

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

WELINGTON THIAGO PINTO OLIVEIRA

**ANÁLISE DA POTENCIALIDADE DO IPTU PARA O FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO MUNICIPAL: O CASO DE MARIANA**

MARIANA

2021

WELINGTON THIAGO PINTO OLIVEIRA

**ANÁLISE DA POTENCIALIDADE DO IPTU PARA O FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO MUNICIPAL: O CASO DE MARIANA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Educação.

Linha de pesquisa: Formação de Professores, Instituições e História da Educação (FPIHE)

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria do Rosário Figueiredo Tripodi

MARIANA

2021

Dedico este trabalho à minha mãe Marlene, mulher sábia, de fibra e coragem, que mesmo já tendo partido, me inspira diariamente a avançar, persistir e lutar por dias melhores.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação de mestrado, embora leve o meu nome como autor, foi feita a muitas mãos. Sem a generosa colaboração de cada pessoa abaixo, esta pesquisa não seria concluída.

Em primeiro lugar, eu agradeço a Deus pelo dom da vida e por me permitir percorrer por novos caminhos e trajetórias com saúde e determinação.

À minha esposa Allana Dias, pelas inspirações diárias e por abraçar os meus projetos com tanto carinho. Ela foi minha principal incentivadora e companheira ao longo de toda essa trajetória. Desde o planejamento do mestrado até os últimos dias da pesquisa, foi ela quem me motivou, impulsionou e ofereceu apoio incondicional. Obrigado por todo carinho, cuidado e por fazer parte de cada etapa dessa jornada.

Aos meus pais Marlene de Lourdes e Francisco Mendes, pela vida, amor e cuidado. Aos meus irmãos e irmãs Sander Junior, Davidson Rafael, Thais Cristina e Maria Fernanda, pelo carinho. Vocês fazem parte deste projeto.

Agradeço à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Maria do Rosário Figueiredo Tripodi. Gratidão pelas orientações e instruções ao longo dessa jornada. Sua leitura cuidadosa e suas contribuições foram muito importantes para esta pesquisa se tornar realidade. Muito obrigado pelo apoio e por me direcionar nas compreensões sobre financiamento educacional, federalismo, o papel do Estado, e principalmente o campo das políticas públicas.

Aos professores da banca de qualificação, Prof. Dr. Eduardo Januário, da Universidade de São Paulo (USP) e Prof. Dr. Victor Maia Senna Delgado, da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Eduardo, obrigado pelas reuniões semanais e pela ajuda nos diversos cálculos, análises e reflexões. Agradeço também pelas palavras de encorajamento que foram combustíveis na reta final da pesquisa. Victor, muito obrigado por todo aprendizado e pelas infinitas risadas nas aulas presenciais. Agradeço muito pelos apontamentos no desenvolvimento da pesquisa e pelas obras que nortearam a minha compreensão sobre economia do setor público.

Agradeço à Prof.^a Rubia Mara Pimenta de Carvalho e Castro, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), pelos incentivos e apoio que vem desde o início da caminhada, ainda em 2016. Agradeço-lhe, pois o TCC da Pós-Graduação em Gestão Escolar, sob sua orientação se tornou o projeto deste mestrado.

Agradeço à Prof.^a Áquila Bruno, pelo apoio e pelos convites para participar e ministrar aulas sobre políticas públicas, federalismo e financiamento da educação.

Saúdo o amigo e companheiro Geraldo Cabanelas, pela amizade e pelos bons momentos de debate ao longo da pesquisa. Agradeço de igual modo, a sua esposa Aryane

Cabanelas, Tabela Substituta do 1º Tabelionato de Notas de Mariana, que tanto me ajudou na busca por dados municipais.

Saúdo também o amigo e companheiro Lucas de Jesus Neves, pelas prosas e pela amizade que se estende desde os tempos de colégio. Aos amigos Vinicius Gonçalves e Vitor Garro, minha gratidão pelo companheirismo que já dura mais de uma década. Com amigos, a caminhada fica mais fácil.

Agradeço à psicóloga Ronnara, pelo apoio dado na transição de rota que me ajudou a encerrar a carreira na rede bancária e então iniciar um novo percurso, incluindo o mestrado. Gratidão também por todo apoio na área psicológica.

Obrigado ao psicólogo Sérgio, pela escuta e por conduzir um tratamento psicológico, que foi fundamental nessa caminhada.

Agradeço aos servidores da Prefeitura Municipal de Mariana, sobretudo às servidoras Bethânia e Valdirene, do Setor de Tributos da Secretaria de Fazenda, e ao Secretário Municipal de Fazenda, José Carlos Sampaio de Castro, pelas contribuições e por disponibilizar dados que foram essenciais para o desenvolvimento desta dissertação.

Ao amigo, consultor e Prof. Elienay Fuly, o meu muito obrigado pela ajuda ao longo desse estudo, em especial pela sua colaboração em relação à organização e tabulação dos dados quantitativos.

À Ellen e ao Bernardo, por cederem gentilmente o espaço de sua casa todas as vezes que eu precisei ir a Belo Horizonte e mesmo assim conseguir permanecer estudando.

Aos colegas do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação da Universidade Federal de Ouro Preto (NEPPPE-UFOP), por proporcionarem momentos de debate e crescimento que tanto ajudaram a minha formação.

Agradeço de forma especial ao amigo Elton Ferreira de Mattos, que foi colega de sala de aula no mestrado e é bibliotecário na UFOP. Sua colaboração foi fundamental para que eu pudesse compreender a lógica e o caminho das buscas nos repositórios e bancos de dados de teses, dissertações, artigos e periódicos. Obrigado pela força, meu caro!

Aos demais amigos, familiares, colegas de trabalho, companheiros (as) da igreja Presbiteriana de Mariana, professores (as) e servidores (as) da UFOP, minha gratidão. Muito obrigado por cada gesto, ensinamento, apoio e orações.

RESUMO

OLIVEIRA, W. T. P. Análise da Potencialidade do IPTU para o Financiamento da Educação Municipal: o caso de Mariana. 2021

Esta pesquisa teve como objetivo analisar as potencialidades do IPTU para o financiamento da educação pública, enfatizando suas possibilidades dentro do município de Mariana, no Estado de Minas Gerais, tendo em vista que parte das verbas oriundas desse tributo deve ser destinada à educação municipal. O trabalho buscou examinar a dinâmica política e o arranjo institucional da arrecadação do IPTU e sua relação com as potencialidades para o financiamento da educação local, no que tange à Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE), conforme posto no art. 212 da Constituição Federal de 1988. A pesquisa procurou responder à seguinte pergunta: quais são as potencialidades da arrecadação de IPTU na melhoria do financiamento da educação no município de Mariana? A análise partiu da hipótese de que esse imposto é supostamente subarrecadado. Essas discussões se deram a partir do conceito de capacidade estatal, a fim de compreender as capacidades técnicas, humanas, de planejamento e de tecnologia da informação dos municípios com base nas pesquisas municipais do MUNIC/IBGE. Como metodologia, utilizou-se a abordagem quali-quantitativa, uma vez que a utilização de técnicas originárias de diferentes tradições e perspectivas possibilitam o encontro de evidências mais amplas e diversificadas sobre o fenômeno pesquisado. Juntamente com o levantamento bibliográfico que embasa teoricamente esta pesquisa, foi realizado o levantamento da legislação que regula o recolhimento e a aplicação do IPTU no Brasil e no município de Mariana, a fim de compreender a dinâmica política e fiscal desse tributo. Também foi feito o levantamento de dados quantitativos disponíveis em banco de dados do IBGE, da União, do TCE-MG, do Estado de Minas Gerais e da Prefeitura Municipal de Mariana, com o objetivo de descrever a realidade tributária e orçamentária dos municípios. Essa etapa examinou transferências intergovernamentais, os montantes oriundos do IPTU e a receita municipal no período compreendido entre 2017 e 2020, e seu endereçamento para a educação pública de Mariana em valores e percentuais. O tratamento dos dados qualitativos foi realizado a partir da análise documental e as informações quantitativas foram tratadas pela análise estatística descritiva. Os resultados da pesquisa permitiram descrever a trajetória constitucional da vinculação de impostos para a educação e dissertar sobre as fragilidades dessa política. O exame sobre a capacidade estatal dos municípios permitiu mensurar dificuldades enfrentadas pelos municípios em torno da tributação do IPTU e de suas finanças locais. Dados da pesquisa mostraram que houve queda nas receitas de Mariana em função do rompimento da barragem de Fundão das mineradoras Vale e Samarco, e, posteriormente, ascensão no orçamento. A ascensão não foi acompanhada por maior arrecadação do IPTU, pelo contrário, houve queda considerável. Constatou-se a queda de investimentos na educação no mesmo período em que houve retomada econômica e maior volume de recursos financeiros no município. Além disso, foi possível mensurar a subarrecadação do IPTU em Mariana e calcular seu impacto no custo aluno em valores e percentuais. Por fim, foram realizadas projeções em um cenário de arrecadação ótima e seu impacto no custo aluno.

Palavras-chave: Política Educacional – Financiamento da Educação – Capacidade Estatal Municipal – IPTU.

ABSTRACT

OLIVEIRA, W. T. P. Analysis of the Potential of the IPTU for the Financing of Municipal Education: the case of Mariana. 2021

This research aimed to analyze the potential of the IPTU for the financing of public education, emphasizing its possibilities within the municipality of Mariana, in the State of Minas Gerais, considering that part of the funds from this tax should be used for municipal education. The work sought to examine the political dynamics and institutional arrangement of the collection of IPTU and its relationship with the potential for financing local education, with regard to the Maintenance and Development of Education (MDE), as stated in art. 212 of the Federal Constitution of 1988. The research tried to answer the following question: what are the potentialities of the collection of IPTU in improving the financing of education in the municipality of Mariana? The analysis started from the hypothesis that this tax is supposedly under-collected. These discussions took place from the concept of state capacity, in order to understand the technical, human, planning and information technology capacities of the municipalities based on the municipal surveys of MUNIC / IBGE. As a methodology, the quali-quantitative approach was used, since the use of techniques originating from different traditions and perspectives makes it possible to find broader and more diversified evidence about the researched phenomenon. Along with the bibliographic survey that theoretically supports this research, a survey was made of the legislation that regulates the collection and application of IPTU in Brazil and in the municipality of Mariana, in order to understand the political and fiscal dynamics of this tax. A survey was also carried out on the quantitative data available in the database of the IBGE, the Federal Government, the TCE-MG, the State of Minas Gerais and the Municipality of Mariana, in order to describe the tax and budgetary reality of the municipalities. This stage examined intergovernmental transfers, the amounts coming from the IPTU and the municipal revenue in the period from 2017 to 2020, and its addressing to Mariana's public education in values and percentages. The treatment of qualitative data was performed based on documentary analysis and quantitative information was treated by descriptive statistical analysis. The results of the research allowed to describe the constitutional trajectory of the linking of taxes to education and to talk about the weaknesses of this policy. The examination on the state capacity of the municipalities made it possible to measure difficulties faced by the municipalities regarding the taxation of IPTU and their local finances. Research data showed that there was a decrease in Mariana's revenues due to the rupture of the Fundão dam of the mining company Vale and Samarco, and, later, an increase in the budget. The rise was not accompanied by higher IPTU revenue, on the contrary, there was a considerable drop. There was a fall in investments in education in the same period in which there was an economic recovery and a greater volume of financial resources in the municipality. In addition, it was possible to measure the sub-collection of IPTU in Mariana and calculate its impact on student cost in values and percentages. Finally, projections were made in a scenario of optimal collection and its impact on student cost.

