



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

**MARIELSON RODRIGUES GUIMARÃES**

**OS EFEITOS DAS RENÚNCIAS DE RECEITA DE IMPOSTOS ESTADUAIS NO  
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARÁ**

Belém – PA

2023

**MARIELSON RODRIGUES GUIMARÃES**

**OS EFEITOS DAS RENÚNCIAS DE RECEITA DE IMPOSTOS ESTADUAIS NO  
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARÁ**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará, como requisito obrigatório do Curso e para obtenção do título de Doutor em Educação.

Área de Concentração: Políticas Públicas Educacionais

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosana Maria Gemaque Rolim.

Belém – PA

2023

**MARIELSON RODRIGUES GUIMARÃES**

**OS EFEITOS DAS RENÚNCIAS DE RECEITA DE IMPOSTOS ESTADUAIS NO  
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARÁ**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, como requisito obrigatório do Curso e para obtenção do título de Doutor em Educação. Área de concentração: Políticas Públicas Educacionais. Sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosana Maria Gemaque Rolim.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosana Maria Gemaque Rolim.  
Universidade Federal do Pará - UFPA  
Orientadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Olgaíses Cabral Maués  
Universidade Federal do Pará - UFPA  
Examinadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Dalva Valente Guimarães Gutierres  
Universidade Federal do Pará - UFPA  
Examinadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Dilnéia Espíndola Fernandes  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS  
Examinadora Externa

---

Prof. Dr. Marcos Edigar Bassi  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC  
Examinadora Externa

Belém – PA

2023

*À Elza Guimarães, insuperável em suas lições de vida;  
À Robertina, companheira com quem compartilho lutas e sonhos;  
Aos filhos Marcela, Marília, Marielson Jr. e ao neto Manoel,  
por amá-los incondicionalmente.*

## AGRADECIMENTOS

*Agradeço a Deus que, por intercessão de Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, possibilitou-me renovar a fé, a qual se transformou em forças para levantar e seguir lutando hoje e sempre, sem a qual a desistência se tornaria barreira intransponível;*

*À minha mãe, Elza Guimarães, agradeço a forma como me ajuda a refletir e a tomar decisões importantes na vida e em minha carreira profissional, sempre com muito amor e carinho. Os dias que estive em casa no final de 2021, início de 2022 e de 2023 foram de muita alegria e decisivos para retomar ao caminho correto;*

*À minha esposa Robertina, pelo companheirismo, amor, compreensão e apoio nos momentos difíceis. Seja qual for o desfecho final estaremos juntos;*

*À Marcela, Marília, Marielson Junior, Manoel, meus filhos e neto, pois é de vocês que jorra a inspiração necessária pela busca em me tornar melhor a cada dia. Sabemos o quanto dura foi a Pandemia em nossas vidas, saibam que ter vocês ao meu lado, foi necessário para levantar, dia após dia e seguir adiante;*

*Aos meus irmãos Ormim, Socorro e Marinelza pelos conselhos e ensinamentos que extrapolam as relações familiares;*

*Ao meu irmão e companheiro de lutas André Guimarães, pela presença em todos os momentos de minha jornada profissional, sindical e acadêmica.*

*Aos pesquisadores do GEFIN, em especial à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosana Maria Gemaque Rolim, pela orientação do Trabalho e pela busca serena em ampliar a relação de amizade com seus orientandos e ao Prof. Dr. Cláudio Reis, por compartilhar ensinamentos que ajudaram nas análises realizadas neste trabalho;*

*Aos professores do PPGED/UFGA de modo particular a Olgaíses Maués, Salomão Hage, Benedito Ferreira, Sônia Regina Teixeira e Waldir Abreu, por serem alento em momentos difíceis. A caminhada seria bem mais espinhosa sem as contribuições e posições frente ao processo que culminou na defesa da Tese;*

*Aos professores da banca de qualificação, Olgaíses Maués, Dalva Gutierrez, Dilnéia Fernandes e Marcos Bassi, que aceitaram construir um diálogo sobre meus escritos e generosamente, contribuir com seus saberes, na construção do trabalho;*

*Aos amigos que foram conquistados durante a realização do Curso e com quem compartilhei momentos especiais, de sofrimentos, angústia e alegrias: Osvaldo Galdino Junior, Solange Pereira, Lucas Furtado, Dorilene Melo, Ana Claudia Rosa, Lucirene Calou, Cleumir Leal, Felipe Monteiro, Alcemir, Ingrid Santos, Pania Santos.*

*Há quem diga que eu dormi de touca  
Que eu perdi a boca, que eu fugi da briga  
Que eu caí do galho e que não vi saída  
Que eu morri de medo quando o pau quebrou  
Há quem diga que eu não sei de nada  
Que eu não sou de nada e não peço desculpas  
Que eu não tenho culpa, mas que eu dei bobeira  
E que Durango Kid quase me pegou  
Eu quero é botar meu bloco na rua  
Brincar, botar pra gemer  
Eu quero é botar meu bloco na rua  
Gingar, pra dar e vender  
Eu, por mim, queria isso e aquilo  
Um quilo mais daquilo, um grilo menos disso  
É disso que eu preciso ou não é nada disso  
Eu quero é todo mundo nesse carnaval  
Eu quero é botar meu bloco na rua  
Brincar, botar pra gemer  
Eu quero é botar meu bloco na rua  
Gingar, pra dar e vender*Sergio  
Sampaio (1973)

GUIMARÃES, Marielson Rodrigues. **Os efeitos das renúncias de receita de impostos estaduais no financiamento da educação básica no Estado do Pará.** 2023. 196f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2023.

## RESUMO

O presente estudo tematiza o financiamento da educação básica no Pará. Resulta de uma pesquisa doutoral vinculada à Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais, do Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará. Seu objetivo é analisar os efeitos das renúncias de receita tributária de impostos estaduais no financiamento da Educação Básica da rede estadual de ensino no Pará, no período entre 2005 e 2016. Defende-se a concepção de educação como direito, cabendo ao Estado a responsabilidade de financiá-lo, e que no modo de produção capitalista o papel estatal consiste, em essência, na preservação dos interesses da classe dominante, com atuação, também, na política fiscal para apropriação do fundo público para a reprodução do capital. Assim, tanto as renúncias de receita estaduais e os possíveis efeitos no volume de recursos destinados ao financiamento da Educação Básica no Estado do Pará são expressões materiais das múltiplas relações sociais específicas em determinado tempo e espaço. A análise em questão se pauta na necessária compreensão da totalidade social, permeada de condicionantes estruturais e conjunturais, próprias do modo de produção capitalista na atualidade. A Tese defendida é que a política de renúncias de receitas tributárias no Pará se configura como mecanismo de transferência de recursos do fundo público para o âmbito privado, a qual implica na redução do orçamento destinado à educação pública, caracterizando-se como uma dimensão oculta da disputa entre capital e trabalho pelo fundo público. A investigação foi realizada com base no Materialismo Histórico-Dialético, com análises comparativas entre as estimativas de receitas de impostos renunciadas, as receitas e despesas executadas e a evolução das matrículas na rede estadual de ensino que caracterizam a natureza da pesquisa como quali-quantitativa. Os dados foram extraídos dos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais, das prestações de contas do governo do Estado do Pará, de indicadores educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Constatou-se a existência de forte correlação entre as receitas renunciadas e a evolução do número de matrículas da rede estadual de ensino, o que possibilitou a análise dos efeitos das renúncias de receitas de impostos estaduais no financiamento da Educação a partir do Gasto Aluno Ano MDE Potencial (GAAP-MDE), calculado a partir das receitas de MDE; do Gasto Aluno Ano MDE (GAA-MDE) que considera as despesas de MDE e; do número de Matrículas Potência (MP-REN) que é um indicador de considera o número de matrículas que o montante das renúncias de receita poderia custear. Conclui-se que as renúncias de receita de impostos estaduais, se configuram como um dos mecanismos pelos quais se disputa o fundo público, com efeitos negativos no financiamento da educação pública, reduzindo o montante de recursos destinados ao financiamento da Educação Básica, sem indicar formas de compensação das perdas de receita delas decorrentes. Em suma, as renúncias de receita de impostos no Pará se caracterizam como dimensão oculta na disputa pelo fundo público por serem efetivadas via extrafiscal, a margem do processo orçamentário, contudo, com implicações negativas na arrecadação de receitas e com efeitos no financiamento da educação básica na rede pública paraense.

Palavras-chave: financiamento da educação; educação básica; renúncia de receitas tributárias; fundo Público.

GUIMARÃES, Marielson Rodrigues. **The effects of state tax income waiving on the financing of basic education in the State of Pará.** 196 p. Thesis (Doctorate in Education) – Federal University of Pará, Belém, 2023.

### ABSTRACT

This study focuses on the financing of basic education in Pará. It is the result of doctoral research linked to the Research Line: Public Educational Policies, of the Postgraduate Program in Education, of the Institute of Educational Sciences of the Federal University of Pará. Its objective is to analyze the effects of tax revenue waivers from state taxes on financing Basic Education in the state education network in Pará, in the period between 2005 and 2016. The concept of education as a right is defended, with the State being responsible for financing it. It is argued that in the capitalist mode of production the state role consists, in essence, in preserving the interests of the ruling class, also acting in fiscal policy to appropriate public funds for the reproduction of capital. Thus, both state revenue waivers and the possible effects on the volume of resources allocated to financing Basic Education in the State of Pará are material expressions of multiple specific social relations in a given time and space. The analysis in question is based on the necessary understanding of the social totality, permeated by structural and conjunctural conditions, typical of the current capitalist mode of production. The thesis defended is that the policy of waiving tax revenues in Pará is configured as a mechanism for transferring resources from the public fund to the private sector, which implies a reduction in the budget allocated to public education, characterizing itself as a hidden dimension of dispute between capital and labor for public funds. The investigation was carried out based on Historical-Dialectic Materialism, with comparative analyzes between estimates of tax revenues forgone, revenues and expenses incurred and the evolution of enrollments in the state education network that characterize the nature of the research as qualitative-quantitative. The data were extracted from the Annual Budget Law Projects, the accounts of the government of the State of Pará, educational indicators from the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira and the Brazilian Institute of Geography and Statistics. It was found that there was a strong correlation between renounced revenues and the evolution of the number of enrollments in the state education network, which made it possible to analyze the effects of waived state tax revenues on the financing of Education based on Student Spending Year MDE Potential (GAAP-MDE), calculated from MDE revenues; of Student Expenditure Year MDE (GAA-MDE) which considers MDE expenses and; of the number of Power Registrations (MP-REN) which is an indicator of considering the number of registrations that the amount of revenue waivers could cover. It is concluded that the waivers of state tax revenue are one of the mechanisms through which public funds are disputed, with negative effects on the financing of public education, reducing the amount of resources allocated to financing Basic Education, without indicating ways compensation for the resulting revenue losses. In short, tax revenue waivers in Pará are characterized as a hidden dimension in the dispute over public funds as they are carried out extra-fiscally, outside the budgetary process, however, with negative implications for revenue collection and with effects on the financing of basic education. in the public network of Pará.

Keywords: education financing; basic education; waiver of tax revenues; Public fund.

GUIMARÃES, Marielson Rodrigues. **Los efectos de la exención del impuesto a la renta estatal en el financiamiento de la educación básica en el Estado de Pará.** 196f. Tesis (Doctorado en Educación) – Universidad Federal de Pará, Belém, 2023.

## RESUMEN

Este estudio se centra en el financiamiento de la educación básica en Pará y es resultado de una investigación de doctorado vinculada a la Línea de Investigación: Políticas Públicas Educativas, del Programa de Postgrado en Educación, del Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Federal de Pará. El objetivo es analizar los efectos de las exenciones de ingresos tributarios de los impuestos estatales en el financiamiento de la Educación Básica en la red educativa estatal de Pará, en el período entre 2005 y 2016. Se defiende el concepto de educación como un derecho, siendo el Estado responsable del financiamiento. it.lo, y que en el modo de producción capitalista el papel del Estado consiste, en esencia, en preservar los intereses de la clase dominante, actuando también en la política fiscal para apropiarse de fondos públicos para la reproducción del capital. Así, tanto las condonaciones de ingresos estatales como los posibles efectos sobre el volumen de recursos destinados al financiamiento de la Educación Básica en el Estado de Pará son expresiones materiales de múltiples relaciones sociales específicas en un tiempo y espacio determinados. El análisis en cuestión se basa en la necesaria comprensión de la totalidad social, permeada por condiciones estructurales y coyunturales, propias del actual modo de producción capitalista. La tesis defendida es que la política de renuncia a ingresos tributarios en Pará se configura como un mecanismo de transferencia de recursos del fondo público al sector privado, lo que implica una reducción del presupuesto destinado a la educación pública, caracterizándose como una dimensión oculta de la disputa. entre capital y trabajo para fondos públicos. La investigación se realizó con base en el Materialismo Histórico-Dialéctico, con análisis comparativos entre estimaciones de ingresos tributarios no percibidos, ingresos y gastos incurridos y la evolución de las matrículas en la red educativa estatal que caracterizan la naturaleza de la investigación como cualitativa-cuantitativa. Los datos fueron extraídos de los Proyectos de Ley de Presupuesto Anual, las cuentas del gobierno del Estado de Pará, indicadores educativos del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Se encontró que hubo una fuerte correlación entre los ingresos renunciados y la evolución del número de matrículas en la red educativa estatal, lo que permitió analizar los efectos de los ingresos tributarios estatales renunciados en el financiamiento de la Educación con base en el Año de Gasto Estudiantil MDE. Potencial (GAAP-MDE), calculado a partir de los ingresos de MDE; de Gasto Estudiantil Año MDE (GAA-MDE) que considera gastos MDE y; del número de Registros de Potencia (MP-REN) que es un indicador de considerar el número de registros que podría cubrir el monto de las condonaciones de ingresos. Se concluye que las renunciadas a los ingresos tributarios estatales son uno de los mecanismos mediante los cuales se disputan fondos públicos, con efectos negativos en el financiamiento de la educación pública, reduciendo la cantidad de recursos destinados al financiamiento de la Educación Básica, sin indicar formas de compensación por lo resultante. pérdidas de ingresos. En resumen, las exenciones de ingresos tributarios en Pará se caracterizan por ser una dimensión oculta en la disputa por los fondos públicos, ya que se llevan a cabo de manera extrafiscal, fuera del proceso presupuestario, pero con implicaciones negativas para la recaudación de ingresos y con efectos en el financiamiento de los servicios básicos. educación en la red pública de Pará.

**Palabras clave:** financiación de la educación; Educación básica; renuncia a ingresos tributarios; Fondo público.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>QUADRO 01 – BENEFÍCIOS FISCAIS SEGUNDO SUA NATUREZA.....</b>	<b>77</b>
<b>QUADRO 02 – LEIS E DECRETOS QUE VERSAM SOBRE OS INCENTIVOS FISCAIS NO ESTADO DO PARÁ (2002-2019).....</b>	<b>100</b>
<b>GRÁFICO 01 – EVOLUÇÃO DAS RENUNCIAS DE RECEITAS ESTIMADAS E DAS RECEITAS DO ESTADO DO PARÁ EXECUTADAS CONSIDERANDO 2005=100 (2005-2018) .....</b>	<b>109</b>
<b>FIGURA 01 – FÓRMULA DO CÁLCULO DE RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS</b>	<b>114</b>
<b>GRÁFICO 02 – REPARTIÇÃO DA RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS EM RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 E 2016 .....</b>	<b>115</b>
<b>GRÁFICO 03 – VARIAÇÕES DO VALOR DO GASTO-ALUNO-ANO MDE NO ESTADO DO PARÁ, COM E SEM AS PERDAS DO FUNDEB (2005 A 2016) .....</b>	<b>125</b>
<b>GRÁFICO 04 – MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NO ESTADO DO PARÁ NO PERÍODO ENTRE 1996 E 2018 .</b>	<b>133</b>
<b>GRÁFICO 05 – EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DAS REDES ESTADUAL E MUNICIPAIS DE ENSINO NO PARÁ ENTRE 1996 E 2018 .....</b>	<b>134</b>
<b>GRÁFICO 06 – EVOLUÇÃO DAS MATRICULAS DAS REDES ESTADUAL E MUNICIPAIS DE ENSINO NO PARÁ ENTRE 2007 E 2010 .....</b>	<b>136</b>
<b>GRÁFICO 07 – EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2011 E 2018</b>	<b>138</b>
<b>GRÁFICO 08 – VARIAÇÃO NO NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2011 E 2018 .....</b>	<b>139</b>
<b>GRÁFICO 09 – EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO PARÁ ENTRE OS ANOS DE 2007 E 2016.....</b>	<b>141</b>
<b>GRÁFICO 10 – MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2007 E 2016.....</b>	<b>142</b>
<b>GRÁFICO 11 – MATRÍCULAS NA PRÉ-ESCOLA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2007 E 2016.....</b>	<b>143</b>

<b>GRÁFICO 12 - MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2007 E 2016.....</b>	<b>144</b>
<b>GRÁFICO 13 – MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO ( POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2007 E 2016.....</b>	<b>145</b>
<b>GRÁFICO 14 – PLOTAGEM DE AJUSTE DA LINHA DA ANÁLISE DE REGRESSÃO (R<sup>2</sup>) ENTRE AS VARIÁVEIS VARIÁVEL X (RENÚNCIA) E VARIÁVEL Y (MATRÍCULA) NO ESTADO DO PARÁ NO PERÍODO ENTRE 2005 E 2016</b>	<b>151</b>
<b>GRÁFICO 15 – VARIAÇÃO DA RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS E DA ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS DE IMPOSTOS NO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 E 2016 .....</b>	<b>153</b>
<b>GRÁFICO 16 – COMPARAÇÃO ENTRE DESPESAS COM MDE E SUAS SUBDIVISÕES COM AS ESTIMATIVAS DE RECEITAS RENUNCIADAS PELO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 A 2016 E SEUS RESPECTIVOS PERCENTUAIS DE PARTICIPAÇÃO. (EM REAIS) .....</b>	<b>162</b>
<b>QUADRO 03 – VOLUME DE RENÚNCIAS ESTIMADAS E PREVISÃO DE COMPENSAÇÃO DAS RECEITAS RENUNCIADAS PELO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 E 2016 ( EM MILHÕES) .....</b>	<b>170</b>
<b>QUADRO 04 – MEDIDAS ESTIMADAS DE COMPENSAÇÃO DAS RECEITAS RENUNCIADAS NOS ANOS DE 2007, 2009, 2012, 2013 E 2014 .....</b>	<b>171</b>

## LISTA DE TABELAS

TABELA 01 – COMPARAÇÃO DAS RENÚNCIAS DE RECEITA DE IMPOSTOS ESTADUAIS COM A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E RECEITA TRIBUTÁRIA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 E 2006 (EM REAIS) .....	92
TABELA 02 – COMPARAÇÃO DAS RENÚNCIAS DE RECEITA DE IMPOSTOS ESTADUAIS COM A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E RECEITA TRIBUTÁRIA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2007 E 2010 (EM REAIS) .....	96
TABELA 03 – COMPARAÇÃO DAS RENÚNCIAS DE RECEITA DE IMPOSTOS ESTADUAIS COM A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E RECEITA TRIBUTÁRIA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ (2011 A 2018) .....	98
TABELA 04 – ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS NO ESTADO DO PARÁ (2005-2018).....	104
TABELA 05 – ESTIMATIVA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR SETOR/CATEGORIA NO ESTADO DO PARÁ (2005-2018)* (EM MILHARES) .....	105
TABELA 06 – ESTIMATIVA DE RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR TIPO DE IMPOSTO E MODALIDADE DE RENÚNCIA NO ESTADO DO PARÁ (2005-2018)* .....	107
TABELA 07 – PROJEÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DAS RENÚNCIAS DE RECEITA ESTIMADAS SOBRE AS RECEITAS DO ESTADO DO PARÁ (2005-2018).....	108
TABELA 08 – REPARTIÇÃO DA RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS ESTADUAIS ENTRE O GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ (RLI) E AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AOS MUNICÍPIOS (EM BILHÕES DE REAIS) .....	116
TABELA 09 – MÍNIMO DE 25 % DA RECEITA DE IMPOSTOS ESTADUAIS E DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 E 2016 (EM BILHÕES DE REAIS).....	116
TABELA 10 – EVOLUÇÃO DO VAAP-MDE DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 E 2016.....	118
TABELA 11 – EVOLUÇÃO DA RECEITA LÍQUIDA DO ESTADO DO PARA E VAAP-RLI-E.....	119
TABELA 12 – RESULTADO LÍQUIDO DE RECEITAS DO FUNDEB SEM E COM COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO E SEUS RESPECTIVOS PERCENTUAIS DE PERDA OU GANHO EM RELAÇÃO ÀS RECEITAS DESTINADAS À	

<b>COMPOSIÇÃO DO FUNDO NO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 E 2016 (EM MILHÕES).....</b>	<b>122</b>
<b>TABELA Nº 13 – DESPESAS COM MDE DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ POR FONTE ENTRE 2005 E 2016 .....</b>	<b>124</b>
<b>TABELA 15 – TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO POR FAIXA ETÁRIA NO PARÁ (2007-2010) 136</b>	
<b>TABELA 16 – TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO NO PARÁ POR FAIXA ETÁRIA NOS ANOS DE 2016 A 2018 (EM %) .....</b>	<b>139</b>
<b>TABELA 17 – NÚMERO DE MATRÍCULAS E RENÚNCIA DE RECEITA DE IMPOSTOS ESTADUAIS NO ESTADO DO PARÁ NO PERÍODO ENTRE 2005 E 2016 149</b>	
<b>TABELA 18 – ESTATÍSTICA DE REGRESSÃO ENTRE AS VARIÁVEIS VARIÁVEL X (RENÚNCIA) E VARIÁVEL Y (MATRÍCULA) NO ESTADO DO PARÁ NO PERÍODO ENTRE 2005 E 2016.....</b>	<b>150</b>
<b>TABELA 19 – ANÁLISE DE VARIÂNCIA (ANOVA) ENTRE AS VARIÁVEIS VARIÁVEL X (RENÚNCIA) E VARIÁVEL Y (MATRÍCULA) NO ESTADO DO PARÁ NO PERÍODO ENTRE 2005 E 2016.....</b>	<b>151</b>
<b>TABELA 20 – COMPARAÇÃO ENTRE DA RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS, RECEITA LIQUIDA DE IMPOSTOS E AS ESTIMATIVAS DE RENÚNCIAS DE RECEITA DE IMPOSTOS NO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 E 2016 (EM MILHÕES DE REAIS).....</b>	<b>152</b>
<b>RENÚNCIA DA RECEITA , ANEXO ÀS LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS (2005 A 2016), COM DADOS ATUALIZADOS PELO INPC A PREÇO DE DEZEMBRO DE 2018. 152</b>	
<b>TABELA 21 – SIMULAÇÃO DA DIVISÃO DA RENÚNCIA DE RECEITAS ESTIMADA ENTRE RLI –E E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 E 2016 (EM MILHÕES DE REAIS).....</b>	<b>154</b>
<b>TABELA 22 – SIMULAÇÃO DA SOMA DE 25% DAS RLI-E E DE 25% DAS RLI RENUNCIADAS PELO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 A 2016 E SEUS RESPECTIVOS PERCENTUAIS DE PARTICIPAÇÃO. (EM MILHÕES DE REAIS)</b>	<b>155</b>
<b>TABELA 23 – SIMULAÇÃO DOS EFEITOS DA RENÚNCIA DE RECEITA NO GASTO ALUNO ANO POTENCIAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS</b>	

<b>ESTADUAIS (GAAP-RLI –E) DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 E 2016 (EM MILHÕES DE REAIS) .....</b>	<b>157</b>
<b>TABELA 24 – SIMULAÇÃO DA SOMA DAS RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB E DE 20% DAS RLI RENUNCIADAS PELO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 E 2016 E SEUS RESPECTIVOS PERCENTUAIS DE PARTICIPAÇÃO. (EM MILHÕES DE REAIS).....</b>	<b>158</b>
<b>TABELA 25 – COMPARAÇÃO ENTRE AS DESPESAS DE IMPOSTOS E AS ESTIMATIVAS DE RECEITAS RENUNCIADAS PELO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 A 2016 E SEUS RESPECTIVOS PERCENTUAIS DE PARTICIPAÇÃO. (EM MILHÕES DE REAIS).....</b>	<b>159</b>
<b>TABELA 26 – COMPARAÇÃO ENTRE AS DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DO FUNDEB E AS ESTIMATIVAS DE RECEITAS RENUNCIADAS PELO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 A 2016 E SEUS RESPECTIVOS PERCENTUAIS DE PARTICIPAÇÃO. (EM MILHÕES DE REAIS).....</b>	<b>160</b>
<b>TABELA 27 – COMPARAÇÃO ENTRE AS PERDAS DO FUNDEB E AS ESTIMATIVAS DE RECEITAS RENUNCIADAS PELO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 A 2016 E SEUS RESPECTIVOS PERCENTUAIS DE PARTICIPAÇÃO. (EM MILHÕES DE REAIS).....</b>	<b>161</b>
<b>TABELA 28 – MATRÍCULA POTENCIAL QUE O VALOR DAS RENÚNCIAS PODERIA CUSTEAR PELO VALOR DAS ESTIMATIVAS DE RECEITAS RENUNCIADAS PELO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 A 2016 SEM CONSIDERAR A REDISTRIBUIÇÃO DO FUNDEB - MP - REN (SEM FUNDEB) .</b>	<b>164</b>
<b>TABELA 29 – NÚMERO DE MATRICULAS POTENCIAL PELO VALOR DAS ESTIMATIVAS DE RECEITAS RENUNCIADAS PELO ESTADO DO PARÁ ENTRE 2005 E 2016 CONSIDERANDO A REDISTRIBUIÇÃO DO FUNDEB – GAA-MDE (COM FUNDEB) .....</b>	<b>165</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>BGE-PA</b>	<b>Balço Geral do Estado do Pará</b>
<b>CF 1988</b>	<b>Constituição Federal de 1988</b>
<b>CONFAZ</b>	<b>Conselho Nacional de Política Fazendária</b>
<b>CTN</b>	<b>Código Tributário Nacional</b>
<b>DRU</b>	<b>Desvinculação das Receitas da União</b>
<b>EC</b>	<b>Emenda Constitucional</b>
<b>FHC</b>	<b>Fernando Henrique Cardoso</b>
<b>FSE</b>	<b>Fundo Social de Emergência</b>
<b>FUNDEB</b>	<b>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação</b>
<b>GAAP</b>	<b>Gasto Aluno Ano Potencial</b>
<b>GEFIN</b>	<b>Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação</b>
<b>ICED</b>	<b>Instituto de Ciências da Educação</b>
<b>ICMS</b>	<b>Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação</b>
<b>INPC</b>	<b>Índice Nacional de Preços</b>
<b>IPI</b>	<b>Imposto sobre produtos industrializados</b>
<b>IPVA</b>	<b>Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores</b>
<b>ITCMD</b>	<b>Imposto de transmissão causa mortis e doação</b>
<b>ITMD</b>	<b>ITMD</b>
<b>LDBEN</b>	<b>Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional</b>
<b>LOA</b>	<b>Lei(s) Orçamentária(s) Anual(is)</b>
<b>MDE</b>	<b>Manutenção e Desenvolvimento do Ensino</b>
<b>MP – REN</b>	<b>Matrículas Potencial pelo montante de receitas renunciadas</b>
<b>PAC</b>	<b>Programa de Aceleração do Crescimento</b>
<b>PAF</b>	<b>Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados</b>
<b>PEE</b>	<b>PLANO(S) ESTADUAL(IS) DE EDUCAÇÃO</b>
<b>PEF</b>	<b>Programa de Estabilidade Fiscal</b>
<b>PLOA</b>	<b>Projeto(s) de Lei(s) Orçamentária(s) Anual(is)</b>

<b>PND</b>	<b>Programa Nacional de Desestatização</b>
<b>PNE</b>	<b>Plano Nacional de Educação</b>
<b>PPA</b>	<b>Plano Plurianual</b>
<b>PPGED</b>	<b>Programa de Pós-Graduação em Educação</b>
<b>PPP</b>	<b>Parceria Público-Privada</b>
<b>PPR</b>	<b>Partido Progressista Reformador</b>
<b>PROUNI</b>	<b>Programa Universidade para Todos</b>
<b>PSDB</b>	<b>Partido da Social-Democracia Brasileira</b>
<b>PSPN</b>	<b>Piso Salarial Profissional Nacional</b>
<b>PT</b>	<b>Partido dos Trabalhadores</b>
<b>RLI</b>	<b>Receita líquida de impostos renunciados</b>
<b>SEDUC-PA</b>	<b>Secretaria de Educação do Estado do Pará</b>
<b>SEMEAR</b>	<b>Lei Estadual de Incentivo à Cultura</b>
<b>SINTEPP</b>	<b>Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará</b>
<b>STN</b>	<b>Secretaria do Tesouro Nacional</b>
<b>TCE-PA</b>	<b>Tribunal de Contas do Estado do Pará</b>
<b>UFMS</b>	<b>Universidade Federal do Mato Grosso do Sul</b>
<b>UFPA</b>	<b>Universidade Federal do Pará</b>
<b>VAA</b>	<b>Valor Aluno Ano</b>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
1.1 OBJETO DE ESTUDO, PROBLEMA E OBJETIVOS.....	21
1.2 MÉTODO E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA .....	29
1.3 ESTRUTURA DA TESE .....	37
<b>2 ESTADO, FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL .....</b>	<b>39</b>
2.1 A RELAÇÃO SIMBIÓTICA ENTRE ESTADO, CAPITAL E TRABALHO .....	40
2.2 O PAPEL DO ESTADO FRENTE À CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL .....	52
2.3 A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO ENTRE A REPRODUÇÃO DO CAPITAL E A REPRODUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO .....	55
2.4 AS MUDANÇAS NA POLÍTICA FISCAL DO BRASIL .....	59
<b>3 POLÍTICA DE RENÚNCIAS DE IMPOSTOS .....</b>	<b>75</b>
3.1 RECEITAS PÚBLICAS E RENÚNCIA DE RECEITAS DE IMPOSTOS .....	76
3.2 RELAÇÕES ENTRE A POLÍTICA FISCAL E A POLÍTICA DE RENÚNCIAS DE IMPOSTOS NO ESTADO DO PARÁ .....	82
<b>3.2.1 A reforma do Estado e política fiscal do estado do Pará na virada do milênio .....</b>	<b>83</b>
<b>3.2.2 A política fiscal no governo de Ana Julia de Vasconcelos Carepa (2007-2010), entre rupturas e continuidades .....</b>	<b>93</b>
<b>3.2.3 Governo de Simão Jatene (2011-2014 e 2015-2018) e a manutenção da política fiscal .....</b>	<b>97</b>
3.3 AS LEIS DE INCENTIVOS E EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DE IMPOSTOS ESTADUAIS .....	99
3.4 ESTIMATIVAS DE RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS NO ESTADO DO PARÁ APÓS A APROVAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL .....	103
<b>4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARÁ .....</b>	<b>111</b>
4.1 EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS ESTADUAIS NO PARÁ 2005 – 2016 .....	112
4.2 DESPESAS COM MDE E AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ COM O FUNDEB .....	120
4.3 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO E A EVOLUÇÃO DA OFERTA DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARÁ .....	126
<b>4.3.1 O processo de municipalização do ensino entre 1995 e 2006.....</b>	<b>126</b>

<b>4.3.2 Matrículas e taxa de atendimento na Educação Básica no Estado do Pará entre 2007 e 2016 .....</b>	<b>135</b>
<b>5 EFEITOS DA POLÍTICA DE RENÚNCIA NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO</b>	
<b>147</b>	
5.1 ANÁLISE DE REGRESSÃO SIMPLES PARA AS VARIÁVEIS MATRÍCULA E RENÚNCIA .....	149
5.2 RENÚNCIAS E SEUS EFEITOS NAS RECEITAS DE IMPOSTOS ESTADUAIS NO PARÁ .....	152
5.2 EFEITOS DA RENÚNCIA DE RECEITA NAS DESPESAS COM MDE.....	159
5.3 AS RENÚNCIAS, O GAA-MDE E AS MATRICULAS EM POTENCIAL.....	162
5.4 MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE IMPOSTOS NO ESTADO DO PARÁ .....	165
<b>5.4.1 Estimativa de medidas para a compensação da renúncia de receita tributária ....</b>	<b>170</b>
<b>5.4.2 Ausência de medidas que possibilitem acompanhamento e controle das renúncias realizadas.....</b>	<b>172</b>
<b>5.4.3 Temporalidade das estimativas de renúncia de receitas tributárias. ....</b>	<b>174</b>
<b>5.4.4 Obscuridade no processo de decisão sobre a política de renúncia de receitas tributárias.....</b>	<b>175</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>179</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>188</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A presente tese de doutorado foi desenvolvida na Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais, no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED), do Instituto de Ciências da Educação (ICED), da Universidade Federal do Pará (UFPA). Trata-se de um estudo sobre o Financiamento da Educação Básica, no qual analisamos os efeitos das renúncias de receita de impostos estaduais no orçamento da rede estadual de ensino no Pará. Por considerarmos a educação pública um direito social, problematizamos as restrições dos recursos orçamentários, o que induz ao seu subfinanciamento, também como decorrência das políticas de incentivos fiscais praticadas no Estado.

A origem do estudo articula-se com interesses profissionais e acadêmicos do pesquisador. A atuação na condição de docente de Política Educacional no *Campus* Universitário do Marajó-Breves da UFPA, desde 2016, bem como o envolvimento pessoal nas atividades político-sindicais docente, possibilitou o interesse e o conseqüente aprofundamento de estudos no campo das políticas educacionais. Academicamente, esse processo ganha impulso a partir da inserção no Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN), vinculado ao PPGED/ICED/UFPA, coordenado pela professora Dr.<sup>a</sup> Rosana Maria Gemaque Rolim.

A atuação profissional anterior se firma como indutora na motivação pessoal em pesquisar políticas educacionais. Como professor da Educação Básica, no período 1999-2013, com intensa atuação sindical junto ao Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP) na Mesorregião do Marajó, no Pará. Nesse período, vivenciamos os processos de municipalização da educação básica, da política de fundos e da regulamentação dos Planos de Carreira e Valorização do Magistério. Os embates travados com os governantes municipais por melhores condições de trabalho e estudo, com valorização do magistério, impulsionou-nos para os estudos sobre a política e a legislação educacional, em especial, no âmbito do financiamento.

No âmbito acadêmico, as aproximações com o financiamento da educação se materializam com o ingresso no Curso de Mestrado em Educação no PPGED/UFPA, em 2013. Os estudos no GEFIN ampliaram a compreensão da temática. Nesse processo, merece destaque a participação na Pesquisa em rede “Remuneração de Professores de Escolas Públicas de Educação Básica no Contexto do FUNDEB e do PSPN” com financiamento da CAPES/INEP/SECAD (Observatório da Educação). Na investigação, sob a Coordenação dos Professores Dr. Marcos Edgar Bassi (UFPR/UFSC), Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosana Maria Gemaque Rolim

(UFPA) e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Dilnéia Espíndola Fernandes (UFMS), analisou-se a carreira e remuneração de doze estados e suas respectivas capitais: São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Piauí, Pará, Minas Gerais e Rio Grande do Norte. O projeto envolveu o PPGED/UFPA e outros oito Programas de Pós-Graduação em Educação: da Universidade São Paulo, Universidade Federal do Piauí, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Universidade Estadual de Minas Gerais, UFMS, Universidade Federal do Paraná e Universidade do Sul de Santa Catarina. A articulação em rede possibilitou a produção de uma série de publicações consolidadas em teses, dissertações, artigos e relatórios de pesquisa.

A atuação profissional, sindical e acadêmica induziu e possibilitou as reflexões realizadas na Dissertação de Mestrado “Carreira e remuneração dos profissionais do magistério público do município de Breves-PA”, defendida em 2015. Destaca-se que, dentre as conclusões do estudo, apontamos “[...] indícios de que existem limitações orçamentárias e políticas que inviabilizam as mudanças idealizadas no processo de discussão sobre a reformulação do Plano de Cargos Carreira e Remuneração do Magistério Público de Breves” (Guimarães, 2015, p. 136). Nessa ocasião, identificamos a necessidade de estudar os motivos dessa limitação orçamentária, fazendo ilações com o orçamento estadual, o que, posteriormente, nos levaria ao estudo das renúncias fiscais.

Em 2016, já como docente de Política Educacional da UFPA, desenvolvemos pesquisa e extensão sobre a temática do financiamento da educação básica, mantendo-se os vínculos com as investigações anteriores. Entre 2017 e 2022, o GEFIN desenvolveu a pesquisa “Carreiras e Remunerações de Professores das redes municipais de ensino do Estado do Pará” com financiamento Edital MCT/CNPq N° 01/2016 – UNIVERSAL. Nesse estudo, analisou-se um conjunto de Planos de Cargos, Carreira e Remuneração de professores de municípios do Estado do Pará, possibilitando a indicação de tipos/tendências/composição de carreira e de remuneração de professores da Educação Básica.

Em 2018, como parte das produções do GEFIN, foi elaborado o texto “Estudos sobre remunerações de professores da Educação Básica em municípios do Pará” para compor um capítulo do livro “Remuneração de professores da Educação Básica sob a ótica dos pesquisadores e pesquisadoras em formação”. As conclusões do texto remetem a alguns avanços e limitações na carreira e remuneração de professores de redes municipais no contexto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e indica a “[...] demanda de maior aporte de recursos financeiros destinados à educação para gerar avanços

na carreira e remuneração” (Guimarães, 2018, p. 174). Novamente, apareceu a necessidade de estudos que analisem a renúncia fiscal como uma forma de redução do orçamento educacional.

Procuramos, então, voltar nossas análises para identificar, para além do montante de recursos diretamente destinados à educação básica pública, quais outras fontes poderiam ser utilizadas para ampliar o orçamento dessa política social. Assim, a vivência pessoal, profissional e acadêmica, em especial a participação nas atividades do GEFIN, possibilitou o aprofundamento sobre a carreira e a remuneração docente, sempre relacionada às limitações orçamentárias da educação pública. Isso apontou os caminhos para novas análises no âmbito da temática, em especial, acerca dos limites decorrentes da política de fundos para a educação. Nesse processo, emergiram reflexões acerca dos efeitos das renúncias de receita de impostos estaduais no financiamento da educação no estado do Pará, dando origem à presente Tese.

## 1.1 OBJETO DE ESTUDO, PROBLEMA E OBJETIVOS

As discussões e análises acerca do financiamento da educação brasileira permitem-nos refletir sobre dois aspectos. O primeiro aspecto refere-se às vinculações constitucionais de recursos à educação. O segundo se trata de prerrogativas legais que implicam em renúncias de receita, das quais, se fossem arrecadadas, pelo menos uma parte deveria ser destinada ao financiamento da educação. Ainda que aparentemente distintos, tais elementos possuem relações, as quais são necessárias de serem analisadas.

A vinculação direta de recursos financeiros arrecadados que devem ser aplicados em educação é assegurada na Constituição Federal de 1988. Em seu artigo 212, está previsto que a “[...] União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Brasil, 1988, p. 122). Como fonte adicional para o financiamento da Educação Básica, o parágrafo 5º do art. 212 prevê uma contribuição social: o Salário Educação.

Ainda que o estabelecido constitucionalmente seja um importante avanço na garantia do direito à educação, existem outros problemas históricos que precisam ser superados. Aqui, deve-se destacar as desigualdades regionais, especialmente no que tange aos níveis de desenvolvimento socioeconômico, à arrecadação e às demandas educacionais postas aos entes federados subnacionais que não foram sanados com as vinculações de receita. Sob essas desigualdades, Arelaro (2007, p. 2), afirma que:

[...] a Constituição de 1988 não produziu um projeto articulado de redistribuição de renda no país, ou seja, o país continua altamente desigual, apesar dos objetivos e estratégias para a efetivação dos direitos sociais aparecerem de maneira generosa nessa Constituição.

O que ela promoveu foi um processo simples e efetivo, de desconcentração de recursos, do governo central para estados e municípios. Descentralizar recursos, simplesmente, no entanto, reforça uma situação de desigualdade pois, os municípios mais ricos continuarão ricos e contarão com recursos adicionais para atender as novas responsabilidades sociais; os mais pobres continuarão mais do que pobres, pois as responsabilidades também foram descentralizadas, e eles, dificilmente terão condições de cumpri-las com o sistema estabelecido.

Segundo Arelaro (2007), a desconcentração de recursos para a efetivação dos direitos sociais, incluindo aqueles destinados à educação, ampliou as desigualdades regionais. De fato, como os mecanismos de redistribuição das receitas tributárias federais e estaduais para estados e municípios estavam vinculados a critérios, tais como a renda *per capita* ou o tamanho da população, sem considerar qualquer critério educacional do processo de redistribuição de receitas, contribuía-se com a construção de um cenário de desigualdades educacionais (Brasil, 2004). Esse processo exige correções.

Nesse cenário, merece destaque a política de fundos para educação em curso no Brasil desde o ano de 1996 e materializada pelo Fundo de Manutenção Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou durante o período de 1998<sup>1</sup> a 2006, pelo FUNDEB (2007 – 2020) e o FUNDEB permanente, a partir de 2021. Os três se caracterizam por serem fundos estaduais de natureza contábil de parte dos recursos vinculados à educação com objetivos de redistribuição desses recursos entre os governos estaduais e municipais, considerando o número de matrículas em cada rede. Com isso, alguns fundos estaduais recebem complementação da União por não atingirem o menor Valor Aluno Ano (VAA), definido nacionalmente por Portarias Interministeriais.

Outro problema histórico a ser superado é a disputa pelos recursos públicos, com destaque para o embate público-privado. Um conjunto de mecanismos político-legais viabilizam processos que comprometem, de certo modo, a vinculação das receitas para a educação. Destaca-se que tais disputas não são exclusivas aos recursos da educação, ao contrário, espraiam-se por toda estrutura estatal, consoante a função ativa que o fundo público exerce nas políticas macroeconômicas, sejam elas na esfera da acumulação produtiva do Capital, sejam no âmbito do financiamento das políticas sociais (Salvador, 2008).

---

<sup>1</sup> O Fundef foi instituído em todos os estados no ano de 1998. Somente o Estado do Pará que iniciou o processo de implementação no segundo semestre de 2007.

No âmbito desse processo, há mecanismos centrais que atuaram e atuam nas “flexibilizações” nas vinculações de receitas ou nas despesas da educação: (i) a Desvinculação das Receitas da União (DRU); (ii) o descumprimento da legislação pelo Governo Federal na definição de cálculo do VAA e de complementação da União ao Fundef; (iii) redefinição do que é considerado investimento público em educação com a aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e (iv) a EC n. 95/2016.

A DRU tem sua origem no ano de 1994 quando foi criado, por meio da EC de Revisão nº 01/1994, o Fundo Social de Emergência (FSE) para estabilizar a economia, logo após a criação do Plano Real, desvinculando 20% das transferências das receitas de impostos e das contribuições da União para compor esse Fundo (Tobaldini; Suguihiro, 2011). Em 1996, o FSE foi transformado no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) pela EC nº 10/1996 e vigorou até 1999 (com prorrogação de vigência pela EC nº 17/2007), transformado em Desvinculação de Receitas da União pela EC nº 27/2000, prorrogada pelas EC nº 42/2003, nº 56/2007, 68/2011 e 93/2016 e algumas alterações têm previsão de vigorar até 2023 . Cabe destacar que o principal objetivo da DRU consiste em “[...] propiciar a geração de superávit primário [...] ao desvincular receitas, liberando recursos para gastos nominais, ou seja, o pagamento dos juros da dívida nacional” (Sader, 2006, p. 129). Em síntese, a DRU, por um longo período, deformou a previsão constitucional de aplicação mínima da receita de impostos na educação pública e diminuiu o montante das receitas oriundas da contribuição social do Salário Educação para possibilitar a destinação desses recursos para outras despesas, incluindo aquelas com a amortização e pagamento de juros da dívida pública, configurando-se como instrumento na disputa do fundo público em favor da reprodução do capital.

Outro mecanismo que diminuiu as receitas destinadas para a educação foi o descumprimento da legislação pelo Governo Federal, ao definir o VAA e, conseqüentemente, minorando valores de complementação da União durante o período de vigência do Fundef. O cálculo que foi utilizado pela União para definição do VAA, a partir de 1998, era diferente do previsto no §1º do Artigo 6º da Lei nº 11.494/2007, que regulamentava o Fundef. O Governo Federal apenas corrigia o VAA e desconsiderava a razão entre a previsão total de receitas para o Fundo e o número total de matrículas no ensino fundamental do ano anterior, em total desacordo com a Lei e diminuindo o VAA, minorando a complementação da União.

Atualmente, há outro limitador do financiamento da educação pública no Brasil: mudança conceitual do investimento público em educação no Plano Nacional de Educação (PNE) vigente. Conforme define o parágrafo 4º do artigo 5º dessa Lei, considera-se:

§ 4º. O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (Brasil, 2014, p.122).

Com essa alteração, para além dos gastos públicos em educação custeados pelo Salário educação e pelas vinculações de receitas de impostos previstos no art. 212 da Constituição Federal (CF) de 1988, prevê-se a inclusão dos recursos aplicados em programas de expansão da educação profissional e superior sob as formas de incentivos e isenções fiscais, dentre eles: o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego; os valores dos subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e os recursos destinados a creches, pré-escolas comunitárias e da iniciativa privadas, qualificadas como confessionais ou filantrópicas. Em suma, investimentos públicos no setor privado também poderão ser considerados como despesas da educação pública.

Na mesma esteira de retirada de recursos das políticas sociais, embora se refira à contenção de gastos (com efeitos sobre as despesas e não nas receitas), inclui-se a EC nº 95/2016. Ao instituir Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, essa normativa constitucional estabeleceu, por vinte exercícios financeiros, limites para as despesas primárias. Com isso, os gastos sociais não poderão ultrapassar daqueles praticados no ano anterior, corrigidas apenas as perdas inflacionárias, até o ano de 2036. A EC Nº. 95/2016 tem rebatimento direto nos gastos da União com as garantias constitucionais de direitos sociais, e no campo educacional, compromete o desafio de ampliação de investimento na educação pública e coloca em segundo plano as metas do PNE (Krawczyk; Lombardi, 2018).

Ante esse contexto, Amaral (2016) afirma que o cumprimento das Metas do PNE (2014-2024) é tarefa quase impossível, sendo que considera que a “[...] EC 95 decretou a ‘morte’ do PNE” (Amaral, 2016, p. 24). Em síntese, o regime fiscal trazido pela EC 95/2016, altera o funcionamento do financiamento da Educação pública e demais políticas sociais por parte da União, haja vista, que antes era vinculado ao ciclo econômico com variação a partir da arrecadação de impostos, passando a ser contingenciado pelas despesas do exercício anterior, mais as correções inflacionárias corrigidas pelo IPCA, impondo teto nos gastos públicos, ou seja, o limite nas despesas se sobrepôs aos gastos mínimos em educação previstos na Constituição Federal de 1988, sendo que “[...] o limite resultou em uma desvinculação da

arrecadação líquida de impostos do financiamento da educação pública, que passou a ser regido nos moldes das despesas sobreditas” (Bassi, 2018, p. 7).

Em nossa perspectiva, esse conjunto de mecanismos expressam disputas em torno da alocação das receitas públicas. Maturadas, por um lado, por dispositivos legais de afetação das receitas com previsão de destinação mínima de recursos públicos às políticas específicas, como ocorre com as vinculações de receita para a educação visando a garantia mínimas de recursos. E, por outro, a implementação de dispositivos que visam o princípio da não afetação das receitas “[...] segundo o qual todas as receitas orçamentárias devem ser recolhidas ao Caixa Único do Tesouro, sem qualquer vinculação em termos de destinação” (Sanchez, 2004, p.224), tendo como justificativas a flexibilidade na gestão do caixa do setor público, visando atender, com recursos públicos, áreas que mais necessitam e evitar o desperdício de recursos.

Com efeito, podemos afirmar que tanto as vinculações de receitas a determinadas políticas sociais, quanto às estratégias de aplicação do princípio da não afetação, são demarcações do orçamento público. Esse processo envolve tanto a definição dos elementos da constituição das receitas públicas quanto as prioridades elencadas pelos governos para a realização de despesas públicas com aplicação de suas políticas sociais, fiscais e/ou econômicas. Assim, as vinculações e a não afetação definem os contornos do orçamento público dos entes da federação, englobando processos de constituição e alocação dos recursos do fundo público.

Nessa ótica, o orçamento público firma-se como a expressão mais visível do fundo público, embora não se encerre nessa dimensão. Nos contornos do capitalismo, “[...] o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais” (Salvador, 2015, p. 9). Desse modo, ele ocupa papel importante tanto para a manutenção do capitalismo quanto para a garantia do contrato social, devendo ser compreendido sob as intensas lutas de classes sociais inerentes ao modo de produção capitalista por hegemonia na sociedade. Esse processo tem efeitos sobre o direcionamento das ações do Estado na definição das prioridades políticas dos gastos orçamentários e na forma como se estrutura sua relação com a sociedade.

Nessa perspectiva, o papel do Estado se define, principalmente, por escolhas políticas decorrentes da correlação de forças políticas e sociais por hegemonia na sociedade capitalista (Salvador, 2015). Por esse motivo, a disputa pelo fundo público espalha-se para além do orçamento público, tendo como contenda a destinação dos recursos em determinada política pública e abrange outras dimensões, tais como a definição dos contornos da política fiscal. Inserem-se, nesse processo, as renúncias de receitas tributárias, enquanto títulos de incentivos

fiscais. Em suma, as renúncias de receita tributária fazem parte da disputa pelo fundo público com efeitos sobre o financiamento/orçamento das políticas sociais, incluindo a educação pública.

Para Davies (2021), as renúncias de natureza tributária se caracterizam como um tipo de isenção fiscal que se efetivam como gastos governamentais indiretos para atender objetivos econômicos e sociais. Destaca, o autor, que as renúncias configuram-se em exceção ao sistema tributário de referência que reduzem a arrecadação potencial. Para tanto, são justificadas como gastos tributários de caráter compensatório, devido o governo não conseguir atender a população de modo satisfatório a determinada política e/ou serviço de sua responsabilidade.

As renúncias tributárias podem ser justificadas também como incentivadoras ao desenvolvimento de determinado setor ou região (Brasil, 2019). Contudo, as renúncias tributárias não são efetivadas como receita arrecadada, ou seja, caracterizam-se como desvio da estrutura normal da tributação e, por isso, não integram o orçamento e/ou as prestações de contas. Dada sua natureza extrafiscal, são considerados como gastos indiretos executados por meio do sistema tributário (Brasil, 2019). De qualquer maneira, assim como toda renúncia de receita pública, as renúncias tributárias resultam no aumento da disponibilidade econômica do contribuinte e diminuem o montante de recursos do Estado para o financiamento das políticas públicas.

Assim, as renúncias implicam em menor arrecadação para as políticas sociais, dentre as quais a educação. Ela se configura, em nossa avaliação, como um problema que pode ter um impacto considerável na constituição dos recursos públicos. As renúncias de receita são artifícios que prejudicaram e prejudicam a educação pública, haja vista que “[...] consistem em redução total ou parcial de tributos por um certo tempo, a pretexto de incentivar a economia como um todo ou um setor ou região específico” (Davies, 2014, p. 256).

Dadas as características das renúncias de receitas tributárias, elas podem ser enquadradas dentre os mecanismos de não afetação de receita e/ou como estratégias de repasses de recursos públicos para o âmbito privado e de apropriação de parte do fundo público por determinados grupos sociais. Carvalho Júnior (2018) afirma que as renúncias de receitas deveriam ser analisadas e integrar a agenda de controle interno e externo<sup>2</sup> do orçamento, focando para além da análise das despesas públicas. Com esse prisma, poderia ser impresso

---

<sup>2</sup> Controle interno é compreendido como aquele que é executado pelo próprio poder sob seus próprios atos, tais como auditorias internas, acompanhamento de programas e projetos etc. O controle Externo é aquele exercido por um dos Poderes sobre o outro, compreendendo tanto o controle jurisdicional, ou judicial, quanto o legislativo (Vilhena, 2008).

maior controle das receitas públicas, incluindo as formas de renúncias de receita. Tal necessidade ganha especial relevância se um grande volume das renúncias incidirem sobre a fonte de receita de determinada política pública, como é a realidade do financiamento da educação.

Essa é uma questão que necessita de aprofundamento e análise crítica. Estudos sobre financiamento da Educação Básica evidenciam as receitas vinculadas à educação e os efeitos da política de fundos (Fundef e FUNDEB), evidenciando o quadro de subfinanciamento da educação pública com a necessidade de ampliação de recursos para se garantir padrões mínimos de qualidade (Arelaro, 2007; Pinto, 2007; Gemaque, 2004; 2007). Quanto às renúncias que afetam o financiamento da educação, os estudos encontrados que abordaram o tema possuem o foco direcionado para o Ensino Superior. Muitos desses estudos abordam as renúncias de receita do PROUNI<sup>3</sup> como elemento de democratização do Ensino Superior e inclusão social de estudantes de baixa renda (Castellain, 2008; Gaspar, 2012; Giuliani, 2013; Gaspar, 2012; Farias, 2010; Barros, 2015; Santos Filho, 2017; Oliveira, 2009). Outros estudos percebem as renúncias de receita como mecanismos governamentais de incentivo às instituições privadas e transferências de recursos públicos para o setor privado (Carvalho, 2002; 2005; 2011; Almeida, 2006; Santos Filho, 2016). Todavia, não foram encontrados estudos específicos que analisassem os efeitos das renúncias de receita de natureza tributárias, de âmbito estadual, no financiamento da educação que trouxessem a indicação dos valores renunciados justificados pelos governos como mecanismos de incentivo fiscal.

No estado do Pará, há um conjunto renúncias de receitas tributárias, igualmente como acontece no âmbito da União, justificadas, em linhas gerais como incentivos fiscais. Trata-se das seguintes leis estaduais: Lei nº 6.499/2002 que dispõe sobre a Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará; Lei nº 6.752/2003 que versa sobre a concessão de incentivo fiscal para a realização de projetos culturais no Estado do Pará, conhecida como Lei Estadual de Incentivo à Cultura (SEMEAR); Lei nº 6.912/2006, que dispõe sobre o tratamento tributário aplicável aos empreendimentos da indústria do pescado; Lei nº 6.913/2006, que versa sobre o tratamento tributário aplicável as indústrias em geral; Lei nº 6.914/2006, que dispõe sobre a indústria da pecuária e; a Lei nº 6.915/2006, que trata dos empreendimentos em agroindústria. Os benefícios tributários concedidos em decorrência dos

---

<sup>3</sup> Programa Universidade para Todos – Ver Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui a isenção de tributos para as instituições privadas de Ensino Superior que concedem bolsas de estudo para estudantes inscritos no referido Programa.

previstos nessas leis compõem o montante de recursos que, caso não fossem renunciados, poderiam, em tese, compor a cesta de recursos que, constitucionalmente, são vinculados ao financiamento da Educação Básica.

Em tal contexto, faz-se necessário estudos que analisem os efeitos<sup>4</sup> das renúncias de receita tributária na variação de receitas destinadas à educação. Em nossa perspectiva, essas análises devem evidenciar a urgência de mais recursos para que a educação se efetive como direito fundamental de todos os brasileiros. Assim, devemos revelar as contradições que permeiam a política de renúncias de receita tributária como um *modus operandi* privilegiado de implementar políticas públicas. Desse modo, a presente pesquisa contribui com o debate sobre o financiamento da educação, especialmente se considerar a possibilidade de suas análises se firmarem como instrumento de mediação no contexto da definição das políticas de isenção de receita e de proteção/ampliação dos recursos para essa política social.

Nesse sentido, a presente tese se estruturou em torno da seguinte questão: **quais os efeitos das renúncias de receitas de impostos estaduais no financiamento da Educação Básica da rede estadual de ensino do Pará, no período entre 2005 e 2016?**

Esse questionamento central desdobra-se em outras questões norteadoras:

- Como se estrutura a política de renúncia fiscal no estado do Pará?
- Em que medida o conjunto de renúncias de receita de impostos estaduais afetam o volume de receitas destinadas à educação no estado do Pará?
- Quais efeitos das renúncias de receitas de impostos estaduais nas despesas públicas do governo do estado do Pará com educação Básica?

O **objetivo geral** da pesquisa é analisar os efeitos da renúncia de receita tributária de impostos estaduais no financiamento da Educação Básica da rede estadual de ensino no Pará, no período entre 2005 e 2016.

Esse objetivo geral se desdobra em três objetivos específicos:

- (i) Estudar os Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias com vista a evidenciar as bases econômicas que sustentam a política fiscal do estado do Pará.
- (ii) Identificar as renúncias de receitas de impostos estaduais no estado do Pará de modo a verificar possíveis efeitos nas receitas vinculadas à Educação

---

<sup>4</sup> Nota-se que a palavra “efeito” é assumida como uma consequência da política fiscal no financiamento da educação. Algo que foi produzido por ela (renúncias tributárias), mesmo que não esteja no rol dos objetivos a serem alcançados com sua concessão.

Básica da rede estadual e dos gastos do governo do estado com educação, incluindo as análises das despesas com MDE.

- (iii) Evidenciar os efeitos das renúncias de receita tributária no financiamento da educação no estado do Pará a partir de projeções de valores das renúncias de receita de impostos estaduais, que potencialmente poderiam ser destinados à educação caso fossem arrecadadas, em especial sobre as receitas destinadas à composição do FUNDEB, às despesas com ações típicas de MDE e do gasto aluno ano – MDE.

Na investigação, entendemos como pressuposto que a formação do fundo público e sua alocação se inserem no processo de produção e reprodução do capitalismo. Por um lado, o fundo público é destinado à reprodução da força de trabalho por meio de gastos sociais universais, dentre eles a educação pública, e, por outro, firma-se como estrutura do financiamento da acumulação de capital, beneficiando determinados setores da sociedade (Oliveira, 1988). Nessa ótica, as políticas de renúncia de receitas implementadas pelos entes federados fazem parte do contexto de disputa pelo fundo público.

Nesse sentido, a tese que se pretende defender é a de que as renúncias de receitas de impostos estaduais têm efeitos negativos no financiamento da Educação Básica da rede estadual de ensino do Pará. Isso reduz o montante de recursos destinados ao financiamento da Educação Básica pública e caracteriza-se como uma face oculta da disputa pelo fundo público efetivada via política de incentivos fiscais no Pará.

## 1.2 METÓDO E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Ao realizar um estudo sobre os efeitos das renúncias de receitas tributárias no financiamento da educação, defrontamo-nos com a necessidade de indicarmos os pressupostos teórico-metodológicos que nortearam a pesquisa, a base a partir da qual analisamos o objeto de estudo. Um primeiro grupo de reflexões se apresentou na forma de questionamentos sobre os caminhos a serem percorridos para se chegar a aproximações da realidade de modo a evitar o aprisionamento das primeiras impressões fenomênicas, assim como que garantisse cientificidade e o avanço do conhecimento sobre as relações que permeiam esses dois elementos. Tais questionamentos provocaram reflexões amplas acerca do método de conhecimento.

