

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,  
independente, de acesso aberto, e multilíngue



aape | epaa

Arizona State University

---

Volume 30 Número 77

31 de maio de 2022

ISSN 1068-2341

---

## Austeridade Fiscal como Política de Financiamento da Educação: O Caso do Município de Curitiba-PR entre 2017 e 2019

*Marcus Quintanilha da Silva*

Faculdade Unina

Brasil

**Citação:** Silva, M. Q. (2022). Austeridade fiscal como política de financiamento da educação: O caso do município de Curitiba-PR entre 2017 e 2019. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(77). <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6665>

**Resumo:** O objetivo desta pesquisa foi de compreender os possíveis fatores que justificaram a adoção da austeridade fiscal no financiamento da educação pública do município de Curitiba-PR entre 2017 e 2019, bem como seus efeitos na execução orçamentária. Em uma abordagem qualitativa, propôs-se a construção da natureza do caso partindo do pressuposto de que, se o ente federado municipal é um espaço dotado de uma relativa autonomia federativa na alocação de recursos, há disputa política pelo fundo público, mas que, por se tratar de um debate da macroeconomia, houve a necessidade de considerar as singularidades locais. No caso analisado, austeridade foi adotada como política de gestão fiscal, a redução de investimento em educação não se apoiou na justificativa usual da sua escolha, a crise econômica no âmbito do ente federado, mas reverberou na perda de espaço da educação na execução orçamentária, apoiada em ações públicas que, a partir do corte orçamentário, teve como consequência o definhamento de direitos dos trabalhadores da educação. O contexto político nacional no período de análise do caso, a ideologia política partidária e os pretensos interesses dos segmentos locais foram contextualizados como hipóteses explicativas para a análise do caso.

**Palavras-chave:** política educacional; financiamento da educação; fundo público; austeridade; Curitiba

**Fiscal austerity as a financing policy for education: The case of the county of Curitiba-PR between 2017 and 2019**

**Abstract:** The objective of this research was to understand the possible factors that justified the adoption of fiscal austerity in the financing of public education in the city of Curitiba-PR between 2017 and 2019, as well as its effects on budget execution. Using a qualitative approach, this case study is based on the assumption that, if the municipal federated entity is a space endowed with a relative federative autonomy in the allocation of resources, there is political dispute over the public fund. Further, as it is a macroeconomic debate, there was a need to consider local singularities. In the case analyzed, austerity was adopted as a fiscal management policy, and the reduction of investment in education was not supported by the usual justification for its choice, the economic crisis within the scope of the federated entity. Rather, it reverberated in the loss of space in education in budget execution, supported by public actions that, as a result of the budget cut, resulted in worsened rights of education workers. The national political context during the case analysis period, including the party political ideology and the alleged interests of the local segments, were contextualized as explanatory hypotheses for the analysis of the case.

**Keywords:** education policy; education finance; public fund; austerity; Curitiba

**La austeridad fiscal como política de financiación de la educación: El caso del municipio de Curitiba-PR entre 2017 y 2019**

**Resumen:** El objetivo de esta investigación fue comprender los posibles factores que justificaron la adopción de la austeridad fiscal en el financiamiento de la educación pública en la ciudad de Curitiba-PR entre 2017 y 2019, así como sus efectos en la ejecución presupuestaria. En un enfoque cualitativo, se propuso construir la naturaleza del caso partiendo del supuesto de que, si la entidad federada municipal es un espacio dotado de una relativa autonomía federativa en la asignación de recursos, existe disputa política sobre el fondo público, pero eso, porque si se trata de un debate macroeconómico, era necesario considerar las singularidades locales. En el caso analizado se adoptó la austeridad como política de gestión fiscal, la reducción de la inversión en educación no se sustentaba en la justificación habitual para su elección, la crisis económica en el ámbito de la entidad federativa, pero repercutía en la pérdida de espacio en la educación en la ejecución presupuestaria, apoyados en acciones públicas que, como consecuencia del recorte presupuestario, resultaron en el desgaste de los derechos de los trabajadores de la educación. El contexto político nacional durante el período de análisis del caso, la ideología política partidaria y los supuestos intereses de los segmentos locales fueron contextualizados como hipótesis explicativas para el análisis del caso.

**Palabras-clave:** política educativa; financiamiento de la educación; fondo público; austeridad; Curitiba

**Austeridade Fiscal como Política de Financiamento da Educação: O Caso do Município de Curitiba-PR entre 2017 e 2019**

O Federalismo, modelo de organização política e administrativa do Brasil, tem como particularidade o reconhecimento do município como ente federado, e, portanto, é caracterizado pela Constituição Federal de 1988 como um espaço de poder, competências e relativa autonomia federativa na alocação de recursos. Essa relatividade se dá na medida em que, mesmo que haja certa liberdade para a movimentação de recursos próprios e repasses constitucionais, bem como a possibilidade de legislar sobre assuntos de sua jurisdição em consonância com a legislação nacional e estadual (autonomia partir da criação de uma ordem jurídica), a autonomia política, isto é, a capacidade dos governos de definirem e implementarem uma base de agenda política, ainda é

bastante restrita em parte dos municípios brasileiros. Por este último aspecto citado, o perfil autônomo dialoga diretamente com a frequente incipiência de um corpo burocrático especializado e uma receita independente que nem sempre lhe dá o potencial financeiro para o financiamento das políticas sociais com insumos mínimos que garantam condições de qualidade na oferta (Quintiliano, 2012; Silva, 2019; Souza, 1996).

Portanto, ao compreender que essa relativa autonomia federativa na alocação de recursos tem variações em cada caso municipal, as contribuições de estudos de natureza quantitativa em descrever e analisar panoramas nacionais, isto é, apresentar tendências de alocação de recursos no financiamento da educação a partir da análise de centenas ou milhares de casos, são insuficientes para buscar maior entendimento acerca de peculiaridades nas tomadas de decisões em âmbito local, como é o caso da compreensão das justificativas e efeitos da ação prioritária (ou não) do poder público na política educacional a partir da leitura da execução orçamentária.

Um tema contemporâneo de debate é acerca do papel estrutural do fundo público no sistema capitalista, seja para a ampliação das taxas de lucro, financeirização da riqueza ou, em outro viés de prioridade governamental, a melhoria das condições de vida da população por via das políticas sociais (Oliveira, 1998; Salvador, 2010). Mesmo que esse debate seja comumente pautado nas políticas econômicas dos Estados nacionais, o município, na ausência de importantes atribuições de um governo nacional como o estabelecimento de taxas de juros, emissão de títulos públicos e adoção de medidas fiscais que influenciem a vida da população, é um espaço dotado de fundo público próprio e relativa autonomia federativa na alocação de recursos que também desperta a cobiça da sociedade, seja pelos movimentos interessados em maior parcela para as competências que lhe são outorgadas ou por diversos segmentos da sociedade em torno da satisfação dos seus interesses.

Nesse contexto, a austeridade fiscal, princípio de gestão de recursos adotado por vários Estados nacionais em tempos de crise econômica ao longo da história (Rossi et al., 2018), pode ser um entrave para as políticas sociais. Esse debate, tratado comumente no âmbito da política macroeconômica, carece de compreensão acerca das justificativas de sua adoção no âmbito municipal, pois, mesmo que a justificativa explícita dos governos nacionais se pautem na retomada de crescimento econômico mediante uma crise, considerando as especificidades locais, há outras possibilidades que mobilizem os governantes dos municípios à adoção de tal princípio.

Considerando as particularidades do ente federado municipal, aliado à ruptura ideológica do governo federal a partir de agosto do ano de 2016, o município de Curitiba-PR teve mudanças significativas em sua administração municipal a partir do ano de 2017, pautando-se em um discurso de austeridade fiscal necessária, concretizando ações como o congelamento dos Planos de Carreira, Cargos e Remuneração (PCCR) de todos os profissionais da educação, ampliação da alíquota de contribuição previdenciária dos seus servidores e precarização de contratos de profissionais do magistério da educação infantil.