Keywords: Educational Policy - Education Financing - Municipal State Capacity - IPTU.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estimativa de repasses das quotas do Salário-Educação entre 2017-2020 para os entes federados em bilhões e milhões de reais, incluindo Mariana, em valores correntes	399
Tabela 2 - Despesas orçadas pelo Governo Federal e as despesas executadas entre os anos de 2017 e 2020 em valores correntes	40
Tabela 3 - Despesas orçadas e despesas executadas pelo Governo Federal com educação entre os anos de 2017 e 2020.....	433
Tabela 4 - Transferências totais ao município de Mariana via Tesouro Nacional.....	455
Tabela 5 - Percentuais e valores aplicados na educação básica no período entre 2007 e 2020	488
Tabela 6 - Distribuição dos recursos do Fundeb por modalidade de ensino no Brasil	48
Tabela 7 - Evolução do Fundeb e as contribuições do Governo Federal desde 2007 em bilhões de reais correntes.....	499
Tabela 8 - Valores do Fundeb transferidos ao município de Mariana via Tesouro Nacional nos anos de 2017 a 2020 em milhões de valores correntes.....	50
Tabela 9 - Municípios com mais de um milhão de habitantes de acordo com estimativa do IBGE 2020	577
Tabela 10 – Relação entre arrecadação, vinculação prevista e vinculação estimada para a educação. Município de Mariana, 2017-2020. Valores em milhões de reais correntes	80
Tabela 11 - Relação entre Arrecadação e IPTU. Município de Mariana, 2017-2020. Valores em milhões de reais correntes	81
Tabela 12 – Relação entre taxa de crescimento da Arrecadação e do IPTU. Município de Mariana, 2017-2020. Valores em milhões de reais correntes.....	811
Tabela 13 – Arrecadação de IPTU e projeção de valores em milhões de reais correntes. Mariana, 2017-2020.	86
Tabela 14 – Relação entre Despesa Total e as Despesas com Educação. Município de Mariana, 2017-2020. Valores em milhões de reais correntes.....	899
Tabela 15 – Comparativo entre os valores investidos em educação e os valores oriundos do IPTU investidos na educação, em valores reais correntes, 2017-2020.	912
Tabela 16 – Quantidade de alunos e escolas municipais na sede do município e nos distritos entre 2017 e 2020.	913

Tabela 17 – Comparativo entre o custo aluno federal de 1a a 4a série, urbano, baseado nos coeficientes do Fundeb; e com a complementação do IPTU de Mariana.....913

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Sistematização de buscas e respectivas fontes	211
Quadro 2 – Relação dos documentos federais e municipais obtidos em portais oficiais e órgãos públicos	222
Quadro 3 – Relação dos dados quantitativos municipais obtidos em portais oficiais.	24
Quadro 4 - Transferências Intergovernamentais da União para Estados e municípios	422
Quadro 5 - Impostos que compõem o Fundeb	477
Quadro 6 – Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC – Mariana 2015	599
Quadro 7 – Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC – Mariana 2019	633

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Arrecadação de IPTU. Município de Mariana, 2017 a 2020. Valores em milhões de reais correntes.....	833
Gráfico 2 – Relação entre taxa de crescimento da arrecadação das receitas municipais e o IPTU em Mariana, 2017-2020.	833
Gráfico 3 – Arrecadação total do município de Mariana entre os anos de 2017 e 2020 em valores reais correntes nos de 2017 a 2020 em valores reais correntes.....	844
Gráfico 4 - Comparativo entre arrecadação do IPTU, IPTU atualizado com inadimplência e arrecadação municipal em milhões de reais correntes entre 2017 e 2020 ...	877
Gráfico 5 – Despesa total do município de Mariana. Valores em reais correntes no período 2017 a 2020	90
Gráfico 6 – Despesa geral do município de Mariana na área de educação entre os anos de 2017 e 2020 em valores reais correntes	91

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
Problema, objetivos e metodologia.....	12
Etapas da Pesquisa	18
CAPÍTULO I - O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: SÍNTESE HISTÓRICA.....	288
1.1 Vinculação de Recursos.....	299
1.2 Contribuições sociais: Salário-Educação.....	377
1.3 Transferências intergovernamentais	411
1.4 Política de fundos.....	466
1.5 A Emenda Constitucional nº 95	50
CAPÍTULO II – CAPACIDADE ESTATAL DOS MUNICÍPIOS	533
2.1 Análise de informações municipais de Mariana – MUNIC.....	588
CAPÍTULO III - O IPTU E A EDUCAÇÃO MUNICIPAL: SÍNTESE HISTÓRICA	666
3.1 O município de Mariana: breve caracterização fiscal, socioeconômica e demográfica	699
3.2 Legislação de Mariana em torno do IPTU e a educação municipal	70
CAPÍTULO IV – IMPACTOS DO IPTU NO FINANCIAMENTO LOCAL: ANÁLISES E RESULTADOS	788
4.1 Vinculação de recursos municipais: breve comparativo.....	788
4.2 O IPTU em Mariana e arrecadação total do município	80
4.3 O IPTU em Mariana e as despesas totais no município	888
4.4 O valor do custo aluno em Mariana.....	922
CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	955
REFERÊNCIAS	999
ANEXO A - Gastos gerais no município de Mariana com Educação em 2017	1033

ANEXO B - Gastos gerais no município de Mariana com Educação em 2018	105
ANEXO C - Gastos gerais no município de Mariana com Educação em 2019	108
ANEXO D - Gastos gerais no município de Mariana com Educação em 2020	110
ANEXO E - Transferências totais ao município de Mariana via Tesouro Nacional no ano de 2017	112
ANEXO F - Transferências totais ao município de Mariana via Tesouro Nacional no ano de 2018	113
ANEXO G - Transferências totais ao município de Mariana via Tesouro Nacional no ano de 2019	114
ANEXO H - Transferências totais ao município de Mariana via Tesouro Nacional no ano de 2020	115
ANEXO I - Valores do Fundeb transferidos ao município de Mariana via Tesouro Nacional no ano de 2017	116
ANEXO J - Valores do Fundeb transferidos ao município de Mariana via Tesouro Nacional no ano de 2018	117
ANEXO K - Valores do Fundeb transferidos ao município de Mariana via Tesouro no ano de 2019	118
ANEXO L - Valores do Fundeb transferidos ao município de Mariana via Tesouro no ano de 2020	119

INTRODUÇÃO

A análise da educação pública brasileira, em termos de êxito e fracasso, não prescinde que se considerem as diversas variáveis que permeiam os processos e as políticas educacionais. Nesse sentido, não se pode desconsiderar que uma das variáveis bastante significativa se relaciona ao financiamento e, portanto, à quantidade de recursos financeiros e alocação orçamentária destinados à concretização da oferta educacional, especialmente em um contexto que se deseja discuti-la na perspectiva de um padrão de qualidade, conforme consta no art. 206, inciso VII, da Constituição Federal de 1988.

Para garantir a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino (MDE), a educação tem sua garantia de funcionamento pautada na vinculação de recursos públicos por parte de todos os entes federados (União, Estados e municípios). O art. 212 da Constituição Federal, que regra juridicamente a esfera dos recursos para a educação, mostra que a União deve vincular no mínimo 18% de seus recursos próprios para a área educacional, enquanto estados, municípios e o Distrito Federal devem destinar no mínimo 25% das receitas próprias para essa finalidade.

No entanto, apesar de haver esses percentuais destinados ao financiamento educacional, estudos mostram que os aportes atuais ainda precisam ser aumentados para suprir todas as demandas de uma educação de qualidade no país. Os desníveis educacionais são profundos e muitas vezes regionalizados, e embora a política de fundos tenha contribuído para reduzir desigualdades, ainda é necessário maior investimento do Estado (PINTO, 2012; ALVES E PINTO, 2020).

Para melhor compreender esse modelo de financiamento, é importante entender que sua estrutura é composta pela vinculação de recursos próprios de cada ente federado, oriundos de um conjunto de impostos. Entretanto, estudos apontam que, dentre as várias fontes de impostos que financiam a educação pública no Brasil, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) apresenta um peso muito pequeno no campo tributário (AFONSO E CASTRO, 2014; CARVALHO JUNIOR, 2016). Trata-se aqui, de um tributo previsto no artigo 156 da CF/88, de competência arrecadatória municipal, e sua relação com o financiamento da educação pública se constitui como objeto de exame desta pesquisa.

A despeito dos tributos próprios dos municípios, que são o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), conhecido também por Imposto Sobre Serviços (ISS), o IPTU mostra ter uma maior maleabilidade de exploração, podendo assim, contribuir em escala maior para o desenvolvimento de funções sociais, a exemplo do acesso à educação de qualidade (LOURENÇO, 2007).

Lourenço (2007) argumenta que o município, ao ordenar e assumir a progressividade de cobrança de IPTU, e sua devida atualização nos cadastros de unidades de edificação, contribui ativamente para o desenvolvimento da cidade e da qualidade de vida de seus habitantes, na medida em que esses recursos retornam em forma de serviços públicos. Esse entendimento é compartilhado também por Afonso e Castro (2014) ao defenderem que a melhoria dos sistemas de tributação e, conseqüentemente do financiamento local, conecta-se à questão da equidade social.

Em um contexto de fragilidades de recursos públicos evidencia-se a necessidade de novas formas de financiamento e incremento financeiro voltado para a educação pública, sobretudo nos municípios, onde se concentram os maiores contingentes de matrículas na educação básica (PINTO, 2012). Dessa forma, esta pesquisa visa mostrar a dinâmica do IPTU e contribuir para o debate acerca do financiamento público educacional e das capacidades estatais dos municípios, pretendendo abordar a questão tributária mediante o recolhimento do IPTU e sua dimensão relacionada ao financiamento da educação municipal, em paralelo às políticas de fundos e de repasses atuais. A pesquisa, assim, busca responder quais são as potencialidades do imposto nessa perspectiva, bem como os limites e dificuldades para a educação, em caso de uma subarrecadação ou de uma arrecadação subótima.

Para isso, este trabalho visa tratar essas questões a partir do conceito de capacidade estatal, buscando avaliar como as condições infraestruturais e de qualidade da burocracia local podem contribuir ou não para o funcionamento da máquina pública (GRIN e ABRÚCIO 2017).

Problema, objetivos e metodologia

Ao longo das últimas duas décadas, pesquisas ajudaram a elucidar os rumos e a situação do financiamento da educação pública no Brasil, em termos de avanços e retrocessos (PINTO, 2000; 2006; 2007; 2012; 2015; PERES, 2016; ALVES e SILVA, 2013; ALVES, 2019; ALVES e PINTO, 2020). Em paralelo à essas produções acadêmicas sobre financiamento educacional, a literatura que aborda o IPTU, também foi, em certa medida, ampliada nesse período (AFONSO e ARAUJO, 2000; GIFFONI e VILLELA, 2001; CESARE, 2005; MACDOWELL e LOURENÇO, 2007; JUNIOR, 2016), trazendo importantes contribuições dentro da esfera fiscal e tributária, ao tratarem sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). No entanto, os estudos relacionados ao IPTU associado ao financiamento educacional ainda são pouco explorados. Buscas no Portal de Periódicos da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e SciELO (Scientific Electronic Library Online) mostram que os

temas ainda estão dissociados: ou se trata de IPTU ou da educação de forma ampla, mas de modo separado, ou se aborda o tema IPTU associado à educação de superficialmente (LOURENÇO, 2007; DUARTE, 2019).

Além disso, há impasses e contradições nos posicionamentos que correlacionam impostos e financiamento da educação. Notam-se ambivalências de argumentos: enquanto há grupos com estudos voltados para a educação pública que defendem que o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) seja suficiente para financiar a educação e que a gestão educacional pode ser um dos principais pontos que impedem avanços concretos, conforme se pode ler no portal do “Movimento Todos pela Educação”, outros pesquisadores (PINTO, 2012; PERES, 2016; ALVES, 2012; GOUVEIA, 2011; GIL, 2017) que se debruçaram em pesquisas sobre o financiamento público educacional compreendem que a quantidade de recursos financeiros é insuficiente para equacionar as disparidades educacionais, desigualdades territoriais, bem como para assegurar salários dignos aos profissionais da área, para estruturar carreiras do magistério, e promover a universalização do ensino com qualidade.

Gil, Jacomini e Castro (2019), ao analisarem a Lei Federal nº 11.738/2008, também mostram, em grande medida, fragilidades estruturais ligadas ao financiamento, ao tratar do piso nacional e da jornada dos professores. Os autores argumentam que os valores destinados aos estados e municípios, mesmo com os avanços do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o aumento dos percentuais do PIB para a educação ainda são insuficientes para a promoção de educação de qualidade; sobretudo para a efetivação de políticas de valorização docente e para a estruturação das unidades escolares.

De modo a ilustrar sua tese de doutorado, Alves (2012) analisa três municípios do mesmo porte educacional e ao utilizar o simulador de Custo-Aluno-Qualidade (CAQ), conclui que os recursos destinados ao campo educacional ainda são insuficientes. Em outra pesquisa, que também sugere fragilidades nos recursos disponíveis para a educação pública, Alves (2019), ao discutir custo unitário por aluno no sistema público educacional, afirma que os recursos atuais são insuficientes para melhorar o cenário precário de grande parte das escolas públicas no Brasil. Para o autor, as dificuldades e assimetrias no financiamento da educação sugerem que a democratização da oferta de ensino não foi acompanhada pela distribuição adequada de recursos financeiros.

