrumentos de planejamento deste orçamento, abordando os aspectos relacionados à receita e à despesa pública com seu conceito, classificação, entre outros, uma vez que, existem, na prática, instrumentos de planejamento que ajudam os gestores públicos na execução orçamentária a médio e longo prazo.

Deste modo é importante iniciar este item pelo contexto histórico do orçamento brasileiro e abordando as normas pertinentes a sua elaboração e execução durante os mandatos dos gestores públicos. Esta seção terá como foco o que é o orçamento, quais os instrumentos ou leis necessárias para que ele ocorra, e como se aplica o orçamento na administração pública brasileira. Desta forma, veremos conceitos de orçamento, como ele surgiu e quais são os instrumentos orçamentários determinados por norma constitucional.

#### 1.4.1 Contexto histórico e aspectos legais das finanças públicas

De acordo com a Constituição Federal de 1988 o ente soberano é detentor do poder supremo, enquanto o poder autônomo, concedido aos demais entes da federação, permite que estes possam elaborar normas de auto-organização, autolegislação, estabelecimento de autogoverno e autoadministração, respeitando os limites impostos pelo poder soberano (PADILHA, 2020). Em nosso país temos a República Federativa do Brasil como ente soberano, composta por entes federados autônomos, quais sejam, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Considerando a autonomia conferida aos entes da federação, destaca-se a competência legislativa aplicável a cada um destes. À União foi atribuída ampla competência legislativa, aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar à legislação federal e estadual, e aos Estados a competência legislativa remanescente, dentre outros diversos assuntos (PADILHA, 2020).

Para que seja possível a realização de um diagnóstico socioeconômico e financeiro de qualquer dos entes da federação, é importante que em um primeiro momento sejam compreendidas as competências de cada um desses entes no que tange a instituição de legislações relacionadas às áreas tributária, orçamentária e fiscal.

De acordo com o artigo 24, incisos I e II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, concorrentemente, sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico, e sobre orçamento (BRASIL, 1988). Temos por legislar de forma concorrente quando uma mesma competência é atribuída a diversos entes federados.

A competência concorrente legislativa pode ocorrer de duas formas: concorrente complementar e concorrente supletiva. Na forma legislativa concorrente complementar cabe à União estabelecer normas gerais sobre determinados assuntos que poderão ser desdobradas pelos demais entes para atender a sua realidade, devendo a União limitar-se a fixar somente normas gerais, de padronização, deixando que as regras específicas sejam definidas por cada ente, visando atender as suas particularidades. Já na forma concorrente supletiva é trabalhada a hipótese de inércia da União, ou seja, nos casos em que não existir legislação federal sobre determinada matéria de competência concorrente, será facultado aos Estados e ao Distrito Federal exercer competência legislativa sobre tal assunto (PADILHA, 2020). Aos Municípios esta possibilidade só ocorre quanto à legislação de matéria tributária.

Portanto, o artigo 24, parágrafo 2º da Constituição Federal de 1988 delega à União a competência para legislar sobre normas gerais, sem excluir a competência suplementar dos Estados para este fim. Neste sentido, nos casos em que não exista uma Lei Federal maior a ser seguida, os Estados poderão exercer competência legislativa que atendam às peculiaridades específicas e atendam a sua realidade.

A exemplo disso temos, relacionada diretamente com o âmbito socioeconômico e financeiro, a Lei 4.320/1964, que institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1964).

Cabe ressaltar ainda o disposto pelo artigo 165, parágrafo 9 da Constituição Federal, que determina que caberá à lei complementar dispor sobre o exercício

financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização de plano plurianual, lei orçamentária anual, normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta e das condições para instituição e funcionamento de fundos.

É no sentido do artigo 165 da CF que, mesmo tendo sido aprovada como uma Lei ordinária, a Lei 4.320/1964, citada acima, é recepcionada pela Constituição com status de Lei Complementar por tratar de assunto que a própria Constituição reserva a espécie de Lei Complementar.

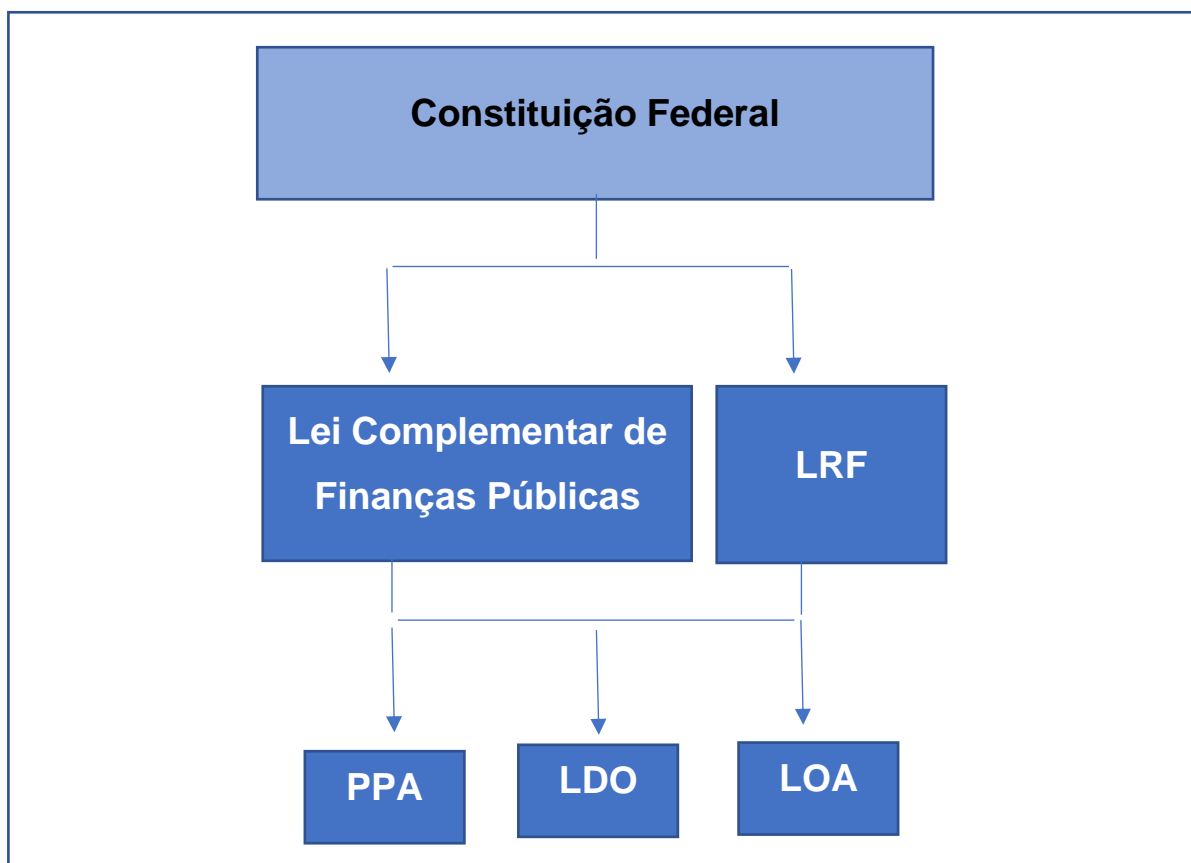
Importante é ressaltar também a existência da Lei Complementar nº 101/2000 de 04 de maio de 2000, que não revogou ou substituiu a Lei 4.320/1964, tendo essas duas leis objetivos distintos, uma vez que a primeira, LRF, dispõe sobre o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, enquanto a segunda, Lei 4.320/194, institui normas para elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos.

De acordo com os apontamentos da Constituição Federal, considerando as competências atribuídas aos entes federados, bem como a competência concorrente atribuída a estes, não têm os Municípios, portanto, a competência para legislar, concorrentemente, sobre Direito Financeiro e Orçamento, de acordo com o artigo 24 da CF (BRASIL, 1988). Ocorre que, o artigo 30, também da Constituição Federal, inciso II, prevê que aos Municípios compete complementar a legislação federal e estadual no que couber, o que significa que os Municípios podem sim dispor sobre a matéria, sendo que legislam sobre orçamento público, quando aprovam suas próprias leis orçamentárias, ficando assegurada neste sentido a autonomia do ente municipal prevista pela Constituição Federal.

Autonomia é concedida também, aos entes federados, pelo poder de autoadministração, que assegura a estes que captem receitas para gerir as suas despesas, por meio de gestão própria. Trata-se da competência material administrativa, ou seja, a prática dos atos de gestão, que é conferida a todos os entes federados, todos previstos pela Constituição Federal, sendo à União pelo artigo 21, aos Estados pelo artigo 25, parágrafos 1º, 2º e 3º, aos Municípios pelo art. 30, incisos III ao IX, e ao Distrito Federal, que, apesar de o art. 32, § 1º, referir-se à competência legislativa, é também detentor de competência administrativa a fim de gerir os seus interesses (PADILHA, 2020).

Para o melhor entendimento sobre a competência para legislar, até aqui tratada, importante a construção de uma estrutura lógica que demonstra o grau hierárquico das legislações, o que se apresenta pela imagem abaixo:

**Figura 1 - Competência Legislativa**



**Fonte:** Elaboração da autora.

Portanto, prevista está pela Constituição Federal a competência para legislar sobre assuntos diversos, em especial no que tange aqueles ligados à realidade socioeconômica e financeira, por meio da utilização de instrumentos de planejamento como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A atual Constituição Federal estabeleceu um sistema orçamentário prevendo a edição da lei do plano plurianual, lei de diretrizes e lei do orçamento anual (artigo 165, CF/1988). Sendo chamados de instrumentos de planejamento, essas leis se relacionam com o objetivo de atribuir ao setor público um processo de planejamento orçamentário, tanto de curto prazo como de médio prazo. Esse planejamento engloba todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (RAMOS, 2015, p. 16).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), apresenta em seu artigo 1º, parágrafo 1º a seguinte determinação:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2002).

No que tange os instrumentos de planejamento, o plano plurianual (PPA) (artigo 165, inciso I da Constituição Federal de 1988) trata-se de um instrumento de planejamento que compõe as transparências públicas da administração pública a médio prazo, por meio do qual procura-se ordenar as ações do governo que levem ao atingimento de metas fixadas para um período de quatro anos (KOHAMA, 2010). A lei de diretrizes orçamentárias (LDO), por sua vez, deve instruir a elaboração e execução do orçamento e discorrer sobre diversos temas como, alterações tributárias, gastos com pessoal, política fiscal e transparência, ligando o planejamento inserido pelo PPA à Lei Orçamentária Anual (LOA). Diferente do PPA, a LDO tem vigência de um ano. Por fim, a lei orçamentária anual abre o mais importante instrumento de gestão no aspecto orçamentário e financeiro da administração pública brasileira, tendo como objetivo administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas (RAMOS, 2018). A LOA visa estabelecer as políticas públicas para cada exercício financeiro, tomando como base o que tenha sido estabelecido por PPA e LDO, com iniciativa do Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo (SLOMSKI, 2013).

A partir desta autonomia, os entes públicos passam a realização de planejamento para que seja possível a captação de receitas para gerir as despesas, sendo instrumento desta gestão o orçamento público, analisado na sequência.

### 1.4.2 Orçamento público

Estudos técnicos e científicos realizados pela Organização das Nações Unidas (ONU) resultaram na adoção de um Sistema de Planejamento Integrado com o objetivo de determinar ações a serem realizadas pelo poder público, escolhendo quais as alternativas prioritárias e colocando-as em execução (KOHAMA, 2010).

Atendendo a este Sistema de Planejamento, a Constituição Federal estabeleceu o sistema orçamentário que prevê a edição de lei de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento público anual por iniciativa do Poder Executivo (SLOMSKI,2013).

O orçamento é uma lei de iniciativa do Poder Executivo, conforme determinação do artigo 165 da Constituição Federal, visando estabelecer políticas públicas para o exercício, tendo por base os instrumentos de planejamento que também são apresentados no artigo anteriormente citado. Possuindo como conteúdo básico a estimativa de receitas e fixação ou autorização de despesas públicas (RAMOS, 2018, p. 16).

Trata-se o orçamento público de um instrumento de controle que assinala o caminho a ser seguido pela Administração Pública, dando-lhe, a partir da legislação orçamentária aprovada, autorização para a arrecadação e gasto das verbas arrecadadas dentro dos limites estabelecidos pelo orçamento. Por meio do orçamento público são, portanto, fixados os objetivos da administração de um ente, objetivos estes que serão desempenhados a partir do orçamento até a coordenação das atividades (LIMA, 2018). Por esta razão, ao analisar a realidade socioeconômica e financeira dos entes federados, imprescindível será a análise do desempenho orçamentário daquele ente.

A origem da palavra orçamento é de origem italiana: "orzare", que significa "fazer cálculos" (ASSIS, 2010). Sua finalidade última é de se tornar um instrumento de exercício da democracia em que os particulares exercem o direito por intermédio de seus mandatários de verem efetivadas as despesas públicas e autorizadas e executadas as arrecadações tributárias que estiverem autorizadas na lei orçamentária. Portanto, o orçamento é uma peça jurídica, sendo aprovado pelo legislativo para vigorar como lei, cujo objeto dispõe sobre a atividade financeira do estado, quer do ponto de vista das receitas, quer das despesas (RAMOS, 2018, p.12).