O método não pode ser caracterizado como “colcha de retalhos”, uma mistura de várias abordagens sobre o conhecimento, ou um amontoado de procedimentos que, seguidos como

receita, garantiriam a apreensão da realidade. O conhecimento produzido por esses caminhos são aproximações artificiais, pontuais e limitadas que empobrecem o processo de conhecimento científico. Em suma, apresentam apenas aspectos fenomênicos do objeto analisado.

Em nossa perspectiva, método envolve tanto os posicionamentos ontológicos, epistemológicos e teóricos quanto os procedimentos metodológicos, as técnicas e os instrumentos de pesquisa. Cardoso (1971), ao tratar sobre o método, é enfática ao afirmar que se trata de “um corpo teórico integrado” que necessita de reflexões sobre si mesmo. Vejamos:

Entende-se o método como parte de um corpo teórico integrado, em que ele envolve as técnicas, dando-lhes sua razão, perguntando-lhes sobre as possibilidades e as limitações que trazem ou podem trazer as teorias a que servem, no trabalho sobre o seu objeto. A reflexão é aqui necessariamente retorno do método sobre si mesmo, questionando seus próprios fundamentos, revisão crítica. Nesse sentido, ela é fundamental ao exercício da ciência (Cardoso, 1971, p. 3).

Essas reflexões enfatizam a necessária revisão crítica sobre o método. Trata-se de questionar seus fundamentos para revelar as nuances também no plano da epistemologia. Em síntese, busca-se discutir a natureza e especificidades do ato de conhecer, sobre a concepção de mundo e de realidade que dão sustentação a determinadas formas de apreensão do real.

Nesse sentido, a forma de ver o mundo, de como se percebe a realidade, implicará em um delineamento sobre a forma de apreensão da realidade, de construção do conhecimento, sobre o que se entende como real, bem como das ferramentas e formas de análise. Gatti (2007, p. 56), afirma que:

[...] em cada tradição de análise, seja lógica-empirista, ou materialista histórica, ou a fenomenológica, ou outra ainda, para além da forma de abordagem, há um conjunto de crenças, valores, atitudes, habilidades em relação ao modo de perceber e tratar os fenômenos e o próprio conhecimento. Esses conjunto impregna os ambientes onde estas tradições desenvolvem-se e o pesquisador constrói-se nessas ambiências, nas relações e trocas, assimilando, integrando esses traços característicos e formas de ver o problema e temas de conhecimentos pela sua imersão nesse meio, onde uma tradição cultural veio amadurecendo sua abordagem do real. Sem essa imersão, sem a existência de um corpo de tradição em pesquisa, o que se tem são imitações de regras sem vida, sem consistência, sem fôlego e, sobretudo, sem crítica.

As reflexões sobre o campo epistemológico indicam que cada maneira de apreensão da realidade cria (e recria) tradições de análises específicas de cada abordagem. Cabe ao

pesquisador buscar refletir sobre qual tradição de análise ele se constrói enquanto pesquisador, estar ciente sob qual abordagem orienta a maneira de ver o mundo e de conceber o real.

Destaca-se dessa análise que, embora caiba ao pesquisador a reflexão sobre o ambiente em que se localizam a tradição de análise em que se constrói enquanto tal, a relação dele com seu objeto de estudo não se dá a partir do seu ser como indivíduo, mas como reconhecimento de que a relação pensamento/pesquisador/objeto são constructos sociais de uma mesma abordagem que o determina. Assim:

O sujeito empírico, antes de ser um definidor de situações, aparece como um portador. De um lado, em que o processo é inconsciente, é portador de uma cultura – que lhes dita os hábitos, maneiras de proceder, as normas a seguir, as preferências, etc, de uma linguagem que lhe estrutura o pensamento. De outro lado, em que ele atua conscientemente, é portador de tudo aquilo que ele já “sabe” a respeito das coisas: através das experiências passada (individual, dos grupos e da sociedade), no que dela ficou guardado na memória, constituindo pré-noções; e através das teorias codificadas que lhes serve de apoio, fornecendo-lhes as noções a respeito do que procura, conceitos, relações, precisões (Cardoso, 1971, p. 6).

Nota-se que o processo passa pela assunção de perspectiva teórico-metodológica que possui um *parti pris*, constituindo um modo de ver os fenômenos e de interpretá-los. Assim, analisa-se a realidade de determinada maneira, o que conduz à determinados instrumentos também de maneira particular (Gatti, 2007). Nesse movimento, é imprescindível que o pesquisador se mantenha em “[...] constante vigilância quanto às suas formas de ver e interpretar os fenômenos” (Gatti, 2007, p. 54), com reflexão e autorreflexão.

Nessa perspectiva, as reflexões sobre o método científico de uma avaliação crítica das evidências disponíveis mais por posturas intelectuais questionadoras do que pela obrigatoriedade de seguir um conjunto de regras fixadas que, por si só, levariam ao certo conhecimento da realidade. Cabe destacar que a reflexão crítica do método se relaciona mais com hábitos intelectuais (Cardoso, 1971) de pesquisa que possibilitam bases fundantes, consistência e plausibilidade, sem que tenha que aprisionar o pesquisador, e o conhecimento em um receituário de passos a seguir. Sobre este aspecto, Gatti (2007, p. 55) enfatiza que:

Os métodos de trabalho precisam ser vivenciados em toda a sua extensão, pela experiência continuada, pelas trocas, pelos tropeços, pelas críticas, pela sua integração mediada pelo próprio modo de ser do pesquisador enquanto pessoa. Sem isso, tem-se a rotina, o bom seguidor de receitas que produz trabalhos cuja conclusão já se conhece antes de terminar.

É o processo de reflexão crítica sobre o método, sobre as bases epistemológicas que as sustentam e das relações com o pesquisador e seu objeto de pesquisa que possibilitam dar vida e unidade ao método, retirá-lo do mundo das abstrações e dar-lhe concretude. As reflexões sobre o método impõem a necessidade de serem abordadas questões do plano epistemológico na busca de dialogar com especificidades da produção de conhecimento balizadas pela concepção de mundo e de realidade que norteia o pesquisador, objeto e todo o processo de pesquisa. Assim, indicamos que este estudo realiza análises a partir de categorias analíticas do materialismo histórico-dialético de tradição marxista, tais como a totalidade, a contradição e a mediação.

O método e as categorias que orientam a análise partem do pressuposto de que, tanto as renúncias de receita estaduais, quanto as possíveis relações com o volume de recursos destinadas ao financiamento da Educação Básica no Pará, são expressões materiais da produção histórica social da humanidade, produtos de múltiplas relações sociais específicas de determinado tempo e espaço. Sob esse aspecto da realidade, Marx e Engels (2007, p. 94) indicam de onde se deve partir:

[...] não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, tampouco dos homens pensados, imaginados e representados para, a partir daí, chegar aos homens de carne e osso; parte-se dos homens realmente ativos e, a partir do seu processo de vida real, expõe-se também o desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos desse processo de vida. Também as formulações nebulosas na cabeça dos homens são sublimações necessárias de seu processo de vida material, processo empiricamente constatável e ligado a pressupostos materiais.

Nota-se que essa concepção materialista se relaciona para com a existência do homem, sua dinâmica da vida real, bem como para sua consciência. Assim, a realidade material engloba tanto os objetos, como a “consciência” (formulações nebulosas) que se tem sobre eles. Nessa concepção, para compreender as relações sociais construídas, é necessário um esforço mental, processos de abstração, para apreensão das condições materiais da existência humana.

O processo de construção de conhecimento coerente com a perspectiva assumida exige conceber que a realidade não é apreendida de forma direta, imediata, a partir das primeiras impressões. Trata-se de buscar as mediações, haja vista que a existência de seres e objetos não se dá de modo isolada, independente, autônoma, e sim a partir de um conjunto de relações que a definem.

Assim, os efeitos das renúncias de receita de impostos estaduais no financiamento da educação básica no Pará não se encerram em si mesmos. Se assim fosse, teríamos uma visão

fragmentada de mundo. Portanto, eles necessitam ser analisados no conjunto de relações da totalidade social, no “[...] conjunto de fatos articulados ou contexto de um objeto com suas múltiplas relações” (Ciavatta, 2001, p. 132). Isso remete à necessária análise da totalidade social:

[...] a totalidade social construída não é uma racionalização ou modelo explicativo, mas um conjunto dinâmico de relações que passam, necessariamente, pela ação de sujeitos sociais. Não sendo apenas uma concepção mental, o conceito de totalidade social tem um referencial histórico, material, social, moral ou afetivo, de acordo com as relações que constituem determinada totalidade. Assim as totalidades são tão heterogêneas e tão diversificadas quanto os aspectos da realidade (Ciavatta, 2001, p 132).

Posto isso, consideramos que, tanto as renúncias de receita estaduais, quanto a estrutura do financiamento da educação pública e seus desafios, compõem totalidades que possuem constructos específicos diversos inerentes ao conjunto de relações que perpassam pela ação de sujeitos sociais que, porventura, podem apresentar construções diversas nas várias dimensões da realidade. Essa compreensão da realidade possibilita a compreensão do caráter contraditório posto entre diversas totalidades que compõe a totalidade social.

Analisar as relações existentes nesse processo impõem à pesquisa a necessidade de ir além da lógica formal, compreendida como uma lógica ontológica e estática que se ocupa de conceitos absolutos e universais, uma lógica construída e que tem sido reconstruída em função da contemplação e exposição (Salomon, 2006). Essa premissa exigirá transpormos a descrição das renúncias de receitas tributárias a partir do ponto de vista de atrair investimentos ou de implementação de políticas econômicas e sociais por meio do sistema tributário, ou olhar para as receitas de impostos que são destinadas à educação sem vislumbrar outras formas de financiamento. É necessário problematizar essas realidades como posição política construída historicamente por diversos atores sociais, ou seja, é preciso ultrapassar as relações diretas e imediatas existentes entre elas e analisá-las de forma mediada a partir da totalidade das relações que as determinam, sejam elas econômicas, sociais, culturais e políticas.

Com base nesses pressupostos, analisamos o papel do Estado enquanto provedor de políticas educacionais, de seu financiamento, bem como a evolução das renúncias de receita instituídas de modo a situá-lo no conjunto de determinantes próprias do capitalismo contemporâneo, visando relacioná-las a uma conjuntura em que a crise estrutural do capital. Essa é a base que levam diferentes governos que assumem as premissas do livre mercado a adotarem medidas de austeridade fiscal como regra para superação da crise. Nessa discussão, a

disputa pelo fundo público firma-se como referência para a compreensão sobre as bases da política fiscal adotadas pelos governos, englobando as políticas de renúncia de receita tributária como parte das determinações da sociedade capitalista contemporânea e das relações entre Estado, capital e trabalho.

Por serem históricas, a concessão de renúncia de receitas tributárias e as possíveis implicações na política de financiamento da educação impõem-se como realidade provisória, dinâmica, dialética, permeada de contradições. Com isso, “[...] tanto o real na sua totalidade como cada um de seus fragmentos são infinitos na medida em que é infinita a quantidade de suas correlações e de suas mutações no tempo” (Schaff, 1991, p. 97). Sobre esse aspecto, Cardoso (1971) afirma que o avanço da ciência é marcado por descontinuidades com o conhecimento anterior, sem a qual o avanço científico não seria possível. Segundo essa autora:

É um processo de vulgarização, através dos técnicos e especialistas que delas precisam para se inteirar para a realização de seu trabalho na produção geral, e através daqueles que delas usufruem. Assim o conhecimento científico avançadíssimo de hoje, irá fazendo parte progressivamente do conhecimento vulgar de amanhã. Nem por isso deixará de ser científico (Cardoso, 1971, p. 7).

Quanto aos instrumentos utilizados na coleta de dados, Thiollent (1984) e Pinto (1987) destacam que eles não dependem da vontade do pesquisador, ou seja, as “[...] escolhas são efetuadas em função dos objetivos da pesquisa” (Thiollent, 1984, p. 46). Ao considerar que os objetivos da pesquisa apontam para a análise dos efeitos das renúncias de receita de impostos estaduais no financiamento da educação básica no Pará, se revelam (e se escondem) em elementos específicos para cada totalidade, buscamos, inicialmente, tratá-los separadamente.

Com base em um primeiro bloco de dados, discute-se o montante dos valores estimados das renúncias de receita de impostos estaduais pelo Estado do Pará publicados no site da Secretaria do Planejamento do Governo do Estado do Pará como anexo dos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais (PLOA) sob o título de “Estimativa e compensação da renúncia de receita”. Destaca-se que 2005 foi o primeiro ano que consta o anexo de “Estimativa e compensação da renúncia de receita” no PLOA, demarcando o início da série histórica do presente estudo. Considerando a queda brusca nas estimativas de receitas devido a mudança de metodologia no cálculo dessas estimativas a partir de 2016, optou-se por definir a série histórica entre os anos de 2005 e 2016.

Para além dos anexos das PLOA, que tratam da Estimativa de Compensação da Renúncia de Receita, foram realizadas análises comparativas com dados referentes às receitas

e despesas do Estado do Pará contidas nos anexos dos Balanços Gerais do Estado sob o título de “Demonstração da receita e despesa segundo as categorias econômicas”. Foram consideradas nas análises as recomendações do Ministério Público sobre a necessidade de ajustes nos anexos que tratam das estimativas de renúncias de receitas e das medidas de compensação, bem como observações sobre a necessidade da disponibilidade de dados que possibilitem o acompanhamento externo da execução das renúncias de receita.

Outro grupo de dados analisados refere-se ao direito à Educação Básica no Estado do Pará. Esses dados foram extraídos das Sinopses Estatísticas do Censo Escolar, que contém dados de matrículas, disponíveis no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); de dados da taxa de escolarização disponíveis no site do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), bem como pelas análises realizadas sobre as limitações impostas à educação Básica no Estado do Pará e dados referentes ao financiamento da rede estadual de ensino disponíveis nos anexos do Balanço Geral do Estado com título de “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”.

Esses dados possibilitam definir os valores de Valor Aluno Ano Potencial (VAAP-MDE) e do Gasto Aluno Ano (GAA-MDE). O VAAP-MDE é calculado pela divisão do percentual mínimo de receita de impostos que devem ser, obrigatoriamente, destinados a ações com MDE da Educação Básica pelo número de matrículas na respectiva rede no mesmo ano e o GAA-MDE é definido pela divisão do montante de despesas realizadas com MDE pelo número de matrículas na respectiva rede no mesmo. Nesse trabalho, VAAP-MDE e GAA-MDE são referências para as discussões dos possíveis efeitos das renúncias de receita de impostos estaduais no financiamento da educação.

De posse dos dados do VAAP-MDE, GAA-MDE, e do montante de renúncias de receita de impostos estaduais no Estado do Pará, foi possível realizar simulações de efeitos das renúncias de receita no financiamento da Educação Básica no Estado do Pará, caso elas se efetivassem como receita pública arrecadada. Esses dados possibilitaram também a simulação do Número de Matrícula Potencial que o valor das renúncias potencialmente, poderia custear (MP – REN), remetendo a análises que indiquem os potenciais efeitos das renúncias sobre a oferta da Educação Básica no Estado do Pará.

Cabe também informar que todos os valores em moeda e outros de natureza contábil foram atualizados de modo a garantir o valor de compra no decorrer do tempo. Para isso, utilizamos um aplicativo disponibilizado na *Internet*, pelo Banco Central do Brasil, denominado de “Calculadora do Cidadão” para extrair os índices de reajuste. A atualização foi realizada

pelo Índice Nacional de Preços (INPC) a preço de dezembro de 2018, por meio do programa Excel, multiplicando-se os valores correntes pelos índices de reajustes do respectivo ano do dado, tendo como resultado os valores atualizados.

As análises dos efeitos das renúncias de receita de impostos estaduais no financiamento da educação básica da rede estadual de ensino no estado do Pará, feitas neste trabalho, foram orientadas por três eixos centrais articulados dialeticamente:

1. **Receita de impostos estaduais, Valor Aluno Ano Potencial (VAAP-MDE):** considera-se as receitas de impostos arrecadados pelo governo do estado do Pará, tais como a receita bruta de impostos, a receita líquida de impostos e as receitas de impostos destinadas à educação da rede estadual configuradas como receitas potenciais para a educação;
2. **despesas com MDE, Gasto Aluno Ano – MDE (GAA-MDE) no estado do Pará, com e sem o FUNDEB:** analisa-se as despesas as despesas de MDE, as despesas custeadas por impostos, as despesas custeadas por recursos do FUNDEB, conforme descritas nos Demonstrativos de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, anexos aos Balanços Gerais do governo do Estado do Pará;
3. **renúncia de receitas:** analisa-se a política de incentivos fiscais contabilizando as renúncias estimadas como anexos das PLOA de modo a questionar se as renúncias cumprem mais com o papel de incentivo ou funcionam apenas como mecanismos de repasse de recursos do fundo público para o setor privado. Também são feitas análises da eficiência e eficácia das renúncias entendidas como gasto tributário, especialmente a partir das informações contidas nos Relatórios do Tribunal de Contas do Estado do Pará sobre a renúncia de receitas e de dados socioeconômicos.

Em suma, desenvolvemos a presente pesquisa como um estudo comprometido com investigações sistemáticas à luz de referenciais teórico-metodológicos que possibilitem uma apreensão maior da realidade acerca da relação predatória entre a necessidade de mais recursos para a educação. Nesse sentido, foram realizadas, também, análises das matrículas na educação básica, dos possíveis efeitos das renúncias na oferta de matrículas da rede estadual de ensino no estado do Pará. Tais projeções possibilitam discutir os limites da relação público/privado na política fiscal via renúncias de receita tributária.

### 1.3 ESTRUTURA DA TESE

Para além da presente Introdução, a tese está organizada em outras quatro seções primárias. Na seção 2: “Estado, Fundo Público e políticas sociais no Brasil.”, abordamos as matrizes teóricas de implementação de políticas públicas sociais, da qual resulta a concepção de educação como direito, cabendo ao Estado a responsabilidade de financiá-lo. Também destacamos as bases teóricas sob as quais se fundam as vicissitudes do modo de produção capitalista que visam a reconfiguração do Estado, a fim de diminuir sua atuação sobre a política social e a ampliação das formas de apropriação do fundo público para a reprodução do capital. Nesta seção, elucidamos, também, as nuances da política de austeridade fiscal em curso no Brasil que impõem limitações no financiamento das políticas sociais.

Na seção 3, intitulada: “Política de renúncias fiscais no Estado do Pará e seus impactos nas receitas do estado”, discutimos a estrutura da política fiscal no Estado do Pará a partir das leis que autorizam a concessão de benefícios fiscais, dentre eles, as renúncias de receita tributária. Analisamos também os efeitos das renúncias de receitas estimadas em comparação às receitas do governo do Estado do Pará e ao Produto Interno Bruto (PIB) do estado.

Na seção 4, “Financiamento da Educação Básica no estado do Pará”, discutimos a dinâmica das matrículas na educação básica, explicitando as suas particularidades. Assim, evidenciamos as variações no número de matrículas por etapas, modalidades e localização para revelar possíveis decisões políticas na oferta de determinado público frente às limitações colocadas pela estrutura de financiamento da educação. Nesta seção, evidencia-se a variação do Gasto Aluno\Ano\Potencial a partir de receitas de MDE (GAAP-MDE) e o Gasto Aluno Ano (GAA-MDE) a partir das despesas de MDE, com e sem o FUNDEB. Buscamos, ainda, evidenciar os limites educacionais postos à rede estadual, demonstrando a necessidade de mais recursos na garantia de adequado atendimento das etapas e modalidades da educação pública.

Na seção 5, “Efeitos da política de renúncia no financiamento da educação”, fazemos projeções dos recursos renunciados e contrastados com a estrutura de financiamento da educação em vigor no Brasil, visando comparar com as receitas de impostos destinadas à educação realizadas pelo Estado do Pará e os possíveis efeitos no gasto aluno\ano no período em análise. Assim, simulamos a soma de 25% da receita líquida de impostos do estado do Pará (RLI-E) com os 25% da receita líquida de impostos renunciados (RLI) pelo Estado do Pará entre 2005 e 2016, ou seja, aplicou-se tratamento de receitas realizadas às receitas renunciadas. Em seguida, simulou-se os possíveis alterações no GAAP-MDE e GAA-MDE, incluindo os valores de RLI. Analisou-se também a Matrícula Potencial que o valor das renúncias poderia

custear (MP-REN) com e sem os recursos do FUNDEB a partir da divisão do valor renunciado pelo VAA do Pará com e sem o FUNDEB.

Por fim, analisamos as relações existentes entre as totalidades com as quais o objeto se construiu, em um processo analítico que perpassa por todo o trabalho da Tese, alicerçado em um referencial teórico-metodológico que possibilitou a mediação entre o contexto socioeconômico do Pará que, por um prisma, tem obrigações na Constituição Federal de investimento mínimo em educação pública e, por outro, atende aos interesses econômicos de desenvolvimento instigados pela política fiscal estadual centralizada em renúncias de receita tributárias que, de certa forma, representam perda de receitas para serem destinadas à educação, ou seja, insere tanto o financiamento da educação básica quanto as renúncias de receita tributária no debate acerca da disputa pelo fundo público.

Nas “Considerações finais”, indica-se que as renúncias de receita de impostos no estado do Pará se configuram como um dos meios pelos quais se disputa o fundo público com efeitos negativos no financiamento da educação básica da rede estadual de ensino do Pará, haja vista que o montante de recursos destinados ao financiamento da Educação age como redutor, sem indicar formas de compensação das perdas de receita delas decorrentes. Além disso, destaca-se que a política de incentivos fiscais no Pará caracteriza-se como uma face oculta na disputa pelo fundo público, efetivada via extrafiscal e sem possibilitar acompanhamento de sua execução e dos que dela são beneficiados.

## 2 ESTADO, FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

*Se algum marciano tivesse caído naquela ocupada ilha da Inglaterra teria considerado loucos todos os habitantes da Terra. Pois teria visto de um lado a grande massa do povo trabalhando duramente, voltando à noite para os miseráveis e doentios buracos onde moravam, que não serviam nem para porcos; de outro lado, algumas pessoas que nunca sujaram as mãos com o trabalho, mas não obstante faziam as leis e governavam as massas, e viviam como reis, cada qual num palácio individual.*

(História da riqueza do homem, Huberman)

A estranha loucura, sugerida na epígrafe que evidencia as contradições da formação capitalista na Inglaterra do século XVIII, é também a expressão contemporânea das sociedades burguesas em diversos lugares do planeta. Nesse percurso histórico, processos de mudanças e revoluções foram efetivadas e alterou-se as formas de organização da produção, mas a lógica de expropriação do trabalho e, conseqüentemente, da vida, para a extração de mais-valia, permanece.

Em tal lógica, o Estado é primordial para a preservação dos interesses do capital. Cabe-lhe administrar as crises econômicas, atenuando seus efeitos; atuar no controle ideológico e político das classes subalternas, para evitar que o conflito com a burguesia seja levado às últimas conseqüências – o que abriria um processo de revolução social e; fornecer as condições político-legais, infraestrutura e financiamento necessário para a valorização constante do capital. Em suma, como indicam Marx e Engels (1998), o Comitê executivo do Estado moderno burguês tem como função central a administração dos negócios comuns de toda burguesia.

Com base nessas premissas analisamos, nesta seção, a materialidade das determinações do Estado brasileiro, os mecanismos que induzem à apropriação do fundo público pelas classes dominantes e os rebatimentos no financiamento das políticas sociais, em especial das políticas públicas educacionais. Partimos da compreensão de que o objeto de estudo desta investigação é parte do conjunto de relações que delineiam o capitalismo contemporâneo e, assim sendo, a relação entre as renúncias de receita tributária e o financiamento da educação deve ser analisada em tal processualidade. Destacamos suas especificidades sem desconsiderar que elas são parte das relações da sociedade capitalista contemporânea, portanto, inseridas nos processos de produção e reprodução de forma geral.

Tal debate foi didaticamente dividido em quatro partes. Na parte inicial, abordamos as funções e os limites da ação estatal a partir da relação simbiótica entre Estado, capital, e trabalho, destacando as premissas do Estado liberal, keynesiano e neoliberal e os rebatimentos

de cada perspectiva na composição e aplicação do fundo público. Em seguida, discute-se o papel do Estado frente à crise estrutural do capital. Na terceira subseção, aborda-se a disputa pelo fundo público entre a reprodução do capital e a reprodução da força de trabalho. Finalizamos a seção analisando as mudanças na política fiscal adota pelo Estado brasileiro a partir da reforma tributária de 1966, apontando a especificidade da constituição e realização do fundo público no país e os efeitos desse processo no financiamento das políticas sociais, incluindo as políticas públicas educacionais.

## 2.1 A RELAÇÃO SIMBIÓTICA ENTRE ESTADO, CAPITAL E TRABALHO

Para serem tratadas relações entre objetos aparentemente distintos, tais como a política de financiamento da Educação Básica e a política fiscal (que tem como um de seus pilares as renúncias de receita), é necessário que se engendrem forças no sentido de apreensão da realidade como um todo nebuloso e contraditório próprio da sociedade capitalista contemporânea. Essas necessidades parecem mais plausíveis ao considerar que a posição sobre a concepção de sociedade, Estado e capital, a qual substancia as análises realizadas neste trabalho, integram a mesma totalidade social.

Pensados em separado, as análises sobre os objetos tenderiam a formulações equivocadas, desprovidas de seu caráter histórico e dialético. Assim, as discussões provocadas neste ponto compreendem que, tanto o financiamento da educação Básica pelo Estado quanto às renúncias de receita tributárias, possuem caráter histórico e dialético que os vincula de modo indissociável às bases materiais e objetivas sob as quais se alicerçam a sociedade capitalista.

Considerou-se necessário apresentar, sinteticamente, algumas distinções acerca do papel do Estado a partir do liberalismo clássico de Locke e Smith, do intervencionismo de Keynes e do neoliberalismo de Hayek e Friedman para se chegar às posições de Estado como parte do sistema sociometabólico do capital explicitada por Mészáros.

Ao abordar o liberalismo, deve-se compreender que não se trata de uma tarefa simples, especialmente por haver diferenças estruturais no pensamento Liberal. Apesar dessa dificuldade pela diversidade, de modo geral, seus pressupostos giram em torno do direito à “[...] liberdade do sujeito econômico individual em dispor da propriedade privada e a garantia jurídico-estatal dessa liberdade de disposição” (Marcuse, 1997, p. 52). Em geral, pode-se afirmar que o pensamento liberal vincula ao papel do Estado a garantia e a inviolabilidade da liberdade individual.

O liberalismo político de Locke (1994), de modo revolucionário para seu tempo, questionava o poder político dos reis. Na obra “Segundo Tratado sobre o governo civil” esse autor, com argumentos racionais, desconstruiu as bases do absolutismo e apresentou (por meio da sobreposição da sociedade política ou civil ao Estado de natureza) os princípios da liberdade, igualdade jurídica e direito à propriedade. Nessa obra, Locke (1994, p. 156) afirma que:

[...] ainda que no estado de natureza ele [o homem] tenha tantos direitos, o gozo deles é muito precário e constantemente exposto às invasões de outros. Todos são tão reis quanto ele, todos são iguais, mas a maior parte não respeita estritamente, nem a igualdade nem a justiça, o que torna o gozo da propriedade que ele possui neste estado muito perigoso e muito inseguro. Isso faz com que ele deseje abandonar esta condição, que, embora livre, está repleta de medos e perigos contínuos; e não é sem razão que ele solicita e deseja se unir em sociedade com outros, que já estão reunidos ou que planejam se unir, visando a salvaguarda mútua de suas vidas, liberdades e bens, o que designo pelo nome geral de propriedade.

Fica explícito que, para Locke (1994), há legitimidade do papel do Estado na defesa da propriedade privada e em dirimir conflitos internos, ou seja, um Estado mínimo que não interfere na vida privada dos homens a não ser para a preservação da vida, liberdade e dos bens. Nessa ótica, questões tais como a educação, trabalho, saúde, moradia, não são assumidas como inerentes ao Estado, mas se dão no campo das “liberdades” e “igualdades” individuais.

No que tange ao pensamento liberal clássico, destaca-se também o liberalismo econômico de Adam Smith (1723-1790). A principal teoria desse autor baseava-se na ideia de que deveria haver total liberdade econômica para que a iniciativa privada, por meio das leis de mercado, pudesse se desenvolver, sem a intervenção do Estado. Nessa ótica, a livre concorrência seria a reguladora do mercado e da sociedade.

Crítico do mercantilismo monopolista, em sua obra “A riqueza das nações” (1996), Smith fundamentou teoricamente o combate aos privilégios e restrições próprias do absolutismo mercantil. Para ele, a economia é organizada por leis naturais e, portanto, não deve sofrer interferências do estado no sentido de regular a economia. Para Smith (1996), a livre concorrência teria a função de regular o mercado, provocando a queda dos preços e a melhoria da qualidade dos produtos e serviços.

Na visão de Smith, há uma relação intrínseca entre o desenvolvimento individual e o desenvolvimento de um país, pois o indivíduo:

Ao preferir fomentar a atividade do país e não de outros países ele tem em vista apenas sua própria segurança; e orientando sua atividade de tal maneira

que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas a seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções. Aliás, nem sempre é pior para a sociedade que esse objetivo não faça parte das intenções do indivíduo. Ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo (Smith, 1996, p. 438).

Nessa ótica, seria o desenvolvimento dos interesses privados individuais que levariam ao desenvolvimento dos interesses públicos coletivos. Logo, não caberiam ações do Estado que impusessem limites à maximização dos interesses individuais privados ou, em outras palavras, não caberia intervenção estatal na economia.

Ao analisar a indicação de Smith acerca dos gastos do soberano ou do Estado na obra “A riqueza das Nações” é possível perceber a concepção de atuação mínima do Estado defendida pelo autor, reforçando a ideia de que somente o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países com aparato militar deveriam ser tidos como gasto exclusivo do Estado. Vejamos:

[...] as despesas com administração da justiça podem ser muito apropriadamente cobertas pela contribuição particular de uma ou de outra dessas duas categorias de pessoas, ou pelas duas, conforme o exige a diversidade de circunstâncias — em outras palavras, com as taxas judiciárias. Pode não ser necessário recorrer, neste caso, à contribuição geral da sociedade, a não ser para processar os criminosos que, pessoalmente, carecem de propriedade ou fundo suficientes para pagar tais taxas. As despesas locais ou provinciais que beneficiam apenas um lugar ou uma província (por exemplo, as que se aplicam no policiamento de uma cidade ou de um distrito em particular) devem ser cobertas por uma receita local ou provincial, sem onerar a receita geral da sociedade. É injusto exigir que toda a sociedade contribua para custear uma despesa cuja aplicação beneficia apenas uma parte dessa sociedade. [...] também as despesas com as instituições destinadas à educação e à instrução religiosa são benéficas para toda a sociedade, podendo, portanto, sem injustiça, ser cobertas com a contribuição geral da sociedade. Todavia, talvez com igual justiça e até com alguma vantagem, essa despesa poderia ser paga exclusivamente por aqueles que auferem o benefício imediato de tal educação e instrução, ou pela contribuição voluntária daqueles que acreditam precisar de uma ou de outra. Quando as instituições ou outras obras públicas que beneficiam toda a sociedade não podem ser mantidas integralmente ou não são assim efetivamente mantidas com a contribuição daqueles membros particulares da sociedade mais diretamente beneficiados por elas, essa deficiência deve, na maioria dos casos, ser suprida pela contribuição geral de toda a sociedade. (Smith, 1996, p.272-273).

Para Smith (1996), a única atividade que deve ser mantida exclusivamente pela receita pública é a manutenção do exército para proteção da sociedade contra ataques estrangeiros. Às

demais atividades abrem a possibilidade de cobrança por serviço e/ou a arranjos que contam com parte do financiamento pelos beneficiados, complementada com receitas da estrutura estatal.

Behring e Boschetti (2017) afirmam que o pensamento liberal é sustentado fundamentalmente pelos princípios do trabalho como mercadoria e da livre regulação social pelo via do mercado. Para as autoras:

O liberalismo, alimentado pelas teses de David Ricardo e sobretudo de Adam Smith (2003), que formula a justificativa econômica para a necessária e incessante busca do interesse individual, introduz a tese que vai se cristalizar como um fio condutor da ação do Estado liberal: cada indivíduo agindo em seu próprio interesse econômico, quando atuando junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo. É o funcionamento livre e ilimitado do mercado que asseguraria o bem-estar. É a “mão invisível” do mercado livre que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum (Behring; Boschetti, 2017, p. 76).

As autoras destacam que, na perspectiva do dos defensores do liberalismo, o papel do Estado se trata de “uma espécie de mal necessário”, resumindo-se a garantir as bases legais pelas quais o mercado maximizaria os “benefícios aos homens”. Behring e Boschetti (2017) afirmam que, apesar de Adam Smith ter criticado duramente o Estado intervencionista e o Estado mercantilista, ele não chegou à defesa de uma sociedade sem Estado, ao contrário, sua teoria reafirmava a “[...] necessidade da existência de um corpo de leis e a ação do Estado que garantisse maior liberdade ao mercado livre” (Behring; Boschetti, 2017, p. 76).

Chaves (2007), ao realizar uma defesa do liberalismo como filosofia política fundamentada no princípio da liberdade como bem supremo dos indivíduos, afirma que esse princípio se espraia para além da economia, estando presente também nas áreas política e social. Afirma que a defesa da propriedade privada não esgota o que o liberalismo propõe para a área econômica, haja vista que, ao aplicar seu princípio básico de busca de maior liberdade possível na vida em sociedade na economia, defende-se a tese de que o Estado (governo) deve abster-se totalmente de qualquer tentativa de atuar na economia, seja de modo direto, via de regulamentação ou fiscalização. Na área da Política, defende a ideia de um Estado mínimo, chegando a reafirmar a máxima utilizada por Thomas Jefferson em 1965, de que o “melhor é o governo que menos governa”, ou seja, quanto menor é a intervenção estatal, maior é a liberdade deixada aos indivíduos para o enfrentamento das exigências vivenciadas em sociedade. A partir dessa máxima, o autor esclarece que, para o liberalismo, os direitos individuais “[...] não podem ser revogados, violados, transgidos ou restringidos” (Chaves, 2007, p. 10), cabendo a uma

constituição liberal a garantia dos direitos individuais como “cláusulas pétreas”. Por outro lado, na área social, Chaves (2007) indica que o liberalismo defende que a ação nessa área deve ser de iniciativa de indivíduos e empresas, bem como se restringir a esses campos. Nessa ótica, o Estado não deve se propor a planejar, executar, regular ou mesmo fiscalizar qualquer atividade da área social, ou seja, o liberalismo não reconhece como legítimos os direitos sociais, e considera como desvio do papel do Estado a atuação por meio de políticas sociais. O autor ressalta que o “Estado só tem direito de intervir nesses afazeres privados quando se tratar de uma presuntiva violação de direito individual ou quebra de contrato”.

A partir dessa matriz teórica, o financiamento das políticas sociais não são legítimos direitos. Sob esse aspecto, Chaves (2007, p. 22) destaca:

[...] para o liberalismo os chamados direitos sociais não são direitos, porque, não sendo formais ou negativos, impõem a terceiros deveres positivos que este não assumiram livremente e que, portanto, violam seu direito de agir e de dispor como preferirem de seus bens (no caso de seus recursos financeiros), porque serão obrigados a arcar (com seus impostos) com o atendimento a esses supostos direitos.

Fica evidente, na posição da autora, uma forte crítica em relação ao financiamento público das políticas sociais, haja vista que impõe a todos os custos de implementação pelo Estado, ampliando a carga tributária devido ao aumento das funções do Estado ao assumirem as despesas com os direitos sociais. Segundo o autor, o Estado, ao usar a força para confiscar recursos de todos através de impostos e contribuições para o atendimento aos carentes e necessitados, agride ferozmente tanto o direito individual à liberdade dos cidadãos (de escolher onde, quando e como alocar seus recursos), quanto o direito à sua propriedade (Chaves 2007).

Contudo, Chaves (2007) afirma que o liberalismo não é insensível aos problemas sociais e defende que todas as iniciativas de resolução às mazelas sociais deveriam envolver a livre iniciativa das pessoas, ou seja, a opção liberal indicada pelo autor para atendimento de serviços básicos de “carentes e necessitados” deveria ser compreendida como ajuda, em ações de filantropia, resguardando o direito de liberdade individual de escolher a conveniência, oportunidade e destinação dos recursos doados.

Por outro lado, constata-se que o liberalismo aceita a constituição de um fundo público por meio de tributos. Apesar disso, para essa corrente teórica, a aplicação desses recursos pelo Estado deveriam ser direcionados unicamente à políticas públicas de proteção dos direitos individuais, defendendo sim uma constituição liberal que tivesse esses direitos como cláusulas pétreas e a ação estatal totalmente direcionada à proteção desses direitos, ou seja, “[...] o liberal

acredita que o estado deve existir, mas ser mínimo: deve ser mínimo: Deve prover a segurança (função judicial, policial e militar) e nada mais. [...] o estado desde que corretamente concebido e dimensionado é um bem necessário” (Chaves, 2007, p. 42).

Esse ideário de Estado liberal se torna hegemônico e se situa politicamente na história com maior expressividade no período que vai de meados do século XIX até a década de 30 do século XX (Behring; Boschetti, 2017). Se, por um lado, o liberalismo contribuiu com a superação do feudalismo<sup>5</sup> e construção do capitalismo como a “nova ordem” societária, direcionada pelos ideais liberais de regulação social por meio do livre mercado e da mínima intervenção estatal, sintetizadas e propagandeada pela expressão *laissez-faire*, por outro lado, o progresso econômico e a expansão do comercial conduzidas pela “mão invisível”, e entregues a toda liberdade possível, tornou-se na causa de uma “[...] profunda crise no final dos anos de 1920 e início dos anos 1930. O próprio *laissez-faire* e a mão invisível tornaram-se ameaças ao liberalismo e ao capitalismo” (Orso, 2007, p. 168).

Orso (2007) destaca que, se nesse período o mundo capitalista passava por uma crise, o mesmo não acontecia com os países orientados pelo socialismo:

[...] se o mundo capitalista estava passando por uma profunda crise, o mesmo não acontecia no lado socialista. Após a Revolução Russa e a formação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), os países socialistas experimentavam o contrário: uma situação de pleno emprego, grande desenvolvimento industrial, elevados níveis de progresso social, particularmente na área da educação, saúde e habitação; a expectativa de vida aumentou e as desigualdades sociais foram reduzidas consideravelmente. Os dois mundos, portanto, seguiram em direções opostas (Orso, 2007, p. 168).

Para além dessas direções distintas tomadas pelos países capitalistas e socialistas, marcadas por ideias antagônicas no que tange ao papel do Estado, Behring e Boschetti (2017) destacam pelo menos mais dois processos político-econômicos que contribuiriam com o enfraquecimento das bases de sustentação do liberalismo final da década de 1920 e início da década de 1930. O primeiro refere-se ao crescimento do movimento operário, com participação importantes espaços políticos e sociais “[...] obrigando a burguesia a [...] reconhecer direitos de cidadania política e social cada vez mais amplos para esses segmentos” (Behring; Boschetti, 2017, p. 91). As autoras destacam o efeito de fortalecimento do movimento operário internacional decorrente da vitória socialista na Rússia em 1917 e as mudanças no modo de

---

<sup>5</sup> Orso (2007) afirma que o Liberalismo, juntamente como o empirismo, racionalismo e iluminismo serviram tanto para destruir a antiga ordem social nos moldes do feudalismo, quanto para a instituição da nova ordem: o capitalismo.

produção capitalista nos moldes do fordismo<sup>6</sup> como elementos que propiciaram o fortalecimento do movimento operário e a reconfiguração de posições da burguesia. Essas mudanças possibilitaram o fortalecimento da luta coletiva dos trabalhadores que passaram a exigir acordos coletivos de trabalho e ganhos de produtividade, de modo generalizado, após a segunda guerra mundial. O segundo ponto indicado pelas autoras refere-se à própria lógica do capital e aos processos de concentração e monopolização do capital, que são inerentes a esse sistema econômico, haja vista que o mercado passava a ser liderado por grandes monopólios constituídos por fusões entre o capital bancário e industrial, dando origem ao capital financeiro. Sob essa mutação do capital, com base em Lênin (1987), as autoras explicam que o capital inicia uma nova fase: a do Imperialismo. Behring e Boschetti (2017) destacam que a concorrência feroz no interior do capitalismo “entre grandes empresas de base nacional ultrapassou as fronteiras e se transformou em confronto aberto e bárbaro” e destacam a grande crise econômica de 1929 e 1932. Desencadeada no ano de 1929, se iniciou no sistema financeiro dos EUA com a quebra da bolsa de valores de Nova York. Essa crise gerou uma grande depressão econômica que atingiu todos os países capitalistas reduzindo a um terço o comércio mundial, queda da taxa de lucros, desemprego em massa, queda na renda resultando na “[...] perda da credibilidade dos pressupostos do liberalismo econômico, pondo em xeque a legitimidade do capitalismo, dando lugar para o desenvolvimento do keynesianismo” (Salvador, 2008, p. 41).

Contrário às ideias liberais de que as leis do mercado deveriam regular a sociedade, John Maynard Keynes (1883-1946) desenvolveu uma teoria centrada na intervenção do Estado na regulação da sociedade com a finalidade de proporcionar o bem estar político, social e econômico.

Keynes desenvolveu uma teoria para mostrar justamente que o mercado, deixado a si mesmo, poderia levar ao péssimo social, ou seja, trabalhar abaixo do nível de pleno emprego, produzindo recessão, desemprego e miséria por um tempo indefinido, visto que não tinha condições de, por si só, sair desse tipo de armadilha que seu próprio funcionamento montava (Paulani, 2007, p. 70).

As querelas teóricas entre as leis do mercado e a atuação estatal na regulação da sociedade foram intensas no início do século XX, contudo, após a 2ª Guerra Mundial, há a opção política do capitalismo por uma concepção de Estado regulador dos aspectos

---

<sup>6</sup> Ver o que traz de referência do fordismo.

macroeconômicos, assistencial com a garantia de direitos sociais. A nova ordem pós Segunda Guerra Mundial direcionou os países capitalistas a uma política macroeconômica de fortes regulações extranacionais, orientados pelo acordo de Bretton Woods<sup>7</sup>; uma pesada intervenção estatal nos moldes do Estado keynesiano, visando evitar que crises como a dos anos 1930 voltassem a ocorrer, e diversas concessões de direitos sociais à classe trabalhadora como forma de combater ideologicamente a propagação do socialismo real, acrescentando o bem estar social como função do Estado. Esses três elementos colocaram-se de modo implacável às expectativas liberais de regulação da sociedade por meio das leis de mercado (Paulani, 2007).

Cabe esclarecer que o Estado keynesiano, embora tenha realizado concessões à classe trabalhadora passando a assumir demandas consideráveis no que tange ao alargamento da cidadania, com a garantia de diversos direitos sociais, não pode ser considerado como o conciliador entre as contradições existentes entre capital e trabalho. Sobre essa negação, Behring e Boschetti (2017) ressaltam que a lógica do capital “[...] é a busca de lucros, ou seja, a extração do máximo de mais-valia a partir dos simultâneos processos de trabalho e valorização que integram a formação do valor das mercadorias” (Behring; Boschetti, 2017, p. 93) que se realizam na esfera da circulação. Essas autoras afirmam que a crise precisa ser compreendida por dentro dos ciclos longos de expansão e depressão do capital, evitando que as análises sejam enviesadas por “detonadores imediatos”, que estão relacionados diretamente com a crise, mas não são a causa. Assim, a crise de 1929-1932 representa um período de mudanças no ciclo do processo de acumulação capitalista. Com base em Mandel (1982), as autoras explicam que o período de expansão é caracterizado por “[...] crescimento da composição orgânica do capital, pelo aumento da taxa de mais-valia (o que pressupõe o recuo do movimento operário) e pela possível baixa dos preços das matérias-primas” (Behring; Boschetti, 2017, p. 93), sendo que são esses elementos os geradores de períodos de depressivos do capitalismo.

Há uma generalização da revolução tecnológica, que está na base de todo ciclo de expansão, diminuindo os superlucros extraídos do diferencial de produtividade do trabalho. Nesse contexto, impõe-se a queda tendencial da taxa de lucros em relação ao conjunto do capital social. A concorrência é acirrada, bem como a especulação. Há uma estagnação do emprego e da produtividade, o que gera uma forte capacidade ociosa na indústria. Com isso, configura-se uma superabundância de capitais e uma escassez de lucros, produzindo o desemprego generalizado e a queda do consumo, inviabilizando o processo de realização da mais-valia (Behring; Boschetti, 2017, p. 93).

---

<sup>7</sup> Ver o como descreve.

A crise de 1929-1932 marcou o apogeu de um período depressivo do capitalismo e as soluções encontradas passaram por processos de mudança de atitude da burguesia no que tange a confiança na “mão invisível do mercado” como regulador da sociedade, configurando-se como uma espécie de contestação do liberalismo ortodoxo, com aceitação de maior intervenção estatal, porém sem abandonar a lógica do capital.

Keynes, inspirado nas estratégias de saída da crise adotada por Roosevelt nos EUA<sup>8</sup> propõe a “[...] sustentação pública de um conjunto de medidas anticrise ou anticíclicas, tendo em vista amortecer as crises cíclicas de superprodução, superacumulação e subconsumo, ensejadas a partir da lógica do capital” (Behring; Boschetti, 2017, p. 95). Nessa ótica, as mudanças propostas incluíram as políticas sociais como um forte instrumento de combate da crise e se deram, nesse momento, no sentido de combater o desemprego e reativar o consumo, redimensionando o papel do Estado e exigindo, igualmente, maior aporte de recursos destinados à constituição do Fundo Público. Em outras palavras, as dimensões do Estado interventor implicam, também, em ampliação da atividade financeira, haja vista que, ampliando o papel do Estado, amplia-se a necessidade de prover, gerenciar e aplicar recursos financeiros para atingir os fins do Estado.

Silva Júnior (2007, p. 143) explica que:

[...] um fundo público é produzido para manutenção do capitalismo desde então, não só no plano da economia, mas, sobretudo, no âmbito da construção do macroacordo social. Ao fazer esse movimento, mostra-nos outro, o da esfera social da cidadania; em um primeiro momento, de modo artificial, operacionaliza-se seu alargamento por meio das políticas do Estado de bem-estar social, fazendo do Estado a instituição social central para a expansão do mercado, portanto, para redução da diferença de ritmos de aumento da produção e do consumo, mas não eliminando as possibilidades de crise de superprodução do capital. [...] ainda que o Estado derive da sociedade e a ela se submeta, a compreensão de abrangência e da definição dessas esferas depende diretamente do movimento das relações sociais de produção, que, por sua vez, se constituem a partir da racionalidade do atual modo de produção: o capitalismo.

Nota-se que o redimensionamento do papel do Estado se dá como instrumento para manutenção do capitalismo como solução de uma crise imanente à sua lógica autofágica. O alargamento das funções do Estado imprimiu uma reconfiguração das relações entre o Estado

---

<sup>8</sup> O presidente Roosevelt nos EUA implementou durante seus dois mandatos (1932-1936 e 1936-1940) uma série de programas que no conjunto, ficaram conhecidas como conhecida como *New Deal*. Tratava-se de saída pragmática da Crise de 1929-1933 marcado por forte intervenção estatal na regulação da política monetária, de produção (agrícola, industrial) e social, visava retomar o desenvolvimento econômico do país, demarcando um recuo em relação ao liberalismo ortodoxo hegemônico até o momento.

e a sociedade com forte intervenção em diversos setores e instituição e ampliação de direitos sociais impondo a constituição de um fundo público para dar conta dessas demandas.

As ideias de Keynes contaram com a firme contraposição de Friedrich August von Hayek (1899 – 1992) e Milton Friedman (1912 – 2006) que, junto a outros teóricos, firmam-se como os defensores do que ficou marcado na história como neoliberalismo.

Hayek, em sua estada na *London School of Economics* (1931-1950, transferido para a Universidade de Cambridge durante a II Guerra Mundial), passou a integrar a comunidade de intelectuais da Inglaterra, sendo que travou uma longa contenda com Keynes que permaneceu latente mesmo depois da morte de seu opositor em 1946 (Paulani, 2007).

Esse autor, em sua obra “O caminho da Servidão” (1944) - com a qual expressa suas ideias acerca do liberalismo e do papel do Estado -, afirma que a sociedade é resultante de “caminhos” que, naturalmente, foram construídos a partir de vontades individuais. Nessas condições, é impossível o “planejamento” da sociedade, especialmente, por meio da intervenção estatal e todo esforço em fazê-lo incorre em um grande erro que não leva ao paraíso, mas solidifica o “caminho da servidão” (Orso, 2017). Para Hayek (1990, p. 205), “[...] o resultado inevitável de tal planejamento é, em consequência, o acúmulo de restrições ao movimento de pessoas e mercadorias [...]”, portanto, inaceitáveis aos liberais.

Em 1947, Hayek convocou uma reunião na Suíça, em Mont Pèlerin, entre liberais conservadores da época (dentre eles Milton Friedman) para discutirem as estratégias de combate ao Estado intervencionista propagado pelo mundo capitalista (Paulani, 2007). Nessa reunião, direcionados pelos posicionamentos esboçados em “O caminho da servidão”, as estratégias gerais de um novo modelo societário foram construídas e assumiram amplitude diante da realidade daquele momento, sendo que:

Os princípios básicos do liberalismo não contêm nenhum elemento que o faça um credo estacionário, nenhuma regra fixa e imutável. O princípio fundamental segundo o qual devemos utilizar ao máximo as forças espontâneas da sociedade e recorrer o menos possível à coerção pode ter uma infinita variedade de aplicações (Hayek, 1990, p. 47).

Essa postura deixa evidente que as estratégias adotadas pelos neoliberais incorreriam na assunção de dimensões multiformes e metamórficas da sociedade, tendo como central a ideia de que, se não é possível abolir totalmente o Estado, ele deveria ser reduzido ao mínimo (Orso, 2007).

Na mesma linha das ideias de Hayek, Friedman é enfático sobre o papel do Estado em uma sociedade capitalista, especialmente ao afirmar que:

Primeiro, o objetivo do governo deve ser limitado. Sua principal função deve ser a de proteger nossa liberdade contra os inimigos externos e contra nossos próprios compatriotas; preservar a lei e a ordem; reforçar os contratos privados; promover mercados competitivos. Além desta função principal, o governo pode, algumas vezes, nos levar a fazer em conjunto o que seria mais difícil ou dispendioso fazer separadamente. Entretanto, qualquer ação do governo nesse sentido representa um perigo. Nós não devemos nem podemos evitar usar o governo nesse sentido. Mas é preciso que exista uma boa e clara quantidade de vantagens, antes que o façamos. E contando principalmente com a cooperação voluntária e a empresa privada, tanto nas atividades econômicas quanto em outras, que podemos constituir o setor privado em limite para o poder do governo e uma proteção efetiva à nossa liberdade de palavra, de religião e de pensamento (Friedman, 1988, p. 12).

Nota-se que, para o ideário liberal, existe uma cisão entre estado e sociedade civil, entre o público e o privado na estrutura social. De um lado, o Estado com as funções delineadas pela proteção das liberdades e propriedades, salvaguarda da Lei e da ordem social e promotor de mercados competitivos (outras funções podem ser assumidas, mas devem ser evitadas). No outro lado, a sociedade civil, dirigida e organizada pelas liberdades individuais, campo fértil para o desenvolvimento individual e coletivo, tanto das atividades econômicas quanto as de natureza social e cultural.

A partir dessa visão, o Estado se apresenta, por um lado, mínimo no sentido da implementação de políticas públicas democratizantes do conjunto de produtos resultantes do trabalho humano coletivo e, por outro lado, máximo, tanto na defesa de invasões estrangeiras e em dirimir conflitos internos quanto para potencializar a regulação social por meio das leis de mercado.

A educação enquanto política pública, nessa perspectiva, é relegada a segundo plano, devendo ser remetida ao campo das liberdades individuais e disponibilizada como mercadoria, contudo, caso seja inevitável sua oferta pelo Estado, ela deve ser operacionalizada acordo com os interesses do capital, sendo necessário apresentar uma “boa e clara quantidade de vantagens” para que possam ser efetivadas.

Em outras palavras, assume-se que, mesmo diante de certa autonomia que o Estado possa apresentar em determinados momentos, a implementação das políticas sociais está, *a priori*, vinculada aos interesses do capital, ou seja, a liberdade propagada “[...] não é a liberdade de um indivíduo em presença de outro indivíduo. É a liberdade que o capital tem de esmagar o trabalhador” (Marx, 1976, p. 156 *apud* Alves, 2007, p. 81). A tributação para o financiamento das políticas públicas educacionais, nessa perspectiva, revela-se como uma ação estatal a ser evitada a qualquer custo, contudo, caso seja inevitável a oferta de educação pelo aparelho

estatal, ele deve ser pensado e operacionalizado no sentido de potencializar vantagens ao capital.

Mészáros (2015), ao analisar o capitalismo na atualidade, contribui com o debate ao esclarecer que o Estado é um dos pilares do sistema sociometabólico do capital.

O sistema do capital tem três pilares interligados: capital, trabalho e Estado. Nenhum deles pode ser eliminado por conta própria. Tampouco podem ser simplesmente abolidos ou derrubados. As variedades particulares do Estado capitalista podem ser derrubadas, e também restauradas, mas não o Estado enquanto tal. Os tipos particulares das personificações historicamente dadas do capital e do trabalho assalariado podem ser juridicamente abolidos, e restaurados, mas não o capital e o trabalho como tais, em seu sentido substantivo de constituição como encontrados na ordem sociometabólica do capital (Mészáros, 2015, p. 28).

Ao apresentar essa base tríplice da ordem sociometabólica do capital, Mészáros revela os contornos do Estado em *si*, haja vista que, embora plasmado de inúmeras funções corretivas e/ou estabilizadoras, a defesa da ordem do capital a qualquer custo permanece como a função precípua do Estado. Por outro lado, expõe a profunda relação entre capital e trabalho na ordem do capital, pois independente das formas jurídicas que assumam, a exploração da força de trabalho (de onde se extrai mais-valia) é a condição *sine qua non* para a existência da ordem sociometabólica do capital. A partir dessa vertente, pode-se afirmar que, tanto as funções do Estado quanto as relações entre capital e trabalho, não estão apartadas, como se fossem independentes umas das outras, autônomas. A cisão entre Estado e sociedade propagada pelo pensamento liberal é posta em exposição como fetiche.

Nessa ótica, as análises acerca do papel do Estado devem ser norteadas de modo a conceber os objetos de estudos como fenômenos circunscritos à totalidade social da ordem do capital vivenciada atualmente, marcada por uma crise estrutural. Conseqüentemente, a recomposição da taxa de lucros, os interesses individuais e coletivos, as contradições entre capital e trabalho e as lutas entre classes e frações de classes não estão isoladas a uma dimensão específica. Ao contrário, esses e outros fenômenos que compõem “[...] a centrifugalidade inerente às determinações materiais do capital, se manifesta desde o menor ‘microcosmo’ das unidades reprodutivas materiais [...] até as intenções das mais gigantescas corporações transnacionais” (Mészáros, 2015, p. 89).

A centrifugalidade das determinações da dinâmica do capital possibilita a compreensão sobre o “[...] processo de expansão do capital para outros setores econômicos ou sociais, ainda

não-organizados segundo sua lógica, bem como da redefinição histórica da contradição público-privado” (Silva Júnior; Sguissardi, 2020 p.113), ou seja, indica-se que:

o entendimento do público e do privado no capitalismo e de seu movimento somente se pode dar com a compreensão do movimento do capital e das crises do capitalismo, que instalam novos modos de conformação do público e do privado, que redesenham as relações entre o Estado e a sociedade e reconfiguram as instituições da sociedade civil e do Estado (Silva Júnior; Sguissardi, 2020, p. 117).

Assim, a reconfiguração do papel do Estado com redefinição da relação público-privado, com desdobramento no alargamento ou estreitamento dos direitos sociais (inclusive o direito à educação) por um lado, e intensa disputa pelos recursos do fundo público por outro, deve ser compreendida como um movimento a partir da relação simbiótica existente entre Estado, Capital e Trabalho inerente à ordem sociometabólica do capital (Mészáros, 2015).

## 2.2 O PAPEL DO ESTADO FRENTE À CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL

Mészáros (2011, p. 10), ao analisar a crise atual do capitalismo, conclui que após vivenciar era das crises cíclicas – nas quais as alternâncias de momentos de profunda depressão seguidos por processos de recuperação e crescimento econômico – o capitalismo se encontra em uma fase com diferenças substantivas fortemente marcadas por “[...] um contínuum *depressivo* que faria aquela fase cíclica anterior virar história”. Uma crise que, embora pudesse apresentar alternâncias de epicentro, “[...] se mostrava longa e duradoura, sistêmica e estrutural” (Antunes, 2011, p. 10).

Com características diferentes das crises anteriores, a crise estrutural do capital assume caráter perene, de abrangência global e multidimensional que a tudo atinge.

Guimarães (2014, p. 79) afirma que:

Enquanto as crises conjunturais, periódicas ou cíclicas do capitalismo apresentavam caráter passageiro e controlável, em função de sua abrangência limitada à determinada parte (ou partes) do sistema do capital, a crise estrutural que enfrentamos é permanente e incontrolável dentro da ordem vigente. Ainda que suas manifestações possam ser mais tênues e aparentemente isoladas (muito em função do fetiche do capital), a observação crítica e global do sistema nos permite perceber seu caráter estrutural. É preciso enfatizar que a crise atual só pode ser compreendida em sua estrutura social global articulando-se suas manifestações histórico-estruturais. Assim, é preciso deixar claro que ao considerarmos a essência da crise, não estamos nos referindo, limitadamente, ao colapso econômico mundial oriundo do

aventureirismo financeiro (com forte manifestação desde 2008); não se trata também, exclusivamente, da crise produtiva e sua reestruturação flexível.

Mészáros (2012) descreve, sinteticamente, quatro aspectos centrais da crise estrutural atua do sistema do capital:

O seu caráter universal, por oposição ao caráter circunscrito a uma esfera particular determinada (financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo específico da produção, ou aplicando-se a um tipo de trabalho, com a sua esfera específica de capacidades e níveis de produção, e não a outro etc.) O seu âmbito é verdadeiramente global (no mais ameaçado sentido literal do termo) ao invés de estar confinado a um conjunto determinado de países (como estiveram as maiores crises do passado),

A sua escala de tempo é extensa, contínua – permanente se preferirem – em vez de ser limitada e cíclica, como se acabaram por ser as anteriores crises do capital.

A sua forma de desdobramento, contrastando com os colapsos mais espectaculares e mais dramáticos do passado, pode ser considerada gradual, não excluindo no mesmo movimento a hipótese de violentas convulsões futuras: ou seja, quando a complexa máquina que se ocupa hoje da “gestão da crise”, acabar, com o inevitável agravamento futuro das contradições crescentes, por perder vapor (Mészáros, 2012, p. 3).

Antunes (2017) destaca que, a partir da década de 1970 do século passado, estão em curso diversas e intensas mutações no sistema sociometabólico do capital que se sustentam em uma “trípode da destruição” constituída pela reestruturação produtiva que destroça a força humana que trabalha; pelo neoliberalismo, que se firma como pragmática ultra regressiva sobre o papel do Estado; e por uma expansão e hegemonia do capital financeiro, a qual se firma como uma era de especulação (dinheiro gerando mais dinheiro) como forma de valorização do capital. Contudo, o capital financeiro, não podendo prescindir do trabalho, a expansão se dá com processos de corrosão do trabalho, tais como as vivenciadas no Brasil nos últimos anos, como a reforma trabalhistas, reforma da previdência, ajuste fiscal com despesas primárias (Antunes, 2017).