A pesquisa se insere, assim, nesse debate, na medida exata em que busca responder à **seguinte pergunta**: quais são as potencialidades da arrecadação de IPTU na melhoria do financiamento da educação no município de Mariana?

Essa questão está intimamente relacionada à compreensão do grau de aproveitamento da arrecadação de IPTU pela municipalidade. A hipótese de trabalho sugere que o IPTU é subarrecadado, fato esse que tem implicações diretas na relação da capacidade municipal de financiamento educacional em Mariana.

Assim sendo, este trabalho tem como **objetivo geral**, analisar as potencialidades do IPTU para o financiamento da educação municipal, enfatizando as possibilidades dentro do município de Mariana, no Estado de Minas Gerais. Essa análise das potencialidades de arrecadação no município mineiro visa aprofundar o debate em torno da dinâmica orçamentária, com vistas a compreender as possibilidades em melhorar os aportes financeiros destinados à educação local em uma conjuntura com mais recursos financeiros gerados pelo próprio município.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa tomará como elemento fundante o conceito de capacidade estatal (GRIN; ABRUCIO, 2017; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017), a fim de analisar as condições técnicas em termos de taxação, arrecadação e destinação de recursos para a educação.

De modo a alcançar o objetivo geral, os **objetivos específicos** do trabalho foram definidos em: i) examinar a legislação que regula o recolhimento e a aplicação do IPTU; ii) cotejar recursos de IPTU arrecadados e destinados à educação com possíveis outros percentuais de arrecadação; iii) apontar estimativas do potencial arrecadatório do IPTU no município de Mariana-MG, mediante a evolução ou não da arrecadação no período 2017-2020.

A pesquisa buscará examinar, assim, a dinâmica política e o arranjo institucional da arrecadação do IPTU e sua relação com as potencialidades para o financiamento da educação local, no que tange à manutenção e desenvolvimento de ensino, conforme posto no art. 212 da Constituição Federal.

Uma das **hipóteses** com que se trabalhou é que no município de Mariana haveria um subfinanciamento da política educacional relacionada aos repasses de IPTU devido à baixa capacidade estatal do município. Atento, pois, ao objeto desta pesquisa, pode-se perguntar se uma melhor arrecadação do IPTU no município poderia ser uma fonte adicional para o aperfeiçoamento do custeio dessa política.

Dados do Simulador de Custo Aluno Qualidade (SIMCAQ) apontam que no ano de 2017, o município de Mariana apresentou um potencial de receita para a educação de R\$ 39.749.826, resultante de recursos vinculados, transferências, Fundeb e salário-educação. No entanto, a despesa para o mesmo ano foi de R\$ 60.139.603, ou seja, mais de 33% acima da receita prevista (SIMCAQ, 2017). A parcela extra alocada à educação depende, por certo, da

possibilidade de negociações político-institucionais no intuito de realocação de recursos de outras políticas, já que novas fontes de recursos não se encontravam no cenário. Os dados apresentados acima, de 2017, referem-se ao primeiro ano do recorte temporal desta pesquisa, que busca examinar as informações do período 2017-2020.

Já para o ano de 2020, último ano do recorte, dados do mesmo simulador mostram que o município de Mariana apresentou um potencial de receita para o financiamento local de R\$ 47.833.655, também resultante de recursos vinculados, transferências, Fundeb e salário-educação. No entanto, a previsão de gastos no corrente ano foi fixada em R\$ 65.696.272, sendo então 27,19% maior que a receita prevista (SIMCAQ, 2020).

A escolha pelo município de Mariana se deve a um conjunto de fatores. O primeiro deles foi a suposta facilidade de o pesquisador ter acesso aos dados por residir no *lócus* da pesquisa. Essa suposta facilidade prevista no início do estudo não se configurou de fato, visto que em grande medida, a coleta de dados dependia de requerimentos junto à Prefeitura de Mariana, e o início da pandemia da Covid-19 se deu exatamente no período em que estava reservado para as coletas. Houve então, grande dificuldade em obter dados em função de limitações da própria prefeitura, pois vários servidores iniciaram os trabalhos na modalidade *home office*, e também pelo fato do isolamento social que se estendeu durante toda a pesquisa.

Um segundo fator diz respeito à própria inserção social do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFOP. Investigar o município no qual está inserido o Programa pode contribuir para a melhoria das políticas públicas educacionais produzidas no território, articulando e fortalecendo os laços entre universidade pública e comunidade local. Além disso, é preciso considerar que esta é uma das primeiras pesquisas em torno do financiamento educacional produzida pelo Programa e, por isso, espera-se contribuir para a diversificação da produção acadêmica. Vale salientar que construir análises das realidades municipais faz com que Programas de Pós-Graduação contribuam de maneira ativa na inserção social, o que mostra a contribuição acadêmica para as comunidades em torno das universidades.

A pesquisa se justifica pelo fato de a discussão do financiamento ainda ser pouco desenvolvida nos programas de pós-graduação na área de educação, além do fato de o ente municipal ser menos estudado que os entes estadual e federal, conforme indicam Cruz e Jacomini (2017). As autoras apontam que diversas pesquisas relacionadas ao financiamento da educação já foram realizadas, entretanto, o campo de estudos que poderia analisar o potencial de financiamento relacionado ao IPTU ainda é pouco explorado.

Para Cruz e Jacomini (2017), existe a necessidade de aprofundar as discussões em torno do financiamento nos cursos de ciências humanas, já que, em grande medida, as amostras e

métodos vêm sendo absorvidas por pesquisas externas, em programas de pós-graduação nas áreas de economia, administração e ciências exatas. Portanto, a contribuição que este trabalho pretende trazer, e que constitui sua justificativa social e acadêmica, é adensar a produção científica em torno do tema do financiamento educacional, em âmbito local.

Em 2013, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) publicaram uma pesquisa intitulada *IPTU no Brasil, Um Diagnóstico Abrangente*, que discute questões centrais sobre os impostos locais (IPTU, ISS e ITBI) nos municípios brasileiros, observando as dificuldades políticas, as limitações nos avanços da arrecadação e as possibilidades da aplicação desses recursos em serviços para a sociedade. O estudo mostra que as perdas em termos de não cobrança ou não recebimento podem superar os valores arrecadados em municípios de pequeno e médio porte, que é o caso de Mariana.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios tornaram-se unidades federativas autônomas do ponto de vista político e administrativo. No entanto, a autoridade decisória sobre arrecadação tributária, a capacidade técnica e a estrutura gerencial desses governos locais não acompanharam a mesma autonomia, visto que os governos subnacionais possuem poderes limitados para coletar impostos, já que são condicionados à legislação nacional, conforme pode ser visto ao longo dos artigos 25 a 33 da CF/88.

Porém, em contraposição ao que foi exposto, os municípios, baseados ao regramento jurídico posto na Lei Magna (1988), e apesar de terem limitação quanto à arrecadação, possuem estrutura e amparo legal para gerir recursos próprios, podendo atuar sobre as alíquotas dos seus impostos e destinar montantes maiores ou menores desses recursos para áreas de interesse, como é o caso da educação; desde que mantido o mínimo de vinculação exigido pela legislação, que estipula o piso de 25% da arrecadação de tributos.

Em se tratando do IPTU, o artigo 156 da CF/88 e os Artigos 32 a 34 do Código Tributário Nacional (CTN) dão aos municípios autonomia gerencial para administrar esse tributo. A alíquota de cobrança, ou seja, o percentual que será cobrado e as demais regras relacionadas à anistia ou a penalidades ficam a cargo de cada município. Em Mariana, por exemplo, a alíquota de IPTU varia entre 1 e 3%, a depender do tipo de imóvel, sendo dividido em quatro classes: i) habitação, ii) comercial, iii) lote ou terreno sem edificação, iv) imóveis tombados.

Em termos e condições ideais, a autonomia municipal possui poderes para aumentar ou atualizar as alíquotas do imposto; de atualizar os bancos de dados e de implantar a progressividade do tributo, investindo em capacidade gerencial e lançando mão de instrumentos de gestão (CTN, 1966). Do ponto de vista do ordenamento jurídico, mas em contraponto à

questão de possíveis desgastes políticos, o município pode se apropriar de sanções mais rígidas de modo a fiscalizar a cobrança, o que, em tese, poderia inibir possíveis sonegações. Iniciativas dessa ordem, supostamente dariam aos municípios condições de melhorarem a arrecadação própria e, por conseguinte, aprimorarem o valor relativo ao percentual de vinculação obrigatória para a educação e enviarem recursos para outras áreas de interesse (AFONSO, ARAUJO E NÓBREGA, 2013).

Em virtude da Constituição de 1988, os municípios passaram a assumir um papel central na provisão de um Estado de bem-estar social local, uma vez que grande parte das políticas públicas passaram a ficar sob a responsabilidade legal das municipalidades em diversas áreas, a exemplo da gestão do plano diretor. Esse plano organiza os espaços do município, gerenciando, então, a expansão urbana e rural, além de atribuições elementares, como a oferta de saúde, garantia de vagas na educação infantil (creches e pré-escolas) e no ensino fundamental (BRASIL, 1988).

Todavia, a autonomia municipal não resultou necessariamente na garantia de avanços concretos, pois há uma série de variáveis que carecem de adequação. A modernização pública, o aumento de sua capacidade gerencial, a organização e estruturação da burocracia, o aumento e a capacitação de servidores, além da apropriação de conhecimentos específicos para a tomada de decisões. Essas são questões urgentes e que podem prejudicar ou contribuir para a implementação de políticas públicas. Isso significa que a transformação do município em ente autônomo, ou mesmo a descentralização administrativa daí decorrente, não levaram automaticamente à criação de uma melhor capacidade da máquina pública (GRIN e ABRÚCIO, 2017).

Arretche (2005), em um trabalho intitulado *Quem taxa e quem gasta*, aponta que não se pode negligenciar o fato de que a Constituição Federal também tenha cuidado de promover a descentralização de impostos, a exemplo das transferências constitucionais da união e dos estados para os municípios, contudo, as ofertas de recursos financeiros e técnicos não se mostraram suficientes frente às demandas municipais. Mesmo que a descentralização tenha trazido benefícios quanto à tributação e arrecadação, a União permaneceu como a principal arrecadadora, e os Estados e municípios, com fragilidades relacionadas às limitadas arrecadações (ARRETCHE, 2005).

Exemplificando uma das fragilidades municipais, Santos e Vieira (2015) mostram que, de modo geral, a partir de 1996, os municípios brasileiros assumiram a maior parte das matrículas dos alunos que compõem o Ensino Fundamental I e II. A grande questão é que a maioria dos municípios brasileiros possuem recursos próprios escassos e limitados para arcar

com as despesas educacionais, sobretudo aquelas advindas do IPTU. Nesses casos, o que sustenta o financiamento educacional em grande parte são recursos oriundos do Fundeb e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM (SANTOS; VIEIRA, 2015).

Ao tratar de impostos sobre propriedade e tributação em pequenos e médios municípios, o estudo da organização *Lincoln Institute Of Land Policy*, realizado por Afonso, Araujo e Nóbrega (2013), afirma que o modelo institucional das municipalidades criado para atender as demandas da sociedade é atravessado por entraves de diversas naturezas que tendem a dificultar avanços e melhorias infraestruturais.

O mesmo estudo aponta que a complexidade instalada nas organizações locais se inclina a contribuir pouco para decisões que beneficiem os sistemas, incluindo os sistemas de ensino. Quanto ao IPTU, o estudo evidencia que a proximidade entre população e governo em pequenas cidades pode impactar negativamente na expansão da tributação.

A proximidade do eleitor com as autoridades locais costuma ser bem maior do que nos grandes centros. Assim sendo, à medida que elas contam com elevados montantes de transferências per capita para financiar suas atividades, por que se interessariam em enfrentar o alto custo político decorrente do exercício pleno de suas competências tributárias? Isso é particularmente verdade no caso do IPTU – um tributo direto que onera um segmento específico da sociedade (AFONSO; ARAUJO; NÓBREGA, 2013).

O estudo deixa bastante evidente que “encontrar caminhos para melhorar o grau de aproveitamento do IPTU é um grande desafio”, e considera uma série de questões, a exemplo de: i) quais são características das economias locais; ii) quais são as regras que regulam as relações intergovernamentais; iii) qual o grau de dificuldade para cobrar e administrar um imposto como o IPTU; iv) qual o aparato legal que está à disposição dos municípios e v) como o estágio de desenvolvimento dos seus respectivos aparelhos de arrecadação afetam a exploração do IPTU como fonte de financiamento local.