A atividade financeira do Estado, planejada por meio do orçamento público, é constituída por receitas, despesas e créditos públicos e disciplinada pelo Direito Financeiro, enquanto o Direito Tributário disciplina os tributos, que são uma das formas de origem das receitas públicas. O orçamento público é, portanto, um planejamento da Administração Pública. De acordo com a doutrinadora Diana Vaz de Lima:

O orçamento público também pode ser caracterizado como o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, os planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação de receitas a serem obtidas e dos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade (LIMA,2018, p.1).

Torna-se evidente que os governos (Federal, Estadual e Municipal) devem utilizar-se de ação planejada em sua gestão por meio dos instrumentos de planejamento citados (PPA, LDO, LOA) que constituem o sistema de planejamento integrado no Brasil, conhecido também como o processo planejamento-orçamento (KOHAMA, 2010).

A fim de compreender a elaboração de um orçamento público, importante o apontamento dos princípios orçamentários, que tem como objetivo estabelecer regras que visam alcançar racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle dos orçamentos públicos, sendo estes princípios válidos para todos os entes federativos - União, Estado, Distrito Federal e Municípios (MOP, 2021).

Os princípios orçamentários possuem por objetivo o estabelecimento de regras básicas que nortearão os processos de elaboração, execução e controle do orçamento público, com o propósito de conferir racionalidade, eficiência e transparência neste tema (RAMOS, 2018, p.24).

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento, publicado anualmente pelo Ministério da Economia Brasileiro (BRASIL/ME, 2021), são princípios orçamentários:

a) Princípio da Unidade ou Totalidade



No sentido da unidade ou totalidade, o orçamento público deve ser uno, sendo que cada ente governamental deve elaborar seu próprio e único orçamento. Este princípio está previsto pelo *caput* do artigo 2º da Lei 4.320/1964, com a finalidade de evitar múltiplos orçamentos vinculados a uma mesma pessoa política, devendo, desta forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas em cada exercício financeiro integrar um único documento legal vinculado a cada nível federativo, a Lei Orçamentária Anual – LOA (MOP, 2021).

#### b) Princípio da Universalidade

Previsto pelo *caput* do artigo 2º da Lei 4.320/1964 e recepcionado e normatizado pelo § 5º do artigo 165 da CF, pelo princípio da universalidade, a Lei Orçamentária Anual de cada um dos entes federados deverá conter todas as receitas e despesas relacionadas a todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público (MOP, 2021).

#### c) Princípio da Anualidade ou Periodicidade

De acordo com este princípio, o exercício financeiro trata-se do período ao qual se referem a previsão das receitas e a fixação das despesas orçamentárias registradas na Lei Orçamentária Anual. Este princípio está previsto pelo *caput* do artigo 2º da Lei 4.320/1964, e o exercício financeiro é definido pelo artigo 34 da mesma lei a coincidir com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano (MOP, 2021).

#### d) Princípio da Exclusividade

Pelo princípio da exclusividade, previsto pelo § 8º do art. 165 da CF, a Lei Orçamentária Anual – LOA não possuirá em sua redação nenhum dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação das despesas. Ficam ressalvados os casos da

necessidade de previsão de abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito (MOP, 2021).

e) Princípio do Orçamento Bruto

De acordo com este princípio, previsto pelo artigo 6º da Lei 4.320/1964, recomenda-se que o registro das receitas e despesas na Lei Orçamentária Anual – LOA seja pelo valor total e bruto, ficando vedadas quaisquer deduções (MOP, 2021).

f) Princípio da não Vinculação da Receita de Impostos

Este princípio é estabelecido pelo inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal e veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções que sejam previstas pela própria CF (MOP, 2021).

Além dos princípios elencados, a elaboração do orçamento público deve seguir uma periodicidade, estabelecida pela Constituição Federal, acontecendo de forma cíclica, formando uma orientação lógica a fim de guiar os projetos desempenhados pela administração pública, sendo esse processo denominado de ciclo orçamentário.

### 1.4.3 Ciclo orçamentário

A partir da Constituição Federal de 1988 o Estado passou a exercer a função de planejamento, contando com duas modalidades de plano, quais sejam, planos e programas nacionais, regionais e setoriais e os planos plurianuais (LIMA,2018).

O planejamento orçamentário é efetuado a partir de três instrumentos básicos: o Plano Plurianual (PPA), que é estruturado com programas compostos por ações com metas traçadas para 4 (quatro) anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o instrumento que define as diretrizes para elaboração e execução do orçamento, apresentando especificamente a meta para cada um dos 4 anos, individualmente, e a Lei Orçamentária Anual que é elaborada de acordo com as diretrizes apresentadas pela LDO, alocando os recursos a fim de alcançar as metas traçadas para o ano (LIMA,2018). De acordo com Lima:

Toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do PPA, ou seja, quatro anos. Na hierarquia da tríade orçamentária, o PPA é peça da mais alta hierarquia, embora essa tríade seja somente constituída de leis ordinárias. Esse é o modelo disposto no art. 165, § 7º da Constituição Federal, que estabelece que os orçamentos devem ser compatibilizados com o PPA. O § 2º do art. 165 da CF/1988 determina que a LOA deve ser elaborada conforme dispuser a LDO. E o art. 166 § 3º, I, prevê a admissão de emendas ao orçamento somente se compatíveis com o PPA e com a LDO (LIMA, 2018, p. 4).

O ciclo orçamentário trata-se de um processo dinâmico, que ocorre de forma contínua e com etapas articuladas entre si, por meio das quais os orçamentos são elaborados, discutidos, aprovados e posteriormente executados pela Administração pública, passíveis de avaliação e julgamento, de acordo com a lei. Este ciclo, que dura 4 anos, tem início com a elaboração do Plano Plurianual (PPA), passando pela elaboração, aprovação e execução da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), a execução destas, tendo fim apenas quando as prestações de contas dos entes públicos são aprovadas pelos Poderes Executivos e Legislativo de cada ente.

O ciclo orçamentário pode ser entendido como um processo contínuo e simultâneo, pelo qual se elabora, estuda, aprova, executa, controla e avalia toda a programação orçamentária e financeira das despesas pública (RAMOS, 2018, p.31).

Este ciclo orçamentário, forma um sistema de planejamento e orçamento que é integrado, reconhecido pela constituição federal e que deve ser adotado por todos os entes, ou seja, pela União, pelos Estados e pelos Municípios.

Embora exista o ciclo orçamentário definido é importante ressaltar que cada ente público será responsável por definir os prazos para envio, aprovação e sanção de seus respectivos instrumentos orçamentários (LIMA, 2018). Inexistindo esta previsão por algum dos entes, prevalecem os prazos definidos pela Constituição Federal para a União.

Após análise, estudo e conseqüente aprovação dos projetos de lei enviados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, respeitados seus prazos de envio contidos em lei, estes projetos se tornam leis e deverão ser devolvidos ao Chefe do Executivo (Presidente, Governadores ou Prefeitos) que deverá sancionar e publicar as leis

aprovadas. Com isto, devido ao princípio da publicidade existente na constituição federal que deve à administração Pública obedecer, esses atos ou leis deverão ser publicados para conhecimentos de todos os cidadãos, ou seja, é dada a ampla publicidade dos atos administrativos (RAMOS, 2018, p. 32).

Após compreender os instrumentos de planejamento e o ciclo orçamentário, com os princípios que o abrangem, é necessário passar à análise dos tipos de receita que um órgão público pode ter e de como esses recursos são aplicados na administração pública, na figura dos gastos públicos, devendo sempre estar voltados às necessidades da população (RAMOS, 2018).

A seguir será possível visualizar os aspectos que integram os dois eixos que movimentam a máquina pública, receita e despesa, uma vez que um ente público estará sempre buscando ampliar e administrar seus recursos para manter equilibradas receitas e despesas a fim de atender os gastos necessários à prestação dos serviços públicos.

#### 1.4.4 Receitas públicas

As receitas são o componente essencial do processo de planejamento e orçamento na administração pública. Por isso é importante entender, mesmo que de maneira breve, como a receita pública é definida e sua classificação.

Conforme apresentado, o ciclo orçamentário, representado pelo conjunto dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), têm por objetivo assegurar o equilíbrio nas contas públicas, para que, as despesas fixadas não ultrapassem o valor estimado para a arrecadação das receitas. A previsão das receitas é, no entanto, uma atividade complexa uma vez que a subestimação da arrecadação de determinada administração pública pode ensejar na limitação indevida dos gastos públicos, ou ainda, superestimar a arrecadação pode gerar problemas ainda mais graves uma vez que as despesas serão fixadas baseadas na superestima da receita, não tendo desta forma a administração condições para arcar com os compromissos assumidos para a execução das políticas públicas (RAMOS, 2018).

No setor público, a receita corresponde à soma de ingressos, impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recurso, arrecadados com a finalidade de atender às despesas públicas.

Veja que a somatória dos recursos arrecadados pelo Poder Público tem, única e exclusivamente, a função de atender às despesas públicas, essas entendidas como os gastos com educação, saúde, saneamento, segurança, infraestrutura e outros. Por essa razão, mencionamos anteriormente que a previsão das receitas é a primeira das atividades a serem desenvolvidas no processo de construção do orçamento público, visto que previstas as receitas do período, o gestor público tem condições de estabelecer as prioridades em relação às despesas públicas (RAMOS, 2018, p. 51).

A receita pública está classificada entre efetiva e não efetiva. A Receita Orçamentária Efetiva é aquela em que os ingressos de recursos não foram precedidos de registro de reconhecimento do direito e não constituem uma obrigação correspondente, enquanto, a Receita Orçamentária é aquela em que os ingressos de disponibilidades de recursos foram precedidos de registro do reconhecimento do direito ou constituem obrigações correspondentes, como por exemplo, os casos de operações de crédito uma vez que, mesmo gerando incremento aos cofres da administração, esse recurso gera a obrigação de pagar no futuro, no caso dos empréstimos (RAMOS, 2018).

A classificação da receita orçamentária é de utilização obrigatória para todos os entes da Federação, sendo o seu desdobramento facultativo. O desdobramento serve para que a informação seja melhor organizada e para que haja padronização. As receitas orçamentárias são classificadas ainda segundo os critérios de sua natureza, fonte/destinação de recursos e indicador de resultado primário, passando a ter a seguinte estrutura: categoria econômica, origem, espécie, desdobramento para identificação de peculiaridades da receita e tipo (RAMOS, 2018).

As receitas dividem-se ainda em originárias e derivativas. As receitas derivadas compreendem as receitas obtidas pelo poder público por meio da soberania estatal, decorrente de imposição constitucional ou legal, como por exemplo as receitas tributárias e as contribuições especiais. As receitas originárias compreendem as receitas arrecadadas por meio da exploração da atividade econômica pela Administração Pública, resultando principalmente de rendas do patrimônio mobiliário e imobiliário (aluguéis), preços públicos, prestação de serviços comerciais e de venda de produtos industriais ou agropecuários (MCASP, 2017).

Para melhor compreender o ingresso de recursos aos cofres públicos, as receitas são desmembradas em níveis, conforme categoria econômica, origem, espécie, rubrica, alínea e subalínea.

O nível categoria econômica classifica as receitas orçamentárias em receitas correntes e receitas de capital, sendo essas categorias detalhadas ainda em receitas correntes orçamentárias e intra orçamentárias (utilizadas para especificar operações entre órgãos e entidades integrantes do orçamento da mesma esfera governamental). Já o nível origem subdivide as categorias econômicas com o objetivo de identificar a origem das receitas no momento em que ingressam no patrimônio público. Nas receitas correntes serve para identificar se as receitas são compulsórias (tributos e contribuições), se são provenientes de atividades em que o Estado atua diretamente na produção (agropecuária, industrial ou de prestação de serviço), se são da sua exploração de patrimônio (patrimoniais), ou se provenientes de transferências destinadas ao atendimento de despesas correntes ou ainda outros tipos de ingressos. Já nas receitas de capital distinguem-se em operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências destinadas ao atendimento das despesas de capital ou ainda de ingressos de capital.

No nível espécie está vinculado à origem, sendo composto por títulos que permitem a qualificação mais detalhada do fato gerador dos ingressos das receitas, sendo possível identificar por exemplo, dentro de uma origem de receita tributária quais as suas espécies (impostos, taxas, contribuições de melhoria).

O nível rubrica identifica dentro de cada espécie de receita uma qualificação mais específica, agregando as receitas que tenham características semelhantes entre si. No nível alínea é identificado o nome da receita e registrada a entrada e saída dos recursos financeiros e no nível subalínea é constituído o nível mais analítico da receita.

#### 1.4.4.1 Receitas correntes

Quanto as receitas orçamentárias divididas em receitas correntes e receitas de capital, cabe uma maior abordagem, visando a análise orçamentária a ser realizada posteriormente. As receitas correntes são constituídas pelas receitas tributárias, de contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e as

provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e que são destinadas a atender despesas classificáveis como despesas correntes (SÃO PAULO, 2022).

A receita tributária é proveniente da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria e é privativa das entidades que tem o poder de tributar (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). É composta por impostos, taxas e contribuições de melhoria. A receita de contribuições, por sua vez, advém do ingresso proveniente de contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social que compreende a previdência social, a saúde e a assistência social. A receita patrimonial é composta pelo ingresso da fruição do patrimônio decorrente de bens imobiliários ou mobiliários, é composta por receitas imobiliárias, valores mobiliários, receitas de concessões ou permissões sobre a exploração de serviço público, e por outras receitas patrimoniais que não se enquadrem nos itens anteriores (SÃO PAULO, 2022).