O contexto supracitado mobilizou esta pesquisa, objetivando a compreensão dos possíveis fatores que justificaram a adoção da austeridade fiscal no financiamento da educação pública do município de Curitiba-PR entre 2017 e 2019, bem como seus efeitos na execução orçamentária. Para tanto, os objetivos específicos desse trabalho foram: a) problematizar o ente federado municipal como um espaço de disputa política pelo fundo público, em que a austeridade pode ser um princípio no financiamento das políticas sociais e, especialmente, a educação, e; b) refletir sobre as motivações e os efeitos das políticas de austeridade no financiamento da educação do caso analisado.

Assume-se para essa pesquisa uma abordagem qualitativa em um estudo de caso. De acordo com Stake (1982, p. 20) uma pesquisa dessa natureza se caracteriza por “dados obtidos a partir de um pequeno número de casos”, investigados em suas singularidades e delineados a partir de um contexto. Mesmo que o escopo dessa pesquisa não tenha sido a busca de generalizações, e sim

compreender o fenômeno local a partir de uma literatura que, frequentemente, aborda a austeridade fiscal como um princípio de gestão de crises econômicas nacionais, entende-se como necessário em um estudo de caso a reflexão sobre singularidades e questões gerais possíveis a partir das análises.

No caminho epistemológico proposto por Stake (2000), considerou-se que, em um contexto de disputa pelo fundo público, a discussão sobre as particularidades da política no caso municipal brasileiro auxiliariam a compreender o movimento de alocação de recursos para o financiamento da educação. As informações consultadas foram provenientes do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), o portal da transparência do município selecionado para o estudo e os dados de financiamento da educação disponíveis no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Educação (Siope), administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

A originalidade do estudo de caso necessitou de algumas adaptações a partir da proposta de Stake (2000): a) delinear a natureza do caso, caracterizando o ente federado municipal como um espaço de disputa política pelo fundo público b) compreender brevemente o histórico do caso, a partir das ações públicas e o contexto político nacional no qual o caso foi cronologicamente analisado, e; c) relacionar as informações quantitativas com a natureza do caso municipal, entendendo a estatística como um elemento importante na elucidação da pesquisa, mas que a empiria precisa ser nutrida de aporte teórico para a compreensão do fenômeno.

### **A Disputa Política pelo Fundo Público: O Debate sobre a Austeridade como um Modelo de Gestão Fiscal, os Reflexos no Financiamento das Políticas Sociais e as Particularidades do Caso Municipal**

A política educacional é materializada por meio de ações políticas do ente federado, em que a alocação de recursos para o financiamento da educação tende a evidenciar essa competência constitucional como prioritária na agenda do poder público municipal. Essa competência está na gama de outras responsabilidades do ente federado dispostas no art. 30 da Constituição Federal de 1988, que também demandam recursos públicos e, nesse sentido, a educação se insere em um contexto em que uma maior parcela do fundo público precisa ser disputada no orçamento. Se há disputa, consequentemente há política.

Silva (2019) aborda que, em uma definição minimalista de fundo público, trata-se da soma de recursos arrecadados pelo Estado, em que os tributos, pagos de forma direta ou indireta, envolvem taxações da sociedade, seja no âmbito da cobrança dos assalariados que vendem sua força de trabalho e/ou dos detentores do grande capital. No entanto, a caracterização do referido fundo perpassa por reflexões da dinâmica contemporânea e os efeitos que o retorno da arrecadação pública pode proporcionar à população.

A discussão sobre a politização do fundo público é costumeiramente tratada a partir da perspectiva da macroeconomia, ou seja, no âmbito do orçamento público dos Estados nacionais. Nesse debate, Salvador (2010, p. 607) considera que ele “envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc.”, intervindo na sociedade através de suas políticas fiscais. Nesse sentido, o retorno à sociedade sempre acontece de alguma forma.

No âmbito da macroeconomia, Oliveira (1998) associa a disputa pelo fundo público a duas características básicas: ele é a base do desenvolvimento do capital e da melhoria das condições de vida da população, por ser o responsável na mudança das condições de redistribuição ou acumulação da riqueza socialmente produzida. Nesse sentido, ele pode, por um lado, ser mais contributivo com o aumento das taxas de lucro dos acumuladores de capital, via subsídios fiscais,

garantias de financiamento de investimentos ou pesquisas de interesse do empresariado, capital improdutivo na negociação de títulos públicos (Dowbor, 2017), entre outros. Por outro lado, o foco da gestão fiscal pode ser delineado na alocação do fundo para o investimento em políticas sociais ou, nos termos do autor, na oferta de um salário indireto, pois os serviços públicos não compõem a base remuneratória dos trabalhadores, mas influencia na melhoria do poder de compra deles.

As opções de prioridade na alocação do fundo público são políticas. Considerar como prioritário a melhoria de vida da população ou na ampliação da acumulação de capital é parte da caracterização política do movimento dos recursos públicos na execução orçamentária. A discussão sobre a politização do fundo público perpassa, no campo da macroeconomia, diretamente pela questão da austeridade. Sobre esse princípio, Blyth (2013/2020) define como

Austeridade é uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits. Fazê-lo, acham os seus defensores, inspirará a “confiança empresarial” uma vez que o governo não estará “esvaziando” o mercado de investimento ao sugar todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem aumentando a já “demasiada grande” dívida da nação. (p. 26)

Ou seja, pela própria definição de Blyth, trata-se de um modelo de ajustamento da economia, utilizado predominantemente em tempos de crise. Portanto, a austeridade é a política que busca, por meio de um ajuste fiscal, preferencialmente por cortes de gastos, ajustar a economia e prover o crescimento, argumento pautado na afirmativa que “em tempos de crise as políticas fiscais restritivas (aumento de impostos ou, preferencialmente, redução de gastos) podem ter um efeito expansionista, de aumento do crescimento econômico” (Rossi et al., 2018, p. 16). Para Blyth (2013/2020), a razão essencial da austeridade no âmbito das macroeconomias é o pagamento de uma dívida que não foi gerada pelos Estados, e sim pelas irresponsabilidades especulativas do setor privado, especialmente bancos.

Blyth (2013/2020) evidenciou, com base no aprofundamento de estudos de caso em retomada histórica acerca das políticas de austeridade, que a conta não é paga por todos. Ou seja, os problemas criados pelo topo da classe econômica atribuem ao Estado seus próprios erros, espremendo a base social para que esta se sacrifique para resolver os imbróglios. Mas, se seus efeitos esperados são a resolução da crise e retomada do crescimento, ela é eficaz? Por quê? De antemão, os estudos de Blyth (2013/2020) e Rossi et al. (2018) evidenciaram que políticas contracionistas provocam contrações fiscais.

Rossi et al. (2018) discorrem sobre o círculo vicioso da austeridade, definido pelos autores como: redução dos investimentos públicos – redução da demanda privada – redução do crescimento do PIB – redução da arrecadação – piora do resultado primário. Ou seja, a redução dos investimentos do fundo público não é, na análise dos autores, eficiente em termos de crescimento econômico. Ao buscarem justificativas acerca de uma política de ajuste fiscal que não tem resultados profícuos em tempos de crise, os autores aliam a duas “desculpas” comumente utilizadas pelos formuladores da política.

A primeira justificativa é a “fada da confiança”, em que os defensores da política afirmam que os investimentos privados são retomados quando o Estado diminui as despesas com políticas sociais. Blyth (2013/2020) e Rossi et al. (2018) enfatizam que essa motivação não encontra exemplos práticos. Para os autores, o investidor retoma suas atividades quando encontra confiança no crescimento econômico e, principalmente, demanda por seu produto, sendo indiferente às políticas de austeridade.