Nessa ótica, tanto a crise financeira, vivenciada a partir de 2008, quanto às estratégias de reestruturação produtiva do capital – visando a retomada da taxa de lucros - são manifestações da crise estrutural do sistema do capitalista quanto da própria lógica do capital (Antunes, 2011). Ambos os aspectos, embora possam se configurar como elementos centrais, não conseguem dar conta da totalidade social da crise estrutural do capital.

Com ênfase, Mészáros (2011) afirma que a crise vivenciada atualmente não é passível de compreensão sem que a relacione com a “ampla estrutura social global”. Em outras palavras,

chama atenção para as diferenças centrais entre as análises dos elementos que delinham as crises cíclicas e a magnitude que compõe a crise estrutural do capital.

Em termos gerais, essa distinção não é simplesmente uma questão acerca da aparente gravidade desses tipos contrastantes de crises. Uma crise periódica ou conjuntural pode ser dramaticamente severa, como o foi a ‘Grande Crise Econômica Mundial de 1929- 933’, sendo contudo capaz de uma solução dentro dos parâmetros do sistema dado. E, do mesmo modo, mas no sentido oposto, o caráter ‘não-explosivo’ de uma crise estrutural prolongada, em contraste com as ‘grandes tempestades’ (nas palavras de Marx) através das quais crises conjunturais periódicas podem elas mesmas se liberar e solucionar, pode conduzir a estratégias fundamentalmente mal concebidas, como resultado da interpretação errônea da ausência de ‘tempestades’, como se tal ausência fosse uma evidência impressionante da estabilidade indefinida do ‘capitalismo organizado’ e da ‘integração da classe operária’ (Mészáros, 2011, p. 2).

Compreender as diferenças entre a atual crise estrutural do capital e as crises cíclicas é essencial para entender que mudanças conjunturais configuradas para o enfrentamento da crise não passarão de medidas incapazes de gerar soluções duradouras. Igualmente, a necessidade de considerar o capitalismo contemporâneo como uma das formas de realização do sistema do capital com manifestação em todas as dimensões do da vida humana, conforme afirma Mészáros (2010, p. 71):

Para o pôr em termos mais simples e mais gerais, a crise estrutural afeta a totalidade de um complexo social, e todas as relações entre as partes que o constituem (ou sub-complexos), bem como a sua relação com outros complexos aos quais possa estar ligado. Em sentido inverso, uma crise não estrutural afeta somente as partes do complexo em questão, e assim, por mais grave que seja para as partes afetadas, não põe em perigo a sobrevivência da estrutura no seu todo.

As explicações que indicam a origem e resolução da crise em determinado setor ou área do complexo social não encontram sustentação e, ao mesmo tempo, de demonstrar a “[...] falência dos dois mais arrojados sistemas estatais de controle do capital experimentados no século XX [...]” (Antunes, 2011, p. 10) haja vista que, embora façam a defesa da intervenção estatal na resolução das crises, elas demonstram-se imbricadas no sistema sociometabólico do capital, tanto as que se firmaram nas sociedades capitalistas de intervenção estatal, sob a lógica keynesiana (*welfare state*), quanto às do tipo soviética, marcadamente constituídas por uma lógica estatal de enfrentamento do capital que, no final, sucumbiu ao capital (Antunes, 2011).

Por ser estrutural, e espalhar-se por todo sistema sociometabólico do capital, é que a superação da crise atual requer mais que mudanças conjunturais no âmbito da economia, ou de arranjos estatais de maior intervenção configurando-se com mudanças no papel do Estado sem alterar as relações próprias desse sistema.

Nessa ótica, tanto as mudanças no âmbito do Estado referentes ao direito à educação, e sua oferta pela esfera estatal, quanto as (re)definições da política fiscal e da ampliação/redução das renúncias de receita são permeadas pela lógica própria do sistema sociometabólico do capital que, devido ao seu caráter expansionista em busca crescente e desmedida de mais-valor, acabam por revelar-se incontrolável (Mészáros, 2011).

### 2.3 A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO ENTRE A REPRODUÇÃO DO CAPITAL E A REPRODUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

A análise sobre a composição do fundo público e de sua alocação em ações do Estado firma-se como categoria que possibilita revelar, por um lado, os contornos da ação Estatal no capitalismo contemporâneo e, por outro, o acirrado e constante embate existente entre classes sociais disputando recursos no âmbito do orçamento estatal (Salvador, 2010).

Um aspecto importante a considerar refere-se aos contornos teóricos acerca do que constitui o fundo público. Sob essa consideração, destaca-se que Francisco de Oliveira (1988) aprofunda a discussão ao destacar o papel estrutural do fundo público no capitalismo contemporâneo. Para esse autor:

[...] o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais (Oliveira, 1998, p. 19-20).

Nota-se que a formulação de Oliveira (1988) indica o fundo público como o pressuposto da produção social capitalista, agindo tanto na reprodução do capital, quanto na reprodução da força de trabalho. Essa formulação ganha considerável aceitação dentre os autores que discutem essa temática. Contudo, Oliveira (1988) acrescenta à discussão a afirmação de que o fundo público, no capitalismo contemporâneo, nos moldes do Estado Providência, estaria para além da estrutura clássica do capital e se configura como um antivalor, tanto no que tange à parcela do fundo público destinada à reprodução do capital, quanto àquela destinada à reprodução da

força de trabalho. Para Oliveira (1988), na relação entre fundo público e capital, o fundo público:

[...] retirou o capital constante e o variável da função de parâmetro-pressuposto, e colocou em seu lugar a relação de cada capital em particular com o próprio fundo público [...] isto tem um efeito paradoxal, pois enquanto aumenta a taxa de lucro de cada capital em particular (pois na equação particular a fração do fundo público utilizada não tem remuneração ou quando a tem é francamente subestimada) diminui a taxa de excedente global da economia.

A rigor, trata-se de uma relação *ad hoc* entre o fundo público e cada capital em particular. Essa relação *ad hoc* leva o fundo público a comportar-se como um anticapital num sentido muito importante: essa contradição entre um fundo público que *não é valor* e sua função de sustentação do capital destrói o caráter auto-reflexivo do valor, central na constituição do sistema capitalista enquanto sistema de valorização do valor. O valor, não somente enquanto categoria central, mas práxis do sistema, não pode, agora, reportar-se apenas a si mesmo: ele tem que necessariamente reportar-se a outros componentes; no caso, o fundo público, sem o que ele perde a capacidade de proceder à sua própria valorização (Oliveira, 1988, p. 14-15).

Nota-se que na formulação de Oliveira (1988) o fundo público aumenta a taxa de lucro de cada capital ao qual se relaciona, contudo, resultante de uma relação configurada como “anticapital” ou, em outras palavras, o aumento da taxa de lucro que não se configura como mais valor (ou mais valia).

Por outro lado, na relação entre o fundo público e a reprodução da força de trabalho, Oliveira (1988) afirma que o fundo público, ao financiar bens e serviços sociais públicos, fraciona o salário total em salário direto e salário indireto. Além disso, esse último, nas palavras do autor, se configura como “antimercadorias sociais”, “[...] pois sua finalidade não é a de gerar lucros, nem mediante sua ação dá-se a extração da mais-valia” (Oliveira, 1988, p. 15).

Sem desconsiderar a contribuição de Francisco de Oliveira, a defesa que fez sobre o fundo público se configura como antivalor na forma de “anticapital” e “antimercadoria social” e propõe o rompimento com categorias centrais do marxismo<sup>9</sup>, em especial, a teoria do valor e o da tendência declinante da taxa de lucro. Sob esse aspecto, Behring (2008; 2010; 2012; 2018) expressa compreensão contrária à de Oliveira (1988), reposiciona o fundo público na sociedade capitalista e afirma que:

---

<sup>9</sup> Para aprofundar as teses defendidas por Francisco de Oliveira ver os textos: “Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita”, (1998) e “O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público” (1998).

O fundo público se forma a partir da mais-valia socialmente produzida, diga-se do trabalho excedente, que se reparte em juros, lucro e renda da terra, sobre os quais incidirá a capacidade extrativa do Estado, a carga tributária, envolvendo todos os participantes do butim: o capital portador de juros, o capitalista funcionante/industrial, o capital comercial, os proprietários de terras. Mas o fundo público também se compõe do trabalho necessário - e diríamos, cada vez mais, com o advento do neoliberalismo e a ofensiva tributária por meio da expansão da tributação indireta, sobre o consumo (Salvador, 2010). Isso ocorre na medida em que, após o processo de exploração do trabalho que operou o processo de valorização do valor, se realiza uma nova punção dos salários a partir da carga tributária. Nessa direção, o fundo público é mais-valor (trabalho excedente), mas com ele não se confunde, e é trabalho necessário (Behring, 2018, p. 11-12).

Destaca-se que a autora indica que o fundo público é mais-valor e, ao mesmo tempo, a ele não se deve confundir. A posição do fundo público na estrutura da sociabilidade capitalista é compreendida como uma “nova punção” de extração de mais-valia socialmente produzida e se realiza via tributação. Trata-se, em última instância, de expropriação de parte do produto da força de trabalho, ou seja, é o trabalhador quem paga a conta de tudo que é financiado pelo fundo público. Assim, mesmo que se destine parte do fundo público para reprodução da força de trabalho com o financiamento de salários indiretos na forma de políticas sociais, grande parte do fundo público é destinada para a reprodução do capital assumindo uma nova forma de extração de mais valia.

Nessa ótica, o fundo público não se firma como antivalor (anticapital ou antimercadoria social) e sim como uma das transmutações da ordem do capital na qual a expropriação da força de trabalho se realiza no âmbito do Estado. Ou seja, o fundo público é parte da estrutura sociometabólica do capital na qual:

A produção e a realização do valor vão requisitar que o Estado se aproprie de parcela bastante significativa da mais-valia socialmente produzida para assegurar as condições gerais de produção e reprodução; dentro desse processo comparece o desenvolvimento de políticas sociais como lugar relevante de alocação do fundo público, a pender, claro, da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional (Behring, 2004, p. 164).

Percebe-se que, para Behring (2004), o fundo público se constitui (principalmente) a partir da apropriação de mais-valor da produção socialmente construída para que o Estado possa intervir na sociedade, tanto na produção do capital quanto na reprodução da força de trabalho, ações requisitadas ao Estado pela lógica de produção e de realização do valor próprias do sistema capitalista contemporâneo.

Para Salvador (2020, p. 2) o fundo público é:

[...] a capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos, principalmente tributos, para realizar intervenções em políticas públicas, englobando as políticas econômicas e sociais, o que permite alterar ou conservar a realidade socioeconômica do país.

Esse autor destaca que a face mais visível do fundo público é o orçamento público, e esse “[...] é determinante para a acumulação do capital e a reprodução social no modo de produção capitalista, espelhando as contradições entre as classes sociais e a correlação de forças políticas na sociedade” (Salvador, 2020, p. 2).

Salvador (2012, p. 6-7) explica que fundo público possibilita a atuação do Estado nas seguintes formas:

- i. Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital.
- ii. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição.
- iii. Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.
- iv. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas.

Essa vastidão de possibilidades de atuação do Estado se realiza em meio a um conjunto de contradições e posições diversas acerca das prioridades de atuação, sendo reproduzidas no âmbito estatal e materializadas em uma profunda disputa pelo fundo público, seja entre a reprodução do capital e a reprodução da força de trabalho, seja entre a burguesia e a classe trabalhadora, seja entre frações de classes.

Por ser a face mais visível das disputas políticas pelo fundo público, o orçamento público torna-se, também, objeto central dos estudos que visam a analisar o papel do estado na sociedade contemporânea, haja vista que é ele que garante concretude das ações planejadas pelo Estado espelhando as prioridades das políticas públicas governo. Contudo, conforme Salvador (2012), não basta a análise de como os recursos são aplicados, são necessárias análises acerca da constituição do fundo revelando identificar como as políticas públicas são financiadas, ou seja, sobre quem recai o financiamento do Estado? Ou, mais especificamente, identificar “quem

paga a conta” das despesas do Estado, seja ela efetivada a favor do capital ou a favor da classe trabalhadora.

Behring e Boschette (2017) destacam o papel estratégico e ativo do Estado, em especial na perspectiva de um estado de bem-estar social. Para essas autoras:

O Estado, diga-se, o fundo público, na perspectiva keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção, e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças. Nessa intervenção global, cabe, portanto, o incremento das políticas sociais (Behring; Boschette, 2017, p. 120).

Nota-se que a atuação do Estado, nessa perspectiva, se dá tanto com a intervenção nas áreas econômicas para garantir a produção, quanto na área social. Contudo, a alocação de recursos entre essas áreas se dá em meio a uma intensa disputa. Essa disputa ganha ferocidade em momentos de crise do capital, nas quais o capital não consegue manter a taxa de lucros, recorrendo ao Estado (fundo público) visando a recomposição dessas taxas. Ou seja, a crise estrutural do capital leva a burguesia a disputar cada vez mais recursos do fundo público resultando em uma atuação do Estado na ampliação da adoção de políticas econômicas e fiscais que garantem a manutenção/ampliação das taxas de lucros (em especial do grande capital) e implicam no desmonte das políticas públicas e no ataque direto de direitos sociais. Nessa ótica, o papel do Estado e do fundo público frente à crise estrutural do capital é de atender, prioritariamente, aos interesses do capital. Na subseção seguinte, analisamos os impactos desse processo no contexto brasileiro.

#### 2.4 AS MUDANÇAS NA POLÍTICA FISCAL DO BRASIL

Para a discussão acerca das mudanças recentes na política fiscal do Brasil, foi necessário explicitar alguns elementos essenciais que possibilitam a compreensão acerca das aderências entre as posições tomadas pelo Estado brasileiro frente às orientações/determinações de instituições multilaterais internacionais, em especial as do Fundo Monetário internacional, que delimitam, em última instância, um desequilíbrio na disputa pelo fundo público a favor da reprodução do capital.

Nessa perspectiva, a política fiscal e o sistema tributário se firmam como poderosos instrumentos de manutenção da lógica do capital que se operacionalizam por meio de

engrenagens quase sempre “nebulosas” que se orientam pela desorganização e limitações no processo de acompanhamento, nas “brechas” presentes na legislação.

Goularti (2018), ao analisar a trajetória da política fiscal de desoneração tributária no Brasil, discute os limites dessa política a partir de três grandes blocos históricos com características específicas. O primeiro período inicia em 1996 e vai até o ano de 1979 e refere-se à constituição da macroestrutura fiscal de financiamento implementada pela ditadura militar caracterizada por uma série de programas de desonerações tributárias criadas via decretos-lei<sup>10</sup>.

Lopreato (2013) afirma que a reforma tributária de 1966 representou uma ruptura ao pacto federativo presente na constituição de 1946, com retirada da liberdade das unidades estaduais em conduzir seus sistemas tributários e de definirem como alocar os recursos arrecadados. Essa ruptura se deu em decorrência de alterações no plano político e econômico com forte centralização da condução da política fiscal nas mãos do governo federal e influencia na alocação de recursos públicos de entes subnacionais. Se no plano político a nomeação dos governadores pelo governo central e, no plano econômico, a prerrogativa da união em definir as alíquotas e incentivos do ICM, bem como de estabelecer as regras e obrigações necessárias para o acesso aos repasses das transferências governamentais, tais como o FPE, FPM, Salário educação e impostos únicos, além da negociação de transferências de recursos de convênios e de créditos contraídos junto a instituições oficiais, impunham alinhamento geral entre união e estados (Lopreato, 2013, p. 93). Dito de outra maneira, o Governo Federal passou a deter centralidade no processo de constituição e alocação de grande parte dos recursos do fundo público federal e de entes subnacionais.

Para Oliveira (1981 *apud* Goularti, 2018), a reforma tributária de 1966 implicou, em uma perspectiva mais ampla, na adequação do sistema tributário às necessidades da economia e ajustamento do Estado para desempenhar papel fundamental no processo de acumulação de capital. Nas palavras do autor:

[...] uma enxurrada de novos incentivos se somaria aos existentes, configurando verdadeiras doações ao capital, e praticamente eliminando o risco do empreendimento ao atingirem tal dimensão, que garantiam às empresas a obtenção de plausíveis condições de competitividade no exterior e

---

<sup>10</sup> Decreto-lei nº 37/1966 -dispunha sobre o Imposto de Importação (II) e a reorganização dos serviços aduaneiros; Decreto-lei nº 288/1967 – impulsionar a Zona Franca;Decreto-lei nº 289/1967- Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF); Decreto-lei nº 157/1967 - estímulos fiscais à capitalização das empresas bem como à compra de ações; Decreto-lei nº 770/1969 - Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer); Decreto-lei nº 880/1969 - Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (Funres), Decreto-lei nº 491/1969 - estímulos fiscais à exportação de manufaturados; e Decreto-lei nº 767/1969 - instituiu incentivos fiscais e creditícios para o desenvolvimento industrial para projetos aprovados pelo Grupo Executivo do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI).

tornando a atividade exportadora altamente atrativa (Oliveira, 1981, p. 44 *apud* Goularti 2018, p. 689)

Nota-se que esse período é marcado por transformações no papel do Estado, sendo que ele passou a desempenhar tarefas de agente fundamental de fomento do crescimento do econômico do país. Lopreato (2013) delinea, em termos gerais, os elementos constitutivos dessas transformações e a construção de um modelo de intervenção estatal e defesa do crescimento via fundo público:

O arcabouço institucional envolveu aspectos fiscais e financeiros, com os recursos concentrados em mãos do governo federal e sendo repassado ao setor privado e às outras esferas de poder. A forma de distribuição de recursos criou, de um lado, solidariedade com o capital bancário e as empresas privadas. Os bancos serviram de intermediários dos recursos oriundos dos agentes públicos e ganharam rentabilidade, sem, no entanto, incorrerem nos riscos de endividamento em termos reais, enquanto as empresas tiveram os interesses contemplados por meio da tributação favorecida, além de benefícios fiscais e alinhas de crédito subsidiadas, fatores fundamentais na política de sustentação de investimento. Por outro lado o sistema dentro do quadro político em que se desenvolveu, criou um modelo de federação no qual a defesa dos setores prioritários articulava-se a partir do centro, com base no controle de recursos fiscais e financeiros e no repasse a outras esferas de governo por meio de recursos vinculados e negociados (Lopreato, 2013, p. 90).

Constata-se que política fiscal adotada com a reforma tributária desse período foi colocada a favor do processo de acumulação capitalista vinculada ao projeto nacional desenvolvimentista da ditadura militar. Contudo, o mesmo tratamento não foi dado a processos de reprodução de força de trabalho, haja vista que o desenvolvimentismo da ditadura civil-militar foi sustentado por baixos salários, concentração de renda, urbanização caótica, precarização das condições de vida e violação dos direitos humanos (Lopreato, 2013).

O segundo período descrito por Goularti (2018) tem início no ano de 1980 e término no ano de 2002, e é caracterizado por um processo de desmonte parcial da macroestrutura fiscal. A década de 1970 é marcada por uma grave crise internacional caracterizada pelo abandono da conversibilidade do dólar, desestruturação dos mercados financeiros, dois choques do petróleo (1973 e 1979), uma forte recessão, queda da taxa de lucros pela produção excessiva, aumento dos custos de produção e ampliação de direitos sociais em países com maior industrialização. Resultou dessa crise o fim do padrão ouro e do equilíbrio de Bretton Woods (Moura, 2020). O agravamento da crise financeira internacional, no início da década de 1980, e a busca dos “[...] Estados Unidos para retomar a hegemonia política, monopolizar o sistema financeiro internacional e sedimentar os interesses do capital financeiro, impactou em mudanças abruptas

na política econômica nacional” (Goularti, 2018, p. 690). No cenário político nacional, o ciclo da ditadura militar apresenta sinais de esgotamento e é acompanhada por aceleradas pressões inflacionárias, exigindo a adoção de medidas de gestão do fundo público e da política fiscal.

A crise da dívida externa (1982) aprofundou a deterioração das finanças públicas e o Brasil teve novamente de recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) que determinou a implantação de severo programa de ajuste das contas fiscais. A intensidade da crise impôs limites à política fiscal expansionista da década anterior. Neste sentido, há um curto ciclo de *desmonte da macroestrutura fiscal* que se expressa na extinção de programas de incentivos e contenção do volume desonerado (Goularti, 2018, p. 690).

Embora esse processo de ajuste do fundo público e de contenção das desonerações<sup>11</sup> tenha representado “um desmonte da macroestrutura fiscal”, ele visava comprimir o orçamento público para garantir pagamento de juros da dívida pública e liquidez de títulos públicos. Além disso, o crescimento das taxas de juros exigia a geração de crescentes superávits primários.

Essa mutação no papel do Estado com contração das desonerações tributárias e dos subsídios creditícios dos programas de incentivos, concomitante a taxa crescente de juros, tiveram impactos no investimento produtivo, contribuindo para desacelerar a atividade econômica no país e procura de títulos da dívida pública.

A opção pela liquidez passou a nortear a busca pela valorização do valor, elevando a procura por títulos da dívida pública. A crise fiscal fez diminuir a participação relativa do volume monetário desonerado no final da década de 1980. Entretanto, o *sentido* da relação social entre capital e *macroestrutura fiscal* não muda, isto é, ela agora *transforma o valor em mais valor* (Goularti, 2018, p. 690).

---

<sup>11</sup> Goularti 2018 destaca as seguintes medidas de contenção das desonerações: Limitar, exceto para área da Sudene, Espírito Santo e Vale do Jequitinhonha, em 10% os incentivos fiscais para Fundo de Investimento Setorial/Florestamento e Reflorestamento (antes, esse limite era de 50%); o percentual para aplicação nos Fundos de Investimentos do Nordeste ou da Amazônia passa a ser de 40% (antes, 50%); Pessoa jurídica deixa de poder optar pela aplicação de parcela do imposto devido no Fundo de Investimento Setorial/Turismo; Limite para aplicação em ações novas da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. foi reduzido de 1% para 0,5%; Gastos realizados na formação, treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos na área de informática ficam restritos a 10% do valor do imposto devido (antes 15%); Limites de dedução que tratam da Formação Profissional de Empregados e Vale Transporte e Vale Alimentação de 15% para 10%; Deixa-se de aplicar a alíquota especial de 6% de que trata o Decreto-lei nº 1.662/1979, passando a tributação das pessoas jurídicas à alíquota normal de 35% e aplicando-se o adicional de que trata o art. 25 da Lei nº 7.450/1985; Redução de 30% para 24%, o percentual a ser creditado em conta do Programa de Integração Nacional; Eliminação da isenção do IR sobre os lucros da exportação, que passaram a ser tributados em 3%, em 1989, e 6%, em 1990; e De 20% para 16%, o percentual a ser creditado em conta do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste.

Nota-se que a retração da macroestrutura fiscal não se dá no sentido de ruptura com o capital. Ao contrário, essas transformações redirecionaram a atuação para outra norma sistêmica de riqueza caracterizada por um tipo peculiar de financeirização que tem por base a inflação, ou seja, houve uma “[...] mudança na essência do dinheiro, do crédito e do patrimônio [...]” (Bruno *et al.*, 2021, p. 10), substituídos por ganhos inflacionários. Dito de outra forma, os vínculos estruturais e conjunturais com o capital produtivo, fundamental para o crescimento econômico, foram substituídos pelo capital base rentista patrimonial característico do processo de financeirização da economia nacional.

A partir da década de 1980, “[...] as taxas de financeirização ultrapassam as taxas de acumulação de capital fixo, expressando o surgimento de um ambiente macroeconômico onde as alocações financeiras tornaram-se mais atrativas do que os ativos reais” (Bruno, 2021, p. 16). O autor descreve essa década como o período de início do processo de financeirização brasileiro caracterizado por ganhos inflacionários decorrentes da inflação e forte concentração bancária que contribuiu para que o setor financeiro se tornasse o setor hegemônico a partir de então. Para além dessas características, Bruno e Caffé (2017) destacam que, nesse período, o Estado perde significativa parcela da autonomia e subordina-se ao sistema bancário-financeiro no qual as elites rentistas detém poder hegemônico.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, em uma ação coordenada pelos ministros da Fazenda, Maílson da Nóbrega, e do Planejamento, João Batista de Abreu, denominada “operação desmonte” com a qual pretendiam implementar uma reforma prevendo a extinção de conselhos, órgãos e fundações da União e o repassar encargos do Governo Federal para os estados. As justificativas para a “operação desmonte” era de equilibrar as contas da União e cobrir o déficit do setor público decorrente da reforma tributária realizada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que canalizou para os estados um percentual maior dos impostos (Goularti, 2018). Nesse mesmo período, foi editada a MP 549/1989 e a Lei nº 7.988/1999<sup>12</sup>, que se caracterizaram como instrumentos legais que ampliaram as restrições de vários programas de incentivos fiscais.

---

<sup>12</sup> A MP 549/1989 e a Lei nº 7.988/1989 previam as seguintes medidas: Redução do II e do IPI, de 90% para 50%, para o Biefex; Redução do IPI, de 95% para 47,5%, para empresas siderúrgicas; Redução do II e IPI, de 50% para 0%, para indústria de informática; Redução do II e IPI, de 80% e 90% para 40% e 45%, na importação de bens atingidos pela política industrial; Revogação da isenção na importação, para empresas incrementarem as exportações; Redução de 50% do coeficiente de depreciação acelerada; Alteração para 18% da alíquota do IR sobre o lucro de exportação; Redução, de 80% para 40%, do II e IPI para empresas jornalísticas de televisão; Redução, de 10% para 5%, da receita líquida como despesa operacional de PDTI; e Redução de 50% do crédito do IR pago e do IOF para empresas que executarem PDTI (GOULARTI, 2018)

Sustentadas pelo ideário neoliberal, a década de 1990 é marcada por aprofundamento das restrições aos incentivos fiscais alinhando a política fiscal às estratégias adotadas pelo Governo no sentido de promover o ajuste macroeconômico exigido pela reforma do Estado. Goularti (2018) destaca que “[...] a política monetária transforma-se no principal instrumento de política econômica e a política fiscal é rebaixada à condição de fiadora de superávits para impedir o crescimento da dívida pública” (Goularti, 2018, p. 692). Para esse autor, a ampliação das restrições dos programas de incentivos fiscais não se configurava com o desmonte da macroestrutura fiscal, mas sim, o alinhamento da política fiscal ao ajuste macroeconômico do Estado brasileiro ao neoliberalismo.

A agenda econômica neoliberal foi introduzida no contexto brasileiro no início da década de 1990, no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), centralizada pelas privatizações assume materialidade nos desdobramentos do Programa Nacional de Desestatização (PND) criado pela Lei Nº 8.031/1990, que viabilizou transferência para a iniciativa privada de diversas atividades exploradas pelo setor público até então. O instituído desse Programa era, fundamentalmente, reordenar o papel estratégico do Estado na economia, transferindo para a iniciativa privada diversas atividades exploradas pelo setor público até então; redução da dívida pública, por meio de saneamento das finanças no setor público; retorno dos investimentos privado em empresas e atividades privatizadas; modernização do parque industrial e maior competitividade nos diversos setores da economia; concentração da administração pública nas atividades fundamentais do Estado em prioridades nacionais; fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrarem o Programa (Brasil, 1990).

O ajustamento macroeconômico e do Estado à agenda neoliberal ganham nova expressão a partir do Governo Itamar Franco (1992-1994) com a preparação do “Plano Real” elaborado por Fernando Henrique Cardoso (FHC), então ministro da Fazenda. Esse Plano foi implantado em três fases: o ajuste fiscal, a desindexação e a Ancora Nominal, que lançou o Real enquanto moeda oficial.

Goularti (2018) destaca que esse Plano foi construído tendo como base o “Plano Larida”, apresentado originalmente em uma conferência realizada em Washington, no ano de 1984. Além disso, o autor afirma que a disciplina fiscal passou a ser considerada pelos reformadores institucionais a “pedra fundamental” para a estabilização dos preços e que medidas de controle do gasto público eram consideradas essenciais para a retomada do

crescimento econômico, de combate ao desemprego e busca de melhores condições para distribuição de renda e da riqueza.

Para a equipe econômica de Itamar Franco (em consenso com as propostas de instituições multilaterais) a crise fiscal era causada também pelo aumento da rigidez orçamentária, com a vinculação do orçamento público às despesas com políticas sociais (saúde e às transferências a Estados e Municípios), sendo necessário realizar um ajuste fiscal capaz de reorganizar as contas públicas (Goularti, 2018). Essa equipe defendia que um ajuste do Estado com redução da presença estatal na economia viabilizaria as condições para a retomada do investimento e da estabilidade econômica no país.

No governo FHC, o regime fiscal de política macroeconômica sofre mais uma alteração com a assinatura de um acordo com o FMI com o qual o governo brasileiro se comprometeu a implementar uma série de medidas que, em sua maioria, concentravam-se na área fiscal (Rukert; Borsato, 1999). Com esse acordo, o governo brasileiro assumiu compromisso de manutenção do superávit primário em níveis elevados, garantindo liquidez à dívida pública.

Decorrente desse acordo, o Governo Federal apresentou à nação, em outubro de 1998, o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF). Giambiagi (2011) destaca que o PEF se configura como marco orientador do processo de transformações do regime fiscal brasileiro desse período. Composto por medidas de natureza estrutural e institucional, o PEF visava promover o equilíbrio fiscal das contas públicas em bases duradouras para assegurar o crescimento econômico sustentado e a consolidação da estabilidade monetária.

Goularti (2018) explica que, no contexto do PEF, foram adotadas diversas medidas para limitar o gasto público, diminuir os incentivos fiscais, aumentar as receitas de contribuições e impostos e daquelas advindas com as privatizações no setor siderúrgico, energético, de telecomunicações e dos bancos estaduais. Dentre essas medidas, destacam-se a reforma da previdência de 1988/1999, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) e diversos decretos, leis e resoluções no âmbito do Senado Federal<sup>13</sup>.

Esse período (final da década de 1980 a 2002) foi caracterizado por um ajuste fiscal de caráter permanente representando um “desmonte parcial da macroestrutura fiscal” construída no período anterior e a instituição de regras de caráter permanente a partir da aprovação da Lei

---

<sup>13</sup>Quanto a esses aspectos Goularti (2018) Destaca: a Medida Provisória nº 1.602/1997; Lei nº. 9.532/1997; Lei nº 9.532/1997 (que alterou a legislação tributária federal); Emenda Constitucional nº 20/1998 (reforma da previdência) e Lei nº 9.876/1999 (Fator previdenciário); Emenda Cosntitucional 21/1999 (elevação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF); lei 9.718/1998 (aumentou da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins); ampliação das receitas pela privatização da maioria das companhias estatais no setor siderúrgico, energético (geração e distribuição), telecomunicações e de bancos estaduais.

de Responsabilidade Fiscal em 2000. Cabe destacar que as reformas do papel do Estado e o modelo de controle da inflação possibilitaram a acumulação de capital financeiro patrocinada pelo fundo público viabilizado por uma gestão austera da política fiscal que visava equilíbrio orçamentário entre receitas e despesa estatais, tornando a política fiscal fiadora da estabilidade macroeconômica, ou seja, “[...] a política fiscal perdeu seu grau de *autonomia relativa* ao ser subordinada à política monetária, e foi submetida à disciplina da acumulação financeira. Esse novo padrão de atuação resultou em fortes restrições fiscais na política de gastos públicos [...]” (Goularti, 2018, p. 694). Destaca-se também que a política fiscal de austeridade atinge, especificamente, as despesas primárias e nunca as despesas financeiras. Sob esse aspecto, Goularti (2018) afirma que interesses e privilégios se escondiam meio ao discurso de ajustamento do Estado, equilíbrio fiscal e estabilidade econômica defendida pelo governo da época.

A essência do ajuste era transformar o orçamento público num espaço de valorização do capital financeiro, detentor dos títulos do governo e *sócio privilegiado* do novo arranjo. Refém da gestão da dívida pública e do insaciável apetite da indústria financeira, o Estado brasileiro, ao liberar os movimentos de capitais e desregular o sistema financeiro, também alienou a política econômica a esse espaço de valorização da riqueza financeira (Goularti, 2018, p. 693).

Nota-se que o discurso de que o Estado não deveria gastar mais do que arrecadava e que o gasto público deveria ser estritamente controlado, com ajustes fiscais (inclusive no montante de incentivos concedidos) escondia uma nebulosa política que visava garantir o pagamento de altas da taxa de juros e amortizações da dívida pública, ou seja, a política fiscal acomodava a política monetária, refém do sistema bancário-financeiro com o qual as elites rentistas são hegemônicas.

O terceiro momento, analisado por Goularti (2018), é caracterizado pela retomada da política de desoneração tributária e se deu entre os anos de 2003 e 2016, ou seja, nos governos petistas de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Embora não se proponha a analisar as contas públicas e nem a discutir a política econômica do período, o primeiro ponto destacado pelo autor sobre o início do governo de Lula refere-se à continuidade da política macroeconômica do governo de FHC buscando “[...] compreender melhor o porquê da continuidade ou descontinuidade e os mecanismos pelos quais foram tomadas as decisões de seguir” (Goularti, 2018, p. 696). Para esse autor, ao final do

segundo mandato de FHC, a política fiscal impunha restrições à retomada do investimento do setor público. Logo:

[...] a presidência da República, juntamente com a equipe econômica do novo governo, buscando lidar com a desconfiança e a incerteza, optou por seguir a linha básica da política econômica anterior. Antes mesmo do processo eleitoral, junho de 2002, o então candidato a presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, publicou uma carta endereçada ao povo brasileiro e, principalmente, ao mercado. Prisioneiro de uma conjuntura econômica de curto prazo determinada pelos organismos internacionais, mudar a política fiscal e a política de desoneração tenderia a provocar uma deterioração fiscal e ebulição de desconfiança e incerteza. Isso era tudo que o novo governo não queria. O governo Lula assumiu o país num momento difícil. O Brasil ainda sentia os reflexos das crises asiática, russa, argentina, da crise energética de 2001 e da queda dos preços de exportação. Para não desconstruir a estabilidade que se vinha buscando junto ao mercado, foi preservada a política de metas de inflação, superávit primário, câmbio flutuante e sustentabilidade da dívida pública. Mantendo-se o chamado “tripé macroeconômico”, foi ainda preservada a superioridade da política monetária sobre a fiscal; e a Fazenda Nacional manteve-se fiel à contração fiscal expansionista, tanto pelo lado dos gastos públicos, quanto pelo lado das desonerações. Em geral, preservaram-se a LRF e o acordo com o FMI (Goularti, 2018, p. 696).

Nota-se que a manutenção da política macroeconômica e fiscal foi definida em meio a fatores estruturais e conjunturais externos e internos, assim como, pela predisposição política do Partido dos Trabalhadores (PT) demonstrada na assinatura da carta ao povo brasileiro e com a participação das eleições por meio da “Coligação de Frente Popular” que tinha, em sua composição, partidos políticos que não eram considerados de esquerda, tais como o Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Progressista (PP), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Liberal (PL) que indicou José de Alencar como Vice-Presidente de Lula da Silva. A vitória de Lula nas eleições de 2002, e todo seu primeiro mandato, são marcados por um distanciamento das demandas sociais, em especial, de grande parte das expectativas do movimento sindical e popular, que acreditavam que seriam realizadas modificações na política econômico-social (Guimarães, 2014). Ao contrário dessas expectativas, o presidente Lula da Silva optou pelo alinhamento do seu governo ao grande capital com a manutenção da política de ajustes do Estado e continuidade da política econômica. Essa opção ganha materialidade em ações como o “[...] ataque governamental às políticas sociais para alimentar o capital com altas taxas de juros, através da elevação do superávit primário, exigindo em seu primeiro ano de governo a contrarreforma da previdência dos servidores públicos” (Guimarães, 2014, p. 106).

Lopreato (2013) afirma que a política fiscal do governo de Lula da Silva apresenta dois momentos bem distintos. Um primeiro, que se estende do início de seu mandato em 2003 até março de 2006, quando substituiu o Ministro da Fazenda Antônio Palocci. O segundo momento é caracterizado por alterações na política fiscal e de ações do Estado ocorridas a partir da nomeação de Guido Mantega como Ministro da Fazenda e Luciano Coutinho como presidente do BNDES, ambos gestores de tradição keynesiana (Lopreato, 2013).

Desse modo, o primeiro mandato do presidente Lula da Silva foi marcado pela manutenção do intenso processo histórico de submissão e de dependência internacional, construído a partir de acordos com o FMI, ainda no governo de FHC. Mesmo que tivesse sido eleito com discurso para alguns grupos sociais de que faria reformas estruturais essenciais para desenvolvimento do país, o comprometimento se deu no sentido de manutenção da política macroeconômica e fiscal do governo anterior, tendo como prioridades a busca de superávits primários e manutenção de liquidez da dívida pública. Em síntese, tratou-se do alinhamento do governo aos ditames do capital, com intensa diminuição da autonomia do Estado (especialmente na condução da política econômica e fiscal) e drástica redução do caráter social do governo, atacando, inclusive, direitos conquistados pela classe trabalhadora, tais como a contrarreforma da previdência no primeiro ano de mandato.

No que tange ao tratamento da questão fiscal, a opção do governo indicada pela equipe de Palocci foi de seguir a estratégia anterior tendo como pilares centrais o ajuste das contas com o cumprimento das regras fiscais ditadas pela LRF e solvência da dívida pública, mantendo a promessa de que o governo brasileiro mantinha capacidade de cumprir com “suas obrigações” de pagar integral e tempestivamente os juros e amortizações da dívida pública. Esses dois elementos se tornaram os pilares da ação oficial e eram considerados pelo governo peças fundamentais, sem as quais não se conquistaria credibilidade acerca da política econômica. Lopreato (2013) afirma que a equipe de Palocci estava convencida de que a realização de reformas microeconômicas e a contenção de gastos a ponto de garantir o cumprimento das regras fiscais seriam essenciais para afastar de vez “o risco da inconsistência intertemporal<sup>14</sup>”, e imprimiriam confiança no futuro da economia e abririam novos caminhos ao crescimento sustentado (Lopreato, 2013). Nessa ótica, foi preservada a política de metas de inflação, o superávit primário, o câmbio flutuante, sustentabilidade da dívida pública, a superioridade da

---

<sup>14</sup> O risco de inconsistência intertemporal é um elemento que foi incorporado à discussão teórica nas análises da política econômica. O conceito refere-se às interferências no comportamento de agentes externos que agem com base nas expectativas sobre as políticas futuras (LOPREATO, 2006). Em suma, o governo tem que manter-se fiel (refém) ao plano anunciado para não gerar descrédito frente ao mercado/capital.

política monetária sobre a fiscal, ou seja, o Governo de Lula, nesse primeiro momento, se manteve fiel ao acordo com o FMI assinado por FHC, assim como se manteve também as políticas de contração fiscal, tanto pela contenção de gastos públicos, quanto pelo volume de desonerações fiscais (Goularti, 2018).

A segunda fase do governo de Lula da Silva tem como marco inicial a nomeação de Guido Mantega para assumir Ministério da Fazenda e Luciano Coutinho como presidente do BNDES no último ano de seu primeiro mandato (Lopreato, 2013). Nessa fase, ocorreu certo redirecionamento da política fiscal e de algumas ações do governo, movimentando parcelas consideráveis do fundo público, tanto para a reprodução do capital, quanto para reprodução da força de trabalho. Merece destaque que, mesmo com a crise financeira internacional de 2007/2008, com rebatimentos na economia do país, a política fiscal e a social foram mantidas e ou ampliadas. Nesse contexto, destacam-se uma variedade de instrumentos que caracterizam as mudanças entre a primeira fase e segunda fase do governo de Lula da Silva, dentre eles, destacam-se medidas de reforço na garantia de liquidez do setor bancário, abertura de linha de crédito para as exportações, consideráveis intervenções do Banco Central no que tange ao controle do mercado cambial, expansão do crédito pelos bancos públicos, desonerações do Imposto sobre produtos industrializados (IPI) – para automóveis, eletrodomésticos e produtos de construção, O PROUNI, aumento do período de concessão do seguro-desemprego e criação de um programa de construção de moradia popular, o Minha Casa Minha Vida (Goularti, 2018).

Se, por um lado, o redirecionamento da política fiscal se deu com a ampliação das desonerações como mecanismo de reprodução do capital, por outro lado, ações que se configuram como reprodução da força de trabalho indicam os contornos das alterações no campo da política social. Contudo, cabe ressaltar que a disputa pelo fundo público, considerando as relações capitalistas, sofrem tensões desiguais, uma vez que são elementos determinantes da reprodução do capital e da força de trabalho. Nessa ótica, o redirecionamento na política fiscal e social da segunda fase do governo Lula da Silva é parte dos desdobramentos das disputas realizadas na sociedade brasileira por frações de classes que permitiram uma tímida ampliação de políticas sociais, melhorando em certo grau as condições de reprodução da força de trabalho, contudo, efêmeras em comparação às concessões para a reprodução do capital.

Cabe destacar que esses redirecionamentos na política fiscal e social não representaram uma cisão com acordo realizado com o grande capital. Sob esse aspecto, Lopreato (2013) afirma que:

As ações de caráter desenvolvimentista, antes presentes de maneira esparsa em setores isolados, se transformaram em metas de política econômica e determinaram o tom da proposta oficial, ajudando também a impulsionar a política social, que mesmo vistas como símbolo do governo ainda caminhava a passos lentos, Porém, nada mudou na atuação do Banco Central, que com posições conservadoras, manteve altas taxas de juros ao longo do tempo, com implicações deletérias na economia. [...] A nova postura preservou o regime de política macroeconômica e manteve os elementos basilares do regime fiscal, delineando os traços de continuidade em relação à administração anterior (Lopreato, 2013, p. 203).

Em 2007, com a edição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e com a Política de Desenvolvimento Produtivo em 2008, o volume das desonerações é ampliado consideravelmente, tanto em relação à arrecadação do Governo Federal, quanto em relação ao Produto Interno Bruto do País<sup>15</sup>. Os dados revelam que, após um longo período de refluxo das políticas de desonerações como estratégia de crescimento da economia, elas marcam a segunda fase do governo de Lula da Silva e passam a ter maior participação no que tange à disputa pelo fundo público.

A sucessão da presidência se deu com a manutenção da política de alianças do PT, sendo que Dilma Rousseff foi eleita presidente pela coligação eleitoral com partido de esquerda, centro e centro-direita. Totalizando 10 partidos, a Coligação “*Para o Brasil seguir mudando*”<sup>16</sup> venceu as eleições e Dilma Rousseff do PT foi eleita presidente do Brasil, tendo como vice Michel Temer, do PMDB. Dilma Rousseff (PT) e Michel Temer foram reeleitos em 2014, contudo, Dilma Rousseff perdeu o mandato de presidente da república após um processo de *impeachment* e seu vice, Michel Temer, foi empossado para terminar o mandato.

A campanha de Dilma Rousseff foi sustentada por uma plataforma de continuidade do governo Lula da Silva. Após eleita, ela manteve a linha de seu antecessor, com mudanças pontuais no que tange à política econômica com ações que visavam a restauração da capacidade de investimento das estatais, em especial no setor de petróleo, gás e energia elétrica (Goularti, 2018). As ações do governo de Dilma Rousseff centralizaram-se em torno dos seis eixos estruturantes do PAC2, com o qual manteve os investimentos públicos nas áreas econômica e social. Cabe destacar que, durante o governo de Dilma Rousseff, a política fiscal de desoneração sofreu significativa ampliação (Goularti, 2018).

---

<sup>15</sup> Segundo dados dos Demonstrativos dos benefícios tributários de diversos anos sistematizados por Goularti (2018) o volume das desonerações passou de 13,18% em 2006 para 20,37% em 2010 em relação à arrecadação do governo federal e de 1,99% em 2006 para 3,34% em 2010 em relação ao PIB do País.

<sup>16</sup> A coligação “Para o Brasil seguir mudando” era composta pelos seguintes partidos: PT, PMDB, PCdoB, PDT, PRB, PR, PSB, PSC, PTC, PTN e PP.

Oliveira (2018) destaca que o início do segundo mandato de Dilma Rousseff e Michel Temer o Brasil, em virtude da desaceleração da economia, adentra a um agudo processo de recessão que marcou os anos seguintes, resultante tanto da inconsistência de políticas econômicas, quanto pelos ajustes ortodoxos na política fiscal para agradar o mercado, que tiveram efeitos negativos na arrecadação de receitas tributárias. Em seus estudos, esse autor aponta para uma queda de 11% na arrecadação federal fazendo que o período de superávits primários fosse substituído por déficits expressivos, bem como de elevação do custo financeiro da dívida pública sustentada por uma política de juros altos que levaram o país a déficits nominais de até 10% do PIB. Esse autor afirma que o quadro de recessão e os altos déficits públicos foi utilizado como instrumento de convencimento da opinião pública contra ações que se aproximam de um Estado de bem-estar social, sendo necessário desmontar a estrutura de Estado de atendimento a demandas sociais, ou seja, uma defesa burguesa de austeridade, afirmando que, para se atingir o desenvolvimento do país, seria necessário libertá-lo dos excessos estatais.

Em 2016, após um processo de *impeachment*, é empossado como Presidente Michel Temer, que ampliou as ações de contrarreformas do Estado que agredem diretamente a proteção social garantida pelo Estado até então. Com grande expressividade dentre essas ações, merece destaque a EC 95/16, que instituiu no país um Novo Regime Fiscal. Em síntese, A EC 95/16 estabelece um teto para os gastos públicos com despesas primárias da União para vigorar por duas décadas. O teto das despesas primárias será atualizado anualmente pela inflação, tendo como referência o ano de 2016.

Com base nos estudos de Paiva *et al.* (2016); Vieira e Benevides (2016), Passos, Guedes e Silva (2018) denunciam os riscos de descontinuidade e retrocesso à política social decorrentes da EC 95/06.

[...] o NRF fiscal possui potencial risco de descontinuidade e retrocesso na oferta dos serviços e benefícios sociais. O cenário que se abre é de redução do grau – ainda insuficiente – de proteção à população mais pauperizada, tendo em conta as demandas na área da saúde, assistência e da previdência que acompanham o envelhecimento populacional. Portanto, se na última década avançou-se nas despesas sociais e sua progressividade, com claros reflexos na promoção da cidadania, o quadro em tela é de adensamento na desigualdade de modo diametralmente oposto à proposição de justiça fiscal. A Emenda 95/16 não deixa dúvidas de que o avanço do gasto social não é compreendido como caminho a ser acessado na promoção da cidadania, perdendo-se assim os ganhos de bem-estar que podem ser concebidos por uma política fiscal que atue de modo integrado, tendo os impostos e gastos a favor da igualdade (Passos, Guedes; Silva, 2018, p. 108).

Cabe destacar, finalmente, que o regime fiscal instituído pela EC 95/2016 se aplica unicamente às despesas primárias (gastos com saúde, educação, assistência e previdência), ou seja, as despesas financeiras (gastos com pagamento de juros e amortizações da dívida pública) do Estado Brasileiro seguem sem nenhuma limitação.

Buscou-se retomar os elementos de variação da política fiscal assumidas por governos no período compreendido entre 1996 e 2018. Destaca-se que a maioria se configura como mudanças pontuais centralizadas pela preocupação na manutenção de superávit primário e submissão da política tributária à política macroeconômica, delineando um permanente ajuste fiscal decorrentes do acordo firmado com o FMI firmado com o grande capital, ficando o financiamento das políticas sociais a segundo plano. Destaca-se que, embora as desonerações fiscais tenham sofrido processos de diminuição de volume em determinados momentos, tiveram peso expressivo no orçamento ao longo de todo o período em análise.

Nessa ótica, a estratégias para o desenvolvimento do país construídas em meio a uma acirrada disputa pelo fundo público, as desonerações fiscais se constituem um dos instrumentos pelos quais uma classe e suas frações são beneficiadas. Analisar as nuances desse instrumento possibilita revelar os limites da estratégia de desenvolvimento do país na consolidação de uma política social que vise a garantia de direitos sociais. Sob esses limites, Goularti (2018, p. 688) afirma que:

[...] o alcance e os limites dessa estratégia na perspectiva do desenvolvimento do país, sublinhando que, em última instância, o propósito da política de desoneração tributária tem sido maximizar a taxa de lucro do setor privado. Submetido à lei geral da acumulação capitalista e às debilidades da democracia representativa brasileira, no período analisado, o orçamento mostrou claramente o seu caráter menos público e mais privado, posto que as renúncias fiscais reforçam a regressividade do sistema tributário brasileiro e limitam os gastos e os investimentos que poderiam contribuir para o desenvolvimento nacional e assegurar direitos sociais e garantias fundamentais das camadas de menor renda que são predominantes na sociedade brasileira.

Em síntese, a política fiscal tem nas desonerações instrumentos de transferência de recurso por meio de renúncia de receitas de impostos, taxas e contribuições em favor da acumulação capitalista (Goularti, 2018). Por outro lado, a política fiscal deve ser compreendida como unidade contraditória e, mesmo que em última instância esteja a serviço do capital, deve ser disputada, visando coloca-la como mecanismo de fortalecimento da reprodução da força de trabalho e atender a várias demandas da sociedade de forma geral.

Nessa ótica, a busca em evidenciar as nuances da política fiscal e as formas pelas quais ela se faz presente nas estruturas estatais com fim de ampliar a parcela do fundo público destinada à reprodução do capital é uma necessidade. É igualmente necessário revelar as bases teóricas que fundamentam as políticas públicas sociais, dentre as quais a concepção de educação como direito se firma e coloca como um importante elemento de disputa de recursos públicos, assim como, explicitar como os entes federados orientam a política educacional ora rumo ao alargamento da educação como direito, ora na sua negação. Essas duas dimensões são abordadas nas próximas seções possibilitando caracterizar a política de renúncias de receitas de impostos no estado do Pará e a política educacional dos governos do estado nos últimos anos como elementos presentes na disputa pelo fundo público, embora em lados opostos.



### 3 POLÍTICA DE RENÚNCIAS DE IMPOSTOS

*A materialidade do Estado está profundamente enraizada na base sociometabólica antagônica sobre a qual todas as formações de Estado do capital são erguidas. Ela é inseparável da materialidade substantiva tanto do capital quanto do trabalho.*

(A montanha que devemos conquistar,  
Mészáros)

A epígrafe que inicia esta seção resgata a unidade existente entre Estado, capital e trabalho com o intuito de orientar as análises sobre a estrutura da política fiscal no Estado do Pará e das renúncias de receita tributária como ações materiais do Estado e, portanto, intrínsecas a materialidade do capital e trabalho. Nessa ótica, não se pode analisar as variações na política fiscal sem considerar as contradições próprias do sistema capitalista e de que as ações do Estado, desde as formulações macros até àquelas realizadas em planos domésticos e/ou em microcosmos, em última instância, sempre será a favor da manutenção da ordem sociometabólica do capital (Mészáros, 2015).

Neste capítulo, aborda-se a estrutura da política fiscal no Estado do Pará nos últimos anos a partir das leis que autorizam a concessão de benefícios fiscais visando analisar as repercussões na estrutura de financiamento da política social. Considerou-se necessário fazer uma discussão preliminar sobre o que é uma receita pública, classificar seus diversos tipos e relacionar com as despesas públicas para então chegarmos às renúncias de receita de modo a visualizarmos suas tipografias e elencarmos aquelas que, potencialmente, podem interferir nas fontes do financiamento das políticas públicas, caracterizando as renúncias de impostos estaduais como parte essencial do objeto do presente estudo. Em um segundo momento, analisa-se a política fiscal do estado do Pará a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000), especificamente a partir do anunciado nas mensagens do governo anexos aos projetos dos Planos Plurianuais (PPAs) dos PLOA e das leis estaduais sob as quais se baliza a política de renúncias de receita no Estado do Pará. Por fim, analisa-se as repercussões das receitas renunciadas em relação ao montante às receitas Arrecadadas pelo estado do Pará.

### 3.1 RECEITAS PÚBLICAS E RENÚNCIA DE RECEITAS DE IMPOSTOS

As receitas públicas possuem íntima relação com as despesas públicas, haja vista que o poder público, para realizar uma despesa pública (no caso específico, despesa pública em educação), necessariamente precisa ter como fonte determinada receita pública, ou, em outras palavras, precisa de “[...] ingresso de numerários aos cofres públicos que servirá como fonte para fazer face às despesas públicas” (Leite, 2015, p. 184).

Segundo Carvalho Júnior (2018), o Estado, para arrecadar recursos, pode se valer de diversas modalidades de fontes. Dentre elas, o autor cita os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais e empréstimos compulsórios); doações privadas; exploração do patrimônio próprio; doações de outros entes públicos; multas; receitas de investimentos diversos; participação nos lucros e dividendos das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista); empréstimos. É a somatória dessas receitas públicas que delinearão os limites do Estado na execução das despesas públicas, ou em outras palavras, para que o poder público possa ter uma despesa pública. Necessariamente, exige-se a obrigatoriedade de se ter como fonte as receitas públicas.

Leite (2015) destaca que existe um rigoroso processo no ingresso de recursos públicos e deve observar legalidade, contudo, a rigorosidade com o gasto público consegue ser ainda maior devido a legislação brasileira indicar procedimento:

[...] que se inicia com a compatibilização do gasto com os desígnios constitucionais, perpassados pelos PPA, LDO e LOA, para, em observância às normas impostas pelo direito administrativo, principalmente quanto à lei de licitações (Lei nº 8.666/93), efetuar-se o gasto real (Leite, 2015, p. 270).

Observa-se então que, em todos os processos da atividade financeira do Estado, seja ela de entrada de receita, de despesa, orçamentária ou creditícia, precisa ter amparo expresso na legislação. Portanto, as excepcionalidades, também devem buscar efetivação nos preceitos da lei.

Sobre as excepcionalidades, é importante destacar que a Constituição Federal de 1988 previu, no parágrafo 6º do artigo 165, que o PLOA deverá ser “[...] acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia [...]” (BRASIL, 1988, p. 94), implicando em instrumento de controle sobre as renúncias de receita

do Estado<sup>17</sup> decorrentes desses benefícios. Esse dispositivo constitucional contém duas dimensões importantes de serem explicitadas. A primeira, sobre a obrigação de o PLOA ser acompanhado de um demonstrativo das renúncias de receita, e o segundo sobre as naturezas inerentes aos benefícios, sendo eles financeiros, tributários e creditícios que igualmente são atingidos pela obrigatoriedade de demonstração regionalizada de seus efeitos como anexos do PLOA.

As especificidades da natureza dos benefícios financeiros, creditícios e tributários foram sintetizadas no quadro 01, que possibilita a visualização das renúncias que serão estudadas neste trabalho:

**Quadro 01 – Benefícios fiscais segundo sua natureza**

Benefícios Fiscais	Benefícios Financeiros	Subvenções sociais e econômicas – subsídios – transferências correntes
		Auxílios – transferência de capital – inversão financeira
	Benefícios Creditícios	Programas oficiais de crédito – taxas de juros diferenciadas
	Benefícios Tributários	Isenção
		Redução de base de cálculo
		Concessão de crédito presumido
		Anistia
Remissão		

**Fonte:** elaboração do autor com base na CF 1988 e nas Leis nº 4.320/1964 e nº 5.172/1966.

No que tange aos benefícios de natureza financeira, eles são relacionados por Almeida (2000) como sendo as subvenções e os auxílios. De acordo com os parágrafos 2 e 3º do Art. 12 da Lei nº 4.320/64<sup>18</sup>, as subvenções são transferências correntes realizadas com a finalidade de cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas a título de cooperação financeira e classificam-se, conforme seus beneficiários, em:

- I-subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;
- II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril. (Brasil, 1964, p. 4).

<sup>17</sup> Leite (2015) destaca que é o projeto de lei orçamentária e não necessariamente a lei orçamentária que será acompanhada do demonstrativo do efeito das renúncias de receita.

<sup>18</sup> A Lei nº 43.20/64 estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

As subvenções sociais são destinadas a cobrir despesas correntes de instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos. Por outro lado, as subvenções econômicas são destinadas a empresas públicas e privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril e precisam de autorização em lei especial, prevendo sua utilização: (i) para cobertura de manutenção de déficits de empresas públicas, de natureza autárquica ou não; (ii) como subsídios, considerado como gasto direto do governo que se dá pelas diferenças entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais, geralmente a setores da economia ou contribuintes específicos; e (iii) para pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais (Brasil, 1964)

Em relação aos auxílios, Almeida (2000) afirma que, igualmente às subvenções, são benefícios de natureza financeira e se caracterizam por serem:

[...] transferências sob forma de despesa de capital destinadas a investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado, sem fins lucrativos, realizam independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, derivada diretamente da Lei Orçamentária (Almeida, 2000, p. 24).

No que tange aos benefícios de natureza creditícia (ou benefícios ou subsídios creditícios), eles são:

[...] gastos decorrentes de programas oficiais de crédito que oferecem condições mais acessíveis para os tomadores de empréstimos do que os recursos oferecidos no mercado financeiro, também denominados subsídios implícitos ou indiretos, em função de não constarem no Orçamento Geral da União, embora se ressalte o aspecto de que os recursos do Tesouro a eles alocados têm taxa de retorno inferior ao seu custo de captação (Brasil, 2013, p.6).

Embora os benefícios creditícios assumam as características de “implícito ou indireto”, eles não ficam à margem da lei quanto à necessidade de ter seus efeitos incluídos no demonstrativo regionalizado que acompanha a PLOA, conforme prevê o § 6º do Art. 165 da CF 1988, explicitado anteriormente.

Quanto aos benefícios de natureza tributária, a Constituição Federal previu, no parágrafo 6º do Artigo 150, a exigência de criação de lei específica para tratar dessa matéria. Vejamos:

Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) (Brasil, 1988, p. 84).

Destaca-se que, além da exigência de demonstrativo dos impactos no PLOA, este tipo de benefício necessita de previa criação de leis específicas para concessão de renúncia de receitas tributárias pelos entes da federação. Por outro lado, o § 6º, do Art. 150 da Constituição Federal de 1988, explicita as diferentes formas de benefício tributário, bem como remete para os Estado e Distrito Federal a forma de regulação da concessão e revogação desses benefícios referentes ao Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).

Os benefícios de natureza tributária enquadram-se como excepcionalidades à regra geral da tributação, haja vista que, para além das receitas e despesas, a legislação brasileira prevê possibilidades de benefícios tributários mediante a criação de lei específica. O parágrafo 6º do artigo 150 da CF de 1988 prevê as formas de benefício tributário, sendo oportuno explicar as especificidades de cada uma delas:

**A isenção** - É prevista no inciso I do Artigo 175 da Lei nº 5.172/1966, que regulamenta o Código Tributário Nacional (CTN) e é considerada como dispositivo que exclui o crédito tributário antes de ser constituído ou, em outras palavras, representa dispensa do tributo antes do lançamento (Furtado, 2014).

**A anistia** - Igualmente a isenção, é considerada como exclusão do crédito tributário antes do lançamento. Contudo, refere-se às penalidades pecuniárias (multas) e é prevista no inciso II do Artigo 175 e descrita nos artigos 180 a 182 do CTN.

**A remissão** – Trata-se da exclusão do crédito tributário após o lançamento, seja ele proveniente de tributo ou de penalidade pecuniária. É previsto no inciso IV do Art. 156 do CTN e abrange as infrações cometidas antes da vigência da lei que a concedeu.