Existe ainda a receita agropecuária que tem seu ingresso proveniente da atividade de exploração agropecuária de origem vegetal ou animal e seu derivados, ou outras receitas agropecuárias, a receita de serviços que é proveniente da prestação de serviços de atividades comerciais, financeiras, de transporte, de saúde, de comunicação, de armazenagem e de serviços científicos e tecnológicos de metrologia, entre outros serviços, e as transferências correntes que são recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, sendo, transferências intragovernamentais (transferências ocorridas entre diferentes esferas do governo), transferências de instituições privadas (contribuições e doações a governos realizadas por instituição privadas), transferências do exterior, transferências de pessoas (contribuições e doação recebidas de pessoas físicas) e as transferências recebidas mediante convênios firmados (SÃO PAULO, 2022).

Existem ainda as classificadas como outras receitas correntes que são aquelas provenientes de outras origens que não se enquadram nos itens anteriores como, multa e juros de mora, indenizações e restituições, receita de dívida ativa e outras receitas diversas.

As receitas correntes intra orçamentárias são receitas correntes dos órgãos, autarquias, fundações, empresas dependentes e de outras entidades integrantes do orçamento fiscal ou da seguridade social, sendo considerado quando o fato originário da receita seja decorrente de despesa de órgão, autarquia, fundação, empresa

dependente ou de outra entidade, constante destes orçamentos, no âmbito da mesma esfera governamental, incluindo receitas de contribuição, de serviços e outras receitas (SÃO PAULO, 2022).

#### 1.4.4.2 Receitas de capital

Receitas de capital são as receitas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de uma determinada dívida, da conversão, em espécie, de bens e direitos ou os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinadas como receita de capital. As receitas de capital são compostas pelas operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital (SÃO PAULO, 2022).

São consideradas receitas de capital de operação de crédito aquelas que provem da contratação de empréstimos ou financiamentos obtidos junto a entidades privadas ou estatais, externas (organizações sediadas no exterior) ou internas (entidades estatais ou particulares). A receita proveniente da alienação de bens surge pela alienação de componentes do ativo permanente, sejam eles bens móveis (títulos, mercadorias, bens inservíveis ou desnecessários e outros) ou bens imóveis (arrecadação pela alienação de bens imóveis de propriedade do Estado) (SÃO PAULO, 2022).

Por amortização de empréstimos são considerados os recursos advindos da amortização, ou seja, o recebimento de parcelas de empréstimos ou financiamentos que tenham sido concedidos por títulos ou contratos. Já por transferência de capital são considerados os recursos que provem de outras pessoas de direito público ou privado, independente de contraprestação direta de bens e serviços, incluindo as transferências intergovernamentais (transferências entre diferentes esferas do governo), transferências do exterior e transferências de convênios, além das outras receitas de capital provenientes de outras receitas não classificáveis nos itens anteriores (SÃO PAULO, 2022).

As receitas de capital intra-orçamentárias são as receitas de empresas estatais dependentes que integram o orçamento fiscal sempre que o fato originário decorrer



de despesa de órgão constante daquele orçamento, sem no âmbito da mesma esfera de governo.

#### 1.4.5 Despesas públicas

No que diz respeito às despesas públicas, podem ser pontuados dois fatores quanto ao gerenciamento dos gastos públicos, quais sejam, o fato de as demandas serem ilimitadas e crescentes, como a necessidade da expansão da execução de políticas sociais, e, na contramão, a escassez ou a limitação dos recursos financeiros. Esses fatores exigem dos agentes públicos esforço permanente na otimização da aplicação dos recursos. Definir prioridades e estabelecer metas são ações que exigem a realização de despesas com vistas a atender a necessidade da população (RAMOS, 2018).

A despesa orçamentária pode ser classificada quanto ao impacto na situação patrimonial líquida em despesa orçamentária efetiva, que é aquela em que o comprometimento do orçamento não é constituído o reconhecimento de um bem, um direito ou uma obrigação correspondente, e em despesa orçamentária não efetiva, que é aquela que o comprometimento do orçamento constitui o reconhecimento de um bem, um direito ou uma obrigação correspondente (MCAPS, 2017).

Em relação a despesa ainda, pode-se dizer que as despesas necessárias a manutenção da máquina pública (energia elétrica, folha de pagamentos dos servidores, combustível, medicamentos para distribuição, entre outros), serão classificados como despesas correntes ou de custeio e os gastos realizados para fins de investimentos como a construção de uma nova Unidade Básica de Saúde - UBS ou aquisição de computadores, mobílias, entre outras matérias permanentes, serão classificadas como despesas de capital (RAMOS, 2017).

A despesa pública será detalhada ainda em grupo de natureza ou despesa, tratado como um agregador de elementos de despesa orçamentária com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, sendo discriminados em pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida (MCASP, 2017).

Existe ainda a classificação por Modalidade de Aplicação, com a finalidade de indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito

na mesma esfera de Governo ou por outro ente ou suas entidades, Elemento de Despesa, que tem a finalidade de identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros entre outros (RAMOS, 2018).

A Lei complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, surge com a necessidade de alcançar o equilíbrio nas contas públicas e o controle sobre o endividamento público, gerando um movimento mundial em busca de melhores gestões fiscais voltadas à área pública (PELEGRINI, 2013).

A responsabilidade na gestão fiscal, portanto, pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (RAMOS, 2018, p. 57)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) que tem como três pontos base o planejamento, a transparência e o controle, exige dos entes públicos que elaborem e divulguem sua programação financeira e seu cronograma, com metas mensais a realizarem-se durante o exercício financeiro. O cumprimento das metas fiscais exige dos gestores públicos preocupação e cuidado constantes com os recursos arrecadados e a adequada aplicação dos recursos voltados a atender as necessidades dos cidadãos.

A partir dos aspectos da transparência a LRF tornou obrigatória a divulgação de demonstrativos que evidenciem as operações executadas pela administração pública, chamados Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária - RREO e os Relatórios de Gestão Fiscal - RGF. Considerando o objetivo do presente trabalho, é por meio do RREO, disponibilizado via portal da transparência, que o fluxo de receitas e despesas do município selecionado será analisado.

Identificados os aspectos históricos e legais que constituem um orçamento público e a fim de verificar quais os reflexos da crise do capital e do endividamento público nos orçamentos públicos em especial no montante destinado à execução de

políticas sociais, se faz necessário analisar o caso prático de determinado ente público, o que ocorre na sequência.

## 2 ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE MEDIANEIRA

Considerando o contexto abordado até aqui, tendo sido analisadas as políticas sociais e a importância histórica da sua execução perante a população e a finalidade e destinação do fundo público em consonância com a realidade da crise do capital, em especial no período compreendido entre 2013 a 2020 e do sistema da dívida pública com seus reflexos na execução das políticas sociais, é necessário que o conteúdo até aqui construído seja visualizado em um caso orçamentário prático.

Esta visualização concreta se faz possível a partir da análise do fluxo orçamentário de um ente público, a fim de verificar quais os impactos reais gerados sobre as realidades orçamentárias dos entes públicos e sobre os investimentos voltados à execução das políticas sociais.

Foi selecionado para esta análise o Município de Medianeira, localizado no extremo oeste do estado do Paraná. Será realizado neste capítulo, primeiramente, um diagnóstico socioeconômico do município, a fim de identificar a realidade econômica local, e, após, será realizada a análise do fluxo de receitas e despesas no orçamento municipal bem como do investimento realizado em políticas sociais no município, tomando como referência o período a partir de 2013 - ano imediatamente anterior ao início da acentuação da crise econômica no Brasil - para que seja possível uma análise de como a realidade orçamentária municipal em questão tem se desenvolvido no período em que a crise econômica encontra-se cada mais acentuada no país.

### 2.1 DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO DE MEDIANEIRA/PR

O nascimento do Município de Medianeira foi planejado em 1949 na cidade gaúcha de Bento Gonçalves. Os pioneiros foram se instalando inicialmente e em seguida novas famílias, em sua maioria de origem italiana e alemã, que vinham em busca de terras férteis no extremo oeste paranaense.

Localizado na microrregião do Oeste do Paraná, o Município de Medianeira possui uma área territorial de 328.732 km<sup>2</sup> (0,16% do território do estado do Paraná), com população estimada de 46.574 habitantes (0,40% do total da população paranaense), conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020). O interior do município é formado por 29 comunidades, com diversas famílias

residentes (11% da população medianeirense vive na área rural) e 12 bairros (subdivididos em 126 loteamentos). As mulheres são 50,8 do total de habitantes e os homens 49,2%. A população equivale a uma densidade demográfica de 140,5 habitantes por km<sup>2</sup> (Plano Municipal de Saúde, 2022).

De acordo com os censos demográficos de 2000 e 2010 (IBGE), houve uma redução na faixa etária de 0 a 14 anos (diminuição de 10,53%) e um aumento expressivo da população acima de 20 anos, estando a faixa etária mais populosa entre 20 a 49 anos. Medianeira apresenta tendência de envelhecimento da população, tendo um aumento de 35,27% na população acima de 60 anos em um prazo de 10 anos.

Medianeira está localizada a 60 quilômetros de Foz do Iguaçu e a 577,30 quilômetros de Curitiba (capital). Tem como limites os municípios de: Missal e Ramilândia ao norte, Matelândia ao leste, São Miguel do Iguaçu e Itaipulândia a oeste e ao sul Serranópolis do Iguaçu. O município é cortado pela rodovia BR 277, que liga o Estado do Paraná com a tríplice fronteira com os países Argentina e Paraguai (Plano Municipal de Saúde, 2022).

Medianeira está em franca expansão e abriga diversas indústrias, universidades federal e privada, fato que traz ao município muitos estudantes e trabalhadores de diversas regiões do país e também estrangeiros (paraguaios, argentinos, cubanos, haitianos). Importantes ressaltar que essa população que vem ao município para estudo e trabalho utiliza-se, e ainda aqueles que vem do Paraguai, devido a proximidade da fronteira, utilizam-se dos serviços de saúde, assistência social e de educação do município (Plano Municipal de Saúde, 2022).

Quanto aos aspectos socioeconômicos e de infraestrutura, trata-se de um município de relevância na região Oeste que se destaca pela alta regularidade de vendas e pelo elevado potencial de consumo. De acordo com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento - IPARDES (2022) destacam-se o abate e a fabricação de produtos de carne (em especial de suínos), a fabricação de produtos alimentícios e o comércio atacadista de mercadorias em geral, tendo, por esta razão, uma alta demanda no que diz respeito à geração de empregos, estando a ocupação predominante destes trabalhadores nas linhas de produção das grandes fábricas. O setor agroindustrial é a base da economia do município.

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL/IBGE, 2020) o município possui PIB (produto interno bruto) per capita de R\$ 42.296,00 (quarenta e dois mil duzentos e noventa e seis reais). Comparado aos demais municípios do estado, sua posição é de 70/399. Ainda de acordo com o caderno IPARDES (2022), o Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes, é de R\$ 1.953.985,576 (um milhão novecentos e vinte e nove mil quatrocentos e dezenove reais).

Ainda segundo o IBGE, em 2019 o salário médio mensal dos medianeirenses era de 2,4 salários mínimos, com uma proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 44,0% do total da população. Na comparação com outros municípios do Estado, ocupava neste quesito posição 34 de 399. O último levantamento do IDH - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, realizado em 2010 (IBGE), colocou Medianeira em 13º lugar no ranking do Paraná com IDH 0,763.

A concentração de renda entre as classes econômicas no município de Medianeira, no entanto, pode ser considerada baixa, considerando que 64,7% do total de remunerações da cidade estão nas faixas de menor poder aquisitivo, enquanto apenas 11,1% das remunerações representam classes mais altas. A população economicamente ativa, da faixa etária de 20 a 59 anos teve um aumento de 16,38% em 10 anos (IBGE, 2000 a 2010).

Passando à alguns dados relacionados à Educação, medianeira possui 08 colégios estaduais, com 1933 alunos matriculados no ensino médio, 13 Escolas Municipais, que atendem desde a Educação Infantil (Pré I) até o 5º ano do Ensino fundamental, com 226 turmas, e 08 Centros de Educação Infantil com 86 turmas, com um total aproximado de 5.800 alunos na rede municipal. Além destes, 02 escolas privadas de educação infantil e fundamental, 02 creches privadas, 01 universidade tecnológica federal e 01 universidade privada. Em 2019 os alunos dos anos iniciais da rede pública tiveram nota média de 7,3 no IDEB - Índice de Desenvolvimento na Educação Básica, enquanto para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 5,1. A taxa de escolarização para pessoas de 06 a 14 anos foi de 98,7, em 2010 (Plano Municipal de Saúde, 2022).

No que tange os dados constantes do CAD - Cadastro Único do SUS, atualizado em junho de 2021, o município de Medianeira possui 01 Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, com 4.905 famílias cadastradas, sendo 549

com renda per capita familiar de até R\$ 89,00 (extrema pobreza), 456 com renda per capita familiar entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 (pobreza), 2.006 com renda per capita familiar entre R\$ 178,01 e meio salário mínimo, 1.924 com renda per capita acima de meio salário mínimo. São 1.005 famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Considerando a população estimada segundo o CENSO IBGE 2010, 6,65 % da população do município estão abaixo da linha da pobreza (Plano Municipal de Saúde, 2022).