É, pois, nessa direção que se encaminha o objeto desta pesquisa, uma vez que relaciona as potencialidades de melhoria do financiamento da educação básica por meio das capacidades e eficiência municipais na arrecadação e aplicação do IPTU.

Etapas da Pesquisa

Esta pesquisa se constitui a partir da abordagem metodológica quali-quantitativa e utilizou procedimentos exploratórios, descritivos e analíticos.

A escolha por um método misto proporcionou maiores ganhos analíticos do que por um método único, uma vez que a interação entre dados de naturezas distintas que tratam de objeto de pesquisa idêntico fornece melhores possibilidades de análises dentro do mesmo desenho de pesquisa (SILVA, 2018). De acordo com Silva (2018), a utilização de técnicas oriundas de diferentes tradições e perspectivas possibilita o encontro de evidências mais amplas e diversificadas sobre o fenômeno pesquisado. A combinação de procedimentos metodológicos e abordagens distintas, segundo o autor, permite ainda uma visão mais abrangente sobre um tema.

A pesquisa ocorreu de forma exploratória na medida em que se levantou informações sobre o objeto a ser investigado, mapeando as condições em que ele se manifesta. E foi de caráter descritivo, ao analisar e registrar os fenômenos estudados de modo sistematizado, além de ter buscado identificar suas causas a partir de métodos analíticos e de tratamentos próprios da pesquisa qualitativa – análise de conteúdo – e quantitativa – análise estatística dos dados (SEVERINO, 2007).

A primeira etapa da pesquisa, de natureza qualitativa, trata-se da revisão da literatura. O levantamento bibliográfico se deu a partir dos conceitos de financiamento da educação pública no Brasil, capacidade estatal e IPTU nos âmbitos federal e local referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino municipal. A seleção criteriosa das produções científicas utilizadas, que tratam do fenômeno estudado, permitiu obter uma compreensão mais ampla e precisa desses conceitos (QUIVY e CAMPENHOUDT, 1995). Echer (2001) destaca a aplicabilidade da revisão da literatura tanto para pesquisas qualitativas, como quantitativas, ou em ambas, como é o caso deste trabalho.

Diferentes autores contribuíram para as discussões teóricas desta pesquisa e para uma melhor compreensão dos conceitos de financiamento público da educação. Dentre eles, estão Pinto (2000), (2006), (2007), (2012), (2015); Alves e Silva, (2013); Alves (2019). No que tange à discussão em torno do Imposto Predial e Territorial Urbano -IPTU, os trabalhos de Afonso e Araujo (2000); Giffoni e Villela (2001); Cesare (2005); Macdowell e Lourenço (2007); Junior, (2016) mostraram-se relevantes para o trabalho. Já a discussão de capacidade estatal será feita com base nos trabalhos de Grin e Abrucio (2017); Arretche (2005); Gomide; Pereira; Machado, (2017).

Na revisão literária foram encontrados diversos trabalhos que tratam da capacidade estatal, destacando produções como *O que dizer das capacidades estatais dos municípios brasileiros em um contexto de descentralização de políticas?*, de Grin e Abrucio (2017), disponível no portal da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que possibilitou ter melhor

compreensão sobre o contexto de capacidade estatal nos municípios, dentre outras produções científicas.

Já na produção da literatura que trata do Imposto Predial Territorial e Urbano, destaca-se o livro *IPTU no Brasil um diagnóstico abrangente*, coordenado pelo economista José Roberto Afonso em parceria com a economista Erika Amorim Araújo e o advogado Marcos Antônio da Nóbrega, com o apoio do Lincoln Institute of Land Policy (2013). Além desse, cita-se o trabalho *Análise dos efeitos do IPTU sobre a qualidade do ensino: um estudo comparativo das cidades de Uiraúna, Poço Dantas e Joca Claudino*, de Duarte (2019), que investigou os impactos do IPTU na qualidade de ensino da educação básica em três municípios do estado da Paraíba, e ainda o artigo *Administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do estatuto da cidade*, escrito por Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior, em 2016.

Em relação à literatura que versa sobre o financiamento público da educação, tiveram importantes contribuições para a elaboração deste trabalho produções como o *Financiamento da educação: necessidades e possibilidades*, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2011, e o artigo *Produção acadêmica sobre financiamento da educação: 2000-2010*, elaborado por Rosana Evangelista da Cruz e Márcia Aparecida Jacomini (2017). Destaca-se ainda trabalhos produzidos por Pinto (2015; 2018) e Alves e Pinto (2020), como *O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade; O Financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social e As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto do Fundeb*.

A busca por essas produções acadêmicas se deu a partir de plataformas como o SciELO, Google Acadêmico e o Portal de Periódicos da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). O período em que foram produzidos os artigos, teses, dissertações, livros e TCC utilizados na revisão bibliográfica é compreendido entre os anos de 2000 a 2020. No quadro 1, detalham-se as fontes e sites utilizados na revisão literária.

Quadro 1 - Sistematização de buscas e respectivas fontes

PRODUÇÕES CIENTÍFICAS	FONTE DO MATERIAL	SITE E DATA DO ÚLTIMO ACESSO
Artigos e periódicos	SciELO (Scientific Electronic Library Online)	https://scielo.org/pt Acesso em: 15 de out. 2020
	Anped (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação)	https://anped.org.br/ Acesso em: 10 de abr. 2020
	FGV (Fundação Getúlio Vargas)	https://portal.fgv.br/ Acesso em: 02 de fev.2021
	Fineduca (Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação)	https://fineduca.org.br/ Acesso em: 07 de jun. 2020
Teses e Dissertações	BDTD (Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações da Capes)	https://bdtb.ibict.br/vufind/ Acesso em: 03 de mar. 2020
Pesquisas acadêmicas	CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior)	https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php? Acesso em: 25 de fev. 2021
Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)	Google Acadêmico	https://scholar.google.com.br/ Acesso em: 08 de jan. 2021
Livros	FGV (Fundação Getúlio Vargas)	https://portal.fgv.br/ Acesso em: 04 de fev. 2020

Fonte: Elaboração própria.

As buscas descritas no quadro 1 foram realizadas ao longo da pesquisa em diversas plataformas com o objetivo de fornecer a base teórica deste estudo. Juntamente com o levantamento bibliográfico que embasa teoricamente a pesquisa, foi feito o levantamento das legislações que regulam o recolhimento e a aplicação do IPTU no Brasil e no município de Mariana, a fim de compreender a dinâmica política local desse tributo. Esses dados foram apurados nos portais oficiais municipais e federativos e em um órgão público – Câmara Municipal de Mariana –, conforme detalhados no quadro 2.

Quadro 2 – Relação dos documentos federais e municipais obtidos em portais oficiais e órgãos públicos

(continua)

DOCUMENTO	FONTE DO DADO	ANO DO DADO	SITE E DATA DE ACESSO
Constituições do Brasil	Portal do Senado Federal	1824 1891 1934 1937 1946 1967 1988	https://www12.senado.leg.br/hpsenado Acesso em: 20 de jun. 2019
Código Tributário Nacional	Portal oficial do Planalto	1966	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm Acesso em: 20 de jun. 2019
Emenda Constitucional nº 14 (referente ao Fundef)	Portal oficial do Planalto	1996	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm Acesso em: 02 de abr. 2020
Emenda Constitucional nº 53 (referente ao Fundeb)	Portal oficial do Planalto	2006	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm Acesso em: 02 de abr. 2020
Emenda Constitucional nº 95 (referente a PEC do Teto dos Gastos Públicos)	Portal do Senado Federal	2016	https://legis.senado.leg.br/norma/540698/publicacao/ Acesso em: 02 de abr. 2020
Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)	Portal oficial do Planalto	1996	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm Acesso em: 02 de abr. 2020
Emendas Constitucionais nº 05, 18, 01, 03, 29, 37 e 42.	Portal da Câmara dos Deputados	1961 1965 1969 1993 2000 2002 2003	https://www2.camara.leg.br/ Acesso em: 05 de abr. 2020
Estatuto da cidade	Portal oficial do Planalto	2001	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm Acesso em: 05 de abr. 2020
Código Civil	Portal oficial do Planalto	2002	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm Acesso em: 05 de abr. 2020
Lei de Responsabilidade Fiscal	Portal oficial do Planalto	2000	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 10 de jun. 2020

(conclusão)

Plano Plurianual (PPA)	Portal da Transparência/Mariana	2018	http://www.transparencia.mariana.mg.gov.br Acesso em: 27 de jun. 2020
Decretos municipais referentes ao IPTU	Diário Oficial do Município de Mariana	2017-2020	http://mariana.mg.gov.br/diario-oficial-pmm Acesso em: Acesso em: 01 de jul. 2020
Código Tributário do Município	Portal da Câmara Municipal de Mariana	2001	http://camarademariana.mg.gov.br/ Acesso em 04 de jul. 2020.
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Portal da Prefeitura de Mariana-MG	2017-2020	http://www.mariana.mg.gov.br/legislacao Acesso em 07 de jul. 2020.
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Portal da Prefeitura de Mariana-MG	2017-2020	http://www.mariana.mg.gov.br/legislacao Acesso em 07 de jul. 2020.
Plano Diretor Municipal	Portal da Prefeitura de Mariana-MG	2004	http://www.mariana.mg.gov.br/arquivos-categoria/27/legislacao-plano-diretor Acesso em: 07 de jul. 2020

Fonte: Elaboração própria.

A segunda etapa da pesquisa – de natureza quantitativa – consiste no levantamento de dados quantitativos disponíveis em banco de dados do IBGE – nas pesquisas MUNIC 2015 e 2019; de portais da transparência do Estado de Minas Gerais; da União e da Prefeitura Municipal de Mariana, com o objetivo de descrever a realidade tributária e orçamentária do município relativos ao Imposto Predial e Territorial Urbano e do financiamento da educação municipal e de transferências intergovernamentais. Essa seção examinou os montantes oriundos do IPTU e da receita municipal no período compreendido entre 2017 a 2020, e seu endereçamento para a educação pública em valores e percentuais.

A escolha por esse intervalo temporal se deu por corresponder ao período após o rompimento da barragem de Fundão, da Vale e Samarco, quando as contas públicas de Mariana apresentaram sinais de fragilidade em consequência da queda da receita que deriva da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Nesse sentido, o município necessitou se organizar financeiramente em função da redução de receitas (FREITAS, 2019).

A coleta desses dados se deu pela busca nas plataformas MUNIC/IBGE, via Secretarias da Prefeitura Municipal – mais especificamente pelas Secretarias de Educação; Fazenda e Planejamento, e em bancos de dados da transparência pública municipal, estadual e federal. No

caso do MUNIC/IBGE, foram utilizadas duas bases de dados (2015 e 2019), conforme já mencionado, o qual reúne informações detalhadas sobre o IPTU de todos os municípios brasileiros; existência de isenção total ou parcial dada pela municipalidade; capacidade de informatização do sistema de arrecadação; dados relativos ao plano diretor da cidade e dados da estrutura municipal.

Quadro 3 – Relação dos dados quantitativos municipais obtidos em portais oficiais

DADO COLETADO	FONTE DO DADO	ANO DO DADO	SITE E DATA DE ACESSO
Informações Básicas Municipais	MUNIC/IBGE	2015 e 2019	https://www.ibge.gov.br Acesso em 28 de jul. 2020.
Dados financeiros e orçamentários de Mariana-MG (Fonte Primária)	Portal da Transparência do município de Mariana	2017 a 2020	http://www.transparencia.mariana.mg.gov.br/ Acesso em 15 de ago. 2020.
Dados Estatísticos municipais	Portal do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	2017 a 2020	https://www.tce.mg.gov.br/ Acesso em 22 de ago. 2020.

Fonte: Elaboração própria.

No portal do MUNIC/IBGE foram recolhidos dados estatísticos dos municípios brasileiros, e dentre os dados, foram retirados os pertencentes à Mariana-MG. No portal da Transparência do município de Mariana foram extraídos dados financeiros e orçamentários do período compreendido entre 2017 e 2020, a exemplo das receitas, despesas e transferências obrigatórias. Já no portal do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, foram extraídos relatórios que apontam dados estatísticos municipais referentes à infraestrutura e capacidade gerencial dos municípios, e então, selecionados os dados do município de Mariana.