**A redução da base de cálculo** - É a redução no valor sobre qual incidirá a alíquota que definirá o *quantum* do respectivo tributo (Furtado, 2014) e representa isenção de parte do tributo.

**O crédito presumido** - É um benefício tributário que se caracteriza por ser um favor tributário representando um crédito em relação à operação anterior, sendo que, de fato, não existiu. O crédito presumido ocorre:

[...] quando a legislação tributária autoriza, a título de favor fiscal – em razão da política tributária -, a registrar como crédito contra a Fazenda Pública, no livro de apuração do respectivo imposto, valores que efetivamente não foram pagos nas operações anteriores, mas que serão abatidos do saldo do imposto a recolher verificado no final do período de apuração, como tivesse sido pagos (Furtado, 2014, p. 568).

O crédito presumido, segundo Furtado (2014), é um benefício tributário típico das relações de crédito e débito de operações de circulação de mercadorias referente a impostos não cumulativos (ICMS e IPI).

Em todos os casos, como as concessões de benefícios tributários só podem ser concedidos mediante aprovação de lei específica, cabe debate entre o executivo e legislativo sobre a necessidade, oportunidade, justificativos e impactos desses benefícios.

Todos esses benefícios fiscais, independente dos objetivos e justificativas das concessões implicam, de certa maneira, em diminuição de receita pública ou em despesa operacionalizadas pelo direito financeiro, sendo que concessões descontroladas podem implicar em desequilíbrio fiscal entre receitas e despesas públicas. Leite (2015) alerta sobre a necessidade de controle sobre os benefícios fiscais e de análise acurada de seus impactos orçamentários, haja vista que:

[...] quando se concede um benefício, fatalmente há reflexos no orçamento, na parte das receitas. E, se a receita é afetada, poderá haver distúrbios em diversas áreas, incluindo-se aí as metas de investimentos, a necessidade de redução de gastos, a possibilidade de aumentos salariais, dentre tantos outros (Leite, 2015, p. 225).

O alerta de Leite (2015) sobre a possibilidade de distúrbios orçamentários provocados pelo instituto de renúncias fiscais chama atenção para a necessidade de controle público desse tipo de atividade financeira que incorram em perda de receita, que não pode, de modo algum, inviabilizar a ação do Estado.

Com a necessidade de controle sobre os benefícios fiscais e de uma diversidade de atividades financeiras do Estado, é essencial conceituarmos alguns termos que são considerados importantes para subsidiar estudos que relacionam a política fiscal com o financiamento da educação, especialmente para evitar interpretações imprecisas que podem comprometer seus resultados.

O primeiro desses conceitos é o de “renúncia de Receita” que, segundo Almeida (2000), deve ser termo afeto apenas aos benefícios tributários, ou seja, serve exclusivamente:

[...] para expressar perdas de arrecadação tributária em decorrência dos diversos tipos de benefícios tributários (isenção, remissão, redução especial de base de cálculo ou de alíquotas, etc) concedidos pelo poder público a contribuintes de determinados setores, regiões ou mesmo pessoas físicas. Portanto, sendo costumeiro o uso como um sinônimo para perdas de arrecadação tributária, não deve ter o seu sentido ampliado para envolver, por

exemplo, preços subsidiados praticados por empresas públicas ou sociedades de economia mista (Almeida, 2000, p. 27).

Observa-se que o termo renúncia de receita não poderá ser utilizado por outras formas de benefícios fiscais de natureza econômica ou creditícia. Nesses casos, esse autor recomenda o uso de outros termos, tais como subsídio, subvenções etc.

Nessa ótica, o conceito de renúncia previsto Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) apresenta as características enunciadas pelos autores Almeida (2000) e Martins e Nascimento (2001), pois define, no § 1º do artigo 14, em que consiste a renúncia:

A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (Brasil, 2000, p. 06).

O §1º do Artigo 14 descreve a incidência das renúncias sobre tributos<sup>19</sup> ou contribuições, demonstrando íntima relação com os benefícios tributários, mesmo que apareça entre as formas de renúncia o termo “subsídio”, que se refere a benefícios de natureza financeira e/ou creditícia, o que justifica o conceito ampliado utilizado por Leite (2015), o qual considera as renúncias de receita pública inseridas na atividade financeira do Estado ao se configurar como exceção à entrada de receita, caracterizada pela “[...] concessão de benefícios fiscais por parte de alguns entes federativos com o fim maior de atrair investimentos” (Leite, 2015, p. 225), remetendo o conceito de renúncia para qualquer forma de benefício fiscal, independentemente de sua natureza.

Por outro lado, esse parágrafo apresenta a característica central acerca do que deve ser considerado como renúncia de receita, o qual exige que tenha tratamento diferenciado de redução discriminada em relação à tributação regular.

Martins e Nascimento (2001, p. 94) afirmam que, independente de seus objetivos, as renúncias de receita caracterizam-se pelo abandono ou desistência voluntária expressa pelo ente federativo competente para a instituição da receita pelo qual o “[...] titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não o quer utilizar”. Assim, a renúncia consiste em ingressos de

---

<sup>19</sup> Destaca-se que sobre esta matéria, que o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias (ICMS) tem a concessão de isenções reguladas pela Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975, sendo que para concessão de benefícios fiscais, para os demais impostos, taxas e contribuições é necessária aprovação de Lei específica, conforme vimos no parágrafo 6º do artigo 150 da Constituição Federal.

receitas tributária que o Estado deixa de perceber por outorgar um tratamento diferenciado que se afasta do estabelecido como caráter geral na legislação tributária.

Outro conceito que mantém íntima relação com as renúncias de receita tributária é o de “gasto tributário” (*tax expenditure*) que se refere a determinadas renúncias de receita tributária que são apresentadas como gasto público indireto operacionalizado por meio do sistema tributário com objetivos econômicos e sociais (do Estado) e tem como consequência a redução da arrecadação potencial do Estado e o aumento da disponibilidade econômica do contribuinte. O gasto tributário pode ter caráter compensatório quando o objetivo é relacionado a serviços de responsabilidade do Estado, ou incentivador, quando a intencionalidade trata-se do desenvolvimento de determinada região ou setor (Brasil, 2018; 2019). Nessa ótica, o gasto tributário é considerado um incentivo fiscal (de natureza tributária) que induz comportamentos objetivados pelo Estado (Almeida, 2000).

Outro subgrupo de renúncia de receita, e que não se enquadram como gasto tributário (incentivos fiscais de natureza tributária), é o de alívios tributários (*tax relief*). Os alívios Tributários são “[...] dispositivos destinados a mitigar situações adversas ou de dificuldades especiais enfrentadas por determinados contribuintes relacionadas com condições que lhes foram criadas de forma involuntária” (Almeida, 2000, p. 28).

A compreensão do conjunto de conceitos postos acima sobre os benefícios tributários é necessária para delimitarmos a segunda dimensão de análise do estudo nas renúncias de receitas tributárias que podem influenciar no volume de receitas que compõem a estrutura do financiamento da educação pública.

### 3.2 RELAÇÕES ENTRE A POLÍTICA FISCAL E A POLÍTICA DE RENÚNCIAS DE IMPOSTOS NO ESTADO DO PARÁ

A análise dos efeitos da política de renúncias de impostos estaduais no financiamento da Educação Básica no estado do Pará requer, necessariamente, levar em consideração a política fiscal e os elementos basilares sob os quais se estruturam. Nessa perspectiva, foram extraídos das mensagens do governo anexas aos projetos dos Planos Plurianuais (PPAs) dos Projeto de Leis Orçamentárias Anuais (PLOA) e das leis estaduais, sob as quais se baliza a política de renúncias de receita no Estado do Pará, as principais declarações dos governadores que expressam as posições políticas sobre quais medidas o governo estrutura os meios de arrecadação de receitas e como projetam a realização de despesas. Destaca-se que, por meio da

análise da política fiscal, é possível perceber movimentos relacionados à disputa do Fundo Público, seja ela intra ou extra orçamentária.

O período em análise das renúncias de receita de impostos estaduais realizada neste trabalho tem início no ano de 2005, devido a ser o primeiro ano em que dados do volume de renúncias de receita constam do PLOA, e é delimitado ao ano de 2016 devido a mudanças bruscas na metodologia de registro das renúncias de receita no Estado do Pará que exclui dos cálculos grande parte das receitas renunciadas. Contudo, considerou-se necessário ampliar a análise da política fiscal retomando o final da década de 1990 devido à reconfiguração do papel do Estado ocorridas nessa década, postergando até o final do terceiro mandato de Simão Jatene, em 2018.

Assim, o período em análise está dividido em três blocos. O primeiro resgata brevemente a aderência dos governos de Almir Gabriel, do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) (1995-1998 e 1999-2002) e Simão Jatene (PSDB) (2003-2006) à política de reestruturação do Estado do Governo de FHC, iniciada na metade da década de 1990. Em um segundo momento, discute-se a política fiscal do governo de Ana Julia de Vasconcelos Carepa, do Partido dos Trabalhadores (PT) (2007-2010). Por último, analisa-se o segundo e o terceiro mandato do governo de Simão Jatene, marcando o retorno do PSDB como chefe do poder executivo no Estado do Pará (2011-2014 e 2015-2018). O ano de 2007 pode ser entendido como um ano de ruptura, pois, nos doze anos anteriores, o governo do Estado do Pará esteve sob o comando do PSDB. Primeiro com o governo de Almir Gabriel (1995 – 1998) que, posteriormente, foi reeleito para o segundo mandato (1999 – 2002), e que foi sucedido por Simão Jatene, em seu primeiro mandato de governador do Estado (2003 – 2006).

### **3.2.1 A reforma do Estado e política fiscal do estado do Pará na virada do milênio**

O governo do estado do Pará, no período entre 1995 e 2002, esteve sob o comando do PSDB marcando a virada do milênio com uma política macroeconômica alinhada aos preceitos neoliberais que orientaram o governo de FHC (1995-2002).

Almir Gabriel (PSDB) disputou as eleições de 1994 em uma coligação de frente ampla<sup>20</sup> que levou a disputa para o segundo turno contra o candidato Jarbas Passarinho, do Partido

---

<sup>20</sup> A coligação que elegeu Almir Gabriel em 1994 era composta pelos seguintes partidos: Partido da Frente Liberal (PFL), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista Brasileiro (PCB) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB).

Progressista Reformador (PPR), e venceu o segundo turno das eleições com apoio do Partido dos Trabalhadores (PT). Desde sua posse, em janeiro de 1995, até o último dia de seu mandato, Almir Gabriel governou em estreita afinidade política e ideológica com o presidente FHC. Essa aproximação entre as duas esferas governamentais culminaria em uma aderência das ações do Governo do Estado ao projeto social de cunho neoliberal implantado pelo Governo Federal à época, configurando o Governo de Almir Gabriel como um forte aliado político-institucional ao projeto de reforma do Estado brasileiro. Essa aderência entre o governo de FHC e o de Almir Gabriel se configurou, em similaridades, entre a reforma do Estado brasileiro dos anos de 1990 e as políticas públicas propostas pelo governo do estado do Pará à época, conforme pode ser verificado no Plano Plurianual (PPA) com o qual o Governador declara que, por meio das ações programadas e pelo delineamento de alternativas necessárias de serem adotadas para a superação da capacidade de investimento no estado, seria possível que o estado ingressasse “[...] num novo tempo e inicie uma nova história” (Pará, 1995, p. 6).

Nesse PPA, Almir Gabriel avalia acertada a estratégia de integração do espaço amazônico por meio de incentivos fiscais e elevados investimentos públicos e privados necessários para viabilizar o aproveitamento econômico dos recursos naturais que levaram o estado a uma posição privilegiada no cenário econômico da região, mesmo que tenham provocado desequilíbrios econômicos sociais e ambientais. Ao mesmo tempo, avalia que esses desequilíbrios decorreram de estratégias de desenvolvimento que se deram de forma desarticulada, não elencando objetivos para a equidade social e sustentabilidade ambiental. A partir dessa avaliação, ele apresenta duas estratégias fundamentais que nortearam seu governo durante os seus dois mandatos. Vejamos:

O cenário traçado anteriormente e o diagnóstico da situação existente, em confronto com os objetivos desejados, indicam que o Estado deve ter como estratégias fundamentais:

- Expandir a base econômica estimulando o surgimento e fortalecimento de cadeias produtivas, que potencializem as vantagens comparativas sub-regionais;
- Promover a Reforma do Estado, tornando-o mais eficiente na arrecadação de recursos e prestação de serviços públicos (Pará, 1995, p. 15).

Se, por um lado, a expansão da base econômica continha de modo explícito a manutenção da exploração dos recursos naturais e as atividades de pecuária e pesca como formas de crescimento econômico e apresenta, como incremento, a possibilidade de desenvolver o estado sem devastar o meio ambiente e de diminuir a exclusão social, por outro, a reforma do Estado buscando a eficiência no que tange à arrecadação e na prestação de

serviços. Em outras palavras, a fórmula apresentada por Almir Gabriel para levar o Estado do Pará a construir “uma nova história” consistia, explicitamente, na adoção de medidas alinhadas à reforma do Estado proposta por Luiz Carlos Bresser Pereira, em 1995. Assim, estavam presentes no PPA 1996-1999 como uma “pronta determinação” do governo:

[...] o redimensionamento e redirecionamento da máquina administrativa, sob os fundamentos da ‘qualidade total’, buscando racionalizar os gastos e ao mesmo tempo, maximizar a eficiência e a qualidade dos serviços governamentais (Pará, 1995, p. 16).

Esse plano envolvia processos de privatização de empresas estatais que não fossem consideradas atribuições e serviços de interesse público; mecanismos alternativos de financiamento daqueles projetos considerados estratégicos e daqueles decorrentes de parcerias (públicas ou privadas); ajuste fiscal com equilíbrio entre receitas e despesas e mediante agressiva contenção de gastos, em especial, que pagamento de pessoal fosse com arrochos salariais ou mediante exoneração de servidores; redefinição de funções e atribuições entre as esferas de poder e a iniciativa privada mediante aperfeiçoamento dos processos de descentralização, regionalização e municipalização (Pará, 1995).

Nota-se no PPA (1996-1999) elementos constitutivos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado de 1995<sup>21</sup>, que propôs a adequação do estado em um estado gerencial. Para Pereira (1999, p. 6-7), a reforma perpassava por:

a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas, que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas, que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas; d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia para as atividades executivas RSP exclusivas do Estado que adotarão a forma de agências executivas; f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) organizações sociais, isto é, um tipo particular de organização pública não estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado — como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.; g) assegurar a responsabilização (accountability) por meio da administração por

---

<sup>21</sup> O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado desenvolve-se a partir de um quadro teórico inspirado nas reformas gerenciais que foram implementadas desde a década de 80 em certos países da OCDE, particularmente na Grã-Bretanha (BRESSER PEREIRA, 1999).

objetivos, da criação de quase-mercados e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno — os controles clássicos da administração pública burocrática — que devem ter um peso menor.

Uma característica essencial da reforma do Estado brasileira, prevista no Plano Diretor, mas anterior a ele, como também o é a descentralização para estados e municípios de serviços sociais, foi a decisão de privatizar as empresas estatais que produzem bens e serviços para o mercado.

Ao comparar o PPA 1996-1995 do governo de Almir Gabriel, e os elementos constitutivos do Plano Diretor de Reforma do Estado de Bresser Pereira, percebe-se a origem das similaridades e aderência com o Governo de FHC.

Para além desse quadro geral de proposições de transformação do Estado do Pará em um Estado gerencial, merece destaque que, nesse período, a maioria, se não a totalidade, dos estados encontravam-se mergulhados em dívidas, revelando um quadro geral que comprometia as finanças estaduais, e de certa maneira, limitava a atuação dos governadores que tomaram posse em 1995. Lopreato ((2000) afirma que as dívidas estaduais deram maior espaço para atuação política do Governo Federal no âmbito das unidades da federação desde a implementação do Plano Real com mudanças na política de controle do endividamento mediante orientações para a venda de empresas estaduais e indicação da necessidade de saneamento dos bancos estaduais como itinerários necessários na avaliação de viabilidade da revisão dos acordos de prorrogação das dívidas.

Contudo, em 1995, a partir da promulgação do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados (PAF), nos termos do Voto do Conselho Monetário Nacional nº 162/95, que trata do refinanciamento das dívidas dos governos estaduais, deixou de ser orientação, tomou musculatura e passou a ser uma condicionante, ente o auxílio financeiro do Governo federal, a reforma do setor público estadual e o ajuste patrimonial dos estados. Para Lopreato (2000), é a primeira vez que essa associação assume, veladamente, o teor de condicionalidade.

Os estados participantes teriam a obrigação de fixar, de forma organizada e monitorada, compromissos com metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro, sendo forçados a adotarem medidas de controle salarial e corte de pessoal, privatização, concessão de serviços públicos e obterem a aprovação da Assembleia Legislativa à implementação do programa. A União, ainda como parte do processo de renegociação das dívidas estaduais, definiu um programa de reestruturação do sistema de bancos públicos estaduais cuja meta era incentivar a retirada dos estados da atividade financeira. Foi criada uma linha de financiamento a ser usada na renegociação das dívidas dos estados

com os bancos estaduais e na preparação dos agentes financeiros, de preferência, para a privatização, extinção, ou transformação em instituições não financeiras ou agências de fomento. A alternativa dos estados de optarem pela reestruturação, mas sem perder o controle e sem alterar a espécie dos seus agentes financeiros, estava contemplada no programa, mas era bem menos vantajosa e praticamente inviável financeiramente. Nesses casos, a participação da União não poderia ultrapassar 50% dos recursos necessários e as unidades teriam que provar a viabilidade do projeto de saneamento e as condições fiscais para sustentarem o processo de reestruturação (Lopreato, 2000, p.16-17).

O PAF determinava o monitoramento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sobre as metas a serem atingidas pelos estados, dentre elas: (i) a obrigatoriedade de redução e controle das despesas com o funcionalismo público, com limites de remuneração e proventos; (ii) limites temporais e de percentuais dos reajustes de salários e remunerações funcionalismo estadual, tendo como parâmetro aqueles concedidos aos servidores do Governo Federal aos seus servidores; (iii) redução do quadro de funcionários, incluindo a previsão de programas de desligamento voluntário; ajustes nas Constituições Estaduais no que tange às Reformas Administrativas e Previdenciárias; (iv) implantar programas de privatização, concessão de serviços públicos à iniciativa privada, reformas e desmobilização patrimonial. Com o PAF, os governos estaduais beneficiados se responsabilizaram a encaminhar mensalmente à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) um relatório sobre o cumprimento das metas estabelecidas no programa; comprometimento na manutenção da adimplência de todos os seus órgãos para com a União; usar os recursos das privatização para reduzir os débitos em atraso; adimplência com Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; não contratar operações de antecipação de receita orçamentaria e aprovação junto à Assembleia Legislativa de novos empréstimos.

Para além dessas condicionalidades, os estados que aderissem ao PAF teriam que estipular metas de resultado primário positivas e dotar o orçamento prevendo recursos necessários ao cumprimento dos compromissos assumidos junto o programa de saneamento financeiro e de ajuste fiscal acordado (Lopreato, 2000). Esse plano ficou conhecido no âmbito dos governos estaduais como o “FMI do Malan” dado o caráter condicionante da assistência proposta no Programa (Lopreato, 2000).

O PAF teve regras e condições determinadas pela Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 e constituía-se em processo em que as dívidas dos Estados e do Distrito Federal pela União foram renegociadas com o Governo Federal. O PAF previa linhas de crédito. A primeira para pagamento de débitos em atraso anteriores a 30 de novembro de 1995. A segunda para financiamento programas de ajuste do quadro de pessoal e a terceira linha para a transformação

dos empréstimos com recursos de origem externa para e as dívidas das operações ARO, em dívida fundada com o Governo Federal.

O Governo do Pará aderiu ao PAF em 1998 e renegociou a dívida pública do estado se comprometendo a atender as metas impostas por esse Programa aos estados. Essa adesão foi declarada como essencial para conseguir instituir um equilíbrio financeiro das contas públicas na mensagem do governador encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado do Pará, em 2000. Nessa mensagem, Almir Gabriel apresenta uma avaliação do primeiro mandato e indica os caminhos que nortearam o seu segundo período como governador do estado do Pará. Indica, em linhas gerais, como conduziu seu mandato reorientando a ação estatal e destacando que a construção de um “Novo Pará” exigiria “sacrifícios a todos” de modo a justificar os arrochos salariais, ajustes na folha de pagamento com cortes na concessão de diárias e demissões. O Governador Almir Gabriel indica também a adoção de processos de privatização de diversas empresas estatais. Essas contenções e ajustes foram justificadas pela necessidade da revitalização da receita estadual, equilíbrio das contas e reposicionamento do papel do estado utilizando mecanismos relacionados à “racionalidade” e “eficiência” inerentes ao “Novo Pará”.

A reforma e a modernização do Estado, com o objetivo de aumentar sua eficiência, fortalecer os instrumentos de gestão e consolidar as bases da cidadania, determinaram a redefinição das competências entre as esferas de governo e a reorganização do aparelho estatal, exigindo fortes mecanismos de redução de despesas e ajuste fiscal, bem como a revisão do próprio papel do Estado, levando-o à privatização de setores básicos para o desenvolvimento econômico, como os de energia, comunicação, transporte e dos tradicionais empreendimentos estatais, especialmente localizados na produção de bens intermediários e capital, como alternativa para renovar o fluxo de investimentos nessas áreas e captar recursos para financiar os gastos sociais (Gabriel, 1999, p. 23).

Nota-se que o redirecionamento da ação do Estado no intuito de construir um projeto de desenvolvimento que perpassa pelo fortalecimento da base produtiva e limites claros sobre o papel gerenciador e de atendimento a serviços básicos pelo Estado. Segundo o governador Almir Gabriel essas medidas culminariam com desenvolvimento da região possibilitando a ampliação da justiça social mediante um cenário de geração dinâmica de empregos com justa distribuição de renda, ao mesmo tempo que, o Estado oferecesse a sua população, com eficiência e eficácia, de serviços básicos como educação, saúde, segurança etc (Gabriel, 1999).

Nesse mesmo documento, evidenciam-se as estratégias e diretrizes políticas sob as quais Almir Gabriel propõe a construção de um “Novo Pará”. Vejamos:

Diante desse cenário, a tarefa de construção do novo Pará deveria, antes de mais nada, estar assentada, estrategicamente, sob diretrizes e prioridades que superassem, de forma conjugada, estes desafios. Em primeiro lugar, na mobilização social pela transformação e diversificação da base produtiva do Estado, tendo como suporte a conformação, em território paraense, de cadeias econômicas nos segmentos de comprovada potencialidade dinâmica, como a agroindústria, a verticalização mineral e o turismo. Para tanto, essa opção estratégica exigiria dotar esses potenciais de vantagens comparativas, transformando-os em atrativos de investimento ambiental, social e economicamente sustentáveis. Transformações essas, contudo, só possíveis com a consolidação de uma base infraestrutural de integração, consorciada com um conjunto de mecanismos institucionais, capazes de imprimir redução do tradicional custo Pará, fortalecendo, com isso, o desempenho competitivo dessas atividades e atraindo novas inversões privadas.

Não obstante, tal esforço não poderia ser empreendido sem a sem a imprescindível recuperação da capacidade de intervenção do poder público estadual. Nesse aspecto, implicava, de pronto, adotar estratégia retomada do controle e equilíbrio fiscal das contas governamentais e por conseguinte, da capacidade de investimento do Estado, tanto para fazer face à implantação da base estruturante exigida pela revitalização da economia paraense sob novos padrões competitivos, como para dar cumprimento de sua função de provedor de bens e serviços essenciais à população (Pará, 1999, p. 24-25).

Evidencia-se a submissão do Estado à lógica de mercado, haja vista que o receituário apresentado por Almir Gabriel para a construção de um “Novo Pará” incluindo as estratégias de melhorias das condições socioeconômicas e de garantia de emprego e “justa distribuição de renda” perpassa, prioritariamente, pelos processos de transformação, diversificação e incentivos estatais para que o capital encontre terreno fértil para sua reprodução no território paraense, ou, por outro lado, por serviços básicos prestados à população por meio de gastos sempre limitados pela necessidade de manutenção do equilíbrio fiscal da máquina estatal.

Com o término do mandato de Almir Gabriel, Simão Jatene assume o governo do Estado do Pará dando continuidade ao governo do PSDB durante o período entre 2003 e 2006. Na mensagem do governador Simão Jatene, encaminhada no primeiro ano de mandato à Assembleia Legislativa do estado do Pará, ele apresenta, em linhas gerais, o plano de governo para os quatro anos e assume, com orgulho, compromissos de dar continuidade no direcionamento político da atuação do governo do estado iniciado por Almir Gabriel em 1995, conforme podemos observar no trecho da mensagem do governador eleito à Assembleia Legislativa, no ano de 2003.

Reafirmo, pois, que meu governo seguirá dois grandes eixos de ações. O primeiro, com respeito intransigente ao princípio de desenvolver sem devastar, e o do incentivo à produção, capaz de criar novas oportunidades de trabalho e geração de renda. O segundo, o da proteção e promoção social, que

dará prioridade aos investimentos em saúde, educação, segurança do cidadão e valorização da cultura paraense.

A opção por tais políticas públicas impõe a adoção de medidas urgentes e de médio e longo prazos, mas todas conectadas ao desejo da consolidação do Novo Pará imaginado e em construção desde 1995 (Pará, 2003, p. 14).

Nota-se que, em linhas gerais, ao apresentar PPA 2003-200 denominado de “Mais pelo Novo Pará” Simão Jatene externa a posição política de dar continuidade ao Programa de construir um “Novo Pará” iniciado pelo seu antecessor no governo do estado do Pará e com similaridades à reforma do Estado em curso no país desde a década de 90 do século passado.

Nessa perspectiva, podemos inferir que essas similaridades entre as características dos governos de Almir Gabriel e Simão Jatene às ações do governo de FHC se dão tanto por pertencerem ao mesmo bloco político e, principalmente, por defenderem a mesma concepção acerca do papel do Estado na sociedade capitalista. Embora se autodeclarem defensores de um “Estado Social-Liberal” (Pereira, 1997, p. 18) e afirmarem em seus planos de governo nada tem a ver com o neoliberalismo se configuram, em essência, como tal. O que se consolidou no Brasil e no Pará foi o desmonte do Estado com ações neoliberalizantes que remeteram à burguesia capitalista a responsabilidade do desenvolvimento do País e do estado do Pará. Os diversos arranjos orquestrados perpassavam pela privatização de empresas estatais, terceirização de diversos setores do funcionalismo público, instituição de Parcerias Público-Privada (PPP) com o repasse de serviços sociais e científicos a organizações públicas não-estatais que tem seu funcionamento fundado na lógica de mercado. Ademais, embora indiquem diversas ações de âmbito social, tais como os investimentos em saúde e educação, dentre outros, indicando que em seus planos existiam políticas públicas voltadas à proteção dos direitos sociais, eles passaram a ser ofertados obedecendo uma lógica fiscal de equilíbrio entre receitas e despesas, ou seja, só há previsão de despesas até o limite do que é projetado enquanto receita.

Destaca-se que o tratamento da política fiscal é deslocada do debate sobre déficit público/controla da inflação e gasto público/demanda agregada para sustentabilidade e solvidade da dívida, equilíbrio fiscal com controle rígido das contas públicas. Trata-se de uma mudança no quadro teórico sobre a política fiscal. Vejam:

O debate recente sobre a política fiscal ganhou novos contornos em relação ao que vigorava quando a visão keynesiana centralizava a discussão. Naquele tempo, a posição tradicional inseria-se no quadro teórico dominado pelo debate entre a síntese neoclássica e os monetaristas. As discussões centravam-se, de um lado, nos efeitos do déficit público sobre a inflação e o balanço de pagamentos (os chamados déficits gêmeos) e, de outro, no impacto do gasto público na demanda agregada e nos investimentos privados, em decorrência

do *crowding out*. Atualmente, a análise trilhou outros caminhos, afastando-se da posição keynesiana e concentrando os esforços na questão da sustentabilidade da dívida, na busca da credibilidade da política econômica e na definição de regras fiscais de controle das contas públicas (Lopreato, 2006, p. 2-3).

Nessa perspectiva, pode-se inferir que a política fiscal dos governos de Almir Gabriel (1995-2002) e Simão Jatene (2003-2006) insere-se nessa segunda posição, pois, em seus planos de governo, veladamente, externam a posição de concentrar esforços na sustentabilidade e solvência da dívida, visando dar credibilidade aos investimentos no estado; adequação dos gastos sociais à regras fiscais, incluindo a adequação à Lei de Responsabilidade fiscal, com um rígido programa de controle das contas públicas com arrochos salariais e demissões de servidores. Medidas que foram ratificadas a com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000)

Por outro lado, destaca-se que toda a política de desenvolvimento do estado na visão de Simão Jatene perpassava por uma articulada política de incentivos à iniciativa privada. No Plano de Governo Mais pelo novo Pará 2003-2006, essa articulação é assumida como estratégia essencial ao fortalecimento da cidadania, interesse da coletividade, desenvolvimento sustentável, elevação da autoestima do povo do Pará “[...] rompendo com velhas estruturas e semeando uma nova esperança no futuro” (Jatene, 2002, p. 03). Nessa ótica, o governo é assumido como um ator articulador/gerenciador do desenvolvimento, seu papel é o de incentivar e criar infraestrutura para que a iniciativa privada e demais atores sociais promovam o desenvolvimento da indústria e, com isso, amplia-se a cidadania, geram-se empregos e distribui-se renda.

Percebe-se, por um lado, a indicação de ações estatais direcionadas à infraestrutura necessária ao desenvolvimento que, de certa maneira, atende à toda população, contudo, pensadas, *a priori*, para a instalação de empresas da iniciativa privada. Por outro lado, uma gama de benefícios fiscais de natureza econômica e fiscal, (via renúncia de receita tributária) foi concedida à iniciativa privada como incentivo para trazerem suas empresas para o estado do Pará, tanto no governo de Almir Gabriel, quanto a partir do primeiro mandato de Simão Jatene. Contudo, não foram encontrados dados de renúncia de receita de todos os anos desse período que possibilitassem a mensuração do volume de recursos que foram renunciados, mesmo estando previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal a obrigação dos PLOA terem como anexo o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita. Foi somente a partir do ano de 2005 que os PLOA passam a vir acompanhado do referido anexo.

Na tabela 01 pode-se observar a relação entre os valores de renúncia de receita, o total de receitas líquidas e as receitas tributárias do estado Pará nos anos de 2005 e 2006.

**Tabela 01 – Comparação das renúncias de receita de impostos estaduais com a receita corrente líquida e receita tributária do governo do Estado do Pará entre 2005 e 2006 (em Reais)**

Ano	Renúncia de Receita (A)	Receita corrente líquida (B)	Receita Tributária (C)	A/B%	A/C%
2005	596.770.799,08	11.677.751.647	6.287.938.281	5,11	9,49
2006	560.936.316,12	11.043.421.489	7.218.759.200	5,08	7,77

**Fonte:** elaboração do autor com base na LOA e BGE-PA dos anos de 2005 e 2006, com valores atualizados a Dezembro de 2018.

A tabela 01 referente às renúncias de receita tributária foram os únicos registros encontrados nas LOA no governo de Simão Jatene, implicando em desacordo com a Lei de responsabilidade fiscal durante os anos de 2001 a 2004, haja vista que a referida Lei foi aprovada no ano de 2000. Nota-se, também, que o volume de receitas renunciadas nesses anos representam 5,11% em 2005 e 5,08% em 2006 da Receita Corrente Líquida, bem como 9,49%, em 2005, e 7,77%, em 2006, da receita tributária.

Merece destaque que o desenvolvimento do estado do Pará é o grande argumento utilizado para a criação dessas leis de incentivo fiscais de natureza econômica e fiscal editadas entre 2002 e 2006 com os quais o governo do Estado do Pará renuncia parte considerável dos recursos do fundo público para a iniciativa privada edificar uma rede de indústrias no estado.

A ótica prevalente no modelo desses governos para gerar o desenvolvimento no Estado *a priori*, perpassa pelo desenvolvimento da iniciativa privada e o Estado necessita incentivá-la, apoiá-la, enquanto que, por outro lado, as políticas sociais devem ser contidas, ajustadas aos limites orçamentários e postergadas a partir da ideia de austeridade com a qual o desenvolvimento econômico, por meio da expansão da produção da região, possibilitaria um futuro certo de desenvolvimento social da população com melhor distribuição da riqueza produzida com por meio de “[...] inserção efetiva da força-de-trabalho na atividade produtiva [...]” (Jatene, 2002, p. 13).

Todo apoio do orçamento público às empresas privadas é sempre visto com bons olhos pelos capitalistas, em nome da ‘eficiência do mercado’. Tudo muda, porém, se fatias do fundo público são direcionadas direta ou indiretamente ao consumo das massas trabalhadoras ou grupos mais fragilizados. A reação em geral é truculenta. Aliás, a grande resistência a qualquer subsídio ao consumo de massa por meio do fundo público e a marca

política das medidas econômicas neoliberais; [...] (Meneleu Neto, 2018, p. 89).

Para além da indicação explícita de criar meios para a instalação de indústria privadas no estado por meio do orçamento público, tais como o investimento em infraestrutura e empréstimos subsidiados que colocam recursos do fundo público ao interesse da reprodução do capital, a indicação de concessão de renúncias de receitas tributárias se firma como outra dimensão de repasses de recursos do fundo público visando os mesmos interesses de incentivar o desenvolvimento do estado.

### **3.2.2 A política fiscal no governo de Ana Julia de Vasconcelos Carepa (2007-2010), entre rupturas e continuidades**

Ao assumir o governo do Estado do Pará, em 2007, Ana Júlia Carepa encaminha a mensagem à Assembleia Legislativa discriminando, em linhas gerais, como recebeu a máquina administrativa e delineando os contornos políticos de sua gestão assumindo publicamente proximidade ao governo de Lula da Silva, reeleito para seu segundo mandato na presidência da República (2007-2010).

[...] o sucesso do Presidente Lula foi relevante [...] porque derrotou o velho “dragão” da inflação. Com isso, abre-se espaço para seguir com o corte de juros e, assim, animar a economia real, destravando uma das amarras do crescimento econômico. Entretanto, o Presidente Lula tem dito que seu governo não esqueceu que, ainda, há dragões para serem combatidos. E algumas das saídas imediatas são: o aumento de investimentos em infraestrutura; a desoneração e o aperfeiçoamento da carga tributária; a diminuição dos juros reais elevados; e significativas aberturas de créditos populares [...]. Desse modo, o desafio é enorme, levando em conta as atuais condições do Pará. O trabalho, na área de governo, é árduo, contínuo e nem sempre compreendido. Entretanto, acreditamos que construiremos as bases para uma mudança substancial no padrão de qualidade do serviço público, ficando mais próximos das exigências da sociedade. Com isso, temos a nítida convicção de que estamos vivenciando um período de transformação da sociedade paraense que, certamente, ficará registrado na História deste Estado para as futuras gerações. Vamos trocar as antigas e ultrapassadas práticas na administração pública pela profissionalização dos gestores públicos. Estabeleceremos regras claras para as relações entre o interesse público e o privado. E, mais do que em qualquer outro período, vamos avançar na transparência das ações de governo (Pará, 2007, p. 11).

Explicita-se, para além da aderência ao Governo Federal do mesmo partido político, o indicativo de mudança na condução da política fiscal e social redesenhando os limites entre o

público e privado, sendo que, para isso, o Estado deveria “[...] exercer o papel de administrador e executor dos rumos de desenvolvimento” (Pará, 2007, p. 13)

Nesse documento, a Governadora demonstra sensível preocupação com a ausência de um sistema de informação que permitisse que o governo e a sociedade paraense participassem de processos, planejamentos, execução e acompanhamento de políticas públicas, fossem elas de curto, médio ou longo prazo, impossibilitando a ambos (governo e sociedade) o estabelecimento de prioridades básicas para o desenvolvimento socioeconômico do Estado. Outra preocupação externada pela governadora nesse documento refere-se ao desequilíbrio fiscal, indicando essa preocupação como sinônimo de boa gestão. Vejamos:

O que afirmamos é que a boa gestão, a gestão fiscal responsável, o uso da prudência ou a observância aos limites dos recursos, evitam que a sociedade pague uma conta a posteriori. A irresponsabilidade praticada, hoje, é uma conta a ser paga pelas gerações futuras. Significa a descontinuidade futura da prestação dos serviços, já que deverão ser honradas as dívidas que foram feitas. É preciso ter uma atenção clara quanto a esse aspecto.

Principalmente porque todos nós sabemos que a função do Poder Público é a promoção do bem-estar da população. É igualmente de conhecimento de todos que a gestão dos recursos públicos, conduzida de forma honesta e responsável, é o principal caminho para o alcance desse fim. Ao ser revestido do cargo, o gestor público tem que acima de tudo, conduzir sua administração, com uma visão de Estado, e não pura e simplesmente de governo. Os governos passam e o Estado, não. O gestor público responsável e ético sabe muito bem que o Estado não se encerra com o final do seu governo e que suas heranças sociais e econômicas, boas ou más, ficam para influenciar, não só a administração de um novo governo, mas, principalmente, na vida da população (Pará, 2007, p. 19).

A indicação de que a “boa gestão” é a “gestão fiscal responsável” expressa, em outras palavras, que o equilíbrio fiscal foi anunciado como elemento central no direcionamento do governo de Ana Julia Carepa, muito embora ela afirme nesse mesmo documento que seu governo iria combinar a responsabilidade fiscal com a responsabilidade social, sendo esse o símbolo de mudança no estilo de governar (Pará, 2007). Tal mudança parte de um diagnóstico da Equipe de Ana Júlia Carepa, que parte do entendimento de que a política de gastos sociais foi abandonada por seus antecessores e indica quatro pontos centrais que deveriam ser ajustados: (i) adequação do padrão do gasto social aos objetivos macroeconômicos visando a promoção de maior equidade e justiça social, por meio do estabelecimento de metas coordenadas entre política econômica e política social. Sob esse aspecto, afirma-se que a política social não pode ser vista somente como compensatória e que o entendimento dela tem impactos sobre o desenvolvimento, especialmente no que concerne à distribuição da renda,

dinamização das economias locais, no investimento em capital humano e, sobretudo, na elevação da consciência cidadã; (ii) maior qualificação e definição de metas próprias para a política social com a adoção de políticas sociais focalizadas a partir de diferentes critérios para a alocação de recursos e seleção dos beneficiários; (iii) articulação de programas sociais universais a programas seletivos, indicando que deve haver seletividade a setores vulneráveis, não se pode abrir mão da universalidade das políticas sociais; (iv) articulação entre programas sociais e uma rede de proteção social, operacionalizando os programas sociais para que eles beneficiassem, de forma integrada, as áreas mais distantes do Pará e os segmentos sociais mais necessitados (Pará, 2007).

Essa maior atenção às políticas sociais indicada como mudança no estilo de governar é destacado por Ana Júlia como uma fase inédita na qual o estado do Pará estaria iniciando um novo ciclo de desenvolvimento, em estrita consonância com diretrizes do governo de Lula da Silva, cujo empenho em combater as desigualdades regionais possibilitava que o Governo do Estado pudesse implementar programas complementares aos do Governo Federal, otimizando os recursos públicos e maximizando os resultados dos investimentos (Pará, 2007).

No que tange ao crescimento econômico, a Governadora Ana Julia Carepa explicita que seu governo tinha como objetivo “[...] atuar, sinergicamente, com o Governo Federal, incentivando o investimento privado, com o aumento do investimento público em infraestrutura e por meio da remoção de obstáculos ao crescimento” (Pará, 2007, p. 43). Sob essa atuação sinérgica, a Governadora afirma o seguinte:

Todos os eixos anunciados pelo Governo Federal terão desdobramentos em iniciativas por parte do nosso Governo. Eles são: 1) Investimentos em infraestrutura; 2) Estímulos ao crédito e ao financiamento; 3) Melhoria do ambiente de investimentos; 4) Desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; 5) medidas fiscais de longo prazo.

No que concerne aos estímulos ao crédito e ao financiamento, nosso Governo terá uma agenda com os agentes financeiros sobre estímulo ao crescimento do Estado, por meio do financiamento e crédito. Com vistas a melhorar o ambiente de investimentos no Estado, implementaremos uma gestão ambiental eficiente para novos projetos com transparência e controle social [...] É necessário ressaltar que nosso Governo elaborará uma política de incentivos fiscais dentro da constitucionalidade e cujo alcance beneficie empreendimentos econômicos nas diferentes regiões do Estado (Pará, 2007, p. 43-44).

Nota-se, pelo exposto, que o desenvolvimento econômico do estado do Pará no governo de Ana Júlia Carepa projetou-se com estreita relação com o planejamento do Governo federal no que tange à aceleração do crescimento a partir de uma agenda diversificada de facilitadores

para que a iniciativa privada tivesse todas as condições atendidas para a alocação de suas atividades no Estado. Uma gama de projeções que envolvem pesados investimentos públicos em infraestrutura, linhas de créditos subsidiados e concessão de incentivos fiscais. Em linhas gerais, pode-se concluir que o desenvolvimento econômico do Pará, sob o comando de Ana Júlia Carepa, seguiu a mesma linha trilhada pelos governadores do PSDB que a antecederam.

Observa-se também, a continuidade no que tange à busca por medidas fiscais visando atingir reequilíbrio das finanças públicas buscando aumentar a eficiência das despesas correntes, precatórios e previdência e o estabelecimento de metas com superávit primário, ou seja, ajuste das despesas às receitas públicas. Esses compromissos foram também colocados, explicitamente, na apresentação do PPA 2008-2011.

Apesar de indicar mudanças políticas e sociais, o governo de Ana Júlia Carepa foi marcado por uma intensificação da política de renúncias de impostos estaduais, conforme podemos observar na tabela 02 a evolução das receitas renunciadas no governo de Ana Júlia Carepa e a referida proporção em relação à Receitas Corrente Líquida e às receitas tributária do Estado do Pará, entre 2007 e 2010.

**Tabela 02 – Comparação das renúncias de receita de impostos estaduais com a receita corrente líquida e receita tributária do governo do Estado do Pará entre 2007 e 2010 (em Reais)**

Ano	Renúncia de Receita (A)	A 2007=100	Receita corrente líquida (B)	Receita Tributária (C)	A/B %	A/C %
2007	634.871.228,00	100,00	11.825.071.224,00	7.677.291.201,00	5,37	8,27
2008	689.322.046,00	108,58	13.341.534.520,00	8.235.850.269,00	5,17	8,37
2009	1.090.474.114,00	171,76	13.499.248.122,00	8.470.704.023,00	8,08	12,87
2010	1.208.840.460,00	190,41	14.508.417.888,00	9.110.898.424,00	8,33	13,27

**Fonte:** elaboração do autor com base na LOA e BGE-PA dos anos de 2007 a 2010, com valores atualizados a dezembro de 2018.

Os dados da tabela 02 permitem concluir que o volume das renúncias de impostos quase dobra entre o início e término do mandato de Ana Júlia Carepa, passando de 634.871.228,00 em reais renunciados em 2007 para 1.208.840.460,00 em 2010. Essa ampliação no volume de receitas de impostos renunciadas foi bem superior à ampliação da receita líquida e da receita tributária. Assim, as renúncias de receitas de impostos passaram a equivaler um percentual maior dessas receitas, chegando a representar 8,33 % da Receita Corrente Líquida e 13,27% da receita tributária no último ano de seu mandato.

### **3.2.3 Governo de Simão Jatene (2011-2014 e 2015-2018) e a manutenção da política fiscal**

Após vencer as eleições, em 2010, Simão Jatene retorna ao Governo do Estado do Pará e permanece no cargo por dois mandatos seguidos. Na mensagem encaminhada à Assembleia Legislativa, em 2011, retoma a visão de desenvolvimento que orientou todo o seu governo durante o primeiro mandato (2003-2006) e que iria balizar sua atuação política nessa retomada ao governo do Estado do Pará. Realiza essa apresentação comparando o governo de Ana Júlia Carepa com o período em que esteve no governo entre 2003 a 2006. Vejamos:

Quando se analisam as despesas realizadas entre 2007 e 2010, percebe-se mais claramente a opção feita então pelo governo. Enquanto o custeio da máquina cresceu R\$ 3,4 bilhões, o investimento aumentou pouco mais de R\$ 500 milhões. Note-se que essa queda no ritmo de investimentos, comparado aos anos de 2003 a 2006, ocorre ao tempo em que se contraiu R\$ 1,6 bilhão em empréstimos. Mais recursos para custeio, menos para investimentos. Isso demonstra uma clara opção pelo presente, em detrimento do futuro [...] Perpetua-se uma situação de injustiça social, desequilíbrio, má distribuição de renda. Como falar em prioridade social, quando se opta por gastar os recursos com o inchamento e manutenção da máquina em prejuízo dos investimentos na qualidade de vida? Trata-se, na verdade, do estado como um fim em si mesmo. Subverte-se a idéia de serviço público, que é levar bem-estar aos cidadãos. A manutenção da estrutura de prestação desse mesmo serviço torna-se tão onerosa que não se pode mais melhorá-lo nem tampouco ampliá-lo, com novos investimentos, pois não sobram recursos para tal. O serviço público torna-se autofágico. Alimenta-se de si mesmo, num círculo vicioso que exclui o cidadão dito comum.

A máquina inflada, porém, não foi capaz de atender satisfatoriamente às demandas da sociedade. E, ao contrário, comprometeu a sua própria sobrevivência (Pará, 2011, p. 12-14).

A avaliação explícita pelo Governador Simão Jatene nessa mensagem é de que o governo de Ana Júlia Carepa retrocedeu no que tange ao desenvolvimento do estado, pois diminuiu investimentos, contraiu dívidas e “[...] inchou” a máquina estatal, sendo necessário “levantar, sacudir a poeira e seguir adiante” (Pará, 2011, p. 12-14). Para isso, o governador apresentou a programação de uma série de medidas de austeridade envolvendo choque de gestão, contenção de gastos, racionalização de investimentos e expansão das receitas.

Dentre essas, indica a adoção de medidas que possibilitassem o reequilíbrio das finanças estaduais, na expectativa do governo poder realizar investimentos que venham ao encontro da necessidade de ampliação da infraestrutura de serviços existentes e cita como exemplo a edição do Decreto nº 5, de 19 de janeiro de 2011, como medida de contenção de gastos. Esse decreto

marca o início do mandato de Simão Jatene com um choque de gestão que impõe limites dos gastos públicos no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado, reduzindo drasticamente despesas com pessoal, custeio e encargos sociais.

O governador Simão Jatene deixa explícito que seu governo teria por base a busca por reequilíbrio das contas públicas, racionalização de gastos, retomada de credibilidade com ações que demonstrassem a solvência do Estado, buscando aumentar as receitas próprias, pactuando dívidas reconhecidas com fornecedores e prestadores de serviços e ampliação de investimentos (Pará, 2011). Nessa ótica, todo o planejamento de desenvolvimento do estado do Pará passou a ser direcionado por uma busca por mais recursos disponíveis para a reprodução do capital, combinando ajustes fiscais que limitam os gastos sociais do Estado com maiores aberturas de condições para que a iniciativa privada estabelecesse maior número de empresas.

No que concerne às renúncias de receita tributária os dois mandatos de Simão Jatene manteve patamares altos, como podemos observar na tabela 03:

**Tabela 03 – Comparação das renúncias de receita de impostos estaduais com a receita corrente líquida e receita tributária do governo do Estado do Pará (2011 a 2018)**

Ano	Renúncia de Receita (A)	A 2007=100	Receita corrente líquida (B)	Receita Tributária (C)	B/A	C/A
2011	1.060.750.927,13	100,00	15.567.545.648,81	9.508.492.426,05	6,81	11,16
2012	886.372.399,07	83,56	17.995.265.961,47	11.161.124.016,68	4,93	7,94
2013	1.269.563.516,79	119,69	17.866.037.219,00	12.351.426.683,48	7,11	10,28
2014	1.425.649.827,77	134,40	19.013.862.884,71	13.350.635.692,83	7,50	10,68
2015	1.168.878.428,09	110,19	19.061.763.549,62	11.579.398.190,43	6,13	10,09
2016	1.267.215.389,79	119,46	18.947.291.018,91	11.322.992.056,34	6,69	11,19
2017	327.962.519,17	30,92	18.684.287.176,58	11.386.436.772,36	1,76	2,88
2018	119.883.427,08	11,30	18.800.439.279,91	11.874.325.890,52	0,64	1,01

Fonte: elaboração do autor com base na LOA e BGE-PA dos anos de 2007 a 2010, com valores atualizados a dezembro de 2018.

Nota-se que até o ano de 2016, com exceção de 2012, foram previstos valores de renúncia de receita tributária superiores a 1 bilhão de reais, tendo como pico o ano de 2014, quando foi registrada uma previsão de 1.425.649.827,77 de reais em renúncias.

Embora sejam valores consideráveis, houve diminuição na relação com a Receita Corrente Líquida e com a receita tributária, haja vista que o crescimento dessas receitas foi superior às renúncias. Contudo, chegaram a equivaler a 7,50% da Receita Corrente Líquida, em 2014, e 11,19% da receita tributária, em 2016.

Destaca-se também a diminuição abrupta, a partir do ano de 2017, devido a mudança de metodologia na qualificação e quantificação das renúncias de receita, como veremos detalhadamente na seção 5 deste trabalho.

De modo geral, pode-se afirmar que a política de renúncias de impostos estaduais é um dos elementos basilares sob os quais se estruturam a política fiscal, expressos tanto nas mensagens dos governadores à Assembleia Legislativa do Estado do Pará, nos primeiros anos de seus mandatos e naquelas que acompanharam os projetos dos Planos Plurianuais (PPAs) e dos PLOA. As declarações dos governadores nessas mensagens expressam as posições políticas sobre quais medidas os governos estruturaram a política fiscal revelando o movimento em relação à disputa do Fundo Público, seja ela orçamentária ou extra orçamentária.

A análise possibilita que todos os governos no período em análise, embora apresentem diferentes contextos e posições, vez ou outra divergentes quanto ao papel do estado no que tange ao desenvolvimento econômico e social, encontram justificativas diferenciadas para colocar seus governos à serviço do capital, especialmente no que se refere às receitas renunciadas.

Sob esse aspecto, Neto (2018) destaca que os governos se comportam de maneira diferente em face da mesma variável, agindo conforme lhes convém. A exemplo, as retóricas sobre as “crises” que, por um lado, servem para justificar a retirada de direitos e o aprofundamento da espoliação da classe trabalhadora com medidas de austeridade, por outro e ao mesmo tempo, são usadas como argumento para arcar com as demandas do capital. Na disputa pelos recursos do fundo público, frente às contradições do próprio capitalismo, as demandas da reprodução do capital ganham dianteira em detrimento da destinação de despesas orçamentárias destinadas à reprodução da força de trabalho que, geralmente, passam a estar vinculadas à lógica de ajuste fiscal e de uma incessante busca por superávits primários.

As renúncias de receita comportam-se como elementos estratégicos na disputa pelo fundo público estadual que se opera para além do orçamento, gerando benesses à iniciativa privada e, mesmo que escondido por detrás de justificativas desenvolvimentistas, revela-se o caráter de classe.

### 3. 3 AS LEIS DE INCENTIVOS E EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DE IMPOSTOS ESTADUAIS

No Estado do Pará, a política de renúncia fiscal é delimitada por leis de incentivos fiscais. As justificativas apresentadas para as leis de incentivos centram-se como estratégia de

desenvolvimento da região, apresentando-as como mecanismos de atração de investimentos que impactariam positivamente na economia dos Estados. Agrupa-se ao rol de justificativas a possibilidade de concessão de incentivos fiscais pelos entes da federação que visem a promoção do equilíbrio no desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País, prevista no Artigo 151 da Constitucional Federal.

No quadro 02 estão dispostas as principais normas que tratam sobre as renúncias de receita no âmbito estadual:

**Quadro 02 – Leis e decretos que versam sobre os incentivos fiscais no estado do Pará (2002-2019)**

<b>Norma/Ano</b>	<b>Ementa</b>
Lei Nº 6017 DE 30/12/1996	Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA (prevê nos seus Parágrafos 3º e 3º-A formas de isenção e imunidade).
LEI nº 5.529/1989	Trata do O Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens ou direitos – ITCD (prevendo situações que os contribuintes são isentos).
LEI Nº 6.489/2002	Dispõe sobre a Política de Incentivos ao Desenvolvimento Sócio-Econômico do Estado do Pará.
DECRETO Nº 5.615/2002	Aprova o Regulamento da Lei nº 6.489, de 27 de setembro de 2002.
LEI nº 6.572/2003	Dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal para a realização de projetos culturais no Estado do Pará, conhecida como Lei Estadual de Incentivo à Cultura – SEMEAR
LEI Nº 6.912/2006	Dispõe sobre o tratamento tributário aplicável aos empreendimentos da indústria do pescado.
DECRETO Nº 2.489/2006	Aprova o Regulamento da Lei nº 6.912, de 3 de outubro de 2006.
LEI Nº 6.913/2006	Dispõe sobre o tratamento tributário aplicável as indústrias em geral.
DECRETO Nº 2.490/2006	Aprova o Regulamento da Lei nº 6.913, de 3 de outubro de 2006.
LEI Nº 6.914/2006	Dispõe sobre o tratamento tributário aplicável aos empreendimentos da indústria da pecuária.
DECRETO Nº 2.491/2006	Aprova o Regulamento da Lei nº 6.914, de 3 de outubro de 2006,
LEI Nº 6.915/2006	Dispõe sobre o tratamento tributário aplicável aos empreendimentos da agroindústria.
DECRETO Nº 2.492/2006	Aprova o Regulamento da Lei nº 6.915, de 3 de outubro de 2006.
DECRETO Nº 1.522/2016	Dispõe sobre a concessão de incentivos para a indústria do Açaí e dá outras providências

**Fonte:** Elaboração do autor.

A Lei nº 5.529 de 1989, que trata do Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens ou direitos (ITCD), prevê 06 situações que os contribuintes são isentos de pagar o imposto. Duas possibilidades de isenção desse imposto referem-se a transmissão causa *mortis*. A primeira por transmissão para cônjuge, herdeiros ou legatários que não possuam outro imóvel e a segunda referente a transmissão de imóvel rural com área inferior

a 25 hectares e que tenham o uso dessa propriedade para sustento da família. As demais previsões de isenção do ITCD são referentes às doações de imóveis para entidades religiosas, de programas de Reforma agrária e para regularização fundiária urbana e rural (BRASIL, 1989)

A Lei nº 6.017/1996, que trata do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e prevê, nos seus Parágrafos 3º e 3º-A, formas de isenção e imunidade desse imposto. Assim, a isenção do IPVA é prevista para veículos de estrangeiros que tenham o Certificado Internacional de Circular e Conduzir, às máquinas agrícolas, aos veículos com potência inferior a 50 cilindradas, às embarcações de pescadores de pesca artesanal, subsistência e de propriedade de pequeno produtor agrícola, para veículos de uso rodoviário com mais 15 anos de fabricação, aos veículos de transporte de carga no interior de armazéns, de estabelecimento comercial ou industrial, veículos importados doados para órgãos de pesquisas, dentre outros<sup>22</sup>. O Art. 3º-A prevê que os veículos pertencentes às instituições consideradas de utilidade pública, com finalidade filantrópica, e os veículos pertencentes às entidades religiosas domiciliadas no Estado do Pará gozam de imunidade do IPVA, desde que atendam determinadas condições.

A Lei nº 6.489, de 2002, que dispõe sobre a Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará, que prevê (além de incentivos fiscais de natureza financeira e creditícia) as seguintes formas de benefícios fiscais de natureza tributária: isenção, redução da base de cálculo, diferimento, crédito presumido e suspensão.

O artigo 10 dessa lei prevê uma série de condicionalidades postas aos pleiteantes aos incentivos fiscais que, dependendo da natureza de seus empreendimentos, poderão ser:

I - de caráter sócio-econômico:

- a) manutenção ou geração de empregos, com utilização prioritária de mão-de-obra local;
- b) diversificação técnico-econômica e integração do empreendimento à economia do Estado, de modo a promover o processo de agregação de valor na atividade beneficiária;
- c) elevação futura da receita do ICMS gerada na atividade beneficiária e/ou nas atividades econômicas interligadas;
- d) redução de custos e melhoria dos serviços prestados;

II - de caráter tecnológico e ambiental:

- a) observância do disposto na legislação ambiental em vigor;
- b) incorporação ao processo produtivo de tecnologias modernas e competitivas, adequadas ao meio ambiente;
- c) reintegração de áreas degradadas ao ciclo produtivo;
- d) utilização de normas de qualidade técnica no processo de produção e na prestação de serviços;

III - de caráter espacial:

- a) promoção da integração sócio-econômica do espaço estadual;

---

<sup>22</sup> As possibilidades de isenção do IPVA sofreram alterações com as Leis n 8867/2019 e nº 6.427/2021. Não consideradas no presente estudo.

- b) promoção da interiorização da atividade econômica;
- c) localização em distritos industriais ou em áreas apropriadas à natureza do empreendimento;
- d) instalação ou realocação do empreendimento em áreas apropriadas, de modo a promover a desconcentração espacial da atividade econômica nos centros urbanos (Pará, 2002, p.4).

Os indicadores de comprovação dessas condicionalidades para a concessão dos incentivos fiscais foram regulamentados pelo Decreto nº 5.615/2002, cabendo a Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará<sup>23</sup> a competência de decidir sobre concessão de incentivos fiscais que lhe forem submetidos, a avaliação dos projetos quanto ao do cumprimento das condicionantes para a manutenção dos incentivos fiscais, dentre outros. Merece destaque a obrigação dessa comissão em enviar à Assembleia Legislativa do Pará relatórios anuais contendo relação das empresas (i) que cumpriram as exigências estabelecidas como condicionalidades para concessão de benefícios fiscais, (ii) daquelas que foram advertidas a cumprirem com as exigências e (iii) as que tiveram suspensos ou cancelados seus incentivos.

A Lei nº 6.752 de 2003 versa sobre a concessão de incentivo fiscal para a realização de projetos culturais no Estado do Pará, conhecida como Lei Estadual de Incentivo à Cultura – SEMEAR. Essa lei prevê a concessão de isenção de até de até 5% do ICMS das pessoas jurídicas com estabelecimento no Estado do Pará que apoiam financeiramente projetos culturais. A concessão desse benefício visa (i) incentivar à pesquisa, estudos, à edição de obras e à produção das atividades artístico-culturais; (ii) a promoção à aquisição, manutenção, conservação, restauração, produção e construção de bens móveis e imóveis de relevante interesse artístico, histórico e cultural; (iii) a promoção de campanhas de conscientização, difusão, preservação e utilização de bens culturais e (iv) – patrocinar prêmios em diversas categorias (Pará, 2003).

As Leis de números 6.912, 6.913, 6.914 e 6.915, publicadas no ano de 2006, tratam de impostos sobre a indústria do pescado, da indústria em geral, da indústria da pecuária e dos empreendimentos em agroindústria, respectivamente. Para se beneficiarem das renúncias de receita previstas nessas leis, os pleiteantes devem apresentar projetos junto a Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará, que poderá conceder benefícios fiscais em duas frentes:

- a) Incentivo de natureza financeira sob a forma de empréstimo, em valor correspondente percentuais do ICMS devido e recolhido pelo tesouro estadual;

---

<sup>23</sup> A lei 6.499/2002

- b) Benefícios tributários por meio da concessão de isenção; redução da base de cálculo; diferimento, e crédito presumido.