Na área da saúde o Município possui 09 Unidades Básicas de Saúde, 01 Unidade de Pronto Atendimento - UPE, 01 Centro de Atenção Psicossocial - CAPS, 01 Centro de Especialidades Odontológicas - CEO e 01 Laboratório Municipal. Medianeira faz também parte do Consórcio Intermunicipal de Saúde - CISI, para atendimento de especialidades médicas. Na rede hospitalar, o Município conta atualmente com 01 hospital filantrópico e contratualizado pelo Governo do Estado e do Município que contém 58 leitos utilizados pelo SUS, sendo, 03 leitos de UTI adulto tipo II, 01 unidade de isolamento, 13 leitos de cirurgia geral, 18 leitos de clínica geral, 06 leitos de obstetrícia cirúrgica, 14 leitos de pediatria e 03 cirúrgico/diagnóstico/terapêuticos (Plano Municipal de Saúde, 2022).

Visando os fluxos assistenciais voltados aos usuários do Sistema Único de Saúde, Medianeira possui programas de linha de cuidado à saúde da mulher e atenção materno infantil, de cuidado à saúde da criança e do adolescente, à saúde do idoso, às condições crônicas, à pessoas com deficiência, saúde mental e saúde bucal (Plano Municipal de Saúde, 2022).

No último Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM, 2016) Medianeira ficou na posição 8º no Estado, com nota 0,8542, considerado como um município de alto desenvolvimento nas áreas de saúde, educação, emprego e renda (Plano Municipal de Saúde, 2022).

## 2.2 FLUXO DE RECEITAS E DESPESAS DO MUNICÍPIO DE MEDIANEIRA: 2013/2020.

Este item tem como objetivo apresentar o fluxo de recursos (receitas e despesas) do município de Medianeira/PR no período de 2013 a 2020, com vistas a evolução das receitas e despesas, utilizando como fonte de informação os relatórios de Balanço

Orçamentário e o Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção, que podem ser acessados por meio do Portal da Transparência do Município (Relatórios Legais. Relatório Resumido da Execução Orçamentária<sup>4</sup>). Todos os valores anualmente levantados e disponibilizados pelas tabelas foram ajustados monetariamente para janeiro de 2021, com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), desconsiderando a desvalorização sofrida pela moeda em decorrência da inflação, conforme metodologia indicada por Nelson Cardoso Amaral (AMARAL,2012).

A análise da evolução das receitas realizadas e despesas liquidadas do município de Medianeira/PR, realizada neste item, será desenvolvida quanto a categoria econômica para as receitas, enquanto para as despesas serão analisadas quanto a categoria econômica, ao Grupo de Natureza de Despesa e de acordo com a Classificação Funcional (Despesas por Função).

### 2.2.1 Análise das receitas

Conforme apontado anteriormente, o orçamento público municipal é formado por receitas que, conforme preceitua a Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964), são classificadas em duas categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital, sendo aqui analisadas neste sentido.

Na tabela 1 é apresentada a evolução das Receitas do município de Medianeira/PR, de acordo com a categoria econômica, no período de 2013 a 2020.

**Tabela 1 - Evolução das Receitas do município de Medianeira/PR, inclusive receitas intra orçamentárias, de acordo com a categoria econômica, no período de 2013-2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).**

Ano	Receitas Correntes [1]	Receitas de Capital [2]	Total de Receitas [3]	% [1/3]	% [2/3]	% [1+2]/3
2013	112.375.145	10.920.328	123.295.473	91,14%	8,86%	100%
2014	119.652.952	12.131.190	131.784.142	90,79%	9,21%	100%
2015	126.963.812	10.010.416	136.974.227	92,69%	7,31%	100%

<sup>4</sup> Disponível em: < <https://www.medianeira.pr.gov.br/transparencia/>>. Acesso em 23 mai., 2021.



2016	144.901.538	14.319.750	159.221.288	91,01%	8,99%	100%
2017	154.482.237	12.216.342	166.698.579	92,67%	7,33%	100%
2018	163.030.988	6.574.593	169.605.581	96,12%	3,88%	100%
2019	172.407.731	14.097.497	186.505.228	92,44%	7,56%	100%
2020	185.777.417	5.095.565	190.872.982	97,33%	2,67%	100%
<b>Δ 2013-2020</b>	<b>65,32%</b>	<b>-53,34%</b>	<b>54,81%</b>			
<b>2013-2020: % Médio</b>				<b>93,03%</b>	<b>6,97%</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Medianeira. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração da autora. 2022.

A partir da observação da tabela 1, o total de Receitas do município, somadas as Receitas Correntes e Receitas de Capital, apresentou crescimento, em termos reais, de 54,81%, tendo evoluído de R\$ 123.295.473 (cento e vinte e três milhões duzentos e noventa e cinco mil quatrocentos e setenta e três reais) em 2013 para R\$ 190.872.982 (cento e noventa milhões oitocentos e setenta e dois mil e novecentos e oitenta e dois reais) em 2020.

As Receitas Correntes representam, em média, 93,03% e as Receitas de Capital 6,97% do total de Receitas do município no período compreendido entre 2013 a 2020. Neste mesmo período, as Receitas Correntes apresentam um crescimento (65,32%) e as Receitas de Capital (-53,34%) apresentaram evolução negativa. Situação das receitas serão detalhadas nas tabelas 2 a 5.

Na tabela 2 é apresentada a evolução discriminada das Receitas Correntes.

**Tabela 2 - Evolução das Receitas Correntes discriminadas, inclusive intra orçamentárias, do município de Medianeira/PR no período de 2013-2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).**

ANO	TRIBUTÁRIA	CONTRIBUIÇÕES PATRIMONIAL	SERVIÇOS	TRANSFERENCIAS CORRENTES	OUTRAS RECEITAS	TOTAL	
2013	23.503.062	3.171.352	1.454.217	895.284	81.147.749	2.203.480	112.375.145
2014	24.357.154	3.416.485	2.024.271	858.216	86.918.280	2.078.545	119.652.952
2015	25.812.455	3.541.238	2.492.961	848.310	91.897.238	2.371.610	126.963.812
2016	27.291.808	15.690.739	5.566.583	704.290	94.107.182	1.540.936	144.901.538
2017	31.049.614	17.681.623	4.167.553	661.584	98.017.412	2.904.453	154.482.237
2018	36.264.368	17.135.434	3.863.085	632.349	100.201.943	4.933.810	163.030.988

2019	39.586.866	17.694.270	6.655.303	934.347	105.758.053	1.778.892	172.407.731
2020	41.391.438	20.561.943	6.233.627	1.063.649	114.743.859	1.782.900	185.777.417
Δ							
2013- 2020	<b>76,11%</b>	<b>548,37%</b>	<b>328,66%</b>	<b>18,81%</b>	<b>41,40%</b>	<b>-19,09%</b>	<b>65,32%</b>

**Fonte:** Medianeira, 2020. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração da autora. 2022.

No período de 2013 a 2020 o total de receitas correntes evoluiu de R\$ 112.375.145 em 2013 para 185.777.417 em 2020, um crescimento de 65,32%. No entanto, o crescimento das receitas que compõe as Receitas Correntes ocorreu de forma diferenciada, sendo que, em termos financeiros, as receitas provenientes da exploração do patrimônio estatal: Receitas Imobiliárias, Receitas de Valores Mobiliários, Compensações Financeiras e Outras Receitas Patrimoniais (Receita Patrimonial) e as provenientes de Contribuições: Contribuições Sociais e Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação (Contribuições) foram as receitas que apresentaram maior crescimento no período de 2013 a 2020.

Por outro lado, as Transferências Correntes (Transferências Intragovernamentais, Transferências de Instituições Privadas e Transferência por meio de Convênios), provenientes do governo federal e estadual, apresentaram crescimento inferior, o terceiro menor crescimento.

Na sequência, a tabela 3 apresenta a participação percentual de todas as receitas que compõe o total da Receitas Correntes do Município.

**Tabela 3 - Receitas Correntes discriminadas, inclusive intra orçamentárias, do município de Medianeira/PR no período de 2013 a 2020 em termos percentuais.**

ANO	TRIBUTÁRIA [1]	CONTRIBUIÇÕES PATRIMONIAL	SERVIÇOS	TRANSFERÊNCIAS		TOTAL	
				CORRENTES [2]	OUTRAS RECEITAS		
2013	20,91%	2,82%	1,29%	0,80%	72,21%	1,96%	<b>100%</b>
2014	20,36%	2,86%	1,69%	0,72%	72,64%	1,74%	<b>100%</b>
2015	20,33%	2,79%	1,96%	0,67%	72,38%	1,87%	<b>100%</b>
2016	18,83%	10,83%	3,84%	0,49%	64,95%	1,06%	<b>100%</b>
2017	20,10%	11,45%	2,70%	0,43%	63,45%	1,88%	<b>100%</b>

2018	22,24%	10,51%	2,37%	0,39%	61,46%	3,03%	<b>100%</b>
2019	22,96%	10,26%	3,86%	0,54%	61,34%	1,03%	<b>100%</b>
2020	22,28%	11,07%	3,36%	0,57%	61,76%	0,96%	<b>100%</b>
<b>% Médio 2013-2019</b>	<b>21,00%</b>	<b>7,82%</b>	<b>2,63%</b>	<b>0,57%</b>	<b>66,27%</b>	<b>1,69%</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Medianeira. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração da autora. 2022.

De acordo com a tabela 3, a maior parte das Receitas Correntes do município de Medianeira/PR são resultado das Transferências Correntes, que são as transferências dos governos federal e estadual ao município e destinadas ao pagamento de despesas correntes, e da arrecadação Tributária que é proveniente dos Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria. No período de 2013 a 2020, as Transferências Correntes representam, em média, 66,27% e a arrecadação Tributária representou 21% do total de Receitas Correntes. Somadas, essas duas fontes representam 87,27% do total de Receitas Correntes de 2013 a 2020.

Importante ressaltar o que ocorre em relação as Transferências Correntes que, proporcionalmente, em relação ao total de Receitas Correntes, apresentam queda de 72,21% em 2013 para 61,76% em 2020, enquanto, proporcionalmente, tiveram crescimento percentual a arrecadação Tributária (Receita Tributária), de 20,91% em 2013 para 61,76% em 2020, as Receitas de Contribuição, de 2,82% em 2013 para 11,07% em 2020 e a Receita Patrimonial, de 1,29% em 2013 para 3,36% em 2020.

Seguindo, a tabela 4 apresenta a evolução discriminada das Receitas de Capital do município.

**Tabela 4 - Evolução das Receitas de Capital discriminadas, inclusive intraorçamentárias, do município de Medianeira/PR no período de 2013-2020.(Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).**

<b>ANO</b>	<b>Operações de Crédito</b>	<b>Alienação de Bens</b>	<b>Amortização de Empréstimos</b>	<b>Transferências De Capital</b>	<b>Total</b>
2013	3.335.949	880.005	163.018	6.541.356	10.920.328
2014	2.328.359	186.265	218.746	9.397.819	12.131.190
2015	2.513.661	2.383.212	115.560	4.997.982	10.010.416
2016	7.651.626	3.530.237	0	3.137.886	14.319.750

2017	1.932.710	6.341.600	0	3.942.032	12.216.342
2018	297.912	888.099	0	5.388.582	6.574.593
2019	9.088.370	120.287	0	4.888.840	14.097.497
2020	1.113.171	0	0	3.982.395	5.095.565
<b>Δ 2013-2020</b>	<b>-66,63%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-39,12%</b>	<b>-53,34%</b>

**Fonte:** Medianeira. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração da autora. 2022.

No período de 2013 a 2020 o total de Receitas de Capital teve uma evolução decrescente, tendo diminuído de R\$ 10.920.328 (dez milhões novecentos e vinte mil trezentos e vinte e oito reais) em 2013 para R\$ 5.095.565 (cinco milhões noventa e cinco mil quinhentos e sessenta e cinco reais) em 2020.

É possível perceber a partir da tabela que o governo municipal tem recorrido às Operações de Crédito (Empréstimos) para fins de ampliar as suas receitas. Muito embora o valor das operações de crédito em 2020 tenha sido menor do que no ano de 2013, gerando a diminuição percentual, importante destacar o valor de R\$ 9.088.370 (nove milhões oitenta e oito mil cento e setenta e um reais) no ano de 2019, o maior valor em operação de crédito do período. A condição deste crédito e sua destinação serão analisadas a diante. Importante destacar ainda que, desde o ano de 2016, não houve amortização de empréstimos.

Em busca de uma análise mais precisa, a tabela 5 apresenta a evolução discriminada das operações de crédito internas (contratadas em moeda nacional) e externas (contratadas em moeda estrangeira: Dólar dos EUA).

**Tabela 5 - Evolução das operações de Crédito Internas e Externas do município de Medianeira/PR no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).**

ANO	OPERAÇÕES DE CRÉDITO (R\$)			OPERAÇÕES DE CRÉDITO (%)		
	Internas [1]	Externas [2]	Total [3]	Internas [4] = [1/3]	Externas [5] = [2/3]	Total [4] + [5]
2013	3.335.949	0,00	3.335.949	100	0,00	100
2014	2.328.359	0,00	2.328.359	100	0,00	100

2015	2.513.661	0,00	2.513.661	100	0,00	100
2016	7.651.626	0,00	7.651.626	100	0,00	100
2017	1.932.710	0,00	1.932.710	100	0,00	100
2018	297.912	0,00	297.912	100	0,00	100
2019	9.088.370	0,00	9.088.370	100	0,00	100
2020	1.113.171	0,00	1.113.171	100	0,00	100
<b>Δ 2013-2020</b>	<b>23.776.814</b>	<b>0,00</b>	<b>23.776.814</b>	<b>100</b>	<b>0,00</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Medianeira. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração da autora. 2022.