Os dados qualitativos foram sistematizados, sempre que possível, a partir de quadros e as informações quantitativas foram sintetizadas e organizadas em gráficos e tabelas, de forma a evidenciar possíveis evoluções dos dados entre 2017 e 2020, conforme orienta o *Guia para normalização de trabalhos acadêmicos* (UFOP, 2019).

Quanto aos dados que versam sobre o IPTU em Mariana, foram descritos: i) a dinâmica de recolhimento deste imposto; ii) os percentuais de arrecadação entre os anos 2017 a 2020 e

a representatividade deste tributo no total da receita própria de Mariana; iii) se houve isenção ou mudança na cobrança do imposto neste período; iv) como se dá os casos dos imóveis tombados, por se tratar de um município constituído por patrimônios históricos; v) quais percentuais de alíquotas são utilizados para o cálculo do IPTU no município e vi) se esses cálculos variam conforme o tipo de imóvel (residenciais, prédios e casarões históricos).

Dessa forma, foram examinados o planejamento urbano de Mariana; o zoneamento; o perímetro urbano e o índice de urbanização e a densidade demográfica. Foram examinados ainda a regularização fundiária; o cadastro imobiliário e como se dá a sua atualização.

Examinou-se também, nas fontes documentais, se há penalizações legais em casos de inadimplência do pagamento do tributo, anistia ou cobrança de dívida ativa; quais recursos humanos e técnicos estão disponíveis para o gerenciamento e cobrança deste tributo, se são informatizados e insuficientes; e se houve registro de discussões na Câmara Municipal dos Vereadores sobre esse tributo no período investigado.

Além disso, os dados coletados nesta pesquisa serão examinados a partir da perspectiva do financiamento público da educação: quanto, em valores e percentuais do IPTU recolhido é repassado para a educação pública em Mariana e qual sua representatividade no montante destinado a manutenção e desenvolvimento do ensino local.

Partindo da hipótese de que esse imposto é subarrecadado, devido à baixa capacidade estatal do município, foram levantados dados que mostraram a quantidade de imóveis em Mariana; o percentual de pagamento e inadimplência de IPTU e quanto isso representaria se fosse cobrado em sua integralidade e convertido para a educação municipal.

Realizados o levantamento, a coleta, a sistematização e a descrição dos dados, a etapa seguinte visa analisar essas informações com vistas a alcançar os objetivos deste trabalho. Bardin (2011) indica que análises feitas a fim de elaborar um relatório se mostram mais eficazes quando seguida uma ordem de tratamento.

Essa etapa foi organizada da seguinte forma: i) análise dos dados extraídos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística– (MUNIC/IBGE); ii) exame da legislação federal que regula o recolhimento e a aplicação do IPTU, a partir da análise documental; iii) análise da legislação municipal de Mariana, a saber: o Plano Plurianual (PPA), Decretos relacionados à questão tributária, Código Tributário (Lei Complementar nº 007 de 2001) e o Plano Diretor, que trata, dentre outras responsabilidades, do zoneamento e da organização do espaço urbano; iv) análise da arrecadação geral do município e a arrecadação do IPTU de forma isolada, contemplando o período entre 2017 a 2020 e v) exame de dados tributários e orçamentários do município, com olhar especial aos recursos para

a educação. Nessa etapa está compreendida a origem e o destino dos recursos utilizados para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Para isso, foi utilizada a análise estatística descritiva, visando detalhar os percentuais das receitas, despesas, gastos com folha de pagamento, gasto per capita por aluno. Os documentos oficiais coletados foram examinados a partir da categoria teórica capacidade estatal. Os dados compõem os capítulos I, II e III, e também foram utilizados nas análises no capítulo IV.

A análise dessas variáveis permitiu mapear o cenário e as condições do município relativos ao objeto investigado – o IPTU – e verificar seu potencial arrecadatório para o financiamento da educação pública em Mariana, partindo das previsões fornecidas pela hipótese deste trabalho (QUIVY e CAMPENHOUDT, 1995), pois conforme afirmam Quivy e Campenhoudt (1995), a última etapa da análise se dá pela comparação dos resultados observados nas etapas anteriores com os resultados esperados pela hipótese, a fim de verificar o grau de proximidade e distanciamento entre as variáveis, tornando possível a formulação da conclusão desta pesquisa.

Este trabalho se organiza da seguinte forma: após essa introdução, o primeiro capítulo trata do financiamento educacional, fazendo uma sistematização da literatura que analisa o tema. Nessa parte, foi feita também uma sucinta retomada histórica do financiamento no Brasil, a partir de autores que já examinaram a questão, de modo a compreender como foi se estabelecendo políticas públicas de financiamento da educação no país, e sobre a presença do IPTU dentro dessa perspectiva.

O segundo capítulo propõe uma discussão sobre capacidades estatais, ocupando-se em compreender as estruturas locais, os desafios técnicos, desafios gerenciais e os arranjos políticos, além de discorrer sobre suas possibilidades de alinhamento quanto a cobrança do IPTU e as possíveis aplicabilidades na educação. Nesse capítulo estão sistematizados os dados do MUNIC.

No terceiro capítulo, há a descrição dos dados que foram coletados e tratados. Conforme já mencionado, os dados são tratados em termos qualitativos e quantitativos, desenhando assim uma perspectiva quali-quantitativa, por entender que a forma mista trará mais qualidade aos resultados. Os elementos coletados estão compilados em quadros, gráficos e tabelas, a fim de conferir mais clareza às informações relevantes para este trabalho.

O quarto capítulo traz a discussão dos dados a partir da categoria teórica de capacidade estatal. Assim, nessa seção, os dados do IPTU selecionados são examinados na sua relação com a educação, de modo a compreender se a vinculação de um mínimo de 25% deste tributo tem sido subarrecadada e, portanto, produzindo externalidades negativas sobre a educação. Esse

capítulo é composto por análise de estatística descritiva, análise de dados do IBGE/MUNIC, que trata especificamente de informações municipais, dados referentes ao financiamento educacional de Mariana – MG, e análise gráfica através da compilação de dados do IPTU. Em seguida, o trabalho apresentará as conclusões alcançadas.

CAPÍTULO I - O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: SÍNTESE HISTÓRICA

Este capítulo tem como objetivo, contextualizar, aprofundar e contribuir em alguma medida para o debate acerca do financiamento da educação pública no Brasil. A literatura produzida em torno desse tema mostra avanços em alguns pontos, retrocessos em outros e muitas particularidades que carecem de maior observação e discussão. Para iniciar a discussão e para uma melhor compreensão desse tema será realizada uma breve retomada histórica, a fim de associar a trajetória da oferta educacional no país com a vinculação de recursos financeiros nas Constituições Federais. Além da abordagem sobre a vinculação de recursos, este capítulo apresentará outras duas fontes de recursos da educação: as contribuições sociais e a política de fundos. Dessa forma, sua organização obedecerá ao seguinte movimento: a) discussão do financiamento educacional no que diz respeito à vinculação de recursos em uma perspectiva histórica; b) exame da fonte adicional de recursos à educação, conhecida como contribuição social, mais especificamente, salário educação; c) transferências constitucionais intergovernamentais; e finalmente, d) política de fundos.

Ao longo deste capítulo, duas temáticas serão norteadoras: a primeira refere-se ao contexto da oferta da educação no Brasil e as dificuldades em torno do próprio financiamento, já a segunda, gira em torno da perspectiva das finanças públicas, levando em consideração o trajeto constitucional do financiamento inerente às vinculações e aos fundos. Embora existam muitas variáveis que precisam ser consideradas no tocante à educação pública, seguramente o financiamento é uma das variáveis mais importantes, uma vez que a quantidade de recursos disponíveis para a educação pública pode impactar no avanço ou não da oferta, qualidade e equidade educacional (ALVES, SILVEIRA, SCHNEIDER, 2019).

No caso brasileiro, esse debate carece de ser ainda melhor compreendido, pois está vinculado a dois aspectos relevantes: o federalismo, sistema que envolve os três entes da federação (União, Estados e municípios), e a descentralização de poderes, levando responsabilidades semelhantes a regiões com muitas diferenças sociais, econômicas, fiscais e demográficas. Esses dois aspectos, federalismo e descentralização, podem resultar em pelo menos dois cenários: o incremento da complexidade na arrecadação e o aumento dos esforços das esferas locais referentes à oferta educacional (ABRUCIO, 2010).

Se tratando da esfera local, o incremento da complexidade na arrecadação passa necessariamente pelo aprimoramento estrutural das prefeituras, desde o planejamento e a arrecadação até a aplicação e a fiscalização dos recursos. Quanto aos esforços relacionados à

oferta educacional, há de se considerar as maiores responsabilidades que recaíram aos municípios após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e, especialmente após 1995, por efeitos diretos da política de fundos que haveria de ser implantada em 1996, através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), (PINTO, 2014).

De fato, os municípios foram os entes federados que assumiram maiores responsabilidades educacionais, uma vez que estão sob sua competência prioritária a educação infantil – creche e pré-escola –, além do ensino fundamental. Soma-se a esse grau de responsabilidade, os escassos recursos financeiros disponíveis para a educação pública municipal. Na prática, os municípios são os entes subnacionais que mais ofertam vagas e são aqueles com menor disponibilidade de aportes financeiros, seja pelas transferências de recursos insuficientes, ou pela baixa capacidade fiscal e de geração de recursos próprios (ALVES; PINTO, 2020). Cabe ressaltar ainda, a crescente pressão orçamentária sobre os municípios quando se trata dos gastos por aluno.

Um dado importante a se comentar nesse processo de expansão da rede municipal é que os custos por aluno da educação infantil, em especial das creches, são muito superiores àqueles praticados no ensino fundamental e médio, o que implica em maior pressão financeira sobre os municípios (ALVES e PINTO, 2020).

Esse mesmo estudo mostra que a municipalização – apoiada na expansão das redes locais de ensino pós Fundef, configurou em uma queda de 33% das matrículas na rede estadual entre 1998 e 2017 e um crescimento de 23% nas redes municipais no mesmo período. Os dados mostram que a rede estadual apresentou queda de matrículas em todas as etapas e modalidades, em especial a partir de 2000, já as redes municipais cresceram substancialmente em quantidade de matrículas (ALVES e PINTO, 2020).

1.1 Vinculação de Recursos

Esta seção tratará da vinculação de recursos, dentro de uma perspectiva histórica, fazendo um apanhado desde a Companhia de Jesus – os Jesuítas – e a trajetória constitucional que abarca o financiamento da educação, até as vinculações de recursos via Constituições.

Discussões relacionadas às formas de arrecadação, limitação de recursos e a necessidade de criação de tributos, com o objetivo de financiar a educação, estão em pauta desde o princípio da oferta educacional no Brasil. Embora no período político-econômico atual a descentralização de poderes propicie a oferta educacional em maior escala e em todos os territórios nacionais,

nem sempre o governo central, estados e municípios foram os agentes responsáveis por garantir o acesso às escolas. O conjunto dessas discussões demanda um retorno à história da educação no Brasil, lembrando, de início, que até meados do século XVIII, a Companhia de Jesus, instituição vinculada à Igreja Católica, foi responsável pela educação no Brasil (PINTO e ADRIÃO, 2006).

Entre 1549 e 1759, período constituído sobretudo pelo domínio de Portugal, o Estado delegou a Companhia de Jesus à exclusividade na oferta da educação e do acesso às escolas no Brasil. Esse acesso acontecia mediante atuação dos jesuítas através da fundação de escolas nas colônias. Ao longo de mais de duas décadas a educação foi gerida por essa Companhia, constituindo-se em uma estratégia encontrada pela igreja para promover o conhecimento escolar e catequizar a população, sobretudo indígenas, crianças e adolescentes, sendo uma das grandes missões da Igreja Católica no período colonial (CALLEGARI, 2010).

Vale destacar que embora a igreja católica tenha introduzido e ampliado a oferta educacional por mais de dois séculos, a falta de conhecimento do território nacional, falta de estrutura logística, falta de meios de transporte e de profissionais, fizeram com que essa oferta fosse limitada à poucas regiões, sobretudo às comunidades indígenas. Vilas mais pobres e que apresentavam maiores dificuldades de acesso incertamente eram contempladas com a implantação de escolas (CALLEGARI, 2010).

