

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CAMPUS GOVERNADOR VALADARES
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

EDILAINE DE OLIVEIRA SANTOS

**AS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS DO FPM E DO FUNDEB E AS DESPESAS
COM EDUCAÇÃO E SAÚDE NO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES NO
PERÍODO DE 2013-2022.**

GOVERNADOR VALADARES

2023

EDILAINE DE OLIVEIRA SANTOS

**AS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS DO FPM E DO FUNDEB E AS DESPESAS
COM EDUCAÇÃO E SAÚDE NO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES NO
PERÍODO DE 2013-2022.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Juiz de Fora Campus Governador Valadares como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador (a): Anderson de Oliveira Reis

GOVERNADOR VALADARES

2023

Edilaine De Oliveira Santos

**AS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS DO FPM E DO FUNDEB E AS DESPESAS
COM EDUCAÇÃO E SAÚDE NO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES NO
PERÍODO DE 2013-2022.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Juiz de Fora Campus Governador Valadares como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Aprovada em 13 de julho de 2023

BANCA EXAMINADORA

Dr. Anderson de Oliveira Reis - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora Campus Governador Valadares

Ma. Laura Brandão Costa
Universidade Federal de Juiz de Fora Campus Governador Valadares

Joyce Dutra Dantas
Universidade Federal de Juiz de Fora Campus Governador Valadares

RESUMO

Este estudo apresentou como objetivo analisar a arrecadação e aplicação de recursos públicos municipais em Governador Valadares – MG entre os anos de 2013 e 2022. Para tanto utilizou-se de uma abordagem qualitativa e descritiva, com coleta de dados secundários em fontes oficiais do governo. Os resultados demonstram um aumento nas receitas de transferências do FPM e do FUNDEB quando considerado todo o período de análise, no entanto, há redução dessas transferências em períodos de crise política e econômica, principalmente no âmbito do governo federal. No que tange as despesas com saúde há um aumento na despesa agregada e nas despesas desagregadas em subfunções durante todo o período analisado. Já em relação com educação, observa-se períodos de aumento e períodos de redução na despesa agregada e nas principais subfunções da despesa com educação (educação infantil e ensino fundamental). De forma geral, não há diferenças substanciais nas despesas com saúde e educação no período de governo de esquerda ou de direita no âmbito municipal.

Palavras-chave: Gestão municipal. Gastos públicos. Equilíbrio financeiro Municipal. Governador Valadares. Desenvolvimento Econômico.

ABSTRACT

This study presented as an objective to analyze the collection and application of municipal public resources in Governador Valadares - MG between the years 2013 and 2022. For that, a qualitative and descriptive approach was used, with the collection of secondary data in official government sources. The results showed an increase in FPM and FUNDEB transfer revenues when considering the entire period of analysis, however, there is a reduction in these transfers in periods of political and economic crisis, mainly within the federal government. There is no increase in aggregate expenditure and expenditure disaggregated into sub-functions during the entire analyzed period. With regard to education, observe the periods of increase and periods of reduction in aggregate expenditure and in the main sub-functions of expenditure on education (childhood education and primary education). In general, there is no substantial difference in spending on health and education during left-wing or right-wing government at the municipal level.

Keywords: Municipal management. Public spending. Municipal financial balance. Valadares Governor. Economic development.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 OBJETIVOS	9
2.1 Objetivo Geral	9
2.2 Objetivos Específicos	9
3 JUSTIFICATIVA	10
4 REVISÃO DE LITERATURA	11
4.1 Receitas Municipais	11
4.2 Despesas Municipais	13
4.3 Federalismo Fiscal	14
4.4 Vertentes Políticas: As Diferenças Ideológicas Entre Esquerda e Direita	15
5 METODOLOGIA.....	17
6 RESULTADOS	19
6.1 Análise das Receitas de transferências de FUNDEB e FPM no período de 2013-2022.	19
6.2 Análise das Despesas com Saúde e Educação no período de 2013-2022.....	22
6.3 Informações Complementares a área de Saúde e Educação do município de Governador Valadares no período de 2013-2022.....	26
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	30

1 INTRODUÇÃO

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da constituição. Estes entes federados para que consigam realizar o oferecimento de serviços públicos à população precisam de recursos advindos da arrecadação tributária e/ou recursos de transferências governamentais, para suprir com suas obrigações perante a sociedade.

Ainda neste contexto aborda-se como que o federalismo foi instituído no Brasil, ressaltando que com a proclamação da república de 1889, o federalismo maximiza fortemente sua expressão no país. Entretanto somente com a constituição de 1988 os municípios passam então a ser dotados de autonomia política, fiscal e administrativa, sendo reconhecidos constitucionalmente como entes federativos.

Diante do contexto político administrativo brasileiro, este estudo é voltado especificamente para os municípios. Esses são reconhecidos como entes federativos, no entanto conforme apresentam Reis, Costa e Silveira (2013) a autonomia financeira desses entes é questionável dado a dependência financeira que a maioria possui dos recursos de transferências intergovernamentais.

Os municípios possuem competências para arrecadação de recursos próprios, para que possa custear serviços de utilidade pública. A gestão municipal passa a ter maiores responsabilidades a partir da promulgação da constituição de 1988, como gerenciar as receitas que lhe são atribuídas em proporções adequadas ao financiamento e gerenciamento de suas funções.

No entanto, o desenho do federalismo fiscal, aos municípios foram atribuídas competências sobre os impostos de menor expressão monetária (impostos sobre a propriedade e sobre serviços) e de maiores dificuldades de arrecadação seja por fatores técnicos, tecnológicos ou políticos (REIS; COSTA; SILVEIRA, 2013). Dada tal dimensão, de acordo com Prado (2007), cabe aos governos nacionais instituir sistemas de transferências para ajustar o desequilíbrio financeiro, entre as diferentes esferas do governo.

Os municípios têm na composição de suas receitas arrecadadas as transferências, que surgem como mecanismos para suprir estes problemas, de forma a equilibrar as condições desfavoráveis aos municípios. Fazem parte das transferências recebidas pelo município: o Fundo de Participação dos Municípios - FPM; IPI - Exportação; CIDE-Combustíveis; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; Royalties; COTA-PARTE do ICMS e a COTA PARTE do IPI.

Como os impostos municipais são de baixa representatividade financeira, os municípios acabam ficando dependente dos recursos de transferência, principalmente do FPM, que representa mais de 50% das receitas da maioria dos municípios brasileiros (MASSARDI; ABRANTES, 2015).

Oates (2005), explica que quando se cria certas dependências destas transferências intergovenamentais, há perigos inerentes a um sistema onde níveis descentralizados de governo dependem da dívida para financiar seus orçamentos.