No período de 2013 a 2020 o município de Medianeira/PR não recorreu a nenhuma operação de crédito em moeda estrangeira, no entanto, realizou na somatória do período um total de R\$ 23.776.814 (vinte e três milhões setecentos e setenta e seis mil oitocentos e quatorze reais) em empréstimos contratados em moeda nacional.

Adiante, será realizada uma análise específica desses empréstimos, por meio da apresentação de tabelas que contenham encargos, juros e amortizações, prazos para pagamento, dentre outros, destacando as instituições por meio das quais os empréstimos foram adquiridos, o tipo de empréstimo e para qual infraestrutura social do município o recurso foi destinado, constando ainda contrapartidas ou existência de aditivos.

Na tabela 6, são apresentadas as Receitas de Capital discriminadas em termos percentuais.

**Tabela 6 - Receitas de Capital (discriminadas) do município de Medianeira/PR no período de 2013 a 2020 em termos percentuais.**

<b>ANO</b>	<b>Operações de Crédito</b>	<b>Alienação de Bens</b>	<b>Amortização de Empréstimos</b>	<b>Transferências De Capital</b>	<b>Total</b>
2013	30,55%	8,06%	1,49%	59,90%	100%
2014	19,19%	1,54%	1,80%	77,47%	100%
2015	25,11%	23,81%	1,15%	49,93%	100%
2016	53,43%	24,65%	0,00%	21,91%	100%
2017	15,82%	51,91%	0,00%	32,27%	100%

2018	4,53%	13,51%	0,00%	81,96%	100%
2019	64,47%	0,85%	0,00%	34,68%	100%
2020	21,85%	0,00%	0,00%	78,15%	100%
<b>% Médio 2013-2020</b>	<b>29,37%</b>	<b>15,54%</b>	<b>0,56%</b>	<b>54,53%</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Medianeira. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração da autora. 2022.

No período de 2013 a 2020, as Operações de Crédito representam, em média, 29,37% do total das Receitas de Capital, enquanto as Transferências de Capital (transferências do governo federal e estadual) representam em média 54,53% do total das Receitas de Capital. Entretanto, muito embora na análise do percentual geral do período o percentual das Transferências de Capital seja maior do que o das Operações de Crédito, importante ressaltar os percentuais dos anos específicos de 2016 e 2019.

No ano de 2016 as Transferências de Capital representam apenas 21,91% do total de Receitas de Capital, se ocorrendo o município neste mesmo ano de um percentual de 53,43% do total das Receitas de Capital em operações de crédito. O mesmo ocorre no ano de 2019, quando, com o percentual das Transferências de Capital em 34,68% do total das Receitas de Capital, o município efetua 64,47% do total das Receitas de Capital em Operações de Crédito.

Portanto, é possível perceber que as Transferências Governamentais (de capital) destinadas ao município de Medianeira/PR vem se retraindo em termos proporcionais, tendo o Poder Executivo recorrido à Operações de Crédito (empréstimos) para ampliar a sua capacidade de investimento.

Finalizando a análise sobre as receitas orçamentárias do município de Medianeira/PR, a tabela 7 apresenta a participação percentual das três maiores receitas que compõe o total de receitas do município (Receitas Correntes e Receitas de Capital).

**Tabela 7 - Participação percentual das Transferências Correntes, da Receita Tributária, das Contribuições e das demais receitas em relação ao total das receitas (Receitas Correntes e Receitas de Capital) do município de Medianeira/PR no período de 2013 a 2020.**

ANO	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	RECEITA TRIBUTÁRIA	CONTRIBUIÇÕES	DEMAIS RECEITAS	RECEITA TOTAL (CORRENTES E DE CAPITAL)
2013	65,82%	19,06%	2,57%	12,55%	100,00%
2014	65,96%	18,48%	2,59%	12,97%	100,00%
2015	67,09%	18,84%	2,59%	11,48%	100,00%
2016	59,10%	17,14%	9,85%	13,90%	100,00%
2017	58,80%	18,63%	10,61%	11,97%	100,00%
2018	59,08%	21,38%	10,10%	9,44%	100,00%
2019	56,71%	21,23%	9,49%	12,58%	100,00%
2020	60,12%	21,69%	10,77%	7,43%	100,00%
<b>2013-2020 % Médio</b>	61,58%	19,56%	7,32%	11,54%	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Medianeira. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração da autora. 2022.

**Nota:** Nas Demais Receitas estão incluídas as receitas Patrimonial, de Serviços e Outras Receitas (Receitas Correntes) e as receitas resultantes de Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos e Transferências de Capital (Receitas de Capital).

No período de 2013 a 2020 as Transferências Correntes representaram, em média, 61,58% e a receita resultante da arrecadação Tributária representou 19,56% do total das receitas orçamentárias do município. Somadas, essas duas receitas representam, em média, 81,14% da receita total disponível. Se somadas as Transferências Correntes, a Receita Tributária e as Contribuições no período de 2013 a 2020, tais receitas representam, em média, 88,46% do total das receitas orçamentárias do município.

Ocorre que, no período indicado, as receitas orçamentárias municipais resultantes das Transferências Correntes apresentaram uma retração em termos proporcionais, indo de 65,82% em 2013 para 60,12% em 2020, enquanto,

proporcionalmente, o município ampliou a Receita Tributária, evoluindo de 19,06% em 2013, para 19,56% em 2020.

## 2.2.2 Análise das despesas

Na sequência, importante se faz a análise da evolução das despesas orçamentárias do município de Medianeira/PR, de acordo com Categoria Econômica, o Grupo de Natureza da Despesa e de acordo com a classificação funcional (despesas por Funções).

A tabela 8 apresenta a evolução das despesas do município, de acordo com a categoria econômica, no período de 2013 a 2020.

**Tabela 8 - Evolução das Despesas do município de Medianeira/PR, de acordo com a categoria econômica, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).**

ANO	Despesas Correntes [1]	Despesas de Capital [2]	Total Despesas [3]	% [1/3]	% [2/3]	% [1+2]/3
2013	99.655.954	7.916.357	107.572.311	92,64%	7,36%	100%
2014	101.578.732	14.362.834	115.941.566	87,61%	12,39%	100%
2015	116.426.927	14.895.552	131.322.479	88,66%	11,34%	100%
2016	130.477.814	18.736.166	149.213.980	87,44%	12,56%	100%
2017	141.474.045	21.385.538	162.859.583	86,87%	13,13%	100%
2018	141.994.812	10.456.074	152.450.886	93,14%	6,86%	100%
2019	145.327.204	11.886.708	157.213.912	92,44%	7,56%	100%
2020	144.102.702	7.932.521	152.035.223	94,78%	5,22%	100%
Δ 2013-2020	<b>44,60%</b>	<b>0,20%</b>	<b>41,33%</b>	<b>90,45%</b>	<b>9,55%</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Medianeira. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração da autora. 2022.

No período de 2013 a 2020 o total de despesas do município (Despesas Correntes e Despesas de Capital) apresentou um crescimento de 44,17%, tendo evoluído de R\$ 100.597.401 (cem milhões quinhentos e noventa e sete mil quatrocentos e um reais) em 2013 para R\$ 145.033.597 (cento e quarenta e cinco milhões trinta e três mil quinhentos e noventa e sete reais) em 2020.



No período indicado as Despesas Correntes foram mais expressivas em relação ao total de despesas do município de Medianeira/PR, representando em média 90,37% e as Despesas de Capital 9,36% do total das despesas municipais.

Na tabela 9 é apresentada a evolução discriminada das Despesas Correntes.

**Tabela 9 - Evolução das Despesas Correntes do município de Medianeira/PR, discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).**

ANO	Despesas			Total
	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos	Outras Despesas Correntes	
2013	56.929.489	1.639.323	41.087.142	99.655.954
2014	55.565.124	1.330.941	44.682.667	101.578.732
2015	64.578.853	1.468.174	50.379.901	116.426.927
2016	80.006.594	1.651.976	48.819.244	130.477.814
2017	88.474.267	1.890.137	51.109.640	141.474.045
2018	89.013.966	1.577.898	51.402.948	141.994.812
2019	89.061.315	1.564.535	54.701.354	145.327.204
2020	92.385.251	944.744	50.772.707	144.102.702
Δ 2013-2020	<b>62,28%</b>	<b>-42,37%</b>	<b>23,57%</b>	<b>44,60%</b>

**Fonte:** Medianeira. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração da autora. 2022.

De acordo com a tabela 9, no período compreendido entre 2013 a 2020, as despesas com Pessoal e Encargos Sociais apresentaram um crescimento de 62,28%, Outras Despesas Correntes crescimento de 23,57%, enquanto as despesas com Juros e Encargos apresentaram diminuição percentual de -42,37%.

O fato de ocorrer a diminuição das despesas com juros e encargos, no entanto, neste momento é apenas relativa, uma vez que, muito embora aparentem ser relativamente baixos, não são insignificantes no conjunto do período analisado, e relacionados com as despesas de capital que são em determinados anos crescentes, tendo como exemplo os empréstimos, que apresentarão seus custos mais a frente, gerando implicações futuras.

Na tabela 10, é apresentada a evolução das Despesas Correntes do município em termos percentuais.

**Tabela 10 - Despesas Correntes do município de Medianeira/PR, discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).**

ANO	Pessoal e Encargos	Juros e Encargos	Outras Despesas	Total
	Sociais		Correntes	
2013	57,13%	1,64%	41,23%	100%
2014	54,70%	1,31%	43,99%	100%
2015	55,47%	1,26%	43,27%	100%
2016	61,32%	1,27%	37,42%	100%
2017	62,54%	1,34%	36,13%	100%
2018	62,69%	1,11%	36,20%	100%
2019	61,28%	1,08%	37,64%	100%
2020	64,11%	0,66%	35,23%	100%
Δ 2013-2020:	<b>59,90%</b>	<b>1,21%</b>	<b>38,89%</b>	<b>100%</b>
% Médio				

**Fonte:** Medianeira. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração da autora. 2022.

A tabela 10 possibilita a visualização das Despesas Correntes do Município de Medianeira em termos percentuais, ficando demonstrado que a maior parte das Despesas Correntes do município fica concentrada nas despesas com Pessoal e Encargos Sociais que incluem, por exemplo, as despesas com a remuneração dos servidores públicos municipais que prestam serviço à população medianeirense.

As despesas com Juros e Encargos por sua vez representam apenas 1% do total das Despesas Correntes do município. No entanto, mesmo sendo relativamente baixo o percentual de endividamento até o momento, é possível perceber que município, no decorrer do período, vem efetuando gradativamente um certo volume de empréstimos para suportar necessidades de infraestrutura para as políticas sociais em razão de que os governos federal e estadual gradativamente investem ou transferem menos investimentos sociais no município.

Esse processo de endividamento irá trazer gradativamente consequências e implicações financeiras para os cofres municipais, ou seja, cada vez mais haverá uma sobrecarga de despesas em âmbito municipal, gerando prejuízos a médio prazo com a manutenção de direitos e políticas sociais.

Dando sequência a análise, a tabela 11 apresenta em termos financeiros a evolução discriminada das Despesas de Capital no período entre 2013 a 2020.

**Tabela 11 - Evolução das Despesas de Capital do município de Medianeira/PR, discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).**

<b>ANO</b>	<b>Investimentos</b>	<b>Amortização/Refinanciamento da dívida</b>	<b>Total</b>
2013	3.840.701	4.075.656	7.916.357
2014	10.333.025	4.029.809	14.362.834
2015	11.018.840	3.876.712	14.895.552
2016	15.087.871	3.648.295	18.736.166
2017	14.813.999	6.571.539	21.385.538
2018	5.255.953	5.200.122	10.456.074
2019	7.292.042	4.594.666	11.886.708
2020	4.684.271	3.248.250	7.932.521
<b>Δ 2013-</b>			
<b>2020</b>	<b>21,96%</b>	<b>-20,30%</b>	<b>0,20%</b>

**Fonte:** Medianeira. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração da autora. 2022.

A tabela 11 permite visualizar um aumento considerável das despesas de capital, sendo que as despesas com Investimentos apresentam um crescimento de 21,96%, em especial nos anos de 2014, 2016 e 2017. Por sua vez, as despesas com Amortização/Refinanciamento da dívida tiveram diminuição de -20,30%.

Ampliando a análise neste ponto, importante resalta que o fato de haver uma diminuição, apenas relativa da amortização e refinanciamento, não significa que os empréstimos (endividamento), em seu conjunto, no período, não estejam sendo acumulados e progressivos, com uma alta relativa. Uma questão está no volume e no percentual da amortização/refinanciamento em relação aos empréstimos (investimentos) realizados. Em 2013, por exemplo, a amortização/refinanciamento correspondeu a 78% do valor dos investimentos realizados. Em 2020, teve uma quantidade de empréstimos menor, mas teve uma amortização acumulada dos anos anteriores que chegou a 61% do valor dos empréstimos. Portanto, no município de

Medianeira é possível verificar um crescimento geral significativo do endividamento e um exorbitante gasto com amortização e refinanciamento.