A outra justificativa é a metáfora do orçamento doméstico, uma comparação parcial, simplista e equivocada, composta basicamente por três fatores: a) governo tem capacidade de definir seu orçamento; b) parte do que o governo gasta retorna na forma de impostos, ou seja, em um país como o Brasil, em que seus principais tributos estão centralizados no consumo de bens e serviços, o crescimento econômico com políticas de estímulo ao consumo influencia na maior arrecadação tributária, e; c) as famílias não emitem moeda e, tampouco, definem taxas de juros em cima das dívidas que eles mesmos pagam. O governo federal pode fazer tudo isso.

Portanto, reconhece-se que a “austeridade é uma ideia equivocada do ponto de vista social e contraproducente do ponto de vista do crescimento econômico e do equilíbrio fiscal” (Rossi et al., 2018, p. 27), além de ser perigosa, usando os termos de Blyth (2013/2020), pois, além de não funcionar, depende dos pobres o pagamento da conta.

Mas, mesmo sem comprovação de eficácia (pelo contrário), ela continua a ser uma ideia forte. Primeiramente, ela tem uma carga moral, em que exalta um comportamento associado à disciplina, sacrifícios, parcimônia e prudência. Mas o seu maior sentido é intuitivo, já que “não se pode sanar a dívida com mais dívida”. A defesa da austeridade é sustentada, sobretudo, no discurso de responsabilidade dos políticos e a falácia do ganho de credibilidade junto aos agentes econômicos em decorrência disso (Rossi et al., 2018). Ao discursar à população, quando o governo opta pelo corte de gastos públicos em detrimento de aumento de impostos, encontra legitimidade social, especialmente ao associar à rotina econômica familiar de uma grande maioria de trabalhadores assalariados com recursos controlados, como é o caso brasileiro:

Dentro de um contexto de disputa pelo fundo público, a austeridade é uma política de ajuste fiscal ideológica, mas também prática, pois “existem boas razões materiais para a continuação da aplicação da austeridade [...] isto é, para criar espaço nas contas dos fundos soberanos em caso de um dos bancos da região que são grandes demais para falir ameaçar falência” (Blyth, 2013/2020, p. 328). A austeridade não é, na disputa pelo fundo público, irracional, tampouco errada. Trata-se de uma imposição dos interesses dos acumuladores de capital, visando o custeio de demandas das elites econômicas, em que os que pagam a conta são os que necessitam das políticas sociais. Nesse viés, há benefícios consideráveis para os capitalistas a partir da solidificação de políticas de austeridade:

- 1) desemprego e recessão reduz as pressões salariais e aumenta a taxa de lucro.
- 2) cortes de gastos com políticas sociais abrem espaço para futuros cortes de impostos das elites econômicas, e;
- 3) a demanda de serviços privados como saúde e educação, em decorrência da redução em quantidade e qualidade dos serviços públicos, abre espaço para a acumulação de lucro. (Rossi et al., 2018, p. 31)

Portanto, a racionalidade dessa política está no fato de que ela busca corroer a democracia e as possibilidades de emancipação social das pessoas em situação de vulnerabilidade em prol do fortalecimento do poder corporativo no sistema político e da defesa de interesses específicos das elites econômicas.

Essa disputa pelo fundo público tem relação direta com o financiamento da educação. O potencial financeiro é importante, mas a disputa política também acirra a busca de valorização dessa demanda. Tomadas de decisão como a opção por políticas de austeridade costumam ser danosas para a oferta de um direito que necessita de aporte financeiro (Rossi et al., 2018), mas é um argumento que, mesmo sem eficácia comprovada a partir dos objetivos ao qual ela se propõe, carrega uma carga moral e um argumento que a sociedade aceita como justa e necessária.

Todavia, compreende-se como necessária a discussão do princípio da austeridade fiscal na consideração das particularidades do município enquanto ente federado. Já que não socorrem bancos e, tampouco, estabelecem taxas de juros ou emitem títulos públicos, privilegiam a quem? Além disso, as políticas de austeridade municipal estão sempre ligadas e justificadas por quedas na

atividade econômica e/ou da arrecadação? A seção seguinte problematiza alguns aspectos possíveis a partir de tais questionamentos.

## **Município e Políticas de Austeridade: Algumas Hipóteses para o Caso Brasileiro**

Em um Estado com 5569 municípios e um Distrito Federal com ordenamento jurídico, receita independente e relativa autonomia federativa na alocação dos recursos, há variáveis de difícil compreensão no contexto de disputa pelo fundo público nas localidades. Dentre as possibilidades de influência nesse fenômeno, elencam-se três: a) alguns limites de alocação do fundo público e proteções constitucionais do financiamento da educação; b) poder local e ideologia político partidária, e; c) o contexto político nacional na contemporaneidade do estudo de caso.

Há várias possibilidades de compreender os limites de alocação do fundo público nos municípios brasileiros. A questão de base é o grau descentralizador da Constituição Federal de 1988 na repartição das responsabilidades aos poderes públicos brasileiros. Dentre as competências municipais, que podem ser privativas, comuns ou concorrentes, o art. 30 da atual Carta Magna elenca algumas a serem formuladas e executadas localmente, como é o caso dos serviços públicos de limpeza urbana, transporte coletivo, iluminação pública, ordenamento e uso do solo, utilização do espaço público e desenvolvimento local e a educação, que é uma competência concorrente, subordinada às diretrizes e bases, e privativa da União, na qual o município pode legislar, mas sem o comprometimento das normativas de âmbito nacional. No âmbito municipal, a atuação prioritária na oferta educacional se limita ao atendimento à demanda por educação infantil e o ensino fundamental, atribuições que podem incluir a assistência técnica, financeira da União e do estado.

Todavia, embora os municípios tenham como base o perfil de receitas compostos de impostos e transferências constitucionais, autônomos em sua alocação, há restrições nesse movimento. No caso do financiamento da educação, destacam-se três pontos no período analisado: a vinculação constitucional, os recursos vinculados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e a lei de responsabilidade fiscal (LRF).

De acordo com o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, os municípios devem alocar não menos do que 25% de suas receitas de impostos e repasses constitucionais para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no âmbito de sua atuação prioritária. Nesse sentido, limita-se o usufruto da arrecadação pública para outras áreas nessa vinculação percentual.

O Fundeb, normatizado pela Emenda Constitucional n. 53/2006 e lei n. 11.494/2007, constituiu-se em um fundo de natureza contábil responsável pela redistribuição de 20% de alguns impostos estaduais e repasses municipais entre os municípios dentro dos estados da Federação, com base no número e a especificidade das matrículas de cada rede/sistema de ensino. Nesse sentido, todo recurso que, após o repasse para o fundo, retornou ao município, precisou ser empregado obrigatoriamente em MDE, sendo reservada a cota mínima de 60% para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

Pela natureza de sua vinculação, as duas regulações supracitadas protegem parte da arrecadação pública para o financiamento da educação. Todavia, na contramão da reserva financeira para a política educacional, a lei federal complementar n. 101/2000, conhecida como LRF, tem outro viés regulatório, constituído como um instrumento de controle das finanças dos entes federados e criado em um momento histórico em que a pauta econômica da União era baseada nas políticas de ajuste fiscal.

Uma de suas bases é receita corrente líquida (RCL), definida como “o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes” (Lei nº 101, 2000), deduzidos, no caso dos municípios, da contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência, assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira. As despesas totais com pagamento de pessoal incluem o somatório de todos os encargos sociais e contribuições recolhidas para a previdência, seja de ativos, inativos ou pensionistas. No caso da despesa líquida com pessoal (DLP), retiram-se as despesas com inativos e pensionistas.