Não obstante a dependência de recurso de transferências, a constituição de 1988, também atribuiu aos municípios maiores obrigações de oferecimento de serviços públicos, principalmente nas áreas de saúde e educação (OLIVEIRA; ANTONIO; MARIA; OLIMPICO, 2019).

A escolha por analisar as despesas de saúde e educação, se deve ao fato dessas funções públicas representarem serviços fundamentais a serem prestados aos cidadãos, e se configurarem como elementos de formação do capital humano seja de um país, estado ou município. Destaca-se que o capital humano é vetor de desenvolvimento socioeconômico, devendo o seu investimento ser priorizado por qualquer nível de governo.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral

O presente estudo tem como objetivo geral analisar a arrecadação e aplicação de recursos públicos municipais em Governador Valadares – MG entre os anos de 2013 e 2022, sob a perspectiva de um governo de esquerda e um governo de direita.

2.2 Objetivos Específicos

Como objetivos específicos, destacam-se:

- Verificar a evolução das principais receitas de transferências o FPM e o FUNDEB;
- Avaliar as despesas com saúde e educação entre os anos de 2013 e 2022;
- Identificar possíveis diferenças na arrecadação e aplicação de recursos entre diferentes governos, considerando que um é voltado para a ideologia de esquerda e o outro como de direita.

3 JUSTIFICATIVA

Nos governos municipais de forma recorrente não a disponibilidade de recursos suficientes para executar serviços públicos, como na área da saúde e educação. Estas dificuldades que são encontradas na gestão dos governos municipais se dão por motivos do ente ter uma capacidade econômica menor em sua arrecadação, seja por motivo de diferenças econômicas sociais entre regiões, ou por suas condições desfavoráveis a municípios menos desenvolvidos economicamente.

Estas delegações dadas aos municípios para executar serviços públicos são maximizadas expressivamente, e com baixa arrecadação surge impasses em que compromete o oferecimento dos serviços públicos, e o seu gerenciamento. Algumas áreas são mais afetadas com a baixa arrecadação monetária, como as áreas da saúde e educação, que serão tidas como protagonistas desta problemática.

As áreas de educação e saúde, que serão analisadas, são os principais fatores para a promoção do capital humano que é vetor de promoção do desenvolvimento socioeconômico. No entanto de acordo com (OLIVEIRA; ANTONIO; MARIA; OLIMPICO, 2019), existe um desequilíbrio nas competências administrativas e fiscais, e diante destas complexidades os serviços públicos ofertados em prol do desenvolvimento, são afetados.

Dada a dimensão dos desequilíbrios em tais competências, este trabalho se justifica pela sua intencionalidade de avaliar com base na execução de recursos, se há diferenças pragmáticas entre os governos de esquerda e de direita, suas devidas aplicações na área da saúde e educação.

4 REVISÃO DE LITERATURA

4.1 Receitas Municipais

Segundo Teixeira (2013), receita se trata de um conjunto de ingressos financeiros, com fonte e fatos geradores próprios e permanentes, oriundos da ação e de atributos inerentes à instituição, e que integrando o patrimônio na qualidade de elemento novo, produz-lhe acréscimos, sem, contudo, gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros.

São as receitas que apresentam relevância nas condições sociais, para a execução eficiente de serviços públicos, pois é por meio destas que os entes conseguem desempenhar competências, traçando valores e ações que corroboram a efetivação do papel exercido pelo Estado.

Estas receitas seguem uma estrutura de classificação de acordo com o art. 11 -§ 4º da Lei nº 4.320/64, com redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939/82, apresentada no Quadro 1:

Quadro 1 - A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:

1.1. RECEITAS CORRENTES	1.2 RECEITAS DE CAPITAL
1.1.1. Receita Tributária	1.2.1. Operações de Crédito
1.1.2. Receita de Contribuições	1.2.2. Alienação de Bens
1.1.3. Receita Patrimonial	1.2.3. Amortização de Empréstimos
1.1.4. Receita Agropecuária	1.2.4. Transferência de Capital
1.1.5. Receita Industrial	1.2.5. Outras Receitas de Capital
1.1.6. Receita de Serviços	
1.1.7. Transferências Correntes	
1.1.8. Outras Receitas Correntes	

Fonte: Art. 11 -§ 4º da Lei nº 4.320/64.

As receitas são classificadas nas seguintes categorias econômicas: Receitas correntes e Receitas de capital. Conforme ao art. 11 § 4º da Lei nº 4.320/64, com redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939/82, são receitas correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as

provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. Enquanto que as receitas de capital, são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (BRASIL, 1964).

Dentre estas receitas, existem critérios de distribuição, nas quais são direcionados aos municípios. De acordo com pertencem aos municípios, o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, 50% do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores, 25% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços.

Em busca de contribuição para a elaboração deste estudo, destaco autores que suscita questões e reflexões em seus trabalhos para um melhor aproveitamento.

Desde a redemocratização e promulgação da Constituição de 1988, os municípios passam a ter autonomia administrativa, política e financeira. E com isso tiveram suas obrigações maximizadas, e com a baixa capacidade de arrecadação tributária se tornam incapazes de se autossustentarem financeiramente. (REIS; COSTA; SILVEIRA, 2013) Receita Pública e Bem-estar Social nos Municípios Mineiros Emancipados no Período de 1988 a 1997.

Os municípios têm na composição além das receitas arrecadadas as transferências, que surgem como mecanismos para suprir estes problemas, de forma a equilibrar as condições desfavoráveis aos municípios e fazer frente com suas despesas. (MASSARDI; ABRANTES, 2015) Esforço fiscal, dependência do FPM e desenvolvimento socioeconômico: um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais.

Fazem parte das transferências recebidas pelo município: o Fundo de Participação dos Municípios - FPM; IPI - Exportação; CIDE-Combustíveis; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Em buscar de reduzir disparidades, os municípios contam com as transferências, para que consiga arcar com suas despesas, e demais demandas oriundas da população.

Estudos mostram de acordo com Massardi e Abrantes (2015) que os municípios que recebem maiores recursos de transferências, e ficam dependentes destas, contribuem para menores esforços em sua arrecadação.

A capacidade fiscal dos municípios apoia-se em impostos de menor valor arrecadatório, com isso surge a grande necessidade do recebimento das transferências em busca de amenização dos desequilíbrios econômicos, e o custeio de suas despesas.

4.2 Despesas Municipais

Despesa pública pode ser definida como conjuntos de dispêndios que a administração pública despense a fim de assegurar o bom funcionamento da dos serviços públicos que são prestados à sociedade. Araújo e Arruda (2020) conceituam despesa como sendo o gasto ou o compromisso de gasto dos recursos governamentais, afim de atender às necessidades de interesse público com previsão no orçamento.