No montante do período, são 31 milhões em amortização/refinanciamento, enquanto os investimentos/empréstimos chegam a quase 71 milhões, isso significa, considerando as carências contratuais a serem especificadas adiante, que a amortização/refinanciamento corresponde à a 44% do valor total dos empréstimos realizados até 2020, um fato relevante de escoamento do dinheiro público.

Em percentuais gerais, as Despesas de Capital (21,96%) apresentam crescimento inferior as Despesas Correntes (44,36%). Quando comparados, o valor das Despesas de Capital parece relativamente inferior, no entanto, trata-se de um valor significativo e importante, uma vez que, os investimentos/dívida já representam metade dos valores destinados para as despesas correntes. Muito embora os empréstimos sejam pagos em um período estendido, a longo prazo, no acumulado, fazem com o endividamento do município aumente, resultando em uma drenagem do dinheiro público dos cofres do município.

A tabela 12 apresenta a evolução discriminada das Despesas de Capital do município, no período de 2013 a 2020, em termos percentuais.

**Tabela 12 - Despesas de Capital do município de Medianeira/PR, discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).**

ANO	Investimentos	Amortização/Refinanciamento da dívida	TOTAL
2013	48,52%	51,48%	100%
2014	71,94%	28,06%	100%
2015	73,97%	26,03%	100%
2016	80,53%	19,47%	100%
2017	69,27%	30,73%	100%
2018	50,27%	49,73%	100%
2019	61,35%	38,65%	100%
2020	59,05%	40,95%	100%
<b>Δ 2013-2020</b>	<b>64,36%</b>	<b>35,64%</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Medianeira. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração da autora. 2022.

As despesas com Investimentos representam, em média, 64,36% do total das Despesas de Capital no período de 2013 a 2020 e as despesas com Amortização/Refinanciamento da dívida representaram 35,64%.

De acordo com a Tabela 4, o município de Medianeira tem ampliado suas receitas por meio da contratação de empréstimos em moeda nacional. Após a contratação de tais empréstimos, nos exercícios seguintes, tais receitas se convertem em despesas com juros, encargos e amortização.

É importante destacar que a contratação de um empréstimo em determinado exercício não gera despesas imediatamente. Geralmente, há um período de carência para o pagamento das primeiras parcelas dos juros e amortizações. A receita decorrente de empréstimos gera uma ampliação imediata das receitas municipais. Porém, a sua conversão em despesas com juros, encargos e amortização poderá se realizar em vários exercícios seguintes à contratação de determinado empréstimo.

Na Tabela 13, abaixo, apresentamos uma comparação entre as receitas do município resultantes de Operações de Crédito e as despesas com Amortização/Refinanciamento, Juros e Encargos da dívida pública do município no período de 2013 a 2019.

**Tabela 13 - Receitas resultantes de Operações de Crédito como percentual do Total de Receitas e Despesas com juros e encargos e Amortização/Refinanciamento da dívida como percentual do Total das Despesas do município de Medianeira/PR no período compreendido de 20**

ANO	Receitas Resultantes de Operações de Crédito [1]	Total Receitas Município [2]	% [1]/[2]	Despesas com Dívida Pública			Total Despesas Município [6]	% [5]/[6]
				Juros e Encargos [3]	Amortização ou Refinanciamento [4]	Total Despesas Dívida [5]		
2013	3.335.949	123.295.473	2,71%	1.639.323	4.075.656	5.714.979	107.572.311	4,64%
2014	2.328.359	131.784.142	1,77%	1.330.941	4.029.809	5.360.750	115.941.566	4,62%
2015	2.513.661	136.974.228	1,84%	1.468.174	3.876.712	5.344.886	131.322.479	3,75%
2016	7.651.626	159.221.288	4,81%	1.651.976	3.648.295	5.300.271	149.213.980	3,69%

2017	1.932.710	166.698.579	1,16%	1.890.137	6.571.539	8.461.676	162.859.583	5,19%
2018	297.912	169.605.581	0,18%	1.577.898	5.200.122	6.778.020	152.450.886	4,38%
2019	9.088.370	186.505.228	4,87%	1.564.535	4.594.666	6.159.201	157.213.912	3,83%
2020	1.113.171	190.872.982	0,58%	944.744	3.248.250	4.192.994	152.035.223	2,45%
<b>TOTAL 2013-2020</b>	<b>28.261.758</b>	<b>1.264.957.501</b>	<b>2,24%</b>	<b>12.067.728</b>	<b>35.245.049</b>	<b>47.312.777</b>	<b>1.128.609.940</b>	<b>4,23%</b>
<b>Δ 2013-2020</b>	<b>-66,63%</b>	<b>54,81%</b>		<b>-42,37%</b>	<b>-20,30%</b>	<b>-26,63%</b>	<b>41,33%</b>	

**Fonte:** Medianeira. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração da autora. 2022.

A tabela 13 revela que, em termos proporcionais, as receitas resultantes das operações de crédito diminuíram em relação ao total de receitas do município. No entanto, há de se destacar os percentuais elevados de aumento nos anos de 2016 (5,28%) e 2019 (5,27%). De acordo com a tabela, as despesas com a dívida pública alcançaram uma diminuição total percentual de -23,89%, no entanto, ainda assim o município teve um total de R\$ 43.707.611 (quarenta e três milhões setecentos e sete mil seiscientos e onze reais).

A partir da tabela 13 a percepção do processo de correlação entre investimentos, dívida e empréstimos começa a se detalhar, explicitando elementos importantes à análise final do contexto do endividamento. Adiante, além da análise comparativa do período, as operações de crédito serão desmembradas, com a indicação de encargos, juros, contratos de refinanciamento, afim de detalhar o quanto essas operações de crédito significam no total de investimentos. Ressalta-se que, muito embora os juros e a amortização tenham diminuído no período, se faz necessária a análise do montante em relação ao total de empréstimos e em relação ao total de investimentos, sendo necessária a análise dos contratos de empréstimo individualmente para análise de suas condições e contrapartidas, que serão expostas e analisadas.

A partir da análise da tabela 11, houve um crescimento expressivo das despesas com investimentos, especialmente nos anos de 2014, 2016 e 2017, fato positivo para o município. No entanto, tendo sido estes recursos ampliados por meio

de empréstimos, uma vez que os repasses estaduais e federais não foram suficientes, importante analisar, na sequência os impactos dessa movimentação para a situação econômica do município a longo prazo.

Para uma melhor compreensão das despesas, a tabela 14 passa a análise da evolução das despesas orçamentárias do município, de acordo com a classificação funcional das despesas (Despesas por Função). A classificação funcional das despesas públicas por área de atuação governamental, como, por exemplo, despesas com Educação, Saúde, Assistência Social, dentre outras.

**Tabela 14 - Evolução das despesas por Função do município de Medianeira/PR de 2013 a 2020, incluídas as despesas intraorçamentárias. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).**

FUNÇÃO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Δ 2013-2020
Legislativa	2.756.732	2.825.319	3.389.870	3.719.227	3.488.829	3.405.036	3.409.874	3.407.276	23,60%
Essencial à Justiça	566.526	601.716	586.432	686.390	729.709	744.326	832.975	974.404	72,00%
Administração	17.282.376	19.169.164	20.375.871	19.136.535	20.454.554	19.457.028	16.417.966	15.366.343	-11,09%
<b>Assistência Social</b>	3.437.080	3.774.814	3.740.852	4.507.382	5.510.458	6.037.915	6.111.728	5.262.878	53,12%
<b>Previdência Social</b>	0	0	10.042.785	11.555.349	13.003.420	15.095.996	17.407.869	20.074.388	-
<b>Saúde</b>	27.102.961	30.804.842	31.527.936	32.886.962	36.704.956	35.992.639	37.982.385	42.043.061	55,12%
<b>Educação</b>	31.517.261	34.297.300	35.776.051	37.345.486	41.598.088	40.588.809	44.467.490	40.438.674	28,31%
<b>Cultura</b>	732.168	1.001.042	1.058.481	977.361	865.484	731.257	731.011	639.865	-12,61%
Urbanismo	9.992.569	14.140.689	21.901.878	26.498.391	24.840.809	17.107.761	18.011.542	14.417.025	44,28%
<b>Habitação</b>	0	9.129	35.436	47.639	50.231	0	0	0	-
Gestão Ambiental	4.571.790	4.929.590	1.873.601	1.104.772	1.595.432	1.316.775	1.101.538	623.811	-86,36%
Ciência e Tecnologia	281.497	71.803	94.013	6.801	44.006	0	834	0	-
Agricultura	1.176.292	1.865.986	2.028.020	1.875.669	2.231.195	2.436.304	2.065.876	2.860.621	143,19%
Comércio e Serviços	993.197	847.357	761.352	762.628	725.431	625.363	485.582	449.906	-54,70%
<b>Trabalho</b>	0	538.398	468.458	492.932	505.368	299.213	289.661	257.756	-
Desporto e Lazer	1.446.882	2.257.553	2.359.346	2.310.183	2.049.937	1.834.446	1.738.382	1.026.221	-29,07%
Encargos Especiais	5.714.979	6.129.089	5.344.886	5.300.272	8.461.676	6.778.019	6.159.201	4.192.994	-26,63%





**Fonte:** Medianeira. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração deste estudo. 2022.

É possível perceber a partir da tabela 15 as áreas de atuação governamental que respondem pela maior parte das despesas do município, sendo as principais: Educação (27,24%), Saúde (25,08%), Administração (13,36%) e Urbanismo (12,73%), representando, somente as despesas com Educação e Saúde, em média, 52,32% do total das despesas do município de Medianeira/PR.

Na tabela 16 é apresentada a evolução, em termos percentuais, das cinco maiores despesas por área de atuação governamental (funções) do município de Medianeira no período compreendido entre 2013 a 2020. As cinco maiores despesas do município somadas, em termos proporcionais, representam, em média 85,98% do total das despesas do período.

**Tabela 16 - Evolução das cinco maiores despesas por função do município de Medianeira/PR, em termos proporcionais, no período de 2013 a 2020 (percentuais).**

DESPESAS POR FUNÇÃO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	% MÉDIO 2013-2020
Educação	29,30%	27,82%	25,31%	25,03%	25,54%	26,62%	28,28%	26,60%	26,81%
Saúde	25,20%	24,99%	22,30%	22,04%	22,54%	23,61%	24,16%	27,65%	24,06%
Administração	16,07%	15,55%	14,41%	12,82%	12,56%	12,76%	10,44%	10,11%	13,09%
Urbanismo	9,29%	11,47%	15,49%	17,76%	15,25%	11,22%	11,46%	9,48%	12,68%
Previdência Social	0,00%	0,00%	7,10%	7,74%	7,98%	9,90%	11,07%	13,20%	7,13%
<b>TOTAL</b>	<b>79,86%</b>	<b>79,83%</b>	<b>84,61%</b>	<b>85,39%</b>	<b>83,87%</b>	<b>84,11%</b>	<b>85,41%</b>	<b>87,04%</b>	<b>83,77%</b>

**Fonte:** Medianeira. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração da autora. 2022.

Na sequência, com intuito de possibilitar a análise do fluxo de receitas e despesas, de forma conjunta, a tabela 17 apresenta a evolução das receitas e despesas do município.

**Tabela 17 - Evolução do total das receitas e despesas do município de Medianeira/PR, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).**

ANO	TOTAL RECEITAS [1]	TOTAL DESPESAS [2]	DIFERENÇA	
			RECEITAS E DESPESAS [3] = [1-2]	% [1/3]
2013	123.295.473	107.572.311	15.723.162	12,75%
2014	131.784.142	115.941.566	15.842.576	12,02%
2015	136.974.228	131.322.479	5.651.749	4,13%
2016	159.221.288	149.213.980	10.007.308	6,29%
2017	166.698.579	162.859.583	3.838.996	2,30%
2018	169.605.581	152.450.886	17.154.695	10,11%
2019	186.505.228	157.213.912	29.291.316	15,71%
2020	190.872.982	152.035.223	38.837.759	20,35%
<b>TOTAL 2013-2020</b>	<b>1.264.957.501</b>	<b>1.128.609.940</b>	<b>136.347.561</b>	
<b>Δ 2013-2020</b>	<b>54,81%</b>	<b>41,33%</b>	<b>147,01%</b>	
<b>% MÉDIO 2013-2020</b>				<b>10,78%</b>

**Fonte:** Medianeira. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração da autora. 2022.

No período compreendido entre 2013 a 2020, o total das receitas arrecadadas pelo município (R\$ 1.230.443.778) superaram em 12,11 as despesas liquidadas (R\$1.079.910.637). No mesmo período, ainda que não tivesse contraído empréstimos por meio de operações de crédito, as receitas seriam maiores do que as despesas liquidadas.

No período indicado, demonstra a tabela 18 que, mesmo excluídas as operações de crédito, ainda assim as receitas do município de Medianeira seriam maiores do que as despesas liquidadas em 10,78%. Importante destacar este ponto para ressaltar que, é possível que as receitas do município podem e devem ser ampliadas sem a necessidade de contrair empréstimos que geram uma drenagem de recursos públicos que poderiam ser destinados a contrapartidas em obras sociais.