Na DLP, foi estabelecido um limite na RCL para os municípios de 60%, distribuído entre 54% para o Poder Executivo e 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver. Todavia, Brito e Braga (2016) alertam que há casos de exceção definidos na LRF, particularmente no que tange ao controle da alocação dos recursos para o reajuste do funcionalismo público. Define-se que os casos de proibição de “concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição” (Lei nº 101, 2000) só são obrigatórios se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite. Considerando apenas as despesas do Poder Executivo, que incluem os profissionais do magistério, os limites para pagamento líquido de pessoal (DLP) são: máximo de 54%, prudencial de 51,3% e de alerta 48,6%, fato que pode influenciar diretamente no pagamento dos profissionais da educação pública municipal.

Outro preceito da LRF foi o estabelecimento de um limite máximo de endividamento. No caso do município, a razão entre a dívida pública e a RCL não pode exceder 1,2. Ou seja, qualquer município, de acordo com os preceitos da LRF, não pode ter mais do que 120% de dívida consolidada líquida (DCL) em relação à RCL, seu limite máximo, sendo 108% o limite de alerta. As sanções em caso de descumprimento podem incorrer em impedimento de concessão de reajuste ou adequação de remuneração e alteração na estrutura da carreira que gerem outras despesas, incluindo os profissionais da educação.

A LRF indica restrições em caso de descumprimento de suas regulações, como o não reajuste salarial e enquadramento em novos planos de carreira aos professores públicos municipais. Nesse sentido, ela também compõe uma influência em termos de políticas nacionais indutoras e limites possíveis para a valorização dos profissionais da educação pública, compondo, com certa frequência, o argumento do Poder Executivo de limitação dos gastos com a remuneração dos servidores públicos.

Outras regulações, por exemplo, podem restringir, via pacto federativo, esse movimento de alocação de recursos. Por exemplo, no ano de 2020, a União, por meio da lei complementar n. 173/2020, condicionou o auxílio financeiro aos estados e municípios para o enfrentamento da Covid-19 à paralisação de progressões, promoções e contagem de tempo de serviço para fins de benefícios como licenças prêmio e quinquênios para os servidores públicos. Ou seja, em tempos de crise, o grupo político que, apesar de ter assumido o poder em 2019, manteve o viés de austeridade fiscal como política econômica desde 2015, adotando o arrocho salarial e a redução do financiamento das políticas sociais como estratégia de retomada de crescimento econômico.

Sobre essa questão, o contexto político no período continua bastante incisivo no que tange às limitações para as despesas relativas às políticas sociais e, especialmente, em educação. Esse histórico tem sua gênese a partir da deposição da ex-Presidente Dilma Rousseff sem comprovação de crime de responsabilidade. A partir da ascensão de Michel Temer, a agenda política foi radicalmente modificada.

Ferreira (2018) analisa os dois anos e meio de mandato de Temer como um arranjo econômico e social similar ao imposto à sociedade brasileira na década de 1990 e início de 2000.

Para a autora, “os interesses da elite financeira, da burguesia industrial internacionalizada e da classe média alta voltaram a predominar de forma explícita”. Sua primeira ação significativa ocorreu ainda no ano de sua ascensão à chefia do Poder Executivo nacional, com a Emenda Constitucional n. 95/2016.

O novo regime fiscal “tem como objetivo central a diminuição do tamanho do Estado e a redução do escopo de suas políticas” (Peres & Santos, 2019, p. 126), buscando, a partir de um ajuste fiscal permanente, a ampliação do superávit primário sem alterar a arrecadação pública federal. Na explanação inicial sobre a política, Peres e Santos indicam que a existência de um teto constitucional para as despesas primárias por um período de 20 anos “vai exercer uma pressão por redução de despesas públicas como proporção do PIB” (2019, p. 26), reduzindo paulatinamente o investimento em políticas públicas, mesmo aquelas protegidas por vinculações constitucionais. Além da educação e a saúde, por exemplo, protegidas constitucionalmente por essa vinculação, outras políticas voltadas à habitação, saneamento, infraestrutura, desenvolvimento agrário, cultura, ciência e tecnologia também serão afetadas. Nesse cenário, como o novo regime fiscal não revê a atual estrutura tributária, deve interromper o histórico de políticas redistributivas dos governos petistas, ampliando as desigualdades e a concentração de renda.

A política pautada em um projeto de Estado Mínimo, com potencial de destruição das conquistas da classe trabalhadora, também é tida como um grande entrave para a consecução do Plano Nacional de Educação (Rossi et al. 2018), bem como na abertura de precedentes aos demais entes federados. Os efeitos, segundo Silva (2020), já podem ser vistos na análise da execução orçamentária federal, diminuindo, paulatinamente, o impacto do financiamento da educação nas despesas orçamentárias do governo federal e mantendo (ou ampliando) a rentabilidade da dívida pública.

Dowbor (2019) não diferencia significativamente as políticas econômicas de Temer e seu sucessor desde o início do ano de 2019, Jair Messias Bolsonaro. A reforma trabalhista de Temer (Lei n° 13.467, 2017), que liberalizou a terceirização das atividades-fim, a pauta da “livre negociação”, ampliação dos contratos temporários, modificação de mais de 200 pontos da lei e enfraquecimento dos sindicatos foi ampliada por Bolsonaro logo em seu primeiro ano de governo (Lei n° 13.874, 2019).

Sobre Bolsonaro, Antunes (2020) caracteriza a agenda de seu grupo político como ultraliberal, mais agressiva do que seu antecessor, ampliando a flexibilização do trabalho e impondo o negociado sobre o legislado nas relações de trabalho. O contexto de sua eleição, pautado no ódio a diversos grupos sociais e étnico raciais, aliado ao insucesso de outras candidaturas burguesas e a um discurso anticorrupção, se colocando como um salvador da pátria, fez com que um “azarão” fosse colocado como o sujeito capaz de derrotar o Partido dos Trabalhadores nas eleições de 2018.

Todavia, as classes dominantes, visualizando o despreparo do então candidato à presidência, exigiu uma equipe ultraliberal. Apoiado na garantia de implantação de um programa econômico voltado para o atendimento dos interesses dos acumuladores de capital, Antunes (2020) discorre que o nome recorrido para a pasta econômica, Paulo Guedes, foi uma exigência para a implantação de uma pauta econômica privatista e ultraortodoxa. Para o autor, não há dúvidas que Bolsonaro é regressivo, de ultradireita, ultraconservador e protofascista, com projetos de reforma que visam a destruição dos serviços públicos, das relações reguladas de trabalho, ciência e pesquisa, principalmente as desenvolvidas em universidades públicas.

A ruptura de uma perspectiva de governo que enfrentava o problema da desigualdade estrutural na educação do país por um grupo político pautado em uma agenda neoliberal ficou caracterizada a partir das reformas trabalhista e, mais tarde, da previdência, bem como em decorrência da instituição do novo regime fiscal controlado para despesas primárias em 2016,

acrescido dos cortes de verba nas políticas sociais, representando uma profunda mudança nas concepções do governo federal.

Essas ações públicas federais não representam diretamente uma mudança de paradigma nos poderes locais, mas, eventualmente, pode mudar os rumos das políticas municipais. Neste caso, partidos políticos alinhados ou não às perspectivas nacionais podem ser relevantes na análise do financiamento da educação nos municípios. Sobre essa questão, concorda-se com Gomes et al. (2019) que

Políticas públicas, bem como seus custos e efeitos sociais, seriam, desse modo, resultado de cálculos políticos que orientam a tomada de decisão de partidos no poder. Governos de esquerda tenderiam a adotar maior gasto estatal em políticas sociais que produzam efeitos redistributivos e governos de direita priorizariam a eficiência dos mercados como geradores de bem-estas. (p. 220)

Ou seja, para partidos de direita, a preocupação redistributiva seria secundária. Todavia, na perspectiva desta pesquisa e de Ferreira (2018), o discurso de Estado mínimo adotado por alguns Estados nacionais é uma falácia, pois ele não se torna limitado de fato, mas modifica o foco de sua atuação, voltada predominantemente para a lógica do mercado, análise que dialoga com as perspectivas de disputa pelo fundo público trabalhadas em Oliveira (1998) e Salvador (2010).