Estas despesas são classificadas segundo a categoria econômica, em despesas extraorçamentárias e em despesas orçamentárias. Seguem uma estrutura de classificação de acordo com o art. 12 da Lei nº 4.320/64, com vide Decreto-Lei nº 1.805/80, apresentada no Quadro 2:

Quadro 2 - A classificação da despesa obedecerá ao seguinte esquema:

2.1. DESPESAS CORRENTES	2.2 DESPESAS DE CAPITAL
2.1.1. Pessoal e Encargos Sociais	2.2.1. Investimentos
2.1.2. Juros e Encargos de Dívida	1 2.2.2. Inversões Financeiras
2.1.3. Outras Despesas Correntes	2.2.3. Amortizações

Fonte: Art. 12 da Lei nº 4.320/64.

As despesas correntes são as de natureza operacional realizadas para a manutenção dos equipamentos e para o funcionamento dos órgãos

governamentais. As despesas de capital são aquelas realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, envolvendo o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos (ARAUJO; ARRUDA, 2020).

Os municípios passam por grandes problemas que se concentram em torno do processo de receitas e despesas. A composição das despesas municipais se dá em maior volume relacionados a Administração, Educação, Saúde e Urbanização.

4.3 Federalismo Fiscal

O termo Federalismo se refere ao processo ou prática político-institucional, com diferentes conteúdos sociais, econômicos, étnicos e culturais, vinculando o com ideias e valores do mundo, trabalhando assim a adversidade. (AFFONSO, 2000).

A concentração que era tida exclusivamente dotada de poderes pela União, chegou ao fim, e se institui a nova organização do estado brasileiro, tendo sido adotada a nova forma de Estado, a Federação. Esta que se constitui pela união indissolúvel, sendo os entes federados autônomos, e tendo como fundamento a constituição. (BRASIL, 1988).

Com a nova organização do estado brasileiro, foi distribuído aos municípios maiores responsabilidades e autonomia, para arrecadação de recursos próprios, para que possa custear serviços de utilidade pública. A gestão municipal passa então a ter maiores responsabilidades, como gerenciar as receitas que lhe são atribuídas em proporções adequadas ao financiamento e gerenciamento de suas funções.

Entretanto com maiores responsabilidades e arrecadação baixa, os municípios não possuem recursos suficientes para desenvolver e executar serviços públicos, ficando dependente de transferências intergovernamentais. Os municípios são os entes que mais recebem transferências intergovernamentais que surgem como uma boa forma que o governo possui para equilibrar as condições econômicas dos demais entes federados, distribuindo uma parcela da sua arrecadação, em especial, para os entes com menor capacidade econômica. (ANTONIO, ZUCCOLOTTO, & GOMES, 2018)

Em seu estudo Oates (2005), discorre que o federalismo fiscal tendo como objeto a descentralização, traria aos governos subnacionais maiores eficiência em seus serviços públicos prestados. O Federalismo Fiscal trás para cada ente a competência da arrecadação de seus tributos, é também utilizado como instrumento de organização política para se combater as desigualdades entre as regiões.

Principais pontos de discussão do federalismo fiscal em alguns estudos são as transferências intergovenamentais, conforme argumenta Rezende (2006), ao longo das últimas décadas, houve o surgimento de uma tendência, em nível mundial, no que se refere às relações fiscais intergovernamentais, assim como veio para servir de estímulos aos entes federados com baixa arrecadação, como também servir de uma situação cômoda.

Neste sentido autores como Gibson (2004), Silva & Costa (1995) e (Giambiagi e Além, 2000) discutem sobre as vantagens e desvantagens do federalismo fiscal, e como que a oferta da descentralização traria ganhos e eficiência para gerir suas próprias receitas, como as responsabilidades sobre os gastos e, dos poderes tributários, para níveis subnacionais de governo estadual e municipal.

Entretanto a dois pensamentos quando se fala da descentralização sob uma perspectiva política. (Medina, 1987) explica que a descentralização é discutida em termos de distribuição de poder, assim as demandas da sociedade serão avaliadas em níveis de priorização na gestão governamental. Sob a perspectiva fiscal, trata-se da autonomia para gerir as receitas próprias, com a participação dos governos subnacionais nas receitas fiscais. (Sacchi & Salotti, 2016).

4.4 Vertentes Políticas: As Diferenças Ideológicas Entre Esquerda e Direita

O termo utilizado como da direita e esquerda, foi criado durante a revolução francesa no século XVIII. A direita conforme descreve Bresser (2006), é uma junção de forças políticas, em um país capitalista e democrático, que visa a defensoria dos direitos e dos poderes sociais contra a intervenção do Estado. Luta, sobretudo por assegurar a ordem, dando prioridade a esse objetivo, com valores predominantes, na cultura e na religião, como o conservadorismo das mesmas.

As vertentes ideológicas da direita mais influente no cenário político foram o progressismo e o conservadorismo concebidos por Karl Marx. Estas vertentes foram construídas ao longo do tempo, liberalismo, conservadorismo e o socialismo passam então a diversas vertentes, ganhando maior visibilidade social, trazendo discursões no âmbito do capital e trabalho, a direita tem como características os seus direitos individuais e a mínima intervenção estatal. Bresser (2006).

Enquanto a esquerda possui maior intervenção do Estado, reúne aqueles que estão dispostos, a arriscar a ordem em nome da justiça existindo a interferência ativa e a regulamentação econômica do governo (BRESSER, 2006). As ideias mais comuns a esquerda estão ligadas com discursos de diminuir as desigualdades sociais e ao coletivismo.

As vertentes ideológicas da esquerda são norteadas pela busca da igualdade, pela justiça social e democrática. Tendo maior intervenção do Estado em suas relações, priorizando os grupos oprimidos, e se apegando a ideia da coletividade. (BRESSER, 2006).

De acordo com a realidade que muitos municípios enfrentam atualmente, ressaltamos a importância de se compreender as vertentes políticas, analisando as principais correntes políticas, e sua aplicabilidade no município de acordo com quem está no comando.

5 METODOLOGIA

O presente trabalho possui caráter descritivo e qualitativo, pois tem como objetivo estudar as características de um determinado grupo, coletar dados e levantamentos de informações relevantes para a problemática escolhida, a fim de analisar as possíveis variáveis em torno do objeto de estudo, sem interferência do investigando. Conforme descreve (GIL, 2002) a pesquisa descritiva tem como uma das suas características o estudo de um determinado grupo, com a utilização de técnicas padronizadas e dados coletados, de determinado assunto, no qual deseja se aprofundar em determinado tema que já foi estudado e pesquisado.