Os percentuais e prazos dos benefícios fiscais que integram a política de incentivos fiscais do Estado do Pará são definidos pelos critérios especificados no Anexo II do Decreto 5.615/2006 e Anexo Único dos Decretos 2.489/2.490/2.491 e 2.492 de 2006.

O conjunto das renúncias de receitas tributárias concedidas com base nas leis apresentadas anteriormente sob a forma de isenção, redução da base de cálculo, diferimento ou crédito presumido de impostos de competência estadual, juntamente com as renúncias de receita provenientes dos convênios autorizados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), constituem o montante de recursos que, potencialmente, poderiam incrementar o volume de receitas do Estado, conforme veremos no próximo tópico.

### 3.4 ESTIMATIVAS DE RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS NO ESTADO DO PARÁ APÓS A APROVAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Como vimos anteriormente, existe no ordenamento jurídico brasileiro rigorosos preceitos legais quanto ao ingresso de receitas nos cofres públicos, bem como sua aplicação. Vimos também que situações excepcionais cujas regras para o ingresso de receitas pode ser alterado para determinados grupos por meio de benefícios fiscais, implicando em renúncia de receitas.

Vimos também que, sob o prisma da Lei de Responsabilidade Fiscal, o termo “[...] renúncia de receita [...]” (Brasil, 2000, p. 4.) deve ser aplicado apenas aos benefícios de natureza tributária. Os benefícios de natureza econômica e creditícia, embora impliquem igualmente em diminuição do aporte de recursos nos cofres públicos, não são afetos a este termo.

No item anterior, apresentamos as leis com previsão de renúncia de receitas tributárias no estado do Pará, as quais, juntamente com os convênios do CONFAZ, devem compor o anexo ao PLOA, que tratam do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Brasil, 2000).

Nesse item, realizamos algumas análises referentes ao montante das estimativas de renúncias de receita que constam nos anexos das LOA, citadas nas prestações de contas analisadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará, bem como nas Certidões de Prestação de Contas expedidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará de alguns anos.

Destaca-se que, mesmo tendo previsão na Constituição Federal da necessidade da “[...] lei orçamentária ser acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as

receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (Brasil, 1988, p. 94) e da Lei de Responsabilidade Fiscal prever que os PLOA devem conter anexos de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (Brasil, 2000) não foram encontrados tais anexos em anos anteriores a 2005.

Na tabela 04, podemos visualizar valores totais das estimativas de renúncias de receita tributária no Estado do Pará entre os anos de 2005 e 2018, sendo possível analisar sua evolução.

**Tabela 04 – Estimativa de renúncias de receitas tributárias no Estado do Pará (2005-2018)**

Ano	Estimativa de renúncia de receitas	2005 = 100
2005	596.770.799,08	100,00
2006	560.936.316,12	94,00
2007	634.871.227,79	106,38
2008	689.322.046,15	115,51
2009	1.090.474.114,14	182,73
2010	1.208.840.460,45	202,56
2011	1.060.750.927,13	177,75
2012	886.372.399,07	148,53
2013	1.269.563.516,79	212,74
2014	1.425.649.827,77	238,89
2015	1.168.878.428,09	195,87
2016	1.267.215.389,79	212,35
2017	327.962.519,17	54,96
2018	119.883.427,08	20,09

Fonte: elaboração do autor com base na LOA e BGE-PA dos anos de 2007 a 2010, com valores atualizados a dezembro de 2018.

Percebe-se que a evolução das estimativas de renúncia de receita inicia a série histórica com uma estimativa de mais de 596 milhões de reais e apresenta tendência crescente até o ano de 2016, quando chegou a uma previsão de 1,27 bilhão de reais, representando um crescimento de 112% em relação a 2005. Curiosamente, nos anos de 2017 e 2018 apresentam decréscimo brusco no volume das estimativas de renúncias de receitas chegando ao final da série histórica com uma previsão de pouco mais de 119 milhões de reais, ou seja, 20,09% do previsto no ano de 2005.

Alterações bruscas no volume das estimativas de renúncia de receitas se devem a uma mudança na metodologia da classificação de renúncia de receita pelo governo do Estado do Pará a partir do ano de 2017, seguindo orientações do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) emanadas por ocasião da apreciação das contas dos anos de 2014 e 2015.

Os efeitos dessas mudanças de metodologia são perceptíveis ao observar a Tabela 05, que contém dados das estimativas de renúncia de receita agregados por setor.

**Tabela 05 – Estimativa de renúncia de receita tributária por setor/categoria no Estado do Pará (2005-2018)\* (Em milhares)**

SETOR	2005	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Lei 5529/1989	32	49	342	25	76	445	53	16	102
Lei 6.017/1996					5.253	3.834	3.730	4.205	4.379
Agroindústria		87.422	72.108	71.899	44.240	14.658	29.638	10.362	33.578
Indústria em geral	8.039	466.217	340.748	461.872	637.088	489.936	511.547	323.641	77.976
Pecuária e derivados	210.840	39.356	20.879	21.907	34.725	27.393	27.579		
Pescado		8.112	6.433	7.787	10.259	4.904	3.953		
Semear		6.379	11.776	8.394	10.413	4.467	6.044	4.881	3.849
Aeronave		2.232	1.456	46	179	814	2.223		
Agropecuária					11	0			
Ativo imobiliário					9.038	1.718	31		
Cesta básica					177.551	299.956	305.588		
Combustível					6.485	6.135	27.247		
Comércio /alimentos		107.162	144.759	161.818					
Deficiente							1.018		
Drawback					377.153	250.057	250.606		
Energia elétrica/baixa renda		61.504	53.043	75.436	113.860	58.718	93.109		
Extrativismo mineral		277.516	213.982	424.438					
Filantropia		423	773	664					
Importação					4.221	9.791	9.774		
Industria	373.720				2.386	2.012	1.982		
Órgãos públicos		42.323	3.466	11.968	2.994	5.743	8.132		
Polpa de frutas					383				
Taxi		6.003	3.342	3.947	2.271	1.237	2.332		
IPVA cidadão	4.140	22.214	1.667	2.571	4.464	4.333	4.622		

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados dos Demonstrativos de Estimativas e Compensação da Renúncia de Receita, anexos dos PLOA (diversos anos) deflacionados a preço de dezembro de 2018.

\*Dados indisponíveis por setor nos anos de 2006, 2007, 2008, 2010 e 2011.

Os dados da tabela 05 indicam que todas as renúncias de receitas tributárias realizadas por convênios do CONFAZ deixaram de compor as estimativas de renúncia de receita do Estado do Pará a partir do ano de 2017. Os benefícios fiscais de natureza tributária referentes a aeronaves, agropecuária, imobiliário, cesta básica, combustível, comercio atacadista e varejista de alimentos, deficientes, drawback, energia elétrica-baixa renda, extrativismo mineral, filantropia, importação, indústria, órgãos públicos, polpa de frutas e taxi foram excluídas dos anexos da LOA, que tratam das estimativas de renúncias de receita. A exclusão desses benefícios da estimativa de renúncia de receita se deu para atender recomendação do Tribunal de Contas que apresentou como um dos elementos de desconformidade com a Lei de

Responsabilidade Fiscal dos anos de 2014, 2015 e 2016 por ter “[...] considerado na modalidade de renúncia de receita concessão de isenção em caráter geral em vez de caráter não geral” (Pará, 2016, p. 68). Para o TCE-PA, esses benefícios tributários são de caráter geral e não representam renúncia de receita, “[...] pois são autorizados e concedidos pelo CONFAZ e incorporados à legislação estadual por Decretos do Poder Executivo Estadual” (Pará, 2015, p. 230). Tratamento igual foi dispensado ao setor IPVA Cidadão regulamentado pelo Decreto 640/2012.

Os Demonstrativos da Estimativa de Renúncia de Receita dos anos de 2017 e 2018 não apresentam dados referentes às renúncias de receita dos setores de pecuária e derivados nem da indústria do pescado que integram a política de incentivos fiscais do Estado do Pará instituída pela lei nº 6.489/2002.

Os dados da tabela 05 possibilitam analisarmos a evolução das renúncias estimadas por setor. Nota-se que as estimativas de renúncias de receita previstas na lei nº 5529/1989, que trata do (Imposto de transmissão causa mortis e doação) ITCMD, foram previstas em todos os anos da série histórica com variações significativas tendo a máxima no ano de 2015, quando se previu 445 mil réis, e a mínima no ano de 2017 com estimativa de apenas 16 mil reais. Quanto ao setor referente à lei nº 6.017/1996, que trata do IPVA, percebe-se que só existem das estimativas de renúncias a partir do ano de 2014, quando foi previsto uma renúncia de 5,25 milhões de reais, indicando maior volume de recursos renunciados na série desse setor. Merece destaque as renúncias do setor da indústria em geral que inicia a série com previsão de um pouco a mais de 8 milhões de reais em 2005, ultrapassa a marca de 511 milhões em 2016 e termina a série histórica com uma previsão de 77,9 milhões de reais em 2018. No setor da agroindústria constam informações desde o ano de 2009, quando a renúncia estimada era de 87,42 milhões de reais, passando para uma previsão de pouco mais de 33,5 milhões em 2018, evidenciando a diminuição no montante de renúncia estimada para o setor. Quanto ao setor da cultura, indicado na tabela como “Semear”, apresentam-se variações expressivas, com uma previsão de 6,39 milhões de reais em 2009, chega a uma estimativa de 11,77 milhões em 2012 e encerra a série com 3,84 milhões de reais de estimativa de renúncia para o setor.

Outras possibilidades de análise sobre as renúncias de receita tributárias podem ser realizadas a partir do volume de recursos estimados por tipo de imposto e modalidade de renúncia, conforme dispostos na tabela 06:

**Tabela 06 – Estimativa de renúncia de receita tributária por tipo de imposto e modalidade de renúncia no Estado do Pará (2005-2018)\***

ANO	RENÚNCIA DE RECEITAS*	IMPOSTO/MODALIDADE (%)				
		CRÉDITO PRESUMIDO	ICMS		IPVA	ITCMD
			ISENÇÃO	REDUÇÃO DA BASE DE CALCULOS	ISENÇÃO	ISENÇÃO
2005	596.770.799,08	99,301	0,000	0,000	0,694	0,005
2009	901.778.031,55	53,340	44,487	0,198	1,971	0,004
2012	874.773.954,14	50,090	49,514	0,166	0,191	0,039
2013	1.252.774.182,27	44,837	54,952	0,004	0,205	0,002
2014	1.443.047.661,27	48,515	38,489	12,317	0,673	0,005
2015	1.186.151.568,95	43,763	30,154	25,357	0,689	0,038
2016	1.289.207.257,23	43,977	31,465	23,876	0,678	0,004
2017	343.105.269,83	46,066	1,423	51,281	1,226	0,005
2018	119.883.427,08	58,011	3,211	35,041	3,652	0,085
<b>Média</b>	<b>914.736.149,47</b>	<b>51,11</b>	<b>35,84</b>	<b>12,24</b>	<b>0,80</b>	<b>0,01</b>

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, anexos dos PLOA (diversos anos) deflacionados a preço de dezembro de 2018.

\*Dados indisponíveis por setor nos anos de 2006, 2007, 2008, 2010 e 2011.

Ao observar os dados da Tabela 06, constata-se que, em média, 99 % do total de estimativas de renúncias de receita no estado do Pará são referentes ao ICMS, 0,8% são renúncias do IPVA e somente 0,01% são renúncias de ITCMD.

Das estimativas de renúncias do ICMS a maior participação foi de concessões de crédito presumido, representando, em média, 51,11%, equivalente a 467,48 milhões de reais por ano. Em 2014, ocorreu a maior previsão desse tipo de renúncia no decorrer da série, quando foi estimado mais de 700 milhões de reais em crédito presumido. As isenções de ICMS representam 35,8% das estimativas de renúncias dos de impostos, o que representa em média 327,81 milhões de reais por ano, contudo, chegou à marca de 688,42 milhões de reais em 2013. O menor percentual médio das renúncias estimadas do ICMS são de redução da base de cálculo, que foi de 12,24% ou 112 milhões de reais por ano, sendo que a maior previsão de estimativa dessa modalidade de renúncia ocorreu no ano de 2016, quando se estimou 307,81 milhões.

Quanto às renúncias do IPVA e ITCMD referem-se unicamente a isenções, juntas não chegam a 1% das renúncias de receita estimadas. Suas maiores previsões foram de 22,21 milhões em 2009 e 101,77 milhões em 2018, respectivamente.

Os dados sobre as renúncias de receita disponíveis nos anexos das LOA possibilitam também a realização de análises sobre seu impacto nas receitas do Estado de modo comparativo. Na tabela 04 estão dispostos dados do volume de renúncia de receita tributária estimada pelo

Governo do Estado do Pará com projeção sobre as receitas total, receita corrente, receita corrente líquida, receita tributária e receita de capital.

**Tabela 07 – Projeção de participação das renúncias de receita estimadas sobre as receitas do estado do Pará (2005-2018)**

ANO*	RENÚNCIA DE RECEITA	PROJEÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE RECEITAS (%)				
		RECEITA TOTAL	RECEITA CORRENTE	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	RECEITA TRIBUTÁRIA	RECEITA DE CAPITAL
2005	596.770.799,08	4,56	4,61	5,11	9,49	407,73
<b>2006</b>	709.374.199,99	5,17	5,37	6,42	9,83	134,82
<b>2007</b>	354.609.757,20	2,33	2,37	2,94	4,53	125,33
<b>2008</b>	672.987.714,32	4,03	4,19	5,17	8,37	105,70
2009	1.126.911.225,43	6,12	6,50	8,08	12,87	105,33
<b>2010</b>	1.201.790.379,49	6,21	6,69	8,33	13,27	86,12
<b>2011</b>	1.060.750.927,13	5,45	5,51	6,81	11,16	461,55
2012	874.773.954,14	3,94	3,98	4,93	7,94	334,43
2013	1.252.774.182,27	5,48	5,66	7,11	10,28	165,30
2014	1.443.047.661,27	5,73	5,95	7,50	10,68	160,16
2015	1.186.151.568,95	4,85	4,91	6,13	10,09	430,87
2016	1.289.207.257,23	5,31	5,37	6,69	11,19	466,19
2017	343.105.269,83	1,37	1,39	1,76	2,88	76,36
2018	119.883.427,08	0,48	0,50	0,64	1,01	14,05
<b>Média</b>	<b>873.724.165,96</b>	<b>4,29</b>	<b>4,42</b>	<b>5,48</b>	<b>8,71</b>	<b>151,72</b>

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados das PLOA, TCE-PA e BGE-PA deflacionados a preço de dezembro de 2018.

\* Nos de 2006, 2007, 2008, 2010 e 2011 foram extraídos das Certidões de Prestação de Contas expedidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (Somente valores totais da estimativa de renúncia de receita).

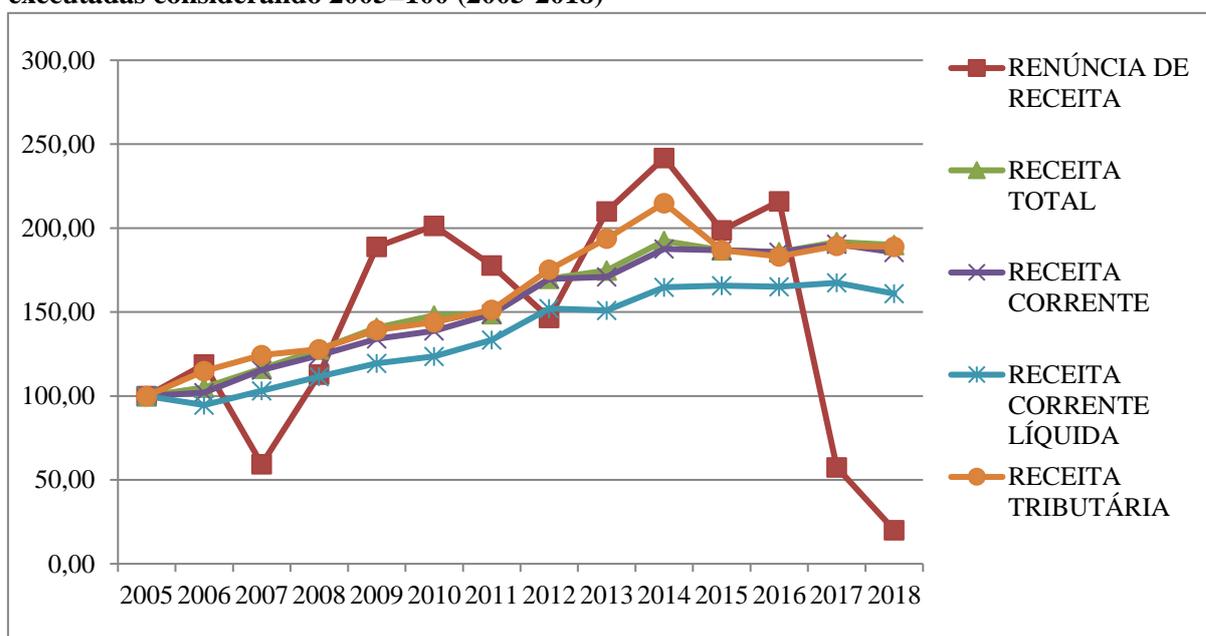
Nota-se que as renúncias de receita estimadas representam, em média, 4,29% da receita total do Estado do Pará, 4,42% das receitas Correntes, 5,48 das Receitas Correntes Líquidas e 8,71% das receitas tributárias. A maior expressão se deu no ano de 2010, quando o volume de renúncias projetados sobre essas receitas foi de 6,21%, 6,69%, 8,33% e 13,27%, respectivamente.

Por outro lado, ao comparar com as receitas de capital, identifica-se que as renúncias de receita representam, em média, 151,72%, dessas receitas, ou seja, na maior parte dos anos, o volume de renúncias era superior ao valor das receitas de capital. A maior expressão da série histórica ocorreu no ano de 2016, quando o valor renunciado foi 366,19% maior que o valor de receita de capital.

Essas comparações possibilitam a afirmação de que as renúncias de receita não são tão expressivas se comparadas a Receita total e às renúncias correntes, receita corrente líquida e tributária. Contudo, em grande parte do período, foram bem superiores às receitas de capital.

Outra maneira de analisar a expressão das renúncias de receitas, em comparação às receitas do Estado, é possível ao contrastarmos as evoluções de ambas no decorrer do período em análise, conforme dispostas no gráfico 01:

**Gráfico 01 – Evolução das renúncias de receitas estimadas e das receitas do Estado do Pará executadas considerando 2005=100 (2005-2018)**



**Fonte:** Elaboração do autor a partir de dados das PLOA, TCE-PA e BGE-PA deflacionados a preço de dezembro de 2018.

Ao considerar o ano inicial igual a 100%, avalia-se a evolução a partir desse ano, com variações com percentuais acima ou abaixo dessa proporção, ou seja, no gráfico estão dispostos dados de crescimento ou decréscimo dos valores a partir do ano de 2005, que marca o início da série histórica em análise. Observa-se movimentos próximos da receita total, receita corrente, receita corrente líquida e receita tributária com evolução gradual de seus valores passando de 100%, em 2005, para 189,98%, 185,54%, 160,99% e 188,84%, respectivamente. Observa-se também que a evolução dos valores de renúncias de receitas estimadas apresentou movimento ondulatório com picos em 2010 (201,38%) e 2014 (241,81%) e com registros de anos com valores abaixo dos estimados em 2005, no ano de 2007 (59,42%), 2017 (57,49%) e 2018 (20,09%).

Os dados analisados neste capítulo indicam haver grandes variações na estimativa de renúncia de receita, apresentando indicativos de mudança de metodologia quanto a inclusão ou

não de benefícios tributários concedidos no rol de renúncias que devem compor a o anexo das LOA. Essa constatação culminou na limitação do estudo, sendo que as análises realizadas nas próximas seções e que considerem a variável “renúncia de receita de impostos estaduais” foram limitadas no período compreendido entre os anos de 2005 e 2016. Destaca-se, também, a inexistência de instrumento que possibilite a contabilização das renúncias que viabilizem o acompanhamento e controle das áreas/setores incentivados e do volume de recursos renunciados.

As discussões realizadas nesta seção possibilitaram a classificação das formas em que o Estado renuncia receitas e a constatação de que as renúncias de receita no Estado do Pará se firmam como uma das formas assumidas pelo Estado no processo de disputa pelos recursos do fundo público a favor da reprodução do capital, sustentada por uma lógica de ajuste fiscal e de busca por superávits primários presentes nos diversos governos analisados. Ou seja, as renúncias de receita comportam-se como elementos estratégicos na disputa pelo fundo público estadual e se realizam para além do orçamento, gerando benesses a uma classe específica.

Por fim, destaca-se que a política de renúncia de impostos no âmbito estadual tem efeitos sobre o volume de receitas previstas na constituição a serem destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, assim como nas despesas e GAA-MDE. Esses efeitos precisam ser mensurados e evidenciados, especialmente, ao considerar os grandes desafios postos à Educação Básica no Estado do Pará.

#### 4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARÁ

*Houve avanços? Sim! Estudos mostram que a redistribuição dos recursos em âmbito estadual permitiu reduzir a desigualdade no gasto-aluno entre as redes ou avançar na equalização dos gastos, mas não os eliminou...*  
(A Política de Fundos no financiamento da Educação Básica, Rolim)

A Educação Básica no Brasil ganhou novos contornos legais com o processo de redemocratização do país. Esse marco legislativo foi construído em um processo de intensas disputas de concepção e pelos recursos do fundo público destinados à educação entre dois grandes grupos de atores da sociedade civil com desdobramentos até os dias atuais. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública se fez presente tanto na constituinte quanto na elaboração da Lei de Diretrizes da Educação Nacional (LDBEN) e nos debates sobre a construção de um Plano Nacional de Educação (PNE), agregando grande número de organizações da sociedade civil. Essa atuação possibilitou a consagração da educação como direito social de todos, com escolas públicas, gratuitas, laicas e democráticas, cabendo ao Estado e à família o dever de proporcionar os meios para que todos possam acessá-la, rompendo, pelo menos no âmbito da Lei, com um longo período histórico de negação da educação como direito, especialmente à classe trabalhadora, que não dispunha de recursos suficientes para provê-la a seus filhos e filhas. Por outro lado, defensores do ensino privado disputaram todas as pautas e, em muitos pontos, levaram vantagens, dentre elas: a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, a possibilidade de repasse de verbas públicas para as instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais, apoio financeiro de governos à pesquisa e extensão nas universidades particulares, dentre outros.

Essa disputa (de concepção de educação e pelos recursos do fundo público) circunscreve-se a dois projetos de mundo e sociedade antagônicos, cujas estruturas determinam total impossibilidade de serem compatibilizadas. Em uma ponta, a ordem sociometabólica do capital (Autoria, ano), que tem por essência a manutenção da desigualdade, expropriação de mais valia resultando em concentrada acumulação de capital nas mãos de uma classe, e exclusão social de parte significativa da classe trabalhadora (Rolim, 2021). Em outra extremidade, defensores da concepção de educação como direitos básicos de todos e de que a garantia desse direito deva se dar com recursos do fundo público, possibilitando certa recomposição da força de trabalho.

Essa disputa de interesses antagônicos e não compatíveis refletem realidades igualmente antagônicas e incompatíveis. Se no campo legal/normativo a educação pública e de qualidade é anunciada como direito de todos, no campo da realidade concreta “desnudada” revela-se a incompatibilidade desse direito com a ordem sociometabólica do capital.

A epígrafe escolhida para inaugurar a presente seção revela parte dessa incompatibilidade ao evidenciar que a política de fundos, nos moldes do Fundef e FUNDEB, não é capaz de garantir que a educação se caracterize como direito de todos, haja vista que as diferenças socioeconômicas permanecem como determinantes de valores de aluno ano diferenciados, determinados muito mais pelos recursos disponíveis do que pelos investimentos necessários para garantir a educação de qualidade para todos.

Nessa perspectiva, a presente seção busca explicitar a evolução da garantia do direito à educação no Estado do Pará de modo a evidenciar a política educacional dos governos do Estado em seus respectivos contextos históricos, marcados fortemente pela política de fundos no financiamento da educação básica, em voga no país desde 1997, nos moldes do Fundef e FUNDEB. Para isso, discute-se, inicialmente, as limitações colocadas pela estrutura de financiamento da educação e a mensuração do esforço fiscal do governo do Estado do Pará em garantir o direito à educação para os paraenses a partir da análise dos percentuais da receita de impostos destinados à educação no período em análise. Em um segundo momento, a análise volta-se para a variação do Gasto Aluno Ano Potencial a partir de receitas de MDE (GAAP-MDE) e o Gasto Aluno Ano (GAA-MDE) a partir das despesas de MDE, com e sem o FUNDEB, de modo a evidenciar os limites educacionais postos à rede estadual, demonstrando a necessidade de mais recursos para que seja garantido atendimento das etapas e modalidades da educação pública em condições mínimas de qualidade. Na parte final desta seção, evidencia-se a dinâmica das matrículas na Educação Básica, explicitando as suas particularidades quanto à taxa de atendimento e os desafios postos à garantia da oferta educacional no Estado do Pará visando revelar possíveis decisões políticas do governo estadual no que tange o atendimento público das principais etapas e modalidades da Educação Básica.

#### 4.1 EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS ESTADUAIS NO PARÁ 2005 – 2016

A vinculação direta de recursos financeiros arrecadados, que devem ser aplicados em educação, é assegurada na Constituição Federal de 1988. Em seu artigo 212, está previsto que a “[...] União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e

os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos” (Brasil, 1988, n. p.). Como fonte adicional para o financiamento da Educação Básica, o parágrafo 5º do art. 212 prevê uma contribuição social: o Salário Educação. Farenzena (2019) afirma que os recursos de impostos e o Salário Educação são fontes protegidas de recursos para serem aplicados em educação pública.

Ainda que seja importante avanço na garantia do direito à educação, o estabelecido constitucionalmente, existem outros problemas históricos que precisam ser superados. Aqui, destaque deve ser dado às desigualdades regionais, especialmente no que tange aos níveis de desenvolvimento socioeconômico, à arrecadação e às demandas educacionais postas aos entes federados subnacionais que não foram sanados com as vinculações de receita. Sob essas desigualdades, Arelaro (2007, p. 2), afirma que:

[...] a Constituição de 1988 não produziu um projeto articulado de redistribuição de renda no país, ou seja, o país continua altamente desigual, apesar dos objetivos e estratégias para a efetivação dos direitos sociais aparecerem de maneira generosa nessa Constituição.

O que ela promoveu foi um processo simples e efetivo, de desconcentração de recursos, do governo central para estados e municípios. Descentralizar recursos, simplesmente, no entanto, reforça uma situação de desigualdade pois, os municípios mais ricos continuarão ricos e contarão com recursos adicionais para atender as novas responsabilidades sociais; os mais pobres continuarão mais do que pobres, pois as responsabilidades também foram descentralizadas, e eles, dificilmente terão condições de cumpri-las com o sistema estabelecido.

Segundo Arelaro (2007), a desconcentração recursos para a efetivação dos direitos sociais, incluindo aqueles destinados à educação, ampliou as desigualdades regionais. De fato, como os mecanismos de redistribuição das receitas tributárias federais e estaduais para estados e municípios estavam vinculados a critério tais como a renda *per capita* ou o tamanho da população, sem considerar qualquer critério educacional do processo de redistribuição de receitas, contribuía-se com a construção de um cenário de desigualdades educacionais (Brasil, 2004). Processo esse que exige correções.

Nesse cenário, merece destaque a política de fundos para educação em curso no Brasil desde o ano de 1996, e materializada pelo Fundo de Manutenção Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou durante o período de 1997 a 2006, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB (2007 – 2020) e o FUNDEB permanente, a partir de 2021. Os três se caracterizam por serem fundos estaduais de gestão de parte dos recursos vinculados à educação com objetivos de redistribuição desses recursos entre os governos estaduais e municipais, considerando o número de matrículas em cada rede. Com isso, alguns

fundos estaduais recebem complementação da União por não atingirem o menor Valor Aluno Ano (VAA), definido nacionalmente por Portarias Interministeriais.

Nesse sentido, a análise do financiamento da educação é fundamental para examinar a oferta de educação básica pelos entes federados. Nessa subseção, examina-se dados de: (i) receitas de impostos e os limites constitucionais; (ii) divisão da receitas de impostos estaduais entre estado e municípios; (iii) Gasto aluno ano potencial considerando as receitas de MDE e RLI do governo do Estado do Pará.

Parte-se da premissa de que uma das principais fontes de financiamento da Educação Básica trata-se dos recursos das vinculações previstas no art. 212 da Constituição Federal, sendo que os governos estaduais devem aplicar nunca menos que 25% das receitas de impostos em Manutenção e desenvolvimento da Educação (MDE).

Contudo, o exame do volume de receitas relacionado a essa vinculação requer alguns cuidados. Um deles trata-se das diferenças entre os recursos de impostos transferidos e dos impostos arrecadados pelos governos dos estados. Os primeiros são recursos de impostos arrecadados pela União, os quais a Constituição Federal e outras leis federais preveem que parte da arrecadação é de direito dos entes subnacionais repassados a esses a título de “Transferências Constitucionais e Legais”. Por outro lado, a arrecadação bruta de impostos pelos estados deve passar por um tratamento parecido. Assim, os estados repassam aos municípios parte da arrecadação de impostos arrecadados com título de “Transferências Constitucionais”.

Isso impõe analisarmos as receitas de impostos dos estados, considerando que a arrecadação de impostos deve considerar os conceitos de Receita Bruta de Impostos e Receita Líquida de Impostos conforme se indica a seguir:

**Figura 01 – Fórmula do cálculo de Receita Líquida de Impostos**

$$\text{RLI} = (\text{RBI} - \text{Transferências Constitucionais aos municípios}) + \text{“Transferências Constitucionais e Legais”}$$

**Fonte:** autoria própria.

**RLI** = Receita líquida de Impostos

**RBI** = Receita Bruta de Impostos

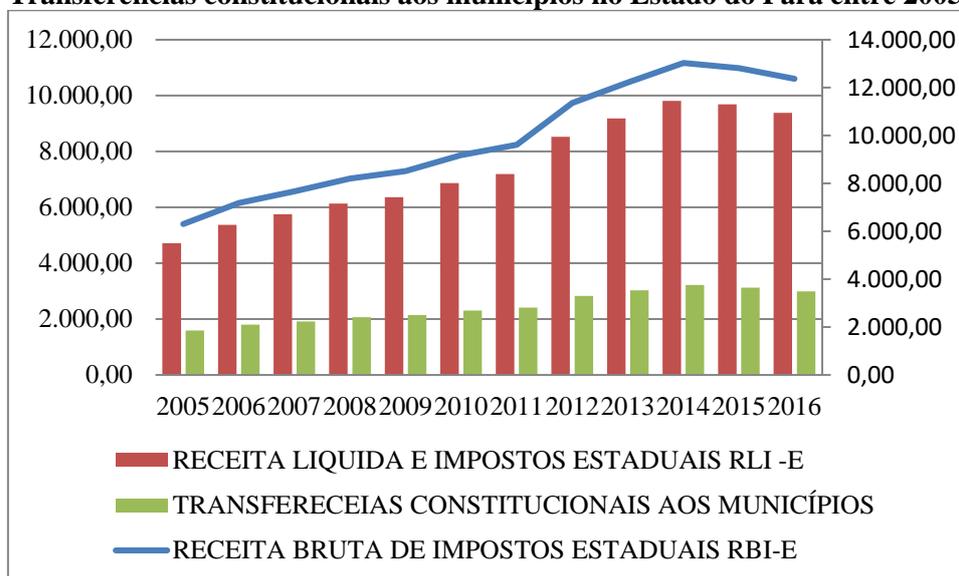
**Transferências Constitucionais aos municípios** = parcela da arrecadação de impostos arrecadados pelo governo do estado repassados aos municípios;

**Transferências Constitucionais e Legais** = parcela da arrecadação de impostos arrecadados pela União repassados aos Estados.

Essa metodologia se ajusta ao § 1º do Art. 212 da Constituição federal que prevê que a parcela de impostos arrecadados que for transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como as transferidas pelos Estados aos respectivos Municípios, não pode ser considerada no cálculo dos limites constitucionais mínimos de aplicação da receita de impostos em ações típicas de MDE.

No gráfico 02 estão dispostos dados da arrecadação do Estado do Pará no período entre 2009 e 2018, incluindo as parcelas de Receita Líquida de Impostos Estaduais e aquelas repassadas aos municípios a título de Transferências Constitucionais.

**Gráfico 02 – Repartição da Receita Bruta de Impostos em Receita Líquida de Impostos e Transferências constitucionais aos municípios no Estado do Pará entre 2005 e 2016**



**Fonte:** Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de dezembro de 2018.

RBI-E = Receita Bruta de Impostos considerando apenas os Impostos do Estado do Pará, ou seja, não foram consideradas as transferências Constitucionais e Legais da União.

RLI – E = Receita Líquida de Impostos considerando apenas os Impostos do Estado do Pará.

TRANSF. C. MUNIC = Transferências Constitucionais aos Municípios.

Evidencia-se, a partir dos dados expostos, que a RBI-E de impostos no Estado do Pará teve considerável crescimento no período em análise, passando de 6,30 bilhões de Reais em 2005 para mais 12,37 bilhões de reais em 2016, um aumento de 96,35%. O crescimento manteve-se constante até o ano de 2014, chegando a 13,03 Bilhões de reais, um crescimento de 106,83% em relação ao arrecadado no ano de 2005, com decréscimo desse patamar nos anos de 2015 e 2016. Nota-se que as parcelas de Receitas Líquidas de Impostos do Estado e das Transferências Constitucionais aos municípios mantiveram estabilidade com proporções no

entorno de 75 % para a primeira e 25% para a segunda, com pequenas variações que não chegaram a 1%, conforme podemos observar na tabela nº 08.

**Tabela 08 – Repartição da Receita Bruta de Impostos estaduais entre o governo do estado do Pará (RLI) e as transferências constitucionais aos municípios (em bilhões de reais)**

Ano	RBI – E (A)	2005=100	RLI-E (B)	TRANSF. CONST. MUNICÍPIOS (C)	B/A%	C/A%
2005	6.304,27	100,00	4.713,05	1.591,22	74,76	25,24
2006	7.181,21	113,91	5.377,03	1.804,19	74,88	25,12
2007	7.673,72	121,72	5.758,90	1.914,82	75,05	24,95
2008	8.203,13	130,12	6.133,92	2.069,21	74,78	25,22
2009	8.511,11	135,01	6.368,27	2.142,84	74,82	25,18
2010	9.179,11	145,60	6.868,82	2.310,30	74,83	25,17
2011	9.610,65	152,45	7.195,01	2.415,64	74,86	25,14
2012	11.357,84	180,16	8.526,02	2.831,83	75,07	24,93
2013	12.213,10	193,73	9.184,52	3.028,58	75,20	24,80
2014	13.031,89	206,72	9.812,37	3.219,52	75,30	24,70
2015	12.810,38	203,20	9.688,56	3.121,81	75,63	24,37
2016	12.373,20	196,27	9.383,03	2.990,17	75,83	24,17

**Fonte:** Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de dezembro de 2018.

Esses cálculos possibilitam a retirada da parcela de receitas de impostos estaduais que, juntamente com as receitas de Transferências Constitucionais e Legais, compõem o montante de recursos oriundo de impostos de que trata o art. 212 da Constituição Federal de 1988, com vinculação de um mínimo de 25% para serem aplicados exclusivamente com ações de MDE. Na tabela 09, pode-se observar o montante desses recursos e comparar o peso dos 25% da RLI – E dos 25% da Receita de transferências Constitucionais e Legais.

**Tabela 09 – Mínimo de 25 % da receita de impostos estaduais e de Transferências Constitucionais e Legais do Estado do Pará entre 2005 e 2016 (Em bilhões de reais)**

ANO	RLI ESTADO +TRANSF (A)	2009=100	RLI ESTADO(B)	TRANSF.CONST. DE IMPOSTOS (C)	B/A%	C/A%
2005	8.835,61	100,00	4.713,05	4.122,56	53,34	46,66
2006	9.851,55	111,50	5.377,03	4.474,52	54,58	45,42
2007	10.438,31	118,14	5.758,90	4.679,41	55,17	44,83
2008	11.614,30	131,45	6.133,92	5.480,37	52,81	47,19
2009	11.368,44	128,67	6.368,27	5.000,17	56,02	43,98
2010	12.035,26	136,21	6.868,82	5.166,44	57,07	42,93
2011	13.065,06	147,87	7.195,01	5.873,80	55,07	44,96
2012	14.360,17	162,53	8.526,02	5.834,15	59,37	40,63
2013	15.099,34	170,89	9.184,52	5.914,82	60,83	39,17
2014	15.934,15	180,34	9.812,37	6.121,77	61,58	38,42

2015	15.325,29	173,45	9.688,56	5.636,73	63,22	36,78
2016	15.361,33	173,86	9.383,03	5.978,30	61,08	38,92

**Fonte:** Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de Dezembro de 2018.

RLI – E = Receita Líquida de Impostos considerando apenas os Impostos do Estado do Pará.

A tabela evidencia a composição do mínimo constitucional de receitas de impostos destinados a ações típicas de MDE por fonte, indicando crescimento de 73,86% entre o primeiro e último ano da série em estudo e destaque para o ano de 2014, que registrou a maior expressão de receitas de impostos destinadas à educação no período, chegando a 80,34% a mais que o ano de 2005. A tabela mostra também que o crescimento no montante do mínimo constitucional se deu com ampliação da participação das receitas de impostos estaduais de 53,34% em 2005, para 61,08% em 2016 e diminuição na participação das Transferências Constitucionais e Legais de 46,66% para 38,92% no mesmo período. Em outras palavras, constata-se que o crescimento do valor equivalente a 25% das receitas de impostos se deu mais em função do crescimento da arrecadação de impostos estaduais do que o das Transferências Constitucionais e Legais de impostos arrecadados pela União.

Destaca-se que é possível construir relações entre os dados de receitas destinadas à ações com MDE com os dados de matrícula, visando dimensionar as variações entre o mínimo de receitas disponíveis por aluno em cada ano, determinando o Valor Aluno Ano Potencial (VAAP). Seguindo esse raciocínio, existem duas possibilidades VAAP relacionados às receitas de MDE, em âmbito estadual.

O primeiro é o VAAP-MDE – Valor Aluno Ano Potencial a partir de receitas de MDE - obtido divisão das receitas de MDE pelo número de alunos matriculados na rede estadual de ensino no respectivo ano, conforme indicado na figura 02.

**Figura 02 – fórmula do Gasto Aluno Ano Potencial – Receitas de Manutenção e desenvolvimento do Ensino**

$$\text{VAAP- MDE} = \frac{\text{Receitas de MDE}^*}{\text{Matrículas na EB na rede Estadual}}$$

**Fonte:** Fonte: Sinopses Estatísticas do Censo Escolar e Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de dezembro de 2018.

\*Receitas de MDE = 25% de Receita Líquida de Impostos Estaduais + 25% de Transferências Constitucionais e Legais resultantes de impostos

Na tabela 10, expõe-se a evolução do VAAP-MDE do governo do Estado do Pará no período em análise.

**Tabela 10 – Evolução do VAAP-MDE do governo do estado do Pará entre 2005 e 2016**

ANO	RECEITA MDE	MATRÍCULAS	VAAP-MDE	2009=100
2005	2.208.902.334,71	797.229	2.770,73	100,00
2006	2.462.886.495,75	791.204	3.112,83	112,35
2007	2.609.577.633,16	790.342	3.301,83	119,17
2008	2.903.573.927,05	719.708	4.034,38	145,61
2009	2.842.109.053,82	724.213	3.924,41	141,64
2010	3.008.814.050,86	710.954	4.232,08	152,74
2011	3.267.203.448,79	681.405	4.794,80	173,05
2012	3.590.041.728,22	663.766	5.408,60	195,21
2013	3.774.835.917,29	644.322	5.858,62	211,45
2014	3.983.537.120,72	632.309	6.299,98	227,38
2015	3.831.322.572,32	621.106	6.168,55	222,63
2016	3.840.331.999,84	611.508	6.280,10	226,66

**Fonte:** Sinopses Estatísticas do Censo Escolar e Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de dezembro de 2018.

\*Receitas de MDE = 25% de Receita Líquida de Impostos Estaduais + 25% de Transferências Constitucionais e Legais resultantes de impostos

A tabela 10 expressa considerável crescimento do VAAP-MDE, passando de R\$2.770,73 Reais, em 2005, para R\$6.280,10 Reais, em 2016, um crescimento de 226,66% em relação ao primeiro ano da série histórica em análise. Contudo, esse crescimento requer atenção especial, pois expressa uma evolução do VAAP-MDE permeada de condições especiais que, se não forem preliminarmente discutidas, podem enviesar a análise. Trata-se do movimento marcado pelo crescimento das receitas de MDE em uma direção e da diminuição do número de matrículas na Educação Básica da rede estadual de ensino do Pará na direção contrária, ocorridos entre 2005 e 2016. Esse movimento implica em aumento do VAAP-MDE acima do aumento registrado nas receitas de MDE. Cabe destacar que esse movimento e as contradições ao seu entorno não foram desprezadas em nenhum momento.

Na mesma direção, em busca de indicadores que pudessem ajudar a mensurar os efeitos das renúncias de receitas de impostos estaduais, discutiu-se o Gasto Aluno Ano Potencial – Receita Líquida de Impostos Estaduais (VAAP-RLI-E). Diferente do anterior (VAAP-MDE), esse considera unicamente a receitas Líquida de Impostos Estaduais, ou seja, desconsidera as receitas de MDE de Transferências Constitucionais e Legais da União oriundas de impostos que os Estados possuem direito.

Na figura abaixo, temos a fórmula aplicada para o cálculo do VAAP-RLI – E:

**Figura 03 – fórmula do Valor Aluno Ano Potencial – Receitas Líquida de Impostos Estaduais de Manutenção e desenvolvimento do Ensino**

$$\text{VAAP-RLI-E} = \frac{25\% \text{ RLI} - \text{Impostos Estaduais}}{\text{Matrículas na EB na rede Estadual}}$$

**Fonte:** Elaboração do autor com base em Brasil (2020).

Nota-se pela fórmula que o VAAP-RLI - E considera unicamente as receitas líquidas de impostos de arrecadação sob a responsabilidade do governo do Estado a serem destinadas a ações de MDE. Ou seja, excluem-se tanto as Transferências Constitucionais e Legais recebidas da União quanto as Transferências Constitucionais repassadas aos Municípios. Em outras palavras, considerar-se que o VAAP-RLI – E pode se firmar como indicador nos estudos que propõem análises relacionadas à arrecadação de impostos estaduais, como é o caso do presente estudo. A evolução desse indicador pode ser observada na tabela 11.

**Tabela 11 – Evolução da Receita líquida do Estado do Para e VAAP-RLI-E**

ANO	RLI – E*	MATRÍCULAS	VAAP-RLI-E	2009=100
2005	1.178.263.123,46	797.229	1.477,95	100,00
2006	1.344.257.455,46	791.204	1.699,00	114,96
2007	1.439.724.951,14	790.342	1.821,65	123,26
2008	1.533.480.974,07	719.708	2.130,70	144,17
2009	1.592.066.831,22	724.213	2.198,34	148,74
2010	1.717.204.314,85	710.954	2.415,35	163,43
2011	1.798.752.871,85	681.405	2.639,77	178,61
2012	2.131.504.115,23	663.766	3.211,23	217,28
2013	2.296.130.986,88	644.322	3.563,64	241,12
2014	2.453.093.686,65	632.309	3.879,58	262,50
2015	2.422.140.502,50	621.106	3.899,72	263,86
2016	2.345.757.406,73	611.508	3.836,02	259,55

**Fonte:** Sinopses Estatísticas do Censo Escolar e Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de Dezembro de 2018.

\*RLI-E = Receita Líquida de Impostos Estaduais

Os dados da Tabela nº 11 revelam o decréscimo no número de matrículas combinado ao crescimento da arrecadação da RLI-E, e resultam em uma evolução ascendente do VAAP- RLI-E de 158,55% entre 2005 e 2016, passando de R\$ 1.477,95 Reais, em 2005, para R\$ 3.836,02 Reais em 2016.

Destaca-se que, tanto o VAAP-MDE quanto o VAAP-RLI-E, podem ser utilizados para medir os dispêndios dos entes federados tendo como referência o mínimo de 25% da receita de impostos com ações tipicamente de MDE quando comparadas às despesas por aluno

realizadas a cada ano constatando o maior ou menor esforço dos entes federados em assegurar condições mínimas de ensino aos alunos vinculados às suas redes de atendimento educacional. Contudo, cabe destacar que, com a política de Fundos para a Educação nos marcos do FUNDEB, ocorreu uma grande movimentação de receitas de MDE no interior de cada Estado como resultantes da função redistributiva prevista na operacionalização do Fundo.

#### 4.2 DESPESAS COM MDE E AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ COM O FUNDEB

O FUNDEB foi criado pela emenda constitucional nº 53, de 24 de dezembro de 2006, regulamentado pela lei de nº 11.494 de 20 de junho de 2007 e vigorou de 2007 a 2020. O Art. 3º da Lei nº 11.494/2007 estabelecia que a composição de Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, a partir de 20% da receitas provenientes dos seguintes impostos: ITCMD, ICMS; IPVA; IPI-EXP., ITR; bem como da participação dos FPE; FPM; das receitas da dívida ativa, juros e multas eventualmente incidentes relativa aos impostos subvinculados, além dos recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a título de compensação pela isenção de ICMS de exportação de produtos primários e semielaborados ou serviços, conforme disposto na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir). Os FUNDEBs daqueles Estados em que o valor aluno ano não atingia o mínimo definido nacionalmente contavam também com Complementação da União a estes Fundos.

A ótica de redistribuição de recursos pelo número de alunos em cada rede diminui as diferenças de valor aluno ano entre as redes estaduais e municipais no interior de cada Unidade da Federação, bem como a Complementação da União diminui as desigualdades interestaduais (Gemaque, 2007; Pinto, 2007; Rolim, 2021) além de provocar um movimento de receitas implicando em ganhos ou perdas para os estados e municípios, a depender do resultado líquido das transferências do FUNDEB, conforme destaca o TCM/GO:

Com relação ao resultado líquido das transferências do FUNDEB, este é calculado subtraindo as informações referentes às Transferências de Recursos do FUNDEB do somatório daquelas que compõe as Receitas Destinadas ao FUNDEB.

Desse modo, resultados maiores que zero representam acréscimo resultante das transferências do FUNDEB, ou seja, o ente recebeu mais recursos do FUNDEB quando comparado à parcela de sua contribuição.

Por sua vez, resultados menores que zero representam decréscimo resultante das transferências do FUNDEB, ou seja, o ente concedeu mais recursos ao fundo quando comparado às transferências recebidas (Goiás, 2020, p. 10).

Nessa ótica, a movimentação de recursos do FUNDEB se configura como um fundo de gestão de recursos retirando de uns e destinando a outros, uma sistemática que resulta em perdas ou ganhos de recursos de impostos e provoca diferenças significativas entre os valores de GAA – MDE sem considerar os ganhos ou perdas do FUNDEB e o GAA-MDE-Fundeb, que considera a movimentação de recursos com FUNDEB.

A depender de cada caso, o resultado líquido das transferências do FUNDEB ou é considerado como despesa com MDE ou deduzido do total dessa despesa, conforme a orientação do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (2020).

A sistemática de acréscimo e decréscimo do FUNDEB é necessária porque o decréscimo, causado quando um município recebe menos do que suas transferências para o FUNDEB, será aplicado no ensino básico em outro município que obteve acréscimo (recebeu mais do que suas transferências para o FUNDEB). Portanto, o valor do decréscimo deve ser somado para fins de limite, pois são recursos do município que estão sendo aplicados no ensino básico, mesmo que em outro município. Entretanto, o acréscimo deve ser desconsiderado (subtraído) para fins de limite, como despesa no ensino básico do Município que foi beneficiado, pois são recursos de outros municípios ou do Estado que estão sendo aplicados no município beneficiado.

Caso o valor da Parcela da Receita Destinada à Formação do FUNDEB seja menor que o valor das Transferências de Recursos do FUNDEB, haverá acréscimo nas transferências do FUNDEB, isto é, o ente recebeu recursos acima do que contribuiu para a formação do fundo. As despesas liquidadas vinculadas ao acréscimo do FUNDEB não poderão ser computadas como do ente beneficiado, para fins de comprovação no limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento).

Caso o valor da Parcela da Receita Destinada à Formação do FUNDEB seja maior que o valor das Transferências de Recursos do FUNDEB, haverá decréscimo nas transferências do FUNDEB, isto é, o ente recebeu menos recursos do que contribuiu para a formação do FUNDEB. Esse valor poderá ser considerado, para fins de comprovação no limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), pois são valores que pertenciam ao ente, mas estão sendo aplicados em outros entes. (Brasil, 2020, p. 296).

Quanto aos Estados que recebem Complementação da União ao FUNDEB, o tratamento desses recursos deve ser similar às receitas líquidas do FUNDEB e não devem interferir nos limites de despesas com o MDE, haja vista que “[...] os recursos decorrentes da complementação da União não fazem parte desse cálculo [...]” (Brasil, 2020, p. 296) e devem ser deduzidos do cálculo do MDE (Brasil, 2020).

De modo sintético, a relação entre os limites de despesas com MDE e as receitas líquidas do FUNDEB pode ser expressa considerando o seguinte:

- a) Quando a soma da Receita Líquida de transferências do FUNDEB com a Complementação da União ao FUNDEB (quando ocorrer) for maior que zero - o ente tinha saldo positivo de receitas e esse valor deveria ser deduzido do montante de despesas com MDE para fins de comprovação de aplicação do mínimo constitucional de 25% da receita de impostos, haja vista serem, de fato, recursos de outros entes da federação.
- b) Quando a soma da Receita Líquida de transferências do FUNDEB com a Complementação da União ao FUNDEB (quando ocorrer) for menor que zero - o ente terá perdas de receita, contudo, esse valor deve somado às despesas com MDE para fins de comprovação no limite mínimo constitucional de 25% da receita de impostos, haja vista serem recursos que foram redistribuídos e costear despesas com MDE de outras redes de ensino no interior do Estado.
- c) Assim, o cálculo para obter o mínimo de 25% de impostos para MDE deveria ser realizado conforme a fórmula indicada na figura 03.

**Figura 04 – fórmula de registro das perdas e ganhos do FUNDEB em relação ao Mínimo de 25% de impostos p/MDE**

<p><b>Quando RL FUNDEB &gt;0 →</b>  Mín. de 25% de impostos p/ MDE com FUNDEB = 25% RLI – RL FUNDEB</p> <p><b>Quando RL FUNDEB &lt;0 →</b>  Mín. de 25% de impostos p/ MDE com FUNDEB = 25% RLI + RL FUNDEB</p>
---

Fonte: Elaboração do autor com base em Brasil (2020).

O Resultado líquido de receitas do FUNDEB do governo do estado do Pará demonstra-se expressivo diante do montante de recursos destinados à composição do Fundo e dos desafios educacionais impostos à rede estadual de ensino no Estado, conforme podemos observar na tabela nº 12.

**Tabela 12 – Resultado líquido de receitas do FUNDEB sem e com complementação da União e seus respectivos percentuais de perda ou ganho em relação às receitas destinadas à composição do Fundo no Estado do Pará entre 2005 e 2016 (em milhões)**

ANO	REC DESTINADA AO FUNDO (A)	RL-FUNDEB SEM COMPLEMENTAÇÃO (B)	RL-FUNDEB COM COMPLEMENTAÇÃO (C)	B/A%	C/A%
2005	1.261.652.456,48	-836.681.476,84	-775.013.698,03	-66,32	-61,43
2006	1.395.160.393,08	-940.284.224,11	-888.935.548,68	-67,40	-63,72

2007	1.636.962.181,53	-956.301.221,01	-697.851.612,09	-58,42	-42,63
2008	2.017.987.737,31	-1.048.267.882,02	-615.684.495,58	-51,95	-30,51
2009	2.170.983.338,77	-1.121.648.116,61	-523.102.277,09	-51,67	-24,10
2010	2.281.721.009,33	-1.173.634.658,75	-640.941.058,36	-51,44	-28,09
2011	2.487.069.501,07	-1.296.745.872,96	-294.079.906,42	-52,14	-11,82
2012	2.700.491.719,45	-1.462.447.422,58	-434.723.148,56	-54,15	-16,10
2013	2.828.379.929,22	-1.560.049.231,38	-660.385.191,93	-55,16	-23,35
2014	2.977.671.006,17	-1.702.210.128,70	-781.014.204,22	-57,17	-26,23
2015	2.829.543.786,71	-1.577.008.970,82	-650.305.986,46	-55,73	-22,98
2016	2.840.640.336,03	-1.621.887.828,73	-676.311.180,33	-57,10	-23,81

**Fonte:** Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de Dezembro de 2018.

RL-FUNDEB = Resultado Líquido das transferências do FUNDEB.

Os dados evidenciam que o governo do estado do Pará transferiu considerável volume de recursos com a redistribuição de receitas do FUNDEB. Essas transferências apresentam variações no decorrer da série histórica entre 836,68 milhões de Reais, em 2005, e 1,70 bilhões de Reais em 2014, registrando a menor e maior cedência de recursos para os municípios no período em análise. Em valores relativos, essas transferências mostram sua dimensão, pois em todos os anos analisados não se registrou percentual menor que 50%. O menor percentual foi registrado em 2010, quando as transferências de receita representavam 51,44% do volume de recursos destinado ao FUNDEB. Com algumas oscilações, essas perdas apresentaram movimento crescente, registrando um percentual de 57,10% em 2016, último ano da série histórica.

Esses percentuais, na proporção entre cedência de receita na redistribuição dos recursos do FUNDEB do Pará e as receitas destinadas ao FUNDEB pelo governo do Estado do Pará ao Fundo, foram minorados devido a Complementação da União ao FUNDEB, haja vista que o estado do Pará não atingiu o VAA mínimo definido nacionalmente em todo período em análise. Contudo, as perdas continuaram a expressiva diante do montante de receitas destinadas ao FUNDEB, com variações entre 11,82% (2011) e 28,09% (2010), registrados como menor e maior proporção das perdas com o FUNDEB, respectivamente.

O RL-FUNDEB do Governo do estado do Pará é exemplo de limitação do Fundo, pois esses valores são considerados como despesas de MDE da rede estadual para fins de limite constitucional, embora tenham sido efetivadas em despesas de MDE das redes municipais de ensino do Estado.

Os Demonstrativos de Receitas e Despesas com MDE, no período entre 2005 e 2016, estão em conformidade às orientações dos Manuais de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional no que tange ao registro do RL-FUNDEB, pois consideram as perdas nas

transferências com o FUNDEB como despesa de MDE, conforme podemos observar na tabela 13.

**Tabela nº 13 – Despesas com MDE do governo do Estado do Pará por fonte entre 2005 e 2016**

ANO	DESP COM MDE	2005 = 100	DESP IMP.	DESP FUNDE B	PERDA FUNDEB	DEDUÇÕES
2005	2.214.845.007,73	100,00	42,77	22,23	34,99	0,00
2006	2.498.595.171,01	112,81	42,76	21,66	35,58	0,00
2007	2.615.016.433,23	118,07	38,16	35,16	26,69	0,00
2008	2.903.977.059,43	131,11	30,84	48,11	21,05	0,00
2009	2.966.194.927,46	133,92	28,41	54,57	17,64	-0,61
2010	3.056.912.576,68	138,02	24,40	54,66	20,97	-0,03
2011	3.269.720.537,90	147,63	23,95	67,07	8,99	-0,02
2012	3.616.526.931,58	163,29	27,01	63,85	12,02	-2,88
2013	3.957.280.567,74	178,67	28,74	54,78	16,69	-0,22
2014	4.072.253.657,31	183,86	28,96	53,37	19,18	-1,51
2015	4.043.648.742,60	182,57	30,36	54,32	16,08	-0,77
2016	4.088.314.744,73	184,59	30,57	52,89	16,54	0,00

**Fonte:** Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de dezembro de 2018.

Perda Funde = RL-FUNDEB = Resultado Líquido das transferências do FUNDEB.

Nota-se que o governo do estado do Pará tem perdas enquanto resultado líquido das transferências do FUNDEB durante toda a série histórica, mesmo incluindo os valores de Complementação da União ao FUNDEB repassados ao Fundo do Pará por não ter atingido o menor Valor Aluno Ano previsto nacionalmente. A menor perda foi registrada no ano de 2011, representando um percentual de 8,99% do total de despesas de MDE do governo do Estado do Pará e, em 2010, foi o ano de registro de maior perda quando se contabilizou 20,97% de RL-FUNDEB negativo no montante de despesas de MDE da rede estadual de ensino.

Essas perdas são contabilizadas como despesa em educação para fins de limites alterando o valor do GAA-MDE, haja vista que, de fato, essas despesas foram efetivadas em ações de MDE com alunos das redes daqueles municípios que tiveram RL-FUNDEB positivo, resultando em ganhos com o FUNDEB. Vejamos como fica o GAA-MDE e suas variações com e sem o FUNDEB.

**Tabela 14 - Variações do valor do Gasto-Aluno-Ano MDE no Estado do Pará, com e sem as perdas do FUNDEB (2005 a 2016)**

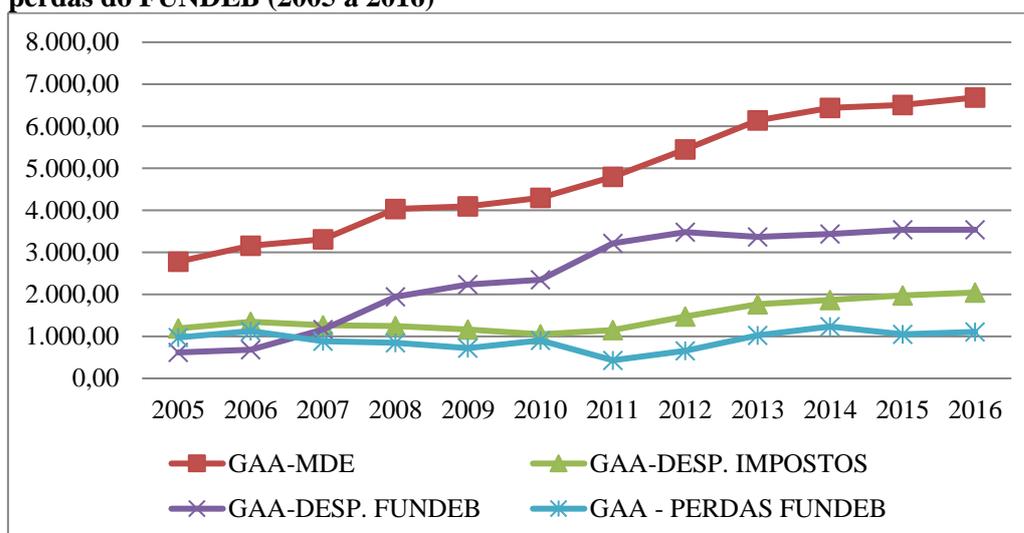
ANO	MATRÍCULAS	GASTO ALUNO ANO –MDE			
		GAA MDE	GAA DESP. IMP.	GAA DESP. FUNDEB	GAA PERDAS FUNDEB
2005	797.229	2.778,18	1.18-8,35	617,70	972,13

2006	791.204	3.157,97	1.350,50	683,94	1.123,52
2007	790.342	3.308,72	1.262,46	1.163,28	882,97
2008	719.708	4.034,94	1.244,36	1.941,05	849,53
2009	724.213	4.095,75	1.163,41	2.235,22	722,30
2010	710.954	4.299,73	1.049,18	2.350,16	901,52
2011	681.405	4.798,50	1.149,46	3.218,26	431,58
2012	663.766	5.448,50	1.471,58	3.479,07	654,93
2013	644.322	6.141,77	1.765,44	3.364,65	1.024,93
2014	632.309	6.440,29	1.865,38	3.436,88	1.235,18
2015	621.106	6.510,40	1.976,78	3.536,57	1.047,01
2016	611.508	6.685,63	2.043,72	3.535,93	1.105,97

**Fonte:** Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de dezembro de 2018 e sinopses estatísticas do Censo Escolar. Perda Funde = RL-FUNDEB = Resultado Líquido das transferências do FUNDEB.