A política local e sua relação com os partidos e a ideologia partidária é um problema com controvérsia no campo da Ciência Política. Braga (2009) confrontou diversas perspectivas do campo de análise das perspectivas ideológicas partidárias no Brasil ao longo da história e concluiu que há autores que analisam o espectro local como mais influente na adoção de ações públicas e outros pesquisadores que compreendem uma tendência de unicidade ideológica nacional a partir da centralidade das ideias difundidas nos manifestos e programas dos partidos.

Entretanto, reconhece-se que as práticas clientelistas e patrimonialistas no âmbito local podem ser um entrave ou uma moeda de troca em concessões na alocação do fundo público para determinadas esferas. Grupos políticos, para além de seus vieses ideológicos partidários, podem ter relações de poder local e autonomia política diferenciadas, bem como diferentes capacidades de definir e implementar políticas públicas, fatores que influenciam na decisão da alocação dos recursos. Em estudos de Azevedo (2002) e Vieira (2011) aborda-se que o poder local assume dimensões que o coronelismo e o personalismo ainda são bastante presentes. Entretanto, “é oportuno sublinhar que tais ideias remetem à noção de hierarquias institucionais, ou seja, o poder diz respeito ao lugar onde se está e onde são tomadas decisões” (Vieira, 2011, p 127). Com isso, ainda que pese essas relações locais, são nelas que a política educacional é efetivada é a partir de sua ação de alocação dos recursos que ela pode ser analisada.

Essas especificidades locais não elidem o fundamento ideológico da ação pública. Nesse sentido, partidos políticos e seus correligionários podem ter diferentes perspectivas no reconhecimento da educação como prioridade na alocação de recursos. Gouveia (2008) construiu uma matriz ideológica dos partidos políticos com base na revisão de literatura, as decisões parlamentares e programas de governo dos seus correligionários, no sentido de compreender de que forma a educação é abordada nas intenções e ações do poder público. Em Silva (2019), os documentos oficiais dos 35 partidos existentes no ano de 2016, aliado aos cadernos oficiais disponíveis no site do Senado Federal auxiliaram o autor a situar as siglas partidárias nos espectros políticos (direita, centro ou esquerda), a partir da métrica de categorização proposta por Gouveia (2008), particularmente no que tange às perspectivas de valorização da remuneração docente e ampliação do direito a educação.

O ponto de partida de Gouveia (2008) diferenciou os programas partidários pautados em critérios base:

1) a igualdade articulada a possibilidade de participação, que na direita pressupõe maior rigor hierárquico e participação formal, enquanto na esquerda formas mais igualitárias de participação na tomada de decisão. 2) O enfrentamento do Estado do problema da política educacional, que a direita pressupõe uma lógica patrimonialista (**e, eu acrescento, assistencialista**), mesmo quando modernizadora, e a esquerda uma raiz republicana. 3) justiça social, direita como igualdade formal perante a lei e esquerda em uma incorporação da dimensão social no critério. Resume-se na construção da cidadania, de um lado de forma meritocrática e individualista, com consumo centrado na capacidade econômica e, de outro, na reivindicação de direitos e conquistas universais. (p. 51)

Apesar do reconhecimento que essa dicotomia tem como base o mérito e o direito de todos como uma dimensão social, a autora reconhece que esse posicionamento não é estanque, e sim uma prática relacional, em que “uma muda com o movimento da outra” (Gouveia, 2008, p. 75). Na visão da autora, compartilhada por Silva (2019), a verdadeira tensão na análise do financiamento em políticas sociais no campo ideológico partidário está entre, à direita, a necessidade de melhoria do gerenciamento dos recursos e, à esquerda, a atuação prioritária na ampliação dos serviços públicos com a alocação dos recursos para as políticas sociais.

Nos trabalhos de Gouveia (2008) e Silva (2019), a ideologia político partidária de direita estaria, portanto, reconhecendo a austeridade fiscal como um elemento norteador da gestão fiscal, tendo em vista que o problema sempre estaria na forma como os recursos são gastos, e não necessariamente o montante insuficiente.

Reconhece-se, portanto, que as especificidades da disputa política pelo fundo público no âmbito municipal podem caracterizar a austeridade como princípio de gestão fiscal que não tem a sua justificativa pautada em crise econômica e/ou queda de arrecadação, mas de outras peculiaridades locais, que, dentre outros fatores, podem ter nos limites regulatórios do governo federal a imposição de limites na alocação dos recursos, o contexto político nacional como possível indutor, o atendimento a diferentes interesses locais e/ou o viés ideológico do grupo político que ocupa o poder local.

### **Análise das Políticas de Austeridade no Financiamento da Educação no Município de Curitiba-PR entre 2017 e 2019**

Após o pleito eleitoral do ano de 2016, a capital paranaense elegeu como chefe do Poder Executivo um tradicional político local para a gestão 2017-2020, filiado ao Democratas (DEM), partido genuinamente caracterizado no espectro ideológico da direita no que tange à abordagem da educação como política pública (Gouveia, 2008; Silva, 2019). Em suas primeiras ações, com a alegação de reequilibrar as contas públicas, o Prefeito articulou pacotes de medidas que influenciaram diretamente na remuneração dos profissionais da educação. A lei municipal n. 15.043/2017 não só paralisou os avanços e progressões de tais profissionais por dois anos como ampliou progressivamente a alíquota de contribuição previdenciária dos servidores públicos. A referida ação foi, no ano de 2019, prorrogada por mais 2 anos com a aprovação da lei n. 15.541.

No campo do financiamento das políticas sociais, outro elemento de forte ataque foi a sanção da lei de responsabilidade fiscal municipal. De acordo com a lei complementar n. 101/2017, o município, além de continuar a seguir os preceitos da LRF nacional (Lei 101, 2000), estabeleceu

uma regra de proporcionalidade no reajuste da remuneração dos servidores públicos municipais, vinculando a ampliação remuneratória ao limite de 80% do aumento da arrecadação no ano anterior. Em um exemplo simples, se no ano de 2017, fossem arrecadados R\$ 100,00, em 2018 R\$ 110,00, o limite máximo a ser empregado na reposição inflacionária ou reajuste remuneratório do funcionalismo público seria de R\$ 8,00.

Na educação infantil, a lei n. 15.455/2019 regulamentou a contratação de profissionais por via de Processo Seletivo Simplificado (PSS), professoras que teriam seu contrato por tempo determinado, sem fazer jus a direitos trabalhistas e a busca de estabilidade que os estatutários são contemplados.

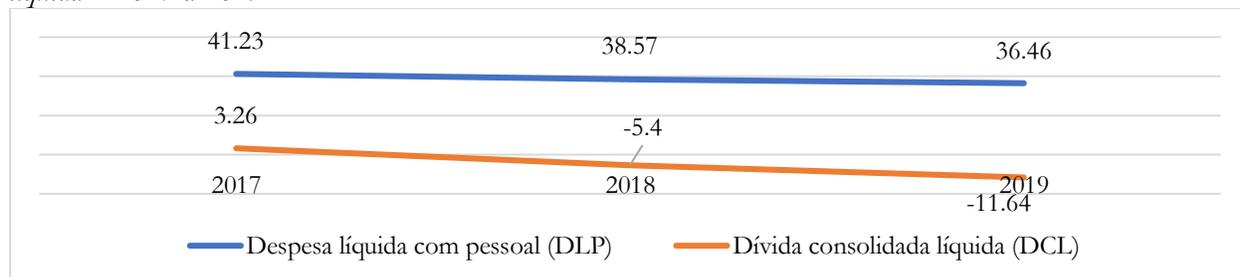
Todas as medidas tiveram como justificativa a necessidade de reduzir o gasto público, visando a manutenção da responsabilidade fiscal, argumento com carga moral elevada e bem aceito pela sociedade (Blyth, 2013/2020). O questionamento inicial é em torno da pretensa crise econômica que poderia justificar as medidas de austeridade adotadas contra as políticas educacionais e, em especial, a classe trabalhadora.