Para configurar a pesquisa em descritiva e efetivar a abordagem proposta de analisar os efeitos relacionados a governos de esquerda e direita, e do papel do gestor na alocação dos recursos, e quais áreas houve maior desempenho, seja na saúde ou educação foram utilizados dados referente aos períodos de 2013 a 2021, de diferentes vertentes políticas, registrando os fatos observados em distintos mandatos eleitorais na arrecadação, e aplicabilidade dos recursos arrecadados no município, com enfoque nas principais receitas municipais, sendo elas FPM e FUNDEB.

Por meio do levantamento de dados, aplica-se a observação qualitativa, buscando compreender os fenômenos em volta do estudo, no qual é o objeto de dada investigação. Esta pesquisa qualitativa possibilita a compreensão detalhada do objeto de estudo, oferecendo assim riqueza de dados descritivos, bem como focalizando a realidade de forma complexa e contextualizada. (ANDRADE, 2017)

“A pesquisa qualitativa objetiva obter uma compreensão particular do objeto pelo qual se investiga. Como focaliza sua atenção no específico, no peculiar, seu interesse não é explicar, mas compreender os fenômenos que estuda dentro do contexto em que aparecem”. (ANDRADE, 2017)

A estratégia utilizada para a realização deste estudo se baseia na coleta de dados, com abordagem qualitativa, com o intuito de compreender através do levantamento de dados a distribuição dos recursos em âmbito municipal. Estes recursos

supracitados em que analisaremos especificamente são o FUNDEB e FPM, e os impactos gerados na população através da alocação destes recursos.

O procedimento escolhido será a análise documental. (Gil, 2002) explica que a pesquisa documental se assemelha à bibliográfica, o que a diferencia é a natureza das fontes, a bibliográfica se fundamenta em diversos autores da literatura sobre um determinado assunto, enquanto que a documental recorre a fontes diversificada e dispersas sem tratamento analítico, como jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias e etc.

Na tentativa de traçar um caminho a partir do histórico que antecede a estrutura responsável pelos recursos financeiros, a fim de identificar os possíveis erros e oportunidades, identificaremos as estratégias que foram traçadas no município pelos dois mandatos eleitorais dos poderes políticos da Direita e da Esquerda, e como se dá o seu processo de arrecadação.

Os dados que serão coletados podem ser classificados como fonte secundária. A fonte secundária é vista como aquela que facilita a dispersão que tem nas fontes primária, apresentando uma informação organizada, que já foi utilizado para algum tipo de estudo. (MARCONI; LAKATOS, 2019).

As fontes que trabalharemos neste estudo para a coleta de dados, se dá através do (CNM) – Conselho Nacional Municipal, (FINBRA) – Finanças do Brasil e (STN) - Secretaria do Tesouro Nacional. Estas fontes secundárias nos possibilitara obter informações relevantes para compreender toda a efetivação dos recursos utilizados e distribuído no município, desde sua alocação e os gastos que foram obtidos.

O período de análise deste estudo se dá através dos anos de 2013 a 2021, em que se tiveram dois mandatos eleitorais de diferentes vertentes ideológicas, quais destes obteve maiores contribuições de resultados satisfatórios na área da saúde e da educação.

As estratégias de análise de dados estarão relacionadas com às transferências intergovernamentais, como o FPM e o FUNDEB, que serão de grande valia para compreender todo o cenário no qual se encontra os repasses da União para os municípios brasileiros, abrindo margem para uma reflexão por parte não somente das autoridades, como também por parte dos cidadãos que são os protagonistas.

6 RESULTADOS

6.1 Análise das Receitas de transferências de FUNDEB e FPM no período de 2013-2022.

No intuito de facilitar o entendimento e a visualização dos dados analisados nesse trabalho, eles são apresentados em formato de gráficos e tabelas. O Gráfico 1 apresenta os valores absolutos das transferências recebidas pelo município em relação ao FUNDEB no período de 2013 a 2022.

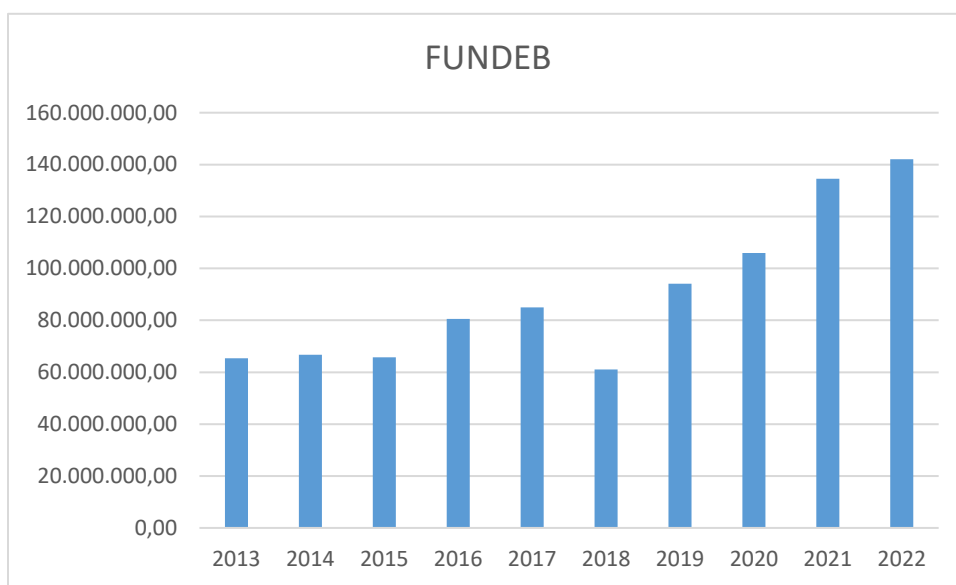


Gráfico 1: Valores absolutos do FUNDEB
Fonte: Tesouro Transparente, 2023.

Conforme demonstrado no Gráfico 1, os valores recebidos das transferências de FUNDEB no período de 2013-2022, são crescentes a cada ano, com exceção do ano de 2018. No período, os valores absolutos das transferências do FUNDEB, aumentaram 54%. No período correspondente a 2013-2016, em que a gestão era realizada por um governo de esquerda, os valores do FUNDEB cresceram 18,91%. Já no período de 2017-2022, em que um partido de direita está à frente da gestão municipal, o aumento observado é de 40,2%. Destaca-se que no ano de 2018 é o único do período de análise em que se tem uma redução no valor das transferências. Essa redução é resultado da crise política e econômica pela qual país estava passando, que resultou em redução da

arrecadação tributária nos três níveis de governo, reduzindo dessa forma os recursos do FUNDEB.