Estudo realizado por Mesquida (2013), intitulado *Catequizadores de índios, educadores de colonos, Soldados de Cristo: formação de professores e ação pedagógica dos jesuítas no Brasil, de 1549 a 1759, à luz do Ratio Studiorum*, mostra que as missões jesuíticas deixaram profundas marcas na educação, trazendo, além da catequese, práticas pedagógicas e processos educativos bem estruturados. O *Ratio Studiorum*, que, engloba vários documentos, fundamentos, regras e orientações cristãs e não cristãs, tem como destaque no campo educativo as experiências pedagógicas, e, relaciona-se com os princípios de como ensinar, como aprender, e como administrar uma instituição de ensino (MESQUIDA, 2013).

Além de iniciar e expandir as práticas da catequese e de introduzir a alfabetização e o ensino no Brasil, a Companhia de Jesus visava construir escolas e homogeneizar e difundir os processos educativos. Buscava-se também uma escolarização prática com vistas à futura formação de professores, sobretudo aqueles professores que professavam a fé cristã e que apresentassem comportamento adequado, sob a ótica dos *Ratios* (MESQUIDA, 2013).

Após longo período de atuação da Companhia de Jesus e de dezenas de escolas construídas, o governo português decidiu romper com esse movimento religioso. Marquês de Pombal, então primeiro-ministro de D. José I, de Portugal, planejou assumir a gestão do ensino

e determinou a saída da Companhia de Jesus do Brasil, justamente em um período de grandes limitações financeiras em Portugal. Essa saída turbulenta foi entendida como a expulsão dos jesuítas, visto que Marquês de Pombal os acusava de incentivar os indígenas a resistirem contra as ordens de Portugal (CURY, 2018).

Portugal passa a buscar as novas ideias e recuperar-se de sua situação economicamente estagnada. Tomando como uma das causas desse atraso o poder da Companhia de Jesus, essa última foi extinta. Foram expulsos do país mais de 500 padres voltados para a educação no Brasil, e a Coroa buscou substituir os colégios jesuítas por meio da criação das denominadas aulas régias, criadas pelo Alvará de 1759 (CURY, 2018).

Concluída essa fase de transição, as propostas de Marquês de Pombal se concretizaram e a Coroa Portuguesa assumiu a gestão educacional no Brasil no século XVIII. Mesmo com dificuldades econômicas o governo português tomou para si a gestão educacional no Brasil com o objetivo de melhorar o ensino e expandir a oferta educacional no país, incluindo, porém, a criação de um imposto próprio. Esse tributo foi instituído por meio da Carta Régia, de 10 de novembro de 1772, e deu-se o nome de Subsídio Literário (CURY, 2018).

O objetivo de Marquês de Pombal de ampliar o acesso à educação deveria ser crescente e as despesas seriam custeadas por esse novo tributo, exclusivo para essa finalidade. Naquele período (1759), a educação na colônia alcançava apenas cerca de 5% de todas as crianças e adolescentes em idade escolar. A proposta de expansão da educação pelo governo português, bem como a utilização de um tributo próprio direcionado para esse fim, perdurou por pouco mais de seis décadas, até que os ideais de Marquês de Pombal se enfraqueceram com o fim do ciclo do Brasil Colônia (CALLEGARI, 2010).

Após o enfraquecimento da influência e das políticas de Marquês de Pombal inicia-se então um novo período: em 07 de setembro de 1822, ocorreu a Independência do Brasil. Fato marcante na história e de suma importância para o futuro da educação, pois a partir desse período, inicia-se a regulamentação do ensino no país (CALLEGARI, 2010).

Após a Independência e o processo histórico de rompimento entre Brasil e Portugal, a educação começa a ser discutida de maneira formal e constitucional. Em 1824, por intermédio do Imperador Dom Pedro I, a primeira Carta Magna é aprovada e sancionada, trazendo importantes garantias políticas, econômicas e sociais (CALLEGARI, 2010).

Em relação à educação, o artigo 179 da Constituição, que tratava dos direitos civis e políticos, garantia em seu texto original, no art. 179, parágrafos XXXII e XXXIII – utilizando aqui as palavras da época – “a Instrução primária e gratuita a todos os Cidadãos; Collegios e

Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Ciências, Bellas Letras, e Artes (BRASIL, 1824). O grande problema é que quase a metade da população da época não era considerada “cidadão”.

Essa Constituição, em detrimento dos avanços estabelecidos, passou a ter pleno efeito somente entre 1826, quando foi criado o parlamento brasileiro (Câmara dos Deputados e o Senado Federal), e 1828, quando foi instituído o Supremo Tribunal de Justiça - STJ, conferindo forma aos quatro poderes nela previstos: legislativo, judicial, executivo, e poder moderador, este último seria o poder liderado pelo Imperador. Ainda que essa Carta tenha sido importante e a educação primária tenha passado a ser responsabilidade do Estado, o documento ainda não previa nenhuma vinculação de recursos. Cabe ressaltar aqui que essa foi a Constituição mais longeva da história do país, durando 65 anos (1824-1889), e a ausência de vinculação cooperou para a lentidão de possíveis avanços educacionais (NOGUEIRA, 2012).

A segunda Constituição Federal, sancionada em 1891, já no Brasil República, trouxe importantes contribuições para a educação. Essa carta vigorou por longo período e norteou as políticas públicas por quarenta anos (1891-1930). Vieira (2007), em sua pesquisa intitulada *A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto* destaca pontos importantes da Carta de 1891, como a separação entre Estado e igreja, o início da normatização do ensino superior, a garantia do ensino leigo, ou seja, a laicidade como elemento fundante, e a garantia do ensino secundário. Vale lembrar que a Carta de 1824 só garantia o ensino primário. Vieira (2007) salienta ainda que:

A nova Carta Magna define como atribuição do Congresso Nacional "legislar sobre [...] o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União" (art. 34, inciso 30); suas responsabilidades limitam-se à esfera da União. Tem ainda a incumbência de "não privativamente: animar, no País, o desenvolvimento das letras, artes, e ciências [...] sem privilégios que tolham a ação dos governos locais, criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e prover à instrução primária e secundária no Distrito Federal" (art. 35, incisos 2º, 3º e 4º), (Brasil, 1891).

Ainda que a Constituição de 1891 tenha mantido a educação como política de Estado, também não definiu percentuais fixos de recursos financeiros destinados para o financiamento da educação, e, somente após mais de quatro décadas a vinculação de recursos é incluída na Constituição. Conforme mostram Pinto e Adrião (2006), apenas no governo Vargas o financiamento educacional ganha caráter constitucional. Os autores destacam que, após décadas de discussão, a vinculação de recursos – enquanto garantia de oferta de educação pública –, teve a sua primeira aparição na Constituição Federal de 1934. Esse elemento constitucional

inseriu-se como um importante mecanismo para garantir avanços em uma conjuntura política e econômica conturbada e dividida, conhecida por Segunda República, na Era Vargas (PINTO e ADRIÃO, 2006).

A Constituição de 1934, em seu artigo de nº 150, dispõe, pela primeira vez, sobre vinculação de recursos, e, trata também das obrigações da União e dos percentuais que deveriam ser aportados para a educação. Além desses avanços, declara a criação de um *Plano Nacional de Educação* que abarcasse todos os níveis, graus e modalidades de ensino. Em consonância a esse movimento político e social, Callegari (2010, p. 37) mostra em seu livro *O Fundeb e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*, um documento assinado por um grupo denominado Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932, cujas propostas já apontavam para uma educação de “grande alcance e de vastas proporções”, além de mencionar um plano com sentido unitário e com base científica.

Seguindo essa linha de entendimento, o governo central ficou com a responsabilidade de fixar, fiscalizar e coordenar essas ações (BRASIL, 1934). O texto constitucional determinou como competências da União:

- a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;
- b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;
- c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;
- d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário;
- e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções (BRASIL, 1934, Art. 150).

Para que a expansão da educação fosse efetivamente financiada, ficou determinado na CF/1934 que a União deveria destinar 10% de todos os impostos para a área educacional e os Estados e Municípios destinariam 20% de seus tributos. Para o ensino das zonas rurais, que naquele período tinha um peso proporcional elevado em função da população ser predominantemente do campo, a União destinaria não menos que 20% das cotas anuais de educação (BRASIL, 1934), conforme pode ser lido no art. 156:

A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Parágrafo único. Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual (BRASIL, 1934, Art. 156)

Nota-se, pois, que a Carta de 1934 promove um salto significativo relacionado à algumas possibilidades de avanço educacional no Brasil. Todavia, é importante ressaltar que ao longo da história, o financiamento educacional no Brasil passou por vinculações e supressões, sendo inserido e retirado das constituições federativas por algumas vezes. Embora o Estado tenha demonstrado algum interesse pelos avanços educacionais na Constituição de 1934, apenas três anos adiante, com a Constituição de 1937, alterações constitucionais foram fixadas e as garantias referentes aos avanços, verbas e transferências voltadas para a educação se fragilizaram (CURY, 2018).

Pinto (2015) mostra que a vinculação foi suprimida do texto constitucional de 1937 e os artigos 124 a 137, que versam sobre família, educação e cultura, não trataram de recursos, nem tampouco de percentuais específicos para custear o ensino. De forma antagônica, essas modificações ocorreram ainda no governo Vargas. As Constituições de 1934 e 1937 tiveram curta duração, três e oito anos, respectivamente.

Pinto (2015) enfatiza que em regimes autoritários, a exemplo do período que fora promulgada a CF/1937, as interferências políticas afetaram diretamente nos aspectos educacionais e, conseqüentemente, as vinculações de recursos. Dessa forma, a capacidade do Estado em oferecer educação de qualidade se fragilizou repetidamente ao longo da história, evidenciando a superficialidade dos interesses políticos em relação à expansão do ensino, sobretudo em função do baixo investimento estatal em territórios fora dos grandes centros. Naquele contexto, o maior número de escolas e alunos matriculados encontravam-se nas áreas rurais (PINTO, 2015).

Já a quinta Constituição Federal, sancionada em 1946, teve duração mais longa, vigorou por vinte e um anos e trouxe modificações importantes para a educação. A quinta Carta Magna devolve ao texto constitucional a vinculação de recursos. O art. 5º, parágrafo XV, define que compete à União promover diretrizes e bases da educação nacional. O art. 166, que trata da educação e da cultura, em parágrafo único, declara que: i) a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; ii) deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana. Já o art. 167, também em parágrafo único, diz que o ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem. Finalmente, os artigos 168 ao 171 trazem os elementos relacionados à obrigatoriedade do ensino, ao financiamento educacional e à vinculação de recursos (BRASIL, 1946).

O artigo 168, parágrafos I, II, da Constituição de 1946 diz que:

A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional; II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos (BRASIL, 1946).

Os artigos 169, 170 e 171, parágrafos únicos, dizem que:

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios. Parágrafo único - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais (BRASIL, 1946, art. 169).

Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Art. 170

Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino. Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional (BRASIL, 1946, Art. 171).

Após mais de vinte anos de duração da Carta de 1946, a sexta Constituição Federal é aprovada durante o regime militar, em 1967. A nova Constituição segue a mesma linha de entendimento em relação ao direito à educação e a educação cidadã, no entanto, os Artigos 167 ao 172, que tratam de educação, família e cultura, não mencionam a vinculação de recursos. Entende-se, pois que a CF de 1967 suprimiu a vinculação de recursos financeiros para a educação, uma vez que em nenhum dos seus artigos contém percentuais financeiros ou valores mínimos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1967).

A Constituição Federal de 1967 também vigorou por mais de vinte e anos, porém sem a vinculação de recursos, e somente em 1988 deu lugar a Carta Magna atual. A Constituição de 1988, compreendida também como Constituição Cidadã, reverteu a questão da vinculação e retomou garantias de suma importância que resultaram em expressivos avanços educacionais, que podem ser percebidos atualmente (ALVES, 2019). Sobre a vinculação de recursos, o texto constitucional diz que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (BRASIL, 1988, Artigos 211 e 212, parágrafos 3º).

Embora a vinculação de recursos tenha sido suprimida e reincorporada ao longo da história das constituições, sobretudo em regimes militares, a promulgação da Constituição de 1988 consagra a vinculação de recursos para o ensino, cria mecanismos e estabelece critérios para a oferta educacional no Brasil (PINTO, 2015). Além da vinculação, a Constituição vigente também versa sobre o padrão mínimo de qualidade do ensino, baseado no Custo Aluno Qualidade (CAQ), que foi tratado novamente na Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.