Nesse viés, o primeiro ponto a ser analisado é relacionado aos preceitos da LRF, pois, como descrevem Blyth (2013/2020) e Rossi et al. (2018), a austeridade como princípio de política econômica tem um viés de controle das finanças públicas, via deflação dos salários e cortes de recursos destinados às políticas sociais e, em uma análise ideológica sobre o papel do Estado, a consecução de um Estado mínimo. Mas, no que tange ao controle imposto pela LRF, o cenário é claro: não havia crise econômica no município (Silva; Cruzetta, 2019). Durante a série histórica, o município não só gozou de saúde financeira, como reduziu a dívida a ponto de terminar os anos de 2018 e 2019 com dinheiro em caixa. Essa redução parece ter um grupo que custeou: os profissionais da educação e os demais servidores públicos. O arrocho aos direitos de promoções, progressões e reajustes salariais tiveram efeito nas contas públicas do município, reduzindo o percentual de despesas com pagamento de pessoal de 41,23% para 36,46% entre 2017 e 2019. Silva e Cruzetta (2019) evidenciaram que, na administração municipal anterior, o cenário apresentado era de controle da dívida pública e de distância considerável do percentual da despesa líquida com pagamento de pessoal diante dos preceitos da LRF.

Considerando que o limite de alerta é de 48,6%, a distância de 41,23% e 36,46% em relação à receita corrente líquida representam R\$ 491.244.030,11 e 941.606.039,77, respectivamente. De acordo com o estudo realizado por comissão definida pela própria administração municipal no artigo 5º da lei n. 15.043/2017, baseado na folha de pagamento de junho de 2019, o custo para a progressão e enquadramento de todos os profissionais do magistério no plano de carreira aprovado em 2014 seria de pouco mais de R\$ 55 milhões ao ano, algo que, definitivamente, não seria oneroso para as contas públicas municipais.

### Gráfico 1

*Percentual de Despesa Líquida com pagamento de pessoal e Dívida Consolidada Líquida em relação à receita corrente líquida – 2017 a 2019*



Fonte: TCE – PR (2019). Dados trabalhados pelo autor (2021).

Outro elemento elencado por Blyth (2013/2020) e Rossi et al. (2018) que justificam as políticas de austeridade na gestão fiscal das políticas sociais é o baixo crescimento econômico. Neste caso, adota-se para a discussão a análise da receita corrente líquida atualizada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor, indicador oficial inflacionário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A atualização teve como base mês de junho de 2019, corrigindo os valores para o mesmo mês de 2017 e 2018 em 3,21% e 3,31%, respectivamente.

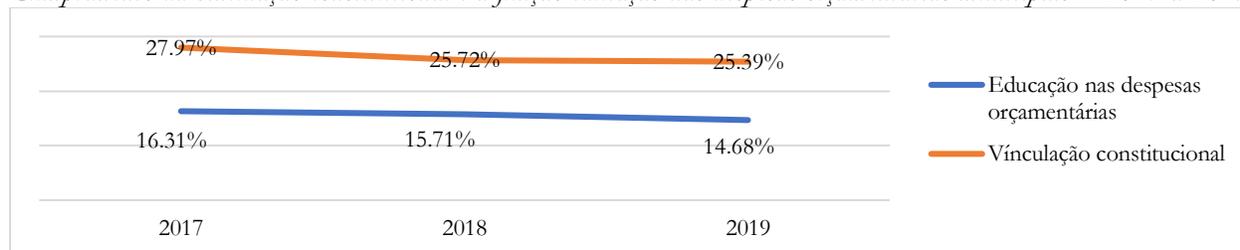
Em relação a esse contexto, a austeridade fiscal não se embasa nessa justificativa. A arrecadação total do município teve ampliação real de 17,3%, passando de R\$ 7.311.435.712,86 no ano de 2017 para R\$ 8.576.490.168,78 em 2019. Em comparação com o acumulado nacional do INPC no período de junho de 2017 ao mesmo mês de 2019, 6,6%, as receitas totais do município tiveram crescimento proporcional superior em mais de 10%. Apesar da ampliação com as despesas relacionadas à previdência, a RCL municipal cresceu 9,11% durante o período. Reforça-se, portanto, que cortes orçamentários para a educação não se justificaram pela queda de arrecadação e/ou da atividade econômica.

Então, a observância das informações e o confronto com as motivações das políticas de austeridade no âmbito da gestão financeira dos Estados nacionais apresenta uma clareza de cenário para o contexto curitibano. Não havia motivos para congelamento de PCCRs em 2017 e sua continuidade em 2019 nem a flexibilização contratual a partir da abertura de PSS para os profissionais do magistério. Os reflexos foram latentes para a educação, perdendo espaço na execução orçamentária municipal, tanto no que se refere às despesas orçamentárias quanto na redução da vinculação constitucional, em um movimento de busca ao limite mínimo observado pela Constituição Federal de 1988.

O movimento da gestão financeira da educação é bem definido, diminuir as despesas educacionais visando o atendimento do mínimo definido constitucionalmente, os 25% de receitas de impostos e repasses constitucionais. Em 2 anos, esse impacto diminuiu em mais de 2%, chegando próximo ao limite mínimo previsto em Carta Magna. Esse movimento dialoga com a perda da educação no orçamento municipal. No que tange às despesas orçamentárias, isto é, aquelas que não destinam fundo público para as autarquias municipais, a política educacional também apresentou queda percentual, passando de 16,31% para 14,68%.

## Gráfico 2

*Cumprimento da vinculação constitucional e a função educação nas despesas orçamentárias municipais – 2017 a 2019*



Fonte: SIOPE (2019) Portal da transparência do município de Curitiba (2019). Dados trabalhados pelo autor (2021).

Em um ente federado caracterizado pela ampliação real de sua arrecadação tributária, com controle sobre os preceitos da LRF e, portanto, sem dívidas e despesas com pagamento de pessoal incontroláveis, qual seria a motivação para a adoção de políticas de austeridade no financiamento da educação?

Primeiramente, há que se reconhecer a questão ideológica de partidos de direita que, quando colocam em prática seus posicionamentos acerca de suas prioridades na alocação do fundo público,

a educação e a valorização de seus profissionais não costumam estar como prioridade em sua agenda (Silva, 2019; Gouveia, 2008). O enxugamento dos custos, o discurso de responsabilidade orçamentária e o gerencialismo na gestão da “coisa pública” implicam constantemente na precarização dos contratos dos trabalhadores e a desvalorização dos profissionais da educação, considerando esses elementos como desnecessários para a oferta de uma educação pública de qualidade.

Exemplo claro desses efeitos foi a desvalorização dos vencimentos dos profissionais do magistério. Entre 2017 e 2019, os vencimentos iniciais de um docente dos anos iniciais e finais do ensino fundamental para uma jornada de trabalho de 20 horas semanais variou entre R\$ 1.918,15 e R\$ 1.975,69, reposição acumulada de 3%, em referência ao mês de junho de ambos os anos. Todavia, o INPC acumulado foi de 6,6% no mesmo período, resultando em uma desvalorização de 3,5%.

Entretanto, cada município tem suas tensões locais e atendimentos a demandas que podem significar diferentes formas de alocar o fundo público. A autonomia do município não é irrestrita, mas, a partir da vinculação constitucional de receitas para serviços públicos como a educação e o cumprimento da legalidade de leis pautadas na probidade de gestão fiscal, a administração municipal tem possibilidades de atender a interesses (nem sempre claros) dentro da especificidade de cada localidade.