O Gráfico 2 apresenta os valores recebidos pelo município de Governador Valadares no período de 2013 a 2022 relativos ao fundo de participação dos municípios (FPM). Destaca-se que o FPM é uma das principais fontes de receitas dos municípios, tanto por seu montante representativo, bem como por se tratar de um recurso não vinculado, ou seja, sem destinação específica, como acontece no caso do FUNDEB.

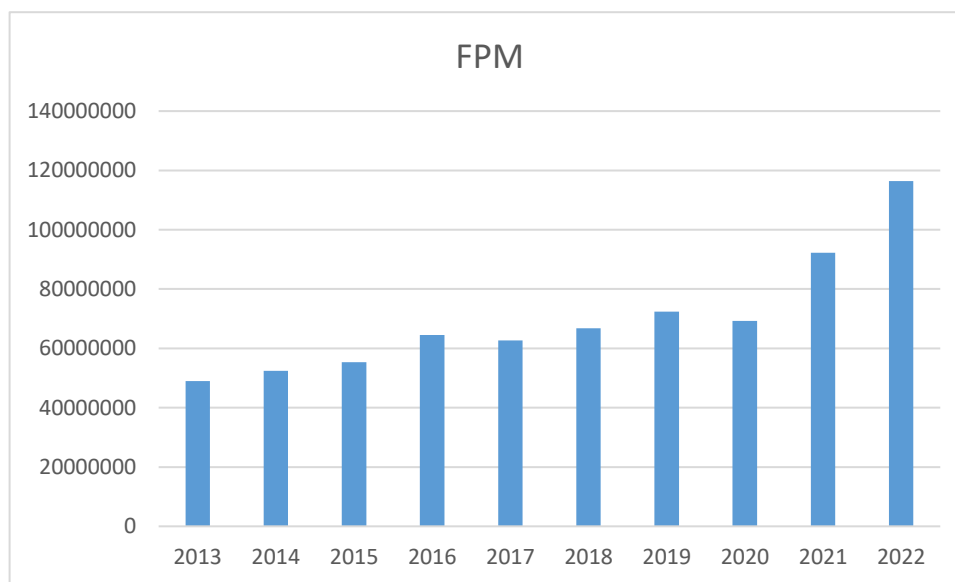


Gráfico 2: Valores absolutos do FPM no período de 2013-2022.

Fonte: Tesouro Transparente, 2023.

Conforme pode ser observado no Gráfico 2, os valores das transferências do FPM para o município de Governador Valadares apresentam crescimento em todo o período de análise, exceto para o ano de 2017. No período de 2013-2022 o crescimento total é de aproximadamente 58%. Considerando o recorte de 2013-2016, quando o município era liderado pelo partido de esquerda, observa-se um crescimento de 24,15% nos valores de FPM. Já no período em que o chefe do executivo é de um partido de direita, o crescimento apresentado é de 46,19%. A redução dos valores do FPM em 2017, também pode ser recorrente da crise política e econômica que assolava o país na época, que teve como consequência a redução a arrecadação de receitas, o que implica em redução direta dos valores de transferência do FPM.

Para aprofundar as análises das receitas das duas transferências, FUNDEB e FPM, os dados são apresentados em valores per capita e foram calculadas as

estatísticas descritivas, considerando dois períodos 2013-2016 (governo municipal de esquerda) e 2017-2022 (governo municipal de direita). Os resultados são apresentados na Tabela 1:

Tabela 1: Estatísticas Descritivas FUNDEB e FPM

	FUNDEB	FPM	FUNDEB	FPM
Período	2013-2016		2017-2022	
Média	251,13	199,60	370,04	285,12
Mediana	239,02	194,57	357,97	253,45
Desvio Padrão	25,58	23,27	107,80	72,21
Mínimo	237,06	177,53	218,43	224,04
Máximo	289,41	231,716	503,39	412,68

Fonte: elaborada pela autora.
Valores per capita.

Conforme disposto na Tabela 1 a média do FUNDEB per capita para o período de 2013-2017 é de R\$2051,13, sendo o valor máximo de R\$289,41 referente ao ano de 2016. Observa-se pouca variabilidade nos valores do FUNDEB para o período, dado o baixo valor do desvio padrão em relação a média. De forma semelhante ao FUNDEB, observamos o mesmo comportamento para as transferências do FPM no período, com valor médio de R\$199,60, o valor máximo é observado para o ano de 2016, bem como há pouca variabilidade nos valores conforme detectado pelo valor do desvio-padrão em relação à média.

Para o período de 2017-2022, observa-se um aumento considerável nos valores das transferências tanto do FUNDEB como do FPM. O valor médio para o FUNDEB é de R\$370,04, enquanto para o FPM é de 285,12. Ambas transferências apresentam maior variabilidade em relação ao período anterior, evidenciado pelos maiores valores do desvio padrão. Destaca-se que o valor mínimo de FUNDEB para todo o período de análise é observado no ano de 2018, enquanto o valor mínimo de FPM no período de 207-2022 é observado para o ano de 2017. A oscilação dos valores das transferências traz prejuízos para a gestão pública municipal em relação ao seu planejamento de despesas e no oferecimento dos serviços público, dado a natureza de dependência dos municípios desses recursos, característica inerente do federalismo brasileiro.

6.2 Análise das Despesas com Saúde e Educação no período de 2013-2022.

Analisado o comportamento das receitas de transferências com FUNDEB e FPM, apresenta-se neste momento o comportamento das despesas agregadas e desagregadas por subfunções nas áreas de saúde e educação em Governador Valadares no período de 2013 a 2022. O intuito é identificar se há diferenças na aplicação dos recursos entre os governos liderados por partido de esquerda ou por partido de direita no município. O Gráfico 3 apresenta a evolução despesas com a função agregada de saúde, e suas subfunções (atenção básica, assistência hospitalar e ambulatorial, vigilância sanitária e demais subfunções de saúde) para o período de 2013-2022.