Embora a Constituição garanta a vinculação e os percentuais mínimos para o financiamento da educação pública, vale mencionar pontos importantes que em algum grau podem prejudicar o financiamento e o andamento de políticas públicas:

- i) o primeiro ponto trata do novo regime fiscal que foi legitimado através da Emenda Constitucional nº 95, aprovado em 15 de dezembro de 2016, conhecida como PEC do teto dos gastos. Essa medida limita os gastos públicos por vinte anos em áreas fundamentais como é o caso da educação, especialmente na esfera federal;
- ii) o segundo ponto relaciona-se com a Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019 (PEC do Pacto Federativo), que visa estabelecer medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; e estende a proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas pública, no momento desta pesquisa, em andamento.
- iii) o terceiro ponto trata da mais recente Proposta de Emenda à Constituição nº 186/2019, no âmbito dos gastos públicos, apelidada de PEC Emergencial. Esta proposta foi encaminhada ao Senado Federal no dia 22 de fevereiro de 2021 e pretendia desvincular os gastos mínimos da União, Estados e municípios com saúde e educação, sendo recusado pelo Senado. Embora o relator da PEC, o senador Marcio Bittar (MDB-AC), tenha sido favorável ao fim dos pisos, o mesmo removeu esse dispositivo da pauta alegando que o debate precisa ser amadurecido. No dia 10 de março de 2021, o plenário da Câmara ratificou o texto e manteve a vinculação de recursos.

Embora cada uma das três medidas acima vise algum ajuste ou benefício fiscal (legítimo ou não) para as contas públicas, fica clara a fragilidade dos mecanismos de financiamento no Brasil. Além de evidenciar o baixo esforço político em aprimorar e resguardar os fundos que minimamente garantem o funcionamento da educação, apresentam medidas que visam minorar os recursos para essa finalidade.

1.2 Contribuições sociais: Salário-Educação

Esta seção visa abordar um mecanismo importante dentro do escopo do financiamento educacional, relacionado às contribuições sociais: o Salário-Educação. Esse recurso foi instituído pela Lei 4.440, de 27 de outubro de 1964 e inserido na Constituição Federal de 1967, com o objetivo de suplementar o financiamento do ensino fundamental. O art. 178 definiu que as empresas comerciais, industriais e agrícolas seriam obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos desses, entre os sete e os quatorze anos de idade, mediante a contribuição do Salário-Educação, na forma que a lei estabelecesse.

O Salário-Educação foi aprovado em um contexto político e econômico conturbado, pois foi criado no mesmo ano em que ocorreu o Golpe Militar de 1964, porém, apesar do contexto, foi idealizado como um mecanismo estratégico. O termo *estratégico* relaciona-se ao alcance desse tributo, pois visava ampliar o financiamento educacional em um período no qual o país passava por forte expansão urbana, criação de novos municípios e a criação de dezenas de novas escolas, para atender ao crescente aumento populacional, incluindo os filhos dos trabalhadores oriundos do êxodo rural (PORTES e SANTOS, 2012).

Cury (2007) sinaliza que, nesse contexto, o país atravessava um período de significativas mudanças no sistema tributário, no qual a vinculação haveria de ser retirada, fato então concretizado com a Carta Constitucional do regime militar, de 1967. Cabe destacar que o Código Tributário Nacional (CTN), que regrou as questões tributárias daquela época, foi instituído nesse mesmo período, em 1966, pela Lei Federal nº 5.172 e permanece vigente até o momento atual.

A desvinculação de recursos na Constituição de 1967 e a consequente fragilização das políticas de financiamento educacional foi em alguma medida minimizada pelo crescimento industrial e pelo aumento de arrecadação do Salário-Educação. Esse tributo teve nas décadas passadas e tem nos tempos atuais, um potencial significativo de contribuição e suplementação, sobretudo para os municípios com baixa geração de recursos próprios (CURY, 2007).

O Salário-Educação institui-se, então, como uma ferramenta de suplementação de recurso para as décadas pós-golpe militar e para o período atual. Essa política de cooperação também foi inserida na Constituição de 1988. O art. 212, em seu parágrafo 5º, expressa que a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do Salário-Educação, recolhida pelas empresas na forma da lei (BRASIL, 1988).

Para Cury (2007), o Salário-Educação cumpre sua função social quando, em sua essência, visa compensar as diferenças regionais.

O salário-educação, desde o seu estabelecimento, teve sua aplicação determinada em lei, com impacto federativo. A divisão entre União e estados buscava compensar as diferenças regionais. Desse modo, de onde houvesse maior arrecadação poder-se-ia retirar uma parte para uma redistribuição onde os recursos fossem menores. Isso ajudava a responder ao ditame da Lei de Diretrizes e Bases que determinava à União aplicar os 50% do seu recolhimento na razão direta dos índices de analfabetismo (CURY, 2007).

A legislação atual que ampara o Salário-Educação está concentrada nos seguintes dispositivos: no Decreto-Lei nº 1.805, de 1º de outubro de 1980, na CF de 1988, Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996, Lei nº 9.766 de 18 de dezembro de 1998, Lei nº 10.832 de 29 de dezembro de 2003, Decreto nº 6.003 de 28 de dezembro de 2006, e por últimos, na Lei nº 11.457 de 16 de março de 2007.

Fazendo um breve retrospecto, inicialmente, a Lei original nº 4.440/1964 estipulava o percentual em 2%, adotando como base de cálculo o salário mínimo, por empregado, mensalmente. Em 1965, a alíquota dessa contribuição passou a ser calculada em 1,4%, obedecendo a legislação previdenciária daquela época. Somente em 1975, baseada na Lei Federal nº 1.422/1975 e no Decreto Federal nº 76.923/1975, a alíquota passou a ser de 2,5% do salário de contribuição das empresas. Esse percentual vigora até o momento atual (FNDE, 2020).

Farenzena (2017) aponta que o Salário-Educação é a segunda fonte mais significativa em termos de geração de recursos para a educação. O seu caráter de estabilidade na Constituição e nas demais leis mostram sua importância frente à geração de recursos. Em relação às quotas distribuídas para estados e municípios, o cálculo é baseado no censo escolar do ano anterior. Em 2016, ano que antecedeu ao recorte dessa pesquisa, o Salário-Educação representou cerca de 6% de todas os recursos públicos para a educação. Se comparado apenas ao Fundeb de 2016, esse percentual de 6% representou um aporte de R\$ 9,7 bilhões (FNDE, 2016). Os valores referentes ao período de 2017 a 2020 estão representados na Tabela 1.

Os valores listados na Tabela 1 estão organizados da seguinte forma: aportes nacional, estadual e municipal. Todos os valores derivam da arrecadação via tributação de empresas vinculadas à Previdência Social.

Tabela 1 – Estimativa de repasses das quotas do Salário-Educação entre 2017-2020 para os entes federados em bilhões e milhões de reais, incluindo Mariana, em valores correntes

ANO	NÍVEL	VALOR DAS QUOTAS	UNIDADES
2017	Brasil	R\$ 12.531.891.883,01	Bilhões
	Minas Gerais	R\$ 1.020.194.481,58	Bilhão
	Rede Estadual	R\$ 548.532.089,76	Milhões
	Rede municipal	R\$ 471.662.391,82	Milhões
	Mariana	R\$ 1.806.134,50	Milhão
2018	Brasil	R\$ 13.014.995.369,01	Bilhões
	Minas Gerais	R\$ 1.065.388.566,89	Bilhão
	Rede Estadual	R\$ 566.494.862,18	Milhões
	Rede municipal	R\$ 498.893.704,71	Milhões
	Mariana	R\$ 1.898.662,34	Milhão
2019	Brasil	R\$ 12.973.328.408,00	Bilhões
	Minas Gerais	R\$ 1.086.490.312,96	Bilhão
	Rede Estadual	R\$ 568.565.385,87	Milhões
	Rede municipal	R\$ 517.924.927,09	Milhões
	Mariana	R\$ 1.950.800,52	Milhão
2020	Brasil	R\$ 12.950.695.378,39	Bilhões
	Minas Gerais	R\$ 1.004.426.198,95	Bilhão
	Rede Estadual	R\$ 518.304.820,13	Milhões
	Rede municipal	R\$ 486.121.378,82	Milhões
	Mariana	R\$ 1.851.990,09	Milhão

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de estimativas anuais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Em relação aos percentuais destinados a Minas Gerais e ao município de Mariana, os repasses do salário educação se configuraram da seguinte forma: em 2017, Minas Gerais recebeu 8,14% de toda a verba e o município de Mariana ficou com a fatia de 0,18% do orçamento direcionado para o estado. Em 2018, Minas Gerais recebeu 8,19% de toda a verba, e o município de Mariana ficou com a fatia de 0,17% do orçamento direcionado para o estado. Em 2019, Minas Gerais recebeu 8,37% de toda a verba e o município de Mariana ficou com a fatia de 0,18% do orçamento direcionado para o estado. E em 2020, Minas Gerais recebeu o menor percentual do período 2017-2020, recebendo 7,76% de toda a verba, e o município de Mariana permaneceu com a mesma fatia do ano anterior, 0,18%, se comparado ao orçamento repassado ao estado. Percebe-se que os montantes do Salário-Educação sofreram pouca oscilação e se mantem em patamares próximos, mesmo que os valores gerais repassados para a educação oscilem em quantias muito maiores.

As portarias nº 93, de 16 de fevereiro de 2017; nº 88, de 7 de fevereiro de 2018; nº 65, de 8 de fevereiro de 2019; e nº 115, de 14 de fevereiro de 2020, nos anexos III, dispõem sobre

os coeficientes de distribuição e a estimativa anual de repasses – em bilhões e milhões – dos valores totais para o país, e das quotas estaduais e municipais nos últimos quatro anos.

Embora os valores e percentuais sejam relativamente baixos, se comparados aos montantes gerais destinados à educação, Farenzena (2017) destaca a importância desses aportes para os Estados e municípios. Sobretudo aos municípios e regiões mais pobres e com baixo potencial de arrecadação de recursos próprios, como é o caso dos municípios do Vale do Jequitinhonha mineiro e de regiões remotas do Norte e Nordeste do país.

Com o advento da CF/88 e do federalismo, do aumento das responsabilidades municipais e da criação de novos municípios, fica ainda mais evidente a importância de maiores aportes para a garantia da oferta de vagas da educação básica. Além da necessidade de expansão e aprimoramento de outras fontes de receita, a exemplo do IPTU, que é o objeto de análise dessa pesquisa.

Proporcionalmente, as regiões Sudeste e Sul ficam com as maiores fatias do Salário-Educação pois concentram os maiores contingentes de municípios e alunos, no entanto, no que diz respeito a municipalização das vagas, as regiões Nordeste e Norte ficam com os maiores percentuais.

Há maior municipalização na região Nordeste, com 70%, seguida do Norte, com 60%. O Sudeste e o Sul tiveram a mesma proporção, 52%; no Centro-Oeste, matrículas municipais ficaram em 45%. Esses dados refletem-se na distribuição dos recursos da cota estadual/municipal nas regiões (FARENZENA, 2017).

Farenzena (2017) mostra ainda que o Salário-Educação é um tema pouco estudado no campo das políticas públicas, mas reforça que esse tributo contribuiu em grande medida como complemento para o financiamento da educação local nas décadas após 1960. A autora mostra também o peso desses repasses para a educação e a importância da progressividade no recolhimento deste tributo em função do aumento de empresas e indústrias no país.

A tabela 2 evidencia a importância do salário-educação, haja vista as quedas sucessivas de repasses da União entre 2017 e 2020.

Tabela 2 - Despesas orçadas pelo Governo Federal e as despesas executadas entre os anos de 2017 e 2020 em valores correntes

Ano	2017	2018	2019	2020
Despesas orçadas	R\$ 115,11 bilhões	R\$ 114,31 bilhões	R\$ 118,40 bilhões	R\$ 110,65 bilhões
Despesas executadas	R\$ 101,82 bilhões	R\$ 95,59 bilhões	R\$ 94,47 bilhões	R\$ 88,15 bilhões

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de estimativas anuais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Os dados mostram repasses de competência e responsabilidade Federal, a saber: repasses para ensino superior; escolas técnicas federais (Institutos Federais e Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs); ensino profissionalizante; assistência hospitalar e ambulatorial, a exemplo dos hospitais universitários e educação básica via Fundeb.

Entre os valores orçados, os montantes sofreram uma oscilação relativamente baixa, com uma média de R\$ 114,61 bilhões ao ano, o que é próximo aos montantes provisionados. Porém, a variação na execução de despesas é substancialmente alta, com uma média anual de R\$ 95,00 bilhões, ou seja, cerca de R\$ 19,61 bilhões a menos se comparada aos valores orçados, o que equivale a uma redução média de 17,11% ao ano.