No caso de Curitiba, quando se analisa as funções nas quais o fundo público pode ser alocado, educação, assistência social, saneamento e administração, perderam quantidades significativas percentuais no que se refere ao impacto daquela função na execução orçamentária municipal. A educação representava 16,31% das despesas orçamentárias em 2017 e diminuiu para 14,68% em 2 anos, uma queda de praticamente 10% proporcional. Apesar do aumento de 161% para a função indústria, esse percentual não reflete um montante significativo, já que em 2017 não havia fundo público alocado para ela e, em 2016, 1,61% de toda despesa orçamentária foi alocada para tal. Nesse cenário, a disputa pelo fundo público não incorporou a educação como prioritária na agenda política municipal.

Entre os ganhos, destaca-se fortemente os encargos especiais, que incluem os serviços da dívida que, conforme analisado anteriormente, não apresentavam um cenário de descontrole em relação à gestão fiscal municipal. Todavia, o volume em caixa apresentado no final do ano fiscal de 2018 e 2019, na ordem de aproximadamente R\$ 384 mi e R\$ 900 mi, auxiliam a explicar os ganhos.

### **Tabela 1**

*Perdas e ganhos proporcionais à execução orçamentária em relação às funções da administração municipal de Curitiba – 2017 a 2019*

Função	Diferença entre 2019 e 2017
Legislativa	-2,46%
Essencial à Justiça	-1,96%
Administração	-11,39%
Segurança Pública	1,43%
Assistência Social	-13,85%

Função	Diferença entre 2019 e 2017
Previdência Social	12,22%
Saúde	2,98%
Trabalho	0,00%
Educação	-9,99%
Cultura	16,07%
Direito da Cidadania	0,00%
Urbanismo	10,06%
Habitação	18,18%
Saneamento	-14,08%
Gestão Ambiental	-4,17%
Indústria	161,00%
Comércio e Serviços	-9,33%
Desporto e Lazer	-2,38%
Encargos Especiais – Dívida	37,89%

*Nota:* Dados provenientes do SIOPE (2019) em cruzamento com as informações do Portal da transparência do município de Curitiba (2019).

É oportuno sublinhar que, no contexto de decisões políticas em torno da alocação da arrecadação pública para a satisfação dos segmentos locais que desejam maior parcela dos tributos locais, não há somente um responsável, mesmo que as decisões costumem ser atribuídas somente ao chefe do Poder Executivo, tornando mais complexa a análise do processo decisório em torno da disputa política pelo fundo público. No que se refere à austeridade como princípio de gestão dos recursos em um município que não apresenta um cenário de crise por conta de queda de arrecadação, a investigação em torno deste pode envolver as tensões do poder local, que, por natureza do federalismo brasileiro, a gênese das disputas de poder local e a construção de alianças e interesses políticos locais, necessita de um olhar que vá além da análise das finanças municipais.

Não se pode ignorar o contexto político nacional em que se analisou o caso. Dois grupos políticos consecutivos com ideias fortemente neoliberais, reconhecendo a educação pública e as demais políticas sociais como gasto oneroso, definindo os direitos da classe trabalhadora e, claramente, reconhecendo como prioridade de mobilização do fundo público para a financeirização da riqueza (Silva, 2020), em detrimento às ações que fortaleçam as políticas públicas que melhorem a vida da população. A austeridade, nesse contexto, não é simplesmente um princípio, mas um

procedimento, traduzido em mudanças profundas na execução orçamentária federal que já são e continuarão a ser sentidas pela população (Rossi et al, 2018). Como discorre ironicamente Blyth (2013/2020, p. 40), “a austeridade é a penitência – a dor virtuosa após a festa imoral – mas não vai ser uma dieta que todos nós partilharemos. Poucos de nós são convidados para a festa, mas nos pedem, a todos, que paguemos a conta”. No caso do município analisado, não há conta a ser paga, apenas a adoção de um princípio moral bem aceito que reverberou diretamente no financiamento das políticas educacionais curitibanas e, conseqüentemente, na qualidade de vida dos profissionais da educação com os congelamentos de salários.

No caso do município analisado, reconhece-se a singularidade de a política de austeridade não encontrar justificativas que costumam ser utilizadas na adoção desse modelo de gestão fiscal nos estados nacionais. Como generalização, a diminuição de recursos, aliada às ações políticas de congelamento de salários, precarização de contratos de trabalhadores e o reforço das políticas austeras com a legislação local resultaram em um cenário já conhecido pela literatura especializada na discussão macroeconômica: a conta da austeridade é paga sempre por quem mais precisa de serviços públicos de qualidade. Além disso, a tendência de considerar a educação pública como despesa não prioritária na execução orçamentária por partidos de direita que comandam o Poder Executivo nos municípios brasileiros (Silva, 2019), se confirmou no presente estudo.

### **Considerações Finais**

Esse artigo teve por objetivo a compreensão dos possíveis fatores que justificaram a adoção da austeridade fiscal no financiamento da educação pública do município de Curitiba-PR entre 2017 e 2019, bem como seus efeitos na execução orçamentária. A partir de um contexto de disputa pelo fundo público que também acontece no plano municipal, a austeridade, princípio de gestão fiscal em tempos de crise em diversos Estados nacionais ao longo da história, foi o norteador da movimentação do fundo público no caso analisado entre os anos de 2017 e 2019.

Os reflexos dessa opção foram a acentuada redução do investimento em educação pública e diversas ações no âmbito legal, como o congelamento dos PCCRs dos profissionais do magistério, a flexibilização contratual das profissionais do magistério da educação infantil e a criação de legislação própria endurecendo os preceitos da LRF. Todavia, o conflito da adoção da austeridade como princípio é a ausência de justificativa por uma inexistente crise na arrecadação tributária, bem como no atendimento aos preceitos da LRF, que permaneceram, tanto no período analisado e na gestão anterior, devidamente controlados.

Nesse viés, a ânsia desse estudo de caso se dá na medida em que as motivações de políticas de austeridade não são, pelo menos a partir desse estudo, somente por questões econômicas. Há, portanto, a necessidade de compreender melhor o contexto de cada município analisado pela ótica da disputa pelo fundo público e tentar interpretar, seja a partir da análise mais minuciosa da alocação dos recursos ou em uma leitura das ações da política e dos atores políticos, em que circunstâncias e quais interesses são atendidos em casos com o perfil analisado nesse trabalho.

### **Referências**

- Azevedo, J. M. L. (2002). Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação & Sociedade*, 80(23), 49-71, set. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000004>.
- Blyth, M. (2020). *Austeridade: A história de uma ideia perigosa*. (F. Silva, Trad.) Autonomia Literária. (Trabalho original publicado em 2013).

- Brasil. (2001). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (21ª ed.). Saraiva.
- Brito, V. R. F. A., & Braga, D. S. (2016, jul./set). Recursos para a educação e limites do ajuste fiscal. *Educação em Revista*, 3(3), 247-266. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698148661>.
- Dowbor, L. (2017). *A era do capital improdutivo* (2ª ed., Vol. 1). Autonomia Literária.
- Dowbor, L. (2019). O parasitismo financeiro e seus malefícios. In A. C. de Lacerda (Org.), *O mito da austeridade* (pp. 25-52). Editora Contacorrente.
- Emenda Constitucional n. 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. Presidência da República. [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: 15 fev. 2020.
- Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Presidência da República. [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: 28 jan. 2021.
- Ferreira, M. R. J. (2019). Políticas sociais frente à austeridade econômica brasileira. In A. C. de Lacerda (Org.), *O mito da austeridade* (pp. 79-110). Editora Contacorrente.
- Gomes, S., Silva, A. L. N. da., & Oliveira, F. C. (2019). Governos partidários e políticas educacionais no Brasil do século XXI: A eficácia da democracia. In M. Arretche, E. Marques & C. A. P. Faria. (Orgs.), *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT* (pp. 217-243). Editora Unesp.
- Gouveia, A. (2008). *Partidos políticos e trajetórias da política educacional: Um estudo sobre a administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001 – 2004)*. [Tese de Doutorado]. Universidade de São Paulo.
- 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; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Presidência da República. 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: 13 de jan. de 2021.
- Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm). Acesso em: 29 de jul. de 2020.
- Lei nº 14.544 de 11 de novembro de 2014. Institui o Plano de Carreira do Profissional do Magistério de Curitiba. Prefeitura Municipal de Curitiba. <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2014/1455/14544/lei-ordinaria-n-14544-2014-institui-o-plano-de-carreira-do-profissional-do-magisterio-de-curitiba?q=14544>. Acesso em: 16 de fev. de 2021.
- Lei nº 15.043 de 28 de junho de 2017. Altera o art. 1º da Lei Municipal nº 8.680/1995; suspende os planos de carreira previstos nas Leis Municipais 10.190/2001, 11.000/2004, 11.001/2004, 12.083/2006, 13.769/2011, 13.770/2011, 14.507/2014, 14.522/2014, 14.544/2014, 14.580/2014; altera o art. 1º da Lei Municipal nº 6.449/1983, altera os arts. 91 e 165 a 170 da Lei Municipal nº 1.656/1958; acrescenta o § 3º ao art. 1º da Lei Municipal nº 13.142/2009;