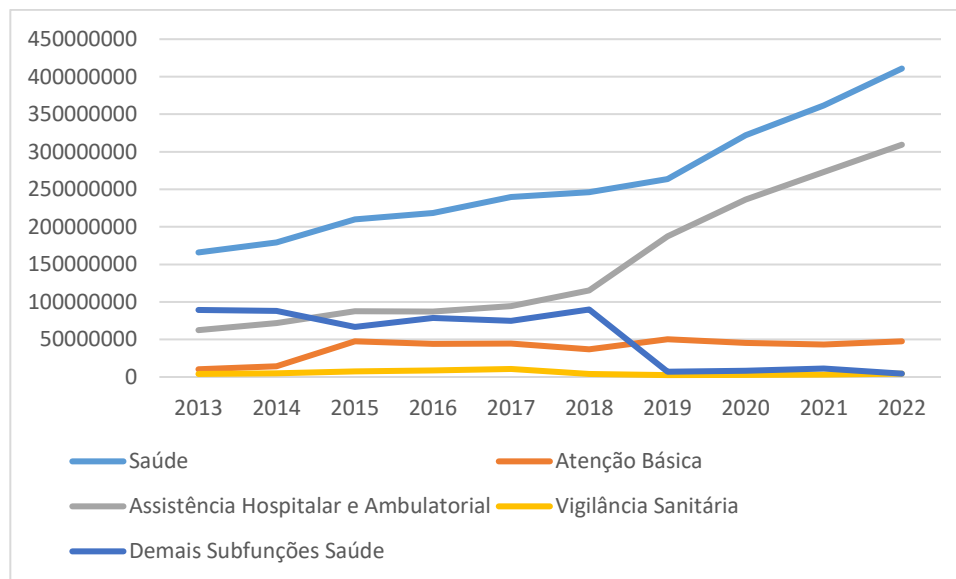


Gráfico 3: Despesas por funções de saúde.

Fonte: FINBRA, 2023.

Conforme pode ser observado no Gráfico 3 as despesas com saúde apresentaram aumento durante todo o período, sendo o acréscimo acumulado de 59,61%. As subfunções que apresentaram maiores aumentos de despesas foram assistência hospitalar e ambulatorial (79,82%), seguida da atenção básica (78,25). Em contraponto as demais subfunções em saúde apresentaram decréscimo de 18,9%. Faz-se importante destacar que o município de Governador Valadares é referência regional em saúde, atendendo diversos municípios da região, principalmente na área de assistência hospitalar e ambulatorial, o que traz complexidade para essa área da gestão

da saúde. Outro ponto de destaque é a importância do investimento em atenção básica, ou atenção primária em saúde, pois trata-se de uma vertente preventiva na área de saúde, que tem potencial de trazer economia para área de saúde, por buscar evitar evolução de doenças, e conseqüentemente uma sobrecarga da atenção secundária (assistência hospitalar e ambulatorial).

No intuito de aprofundar as análises sobre as despesas com saúde, os valores per capita da despesa agregada e desagregada por função, bem como suas estatísticas descritivas são apresentadas na Tabela 2.

Tabela 2: Estatística Descritiva dos Valores per capita das Despesas com Saúde

2013-2016					
	Média	Mediana	Desv. Pad.	Mín	Máx
Saúde	698,05	702,41	87,26	602,16	785,22
Atenção Básica	104,82	105,12	70,20	37,41	171,63
Ass. Hospit. Amb.	279,11	286,51	43,71	226,55	316,87
Vig. San	22,82	22,956	7,63	14,55	323,65
Demais Sub.	291,28	300,16	38,12	241,17	323,64
2017-2022					
Saúde	1096,07	1047,98	242,96	857,16	1456,27
Atenção Básica	159,44	160,99	16,16	131,80	180,33
Ass. Hospit. Amb.	722,45	758,17	304,58	337,29	1096,54
Vig. San	16,438	12,88	11,01	9,03	38,22
Demais Sub.	116,97	35,34	139,01	15,88	321,48

Fonte: Elaborada pela autora.

De acordo com o disposto na Tabela 2, a média da despesa com saúde é de R\$698,05, no período de 2013-2017. Os valores da mediana e do desvio padrão (em relação a média), demonstram pouca variabilidade na despesa per capita com saúde para o referido período. O comportamento das subfunções da despesa com saúde apresenta comportamento semelhante ao da despesa agregada com saúde.

Para o período de 2017-2022 é possível observar na Tabela 2 que a média das despesas com saúde é de R\$1096,07, valor 36,31% maior em relação ao governo anterior. Os valores da mediana e do desvio padrão – em relação a média – demonstram pouca variabilidade nas despesas com saúde. De forma geral as subfunções das despesas com saúde apresentam comportamento semelhante ao da

despesa agregada, com exceção da despesa com assistência hospitalar e ambulatorial que apresentou desvio padrão com valor relativamente alto em relação a média (42,15%) evidenciando uma maior variabilidade dessa subfunção da despesa de saúde quando comparada com as demais.

Durante o período de 2013-2017, em que o governo municipal era liderado pela esquerda no executivo, a atenção primária representava em média 15,02% das despesas com saúde. Já a assistência hospitalar e ambulatorial representava aproximadamente 40% das despesas. Em contraponto, no período de 2017-2022, em que o executivo municipal é liderado por partido de direita, tem-se que a atenção básica representa 14,54%, enquanto a assistência hospitalar e ambulatorial passou a representar 65,91%. Parte dessa variação está relacionada aos efeitos da pandemia da Covid 19, que elevou os gastos com a assistência hospitalar e ambulatorial. No entanto, convém destacar que apesar da atenção básica ter exercido importante papel no contexto da pandemia, com atendimento de casos suspeitos e a realização de vacinação de grande parte da população, a mesma teve redução no valor per capita da despesa no período de 2020-2021.

Perpassada a análise das despesas com saúde, entra-se agora no contexto das despesas com educação. O Gráfico 4 apresenta os valores absolutos da despesa agregada com educação e as despesas desagregadas por subfunções no período de 2013-2022.

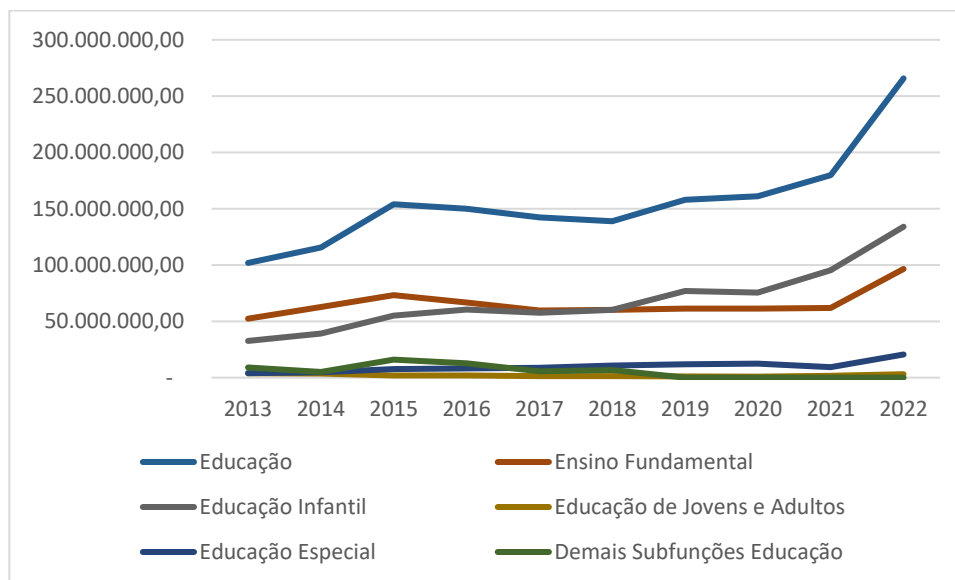


Gráfico 4: Despesas por funções da Educação.