**Tabela 18 - Evolução do total das receitas, excluídas as operações de crédito, e despesas do município de Medianeira/PR, no período de 2013 a 2020. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2021, corrigidos pelo IPCA).**

<b>ANO</b>	<b>Total Receitas</b> (Excluídas as Operações de Crédito) <b>[1]</b>	<b>Total Despesas</b> <b>[2]</b>	<b>Diferença</b> <b>[3] = [1-2]</b>	<b>%</b> <b>[1/3]</b>
2013	119.959.523	100.597.401,00	19.362.122	16,14%
2014	129.455.783	115.941.567,00	13.514.216	10,44%
2015	134.460.566	123.556.648,00	10.903.918	8,11%
2016	145.383.373	143.459.085,00	1.924.288	1,32%
2017	157.437.995	155.076.131,00	2.361.864	1,50%
2018	162.515.997	145.653.354,00	16.862.643	10,38%
2019	170.724.922	150.592.854,00	20.132.068	11,79%
2020	182.243.861	145.033.597,00	37.210.264	20,42%
<b>TOTAL 2013-2020</b>	<b>1.202.182.020</b>	<b>1.079.910.637,00</b>	<b>122.271.383</b>	<b>10,01%</b>
<b>Δ 2013-2020</b>	<b>51,92%</b>	<b>44,17%</b>	<b>92,18%</b>	

**Fonte:** Medianeira. Prefeitura Municipal, 2021. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013-2020). Elaboração deste estudo. 2022.

A crescente transferência de encargos da esfera estadual e federal para a esfera municipal resulta na necessidade de maior investimento direto por parte do município com recursos orçamentários diretamente arrecadados e/ou por meio de operações de crédito (empréstimos). Esse processo tem ampliado o endividamento (interno) do município com instituições financeiras (públicas e privadas).

Considerando que são diversos os contratos de financiamento executados no período selecionado, cada um com sua especificidade, a fim de detalhar a análise de alguns destes contratos, foram selecionados os financiamentos executados nos anos de 2016 e 2019 para construção da tabela a seguir.

**Tabela 19 - Contratos de operação de crédito – 2016 e 2019.**

<b>Operações de Crédito</b>							
<b>Data Contratação</b>	<b>Valor Empréstimo (R\$)</b>	<b>Saldo Liberado (R\$)</b>	<b>Data prevista da quitação</b>	<b>Prazo Total/ Carência</b>	<b>Juros</b>	<b>Credor/ Tipo</b>	<b>Destinação</b>

10/06/2016	3.000.000,00	2.983.337,61	10/06/2024	Prazo Total 96 incluída carência de 12 meses	Juros com base o IPCA-IBGE, aplicado na forma cheia acrescidos de uma margem de <b>5.5% a.a.</b>	Agência de Fomento do Paraná S/A - Empréstimo Interno	Financiamento do Projeto de Pavimentação de vias urbanas - contrato 3610
29/03/2019	500.000,00	110.250,00	10/02/2024	Prazo Total 60 meses incluída carência de 12 meses	Taxa de juros de longo prazo TJLP, com margem de <b>5,50 a.a</b>	Agência de Fomento do Paraná S/A - Empréstimo Interno	Financiamento de Revisão do Plano Diretor, elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana - contrato 3974
18/04/2019	10.000.000,00	8.500.000,00	18/04/2029	Prazo total de 120 meses composto por 24 meses de carência e 96 meses de amortização	Variação acumulada das taxas médias do certificado de depósito interfinanceiro - CDI, acrescido de <b>5.20 a.a</b>	Caixa Econômica Federal - Empréstimo Interno	Apoio financeiro para o financiamento de despesas de capital conforme plano de investimento por meio do FINISA - Programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento 0523265-72

**Fonte:** SADIPEM. Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios, 2022. Cadastro da Dívida Pública. Dívidas. Elaboração da autora. 2022.

Com a finalidade de um detalhamento específico, na tabela acima foram descritos os três principais contratos firmados nos anos de 2016 e 2019.

Em 10 de junho de 2016, o Município de Medianeira firmou contrato de empréstimo interno de número 3610/2016, tendo como credor a Agência de Fomento do Paraná, no valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), do qual foi liberado e utilizado efetivamente o valor de R\$ 2.983.337,61 (dois milhões novecentos e oitenta e três mil trezentos e trinta e sete reais e sessenta e um centavos) utilizados para financiamento de projeto de pavimentação de vias urbanas do município. O valor será pago pelo município em 96 meses, incluída nestes uma carência de 12 meses para início da amortização. Os juros, por sua vez, são pagos mensalmente, inclusive durante o prazo de carência, com base no IPCA/IBGE, aplicado na forma cheia, acrescidos de uma margem de 5.5% ao ano (SADIPEM, 2022).

Em 2019, dois financiamentos foram firmados. O primeiro, em 29 de março de 2019, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), firmado também com a Agência de Fomento do Paraná, com destinação ao financiamento de revisão do plano diretor e elaboração do plano de mobilidade urbana, tratando-se de um contrato de empréstimo interno de número 3974/2019. O valor utilizado até o momento foi de R\$ 110.250,00 (cento e dez mil duzentos e cinquenta reais) a ser pago em um prazo total de 60 meses, incluída uma carência de 12 meses. Os juros são pagos mensalmente pelo município, inclusive durante o prazo de carência, com uma taxa de juros de longo prazo com uma margem de 5.50% ao ano. A taxa de juros de longo prazo é fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e divulgada por meio de resolução do Banco Central (Bacen). Essas taxas de juros são estimativas do mercado sobre a evolução da taxa básica de juros no Brasil, considerando fatores macroeconômicos (inflação, crises), podendo sofrer interferência governamental (SADIPEM, 2022).

O segundo financiamento de 2019 foi o maior de todos os anos do período analisado. Trata-se de um financiamento interno firmado em 18 de abril de 2019 com a Caixa Econômica Federal no montante de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), tendo sido utilizados efetivamente R\$ 8.500.000,00 (oito milhões e quinhentos mil reais). O contrato de número 0523265-72 trata-se de um contrato de financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento - FINISA, um financiamento voltado ao Setor Público, incluindo Municípios, Estados e o Distrito Federal. Nesta linha de financiamento é possível que o ente público pleiteie recursos para apoiar financeiramente ações orçamentárias em curso, incluindo infraestrutura, mobilidade, equipamentos, iluminação, construção de escolas, creches, hospitais, entre outros. No financiamento específico em questão, o Município de Medianeira utilizou este recurso com a finalidade de financiar despesas de capital previstas pela legislação orçamentárias do ano de 2019, sendo, detalhadamente, destinados à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Público, para a Divisão Operacional de Obras R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para aquisição de veículo e para a Divisão de Infraestrutura Urbana R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais) para pavimentação urbana. Neste contrato o prazo total do financiamento é de 120 meses, compostos por um período de carência de 24 meses e um período de amortização de 96 meses. Importante ressaltar que, de acordo com o contrato, durante a fase de carência serão cobrados mensalmente juros de carência que terão como base de cálculo a dívida vincenda e a taxa de juros (tanto

no período de carência quanto na fase de retorno) será correspondente à variação acumulada das taxas médias diárias do Certificado de Depósito Interfinanceiros - CDI, acrescidos de 5,20% ao ano (SADIPEM, 2022).

É possível perceber, portanto, que os financiamentos realizados pelo município de Medianeira foram todos voltados à área de infraestrutura do Município, incluindo Plano Diretor e Plano de Mobilidade Urbana, mas, principalmente, o foco da administração esteve voltado à pavimentação de vias.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou compreender, a partir da análise e diagnóstico da evolução dos recursos do orçamento do município de Medianeira/PR, se houve a ampliação dos investimentos em políticas sociais no período de 2013 a 2020 considerando o cenário da crise do capital e o processo de endividamento público com seus os possíveis reflexo nas áreas sociais.

Ao aprofundar a investigação do objeto de pesquisa, na busca por compreender as determinações essenciais, verificou-se que a formulação e implementação de políticas sociais pelo Estado se constitui a partir das expressões sociais, das relações e das forças sociais em disputa, em um jogo contraditório que enuncia a luta de classes e as mediações econômicas-sociais em torno do contexto social. Foram estabelecidas conexões desde a criação até a implementação e execução das políticas sociais conectando-as a política econômica em curso no país.

Verificou-se, nesse contexto, o papel do Estado que não atua mais como aquele que cumpre a função de representar os interesses do bem comum, mas que atua de modo a viabilizar o processo de acumulação capitalista. Considerando o contexto histórico, o mercado capitalista agravou as desigualdades, concentrando renda e consumo na mão de poucos, fazendo com que o próprio sistema seja sacudido por fortes crises. As políticas sociais surgem, portanto, como uma resposta, do ponto de vista do capital, à atual crise capitalista mundial e, neste cenário, o fundo público, constituído pela capacidade de mobilização de recursos do Estado com a finalidade de intervenção na economia, tem assumido papel relevante para acumulação do capital, tem se tornado disputa entre os detentores do capital e a classe trabalhadora.

O Estado, enquanto agente que viabiliza o processo de acumulação capitalista, tem papel principal ao garantir que assistência prestada a população por meio das políticas sociais passe a ser prestada de acordo com as prioridades dadas aos recursos governamentais. As decisões quanto à destinação dos recursos do fundo público deixam de ser técnicas, estando ligadas a questões político ideológicas e às disputas entre grupos e classes sociais. A disputa em torno dos recursos orçamentários fica entre os detentores do capital e classe trabalhadora, uma vez que, os detentores do capital pressionam o Estado para que uma parcela cada vez mais

significativa do fundo público seja destinada a garantir a rentabilidade do capital enquanto a classe trabalhadora se revolta ao perceber que os serviços públicos, prestados por meio das políticas sociais, passam a se deteriorar e, a partir disto, passa a exigir a ampliação dos recursos com vistas a atender as necessidades da população, que ficam cada vez mais acentuadas em tempos de crise, com alta dos desempregos, desvalorização do salário, dentre outras situações geradas pelas crises.

A crise causada pelo próprio capital implica em menos receita aos cofres públicos, sendo as áreas sociais as que mais sofrem cortes diante das prioridades do governo que se voltam a outros setores, gerando a crise reflexos que atingem diretamente o investimento voltado à execução das políticas sociais. Do ponto de vista do capital, a solução para a crise estará sempre voltada a questões como a privatização do serviço público, reformas, cortes de recursos para as políticas sociais, dentre outros reflexos que atingem diretamente a vida dos trabalhadores.

A crise do capital é, portanto, provocada pelo processo de acumulação capitalista, englobando as lutas sociais, os conflitos entre a classe trabalhadora e os capitalistas e conflitos entre os próprios capitalistas. Como reflexo das crises, desigualdades cada vez maiores recaem sobre a vida dos trabalhadores, conforme levantamento breve do histórico da crise realizado neste trabalho.

A atual crise do capital ou crise financeira mundial foi anunciada em 2008, concentrada no setor financeiro, como resultado do processo de desregulamentação financeira e financeirização mundial, característica dominante do capitalismo. O Brasil passa a sentir os impactos da crise a partir de 2008, mas começa a ser sentidos de forma mais significativa no Brasil a partir de 2014. Manifestações sociais contrárias a realização da copa do mundo aconteceram em 2013 no sentido de evidenciar a deterioração do serviço público no Brasil. A crise econômica que se agrava no país a partir de 2014 gera turbulências e consequências negativas no mercado de trabalho brasileiro. No cenário de crise, as instituições financeiras passam a tomar decisões que impactam na distribuição da riqueza socialmente produzida, e passando-se a serem dadas novas prioridades aos recursos orçamentários dos Estados.

No contexto das crises geradas pelo sistema capitalista, que geram consequências que alcançam, em especial a classe trabalhadora, havendo a necessidade de ser absorvida a crise, desenvolve-se uma engrenagem de



endividamento público a partir da atuação do sistema financeiro, onde o setor estatal assume dívidas públicas sem qualquer contrapartida. No cenário da crise, a dívida pública desempenha um papel importante no processo de acumulação do capital, uma vez que os Estados passam a agir de forma a garantir a rentabilidade do capital. Assim, a dívida dos Estados foi securitizada e transformada em títulos que passam a ser negociados de forma especulativa no mercado financeiro. O endividamento torna-se uma engrenagem para absorção das crises.

No Brasil, diversas dívidas se acumularam ao longo da história e ações governamentais, sem qualquer transparência ou auditoria, a tornaram ainda mais exorbitante. O endividamento público deixou de ser um instrumento de financiamento para o desenvolvimento do Estado e transformou-se em um mecanismo por meio do qual o dinheiro público é transferido para o setor privado. Esse esquema, denominado de Sistema da Dívida, é um conjunto de privilégios legais, políticos, econômicos e financeiros que se deram sem a devida transparência ao longo da história.

A realidade do endividamento público tem sido extremamente prejudicial para os Estados e Municípios uma vez que transfere o dinheiro público ao setor privado sem nenhuma contrapartida. Os entes públicos recorrem a financiamentos perante instituições internas e externas, em moeda nacional e internacional, e passam a ser onerados por juros exorbitantes. Deste modo, os entes públicos transferem uma parcela significativa do fundo público para o setor privado e os custos destas transferências recaem sobre a classe trabalhadora.

Alguns governos optam por priorizar o pagamento das despesas com a dívida pública em detrimento do financiamento das políticas sociais, restringindo assim a possibilidade de uma ampliação significativa e necessária dos recursos públicos voltados à consolidação efetiva de um sistema de proteção social. Recursos orçamentários que seriam destinados ao financiamento das políticas sociais, como saúde, previdência, educação, passam a ser redirecionados para o pagamento da dívida.