Os dados de GAA-MDE, ao serem fracionados por fonte, mostram que o crescimento apresentado na ordem de 140,65%, passando de 2.778,18 reais, em 2005 para 6.685,63 reais em 2016, se deu principalmente pelo crescimento dos gastos realizados com receitas oriundas do FUNDEB, que apresentou crescimento maior que 472%, passando de 617,70 reais para 3.535,92 reais no mesmo período, muito embora os gastos realizados com Receitas de Impostos e daqueles realizados a título de Perdas com o FUNDEB tenham crescido também, contudo, em proporções menores, registrando 71,88% e 13,77% respectivamente. Esse movimento pode ser acompanhado no gráfico 03.

**Gráfico 03 – Variações do valor do Gasto-Aluno-Ano MDE no Estado do Pará, com e sem as perdas do FUNDEB (2005 a 2016)**



**Fonte:** Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de Dezembro de 2018 e sinopses estatísticas do Censo Escolar.

Conforme foi destacado anteriormente, o crescimento do GAA-MDE da rede pública do Estado do Pará é permeado de contradições. A primeira dessas contradições refere-se ao crescimento desse valor estar associado a uma diminuição da rede Estadual de ensino, mesmo que persista grande o número de crianças e jovens fora da escola. A segunda contradição refere-se ao fato de que é o GAA-MDE-DESP. FUNDEB a o grande responsável pela evolução positiva do GAA-MDE durante o período em análise, indicando que embora tenha apresentado crescimento na receita de impostos no período, ele não se configura em expressivo na composição do GAA-MDE.

#### 4.3 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO E A EVOLUÇÃO DA OFERTA DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARÁ

A análise da participação do governo do estado na oferta da Educação Básica no estado do Pará foi realizada na perspectiva de evidenciar a política educacional praticada pelos governos durante o período delimitado do presente estudo. Parte-se do pressuposto de que a política se expressa tanto no âmbito do anunciado quanto nas ações do governo. Assim, contrasta-se as declarações da atuação governamental expressas nas mensagens do governo à Assembleia legislativa no primeiro ano dos mandatos e nos Planos Estaduais de Educação (PEE) com a evolução do número de matrículas na educação básica nas redes estadual e municipal de ensino. Nessa ótica, busca-se, por um lado, apresentar o contexto político educacional da rede estadual de ensino do Pará no período, e, por outro, explicitar as decisões políticas relacionadas à oferta de educação adotada pelos gestores do governo estadual no período em análise. Assim, considerou-se dois períodos: de 1995 a 2006, que demarca um período de mandatos consecutivos do PSDB no governo do estado do Pará, sendo dois de Almir Gabriel e um de Simão Jatene, ambos tinham como contexto o Fundef; e o segundo de 2007 a 2018, período em que o PT esteve no poder executivo do estado com o governo Ana Júlia Carepa, seguido por dois mandatos de Simão Jatene como Governador do Pará (com análise dos dados até o ano de 2016).

##### **4.3.1 O processo de municipalização do ensino entre 1995 e 2006**

O governo do estado do Pará, sob o comando de Almir Gabriel (1995 a 2002), como vimos na seção anterior, apresentava como principais metas de atuação governamental centravam-se em ajustamento do Estado do Pará às orientações neoliberais propagadas por

organismos internacionais e assumidas pelo governo Federal sob o comando do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Tais ajustes visavam, prioritariamente, o desenvolvimento econômico do Estado, com efeitos nefastos às políticas sociais. Esses ajustes tiveram continuidade durante o mandato de Simão Jatene (2003 a 2006).

No que tange à política educacional desse período, a análise se centra nas ações da gestão executiva previstas nos Plano Estaduais de Educação em duas versões, 1995-1999 e 1999-2003, e nas mensagens dos governadores encaminhadas à Assembleia no primeiro ano dos mandatos no governo do Estado do Pará. O objetivo dessa análise é de se extrair o conjunto de ações e metas estabelecidas pelo governo do Pará e os efeitos sobre o direcionamento da política educacional. Merece destaque que o Plano Estadual de Educação, de 1995 a 2009, foi construído no intuito de consolidar metas do Plano Decenal de Educação para Todos, editado pelo Governo Federal no ano de 1990. A formulação desse Plano se deu meio a uma série de eventos, tais como seminários, congressos entre os anos de 1990 e 1994, ano de realização da Conferência Estadual de Educação para Todos sendo que o Plano Estadual de Educação foi finalizado no ano de 1995, com previsão de término no ano de 1999, para que as metas previstas fossem atingidas (Alves, 2011).

Nessa versão do PEE, o governo ressaltou na primeira parte do apresentam-se sete condições gerais colocadas como necessárias de serem observadas como norteadora de todas as metas previstas. Dentre elas, destaca-se a urgência em superar as desigualdades sociais, indicando a ampliação do acesso à educação pública como um dos meios de “[...] garantir a integração dos cidadãos à sociedade e a promoção social dos mesmos [...]” (Seduc-PA, 1995, p. xx), bem como, a indicação da necessidade de acompanhamento minucioso das ações no sentido de viabilizar a superação das dificuldades inerentes ao sistema educacional e da gestão pública dos recursos vinculados à educação (Seduc-PA, 1995).

Destaca-se que o discurso governamental proferido no PEE indicava que o governo estadual tinha como prioridade a busca por meios de proporcionar às crianças, jovens e adultos condições de terem oportunidades educacionais de qualidade, permitindo-lhes atingir níveis satisfatórios de aprendizagem. Contudo, para que tais objetivos fossem concretizados, seria necessário enfrentar diretamente dois problemas basilares: o déficit educacional no ensino secundário, bem como da evasão, reprovação e taxas de repetência; dificuldades dos poderes públicos quanto à garantia do direito à educação para todos, em condições iguais quanto ao acesso e a permanência na escola com qualidade (Seduc-PA, 1995).

No texto dessa versão do PEE, foram realizadas reflexões sobre certas condicionalidades para a que as metas propostas fossem atingidas e que de certo modo revelam

parte da concepção política do governo do Estado. Dentre elas, destacamos a continuidade das políticas educacionais; comprometimento político com as questões referentes ao magistério; avaliação sistêmica dos programas, projetos e sistemas a implantar ou já em curso; e centralmente um processo de descentralização da maioria das ações para os municípios ou para sub-regiões do Estado, assumindo politicamente o a “[...] intensificação do processo de municipalização do ensino” (Seduc-PA, 1995, p. 2).

Alves (2011) explica como o primeiro governo de Almir Gabriel foi marcado politicamente por um projeto articulado de municipalização do ensino utilizando como base a Constituição do Estado, especialmente §1º do art. 274; o inciso II e §1º do art. 280. Segundo esse autor, o entendimento dos representantes da Secretaria de Educação do Estado do Pará (SEDUC-PA) à época do primeiro Governo de Almir Gabriel era de que a municipalização do Ensino Fundamental não era uma opção política para o governo estadual, mas, “[...] algo que a Lei, por meio da Constituição Estadual, afirma ser categoricamente obrigatório” (Alves, 2011, p.70). Destaca-se que o governo do Estado externa essa visão de obrigatoriedade do processo de municipalização em uma cartilha sobre a municipalização do Ensino Fundamental produzida pela equipe da SEDUC-PA e publicada no ano de 1996 (Alves, 2011).

Nessa cartilha sobre municipalização, explicita-se a centralidade da política educacional do governo do estado do Pará no processo de municipalização. A ideia construída é de que a superação das dificuldades inerentes ao sistema educacional quanto à garantia do direito à educação no que tange ao acesso e permanência de todos na escola, bem como aqueles relacionados ao rendimento escolar e à gestão pública dos recursos vinculados à educação, eram derivadas de uma concentração demasiada na rede estadual de ensino. Assim, a municipalização do Ensino Fundamental era propagandeada como estratégia central no processo de organização, gestão e desenvolvimento das estratégias para melhorar a educação no Estado de forma geral. Ainda no PEE versão 1995-1999, explicita-se essa ideia de municipalização utilizando o argumento que a Constituição Federal de 1988 previa no seu artigo 211 o regime de colaboração, e no § 2º desse artigo a atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar<sup>24</sup>. Vejamos:

[...] de acordo com a Constituição Federal todas as esferas devem atuar em regime de colaboração nos sistemas de ensino, sendo prioritária a atuação dos municípios no ensino fundamental e pré-escolar, mas não de forma exclusiva. Por causa disso vê-se o governo estadual obrigado a investir também nestas faixas de ensino, até mesmo por que continuam as administrações municipais transferindo para o Estado, despesas que deveriam ser de suas responsabilidades, deixando o Estado por isso de investir mais

---

<sup>24</sup> Responsabilidade alterada pela Emenda Constitucional nº 14/96.

expressivamente na expansão do ensino de 2º grau, que é a sua maior responsabilidade. Esta situação não se modifica enquanto não se intensificar a municipalização do ensino (Pará, 1995, p. 32).

Nota-se que, utilizando texto constitucional, o governo do Estado responsabilizou os governos municipais pelo pouco investimento no ensino de 2º grau<sup>25</sup> e, ao mesmo tempo, indica diretamente que os municípios deveriam assumir maior responsabilidade com a oferta do Ensino Fundamental, haja vista que é uma das suas competências e atuação prioritária.

Destaca-se que a Emenda Constitucional nº 14/96, que instituiu o Fundef, a Lei nº 9.424/96, que regulamentou esse fundo, e a Lei nº 9.394/96, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, trouxeram elementos em seus textos que potencializaram as investidas do governo do estado direcionando suas ações rumo a descentralização e municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará.

O debate em torno da criação do Fundef ocorreu de forma tímida, mesmo tendo paralelamente o debate sobre a LDBEN. Segundo Gemaque (2004), os debates sobre a criação desse fundo geraram opiniões favoráveis e contrárias. As posições favoráveis centravam-se em afirmar que o Fundef promoveria “a justiça social e a valorização do magistério”. Por outro lado, as principais discordâncias quanto a concepção de educação embutida na proposta do Fundef, especialmente na afirmativa de que os recursos eram suficientes para o financiamento da educação e que bastava redistribuí-lo melhor para que os problemas fossem resolvidos, assim como, pelo entendimento de que a focalização no Ensino Fundamental sacrificava os demais níveis e modalidades de ensino, além de uma contundente crítica à tímida participação da União com a oferta e financiamento do Ensino Fundamental, haja vista que a complementação da União seria apenas os Fundef daqueles estados que não atingissem o valor-aluno-ano mínimo, definido nacionalmente. Contudo, em setembro de 1996, foi aprovada a Emenda Constitucional 14/96, que alterou o Art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal e subvinculou 15% das principais receitas dos estados e municípios (ICMS, FPE, FPM, IPI Exportação e Lei Kandir) para serem destinadas de forma focalizada ao Ensino Fundamental, por um período de dez anos.

O Fundef marca o final do milênio passado como política de fundos para a educação no Brasil que segue orientações neoliberais, especialmente, por se constituir como uma política focalizada no Ensino Fundamental; estrutura-se a partir da redistribuição dos recursos previstos na Constituição de 88, ou seja, não indicava novas fontes de recursos para resolver os problemas

---

<sup>25</sup> Responsabilidade alterada pela Emenda Constitucional nº 14/96.

da educação brasileira, bem como por potencializar políticas que visavam a racionalização dos recursos da União e dos Estados por meio de descentralização de ações e municipalização da oferta do Ensino Fundamental (Gemaque, 2004).

Gemaque (2007) esclarece o movimento contábil dos recursos do Fundef indicando que o primeiro movimento se dá no sentido de centralização dos recursos, com o qual eram subvinculados recursos de impostos para compor o Fundef para cada unidade da federação e depois, em um segundo movimento este fundo era redistribuído às redes estadual e municipais pelo número de matrículas existentes nas respectivas redes de ensino. Assim, o Fundef assumia natureza e configuração de um fundo de gestão, pois não canalizava novos recursos para a educação, apenas cumpria o papel de gerenciamento dos recursos previstos (Gemaque, 2007). Com o Fundef, além da focalização de recursos, promoveu-se um processo de descentralização da responsabilidade do Estado com a oferta de matrículas no Ensino Fundamental, contudo, sem deixar de lado seu papel regulador.

O governo de Almir Gabriel conseguiu aprovar em abril de 1997 a Lei estadual de nº 6.044/97, que criou Fundef no Estado do Pará. Destaca-se que, mesmo com a resistência da Bancada do PT e meio a protestos diversos, o Projeto de Lei foi aprovado tendo como principal argumento o investimento de 120 milhões de reais no Ensino Fundamental do Pará, bem como o aumento dos salários dos docentes das redes Estadual e municipais de ensino. Com a aprovação da Lei nº 6.044/97, com vigor a partir de julho de 1997, o Estado “pioneiro” foi um dos pioneiros na viabilização dessa reforma no financiamento do Ensino Fundamental (Gemaque, 2004).

Gemaque (2004) afirma que, apesar dos argumentos se firmarem na ampliação de recursos para a educação no estado, a preocupação central do Governo do Estado “[...] era garantir a municipalização do Ensino Fundamental, não discutindo as consequências dessa reforma para a educação estadual” (Gemaque, 2004, p. 124). Com a aprovação da Lei nº 6.044/97, o Estado do Pará se tornou um dos pioneiros na implantação do FUNDEF, sendo que em julho do mesmo ano ele passou a vigorar, ou seja, tanto o Estado, quanto os municípios passaram a ter 15% das receitas dos principais impostos subvinculados para compor o Fundef do Pará que, por sua vez, passou a ser distribuído pelo número de matrículas das redes estadual e municipal de ensino.

No que tange à política educacional no Estado à época, merece destaque a autorização para celebração de convênios entre o Estado e Municípios. Vejamos:

Art.5º É autorizada, nos termos do artigo 211, § 4º da Constituição Federal a celebração de convênios entre o Estado e os Municípios, para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, nos quais estará prevista e transferência imediata de recursos do Fundo correspondentes ao número de matrículas que o Estado ou o Município assumir (Pará, 1997, p. 3).

O Artigo 5º da Lei nº 6.044/97 expressa nitidamente dois aspectos referentes à oferta de matrículas no Ensino Fundamental. A primeira trata da correção da leitura equivocada do governo em indicar ainda nesse mesmo ano que a municipalização do ensino não era uma opção política, haja vista que o termo autorização se refere a algo que pode ou não ser realizado, ou, em outras palavras, não é uma obrigatoriedade em realizar os convênios de municipalização sendo que tal processo deve ser realizado somente por vontade política dos entes federados envolvidos. A segunda, trata-se da previsão legal da possibilidade de processos de municipalização com transferências de matrículas e os recursos dela decorrentes via Fundef. Em decorrência dessa previsão legal, em setembro de 1997, o governo Estadual iniciou o processo de municipalização no estado do Pará, com a assinatura de um convênio envolvendo 4 municípios (Alves, 2011).

Em 1998, Almir Gabriel foi reeleito permanecendo a mesma visão política sobre o papel do Estado no que tange à oferta da educação. Assim, o processo de municipalização mantém-se como uma ação prioritária do governo do estado. Essa constatação se dá não somente pela permanência de Almir Gabriel no poder executivo do estado, mas também pelo exposto pelo governo no Plano Estadual de Educação para o período de 1999 – 2003. No Texto desse PEE, está explícito que o principal objetivo dessa versão do Plano era de “[...] dar continuidade às ações desenvolvidas pela SEDUC-PA na primeira gestão do governo Almir Gabriel” (Pará, ANO, p. 5). Alves (2011) esclarece que, nesse documento, foram realizadas referências aos trabalhos realizados pelo Governo do Estado na gestão da política educacional no mandato anterior que precisavam ser consolidados pela SEDUC-PA. Vejamos:

A SEDUC assumiu então, o compromisso de consolidar os processos iniciados na gestão anterior e que ainda não haviam sido concluídos, entre eles a municipalização do ensino fundamental. No referido Plano é também reafirmada a concepção de que a municipalização da educação infantil e do ensino fundamental é o estabelecimento de um regime de colaboração entre o Estado e seus respectivos municípios. De acordo com a Secretaria de educação só pode haver um regime de colaboração se houver primeiro uma definição do papel a ser desempenhado pelo Estado e municípios. Assim, para que haja um regime de colaboração, a definição da área de atuação implicaria em municipalizar as atividades no setor educacional (Alves, 2011, p. 92)

No texto do PEE, essa avaliação positiva da gestão da política educacional do primeiro mandato de Almir Gabriel localiza temporalmente fases do processo de municipalização do ensino no Estado:

No âmbito local, até então nunca houve uma parceria estabelecida entre Estado e os municípios, sucedendo-se o planejamento educacional de forma individual por redes de ensino, mesmo considerando que a clientela atendida se localizava no mesmo território [...] a partir de 1995, a SEDUC procurou estabelecer programas de cooperação com os municípios, mas centrando esse esforço em ações de municipalização do processo educacional. Inicialmente, transferindo para os municípios o gerenciamento da aquisição e distribuição dos gêneros alimentícios [...], posteriormente, com a municipalização do pré-escolar e do ensino fundamental (Pará, 1999, p.15 *apud* Alves, 2011, p 92-93).

Essa avaliação positiva das ações governamentais na educação do primeiro mandato de Almir Gabriel culminou na elaboração de um PEE marcado pela indicação de continuidade da política educacional da gestão anterior. Alves (2011) avalia que tanto as diretrizes básicas para a melhoria da educação no Pará, quanto ao programa específico que trata da descentralização e municipalização das atividades educacionais constantes no Plano Estadual de Educação, tiveram a essência inalterada com poucas mudanças de redação e atualizações de valores e percentuais das metas que deveriam ser alcançadas. No que tange ao processo de municipalização do ensino do pré-escolar e Ensino Fundamental, O PEE 1999 – 2003 indicava como meta chegar a 95% dos municípios a terem o ensino dessas etapas da Educação Básica municipalizadas (Alves, 2011).

Após dois mandatos de Almir Gabriel, as forças políticas centralizadas pelo PSDB conseguiram eleger Simão Jatene para assumir o cargo de governador do Estado do Pará (2003-2006). Em seu primeiro ano de mandato, Simão Jatene, por meio da Mensagem encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado do Pará, reafirma que a política de oferta do Ensino Fundamental perpassa pela municipalização do ensino fundamental e da educação infantil. Vejamos:

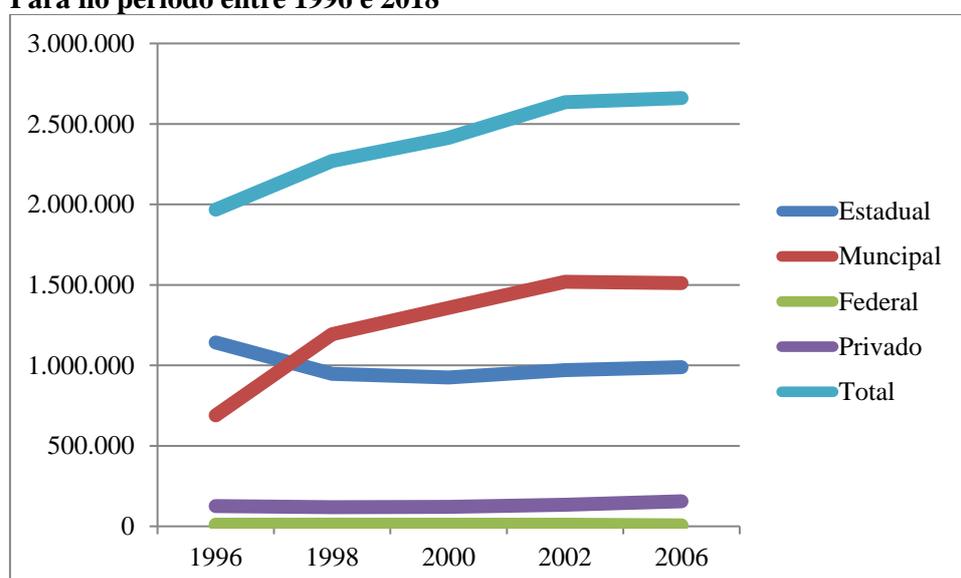
[...] em 1995, com ações implementadas pelo Governo de Almir Gabriel com relação ao Ensino Fundamental, registrou-se um crescimento real de 10%, passando de 1.315.158 alunos matriculados no ano de 1994 para 1.351.128 em 1995. Essa evolução foi uma constante ao longo da gestão, mesmo considerando a municipalização da educação, que em 2002 atingiu 90 dos 143 municípios.

No período de oito anos de governo, o Governo de Almir Gabriel aumentou a oferta de vagas em 23,41% - significando 307.947 novos alunos do Ensino Fundamental em sala de aula. Com a municipalização da Educação Infantil e Ensino Fundamental, à adesão dos municípios à nova política liberou parcialmente o Estado mais detidamente ao que lhe constitucionalmente compete: o Ensino Médio (Pará, 2003, p. 99).

Nota-se, na concepção do Governo de Simão Jatene, que existia um novo quadro na oferta da Educação Básica no Estado, resultante das ações do Governo de Almir Gabriel na política educacional. O desenho desse novo quadro indica que a ampliação da oferta de Educação infantil e Ensino Fundamental dependem do fortalecimento da municipalização do Ensino. Nota-se, pelo exposto, que o governo da época condicionava maior atuação da rede estadual de ensino no Ensino Médio à adesão dos municípios à política de municipalização. Nessa ótica, o Governo apresenta como dever do governo do estado frente aos desafios educacionais da oferta de matrículas na Educação Básica no Pará seria a “ampliação do acesso ao Ensino Médio” e apoio aos municípios no esforço da universalização do Ensino Fundamental mediante esforços para assegurar os recursos do Fundef e de programas sociais tais como o PETI e Bolsa Escola.

Esse processo de municipalização do ensino resultou em uma movimentação na oferta de vagas na Educação Básica, especialmente entre a rede estadual e as redes municipais de ensino, conforme podemos observar no gráfico 04:

**Gráfico 04 – Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa no Estado do Pará no período entre 1996 e 2018**



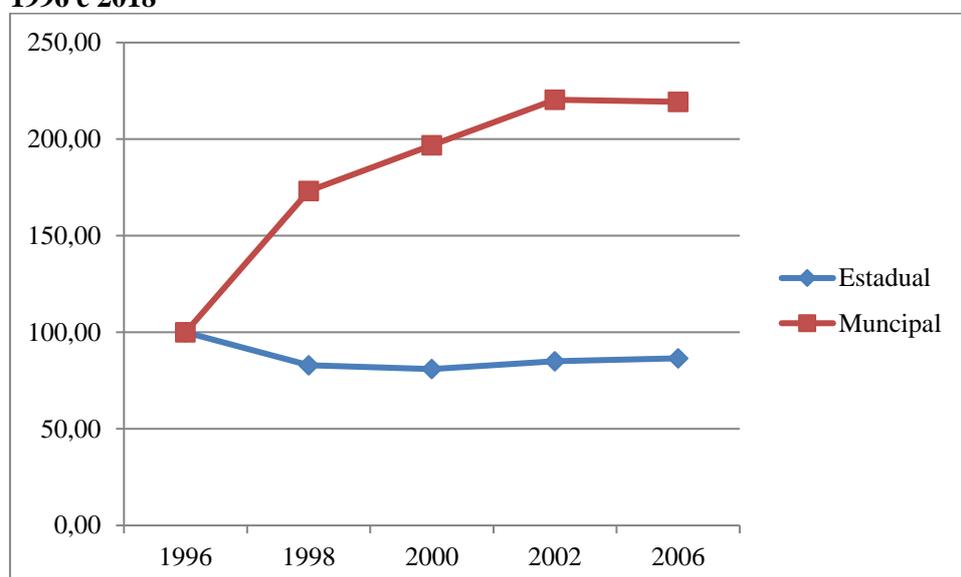
**Fonte:** elaboração do autor, adaptado de Rolim (2021) que usa dados das Sinopses estatísticas/INEP, 1996, 1998, 2000, 2002e 2006.

O Gráfico 04 evidencia que ocorreu um crescimento total no número de matrículas da Educação Básica entre 1996/2006. Os dados possibilitam analisar os efeitos do Fundef na evolução das matrículas; Notadamente, o número de matrículas na rede estadual sofreu uma queda, seguida de uma pequena recuperação, terminando o período com 154.219 matrículas a menos do que no primeiro ano da série. Efeito contrário ocorreu com as matriculas em

dependências municipais que apresentaram crescimento em todo período, sendo que, no ano de 1998, passou a ter oferta maior do que todas as outras dependências administrativas. Esse efeito foi resultante da priorização da política de municipalização do Ensino Fundamental dos mandatos dos governadores do PSDB que estiveram no poder durante esse período e que foi potencializada pela lógica de repartição de receitas pelo número de matrículas no Ensino Fundamental. Observa-se, nesse período, um sutil crescimento das matrículas na rede privada de ensino.

Esse movimento na oferta de educação básica no estado entre as redes estadual e municipal pode ser mais bem observada no gráfico 05.

**Gráfico 05 – Evolução das matrículas das redes estadual e municipais de ensino no Pará entre 1996 e 2018**



**Fonte:** elaboração do autor, adaptado de Rolim (2021) que usa dados das Sinopses estatísticas/INEP, 1996, 1998, 2000, 2002 e 2006.

Os dados indicam crescimento acentuado das matrículas nas redes municipais de ensino, sendo que em 2006 o número de matrículas em dependências municipais era 119,29 maior do que no ano de 1996, ou seja, as matrículas nessas dependências apresentaram crescimento superior ao dobro do número de matrículas no primeiro ano da série em análise. Por outro lado, revela também o movimento de retração das matrículas na rede estadual de ensino, que apresentou, em 2006, percentual de 86,50% em referência ao número de matrículas que tinha em 1996.

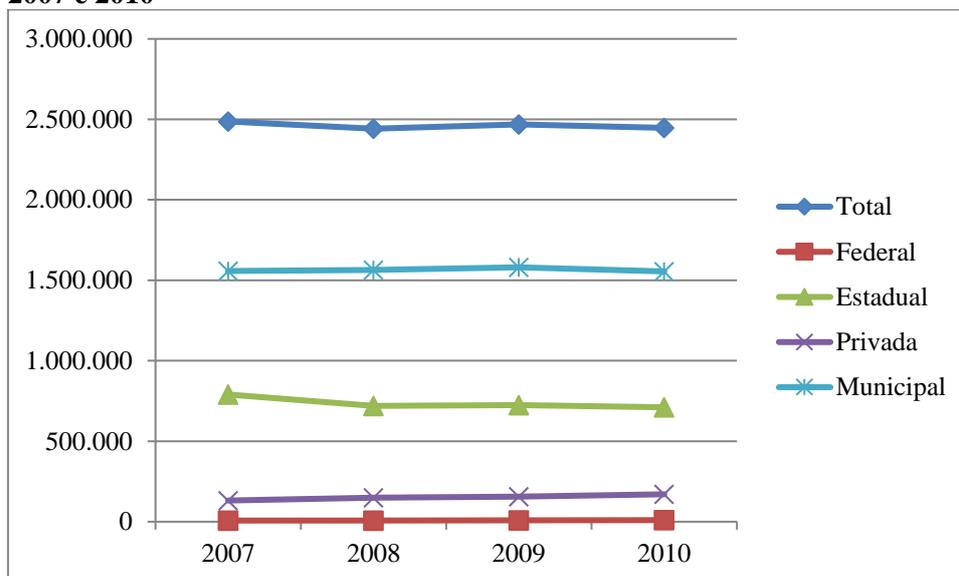
Em síntese, as políticas educacionais dos governos de Almir Gabriel (1995/2002) e Simão Jatene (2003/2006) analisadas até aqui se alinham conceitualmente com os pilares da

reforma do aparelho do Estado, dentre elas, a descentralização da oferta da educação infantil e ensino fundamental via municipalização do ensino como estratégia central empreendida no Estado do Pará no que tange à oferta de Educação Básica, com redefinição de papéis que desresponsabilizam o estado de parte de suas competências previstas constitucionalmente. Cabe destacar que, com o Fundef, essa política adquire novos contornos, haja vista que a aceitação dos municípios à municipalização do Ensino Fundamental se deu muito mais por pelo argumento de maior aporte financeiro, contudo, desconsidera as condições materiais das prefeituras em garantir oferta de vagas no ensino fundamental com condições mínimas de qualidade do ensino.

#### **4.3.2 Matrículas e taxa de atendimento na Educação Básica no Estado do Pará entre 2007 e 2016**

Após 12 anos de hegemonia do PSDB no Governo do Estado do Pará, o Partido dos Trabalhadores (PT) conseguem eleger Ana Júlia Carepa para assumir o governo do estado com mandato de 2007 a 2010. Alves (2011) destaca que os Governo do PSDB (Almir Gabriel e Simão Jatene) priorizaram a política de municipalização do ensino como o caminho a ser seguido para se garantir a oferta de ensino público de qualidade, enquanto o Governo do PT (Ana Júlia) não creditou à mesma centralidade a esse tema, embora tenha retomado os convênios de municipalização nos dois últimos anos do mandato. Essa afirmação é de certo modo confirmada com os dados de matrícula do período que Ana Júlia ficou no Governo do Estado, vejamos:

**Gráfico 06 – Evolução das matrículas das redes estadual e municipais de ensino no Pará entre 2007 e 2010**



**Fonte:** elaboração do autor com base em dados das Sinopses estatísticas/INEP.

O gráfico 06 mostram certa estabilidade na oferta de vagas, embora seja possível afirmar que houve diminuição em mais de 40 mil matrículas entre 2006 e 2010, essa diminuição foi resultante de uma diminuição no número de matrículas na rede estadual (79.388) e redes municipais (1.881) e crescimento no número de matrículas em unidades administrativas federais (2.133) e na rede privada de ensino (38.741). Merece destaque que o mandato de Ana Júlia teve como contexto os primeiros 4 anos de implementação do FUNDEB, indicando contrariedade ao que se esperava desse fundo como política de universalização do ensino obrigatório, especialmente se considerarmos os dados da taxa de atendimento estimada pelo IBGE para igual período.

**Tabela 15 – Taxa de escolarização por faixa etária no Pará (2007-2010)**

Faixa Etária	2007	2008	2009	2010
0 a 3 anos	11,68%	14,86%	12,81%	13,71%
4 a 5 anos	71,97%	75,29%	81,29%	72,35%
6 a 10 anos	96,08%	96,59%	96,34%	94,49%
11 a 14 anos	93,89%	95,03%	94,31%	94,46%
15 a 17 anos	71,60%	76,91%	77,61%	81,52%
18 a 24 anos	27,58%	28,57%	28,93%	32,33%

**Fonte:** Elaboração do autor com dados em dados do Laboratório de Dados Educacionais e Senso 2010.

A tabela 15 revela que, apesar da diminuição no número de matrículas na Educação Básica durante o mandato de Ana Júlia Carepa, a taxa de escolarização apresentou oscilações

na maioria das faixas etárias em movimento de ampliação do atendimento educacional. O menor percentual de atendimento era o de crianças de 0 a 3 anos de idade e apresentou oscilação entre 11,68% e 14,86%, sendo que, no último ano do mandato, registrou 13,71% de crianças na escola, ou seja, mais de 500 mil crianças nessa faixa etária encontravam-se fora da escola no estado do Pará. Quanto à faixa etária de 4 a 5 anos de idade, o atendimento foi crescente entre os anos de 2007 e 2009, passando de 71,97% para 81,29% de crianças matriculadas em pré-escolas, contudo, em 2010, esse percentual caiu para 72,35% indicando que 85.340 crianças nessa faixa etária não frequentavam a escola (IBGE, 2010). O Atendimento educacional a crianças com idade entre 6 e 10 anos apresentou um pequeno crescimento entre 2007 e 2008 e decréscimo nos demais anos da série, chegando a 94,49% de crianças atendidas em 2010. No que tange de crianças com idade entre 11 e 14 anos, registrou-se um percentual de atendimento de 94,46% no último ano de mandato da Governadora petista. Os dados indicam dificuldades na garantia da universalização da Educação Básica, com mais de 256 mil crianças em idade escolar entre 4 a 17 anos fora da escola no ano de 2010, sem contar aqueles que não foram atendidos na idade certa. Esse quadro se torna mais cruel quando os dados indicam redução considerável do número de matrículas na rede estadual provocado pela municipalização do ensino fundamental.

Após o governo de Ana Júlia, o PSDB retoma o poder elegendo Simão Jatene por dois mandatos consecutivos (2011-2014 e 2015-2018) mantendo a descentralização da oferta educacional como decisão política sendo que, para o enfrentamento dos problemas educacionais, o estado necessitaria tomar decisões sobre procedimentos e medidas emergenciais a serem tomadas no campo da gestão e planejamento educacional. Essa posição foi evidenciada no PPA 2012-2015, intitulado “Pacto pelo Pará”, com o qual o governo afirmou ser um dos seus objetivos “[...] alterar a situação apontada pelos diversos indicadores apurados pelo Ministério da Educação relativos à qualidade do ensino no Estado do Pará, impondo a aplicação de procedimentos e medidas emergenciais nos diversos níveis da educação [...]” (Pará, 2012, p. 13). Nesse mesmo documento foi indicado os campos de atuação com os quais o governo do estado iria intervir nos indicadores educacionais. Vejamos:

O objetivo é modernizar e fortalecer a gestão e o planejamento do sistema educacional, promovendo uma real descentralização, com articulação e simplificação de ações nos níveis estrutural e operacional, com ênfase na capacitação e qualificação continuada dos professores. Para tanto, é necessário atuar em todos os níveis de ensino: educação básica, ensino profissionalizante, ensino de jovens e adultos, ensino especial, e ensino superior.

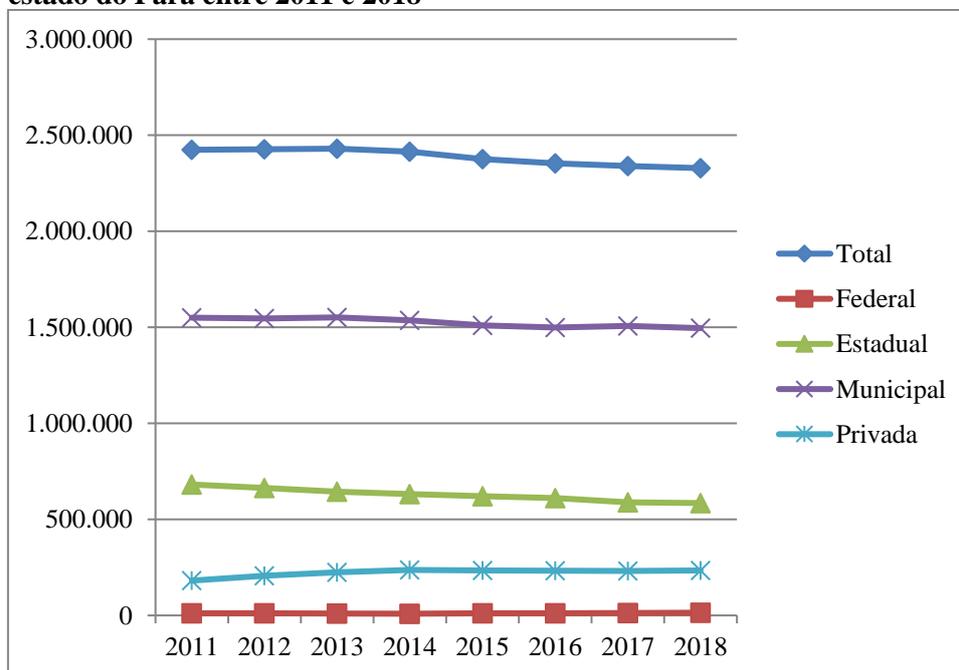
É necessário, também, maior empenho para a redução do número de pessoas analfabetas, propiciando o resgate da cidadania. Para o ensino especial, o objetivo

consiste em intensificar as ações de acesso e inclusão da criança e do jovem especial nas atividades desenvolvidas pelos diferentes programas sociais, adequando os espaços físicos das escolas e capacitando o magistério para o atendimento dessa população, tornando-a socialmente produtiva (Pará, 2012, p. 12).

Nota-se que o enfrentamento dos problemas educacionais perpassa pela posição política do governo do estado em descentralizar instâncias decisórias referentes ao financiamento e gestão girando em torno de um projeto estratégico de desenvolvimento regional, mais precisamente em âmbito municipal. Segundo o governo, esse pacto firmado entre governos com as lideranças e representantes de entidades locais possibilitaria seguir uma agenda de trabalho integrada e definida em todos os subespaços regionais de modo a melhorar a eficiência e a efetividade das ações de governo (Pará, 2012).

Ao analisar os dados de matrícula, e durante os anos de governo de Simão Jatene, é possível analisar a evolução da oferta de Educação Básica no estado do Pará e indicar possíveis limites à política de municipalização do ensino como estratégia de superação dos problemas educacionais. Vejamos:

**Gráfico 07 – Evolução das matrículas na educação básica por dependência administrativa no estado do Pará entre 2011 e 2018**

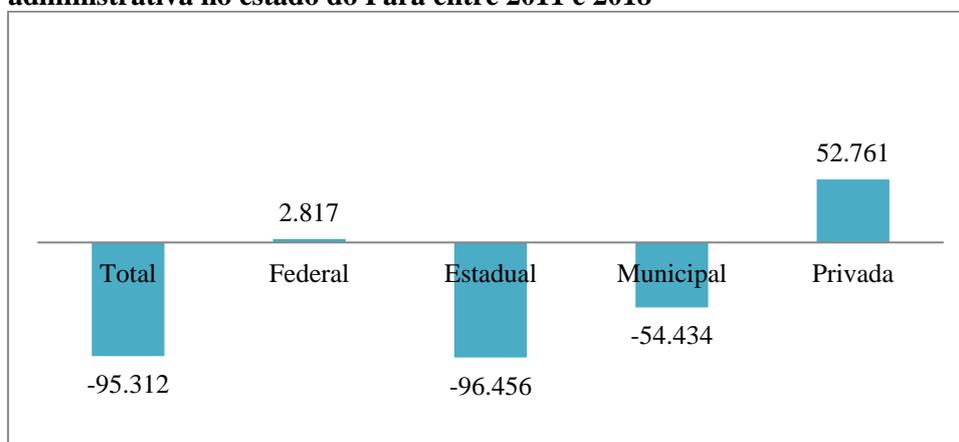


**Fonte:** elaboração do autor com base em dados das Sinopses estatísticas/INEP de 2011 a 2018.

O gráfico 07 revela um movimento de decréscimo no número de matrículas na Educação Básica resultante do movimento de diminuição das matrículas nas redes estadual e municipal de ensino. Destaca-se que o aumento significativo do número de matrículas nas dependências privadas,

e certo aumento em dependências da rede federal de ensino, atenuaram o movimento de queda no número de matrículas, conforme podemos constatar com os dados do gráfico 08.

**Gráfico 08 – Variação no número de matrículas na Educação Básica por dependência administrativa no estado do Pará entre 2011 e 2018**



**Fonte:** elaboração do autor com base em dados das Sinopses estatísticas/INEP de 2011 a 2018.

A diminuição no número de matrículas nas redes públicas de ensino durante os dois últimos mandatos de Almir Gabriel no governo do estado do Pará foi considerável. Foram 96.456 matrículas a menos na rede estadual de ensino e 54.434 nas redes municipais, totalizando uma redução de mais de 150 mil matrículas. Por outro lado, os dados indicam crescimento considerável de 52.761 matrículas em dependências privadas de ensino e certo crescimento das matrículas na rede federal de ensino, muito embora sua participação na oferta de educação básica não passou de 15 mil matrículas no mesmo período.

Apesar da diminuição das matrículas das redes públicas as demandas de Educação Básica no estado do Pará continuam latentes, conforme indica a tabela 16 sistematizada com dados publicados pelo site de monitoramento do PNE referentes à taxa de escolarização por faixa etária nos anos de 2016, 2017 e 2018.

**Tabela 16 – Taxa de escolarização no Pará por faixa etária nos anos de 2016 a 2018 (em %)**

FAIXA ETÁRIA	2016	2017	2018
0 a 3 anos	15,10	20,90	20,00
4 a 5 anos	89,60	90,60	89,60
6 a 14 anos	97,30	97,40	97,00
15 a 17 anos	91,10	88,20	89,50

**Fonte:** elaboração do autor com base em dados do *site* de monitoramento do PNE.

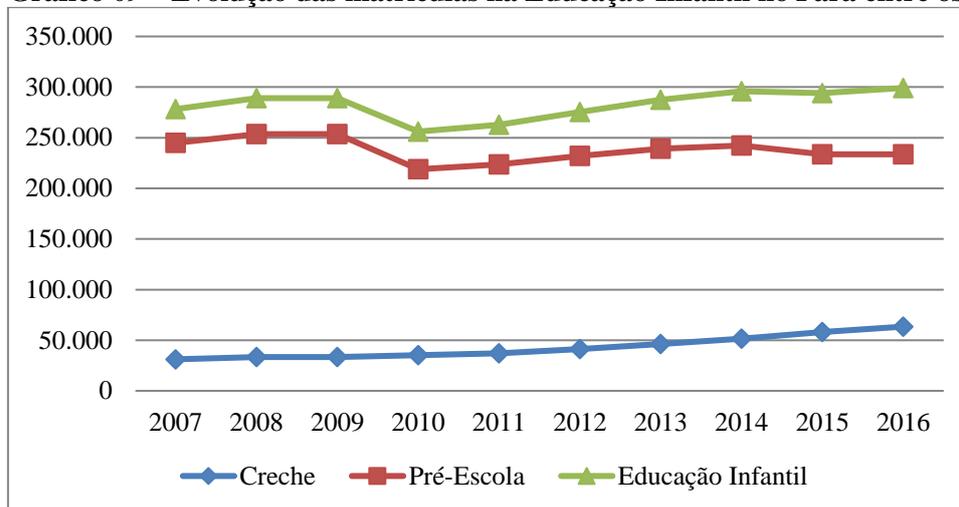
A tabela 16 mostra que houve uma oscilação entre 2016 e 2018, na maioria das faixas etárias. A taxa de crianças com idades até 03 anos de idade matriculadas em creches passou de 15,10% em 2016 para 20,00% em 2018. Para a faixa etária entre 04 e 05 anos, chegou a registrar uma projeção de 90,60% de atendimento em 2017, contudo, em 2018, ainda tinha 10,40% da população nessa faixa etária fora da escola no Estado do Pará. Quanto à faixa de 6 a 14 anos, houve regressão no atendimento, passando de 97,30% de atendimento em 2016 para 97% em 2018, movimento parecido à faixa de idade ideal para cursar o Ensino Médio (15 a 17 anos) que teve atendimento reduzido de 91,10% para 89,50% no mesmo período.

Rolim (2021), ao analisar o movimento das matrículas na Educação Básica no Estado do Pará, avalia que a diminuição do atendimento pela rede estadual de ensino se deu “[...] sob o argumento equivocada da divisão de responsabilidades entre os entes no provimento da educação [...]” (Rolim, 2021, p. 65), especialmente se considerar a previsão Constitucional com redação alterada pela EC nº 14/96 que indica que os municípios terão atuação prioritária na oferta do ensino fundamental e da educação infantil e a os Estados e o Distrito Federal na oferta de ensino fundamental e médio (Brasil, 1996). E, para sustentar sua avaliação sobre os equívocos da municipalização do ensino fundamental, Rolim (2021) apresenta três pontos centrais: primeiro afirma que “prioritariamente não é exclusivamente”; o segundo deriva do primeiro, haja vista que “o ensino fundamental continua sob a responsabilidade dos governos estaduais” e; por terceiro resgata que a universalização do ensino obrigatório estabelecido na Constituição Federal pela EC nº 59/2009 indica que é dever do Estado assegurar a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (Brasil, 2009) além disso EC nº 14, de 1996 previu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definiriam formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino obrigatório. Com esses três pontos, a autora conclui que a responsabilidade do governo do Estado no atendimento e financiamento da educação básica permanece, apesar da movimentação das matrículas indicarem uma concentração da rede estadual na oferta do Ensino Médio.

Por outro lado, os dados indicam limites na ampliação do atendimento rumo à universalização da Educação Básica. Esses limites, segundo Rolim (2021), estão relacionados com a capacidade reduzida de financiamento dos governos municipais e do aumento de suas atribuições com a municipalização do ensino e retração do atendimento da rede estadual na educação infantil e ensino fundamental. Os gráficos 9 e 10 evidenciam a evolução das matrículas das principais etapas e modalidades no contexto do FUNDEB e possibilitam analisar esses limites.

O gráfico 09 expõe dados da evolução das matrículas na Educação Infantil entre os anos de 2007 e 2016.

**Gráfico 09 – Evolução das matrículas na Educação Infantil no Pará entre os anos de 2007 e 2016**

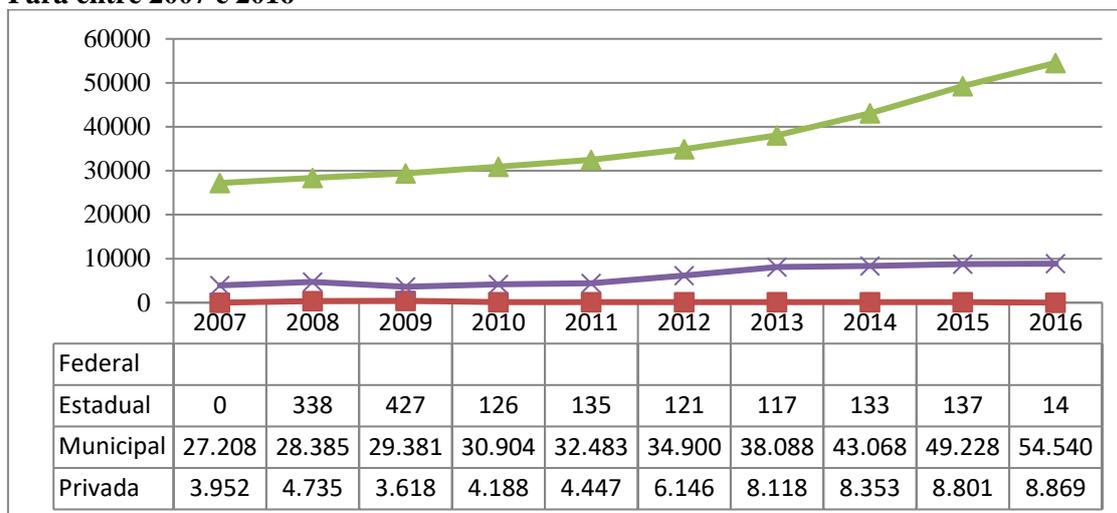


**Fonte:** elaboração do autor com base em dados das Sinopses estatísticas/INEP de 2007 a 2016.

Os dados do gráfico 09 evidenciam que o movimento das matrículas na educação infantil foi de oscilação, percebe-se certo crescimento até 2009, seguido de decréscimo acentuado em 2010 e, retomada gradual do crescimento até 2016. No que tange às matrículas em pré-escolas, a oscilação inicial acompanhou o movimento do total de matrículas na educação infantil, com menor número registrado no ano de 2010. Na sequência, ocorreu um movimento de recuperação no número de matrículas, contudo, termina o período em análise sem alcançar o patamar verificado no ano de 2007. Quanto às matrículas em creches, houve crescimento constante, passando de 31.160 matrículas em 2007 para 63.423 em 2016, ou seja, um crescimento de 103,54%. Contudo, a taxa de atendimento estimada pelo SIDRA/IBGE no último ano da série continuou muito baixo (14,00% em creches e 86,40% em pré-escolas).

Ao observar esses mesmos dados agrupados por dependência administrativa, é possível identificar outras movimentações que igualmente indicam limitações quanto ao atendimento da Educação Infantil em creches no estado do Pará, conforme podemos observar no gráfico 10.

**Gráfico 10 – Matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa no Estado do Pará entre 2007 e 2016**

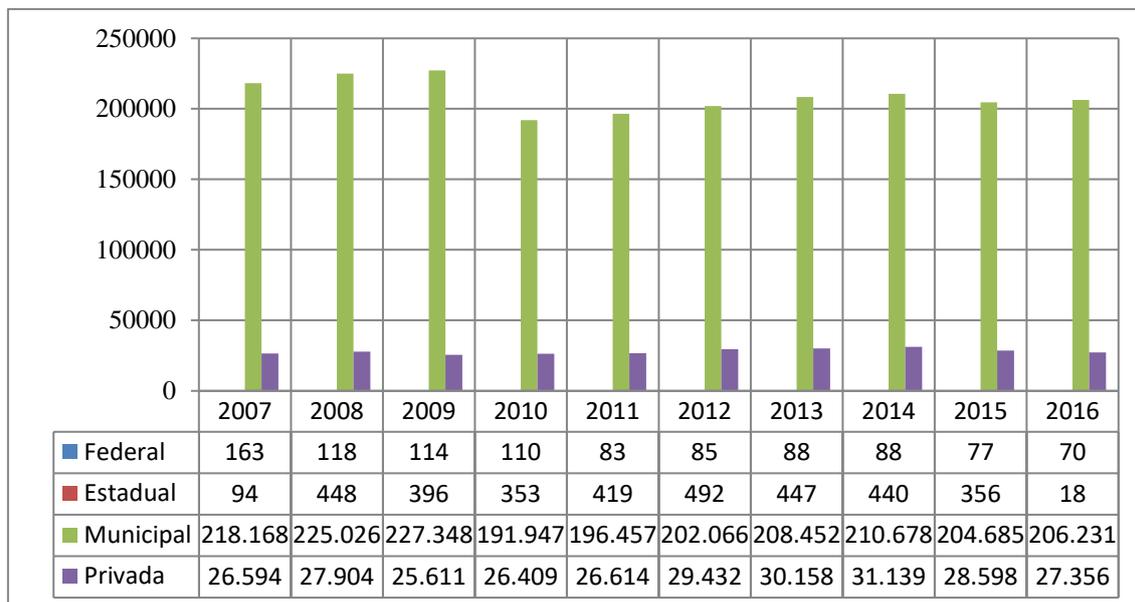


**Fonte:** elaboração do autor com base em dados das Sinopses estatísticas/INEP de 2007 a 2016.

Os dados revelam o crescimento das matrículas em creches. Esse crescimento se dá especialmente pela ampliação das redes municipais e privadas de ensino. As matrículas em dependências municipais passaram de 27.208 em 2007 para 54.540 em 2016, ou seja, um crescimento de 100% em relação primeiro ano em análise. Destaca-se igualmente a ampliação do número de matrículas nas creches particulares e a reduzida participação das redes Estadual e nenhuma participação da rede Federal de ensino na oferta de matrículas em creches no estado do Pará.

Por outro lado, as matrículas em pré-escolas apresentaram movimento com certa similaridades em alguns pontos ao movimento das matrículas em creches e e divergencias em outros, conforme podemos observar no gráfico 11.

**Gráfico 11 – Matrículas na pré-escola por dependência administrativa no Estado do Pará entre 2007 e 2016**



**Fonte:** elaboração do autor com base em dados das Sinopses estatísticas/INEP de 2007 a 2016.

O gráfico 11 evidencia a concentração da oferta de matrículas em pré-escolas nas dependências municipais, contudo, o movimento apresentou oscilações com pico em 2009 quando foram registradas 227.348 matrículas e em 2010 o ano com menor número de crianças com idade de 04 e 05 anos de idade matriculadas em estabelecimentos municipais de ensino, sendo que o último ano da série histórica em análise apresentou decréscimo de 5,47% no número de matrículas em pré-escolas municipais. Por outro lado, o movimento das matrículas em dependências privadas apresentou pequenas oscilações e, em 2016, tinha 762 matrículas a mais que em 2007. Embora tenham algumas matrículas em dependências federais e estaduais, elas são insignificantes diante dos desafios postos à oferta educacional em pré-escolas.

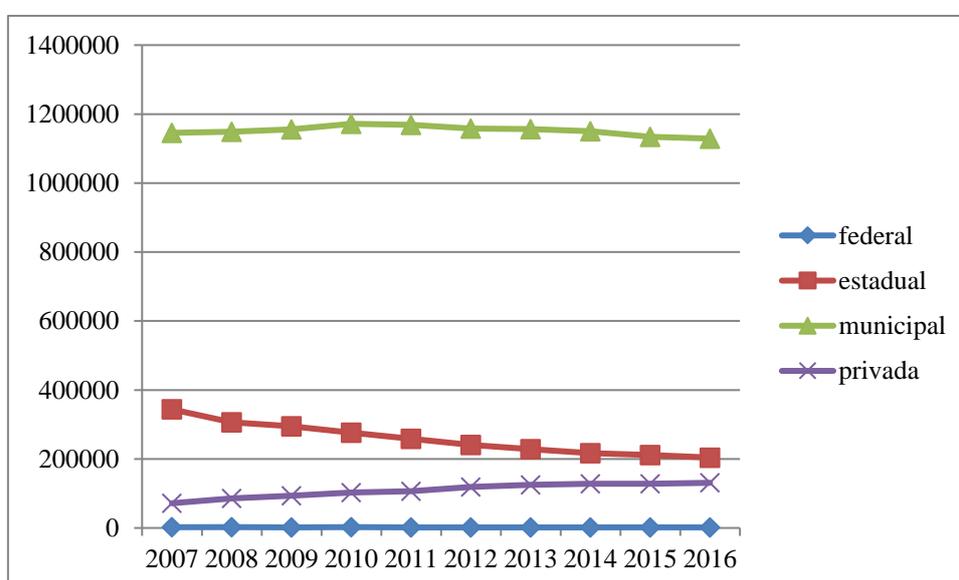
Rolim (2021), ao analisar o atendimento à educação infantil por dependência administrativa, indica que a política de fundo, mesmo nos moldes FUNDEB, apresentou limitações no que tange à expansão da oferta da educação para essa etapa da Educação Básica. Vejamos:

O atendimento à educação infantil, quando observado por dependência administrativa, evidencia que a política de municipalização, viabilizada pela política de fundos - Fundef, pode ter atuado como um impeditivo na expansão das matrículas nessa etapa da educação básica, visto que a maioria dos municípios não dispõe das mesmas condições de financiamento que os governos estaduais e os custos de manutenção dessa etapa são mais elevados. Contraditoriamente, no Fundef, essas matrículas não eram consideradas para efeito de redistribuição dos recursos, mas incorporadas pelo FUNDEB. Ainda assim, a expansão foi muito aquém do previsto no PNE (Rolim, 2021, p. 77 – 78).

Destaca-se que, segundo a meta 01 do PNE, no ano de 2016, a oferta educacional para crianças de 4 e 5 deveria ser universalizada nesse ano e expandir a oferta nas creches para no mínimo 50% das crianças até 3 anos de idade até 2024. Contudo, o atendimento em pré-escolas, em 2016, era de apenas 86,40% da população com essa faixa etária e o número de crianças em matriculadas em creches correspondia a 14,00% da população estimada com até 3 anos neste mesmo ano.

No que tange ao atendimento no ensino fundamental no período analisado, os dados de matrícula por dependência administrativa indicam variações necessária de serem analisadas.

**Gráfico 12 - Matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa no Estado do Pará entre 2007 e 2016**



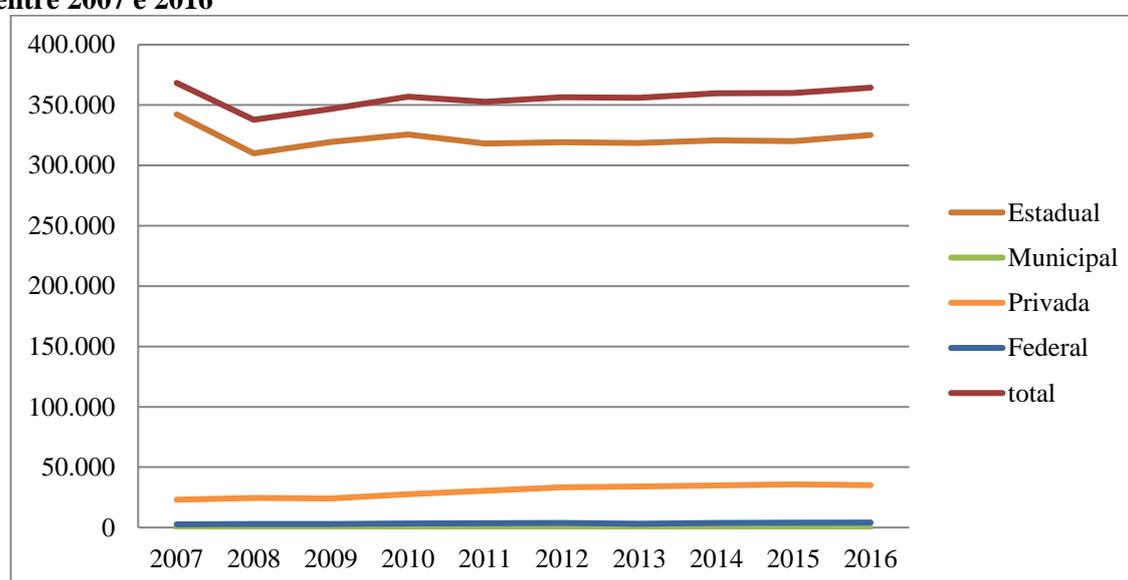
**Fonte:** elaboração do autor com base em dados das Sinopses estatísticas/INEP de 2007 a 2016.

Embora apresentasse um percentual maior que 97% das crianças com idade entre 6 e 14 anos matriculadas no Ensino Fundamental no ano de em 2016, ainda tinha crianças nessa faixa etária fora da escola, ou seja, apresentavam-se dificuldades de universalização dessa etapa da Educação Básica no estado. Os dados do gráfico 12 indicam que, apesar dessa dificuldade, houve diminuição no número de matrículas no ensino fundamental em dependências das redes estadual e municipais de ensino. Entre 2007 e 2016, o número de matrículas estaduais no ensino fundamental sofreu uma diminuição de mais de 40%, representando quase 140 mil matrículas a menos em 2016 do que no ano de 2007. Nas dependências municipais, ocorreu diminuição em percentual bem inferior (1,43%) resultante da diminuição no número de matrícula no ensino fundamental menor em 10,43% e crescimento no número de matrícula no ensino fundamental maior em 20,76%.