Fonte: FINBRA, 2023.

Pela análise do Gráfico 4, é possível observar uma variabilidade nas despesas com educação. Há um aumento nas despesas no período de 2013-2015 de cerca de 33,80%. Em seguida, uma queda substancial de 10,70% no período de 2016-2018. Somente a partir de 2019 que as despesas com educação retornam ao patamar de 2015. Como consequência, esse comportamento de aumento e queda nos respectivos períodos apresentados, também são observados das duas principais subfunções da educação pública municipal, a educação infantil e o ensino fundamental.

É possível observar no Gráfico 4 que a Educação especial teve um aumento significativo com suas despesas em relação ao período de 2013-2022 houve crescimento de aproximadamente em 420,71%. Este aumento tende a refletir na comissão formada de Educação (CE) conforme relatório de Flavio Arns (Rede-PR) ao PLC 18/2018, que elevou os repasses para a educação especial, voltada ao atendimento de estudantes com deficiência ou com superdotação. (REDAÇÃO, 2019).

No intuito de aprofundar as análises sobre as despesas com educação, na Tabela 3 são apresentadas a estatística descritiva dos valores per capita da despesa agregada com educação e das despesas desagregadas por subfunção.

Tabela 3: Estatística Descritiva dos Valores per capita das Despesas com Educação

2013-2016					
	Média	Mediana	Desv. Pad	Mín	Máx
Educação	470,32	478,05	91,13	369,63	555,56
Ens. Fund.	230,33	233,18	31,21	190,00	264,94
Educ. Inf.	168,95	170,05	46,62	118,34	217,38
EJA	10,03	9,78	4,12	6,41	14,12
Educ Esp.	22,26	22,43	7,72	14,32	29,76
2017-2022					
Educação	621,69	571,27	165,03	497,03	941,85
Ens. Fund.	238,22	219,38	50,98	213,16	342,12
Educ. Inf.	297,07	273,11	99,51	206,50	475,01
EJA	5,38	4,65	2,81	3,13	10,85
Educ Esp.	43,76	40,43	15,18	31,15	72,82

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com apresentado na Tabela 2, no período de 2013-2016, a despesa com educação apresentou valor médio de R\$470,32. Os valores da mediana e da média evidenciam pouca dispersão das despesas no período. Comportamento semelhante é observado para as subfunções das despesas com educação.

Já no período de 2017-2022, observa-se um valor médio de R\$621,69. No entanto os valores da mediana e do desvio padrão demonstram maior variabilidade dos dados, quando comparado ao exercício anterior. A maior variabilidade é observada principalmente na educação infantil e na educação especial. A educação infantil teve aumento de 56,52% no período, e a educação especial apresentou aumento de 57,21%, em seus valores per capita. No entanto, destaca-se que a educação especial teve redução em seu valor per capita no ano de 2021 de -26,22% em relação a 2020.

6.3 Informações Complementares a área de Saúde e Educação do município de Governador Valadares no período de 2013-2022.

Segundo informações da Secretaria de Comunicação e Mobilização Social (2018) os valores do de repasse do FUNDEB no período de 2013-2016 apresenta inconsistências identificadas pela Secretaria Municipal de Educação (SMED) de Governador Valadares.

Tais inconsistências ocorreram entre os anos de 2010 e 2016, período em que a SMED informou ao FNDE dados de instituições não pactuadas, ou seja, não conveniadas. Os valores recebidos nesta gestão em relação aos lançamentos equivocados não foram distribuídos às instituições, mas foram imediatamente reservados para restituição (Secretaria de Comunicação e Mobilização Social, 2018)

Também foram instaurados procedimentos administrativos e acionado o Ministério Público (MP). Segundo a auditoria, várias instituições estavam indevidamente cadastradas, e seus alunos eram inscritos no Censo Escolar para cálculo do per capita dos recursos do FUNDEB repassados ao município, essas irregularidades aconteciam desde o ano de 2010. (Secretaria de Comunicação e Mobilização Social, 2018)

A SMED investigou a inclusão indevida de 149 alunos para distribuição de recursos do FUNDEB em 2017. A análise mostra que, apesar do erro cadastral do

Censo Escolar na gestão de 2017, não houve prejuízo aos cofres públicos. (Secretaria de Comunicação e Mobilização Social, 2018)

No governo do período, foram efetuadas diversas ampliações em âmbito da educação, no qual foram efetuados investimentos significativos para a educação local, como a Escola em Tempo e Formação Integral, o Instituto de Tecnologia e também complexos esportivos nos bairros mais carentes da cidade.

Contudo, mesmo com as diversas ampliações em que se deu no âmbito educacional os valores recebidos indevidamente não foram atribuídos a tais mudanças, de acordo com a SMED foi reservado os valores por cada captação dessas instituições (cerca de R \$ 564.799,40) na conta do FUNDEB, e assim aguarda junto ao FNDE a averiguação e a forma de ressarcimento, sobre os valores acumulados entre 2010 e 2016. (Secretaria de Comunicação e Mobilização Social, 2018).

De acordo com (Secretaria de Comunicação e Mobilização Social, 2018) a Dívida do Estado com a Prefeitura de Governador Valadares no ano de 2018, com dados atualizados em 24/7/2018 foram: FUNDEB - R\$ 1.376.928,74(Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). SAÚDE - R\$ 81.432.704,85 - ICMS (Juros e Correções/2017) - R\$ 1.334.723,82 (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços). PISO MINEIRO ASSISTÊNCIA SOCIAL R\$ 993.792,80 - TRANSPORTE ESCOLAR - R\$ 385.708,52 - ICMS e IPVA para Educação (FUNDEB 2018) - R\$ 14.623.798,64(Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA).

As áreas da educação e saúde foram as que mais sofreram com a diminuição de recursos/falta, ocasionando a falta de pagamento dos salários dos professores, cortes em meios de transportes escolares, paralisando alguns serviços de saúde e a falta de pagamento dos salários dos médicos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste estudo foi analisar a arrecadação e aplicação de recursos públicos municipais em Governador Valadares – MG entre os anos de 2013 e 2022. De forma geral, pode-se considerar que o objetivo foi alcançado, e o resultado evidencia como um todo um aumento de receitas de transferências do FPM e do FUNDEB como das despesas com saúde e educação, apesar desse aumento não acontecer de forma linear e contínua.