A fim de verificar a realidade da crise e do endividamento público em um caso concreto, foi necessária a análise orçamentária de determinado ente público, tendo sido neste trabalho analisada a realidade orçamentária do município de Medianeira/PR. Para isto, foram levantados, primeiramente, os aspectos legais que circundam as finanças públicas e a constituição de um orçamento público.

O diagnóstico socioeconômico aponta que Medianeira é um município fortemente agrícola e industrial, com um produto interno bruto per capita bastante elevado. Ocorre, porém, que grande parte da riqueza do município fica concentrado na mão de uma parcela pequena da população, possuindo, mesmo em uma realidade econômica tão acentuada, famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

Seguindo para a análise efetiva do fluxo de receitas e despesas do município, verificou-se que as transferências correntes provenientes do governo federal e estadual apresentam o terceiro menor crescimento. Nas receitas de capital houve uma evolução decrescente. Neste cenário, o município de Medianeira recorreu a operações de crédito (empréstimos) com a finalidade de ampliar as suas receitas.

Na análise das despesas, foram correlacionados os processos de endividamento do município, a fim de verificar para onde foram destinados os recursos advindos por meio de empréstimos, a destinação dos recursos por áreas específicas e a conclusão a respeito da ampliação dos recursos públicos para investimento nas áreas sociais ao longo dos anos. O financiamento das políticas sociais no município foi desmembrado, com análise de contratos de eventuais empréstimos, buscando a verificação quanto a destinação dos valores para cada área social, contracenados com a questão da receita pública, dívida pública e despesa pública no município de Medianeira, bem como da ampliação dos investimentos em cada área.

Realizando apontamento quanto a exploração das áreas sociais específicas, a partir dos relatórios por função, no município, houve no período a ampliação dos investimentos em Assistência Social (53,12%), Saúde (55,12%) e Educação (28,31%), mas, como destaque, aparece o aumento exorbitante dos investimentos com agricultura, que resultaram em um aumento de 143,19%. Esse aumento dos investimentos em agricultura se torna ainda mais significativa quando comparado com o crescimento das demais áreas.

Verificou-se, portanto, um crescimento expressivo das despesas com investimentos, fato positivo para o município. No entanto, é importante destacar que os recursos municipais para estes investimentos foram ampliados por meio de empréstimos uma vez que os repasses estaduais e federais não foram suficientes, fato que gerará impacto ao município a longo prazo.

Ainda na análise das tabelas que descrevem as despesas, percebe-se que o grau de endividamento do município não parece, em um primeiro momento, tão

relevante, uma vez que as despesas com juros e encargos representam um percentual pequeno das despesas correntes do município. Muito embora os relatórios transpareçam essa impressão, é importante ressaltar que, no decorrer do período, o município vem efetuando gradativamente um considerável volume de empréstimos a fim de suportar necessidades de infraestrutura e de que isso se dá em razão de que, cada vez menos recursos são destinados pelos governos federal e estadual.

Mesmo que tenham sido verificados nos relatórios uma diminuição das despesas com juros e encargos, trata-se de uma diminuição apenas relativa, motivo pelo qual se faz necessária a explicação do conjunto dos gastos, uma vez que, mesmo tratando-se de valores relativamente baixos, não significa que sejam insignificantes no conjunto do período, em especial quando relacionados com as despesas de capital que são em determinados anos crescentes. No ano de 2017 e 2019, por exemplo, houveram empréstimos em valor alto, que gerarão reflexos ao município a longo prazo. Para uma melhor análise, estes empréstimos foram explorados, com detalhamento.

A partir da análise específica de alguns dos principais contratos de empréstimo firmados, percebe-se que os financiamentos foram todos feitos com vistas a viabilizar recursos para uma área específica, a obras e agricultura. Todos os contratos analisados estão voltados à pavimentação de vias urbanas, Plano Diretor, Plano de Mobilidade Urbana, compra de maquinário, viabilizando orçamento para uma área que, sim, é muito importante para o município, uma vez que, conforme constatado, trata-se de um município fortemente industrial e agrícola. Ocorre, no entanto, que todo o investimento dos empréstimos foi voltado para estas áreas específicas.

Neste sentido, esse processo de endividamento, financiando áreas específicas, irá trazer consequências gradativamente aos cofres públicos, gerando implicações financeiras, considerando que cada vez haverá uma sobrecarga maior com despesas de juros e encargos no âmbito municipal, gerando prejuízos a médio prazo num cenário onde, muito embora os recursos dos empréstimos tenham sido voltados a uma área específica, outras áreas poderão sofrer prejuízos quanto a manutenção de direitos e políticas sociais como saúde, educação, assistência social, previdência.

No município de Medianeira há margem considerável para a ampliação do endividamento do município, de acordo com a Resolução nº 40/2001 do Senado Federal (BRASIL, 2021), que permite um endividamento de até o limite equivalente à

120% de sua Receita Corrente Líquida. No entanto, em todos os casos, e independente da quantia, o empréstimo gera, a longo prazo, onerosidade e prejuízos ao município.

Muito embora os empréstimos realizados sejam pagos em um período estendido, a longo prazo, fazem com que o endividamento do município aumente, resultando em uma drenagem do dinheiro público dos cofres do município. Considerando os prazos estendidos para pagamento dos empréstimos, neles estão embutidos prazos de carência que geram ainda mais juros e encargos para o município, uma vez que os juros são pagos inclusive durante o prazo de carência, sendo que neste período o dinheiro público é gasto somente com os juros e demais encargos, sem que haver qualquer amortização da dívida efetiva.

Portanto, a contratação de um empréstimo em determinado exercício não gera despesas imediatamente, enquanto a receita é ampliada imediatamente. No caso dos empréstimos analisados, ingressam os recursos e são executadas obras de infraestrutura. Deste modo, a obra é realizada, mas os encargos do empréstimo não são gerados para aquele exercício, mas serão pagas a médio e longo prazo, convertendo-se em despesas com juros, encargos e amortizações que poderão ser pagas em vários exercícios seguintes à contratação de determinado empréstimo.

A respeito das finanças do município de Medianeira, conclui-se, portanto, que no período, houve aumento do investimento nas áreas públicas gerais no município de Medianeira, no entanto houve diminuição das transferências governamentais. Em contrapartida, aumento do endividamento público para financiar investimentos necessários ao desenvolvimento socioeconômico da cidade de Medianeira/PR. Os elementos da dívida se relacionam com implicações para a gestão e como um futuro risco à execução de políticas sociais no município.

O endividamento público é também uma implicação da diminuição do repasse de recursos federais e estaduais, o que sobrecarrega os municípios, situação cada vez mais acentuada que tem levado os municípios a aumentar ou manter-se em um permanente processo de endividamento. O processo de endividamento, por sua vez, precisa ser esclarecido e auditados e os recursos públicos geridos pelos entes de modo a prioriza as necessidades da população, verificando se há a real necessidade de empréstimos e se os volumes e condicionalidades dos encargos são coerentes ou

se são aumento de drenagem de dinheiro público com empréstimos cada vez mais onerosos.

Essa correlação buscou trazer ao trabalho uma conclusão a respeito das tendências e implicações para as finanças municipais na manutenção dos direitos e políticas sociais.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, Núcleo Capixaba (NC-ACD). **Expediente - "Dívida Pública. Que dívida é essa? Como ela afeta a sua vida?"** - Instituto Genildo Batista (IGB) e Frente Estadual em Defesa da Previdência Social, dos Direitos Trabalhistas e Serviços Públicos. Pesquisa e Redação: Lujan Maria Bacelar de Miranda. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP**. 7. ed. Disponível em: < <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26>>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 17 de mar. 2021.

BRASIL/IBGE. **Cidades e Estados: Área Territorial. População Estimada. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. PIB per capita**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/medianeira/panorama>>. Acesso em 20 mai. 2021.

BRASIL/INEP. **Estimativa do Investimento Público Total em Educação em Relação Gastos Público Social (GPS), por Nível de Ensino – Brasil 2000-2017**. (Nota 4). Disponível em: <http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>.

BRASIL/ME. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento**. Brasília, agosto de 2020.

Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-versao7.pdf>>. Acesso em 20 de mai. 2021.

BRASIL/MF. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Despesa Nacional**: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, 2008. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/orcamento-e-financas-na-justica-federal-1/manuais/manual-de-despesa-nacional/@@download/arquivo>> Acesso em 20 de mai. 2021.

CARAVELA. DADOS E ESTATÍSTICA. **Dados do Município de Medianeira – Paraná**. Disponível em <<https://www.caravela.info/regional/medianeira---pr>>. Acesso em 01 nov. 2022.

CARDOSO E CASTRO. **Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995-2002**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 145-174, jan./jun. 2006.

DEITOS, Roberto Antonio. **Políticas públicas e educação: aspectos teórico-ideológicos e socioeconômicos**. DOI: 10.4025/ACTASCIEDUC.V32I2.11869.

FALEIROS. Vicente de Paula. **O que é política social - 1941**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

FATORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados**. Brasília: Inove Editora, 2013, 390 páginas.

GRESPLAN, Jorge. **Capitalismo em crise: a natureza e dinâmica da crise econômica mundial**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2009.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno Estatístico Município de Medianeira**. Março/2023. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85884&btOk=ok>>. Acesso em 20 mai. 2021.

JURGENFELD, V. F. e RODRIGUES, C.H.L. **FLORESTAN FERNANDES E CELSO FURTADO: aspectos histórico estruturais para a interpretação da crise contemporânea no Brasil**. ISSN 1806-9029.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**. Teoria e Prática. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, Diana Vaz de. Orçamento. **Contabilidade e gestão no setor público**. São Paulo: Atlas, 2018.

MARX, Karl. **A assim chamada acumulação primitiva (cap. XXIV)**. In: \_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1984a. v. I, t. 2.

MEDIANEIRA. Prefeitura Municipal. Portal da Transparência. Relatórios. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. **Balanco Orçamentário (2013-2020)**. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Disponível em: <<https://www.medianeira.pr.gov.br/transparencia/>>. Acesso em 17 de mar. 2021.

MEDIANEIRA. Prefeitura Municipal. Portal da Transparência. Relatórios. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. **Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção (2013-2020)**. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Disponível em: <<https://www.medianeira.pr.gov.br/transparencia/>>. Acesso em 17 mar. 2021.

MEDIANEIRA. Prefeitura Municipal. Portal da Transparência. Saúde. Instrumentos de Gestão do SUS. **Plano Municipal de Saúde (2022-2025)**. Disponível em: <<https://www.medianeira.pr.gov.br/transparencia/>>. Acesso em 26 out. 2022.

MORAES, Isabela. **Mais valia: o conceito central da teoria Marxista**. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/mais-valia/#:~:text=A%20mais%20valia%20representa%20a,quais%20ele%20n%C3%A3o%20%C3%A9%20remunerado.>> Acesso em 01 mar. 2023.



MÉSZÁROS, István, 1930 – **A crise estrutural do capital**/István Mészáros; [tradução Francisco Raul Cornejo... [et al.]. – 2.ed. ver e ampliada – São Paulo: Boitempo, 2011.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

PELEGRINI, Simone. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e suas implicações nas esferas municipais**. Revista Controle Doutrina e Artigos, 2013. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/327922946\\_A\\_Lei\\_de\\_Responsabilidade\\_Fiscal\\_e\\_suas\\_implicacoes\\_nas\\_esferas\\_municipais](https://www.researchgate.net/publication/327922946_A_Lei_de_Responsabilidade_Fiscal_e_suas_implicacoes_nas_esferas_municipais)>. Acesso em: 24 abr. 2022.

RAMOS, C. P. R.; MACHADO, V. A. S. **Contabilidade do Setor Público**. Londrina: Editoria e Distribuidora Educacional S.A., 2015.

REIS. Luiz Fernando. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. Tese - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 225 páginas. 2015.

SADIPEM. Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios, 2022. **Cadastro da Dívida Pública. Dívidas**. Disponível em: <[https://sadipem.tesouro.gov.br/sadipem/private/pages/manter\\_cdp/cdp\\_list.jsf](https://sadipem.tesouro.gov.br/sadipem/private/pages/manter_cdp/cdp_list.jsf)>. Acesso em 02 de nov. 2022.

SALVADOR, EVILASIO [et al.] (orgs) - **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SÃO PAULO. Governo do Estado. Fazenda e Planejamento. **Receita Orçamentária: conceitos, codificação e classificação**. Disponível em: <<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Webservice/Conceitos%20de%20receitas%20LC%20131.pdf>>. Acesso em 01. nov. 2022.

SENADO FEDERAL. **Manual de Comunicação da Secom**. Item do Glossário – Progressividade/Regressividade. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manual>

decomunicacao/guia-de-economia/progressividade-regressividade#:~:text=Um%20sistema%20tribut%C3%A1rio%20%C3%A9%20considerado,mais%20de%20quem%20ganha%20menos. Acesso em 01 mar. 2023.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade pública:** de acordo com Normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público (IPSAS/IFAC/CFC). 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **A inédita e embrionária cidadania social brasileira em xeque.** Entrevistado: Eduardo Fagnani. SER Social, Trinta anos de Constituição Federal. Brasília, v.21, n.44, janeiro a junho 2019.