- altera o art. 2º da Lei Municipal nº 8.704/1995; altera o § 3º do art. 6º da Lei Municipal nº 8.660/1995; altera o art. 1º da Lei Municipal nº 13.948/2012; revoga os arts. 53 e 54 da Lei Municipal nº 6.761/1985; revoga o art. 2º da Lei Municipal nº 8.680/1995; revoga os arts. 1º a 4º da Lei Municipal nº 8.995/1996 e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Curitiba.
- Lei n. 15.541 de 25 de agosto de 2019. Prorroga o prazo de suspensão da execução dos procedimentos inerentes aos planos de carreira dos servidores do Poder Executivo municipal, bem como da implantação e enquadramento de servidores em novos planos de carreira, estabelecida no caput e incisos I a X do art. 2º, da Lei nº 15.043 de 28 de junho de 2017 e altera a Lei nº 8.704, de 21 de setembro de 1995. Prefeitura Municipal de Curitiba. [http://files.sismuc.org.br/arquivos/leg.-leis/20191125\\_lei15541\\_suspens%C3%A3ocarreira.pdf](http://files.sismuc.org.br/arquivos/leg.-leis/20191125_lei15541_suspens%C3%A3ocarreira.pdf). Acesso em: 14 de fev. de 2021.
- Lei nº 13.874 de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Presidência da República. [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13874.htm). Acesso em: 20 de jul. de 2020.
- Lei n. 15.455 de 25 de novembro de 2019. Regulamenta a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, revoga a Lei nº 8.377, de 18 de março de 1994, e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Curitiba. <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2019/1546/15455/lei-ordinaria-n-15455-2019-regulamenta-a-contratacao-por-tempo-determinado-para-atender-necessidade-temporaria-de-excepcional-interesse-publico-revoga-a-lei-n-8377-de-18-de-marco-de-1994-e-da-outras-providencias?q=Transporte+Escolar>. Acesso em: 14 de fev. de 2021.
- Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 28 de nov. de 2020.
- Lei Complementar n. 101 de 25 de agosto de 2017. Altera dispositivos das Leis Complementares nºs 40, de 18 de dezembro de 2001, e 73, de 10 de dezembro de 2009, e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Curitiba. <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-complementar/2017/10/101/lei-complementar-n-101-2017-estabelece-normas-de-financas-publicas-no-ambito-do-municipio-de-curitiba-voltadas-para-a-responsabilidade-da-gestao-fiscal-e-previdenciaria-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 14 de fev. de 2021.
- Lei Complementar n. 173, de 28 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm). Acesso em: 28 de fev. de 2020.
- Oliveira, F. (1998). Surgimento do antivaior. In F. Oliveira (Org.), *Os direitos do antivaior: a economia política da hegemonia imperfeita* (pp. 19–48). Vozes.

- Paraná, Tribunal de Contas (s.d.). *Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal*.  
[https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel\\_LRF.aspx?relTipo=1](https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Municipal/SIMAM/Paginas/Rel_LRF.aspx?relTipo=1). Acesso em 29 de jan. de 2021.
- Peres, U. D., & Santos, F. P. dos. (2019). Orçamento federal: Avanços e contradições na redução da desigualdade social (1995 – 2016). In M. Arretche, E. Marques & C. A. P. Faria. (Orgs.), *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT* (pp. 75-102). Editora Unesp.
- Prefeitura Municipal de Curitiba (s.d). *Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Curitiba*. Secretaria de Finanças. <http://www.portaldatransparencia.curitiba.pr.gov.br>. Acesso em: 30 de dez. de 2020.
- Prefeitura Municipal de Curitiba. (2019). *Relatório de estudos do plano de carreira – profissional do magistério*. Comissões da lei n. 10.190/2001 e da lei n. 14.544/2014.  
[https://www.sismmac.org.br/disco/arquivos/plano-de-carreira/201911\\_reestruturacaoplano.pdf](https://www.sismmac.org.br/disco/arquivos/plano-de-carreira/201911_reestruturacaoplano.pdf). Acesso em: 20 de jan. de 2021.
- Quintiliano, L. D. (2012). *Autonomia federativa: Delimitação no direito constitucional brasileiro*. [Tese de Doutorado}. Universidade de São Paulo.
- Rossi, P., Dweck, E., & Arantes, F. (2018). Economia política da austeridade. In: P. Rossi, E. Dweck, & A. L. M. Oliveira (Orgs.). *Economia para poucos: Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil* (pp. 14-31). Autonomia Literária.
- Salvador, E. (2010, out./dez.). Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social & Sociedade*, (104), 605-631. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282010000400002>.
- Silva, M. Q. (2019). *Remuneração de professores públicos municipais no Brasil: Execução orçamentária, partidos políticos e remuneração docente (2008–2016)*. [Tese de Doutorado]. Universidade federal do Paraná.
- Silva, M. Q. (2020). Fundeb, remuneração docente e dívida pública: Uma discussão sobre disputa pelo fundo público (2008 – 2016). *RBP AE* (2, 36), 649-669.  
<https://doi.org/10.21573/vol36n22020.101088>.
- Silva, M. Q., & Cruzetta, D. D. (2019). A disputa do fundo público no município de Curitiba/PR pela ótica da *Lei n. 101/2000* e a *Emenda Constitucional n. 95*: Implicações na remuneração docente. *Revista de Financiamento da Educação*, (9), 01-16.  
<http://dx.doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v9-89718>.
- Sistema de informações sobre orçamento público em educação. *Relatório resumido da execução orçamentária*. Ministério da Educação. <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-apresentacao>>. Acesso em: 30 de jan. de 2021.
- Souza, C. (1996, jun.). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. *Revista de Sociologia Política*, (24), 105-121. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>.
- Stake, R. E. (1982). *Pesquisa qualitativa/naturalista: Problemas epistemológicos*.  
<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/edusel/article/view/2539>. Acesso em: 15 de dez. de 2020.
- Stake, R. E. (2000). Case studies. In: N. K. Denzin, & Y. S. Lincoln (Eds.) *Handbook of qualitative research* (pp. 435-454). Sage.
- Vieira, S. L. (2011, jan./abr.). Poder local e educação no Brasil: Dimensões e tensões. *RBP AE*, 1(27), 123-133. <https://doi.org/10.21573/vol27n12011.19972>.

## Sobre o Autor

**Marcus Quintanilha da Silva**

Faculdade Unina

[marcusquintanilha0@gmail.com](mailto:marcusquintanilha0@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8305-0024>

Doutor em educação. Professor do magistério superior.

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 30 Número 77

31 de maio 2022

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (Espanña), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

**EPAA Facebook** (<https://www.facebook.com/EPAAAPE>) **Twitter feed** @epaa\_aape.