Com relação as receitas de transferências do FPM e do FUNDEB, observa-se que estas podem sofrer redução, principalmente em período de crises políticas e econômicas que tem como consequência redução da arrecadação, especialmente em nível federal. Como de maneira geral, as transferências são as principais fontes de receitas municipais, a redução dos seus valores pode comprometer o oferecimento de serviços essenciais, como saúde e educação, trazendo maior complexidade a gestão pública municipal, conforme foi observado no caso de Governador Valadares.

No que tange as despesas com saúde essas apresentam aumento em todo o período analisado. Durante o governo de esquerda o aumento mais substancial é nas despesas com a subfunção de Atenção primária. Já no período de governo de direita o maior aumento acontece na assistência hospitalar em ambulatorial. Ressalva-se aqui a questão da pandemia como justificativa desse aumento.

Já em relação a educação, observou-se flutuações nas despesas agregada e desagregada nas principais subfunções, sendo elas educação infantil e ensino fundamental, com períodos de aumento da despesa e períodos de redução. Tais aumentos e reduções também coincidem com variações nos valores do FUNDEB. Destaca-se o aumento substancial na educação especial, que pode ser resultante de forma de lei.

Contudo, pode-se concluir que não há diferenças significativas no período analisado, entre governos de esquerda e de direita, no que tange as despesas com saúde e educação. O que se observou foi que houve avanços importantes em áreas como educação em tempo integral e atendimento da tenção básica no município, e que

esses investimentos vêm sendo mantidos, apesar da mudança de partido no executivo municipal.

O estudo apresentou como limitação a análise focada em apenas um município e em dados secundários, o que não permite um aprofundamento do caso em estudo. Para pesquisas futuras sugere-se a realização de estudos comparativos entre municípios com características semelhantes e que sejam feitas pesquisas coletas de dados mais aprofundadas, como entrevistas, com gestores, políticos e profissionais das áreas de saúde e educação que passaram por governos de direita e esquerda para captar a visão destes sobre os investimentos na área de saúde e educação em diferentes governos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANTES, L. A; MASSARDI, W. de O. **Esforço fiscal, dependência do FPM e desenvolvimento socioeconômico: um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais.** REGE - Revista de Gestão. Volume 22, Issue 3, 2015, p. 295-313.

AFFONSO, R. **A crise da federação no Brasil.** Ensaios, FEE, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.

ANDRADE, M. E. (2017). **Metodologia Científica** (7ª ed.). São Paulo: Atlas.

ANTONIO, J., ZUCCOLOTTO, R., & GOMES, D. (28 de 05 de 2018). **Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros.** Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais, p. 145.

ANTONIO, J. (2012). **O federalismo brasileiro.** Acesso em 04 de 09 de 2021, disponível em www12.senado.leg.br:

<https://www12.senado.leg.br/jovemsenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>

ARAÚJO, I. P. S.; ARRUDA, D. G. **Contabilidade pública: da teoria à prática.** 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2020

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição Federal 1988** – Artigos 158 e 159. 19. ed. Brasília: Cedi, 2002. 81 Paulo Ricardo da Costa Reis, Thiago de Melo Teixeira da Costa & Suely de Fátima Ramos Silveira.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A nova esquerda: uma visão a partir do Sul.** Revista de Filosofia Política: Nova Série, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia, v. 6, 2000, pp. 46-52.

FABIANE, & Teixeira, A. (2014). **Diretoria de Desenvolvimento Gerencial. Em Gestão do orçamentária e financeira** (p. 65). Brasília: Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIBSON, E. 2004. **Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights**. In: _____. (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University.

GIL, A. (2002). **Como elaborar projetos de pesquisa** (4^o ed.). São Paulo: Atlas.

MARIA, LAKATOS, E.; ANDRADE, MARCONI, Marina. D. **Metodologia Científica**, 7^a edição. Atlas: Grupo GEN, 2017. 9788597011845. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597011845/>. Aces so em: 27 set. 2021.

OATES, W. (2005). **Toward a second-generation theory of fiscal federalism**. *International Tax and Public Finance*, (1997), 349–373.

PAIXÃO, D. A.; da, I. **Contabilidade pública - 3ED**. Editora Saraiva, 2020. 9788571440913.

REIS, P. R. da C; COSTA, T. de M. T. da; SILVEIRA, S. de F. R. **Receita Pública e Bem-estar Social nos Municípios Mineiros Emancipados no Período de 1988 a 1997**. Escola Administrativa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2013.

RICARDO, Reis, P. d., & et al. (01 de 04 de 2013). **Receita pública e bem-estar social nos municípios mineiros emancipados no período de 1988 a 1997**. (L. F. Nascimento, Ed.) *Eletrônica de Administração* (74 - N° 1), p. 61-82.

SLOMSKI, V. **Teoria do agenciamento no estado: uma evidenciação da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta**. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

SUZART, J. A. da S; ZUCCOLOTTO, R; ROCHA, D. G. da. **Federalismo Fiscal e as Transferências Intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros**. *Advances in Scientific and Applied Accounting* ISSN 1983-8611 São Paulo v.11, n.1 p. 127 - 145 Jan. / Abr. de 2018.

Do G1 Vales de Minas Gerais. (11 de 01 de 2016). **Queda na arrecadação provoca crise nas contas de Governador Valadares**. Acesso em 2022, disponível em <https://g1.globo.com/mg/vales-mg>: <https://g1.globo.com/mg/vales-mg/noticia/2016/01/queda-na-arrecadacao-provoca-crise-nas-contas-de-governador-valadares.html>

Secretaria de Comunicação e Mobilização Social. (10 de 08 de 2018). <https://www.valadares.mg.gov.br/>. Acesso em 29 de 12 de 2022, disponível em [/www.valadares.mg.gov.br: https://www.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/prefeitura-identifica-o-recebimento-de-verbas-indevidas-do-fundeb-e-aciona-o-mp/85379](https://www.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/prefeitura-identifica-o-recebimento-de-verbas-indevidas-do-fundeb-e-aciona-o-mp/85379)

Secretaria de Comunicação e Mobilização Social. (25 de 07 de 2018). *transparencia.valadares.mg.gov.br*. Acesso em 12 de 2022, disponível em <https://transparencia.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/forum-emergencial-saude-e-educacao-podem-parar/85321>: <https://transparencia.valadares.mg.gov.br>