Contrariamente ao movimento de queda no número de matrículas nas dependências estaduais e municipais houve crescimento significativo no número de matrículas em dependências privadas de ensino. O total de matrículas nessas dependências passou de 71.730 matrículas em 2007 para 130.895 em 2016, representando uma variação de 82,48%. Esse crescimento não foi uniforme, sendo que o crescimento das matrículas privadas nas séries iniciais do Ensino Fundamental foi de 100,56% (mais que o dobro) enquanto que nas séries finais do ensino Fundamental o crescimento foi de 61,24%.

Quanto à evolução do atendimento de matrículas no Ensino Médio, observa-se uma concentração da atuação nas rede estadual, conforme mostra o gráfico 13.

**Gráfico 13 – Matrículas no Ensino Médio ( por dependência administrativa no Estado do Pará entre 2007 e 2016**



**Fonte:** elaboração do autor com base em dados das Sinopses estatísticas/INEP de 2007 a 2016.  
**Obs.** Foram consideradas as matrículas no Ensino Médio, Ensino Médio, Ensino Médio Integrado e/Normal – técnico.

O gráfico 13 mostra que houve diminuição de 3902 matrículas no número no total de matrículas no Ensino Médio. O Movimento expresso no gráfico indica um decréscimo considerável entre 2007 e 2008, seguido de gradual recuperação, sendo registrado no ano de 2016 um total de 354.418 matrículas nessa etapa da Educação Básica, ou seja, 98,04% do número registrado em 2007. Essa variação foi definida basicamente pela variação da rede estadual e pelo crescimento no número de matrícula privadas. Se por um lado a recuperação no número de matrículas em dependências estaduais foi menor, haja vista que o número de matrículas registrado em 2016 foi 94,08% do número de matrículas contabilizados em 2007, por outro lado, as matrículas em dependências privadas de ensino tiveram 52,17% de matrículas a mais no mesmo período, passando de 23.055 matrículas em 2007 para um total de 35.083 no ano de 2016. Cabe destacar que a

participação dos municípios e da união no número de matrículas no Ensino Médio é muito pequena, sendo que juntas representavam em torno de 1% das matrículas no Ensino Médio em toda série histórica. Cabe destacar que a taxa de atendimento para pessoas com idade entre 15 e 17 anos de idade<sup>26</sup> em 2016 era de 91,10%, sendo que esse percentual não chega a 87% no meio rural.

Esses resultados permitem avaliar os limites da política de fundos nos moldes do FUNDEB, pelo menos no que tange à variação do atendimento. A partir de 2007, as matrículas passaram a ser, majoritariamente, em dependências municipais, tanto na Educação Infantil quanto no Ensino Fundamental. Por outro lado, a maioria absoluta das matrículas no Ensino Médio é em dependências estaduais, sendo que a segunda maior participação se dá por matrículas em dependências privadas de ensino, que chegou no último ano da série em análise, a ser responsável por 10% das matrículas nessa etapa da Educação Básica. Rolim (2021) avalia ter havido pontos positivos, especialmente no que se refere a redução das desigualdade entre as redes no valor do gasto-aluno, contudo, destaca que “[...] não as eliminou, assim como pouco se avançou na valorização dos professores em termos das condições de trabalho nas escolas públicas” (Rolim, 2021, p. 82).

As reflexões realizadas nesta seção buscaram, em um primeiro momento, analisar a garantia do direito à educação no Pará expondo a política educacional que direcionaram a política educacional dos governos do estado no contexto histórico em que foram implementados o Fundef e FUNDEB. Discutiu-se a taxa de atendimento e os limites à garantia ao direito à educação para todos. Por fim, discutem-se os desafios postos frente a atual estrutura de financiamento da educação por meio da variação do GAAP-MDE, GAA-MDE.

Na próxima seção serão contrastados dados das renúncias de receita, com a variação dos valores de Gasto potencial e GAAP-MDE e GAA-MDE considerando seus valores a partir da origem de receita, visando evidenciar possíveis efeitos de um sobre o outro.

---

<sup>26</sup> Faixa etária prevista como ideal para que os jovens estejam matriculadas no Ensino Médio.

## 5 EFEITOS DA POLÍTICA DE RENÚNCIA NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

*O capital total  $C$  divide-se no capital constante  $c$  e no capital variável  $v$  e produz um mais-valor  $m$ . À razão entre esse mais-valor e o capital variável adiantado,  $m/v$ , chamamos de taxa de mais-valor e simbolizamos com  $m'$ . Assim,  $m/v = m'$  e, conseqüentemente,  $m = m'v$ . Se esse mais-valor se refere ao capital total, em vez de ao capital variável, então ele se chama lucro ( $l$ ), e a relação entre o mais-valor  $m$  e o capital total  $C$ ,  $m/C$ , chama-se taxa de lucro ( $l'$ ).*

(O capital, Livro III, Marx)

A epígrafe que inaugura a presente seção, retirada do Livro III de “O Capital”, apresenta objetivamente a posição de Marx sobre as relações entre capital, trabalho e mais-valor no modo de produção capitalista. Nela, Marx (2017) explica que a taxa de mais valor é resultante da relação entre o mais-valor e o capital variável, por outro lado, a taxa de lucro refere-se à relação entre o mais valor e o capital total. Analisando exaustivamente as possíveis variações dos elementos presentes nessas relações, explica-se que o crescimento do capital constante aplicado ao contínuo desenvolvimento tecnológico nos processos de produção, sem ser acompanhado de crescimento do capital variável (força de trabalho), na mesma proporção, resulta em queda gradual na taxa de lucro geral. Essa formulação foi transposta por Marx na “Lei da queda tendencial da taxa de lucro” que, em linhas gerais, revela uma das grandes contradições iminentes ao capital: dificuldades da manutenção da lucratividade, sendo esse um dos epicentros da crise do capital.

Nesse contexto, o fundo público é acionado para desempenhar papel fundamental na reestruturação do processo de acumulação do capital de recuperação taxa de lucro, seja por meio de investimento público para impulsionar a economia, seja gerando demanda por produtos e serviços e/ou gerando benefícios para o setor privado. Contudo, conforme foi abordado na seção 02, a constituição e destinação do fundo público é permeada por uma intensa disputa que se espalha por todas as dimensões da sociedade, mas que, em última instância, pode ser sintetizada nas forças que atuam na definição da alocação dos recursos do fundo público, seja no interesse da reestruturação do capital e recomposição da taxa de lucros, seja na reprodução da força de trabalho, diminuindo os efeitos deletérios da exploração direta de mais-valia por meio de políticas sociais.

Nessa ótica, a disputa pelo fundo público reflete os conflitos de interesses e de poder presentes na sociedade, sendo que o orçamento público é espaço privilegiado para a luta entre diversos atores sociais visando ter seus interesses incluídos e ou ampliados na peça orçamentária, contudo, não é espaço único.

Diferentemente da dimensão fiscal, que se concentra na arrecadação de recursos para financiar as atividades governamentais, a dimensão extrafiscal, embora seja parte da política fiscal e tributária, se refere a objetivos ou efeitos desejados que vão além da simples arrecadação de receitas para o Estado, abrangem uma série de propósitos secundários a serem almejados e que, assim como as ações direcionadas pela peça orçamentária, nem sempre condizem aos objetivos comuns a todos conforme anunciados no processo de formulação das leis que os regulamentam.

As Políticas de renúncia de receita tributária se enquadram como uma política da dimensão extrafiscais, que por meio da redução da alíquota de impostos, isenções fiscais e outros benefícios tributários os governos abrem mão de parte da arrecadação de impostos, taxas ou outras obrigações tributárias que teriam direito a receber dos contribuintes, concedendo benefícios tributários a determinados setores, atividades ou grupos sociais.

Ocorre que a instituição de renúncias de impostos se não forem bem planejadas e com previsão clara de como o montante de recursos renunciados devem ser compensados, acabam por ter resultados com reflexos significativo nas políticas públicas, na distribuição de recursos e na qualidade de vida da maioria da população.

Assim, a presente seção analisa os possíveis efeitos das renúncias de receita de impostos estaduais no financiamento da educação no estado do Pará. Parte-se do pressuposto de que as posições dos governos estaduais, que estiveram no poder no período em análise, quanto à política fiscal foram centralizadas, por um lado, por ajustes e busca de superávits primários, limitando ao mínimo possível os gastos sociais e, por outro, por adoção de uma política de renúncias de receita tributárias, justificadas como necessárias para atender aos interesses do Estado no que tange ao desenvolvimento econômicos mas que, inevitavelmente, representa perda de receitas que deveriam ser destinadas à educação, haja vista que a principal fonte de financiamento da Educação Básica advém da vinculação de impostos.

A análise em questão foi realizada em dois momentos. No primeiro, analisa-se as possíveis relações entre as renúncias de receita de impostos estaduais estimadas pelo governo do estado e três dimensões relacionadas ao financiamento e oferta da Educação Básica: receita, despesas e número de matrículas. Cabe destacar que as três dimensões foram analisadas considerando a existência de uma forte relação entre as receitas renunciadas e a evolução do

número de matrículas constatada a partir da análise de regressão e de variância (anova) realizada preliminarmente, fundamental na análise da relação do montante receitas renunciadas e os valores de GAAP, GAA e MP-REN. Em um segundo momento, analisa-se a os indicativos de compensação da registrado nos Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, anexo das LOAS, visando evidenciar se elas possibilitam assegurar os recursos que deveriam ser destinados à educação pública caso o Estado não os tivesse renunciado, ou se configuram como mais uma estratégia de repasse do fundo público para a reprodução do capital, com efeitos deletérios ao financiamento das políticas sociais e, em especial, ao da educação, que tem sua principal receita na vinculação de impostos.

### 5.1 ANÁLISE DE REGRESSÃO SIMPLES PARA AS VARIÁVEIS MATRÍCULA E RENÚNCIA

Nas análises realizadas na seção anterior, discutiu-se evolução da garantia do direito à educação no estado do Pará buscando revelar como os governadores do estado conduziram a política de acesso à educação no contexto do Fundef e FUNDEB. Evidenciou-se as limitações colocadas pela estrutura de financiamento da educação em garantir o direito à educação para todos os paraenses, além de mensurar a evolução do valor do Gasto Aluno Ano Potencial e Real a partir da divisão das receitas e despesas de MDE pelo número de alunos na rede estadual de ensino e revelar os desafios postos à garantia da oferta educacional no estado do Pará. De modo geral, a própria estrutura do financiamento no Brasil indica uma forte relação entre o número de matrícula nas redes públicas de Educação Básica e as receitas e despesas de MDE. Contudo, a relação entre renúncia de receita e matrículas não possuem as mesmas características, sendo necessário a realização preliminar de uma análise estatística de regressão simples para verificar a possibilidade relacionar as receitas renunciadas e variáveis que tem o número de matrículas como parte constituinte, como é o caso do GAAP-MDE e GAA\_MDE, entre outros.

Nesse sentido, para identificar a força ou a relação de explicação entre as variáveis Matrícula (variável dependente y) e Renúncia (variável independente x), realizou-se uma análise de regressão e de variância (anova) no Excel, considerando dos dados da tabela 17:

**Tabela 17 – Número de matrículas e Renúncia de Receita de impostos estaduais no Estado do Pará no período entre 2005 e 2016**

Ano	MATRÍCULAS	RENÚNCIA
2005	797.229	596.770.799,08
2006	791.204	560.936.316,12
2007	790.342	634.871.227,79

2008	719.708	689.322.046,15
2005	724.213	1.090.474.114,14
2010	710.954	1.208.840.460,45
2011	681.405	1.060.750.927,13
2013	644.322	1.269.563.516,79
2014	632.309	1.425.649.827,77
2015	621.106	1.168.878.428,09
2016	611.508	1.267.215.389,79

Fonte: elaboração do autor com base em sinopses estatísticas do Censo Escolar e estimativa e compensação da renúncia de receita anexo à LOAs de 2005 a 2016.

Os dados da tabela 17 foram submetidos ao teste estatístico:

$H_0 : \beta_1 = 0$

$H_a : \text{Não } H_0$

$P = 0,05$  (95% de nível de significância)

No teste,  $\beta_1 = 0$  significa que não há relação de explicação entre as variáveis. É de interesse rejeitar a hipótese nula ( $H_0$ ) e aceitar a hipótese alternativa ( $H_a$ ).

Os resultados do teste estatístico de regressão estão organizados na tabela 18:

**Tabela 18 – Estatística de Regressão entre as variáveis variável X (renúncia) e variável y (Matrícula) no Estado do Pará no período entre 2005 e 2016**

Estatística de regressão	
R múltiplo	0,886243739
<b>R-Quadrado</b>	<b>0,785427964</b>
R-quadrado ajustado	0,761586627
Erro padrão	34199,28991
Observações	11

Fonte: elaboração do autor com base em sinopses Estatísticas do Censo Escolar e Estimativa e compensação da renúncia de receita anexo à LOAs de 2005 a 2016, com retorno de análise estatística de regressão realizada pelo Programa Excel.

O resultado encontrado para o coeficiente de determinação (R-Quadrado) = 0,7854 (78,54%), indica uma forte correlação entre as variáveis. Define a representatividade da variável X (renúncia) para explicar o comportamento da variável y (Matrícula). O R-Quadrado encontra-se plotado no intervalo  $0 < \text{R-Quadrado} < 100\%$ , ou seja, quanto mais próximo de 100%, maior será a representatividade da variável X ao explicar o comportamento da variável Y.

A análise estatística de regressão realizada pelo programa Excel retorna também como os dados de análise de variância conforme dispostos na tabela 19.

**Tabela 19 – Análise de Variância (ANOVA) entre as variáveis variável X (renúncia) e variável y (Matrícula) no Estado do Pará no período entre 2005 e 2016**

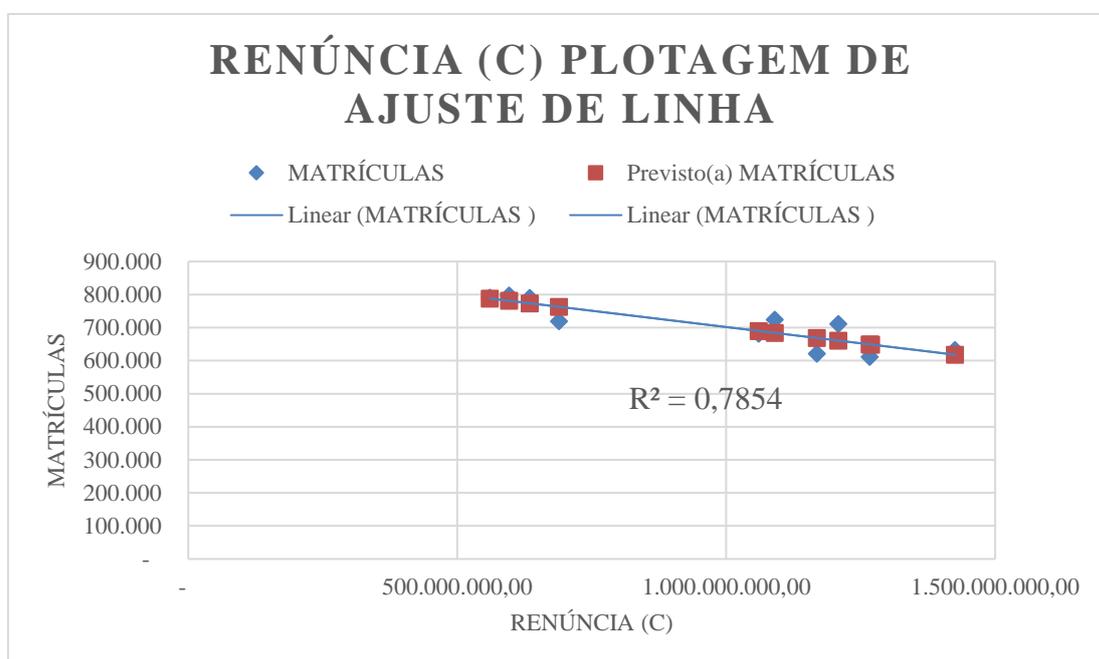
ANOVA					
	<i>Gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>	<i>F de significação</i>
Regressão	1	38530968479	38530968479	32,94395589	<b>0,000279913</b>
Resíduo	9	10526322872	1169591430		
Total	10	49057291351			

Fonte: tabela 18, com retorno de análise estatística de regressão realizada pelo Programa Excel.

A tabela de análise de Variância (ANOVA) mostra que o valor encontrado para o F de significação (P-valor) é menor que o nível de significância definido ( $0,0002 < 0,05$ ), Isso indica a rejeição da hipótese nula ( $H_0$ ), ou seja,  $\beta_1 \neq 0$ . E aceita-se a hipótese alternativa de que o comportamento das renúncias pode explicar o comportamento das matrículas.

O gráfico 14 evidencia-se a plotagem de ajuste da linha evidenciando o comportamento inversamente proporcional entre renúncia de receitas de impostos estaduais e a evolução do número de matrícula na rede estadual de ensino. Vejamos:

**Gráfico 14 – Plotagem de ajuste da linha da análise de regressão ( $R^2$ ) entre as variáveis variável X (renúncia) e variável y (Matrícula) no Estado do Pará no período entre 2005 e 2016**



Fonte: Tabela 18, com retorno de análise estatística de regressão realizada pelo Programa Excel.

A linha de ajuste do  $R^2=0,7854$  indica um comportamento inverso entre a variável X (Renúncia) e a variável Y (matrículas), ou seja, quanto maior o volume de renúncias de receita de impostos estaduais menor é o número de matrículas na rede estadual de ensino no Pará. Cabe destacar que tanto as análises estatística de regressão quanto as de variância não se firmam em

relações de causalidade, não sendo possível afirmar que o movimento de uma variável causa a movimentação da outra. Contudo, a análise de regressão entre essas duas variáveis indica com possibilidade estatística haver correlação entre as variáveis avaliados como suficientes para construir indicadores de análise de possíveis efeitos das renúncias de receita no financiamento da Educação Básica da rede Estadual de Ensino no Estado do Pará.

## 5.2 RENÚNCIAS E SEUS EFEITOS NAS RECEITAS DE IMPOSTOS ESTADUAIS NO PARÁ

A Educação Básica Pública no Brasil tem como principal fonte de receitas recursos advindos da vinculação de impostos, cabendo aos estados a aplicação mínima de 25% desses recursos em MDE, sejam eles resultantes de arrecadação própria ou de transferências constitucionais. Assim, toda e qualquer ação ou política que altere a arrecadação de impostos afeta o financiamento da Educação.

Os dados dispostos na tabela 20 evidenciam a movimentação da Receita Bruta de Impostos Estaduais (RBI – E), da Receita líquida de Impostos Estaduais (RLI- E) e das Renúncias de impostos do Governo do Estado do Pará ocorridas entre 2005 e 2016. Esses dados ajudam na análise dos possíveis efeitos das renúncias de receitas na arrecadação de impostos estaduais e possibilitam a simulação de acréscimo na arrecadação ao projetar as renúncias como receita de impostos arrecadada.

**Tabela 20 – Comparação entre da Receita Bruta de Impostos, Receita Líquida de Impostos e as estimativas de renúncias de receita de impostos no Estado do Pará entre 2005 e 2016 (em Milhões de Reais)**

ANO	RBI E (A)*	RLI E (B)**	RENÚNCIA (C)	C/A%	C/B%
2005	6.304,27	4.713,05	596,77	9,47	12,66
2006	7.181,21	5.377,03	560,94	7,81	10,43
2007	7.673,72	5.758,90	634,87	8,27	11,02
2008	8.203,13	6.133,92	689,32	8,40	11,24
2009	8.511,11	6.368,27	1.090,47	12,81	17,12
2010	9.179,11	6.868,82	1.208,84	13,17	17,60
2011	9.610,65	7.195,01	1.060,75	11,04	14,74
2012	11.357,84	8.526,02	886,37	7,80	10,40
2013	12.213,10	9.184,52	1.269,56	10,40	13,82
2014	13.031,89	9.812,37	1.425,65	10,94	14,53
2015	12.810,38	9.688,56	1.168,88	9,12	12,06
2016	12.373,20	9.383,03	1.267,22	10,24	13,51

renúncia da receita, anexo às Leis Orçamentárias Anuais (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de Dezembro de 2018.

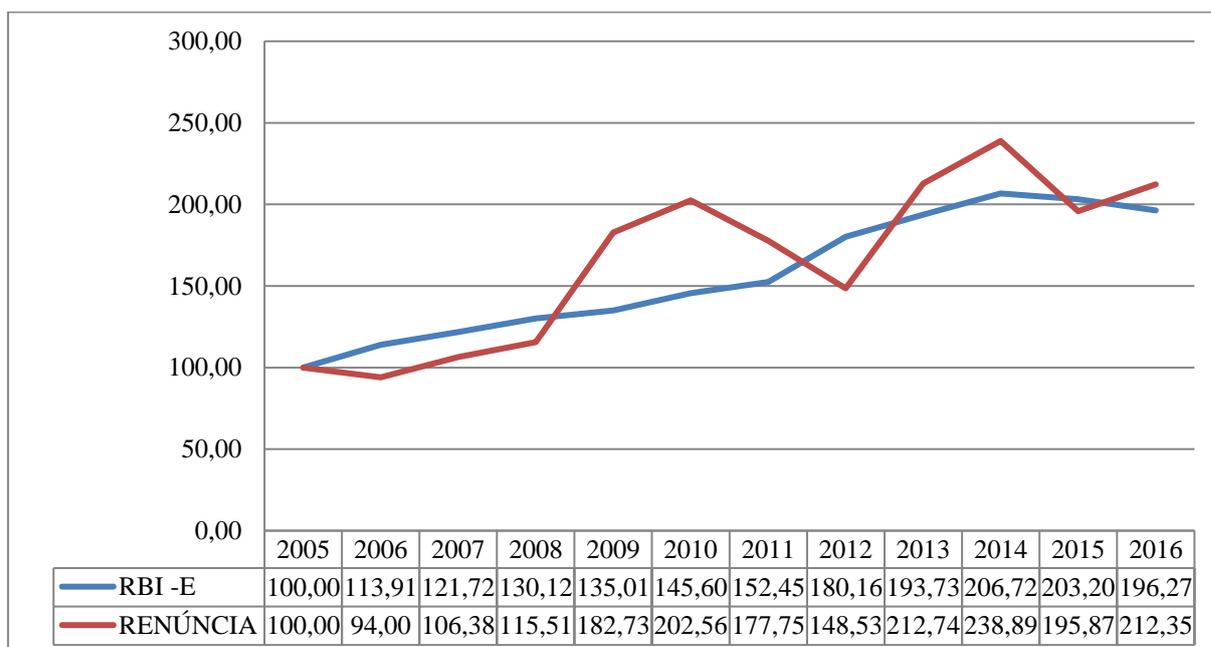
\* Receita Bruta de Impostos Estaduais (RBI – E), portanto excluídas as receitas de transferências constitucionais originárias de impostos.

\*\* Receita líquida de Impostos Estaduais (RLI- E)

Os dados da tabela nº 20 indicam que os valores das renúncias de receita de impostos estaduais apresentam comportamento variável. Em valores absolutos, as renúncias têm menor expressão no ano de 2005, quando foi estimado em 596,77 milhões de reais, por outro lado, foi mais expressivo no ano de 2014 quando a estimativa foi maior que 1.425 milhões de reais. Em comparação às RBI-E e às RLI-E, as renúncias estimadas apresentaram percentuais mínimos correspondentes a 7,80% e 10,40% registrados no ano de 2010 e os percentuais máximos foram os registrados no ano de 2010 quando as renúncias de receita equivaleram a 13,17% das RBI-Estado e 17,60% das RLI-Estado.

A tabela 20 revela considerável oscilação das renúncias de receita. Em alguns anos essa oscilação é acompanhada de variação da RBI-E em mesmo sentido e, em outros, em sentido contrário. Essa movimentação pode ser observada no gráfico 15, que trata da variação da Receita Bruta de Impostos e da estimativa de renúncias de impostos no Estado do Pará entre 2005 e 2016 em percentuais de diminuição ou crescimento, tendo como referência o ano de 2005 igual a 100%.

**Gráfico 15 – Variação da Receita Bruta de Impostos e da estimativa de renúncias de impostos no Estado do Pará entre 2005 e 2016**



Fonte: Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e Estimativa de compensação da renúncia da receita, anexo às Leis Orçamentárias Anuais (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de Dezembro de 2018.

\* Receita Bruta de Impostos Estaduais (RBI – E), portanto excluídas as receitas de transferências constitucionais originárias de impostos.

O gráfico 15 evidencia que as renúncias de receita e a RBI-E oscilaram em mesmo sentido entre os anos de 2006 a 2010, 2012 a 2014 e 2013 a 2015. Por outro lado, entre os anos de 2005 e 2006; 2010 e 2012 e 2015 e 2016, o movimento entre as renúncias de receita e a RBI-E se deu em sentido contrário, ou seja, enquanto uma apresentava crescimento a outra oscilava no sentido decrescente.

Destaca-se na análise dos dados que o governo do estado do Pará abdica considerável volume de recursos de impostos estaduais por meio da política de renúncia de receitas. Parte desses recursos, caso não fossem renunciados, deveriam receber tratamento conforme previsto na Constituição Federal e demais legislações tributárias em vigor no país. Assim, uma parcela seria transferida para os municípios a título de “Transferências Constitucionais” e outra parcela se efetivaria com “Receita Líquida de Impostos”, dos quais o Governo do Estado deveria aplicar no mínimo 25% em MDE.

Na tabela 21 apresentam-se dados do montante de receitas renunciadas e a simulação dos efeitos na RLI – E nas Transferências Constitucionais dos impostos estaduais aos municípios do estado do Pará. Nessa tabela foram utilizados os mesmos percentuais de divisão da RBI - E no período em análise.

**Tabela 21 – Simulação da divisão da renúncia de receitas estimada entre RLI –E e Transferências constitucionais aos municípios no Estado do Pará entre 2005 e 2016 (em milhões de Reais)**

ANO	RENÚNCIA DE RECEITA	% aplicada à RBI - E*		RENÚNCIA DE RECEITA	
		RLI-E	TRANSF MUNIC	RLI	TRANSF MUNIC.
2005	596,77	74,76	25,24	446,14	150,63
2006	560,94	74,88	25,12	420,01	140,93
2007	634,87	75,05	24,95	476,45	158,42
2008	689,32	74,78	25,22	515,44	173,88
2009	1.090,47	74,82	25,18	815,93	274,55
2010	1.208,84	74,83	25,17	904,59	304,25
2011	1.060,75	74,86	25,14	794,13	266,62
2012	886,37	75,07	24,93	665,38	221,00
2013	1.269,56	75,20	24,80	954,74	314,82
2014	1.425,65	75,30	24,70	1.073,44	352,21
2015	1.168,88	75,63	24,37	884,03	284,85
2016	1.267,22	75,83	24,17	960,97	306,24

Fonte: Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e Estimativa de compensação da renúncia da receita, anexo às Leis Orçamentárias Anuais (2005 a 2016) , com dados atualizados pelo INPC a preço de Dezembro de 2016.

\* Receita Bruta de Impostos Estaduais (RBI – E), portanto excluídas as receitas de transferências constitucionais originárias de impostos.

\*\* Receita líquida de Impostos Estaduais (RLI- E)

A tabela 21 expõe, por um lado, os prejuízos aos municípios decorrentes das renúncias de receita de impostos concedidas pelo governo do Estado do Pará. A parcela dessas renúncias, que, por força de lei, seriam receitas de direito dos municípios e deveriam ser a eles repassadas, variam entre 140,93 milhões de reais em 2006 e 352,21 milhões em 2014, registrando mais de 306 no último ano da série. Esse dado, embora dialogue pouco com o objeto de estudo do trabalho, impõe reflexões sobre o alcance da política de renúncia tributária dos estados, haja vista que, embora sejam concedidas no âmbito estadual, seus efeitos são compartilhados com os municípios, contudo, sem a respectiva discussão com estes entes federados.

Por outro lado, mostra os efeitos das renúncias na composição da RLI-E que teve sua maior expressão no ano de 2014 quando se registrou mais de 1 bilhão de reais de receita renunciada. Recursos esses que deveriam ser acrescidos à RLI-E se elas ingressassem nos cofres públicos do Estado como receita arrecadada.

Merece destaque o fato de que a RLI-E é uma parcela significativa das receitas do Estado que financia grande parte das políticas sociais, e que toda variação dessa receita tem efeito quanti-qualitativo nas ações do estado a elas direcionadas. No caso específico do financiamento da educação básica, deveriam ser afetadas pela vinculação constitucional mínima de 25% dessa receita em MDE. Em outras palavras, ao renunciar receita de impostos estaduais sem o devido cuidado de prever formas de compensar tais perdas, todas as políticas públicas financiadas com essas receitas são comprometidas, no caso específico da educação, um quarto do montante renunciado.

Quanto a essa previsão legal a tabela 22 apresenta dados dos valores de receita de impostos em atenção ao mínimo constitucional de 25% com acréscimo simulado de 25% das RLI – RENÚNCIA e seus respectivos percentuais de participação da soma dos valores dessas receitas.

**Tabela 22 – Simulação da soma de 25% das RLI-E e de 25% das RLI Renunciadas pelo Estado do Pará entre 2005 a 2016 e seus respectivos percentuais de participação. (em milhões de Reais)**

ANO	25% DAS REC. CONSIDERANDO AS RENÚNCIAS	25% RLI –E (A)	25% RLI- RENUNCIA (B)	B/A%
2005	1.289,80	1.178,26	111,54	9,47
2006	1.449,26	1.344,26	105,00	7,81
2007	1.558,84	1.439,72	119,11	8,27
2008	1.662,34	1.533,48	128,86	8,40

2009	1.796,05	1.592,07	203,98	12,81
2010	1.943,35	1.717,20	226,15	13,17
2011	1.997,29	1.798,75	198,53	11,04
2012	2.297,85	2.131,50	166,34	7,80
2013	2.534,82	2.296,13	238,68	10,40
2014	2.721,45	2.453,09	268,36	10,94
2015	2.643,15	2.422,14	221,01	9,12
2016	2.586,00	2.345,76	240,24	10,24

Fonte: Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e Estimativa de compensação da renúncia da receita, anexo às Leis Orçamentárias Anuais (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de Dezembro de 2018.

\*\* Receita líquida de Impostos Estaduais (RLI- E), portanto excluídas as receitas de transferências constitucionais originárias de impostos.

A tabela coloca em evidência a desafetação de receitas de impostos gerados pelas renúncias de receita de impostos estaduais concedidas pelo governo do estado do Pará entre os anos de 2005 e 2016 sobre as receitas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Considerando o volume das estimativas de receitas renunciadas, observa-se que é possível a classificação em três blocos de anos com densidade dos efeitos sobre as RLI. O primeiro bloco refere-se à maioria dos anos em estudo (2009, 2010, 2013, 2014, 2015 e 2016) nos quais os 25% de RLI-RENÚNCIA ficaram acima de 200 milhões, tendo como maior previsão o montante de 268,36 milhões de reais, registrado no ano de 2014, equivalente a 10,94% das receitas de RLI-MDE. O segundo bloco agrega os anos de 2005 e 2008 e os anos de 2011 e 2012 que apresentaram perdas de receita à MDE entre 111,54 e 200 milhões de reais.

Destaca-se que o volume das RLI- RENÚNCIA e a respectiva fatia que deveria ser destinada à MDE, longe de ser inexpressiva, representa considerável diminuição dessa receita, equivalendo a 7,80% e 13,17% da receita líquida arrecadada, representando menor e maior percentuais respectivamente.

Esses efeitos podem ser analisados, também, a partir do Gasto Aluno Ano Potencial da receita líquida de impostos estaduais (GAAP-RLI-E), consistindo na razão entre 25% das receitas líquidas de impostos estaduais e o número de alunos matriculados na respectiva rede de ensino. Embora se efetive somente como “potencial”, o GAAP é um indicador que possibilita avaliar a capacidade de financiamento da educação dos entes federados com base no volume de receitas desconsiderando a redistribuição de recursos que ocorre em decorrência do FUNDEB e daqueles decorrentes da complementação da União ao FUNDEB. Na tabela 23, os dados estão dispostos de modo a possibilitar a análise dos efeitos das renúncias de receita no GAAP-RLI-E, incluindo a simulação da arrecadação das receitas renunciadas.

**Tabela 23 – Simulação dos efeitos da renúncia de receita no Gasto Aluno Ano Potencial da receita líquida de impostos estaduais (GAAP-RLI –E) do governo do Estado do Pará entre 2005 e 2016 (em milhões de Reais)**

ANO	GAAP – RLI-E*	GAAP – RLI – RENÚNCIA**	GAAP- RLI -E + RLI – RENUNCIA
2005	1.477,95	139,90	1.617,85
2006	1.699,00	132,71	1.831,71
2007	1.821,65	150,71	1.972,36
2008	2.130,70	179,05	2.309,74
2009	2.198,34	281,66	2.480,00
2010	2.415,35	318,09	2.733,44
2011	2.639,77	291,36	2.931,13
2012	3.211,23	250,61	3.461,83
2013	3.563,64	370,44	3.934,08
2014	3.879,58	424,41	4.304,00
2015	3.899,72	355,83	4.255,55
2016	3.836,02	392,87	4.228,89

Fonte: Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e Estimativa de compensação da renúncia da receita, anexo às Leis Orçamentárias Anuais (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de Dezembro de 2018.

\*\* Receita líquida de Impostos Estaduais (RLI- E), portanto excluídas as receitas de transferências constitucionais originárias de impostos.

**GAAP – RLI – E** = Gasto Aluno Ano Potencial em relação à receita líquida de impostos estaduais

**GAAP – RLI RENÚNCIA** = Gasto Aluno Ano Potencial em relação à receita líquida de impostos estaduais renunciado

Os dados da tabela evidenciam a desafetação de receitas de MDE no âmbito do governo do estado do Pará como diminuição considerável em alguns anos e com menor expressão em outros. Nota-se que GAAP-RLI-E apresenta crescimento considerável, contudo, vale ressaltar que esse crescimento é resultado do crescimento da receita de impostos no âmbito do estado combinado com uma expressiva diminuição na oferta de matrículas pelo governo do estado do Pará, com 185.721 matrículas a menos em 2016 em relação a 2005 (variação de -23,30%). Outro fato observável na Tabela nº 23 refere-se às perdas no valor do GAAP-RLI decorrentes da renúncia de receita tributária. Essas perdas variam entre 424,41 e 132,71 Reais por aluno/ano, registros de máximo e mínimo valor de GAAP – RLI – RENÚNCIA, respectivamente. A adição desses valores elevaria consideravelmente o gasto potencial da rede estadual possibilitando a ampliação da disponibilidade de recursos para custear os insumos necessários à Manutenção e desenvolvimento do Ensino. O acréscimo dos valores renunciados por aluno/ano em 2014, a título de exemplo, elevaria o valor do GAAP-RLI-E para R\$ 4.304,00 Reais, ou seja, valor superior de GAAP de toda série histórica sem considerar os valores renunciados. Com efeito bem menor, também a título de exemplo, o GAAP-RLI-E, no ano de 2006, teria valor elevado em 132,71 Reais por aluno/ano ao considerar as receitas renunciadas

nesse ano. Mesmo parecendo irrisório tal valor, ainda assim, consegue imprimir mudança no valor final de Gasto Potencial de receitas de impostos em MDE projetado na simulação, passando de R\$1.699,00 para R\$1.831,71 Reais por aluno/ano em 2006.

As renúncias de receita de impostos estaduais apresentam efeitos também na composição do FUNDEB, haja vista que 20% dessas receitas deveriam compor a cesta de recursos do Fundo, caso não fossem renunciadas. Na Tabela nº 24, esses efeitos podem ser analisados considerando as receitas destinadas ao FUNDEB e a simulação de acréscimo deste valor com previsão das receitas renunciadas.

**Tabela 24 – Simulação da soma das receitas destinadas ao FUNDEB e de 20% das RLI Renunciadas pelo Estado do Pará entre 2005 e 2016 e seus respectivos percentuais de participação. (em milhões de Reais)**

ANO	REC DESTINADA AO FUNDEB + 20% RLI DE RENÚNCIAS	REC DESTINADA AO FUNDEB (A)	20% RLI RENUNCIA (B)	B/A%
2005	1.350,88	1.261,65	89,23	7,07
2006	1.479,16	1.395,16	84,00	6,02
2007	1.732,25	1.636,96	95,29	5,82
2008	2.121,08	2.017,99	103,09	5,11
2009	2.334,17	2.170,98	163,19	7,52
2010	2.462,64	2.281,72	180,92	7,93
2011	2.645,90	2.487,07	158,83	6,39
2012	2.833,57	2.700,49	133,08	4,93
2013	3.019,33	2.828,38	190,95	6,75
2014	3.192,36	2.977,67	214,69	7,21
2015	3.006,35	2.829,54	176,81	6,25
2016	3.032,84	2.840,64	192,19	6,77

Fonte: Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e Estimativa de compensação da renúncia da receita, anexo às Leis Orçamentárias Anuais (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de Dezembro de 2018.

\*\* Receita líquida de Impostos Estaduais (RLI- E), portanto excluídas as receitas de transferências constitucionais originárias de impostos.

A tabela 24 evidencia o aumento de até 7,93 no montante de receitas destinadas para a constituição do FUNDEB ao contabilizar os 20% de RLI-RENÚNCIA estimada pelo governo do estado do Pará. A adição desses recursos elevaria a participação do governo do Estado do Pará a patamares superiores a 3 bilhões nos anos de 2013,2014 ,2015 e 2016. Esse acréscimo, contudo, não implicaria em grandes mudanças no valor final do VAA mínimo do FUNDEB, haja vista que o Estado do Pará recebia complementação da União para alcançar esse valor.

Em suma, as análises realizadas nessa subseção indicam possíveis efeitos das renúncias de receita de impostos estaduais no montante de receitas que devem, obrigatoriamente, ser destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

## 5.2 EFEITOS DA RENÚNCIA DE RECEITA NAS DESPESAS COM MDE

Como vimos no capítulo anterior, os dados de despesas dispostos no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) estão organizados por vinculação de receita, ou seja, informa o montante de despesa e a origem dos recursos com que foram realizadas. Assim, é possível classificar as despesas de MDE considerando a origem da receita em: Despesas de impostos; Despesas de recursos do FUNDEB; Perdas ou ganhos com o FUNDEB. Considerando que o governo do Pará perde recursos com o FUNDEB, foram realizadas comparações entre as renúncias de receita e as despesas com MDE por fonte: (i) Despesas vinculadas às receitas resultantes de impostos, (ii) Despesas vinculadas ao FUNDEB e, (iii) perdas resultantes das operações de transferências do FUNDEB. Nas próximas tabelas são evidenciadas essas comparações no intuito de mensurar a proporcionalidade entre as despesas com MDE e as renúncias de receita.

Na tabela 25, evidencia-se a proporcionalidade entre as receitas renunciadas e as despesas com MDE vinculadas às receitas resultantes de impostos.

**Tabela 25 – Comparação entre as despesas de impostos e as estimativas de receitas Renunciadas pelo Estado do Pará entre 2005 a 2016 e seus respectivos percentuais de participação. (em milhões de Reais)**

<b>ANO</b>	<b>DESP IMPOSTOS (A)</b>	<b>REN RECEITA (B)</b>	<b>B/A%</b>
2005	947,39	596,77	62,99
2006	1.068,52	560,94	52,50
2007	997,78	634,87	63,63
2008	895,57	689,32	76,97
2009	842,55	1.090,47	129,42
2010	745,92	1.208,84	162,06
2011	783,25	1.060,75	135,43
2012	976,79	886,37	90,74
2013	1.137,51	1.269,56	111,61
2014	1.179,50	1.425,65	120,87
2015	1.227,79	1.168,88	95,20
2016	1.249,75	1.267,22	101,40

Fonte: Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e Estimativa de compensação da renúncia da receita, anexo às Leis Orçamentárias Anuais (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de Dezembro de 2018.

Os dados da tabela 25 mostram que, em 6 dos 12 anos em análise, as renúncias de receita foram superiores às despesas de MDE custeadas com receitas resultante de impostos, tendo como maior medida proporcional a ocorrida no ano de 2010, quando as renúncias equivaliam a 162,09% do valor das despesas de impostos. Em dois anos (2012 e 2015), as renúncias equivaliam a valores entre 90% e 100% das despesas de impostos e entre 2005 e 2008 de 2017 e 2016, as renúncias estimadas equivaliam entre 62% e 77% das despesas pagas com receita de impostos.

No que tange às despesas com recursos oriundos do FUNDEB, a comparação com as renúncias de impostos estimadas pelo governo do estado do Pará apresenta proporções diferentes, como pode ser observado nos dados dispostos na tabela 26.

**Tabela 26 – Comparação entre as despesas custeadas com recursos do FUNDEB e as estimativas de receitas Renunciadas pelo Estado do Pará entre 2005 a 2016 e seus respectivos percentuais de participação. (em milhões de Reais)**

<b>ANO</b>	<b>DESP FUNDEB (A)</b>	<b>REN RECEITA (B)</b>	<b>B/A%</b>
2005	492,45	596,77	121,18
2006	541,14	560,94	103,66
2007	919,39	634,87	69,05
2008	1.396,99	689,32	49,34
2009	1.618,78	1.090,47	67,36
2010	1.670,86	1.208,84	72,35
2011	2.192,94	1.060,75	48,37
2012	2.309,29	886,37	38,38
2013	2.167,92	1.269,56	58,56
2014	2.173,17	1.425,65	65,60
2015	2.196,59	1.168,88	53,21
2016	2.162,25	1.267,22	58,61

Fonte: Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e Estimativa de compensação da renúncia da receita, anexo às Leis Orçamentárias Anuais (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de Dezembro de 2018.

Observa-se na tabela 26 que, ao comparar as renúncias estimadas às despesas vinculadas ao FUNDEB, as proporções são inferiores às observadas quando comparadas às despesas vinculadas a impostos. Na maioria dos anos, as renúncias representaram proporcionalidade superior a 50% das despesas custeadas com recursos oriundos do FUNDEB, excetuando-se os anos de 1995 e 1996 em que a proporção foi de 121,18 e 103,66, respectivamente.

Por outro lado, ao comparar com as perdas resultantes da redistribuição do FUNDEB, as renúncias apresentam-se proporcionalmente superiores, como podemos visualizar na tabela 27.

**Tabela 27 – Comparação entre as perdas do FUNDEB e as estimativas de receitas Renunciadas pelo Estado do Pará entre 2005 a 2016 e seus respectivos percentuais de participação. (em milhões de Reais)**

<b>ANO</b>	<b>PERDA FUNDEB (A)</b>	<b>REN RECEITA (B)</b>	<b>B/A%</b>
2005	775,01	596,77	77,00
2006	888,94	560,94	63,10
2007	697,85	634,87	90,98
2008	611,41	689,32	112,74
2009	523,10	1.090,47	208,46
2010	640,94	1.208,84	188,60
2011	294,08	1.060,75	360,70
2012	434,72	886,37	203,89
2013	660,39	1.269,56	192,25
2014	781,01	1.425,65	182,54
2015	650,31	1.168,88	179,74
2016	676,31	1.267,22	187,37

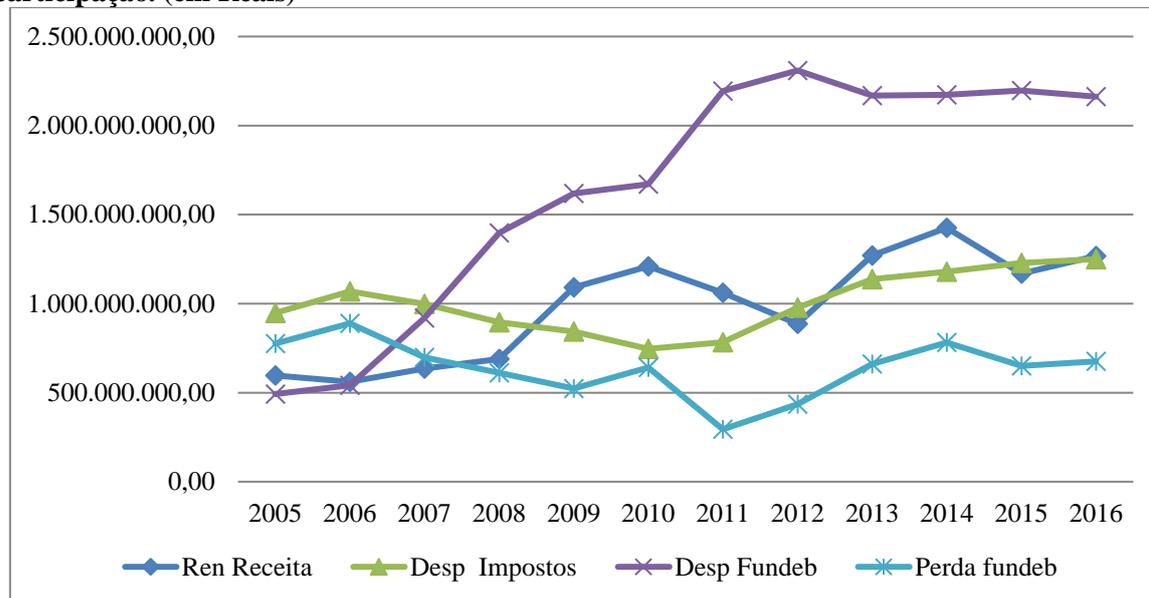
Fonte: Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e Estimativa de compensação da renúncia da receita, anexo às Leis Orçamentárias Anuais (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de dezembro de 2018.

A comparação com as perdas com o FUNDEB possibilitam a visualização de mais um cenário dos efeitos da renúncia de receitas de impostos estaduais no estado do Pará, no que tange às despesas com MDE. Percebe-se que, na maioria dos anos, as renúncias estimadas tiveram equivalência superior a 170% das perdas do FUNDEB, sendo que em 2009 e 2012 eram mais que o dobro e, no ano de 2011, representava 360,70% do valor das perdas com o Fundo.

Nota-se pelo exposto que as renúncias de receita de impostos estaduais, longe de serem insignificantes, são recursos públicos que poderiam contribuir no combate aos problemas educacionais vivenciados no Estado do Pará de forma geral. Destaca-se que as despesas de MDE registradas a título de “Perdas com o FUNDEB” representam uma considerável diminuição no gasto por aluno ano, haja vista que para a rede estadual de ensino, o GAA-MDE, deveria ser bem maior se o FUNDEB não tivesse sido instituído como política de redistribuição de receita pelo número de alunos. Cabe ressaltar que as “perdas com o FUNDEB” do governo do estado são, em última instância, executadas como despesas de MDE no âmbito dos municípios, contudo às custas do rebaixamento do GAA-MDE da rede estadual de ensino.

A síntese das análises realizadas comparando o volume das renúncias de receita de impostos estaduais com as despesas de MDE podem ser observadas no gráfico nº 16 que traz a evolução das despesas por fonte durante o período em análise.

**Gráfico 16 – Comparação entre Despesas com MDE e suas subdivisões com as estimativas de receitas Renunciadas pelo Estado do Pará entre 2005 a 2016 e seus respectivos percentuais de participação. (em Reais)**



**Fonte:** Demonstrativo das receitas e despesas com MDE, anexo ao BGE e Estimativa de compensação da renúncia da receita, anexo às Leis Orçamentárias Anuais (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de Dezembro de 2018.

O gráfico 16 sintetiza as comparações realizadas entre as renúncias de receita de impostos estimadas pelo governo do estado do Pará e as despesas de MDE por fonte. Essa comparação possibilita afirmar que as despesas de MDE possibilitam afirmar: (i) A renúncias de impostos no estado do Pará foi superior às despesas de MDE realizadas com receita de impostos em 6 dos 12 anos analisados; (ii) as despesas realizadas com recursos do FUNDEB foram inferiores aos valores de renúncia de receita somente nos anos de 2006 e 2006 e mantiveram-se superiores durante o restante da série histórica em análise e; (iii) as renúncias de receita de impostos só foram inferiores às perdas com o FUNDEB nos três primeiros anos analisados manteve-se superior no restante da série histórica, chegando a ser registrado valor superior a três vezes às Perdas com o FUNDEB.

### 5.3 AS RENÚNCIAS, O GAA-MDE E AS MATRICULAS EM POTENCIAL

As análises sobre os possíveis efeitos da renúncia de receita sobre as receitas e despesas de MDE foram complementadas com simulações que possibilitem mensurar a quantidade de matrículas que poderiam ser garantidas se os recursos renunciados fossem destinados a tal finalidade. Assim, desenhou-se um cenário considerando os valores de GAA MDE, com e sem

as alterações decorrentes da redistribuição de recursos provocadas pelo FUNDEB, com projeção do número de matrículas por ano que as receitas de impostos estaduais renunciadas pelo governo do estado do Pará poderiam custear. Para tanto, foram realizadas as seguintes operações:

Cenário 01: nº de alunos que poderiam ser custeados com recursos das renúncias de impostos estaduais, considerando o GAA MDE sem considerar a redistribuição de receitas do FUNDEB.

$$\text{MP - REN (sem FUNDEB)} = \frac{\text{ESTIMATIVAS DE RENÚNCIA DE RECEITA}}{\text{GAA MDE (sem FUNDEB)}}$$

Cenário 02: nº de alunos que poderiam ser custeados com recursos das renúncias de impostos estaduais, considerando o GAA MDE considerando a redistribuição de receitas do FUNDEB.

$$\text{MP - REN (com FUNDEB)} = \frac{\text{ESTIMATIVAS DE RENÚNCIA DE RECEITA}}{\text{GAA MDE (com FUNDEB)}}$$

\*MP – REN = nº Matrícula Potencial que o valor das renúncias poderia custear.

Independente dos movimentos da arrecadação de impostos e das matrículas na Educação Básica que implicam em considerável crescimento do GAA-MDE da rede estadual de ensino no Estado do Pará, ele é configurado como um indicador de mensuração da qualidade da educação amplamente utilizado por pesquisadores da área do financiamento da educação. Sem entrar no mérito da qualidade, a proposta simulada dos dois cenários de avaliação utilizando esse indicador propõe a divisão dos recursos renunciados pelo mesmo valor do GAA praticado pelo governo do estado do Pará, chegando a um quantitativo de possíveis matrículas que tais recursos poderiam financiar caso fossem direcionadas a aplicação em MDE.

No cenário 01, projetou-se os dados com o intuito de mensurar a política de renúncia de impostos estaduais comparando ao Gasto Aluno Ano com despesas de MDE, sem contar com a redistribuição de receitas do FUNDEB, sendo possível identificar o número de matrículas que equivalem ao montante de receitas renunciadas, conforme podem ser observadas na tabela 28.

**Tabela 28 – Matrícula Potencial que o valor das renúncias poderia custear pelo valor das estimativas de receitas Renunciadas pelo Estado do Pará entre 2005 a 2016 sem considerar a redistribuição do FUNDEB - MP - REN (sem FUNDEB)**

<b>ANO</b>	<b>GAA-MDE (sem FUNDEB)</b>	<b>MATRÍCULAS (A)</b>	<b>MP-REM (sem FUNDEB) (B)</b>	<b>B/A%</b>
2005	2.778,18	797.229	214.806	26,94
2006	3.157,97	791.204	177.626	22,45
2007	3.308,72	790.342	191.878	24,28
2008	4.034,94	719.708	170.838	23,74
2009	4.095,75	724.213	266.245	36,76
2010	4.299,73	710.954	281.143	39,54
2011	4.798,50	681.405	221.059	32,44
2012	5.448,50	663.766	162.682	24,51
2013	6.141,77	644.322	206.710	32,08
2014	6.440,29	632.309	221.364	35,01
2015	6.510,40	621.106	179.540	28,91
2016	6.685,63	611.508	189.543	31,00

Fonte: elaboração do autor com dados do Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, anexo ao BGE e Estimativa de compensação da renúncia de receita, anexo às Leis Orçamentárias Anuais (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de Dezembro de 2018.

Os dados da Tabela nº 28 revelam a magnitude da política de renúncia de receitas de impostos no estado do Pará, indicando na maioria dos anos em análise, que os recursos renunciados equivaleriam a números de matrículas superiores a 22% do quantitativo de matrículas na Educação Básica da rede estadual registradas no Censo Escolar nos respectivos anos, chegando a representar 281.143 matrículas com valor igual ao GAA-MDE praticado pelo governo do estado do Pará no ano de 2010, sem contar com a redistribuição de recursos pelo número de matrículas decorrentes do FUNDEB, número equivalente a 39,54% das matrículas na rede estadual daquele ano. Nota-se que, mesmo em sua menor expressão em número de matrículas, registrado no ano de 2012, o montante de receitas renunciadas equivaleriam 162.682 matrículas, com valor de R\$5.448,50 Reais por aluno/ano, ou seja, número não desprezível.

Por outro lado, ao considerar a movimentação de recursos decorrentes do FUNDEB, o governo do estado do Pará tem perdas de recursos que, embora sejam minoradas com a complementação da união ao FUNDEB do estado do Pará, permanecem consideráveis durante todo o período em análise. Essa movimentação altera consideravelmente o valor do GAA-MDE, haja vista que as perdas de recursos com o FUNDEB se configuram como uma despesa em MDE, que se efetiva com alunos da rede de ensino dos municípios via redistribuição pelo número de matrículas.

Nessa perspectiva, o GAA-MDE do governo do estado do Pará considerando o FUNDEB é menor, como podemos constatar ao observar os dados da tabela.... que contém

dados do GAA-MDE com o FUNDEB, tendo efeitos nos cálculos do número de matrículas potencial que as receitas renunciadas equivaleriam. Vejamos:

**Tabela 29 – Número de Matrículas Potencial pelo valor das estimativas de receitas Renunciadas pelo Estado do Pará entre 2005 e 2016 considerando a redistribuição do FUNDEB – GAA-MDE (com FUNDEB)**

ANO	GAA-MDE (com FUNDEB)	MATRÍCULAS (A)	MP-REM (com FUNDEB) (B)	B/A%
2005	1.806,04	797.229	330.430	41,45
2006	2.034,44	791.204	275.720	34,85
2007	2.425,74	790.342	261.723	33,12
2008	3.185,41	719.708	216.400	30,07
2009	3.373,44	724.213	323.252	44,63
2010	3.398,21	710.954	355.729	50,04
2011	4.366,92	681.405	242.906	35,65
2012	4.793,56	663.766	184.909	27,86
2013	5.116,84	644.322	248.115	38,51
2014	5.205,11	632.309	273.894	43,32
2015	5.463,39	621.106	213.948	34,45
2016	5.579,65	611.508	227.114	37,14

Fonte: elaboração do autor com dados do Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, anexo ao BGE e Estimativa de compensação da renúncia da receita, anexo às Leis Orçamentárias Anuais (2005 a 2016), com dados atualizados pelo INPC a preço de Dezembro de 2018.

Quando comparada ao GAA-MDE, considerando as perdas do FUNDEB, as receitas de impostos renunciadas demonstram potencial de equivalência maior no número de matrículas. Os dados da tabela nº29 evidenciam que, em 8 anos do período em análise, essa equivalência foi superior a 35% do número de matrículas da rede estadual de ensino do Pará, chegando a representar valor equivalente a mais da metade (50,04%) das matrículas no ano de 2010.

com o montante de Receita Bruta e Receita líquida de impostos estaduais; com as despesas realizadas pelo governo do estado no período e pelo número potencial.

#### 5.4 MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE IMPOSTOS NO ESTADO DO PARÁ

As renúncias fiscais no Brasil passaram por um processo de reordenamento jurídico administrativo a partir da Constituição Federal de 1988, um novo pacto federativo foi instituído, vantajoso especialmente para os governos estaduais, que ganharam mais autonomia política e funções administrativas, tanto para legislar sobre políticas fiscais quanto às tributárias (Goularti, 2009). Com a promulgação da Constituição, a União deixou de ser a única

responsável por estabelecer políticas tributárias (estabelecer tributos, isentar, revogar impostos) que, junto ao CONFAZ, mantinham controle rígido sobre a política tributária nacional. Após as mudanças na constituição, os Estados passaram a ter o poder de estabelecer suas políticas tributárias, podendo utilizá-las como estratégia fiscal para atrair investimentos privados mediante a concessão de benefícios tributários, creditícios e financeiros. Esse processo intensificou a “guerra fiscal<sup>27</sup>” em curso no país, ampliando especialmente as disputas entre os Estados no que concerne a oferta de condições de renúncia de receita à iniciativa privada, com justificativas de impulsionar o desenvolvimento econômico e social de seus territórios, ou seja, a “[...] União repassando aos estados o poder fiscal, as unidades federativas passaram a utilizar a tributação, diga-se, a renúncia de receita, como um instrumento político para estimular suas economias” (Goularti, 2009, p. 4). Em termos gerais, o termo “guerra fiscal” refere-se ao processo intensificação de práticas concorrências extremadas estabelecida no entre as unidades da federação por meio da (in)gestão de suas políticas tributárias e econômicas, com a qual concedem benefícios fiscais à determinados grupos ou setores da iniciativa privada implicando em todos os casos em renúncias de receitas. Goularti, (2009, p. 5) avalia que:

Na situação em que os estados vêm renunciando receita, a “guerra fiscal” tem produzido uma “anarquia” tributária, gerando distorções nas finanças públicas dos estados. Além disso, a “guerra fiscal” acaba criando uma competição desleal em favor das grandes empresas contra as pequenas, das empresas com maior relação capital/trabalho e das empresas novas que recebem incentivos contra as já estabelecidas no mercado.

Destaca-se que, para além característica da deslealdade com participação privilegiada de alguns em detrimentos de outros, Varsano (1988) ao analisar a crise fiscal do ICMS afirma que:

A guerra fiscal é, como o próprio nome indica, uma situação de conflito na Federação. O ente federado que ganha — quando, de fato, existe algum ganho — impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva. O federalismo, que é uma relação de cooperação entre as unidades de governo, é abalado. Também a Federação — cara aos brasileiros a ponto de a Constituição conter cláusula pétreia que impede sua abolição — perde (Varsano, 1988, p. 2).

---

<sup>27</sup> Para Goularti (2009), o termo “guerra fiscal” refere-se, em termos econômicos, “a disputa fiscal no contexto federativo, ou seja, refere-se à intensificação de práticas concorrências extremas e não cooperativas entre os entes da federação, no que diz respeito à gestão de suas políticas industriais. Na situação em que os estados vêm renunciando receita, a “guerra fiscal” tem produzido uma “anarquia” tributária, gerando distorções nas finanças públicas dos estados. Além disso, a “guerra fiscal” acaba criando uma competição desleal em favor das grandes empresas contra as pequenas, das empresas com maior relação capital/trabalho e das empresas novas que recebem incentivos contra as já estabelecidas no mercado.

Nota-se que a posição dos autores indica a guerra fiscal instituída mediante a concessão de renúncia de receita como negativa, haja vista que cria privilégios, compromete a cooperação entre os entes federados e, na soma de tudo, indicam que toda a federação perde. Nessa ótica, a guerra fiscal, travada por meio de disputa entre os entes federados via renúncia de receita instituídas em seus territórios, é uma prática controversa e que traz consequências negativas para a federação de forma geral, pois, ao oferecer benefícios fiscais de forma desarticulada, e tendo como concepção basilar a concorrência, os entes federados acabam criando privilégios para determinados setores ou empresas, o que pode gerar tanto distorções na economia quanto ampliar a desigualdade entre as unidades federativas, sem contar que, se não forem devidamente previstas, medidas de compensação representam somente mais um forma escusa de repassar dinheiro público para o setor privado.

Destaca-se que a guerra fiscal inviabiliza os entes federados de atuarem de forma coordenada e colaborativa. Ao invés disso acabam competindo entre si para atrair investimentos às custas de renúncias fiscais (tributárias e creditícias). Essa competição predatória enfraquece a capacidade do governo de investir em áreas essenciais, como saúde, educação e infraestrutura, afetando a qualidade de vida da população.

Oportunamente, ressalta-se que a concessão indiscriminada de renúncia de receita pode gerar uma série de problemas econômicos, sociais e políticos, tais como o comprometimento da base tributária, implicando na diminuição da arrecadação de impostos, comprometendo a sustentabilidade das contas públicas e dificultando a prestação de serviços básicos à população; ampliação das desigualdades regionais, haja vista que os estados mais ricos e desenvolvidos, possuem maior capacidade para oferecer benefícios tributários mais vantajosos, induzindo as empresas e investimentos para alocação em seus territórios, em detrimento daqueles Estados com menor poder de concorrência no que tange a concessão de renúncias de receita tributária; desvinculação entre os objetivos pretendidos e os resultados atingidos, pois as empresas podem ser atraídas unicamente pelas vantagens fiscais e acabam não contribuindo para o desenvolvimento da economia local ou outro esperado no ato de sua concessão, resultando em uma ação do governo que diminuiu a arrecadação do Estado sem retorno real em geral. Isso beneficiou apenas aquele grupo ou setor da sociedade. A busca desenfreada por atrair empresas pode levar a uma falta de planejamento fiscal a longo prazo, comprometendo a estabilidade fiscal do ente federado, incorrendo em processos de endividamento junto a outras esferas de governo e/ou outras instituições de crédito para financiar suas atividades e projetos.

Sob esse aspecto, Varsano (1988) posiciona-se acerca da renúncia de receita tributária, resgatando conceitualmente a justificativa imanente a todo tributo. Vejamos:

Todos os impostos utilizados na prática, por induzirem mudanças no comportamento dos agentes econômicos, afetam a alocação de recursos e, portanto, impõem — uns mais, outros menos — custos à sociedade. Conceitualmente, a tributação justifica-se na medida em que o benefício gerado pelo uso público de recursos da sociedade, possibilitado pela arrecadação, seja maior que seu custo de oportunidade — medido pelo benefício social do melhor uso privado dos recursos —, acrescido do custo criado pela tributação. Estaticamente considerada, a renúncia fiscal é sempre injustificada: se há mérito na tributação, o uso privado dos recursos é sempre uma alternativa inferior; e, se não há, não cabe a renúncia, mas sim a extinção do tributo (Varsano, 1988, p. 3).

Segundo Varsano (1988), não há justificativa teórica que respalde a renúncia de receita tributária. Ou seja, se a tributação é fundamentada em argumentos plausíveis, deve ser mantida. Por outro lado, caso não haja fundamentos sólidos, não se deve criar brechas ou exceções à regra geral, ao invés disso, o tributo em questão deve ser extinto. Contudo, Esse autor constata que a realidade concreta é dinâmica e que mudanças nas regras tributárias ocorrem todos os dias, sem que haja necessariamente a criação ou extinção delas. Alterações movidas principalmente por adequações ao ambiente econômico, assumindo que:

[...] o incentivo fiscal pode ser concebido como uma eliminação marginal de tributo em virtude do surgimento de uma nova oportunidade de uso privado de recursos da sociedade cujos benefícios sejam superiores aos do uso público a que se destinavam (Varsano, 1988, p. 3).

Destaca-se que, mesmo que se coloque uma condicionante para que a renúncia de receita seja concebida como eliminação marginal do tributo, tal condição não pode negar que a concessão de renúncias de receita implica sempre em diminuição potencial das receitas do fundo público e, portanto, devem ser integradas ao processo de planejamento fiscal, prevendo inclusive formas de controle social e de terem seus efeitos mitigados mediante a instituição de instrumentos jurídicos/políticos que possam compensar ao máximo as perdas decorrentes da renúncia concedida.

Sob esse aspecto, a partir de 2000, com a promulgação da Lei Complementar n 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), previu-se que a concessão ou ampliação de incentivos fiscais dos quais decorram renúncia de receita tributária deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, atender as exigências da LDO e atender cumulativamente a pelo menos um dos critérios elencados nos incisos I e II do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2001). Assim, os governos, ao proporem políticas de incentivos fiscais estruturadas em renúncia tributária, podem optar por (i) justificar a perda de receitas públicas decorrentes da renúncias mediante a demonstração de que a renúncia foi prevista na lei

orçamentária no que tange as estimativa de receita e que tais renúncias não afetarão as metas fiscais previstas na LDO ou (ii) apresentar medidas de compensação das receitas renunciadas seja por meio do aumento de receita, decorrente da elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (Brasil, 2001). Em outras palavras, a LRF indica que não havendo comprometimento das metas fiscais não tem a obrigação de prever medidas de compensação das receitas renunciadas.

Nota-se que, a partir da instituição da Lei de Responsabilidade fiscal, foram criados alguns instrumentos que possibilitam certo controle social. Embora poucos e frágeis, são assim mesmo importantes no que tange a transparência dos governos no que tange as renúncias de receita.

Contudo, mesmo que esses instrumentos possibilitem certo acompanhamento das políticas de renúncia de receita, também são menosprezados e/ou negligenciados por muitos governos, de modo a obscurecer as lentes que se debruçam sobre o exame dessas políticas. Sob esse aspecto, destaca-se a posição de Veras (2019, p. 23) ao afirmar que:

As proposições na seara tributária são construídas e deliberadas em uma arena decisória identificada por particularidades relevantes. A primeira delas remete ao fato de que, apesar da centralidade e relevância da tributação na agenda governamental, principalmente na expressão política de uma tão reclamada reforma tributária, as políticas tributárias geralmente empreendidas, ao contrário do que ocorre com os contornos políticos relativas à alocação da despesa pública, padecem de uma incômoda invisibilidade.

A “incômoda invisibilidade” remetida aos meandros da política tributária destacada por Veras (2019) é uma das características centrais da política tributária e das renúncias de receita delas decorrentes. Diferente das políticas do estado executadas como despesas públicas que estão submetidas a rígidos processos orçamentários, licitatórios burocráticos, além de rigorosas análises das contas públicas realizadas por órgãos de acompanhamento e controle interno e externo dos gastos realizados, aquelas realizadas por meio da política tributária e renúncia de receita, por serem desenvolvidas no âmbito extrafiscal, são realizadas sem as regras orçamentárias e as que são previstas como exigência para que possam ser concedidas não possibilitam nem mensurar seus efeitos, nem permitir amplo processo de controle e acompanhamento, ou seja, falta-lhes transparência. A seguir, aborda-se os poucos elementos que possibilitam certo acompanhamento e controle das políticas de renúncia de receita tributária, ao mesmo tempo que se avalia as limitações a elas impostas, especialmente as verificadas no Estado do Pará entre 2005 e 2016.

#### 5.4.1 Estimativa de medidas para a compensação da renúncia de receita tributária

O primeiro dos elementos com potencial de controle e acompanhamento das políticas de renúncia tributária refere-se ao quadro de estimativas e compensação da renúncia de receita que os entes federados são obrigados a apresentar como anexo das LOAs, conforme previsto no Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. No que se refere ao Estado do Pará, a síntese das informações sobre esse item podem ser observadas no quadro 03.

**Quadro 03 – Volume de renúncias estimadas e previsão de compensação das receitas renunciadas pelo estado do Pará entre 2005 e 2016 ( em milhões)**

AN O	RENÚNCIA	COMPENSAÇÃO OU INDICAÇÃO DE NÃO AFETAR AS METAS FISCAIS
2005	596,77	NÃO IDENTIFICADO
2006	560,94	NÃO IDENTIFICADO
2007	634,87	PREVISTO
2008	689,32	NÃO IDENTIFICADO
2009	1.090,47	PREVISTO
2010	1.208,84	NÃO IDENTIFICADO
2011	1.060,75	NÃO IDENTIFICADO
2012	886,37	PREVISTO
2013	1.269,56	PREVISTO
2014	1.425,65	PREVISTO
2015	1.168,88	INDICA NÃO AFETAR AS METAS FICAIS
2016	1.267,22	INDICA NÃO AFETAR AS METAS FICAIS

**Fonte:** Anexos da LOAS 2005 a 2016 que trata das estimativas e compensação da renúncia de receita.

Oportunamente, cabe destacar sobre esse ponto o fato de que, mesmo sendo obrigatória a apresentação das estimativas de renúncia de receita desde a promulgação da Lei de responsabilidade fiscal em 2000, o estado do Pará apresenta, pela primeira vez, dados estimados das renúncias de receita como anexo da Lei Orçamentária Anual somente no ano de 2005, ou seja, até esse ano não foram encontrados dados de renúncia de receita. Nessa ótica, indica-se

que, antes desse ano, não havia ação dos órgãos de controle interno e externo sobre os valores renunciados, ou informações disponíveis que possibilitasse acompanhamento social das renúncias de receita.

Por outro lado, o Quadro n.º 3 indica que, mesmo constando o montante de receitas renunciadas no período histórico em análise, não foram encontradas medidas de compensação dos seus efeitos sobre o orçamento público nos anos de 2005, 2006, 2008, 2011 e 2012. Esse dado revela o pouco interesse de governos diferentes do estado do Pará em prever meios de compensar os efeitos deletérios das renúncias na arrecadação do estado e no desenvolvimento das demais políticas de responsabilidade do governo do estado, em especial aquelas que tem suas fontes de receita vinculadas à receita de impostos, como é o caso da saúde e da educação. Nos anos de 2015 e 2016, o governo do estado informou no anexo de estimativa e compensação de renúncia de receita que as receitas renunciadas não afetavam as metas fiscais e foram consideradas nos cálculos de previsão de receita arrecadada. Apesar de ser uma possibilidade de registro prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, a opção coloca em um mesmo âmbito a previsão de receita e de renúncia de receita e obscurece a eficácia e eficiência da política extrafiscal, impossibilitando projetar a variação da arrecadação tributária sem a concessão de renúncias. Cabe destacar que essa opção pode induzir os governos a preverem metas fiscais subestimadas, visando ampliar o aporte de políticas realizadas no âmbito extrafiscal. Por fim, o quadro n.º 3 mostra que em apenas 5 anos (de um total de 12 analisados) foram previstos mecanismos de compensação das renúncias estimadas pelo governo do estado do Pará, contudo, ao analisar tais medidas, elas se mostraram repetidas, como tivessem sido construídas em um esquema de “*Control C, Control V*” além de não indicar quantitativamente o montante de recursos que cada medida adotada potencialmente compensaria, se não, vejamos mais detalhadamente:

**Quadro 04 – Medidas estimadas de compensação das receitas renunciadas nos anos de 2007, 2009, 2012, 2013 e 2014**

ANOS	MEDIDAS ESTIMADAS DE COMPENSAÇÃO DAS RECEITAS RENUNCIADAS*
2007 e 2009	Elevação das alíquotas de ICMS, através da Lei nº 6.344, de 28/12/2000, atingindo os seguintes segmentos: Energia Elétrica, Comunicação, GLP, Gasolina, Fumo, Refrigerantes e Cerveja; Aumento do consumo e, conseqüentemente, da arrecadação de ICMS, em função da elevação do emprego e renda; Combate à Sonegação Fiscal; O incremento da geração de emprego e renda e o combate à sonegação fiscal; Elevação da vida útil tributável de 10 para 15 anos; Garantia social do indivíduo a propriedade.
2012, 2013 e 2014	Elevação das alíquotas de ICMS, através da Lei nº 6.344, de 28/12/2000, atingindo os seguintes segmentos: Energia Elétrica, Comunicação, GLP,

	Gasolina, Fumo, Refrigerantes e Cerveja; Aumento do consumo e, conseqüentemente, da arrecadação de ICMS, em função da elevação do emprego e renda; Combate à Sonegação Fiscal; O incremento da geração de emprego e renda e o combate à sonegação fiscal; Elevação da vida útil tributável de 10 para 15 anos; Garantia social do indivíduo a propriedade.
--	--

**Fonte:** Anexos da LOAS 2005 a 2016 que trata das estimativas e compensação da renúncia de receita.  
\* houve pequenas variações de redação e mudança de ordem em alguns anos, contudo sem alteração de conteúdo da medida prevista.

Analisando as medidas de compensação estimadas pelo governo do estado do Pará, nota-se em todos os anos que foram previstos a presença da elevação da alíquota de ICMS instituída pela lei nº 6.344, de 28/12/2000, ou seja, as mudanças na alíquota do ICMS realizadas em 2000 são indicadas como medidas de compensação de renúncia em no mínimo sete anos após sua promulgação.

O Governo indica que o combate à sonegação fiscal como medida utilizada na compensação das renúncias de receita tributária, contudo, é importante salientar que é dever do Estado realizar a fiscalização e auditoria periódica das empresas e contribuintes para verificar a conformidade com as obrigações fiscais de modo a coibir a sonegação fiscal. Aceitar que esse dever seja utilizado como medida que compensa os recursos renunciados significaria aceitar a possibilidade de que o Estado só estaria agindo no combate a sonegação fiscal em função da compensação de renúncias fiscais. A elevação da vida útil tributável de 10 para 15 anos refere-se as renúncias de IPVA concedidas, e essa elevação foi primeiramente utilizada em 2007, portanto, não caberia mais em 2013 e 2014. Quanto a indicação de que a “garantia social do indivíduo a propriedade” como medida que compensa as perdas de receita decorrentes das renúncias concedidas também se configura inapropriado, pois mistura grandezas sem indicar a relação entre elas.

Os dados do quadro 04 possibilitam inferir que, apesar de serem previstas medidas de compensação das receitas tributárias concedidas pelo Estado do Pará, elas não permitem mensurar se realmente possuem potencial de compensação do volume de recursos renunciados, comprometendo a transparência de da política de renúncia tributária em geral.

#### **5.4.2 Ausência de medidas que possibilitem acompanhamento e controle das renúncias realizadas**

As estimativas de renúncia de receita tributária são cálculos feitos pelos governos para quantificar o montante de recursos financeiros que deixam de ser arrecadados devido a benefícios fiscais concedidos a determinados contribuintes, setores da economia ou regiões

específicas por meio da política tributária. Essas renúncias podem ser realizadas com o objetivo de estimular atividades econômicas, promover o desenvolvimento regional, fomentar investimentos ou atender a políticas públicas específicas. Contudo, independente de justificativa, é importante destacar que as renúncias de receita podem comprometer a arrecadação total do governo, bem como, afetar a capacidade de financiar políticas e serviços públicos essenciais, como saúde, educação, segurança, infraestrutura, entre outros.

As estimativas de renúncia de receita tributária são projetadas mediante cálculos complexos que levam em consideração fatores diversos como a definição dos beneficiários, as alíquotas dos impostos envolvidos, os setores da economia que, potencialmente, seriam contemplados e o período de vigência dos benefícios fiscais. Essas estimativas são importantes para a transparência das contas públicas e para a avaliação da efetividade das políticas fiscais, assim como para o controle e a fiscalização das renúncias de receita concedidas. Entretanto, essas estimativas são, como o próprio nome indica, “estimativas” e, apesar de essenciais, não dão conta de garantir a transparência necessária às ações do estado. Sob esse aspecto, Carvalho Jr. (2012), ao realizar comentários ao Acórdão 747/2010 do Plenário do TCU, que teve como objeto as “Renúncias de Receitas e o Processo Orçamentário”, destaca, dentre outros pontos, as diferenças metodológicas utilizadas entre a previsão de receita e a de renúncia de receita, explicitando que não existem dispositivos na legislação que possibilitem integrar o processo de concessão de renúncias às regras do processo orçamentário e sugere que seja realizada mudanças na legislação prevendo que a concessão ou ampliação de renúncia de receitas, de acordo com Carvalho Jr. (2012, p. 84), “[...] devem utilizar os mesmos critérios técnicos e metodológicos aplicados ao processo de estimativa de receitas do Projeto da LOA e às revisões bimestrais da receita de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Destaca-se que indicação de Carvalho Jr. (2012) revela que a legislação que trata da concessão e ampliação de renúncia de receitas apresenta fragilidades conflituosas com o objetivo de transparência estabelecido na Constituição da República, especialmente no que tange ao artigo 70, que atribui ao sistema de controle interno de cada Poder e ao Congresso Nacional, e aos órgãos de controle externo, a responsabilidade pela fiscalização das renúncias de receitas, sejam ela de natureza financeira tributária, creditícia ou econômica. Mas circunstâncias atuais, não existem elementos suficientes dispostos que garantam transparência e isso comprometer de fato a efetividade do controle interno e externo, que são mecanismos essenciais para assegurar a adequada utilização dos recursos do fundo público, sejam eles orçamentários ou extrafiscais.

### 5.4.3 Temporalidade das estimativas de renúncia de receitas tributárias.

Da constatação de que a legislação nacional imputa a obrigação ao poder executivo em apresentar somente dados estimados das receitas renunciadas como anexos das LDOs, não havendo previsão de tratamento equivalente aos exigidos as receitas e despesas realizadas por meio do orçamento público, outras reflexões foram realizadas no tocante a necessidade de transparência renúncias de receita tributária, em especial aquelas que após certo período são invisibilizadas. Vejamos mais atentamente o que a Lei de Responsabilidade Fiscal traz como obrigação acerca do dever de publicização do volume de recursos renunciados nos anexos das LOA:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar **acompanhada de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes**, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (Brasil, 2000, p. 5).

O trecho em destaque refere-se à obrigatoriedade de que toda concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, que implique em renúncia de receita para o ente federado, seja acompanhada de uma estimativa detalhada do impacto orçamentário e financeiro que essa medida causará nas contas públicas. Essa previsão na legislação é de extrema importância pois obriga o ente responsável pela concessão do incentivo ou benefício tributário a realizar uma análise minuciosa das consequências que as renúncias poderão acarretar nas finanças públicas. Essa análise deve incluir projeções e cálculos sobre a perda de receita que a renúncia tributária irá gerar no exercício fiscal em que a medida entrará em vigor, bem como nos dois anos subsequentes.

Como vimos anteriormente, a exigência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro junto com as estimativas e compensação da renúncia de receita são elementos previstos na legislação nacional que visam garantir a transparência, a responsabilidade fiscal e o planejamento adequado das medidas que envolvem benefícios tributários, caracterizado como importante dispositivo a transparente das políticas tributárias, embora insuficientes para tal.

Contudo, a obrigação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro estabelecida pelo artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é válida apenas para o exercício em que a renúncia de receita tributária começa a vigorar e para os dois anos subsequentes. Passado esse período, não é mais necessária a apresentação de estimativas dessas renúncias, ou seja, após o período de três anos, a obrigação de apresentar estimativas de impacto cessa. Isso não significa que o benefício tributário seja automaticamente revogado, mas que a exigência de apresentar análises detalhadas do impacto orçamentário-financeiro não é mais requerida pela LRF. Nessa ótica, é possível afirmar que o volume total de receitas renunciadas é desconhecido, pois temos aquelas renúncias de receitas que constam nas estimativas do impacto orçamentário-financeiro e aquelas que não precisam mais constar nessas estimativas, embora não percam sua prerrogativa de receita renunciada.

Cabe ressaltar que, embora a obrigação de estimativas de impacto cesse após os três anos, é importante que sejam garantidos meios para acompanhamento e controle dos efeitos das renúncias de receita tributária ao longo do tempo, tanto para garantir avaliação periódica da efetividade dos benefícios fiscais, quanto para assegurar que eles estejam alinhados com os objetivos propostos para sua implementação, e para que não causem desequilíbrios fiscais. Assim, é necessário a criação de prerrogativas na legislação que visem dar visibilidade ao total das receitas renunciadas possibilitando seu acompanhamento e controle interno e externo.

#### **5.4.4 Obscuridade no processo de decisão sobre a política de renúncia de receitas tributárias**

O processo de decisão sobre a política de renúncia de receitas tributárias é uma etapa crucial na formulação das políticas fiscais de um país ou ente federativo e circunscrever-se na disputa pelo fundo público em um âmbito marginal à dimensão orçamentária. Destaca-se que, pelo fato das políticas públicas desenvolvidas por meio da política tributária possuírem caráter extrafiscal desembaraçado da maioria das obrigações iminentes àquelas desenvolvidas por meio do orçamento público, isso amplia a ferocidade com que se disputa os recursos do fundo público remetidos para o âmbito da extrafiscalidade.

Veras (2019), ao discutir o processo decisório na arena político-tributária, destaca que esse processo apresenta particularidades especialmente no que tange à definição da política tributária e das renúncias de receita. A primeira especificidade da arena decisória da política tributária é geralmente permeada de "uma incômoda invisibilidade", a qual se desdobra em

outras peculiaridades do processo decisório e de disputa do fundo público na arena político-tributária.

Tal invisibilidade se pode explicar facilmente se considerarmos, sob a perspectiva da população, que a tributação, por se instrumentalizar basicamente pela apropriação compulsória de parcela do patrimônio particular, é uma das funções governamentais mais abominadas, tanto mais se o contribuinte não a considerar revertida, em idêntica proporcionalidade, em serviços públicos prestados pelo Estado. Um fator agravante se dá na constatação de que as propostas legislativas de natureza fiscal apresentadas nas últimas três décadas não lograram reduzir a carga tributária, que, ao contrário, enveredou numa escalada que culminou em uma elevação de 22%, em 1986, para 36% do PIB, em 2016 (dados aproximados). Tais circunstâncias tornam os custos políticos de promoção de propostas na área de tributação altos e concentrados. Essa constatação sobre custos influencia diretamente a posição do parlamentar no jogo político, implicando uma outra importante peculiaridade das políticas de natureza tributária. Tendo assente que, além de custos elevados e concentrados do processo legislativo, os eventuais resultados positivos das reformas tributárias geram benefícios difusos de difícil apropriação individual, os parlamentares acabam por patrocinar apenas a implementação de alterações discretas e emergenciais na legislação, mais fáceis de serem exploradas na arena eleitoral (Veras, 2019, p.23).

Veras (2019) destaca que essa "incômoda invisibilidade" refere-se ao fato de que as políticas tributárias e as decisões sobre renúncias de receitas muitas vezes ocorrem em um contexto pouco transparente e com pouca participação da sociedade civil. As discussões sobre a tributação são frequentemente conduzidas em espaços fechados, com pouca divulgação das informações e com acesso restrito aos cidadãos.

A segunda peculiaridade do processo decisório da política tributária destacada por Veras (2019) refere-se aos custos políticos de promoção de propostas na área de tributação por representarem altos e concentrados custos políticos elevados devido às resistências enfrentadas a proposições de reformas tributárias e concentrados por afetarem, principalmente, grupos que se beneficiam da manutenção das alíquotas e das renúncias fiscais existentes.

Além disso, Veras (2019) destaca a avaliação individual dos parlamentares acerca dos possíveis resultados positivos de uma reforma tributária, sendo que esses, em última instância, gerariam benefícios de caráter difuso, e, portanto, se estendem de forma ampla e geral para toda a sociedade, não sendo restritos a um grupo específico de indivíduos ou setores econômicos, além de que tais resultados são, em sua maioria, de difícil porosidade à atividade parlamentar individual, levando os parlamentares, muitas vezes, a endossar apenas aquelas alterações na legislação tributária que são mais discretas e emergenciais, que permitem obter ganhos políticos de curto prazo passíveis de serem facilmente exploradas na arena eleitoral.

Pelo exposto, é possível identificar que a unidade basilar pelo qual se envereda a "incômoda invisibilidade" sugerida por Veras (2019) é delimitada pela avaliação de custos e benefícios da atuação parlamentar em matérias relacionadas à política tributária (não exclusivamente). Para analisar essa unidade (juízo de valor custos e benefícios da atuação parlamentar), o autor recorre a teoria da escolha pública<sup>28</sup>, na qual os agentes políticos são vistos como indivíduos racionais e “maximizadores dos próprios interesses, tendo por principal finalidade a reeleição e a manutenção do poder” Veras (2019). Essa abordagem teórica parte do pressuposto de que os políticos são movidos por incentivos pessoais e agem estrategicamente para atingir seus objetivos políticos e eleitorais.

Nessa perspectiva, os políticos, movimentados por motivações individuais e não coletivas e seus comportamentos são definidos, *a priori*, por circunstâncias políticas e eleitoreiras que visam a manutenção nos seus cargos políticos, levando-os a realizar avaliações sobre suas decisões políticas de modo a maximizar aquelas que os favoreçam eleitoralmente.

Essa lógica de comportamento pode ter implicações importantes na formulação de políticas públicas, especialmente nas áreas fiscais. Por exemplo, os políticos podem ser mais inclinados a apoiar medidas populistas que gerem benefícios imediatos e visíveis para os eleitores, mesmo que essas medidas possam ter consequências negativas no longo prazo. Além disso, destaca-se o fato de que os políticos estão sujeitos a constantes pressões e influências de grupos de interesse diversos, tais como os lobistas e empresas, que buscam promover suas agendas e obter vantagens específicas. Essas influências podem afetar as decisões dos políticos e levar a políticas que beneficiem determinados grupos em detrimento do interesse público mais amplo.

Nessa perspectiva, destaca-se o individualismo e o auto interesse dos agentes políticos que determinam, *a priori*, a ação política no processo de definição da política tributária e de concessão de benefícios tributários não são explícitos, ao contrário, constitui-se no âmago de todo processo pelo qual a política tributária são enveredadas por caminhos invisíveis, indicando que a concessão de renúncias de receita tributária constitui-se em uma face oculta da disputa pelo fundo público no âmbito extrafiscal.

---

<sup>28</sup> Ver: Pereira, Paulo Trigo Pereira. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, vol. xxxii (141), 1997 (2.º), 419-442, disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>. Acesso em ago de 2023



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo analisou os efeitos da política de renúncia de receita de impostos estaduais no financiamento da Educação Básica no Estado do Pará, no período entre 2005 e 2016. Os 12 anos que constituíram a série histórica foram delimitados por dois fatos que se impuseram determinantes no processo de construção da Tese: (i) 2005 foi determinado como sendo o marco inicial do estudo, por ser o primeiro ano que contava nos anexos dos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais (LOA) o quadro contendo as “Estimativas e compensação da renúncia de receita”, ou seja, seria impossível estudar os efeitos das renúncias estimadas sem ter acesso ao volume de recursos que elas representaram; (ii) o ano de 2016 foi definido como marco do último ano da série história em consideração ao fato de que foi o último ano que se manteve as mesmas regras para caracterização das renúncias que deveriam ser registradas nas estimativas e compensação de renúncia receitas, sendo que, após esse ano, ocorreu queda brusca no montante de renúncias de receita estimada em decorrência da mudança de metodologia no cálculo dessas estimativas.

A imersão na discussão temática sobre a relação entre a política tributária e o financiamento da educação advém das reflexões sobre a realidade educacional no Estado do Pará, com as quais evidenciava-se questionamentos sobre as dificuldades em garantir a educação enquanto direito de todos. Tais reflexões perduram desde o ingresso no serviço público como professor da educação básica, ganharam musculatura no processo de formação em nível de mestrado em educação e, com o ingresso no serviço público federal como docente de Política Educacional da UFPA, no Campus Universitário do Marajó-Breves, potencializadas com as discussões realizadas junto ao Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN/PPGED/ICED/UFPA) coordenado pela professora Dr.<sup>a</sup> Rosana Maria Gemaque Rolim. Tais reflexões culminaram na formatação da presente Tese, que tem por objetivo geral analisar os efeitos das renúncias de receita tributária de impostos estaduais no financiamento da Educação Básica da rede estadual de ensino no Pará, no período entre 2005 e 2016.

O método adotado e as categorias que guiam nossa análise estão fundamentados no pressuposto de que, tanto as renúncias de receita estaduais quanto suas possíveis relações com o financiamento da Educação Básica no Pará são manifestações concretas da produção histórico-social da humanidade, ou seja, parte-se do pressuposto de que, tanto as renúncias de receita tributária, quanto a alocação de recursos na Educação Básica no Pará são resultantes das atividades e interesses dos atores sociais inseridos em um contexto específico fortemente

marcado por uma crise estrutural do capital. Portanto, ao adotar essa perspectiva, a Tese buscou iluminar as interações profundas e, muitas vezes, ocultas entre as políticas fiscais, as estratégias de alocação de recursos na educação, visando garantir o direito à educação para todos. Nessa ótica, o estudo adotou a perspectiva de transcender as aparências superficiais e penetrar nas raízes históricas, evidenciando contradições a elas subjacentes, revelando interconexões entre as relações de poder e a definição da política econômica, fiscal e social.

Outra premissa adotada como fundamental para a análise dos efeitos das renúncias de receita tributária no financiamento da Educação Básica no estado do Pará refere-se à indicação, a priori, de que a formação e a distribuição do fundo público estão intrinsecamente enraizadas no processo de produção e reprodução do sistema capitalista. Se, por um lado, o fundo público desempenha papel crucial na sustentação da reprodução da força de trabalho por meio de gastos sociais universais, onde a educação pública figura como um componente essencial, por outro, ele se configura como uma estrutura que financia a acumulação de capital, favorecendo setores específicos da sociedade (Oliveira, 1988).

Nessa perspectiva, a Tese sustentada é a de que as renúncias de receitas de impostos estaduais acarretam efeitos adversos no financiamento da Educação Básica da rede estadual de ensino do Pará, resultando em uma redução do montante de recursos direcionados à Educação Básica e configura-se como mais uma face oculta no embate pelo fundo público, materializada através da política de concessão de incentivos fiscais no estado do Pará. Ao longo da pesquisa, analisou-se minuciosamente as nuances das renúncias de receita de impostos estaduais e sua relação com o financiamento da educação pública, visando identificar efeitos dessas políticas na disponibilidade de recursos para a Educação Básica no estado, em particular, em relação às demandas e no alcance da oferta educacional. Além disso, destacamos a falta de transparência que muitas vezes cerca essas práticas, obscurecendo os efeitos reais das renúncias fiscais e os possíveis efeitos no financiamento da educação.

Com intuito de revelar as relações entre o objeto de estudo e simbiose entre Estado, Capital e Trabalho, procurou-se analisar as condições estruturais da sociedade capitalista na atualidade, buscando evidenciar a materialidade das determinações do Estado brasileiro, enfocando os mecanismos que conduzem à apropriação do fundo público pelas classes dominantes e suas repercussões no financiamento das políticas sociais, especialmente no âmbito educacional. Isso por se ter como premissa que o objeto de estudo é inseparável do conjunto de relações que configuram o capitalismo contemporâneo, sendo imperativo analisar a relação entre as renúncias de receita tributária e o financiamento da educação inserido em um contexto mais amplo referentes aos processos gerais de produção e reprodução do capital.

Assim, discutiu-se as funções e os limites da intervenção estatal, examinando a simbiose entre Estado, capital e trabalho; destacou-se as premissas dos paradigmas estatais liberal, keynesiano e neoliberal, explorando como cada perspectiva molda a composição e a aplicação do fundo público; analisou-se o papel do Estado diante da crise estrutural do sistema capitalista com ênfase na disputa pelo fundo público entre sua destinação à reprodução do capital ou à reprodução da força de trabalho, evidenciando a singularidade da construção e da concretização do fundo público no Brasil, bem como os efeitos deletérios desse processo no financiamento das políticas sociais, incluindo aquelas voltadas à educação.

Ao analisar as mensagens do governo anexadas aos projetos dos Planos Plurianuais (PPA) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), bem como nas leis estaduais que norteiam a política de renúncias de receita no estado, foi possível revelar os fundamentos basilares da política fiscal do Estado do Pará a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) e concluir que a lógica subjacente às escolhas por políticas de renúncia de receita tributária alinham-se politicamente aos objetivos da gestão financeira e econômica do chefe do poder executivo no estado. Nesse sentido, foi possível identificar diferentes formas pelas quais, os recursos do fundo público são intencionalmente direcionados para a reprodução do capital, por meio de renúncias de receita tributária do Estado do Pará, sendo essa uma das estratégias empregadas pelo Estado na batalha pelos recursos do fundo público, direcionando-os para a reprodução do capital. Essa postura foi identificada em todos os governos analisados no estudo, sendo eles alinhados a partidos que, veladamente, alinham-se às políticas neoliberais, como é o caso dos governos de Almir Gabriel e Simão Jatene filiados ao PSDB, seja por aqueles que no discursos se apresentam como defensores da classe trabalhadora, como foi o período governado por Ana Júlia Carepa do PT, haja vista que a política econômica e social foi sustentada por uma lógica de ajuste fiscal e busca por superávits primários em nome do desenvolvimento econômico do Estado.

Por outro lado, ao serem analisados dados das “Estimativas e Compensação da Renúncia de Receita” anexos às LOA constatou-se que a política de renúncia de impostos a nível estadual ao figurar como perda de recursos que potencialmente poderiam ser arrecadados tem efeitos diretos sobre a Receita Bruta do Estado, ou seja, atinge tanto a Receita Líquida do Estado, quanto aos valores repassados, por força constitucional, aos municípios. Essa constatação permitiu afirmar que as receitas renunciadas tem efeitos no montante de receitas destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e conseqüentemente no Gasto Aluno Ano (GAA-MDE) e chamar atenção para a ausência de um instrumento que permita a rastreabilidade das

renúncias e que possibilite o monitoramento e controle das áreas/setores incentivados, bem como do volume de recursos se se efetivaram como renunciados.

Ao abordar a garantia do direito à educação no contexto do Pará, expressas nas políticas educacionais que nortearam os governos estaduais, constatou-se que ela foi fortemente marcada pela política de Fundos, nos moldes do Fundef e Fundeb. Essa constatação implicou na necessidade de se expor, a título de contexto, o período anterior à série histórica definida no presente estudo. Dessa análise, constata-se que a política educacional do governo do estado do Pará iniciou o famigerado processo de municipalização do ensino no contexto do Fundef e consolidou no período do Fundeb. Destaca-se que, além da vontade política dos governos Estaduais e de muitos municípios, o processo de municipalização foi potencializado tanto pela metodologia de redistribuição de recursos do Fundo, quanto pela complementação da União destinada ao Fundef e Fundeb do estado do Pará. Nessa ótica, o enfrentamento dos desafios postos à garantia do direito à educação básica, em grande parte, foi gradualmente repassado para os municípios. Destaca-se que o movimento de diminuição do número de matrículas e de aumento das receitas no período em análise interferiu na variação do Valor Aluno Ano Potencial (VAAP-MDE) e do Gasto Aluno Ano (GAA-MDE), haja vista que, ano após ano, dividia-se maior volume de recursos financeiros por menos alunos matriculados na rede estadual de ensino. Nesse processo de análise do direito à Educação Básica, a avaliação da taxa de atendimento educacional foi primordial na identificação dos limites inerentes à efetivação política educacional no estado. A partir dessa taxa, foi possível constatar que a garantia do direito à educação para todos os cidadãos no Pará ainda é uma realidade distante. Os dados do ano de 2016 indicam que, na Educação Infantil, apenas 15,10% das crianças com idade entre 0 e 3 encontravam-se matriculadas, e as de faixa etária entre 4 e 5 anos somente 89,60%. Os Ensinos Fundamental e Ensino Médio, embora muito próximo de sua universalização, não conseguiram efetivá-la, pois 2,7% da população com idade entre 6 e 14 anos e 9,9% das pessoas com idade entre 15 e 17 anos ainda se encontravam fora da escola naquele ano.

Após discutir os desafios postos frente à estrutura de financiamento da educação por meio da variação do Valor Aluno Ano Potencial a partir de receitas destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (VAAP-MDE) e do Gasto Aluno Ano a partir das despesas realizadas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (GAA-MDE) foram realizadas reflexões sobre as interconexões entre as renúncias de receitas de impostos estaduais e os dados do financiamento da educação no Estado do Pará. Tais reflexões constituíram o bloco central de argumentos e conclusões que sustentam a Tese de que as renúncias de receitas de impostos estaduais, embora aparentemente distantes da realidade educacional, possuem efeitos negativo

sobre o financiamento da Educação Básica na rede estadual de ensino do estado do Pará e se configura como uma face oculta da disputa pelo fundo público, revelando um intrincado jogo de forças que, silenciosamente e sem elementos que possibilitem acompanhamento e controle colocam o Estado a serviço do capital, sintetizados nos seguintes pontos:

- ✓ A análise de regressão e de variância (ANOVA) foi fundamental, trouxe à tona a forte relação existente entre as receitas renunciadas e a oferta de educação básica pela evolução do número de matrículas da rede estadual de ensino. Essa constatação forneceu os alicerces necessários para embasar as investigações subsequentes, conferindo solidez à exploração da complexa relação entre renúncias fiscais e políticas educacionais;
- ✓ A partir da comparação entre o montante das receitas renunciadas com os valores de Valor Aluno Ano Potencial, partindo da receita líquida de impostos (VAAP-RLI), simulou-se o que seria Vasto Aluno Ano Potencial considerando as valores de receita líquida das renúncias de receita (VAAP-RLI-RENÚNCIA), revelando perdas consideráveis no montante de receitas com efeitos sobre o VAAP com variação entre 132,71 e 424,41 Reais por aluno/ano, registros de máximo e mínimo valor de VAAP-RLI-RENÚNCIA, respectivamente;
- ✓ Evidenciou-se que, durante os 12 anos de análise, as renúncias de impostos no estado do Pará: (i) superaram as despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) financiadas por receitas de impostos em seis ocasiões; (ii) foram superiores as despesas realizadas com recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) somente nos anos de 2006 e 2007; (iii) permaneceram em níveis superiores em relação às perdas com o FUNDEB durante a maior parte da série temporal (nove anos);
- ✓ As simulações envolvendo as renúncias de receita e o número de matrículas resultou na construção da variável Matrículas Potencial (MP), que possibilitou a projeção dos efeitos das renúncias sobre a oferta de matrículas na educação básica e forneceu uma visão mais tangível das dimensões práticas dessa relação indicando que se os valores renunciados fossem investidos na oferta de mais vagas públicas de educação básica, chegaria a representar até 39,54 % das vagas da rede estadual de ensino no Pará, em 2010, em sua maior expressão, uma acréscimo de mais de 280 mil matrículas, isso sem considerar as perdas com o FUNDEB (MP-REN sem FUNDEB). O quantitativo de matrículas potencial é ampliado ao considerarmos as perdas do FUNDEB, haja vista que diminui o valor do GAA-MDE, chegando a representar mais da metade do número

de matrículas da rede estadual de ensino, representando um quantitativo de 355.729 MP-REN com FUNDEB.

Esses achados são suficientes para afirmar que as renúncias de receita de impostos estaduais no Pará possuem efeitos deletérios no que tange à garantia do direito à educação, seja diminuindo as receitas e Despesas destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, seja no potencial de matrículas que tais recursos poderiam custear, gerando implicações quanti-qualitativas no sistema educacional como um todo.

Ademais, a tese sustenta, igualmente, que as renúncias de receita tributária se figuram como uma face oculta na disputa pelo fundo público. Sob esse aspecto, constatou-se que grande parte das disputas pelo fundo público se dão no âmbito do orçamento público, sendo que o planejamento e execução das peças orçamentárias de um governo são espaços de confronto de ideias e de posições políticas entre as classes e frações de classes buscando defender seus interesses (Salvador, 2018). Essa disputa, mesmo que se apresente sob formas complexas de se revelar sua essência, são em grande parte explícitas em documentos oficiais, passíveis de certo acompanhamento e controle social. Contudo, as renúncias de receita tributária são executadas em uma dimensão diferente do orçamento, a extrafiscal, e são envolvidas por uma penumbra sobre os recursos renunciados, beneficiários e efeitos sob as políticas sociais, haja vista não ser possível, por ausência de transparência, realizar acompanhamento e controle desses recursos, configurando uma face oculta na disputa pelo fundo público, sustentada no corpo da tese a partir das seguintes constatações:

- ✓ Os únicos mecanismos que permitem certo monitoramento, avaliação e controle das renúncias tributárias são os Anexos da LDOs e da LOAs, configurando a estimativa do impacto orçamentário-financeiro das renúncias de receita e a estimativa de compensação da renúncia da receita, respectivamente. Contudo, constatou-se que, mesmo sendo apenas valores estimados, as medidas de compensação não foram encontradas em todos os anos da série história em análise;
- ✓ Como os dados sobre as renúncias exigidos referem-se apenas às estimativas, não existem elementos dispostos que garantam transparência sobre o montante de recursos que se efetivaram como renúncias, inviabilizando o controle interno e externo, que são mecanismos essenciais para assegurar a adequada utilização dos recursos do fundo público, sejam eles orçamentários ou extrafiscais.

- ✓ Constatou-se que as renúncias de receita são estimadas apenas no ano em que foram concedidas e nos dois anos seguintes, ou seja, após esse período são invisibilizadas, não constando sequer como estimativa;
- ✓ O processo de decisão sobre a política de renúncia de receitas tributárias é marcado por reflexões sobre os custos sociais de mudanças na estrutura tributária que mantém as renúncias de receita e pela maximização dos próprios interesses dos políticos envolvidos, tendo por principal finalidade a reeleição e a manutenção do poder (Veras, 2019), submetendo a tomada de decisão sobre concessões de renúncias de receita tributária, na maioria das vezes submissa ao autointeresse dos agentes políticos envolvidos.

Em suma, essa jornada de pesquisa destaca a importância da análise crítica e abrangente das renúncias de receita tributária especialmente por trazer à luz aos efeitos das renúncias sob a garantia de direitos sociais, no caso específico, o direito a educação básica no Pará, ao examinar a articulação entre as renúncias de receita e o financiamento da educação. Por outro lado, evidenciou-se que são ausentes meios que possibilitem a avaliação, acompanhamento e controle da política de renúncias de receitas, o que possibilita concluirmos que se trata de uma face oculta na disputa pelo fundo público, beneficiando, a priori, a reprodução do capital em detrimento da reprodução da força de trabalho por meio das políticas sociais.

Esperamos que este trabalho contribua para uma reflexão crítica e informada sobre a configuração do fundo público, sua apropriação e seus desdobramentos na arena das políticas sociais, incentivando um debate ampliado sobre a construção de um sistema mais equitativo e sustentável de financiamento da educação no Pará e, por extensão, no Brasil.





## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. A. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P.; Santana W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/280947961\\_ABRUCIO\\_F\\_L\\_A\\_dinamica\\_federativa\\_da\\_educacao\\_brasileira\\_diagnostico\\_e\\_propostas\\_de\\_aperfeiçoamento\\_In\\_Romualdo\\_Portela\\_de\\_Oliveira\\_Wagner\\_Santana\\_Org\\_Educacao\\_e\\_federalismo\\_no\\_Brasil\\_combater\\_as\\_desigualdades](https://www.researchgate.net/publication/280947961_ABRUCIO_F_L_A_dinamica_federativa_da_educacao_brasileira_diagnostico_e_propostas_de_aperfeiçoamento_In_Romualdo_Portela_de_Oliveira_Wagner_Santana_Org_Educacao_e_federalismo_no_Brasil_combater_as_desigualdades). Acesso em: 12 mar. 2020.
- ALMEIDA, F. C. R. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 31, n. 84, p. 19-62, abr./jun. 2000. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/984>. Acesso em: 12 mar. 2019.
- ALMEIDA, S. C. **O avanço da privatização na educação superior brasileira**: o PROUNI como uma nova estratégia para a transferência de recursos públicos para o setor privado. 2006. 128f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006. Disponível em: <https://livros01.livrosgratis.com.br/cp016838.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.
- AMARAL, N. C. PEC 241/55: a -morte- do PNE 2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/70262/39677>. Acesso em: 31 mar. 2020.
- AMARAL, N. C.; DOURADO, L. F.; AZEVEDO, J. M. L.; OLIVEIRA, J. F.; AGUIAR, M. A. S. **Financiamento da educação e Sistema Nacional de Educação (SNE)**. Camaragibe: CCS, 2016. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/1-Cadernos/11Caderno.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.
- ANTUNES, R. Introdução. *In*: Mészáros, I. Crise estrutural do capital. 2ª ed. rev. e amp. São Paulo: Boitempo, 2011. p. xx-xx.
- ARELARO, L. R. G. Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. *In*: Reunião Anual da ANPED, 30, 2007, Caxambu, MG. **Anais...**, Caxambu: ANPED, 2007, p. 1-16. Disponível em: <http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.
- BASSI, C. M. **Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública**. IPEA. Brasília, DF: Ipea, 2018. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8692/2/td\\_2407\\_Sumex.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8692/2/td_2407_Sumex.pdf). Acesso em: 13 abr. 2019.
- BEHRING, E. Política social: notas sobre o presente e o futuro. *In*: BOSCHETTI, I.; PEREIRA, P. A. P.; CÉSAR, M. A.; CARVALHO, D. B. B. (org.). **Política social**: alternativas ao neoliberalismo. Brasília: UnB, 2004. p. xx-xx.

BEHRING, E. R. Estado no Capitalismo: notas para uma leitura crítica do Brasil recente. *In*: BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I.; LIMA, R. L. (org.). **Marxismo Política Social e Direitos**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 39-72.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. Disponível em: [https://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/politica\\_social\\_fundamentos\\_e\\_historias\\_-\\_behring\\_boschetti.pdf](https://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/politica_social_fundamentos_e_historias_-_behring_boschetti.pdf). Acesso em: 18 jul. 2019.

BEHRING, E. R. Fundo Público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. *In*: BOSCHETTI, I. (org.). **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 187-209. Disponível em: <https://www.nieparx.blog.br/MM/MM2017/AnaisMM2017/MC44/mc443.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm). Acesso em: out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 3 jul. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975**. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp24.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2024%2C%20DE,Art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2024%2C%20DE,Art). Acesso em: 3 jul. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 13 jan. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em:

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 3 jul. 2019.

BRASIL. **Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 20 mar. 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm). Acesso em: 20 mar. 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 3 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm). Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em:

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm). Acesso em: 20 mar. 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.858, de 09 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm). Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 13 abr. 2019.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório sobre a discussão para a elaboração de instrução de procedimentos contábeis:** Subgrupo Renúncia Fiscal. Brasília, DF: Ministério da Economia, [2019]. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/732802/Item+7+->

[+Ren%C3%BAncia+de+Receitas/12b857f2-4c3e-4937-b2a5-fce18ee60a41](#). Acesso em: 13 out. 2019.

BRUNO, M. **A financeirização como limite estrutural ao desenvolvimento brasileiro: fundamentos teóricos, indicadores e prognósticos**. Brasília, DF: Fonacate, 2021. Disponível em: [https://sinait.org.br/doc\\_reforma/caderno25.pdf](https://sinait.org.br/doc_reforma/caderno25.pdf). Acesso em: jan 2022.

BRUNO, M.; Caffé, R. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia & Sociedade**, v. 26, n. esp., p. 1025-1062. dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/cMqwL9wPX9kndtKJyC4fWSM/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 13 nov. 2020.

CARDOSO, M.L. O Mito do Método. **Boletim Carioca de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. xx-xx, 1971.

CARVALHO JÚNIOR, J. P. Auditoria de renúncia de receitas: ampliação do escopo do controle externo exercido pelos tribunais de contas para além das despesas. **Rev. Controle: Fortaleza**, v. 16, n. 2, p. 324-348, jul./dez., 2018. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/482/417>. Acesso em: 13 nov. 2020.

CARVALHO, C. H. A. **Reforma universitária e os mecanismos de incentivo a expansão do ensino superior privado no Brasil 1964-1984**. 2002. 177p. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2022. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286169>. Acesso em: 1 ago. 2018.

CARVALHO, C. H. A. **A política pública para a educação superior no Brasil 1995-2008) = ruptura e/ou continuidade?** 2011. 441 p. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286357>. Acesso em: 17 ago. 2020.

CARVALHO, C. H. A.; LOPREATO, F. L. C. Finanças públicas, renúncia fiscal e o PROUNI no governo Lula. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 93-104, 2005. Disponível em: <https://silo.tips/download/finanas-publicas-renuncia-fiscal-e-o-PROUNI-no-governo-lula>. Acesso em: 12 dez. 2020.

CIAVATTA, M. O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. (org.). **Teoria e educação no Labirinto do Capital**. Petropolis-RJ: Vozes, 2001.

CIPOLLA, F. P. Antivalor e socialismo perguntas sobre o antivalor ou o capital no meio do caminho. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 42, p. 142-148, jul./dez. 1995. Disponível em: <https://silo.tips/download/antivalor-e-socialismo-perguntas-sobre-o-antivalor-ou-o-capital-no-meio-do-camin>. Acesso em: 19 mar. 2020.

DAVIES, N. Alguns desafios do financiamento da educação. **Revista Pedagógica**,. Chapecó, v.17, n. 33, p. 251-267, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5611532>. Acesso em: 17 nov. 2020.

FARENZENA, N. Mesa: Justiça tributária na América Latina e o financiamento da Educação em tempos de retrocesso: Financiamento e oferta da educação básica e federalismo fiscal no Brasil e na Argentina. *In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação*, 7, 2019, Belém, PA. **Palestra...** Belém: Fineduca, 2019.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

FURTADO, J. R. C. **Direito Financeiro**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum: 2014.

GABRIEL, A. **Mensagem a Assembleia Legislativa**. Belém: Governo do Pará, 1999. Disponível em: <http://seplad.pa.gov.br/lei-orcamentaria-anual-loa/>. Acessos em: 14 jan. 2021.

GATTI, B. **A Construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília, DF: Liber

GEMAQUE, R. M. O. Políticas de financiamento e direito à Educação Básica: **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 29, p. 90-112, jul./dez. 2012. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12667/11069](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12667/11069). Acesso em: 10 na. 2019.

GEMAQUE, R. M. O.; SANTOS FILHO, J. R. Renúncia tributária e financiamento da educação superior: favorecimento do Ensino Privado em detrimento do Público. *In: CHAVES, V. L. J.; CABRITO, B. (org.). Políticas de acesso e financiamento da educação superior no Brasil e em Portugal: tendências actuais*. Lisboa-PT: EDUCA, 2011. p. 195-214.

GEMAQUE, R. M. A proposta de criação do FUNDEB e sua relação com os estudos sobre os impactos do Fundef na educação do estado do Pará. **Jornal de Políticas Públicas Educacionais**, [S. l.], v. 1. n. 1. p. 21-39, mar. 2007. Disponível em: [http://www.jpe.ufpr.br/n1\\_2.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/n1_2.pdf). Acesso em: 10 na. 2019.

GUIMARÃES, A.R.; CHAVES, V. J. A intensificação do trabalho docente universitário: aceitações e resistências. **RBPAAE**, [S. l.], v. 31, n. 3, p. 567-586 set./dez. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/59914/37019>. Acesso em: 12 nov. 2020.

GUIMARÃES, M. R. **Carreira e remuneração dos profissionais do magistério público do município de Breves-PA**. 2015. 147 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/8513>. Acesso em: 19 jan. 2019.

GUIMARÃES, M. R.; **INFORMAR OS OUTROS AUTORES**. Estudos sobre remunerações de professores da Educação Básica em municípios do Pará. *In: BASSI, M. E.; ESPÍNDOLA, M. D. ; ROLIM, R.M.G. Remuneração de professores da educação básica sob a ótica dos pesquisadores e pesquisadoras em formação*. Curitiba: APRIS, 2018. p. xx-xx.

GUTIERRES D. V., ROLIM, R. G. O financiamento da educação a partir do plano de ações articuladas par) em municípios paraenses: regime de colaboração? **RBPAAE**, [S. l.], v. 32, n. 1, p. 151 - 169 jan./abr. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/62667/37764>. Acesso em: 12 ago. 2018.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm). Acesso em: 24 jan. 2022.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm). Acesso em: 1 jul. 2019.  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm). Acesso em: 1 jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa nacional por amostra de domicílio contínua - PNAD. Sistema IBGE de Recuperação Automática. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em:  
<https://sidra.ibge.gov.br/Busca?q=taxa%20de%20escolariza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 12 ago. 2021.

JATENE, S. **Mensagem a Assembleia Legislativa**. Belém: Governo do Pará, 2002. Disponível em: <http://seplad.pa.gov.br/lei-orcamentaria-anual-loa/>. Acesso em: 14 jan. 2021.

KRAWCZYK, N.; LOMBARDI, J. C. (org.). **O golpe de 2016 e a educação no Brasil**. Uberlândia: Navegando, 2018. Disponível em:  
<https://www.fe.unicamp.br/publicacoes/noticias/e-book-o-golpe-de-2016-e-a-educacao-no-brasil>. Acesso em: 20 out. 2019.

LEITE, H. **Manual de direito financeiro**. 5ª ed. rev. ampli. Salvador: JusPQDVM, 2015.

LIMA, A. N. **Renúncias Fiscais da União**. Estudo técnico. Fevereiro de 2017. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2017]. Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em:  
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/732802/Item+7+-+Ren%C3%BAncia+de+Receitas/12b857f2-4c3e-4937-b2a5-fce18ee60a41>. Acesso em: ago. 2019.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis-RJ: Vozes, 1994.

LOPREATO, F. L. C. O Endividamento dos Governos Estaduais nos anos 90. Economia e Sociedade, **IEA/Unicamp**, Campinas, v. 15, n. 94, p. 117-158, 2000. Disponível em:  
<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1724/texto94.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2021.

LOPREATO, F. L. C. **O papel da política fiscal**: um exame da visão convencional. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2006. Disponível em:  
<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1749/texto119.pdf>. Acesso em: 14. Jan. 2021.

LOPREATO, F. L. C.; DEDECA, C. S. **Os desafios de um padrão de investimento para o crescimento com redução da desigualdade no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2013. Disponível em:  
<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/616>. Acesso em: 14 jan. 2022.

MARQUES, R.; CARDOSO JÚNIOR., J. C. (org.). **Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil**. Brasília, DF: Fonacate, 2022. Disponível em:

<https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Domina%CC%82ncia-Financeira-e-Privatizac%CC%A7a%CC%83o-das-Financ%CC%A7as-Pu%CC%81blicas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2023.

MARTINS, I. G. S.; NASCIMENTO, C. V. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MARX, K. Prefácio a Para a Crítica da Economia Política. In: NETTO PAULO, J. (org.). **O leitor de Marx**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. xx-xx.

MENELEU NETO, Crise capitalista, luta de classe e golpe no Brasil. In: MACÁRIO, Epitácio; DIAS, E.; MEDEIROS, R. B.; ALEXANDRE, T. (org.). **Dimensões da crise brasileira: dependência, trabalho e fundo público**. Fortaleza: EdUECE ; Bauru: Canal 6, 2018. p. 77-92.

MESZÁROS, I. **A Montanha que devemos conquistar**. São Paulo: Boitempo, 2015.

NASCIMENTO, L. S.; DANTAS, G. S. **Nota Técnica nº 4/2013 - CCONF/SUCON/STN/MF-DF**. Brasília-DF, 2013. Disponível em: [http://www.tesouro.gov.br/documents/10180/205525/NotaTecnicaCCONF4\\_Renuncia\\_Receitas.pdf](http://www.tesouro.gov.br/documents/10180/205525/NotaTecnicaCCONF4_Renuncia_Receitas.pdf). Acesso em: ago. 2019.

NÓBREGA, M. **Renúncia de receita; guerra fiscal e tax expenditure: uma abordagem do art. 14 da LRF**. Santiago-CHI: CEPAL. 2000. Disponível em: <http://www.eclac.org>. Acesso em: 16 set. 2020.

OLIVEIRA JÚNIOR, J. N.; DIAS, A. F. Guerra fiscal no estado do Pará: uma avaliação da política de incentivos sobre o ISS, Emprego e Valor Adicionado Bruto da indústria. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 17, n. 1, p. 1–20, 2014. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area4/area4-artigo25.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2020.

OLIVEIRA, F. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009**. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2677/1/TD\\_1469.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2677/1/TD_1469.pdf). Acesso em: 3 abr. 2021.

OLIVEIRA, F. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos**, Brasília, n. 22, p. 8-28, out. 1988. Disponível em: [https://www.ets.ufpb.br/pdf/2013/1%20Estado%20e%20Políticas%20Publicas/EPP%2005\\_Oliveira\\_O%20surgimento%20do%20antivalor.pdf](https://www.ets.ufpb.br/pdf/2013/1%20Estado%20e%20Políticas%20Publicas/EPP%2005_Oliveira_O%20surgimento%20do%20antivalor.pdf). Acesso em: 15 jan. 2020.

PARÁ. **Lei nº 6.499, de 30 de setembro de 2002**. Dispõe sobre a Política de Incentivos ao Desenvolvimento Sócio-Econômico do Estado do Pará e dá outras providências. Belém: Diário Oficial do Estado do Pará, [2002]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=147070>. Acesso em jul. 2019.

PARÁ. **Lei nº 6.752, de 11 de agosto de 2003**. Dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal para a realização de projetos culturais no Estado do Pará, e dá outras providências. Belém: Diário Oficial do Estado do Pará, [2003]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=147143>. Acesso em: 1 jul. 2019.

PARÁ. **Lei nº 6.912 , de 4 de outubro de 2006.** Dispõe sobre o tratamento tributário aplicável aos empreendimentos da indústria do pescado. Belém: Diário Oficial do Estado do Pará, [2006]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=147373>. Acesso em: 1 jul. 2019.

PARÁ. **Lei nº 6.913, de 4 de outubro de 2006.** Dispõe sobre o tratamento tributário aplicável às indústrias em geral e às centrais de distribuição de mercadorias instaladas em território paraense e habilitadas no Programa Movimento de Atração de Empresas - M.A.E. Belém: Diário Oficial do Estado do Pará, [2006]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=147372>. Acesso em: 1 jul. 2019.

PARÁ. **Lei nº 6.914, de 4 de outubro de 2006.** Dispõe sobre o tratamento tributário aplicável aos empreendimentos da indústria da pecuária. Belém: Diário Oficial do Estado do Pará, [2006]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=147371>. Acesso em: 1 jul. 2019.

PARÁ. **Lei nº 6.915 de 4 de outubro de 2006.** Dispõe sobre o tratamento tributário aplicável aos empreendimentos da agroindústria. Belém: Diário Oficial do Estado do Pará, [2006]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=147370>. Acesso em: 1 jul. 2019. PEREIRA, L. C. B. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2020.

PEREIRA, L. C. B. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 50, n. 4, p. 5-28, out. 1999. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354>. Acesso em 13 nov. 2020.

PINTO, Á.V. O Significado dos Instrumentos Científicos e a Interpretação dos Resultados da Pesquisa. In: **Ciência e Existência: problemas filosóficos da pesquisa científica.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. xx-xx.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out./dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/BHh7B748fzMXtnZ86SxL55B/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 2018.

SALOMON, D. V. **A maravilhosa incerteza.** SP: Martins Fontes, 2006.

SAMPAIO, S. **Eu quero é botar meu bloco na rua.** Música. Álbum homônimo. São Paulo. Philips Records, 1973. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/sergio-sampaio/63832/>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SANTOS FILHO, J. R. **Financiamento da educação superior privado-mercantil: incentivos públicos e financeirização de grupos educacionais.** 2016. 278 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/8626>. Acesso em: 10 jan 2019.

SILVA JÚNIOR, J. R.; SGUISSARDI, V. Novas faces da educação superior brasileira: reforma do Estado e mudança na produção. **Quaestio - Revista de Estudos em Educação**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 93-97, 1999. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/quaestio/article/view/1482>. Acesso em: 10 fev. 2021.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1996.

THIOLLENT, M. J. M. **Crítica Metodológica, Investigação Social & Enquete Operária**. São Paulo: Editora Polis, 1985.