1.3 Transferências intergovernamentais

Esta seção discorrerá sobre as transferências intergovernamentais, a fim de compreender como se dá as operações orçamentárias realizadas pela União, Estados e municípios, e entre o Estado de Minas Gerais e os municípios. O Painel das Transferências Intergovernamentais, no sítio do Tesouro Nacional Transparente, detalha quais são as transferências intergovernamentais e como são gerenciadas.

As transferências são direcionadas para os entes federados com o objetivo de promover a redistribuição regional de recursos financeiros públicos e cumprir a Legislação de Responsabilidade fiscal nº 101, de 04 de maio de 2000. Nesse sentido, uma parte da arrecadação de impostos federais, estaduais e municipais são rateados entre todos os entes federados, objetivando amenizar desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e municípios (GOMES, 2010).

Gomes (2010), em *Fundamentos das Transferências Intergovernamentais*, compreende que tais transferências visam: i) a flexibilidade orçamentária regional, ii) a preservação da autonomia dos entes subnacionais; iii) a previsibilidade e a gestão financeira dos entes federados; e iv) a capacidade de não inibir a arrecadação local.

As operações envolvidas nas transferências financeiras são coordenadas pela Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais em relação a Estados e Municípios (SURIN) e pela Coordenação-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais (COINT), ambas vinculadas ao Tesouro Nacional, órgão integrante do Banco Central, ligado ao Ministério da Economia.

O quadro 4 mostra quais são as transferências intergovernamentais realizadas pela União e direcionadas para Estados e municípios.

Quadro 4 - Transferências Intergovernamentais da União para estados e municípios

SIGLA	TRIBUTO	LEGISLAÇÃO
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.	Transferência de 21,5% da arrecadação pela União do IR e do IPI. Critérios definidos pela Lei Federal Complementar nº 62, de 1989.
FPM	Fundo de Participação dos Municípios.	Transferência de 23,5% da arrecadação pela União de IR e IPI. Critérios definidos pela Lei Federal Complementar nº 91, de 1997.
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.	Transferência de 100% ao Distrito Federal e municípios. Critérios definidos pela Lei Federal Complementar nº 91, de 1997.
IOF-Ouro	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários/Ouro.	Transferência de 30% para o Estado e 70% para o município onde ocorreu a arrecadação. Critérios definidos pela Lei Federal nº 7.766, de 1989.
IPI-Exportação	Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações.	Transferência de 10% a 20% aos Estados, sendo posteriormente destinado 25% deste montante aos municípios. Critérios definidos pela Lei Complementar nº 61, de 1989.
Compensação ICMS	Compensação de perdas quando da não cobrança do ICMS pelo estado ou Distrito Federal em casos de exportação.	Transferência “proporcional” aos Estados, sendo posteriormente destinado 25% do montante apurado aos municípios. Critérios definidos pela Lei Complementar nº 87, de 1996 (Lei Kandir).
FEX	Auxílio Financeiro para o Fomento às Exportações.	Transferência de 75% aos Estados, e 25% deste montante aos municípios. Critérios definidos pela Lei 13.166/2015.
Royalties	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais (CFEM) - Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH).	Percentuais variáveis. Critérios definidos pelas Leis nº 13.540, de 2017, nº 12.858, de 2013, e nº 13.609, de 2018.
CIDE-Combustíveis	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível.	Transferência de 29% aos Estados, e 25% deste montante aos municípios. Critérios definidos pela Lei nº 10.336, de 2001.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal do Tesouro Nacional.

Os dados acima mostram a sigla, o tipo de tributo e a legislação que ampara tais transferências e/ou vinculações. Em relação às transferências, a tabela 3 mostra valores repassados da União para a educação de forma geral e por subárea. Embora os custos gerais com educação tenham aumentado nos últimos quatro anos e, conseqüentemente, o valor nacional por custo aluno também tenha sido reajustado (ALVES e PINTO, 2020), os valores repassados via Governo Federal tiveram quedas significativas, conforme dados abaixo.

Tabela 3 - Despesas orçadas e despesas executadas pelo Governo Federal com educação entre os anos de 2017 a 2020 em valores correntes

(continua)

Orçamento 2017 – Gov. Federal		
Despesas orçadas R\$ 115,11 bilhões	Despesas executadas R\$ 101,82 bilhões	
Subárea (subfunção)	Valor executado	Percentual (%)
Ensino superior	R\$ 30.676.748.178,23	30.13%
Serviços financeiros	R\$ 19.485.795.897,16	19.14%
Transferências para a educação básica	R\$ 14.223.138.996,43	13.97%
Ensino profissional	R\$ 10.568.790.630,23	10.38%
Assistência hospitalar e ambulatorial	R\$ 7.487.599.066,95	7.35%
Outros	R\$ 19.373.563.239,00	19.03%
Total	R\$ 101.815.636.008,00	100,00%
Orçamento 2018 – Gov. Federal		
Despesas orçadas R\$ 114,31 bilhões	Despesas executadas R\$ 95,59 bilhões	
Subárea (subfunção)	Valor executado	Percentual (%)
Ensino superior	R\$ 29.646.098.104,22	31.01%
Transferências para a educação básica	R\$ 15.314.253.605,44	16.02%
Serviços financeiros	R\$ 11.483.321.518,18	12.01%
Ensino profissional	R\$ 10.265.803.697,67	10.74%
Assistência hospitalar e ambulatorial	R\$ 7.757.193.473,37	8.12%
Outros	R\$ 21.123.801.152,04	22.10%
Total	R\$ 95.590.471.550,92	100,00%
Orçamento 2019 – Gov. Federal		
Despesas orçadas R\$ 118,40 bilhões	Despesas executadas R\$ 94,47 bilhões	
Subárea (subfunção)	Valor executado	Percentual (%)
Ensino superior	R\$ 30.408.260.031,27	32.19%
Transferências para a educação básica	R\$ 16.310.149.102,85	17.26%

(conclusão)

Ensino profissional	R\$ 10.791.698.527,15	11.42%
Serviços financeiros	R\$ 8.949.717.695,63	9.47%
Assistência hospitalar e ambulatorial	R\$ 8.063.647.782,03	8.54%
Outros	R\$ 19.950.518.365,96	21.12%
Total	R\$ 94.473.991.504,89	100,00%
Orçamento 2020 – Gov. Federal		
Despesas orçadas R\$ 110,65 bilhões	Despesas executadas R\$ 88,15 bilhões	
Subárea (subfunção)	Valor executado	Percentual (%)
Ensino superior	R\$ 29.124.830.868,56	33.04%
Transferências para a educação básica	R\$ 14.078.909.743,27	15.97%
Ensino profissional	R\$ 10.685.412.746,26	12.12%
Assistência hospitalar e ambulatorial	R\$ 8.837.212.475,86	10.02%
Outros encargos especiais	R\$ 8.217.926.730,90	9.32%
Outros	R\$ 17.210.441.440,30	19.52%
Total	R\$ 88.154.734.005,15	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de estimativas anuais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A tabela 3 detalha repasses do governo Federal à educação ao longo de quatro anos (2017-2020) e demonstra o destino das verbas, os valores e os percentuais. Percebe-se que os dados apontam gastos com a educação superior, educação básica, ensino profissional e com as instituições de ensino que estão inseridos na área da saúde, como é o caso dos hospitais universitários.

Fazendo um breve recorte, percebe-se que os investimentos com a educação superior são expressivamente maiores que os investimentos na educação básica, se comparados aos valores correntes. Esse fato é explicado ao se compreender que a maior responsabilidade no financiamento da educação básica (creche, pré-escola, ensino fundamental e médio) está a cargo dos Estados e municípios (ALVES e PINTO, 2020).

Os dados da tabela 3 evidenciam também um contraste em relação aos números do país. Dados do IBGE mostram que o PIB brasileiro teve aumentos reais nos quatro anos que constam na tabela 3. Em 2017, o PIB teve um crescimento de 1,3% em relação a 2016, chegando a R\$ 6,58 trilhões; em 2018, obteve um crescimento de 1,8% em relação ao ano anterior chegando a R\$ 7,00 trilhões, e em 2019, o PIB alcançou a marca de R\$ 7,25 trilhões, um acréscimo real de 1,1% se comparado ao mesmo período do ano anterior. Na contramão dos crescimentos recordes no PIB, os investimentos federais destinados à educação tiveram quedas sucessivas.

Entre os anos de 2017 e 2020 houve reduções consideráveis nos valores repassados pelo Governo Federal aos estados. A execução orçamentária em 2018 teve uma redução superior a R\$ 6,22 bilhões, o que equivale a uma queda de 6,12% se comparada a 2017. Em 2019 houve uma queda de R\$ 1,12 bilhões, o que equivale a uma redução de 1,17% se comparada a 2018. Já em 2020 houve a maior queda, chegando a uma redução de R\$ 6,32 bilhões de repasses da União aos estados e municípios, o que equivale a 6,69% a menos nos cofres públicos se comparada a 2019. Evidencia-se, pois, a baixa prioridade do Governo central na alocação de recursos e na tentativa de investir com consistência na educação.

A tabela 4 mostra o total de transferências ao município de Mariana via Tesouro Nacional nos anos de 2017 a 2020. Percebe-se, em valores correntes, um aumento substancial de 2017 a 2019 e uma leve queda em 2020.

Tabela 4 - Transferências totais ao município de Mariana via Tesouro Nacional nos anos de 2017 a 2020 em valores reais correntes

Ano	Origem do recolhimento do tributo	Valor Consolidado
2017	CIDE/FEX/FPM/FUNDEB/ITR/LC-ICMS (Lei Kandir), Royalties	R\$ 90.207.944,07
2018	CIDE/FEX/FPM/FUNDEB/ITR/LC-ICMS (Lei Kandir), Royalties	R\$ 106.856.473,96
2019	PBAM/CIDE/FPM/FUNDEB/ITR/LC-ICMS (Lei Kandir), Royalties	R\$ 114.550.972,41
2020	AFM/AFE/FUNDEB/CIDE/FEX/FPM/ITR/LC - ICMS (Lei Kandir), Royalties	R\$ 112.116.888,71
	Total	R\$ 423.732.279,15

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional

Os dados mostram, em valores correntes, que as transferências ao município de Mariana tiveram um crescimento considerável ao longo do período pesquisado (2017-2020), ficando com uma média anual de repasses de R\$ 105.933.069,78. Comparando a evolução dos repasses entre 2017 e 2020, o crescimento foi de 19,54%.

Se levarmos em consideração que o município de Mariana abriga instituições de ensino das três esferas (federal, estadual e municipal), sendo os ensinos fundamental, médio e superior, pode-se concluir que as redes estadual e municipal tiveram aumento nos aportes (Tabela 4), enquanto a Universidade Federal de Ouro Preto, que tem campus em Mariana, teve redução orçamentária, conforme detalha a tabela 3.

Em relação às transferências de estados para municípios, a CF/88 determina os seguintes percentuais: 25% da receita arrecadada via imposto sobre operações relativas à circulação de

mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS), conforme o art.158, inciso IV; 25% da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) transferida pela União aos estados proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, conforme mostra o art. 159, inciso II, parágrafo 3º; e 50% da receita arrecadada via Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), conforme mostra o art. 158, inciso III (BRASIL, 1988).

1.4 Política de fundos

Do ponto de vista gerencial e redistributivo, a União é responsável pela organização do ensino federal e nos territórios, pelo financiamento das instituições públicas federais e pela função redistributiva e supletiva. Esta última é exercida mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino, conforme aponta o artigo 206 da Constituição Federal, no inciso VII.

Até 1996, o país não contava com uma política de fundos. Historicamente, os estados e municípios organizavam suas demandas educacionais e gerenciavam suas despesas, obviamente respeitando os limites constitucionais. Somente em 1996, através da Emenda Constitucional nº 14 e regulamentado pela Lei n. 9.424, o primeiro Fundo é aprovado e se torna uma realidade no Brasil. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi o ponto de partida para a expansão do financiamento educacional de dimensão nacional. Anterior a esse ano, os municípios não contavam com subsídios expressivos do governo central e nem com uma política de financiamento educacional estruturada (DAVIES, 2006).

A criação desse fundo se deu no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, passando a vigorar em 1º de janeiro de 1998 e com vigência prevista até 31 de dezembro de 2006. Davies (2006) argumenta que essa medida, embora não sanasse as demandas de uma população crescente, minimamente nivelou a questão dos custos por aluno e, de certa forma, apontou caminhos para a universalização da educação.

Finalizado o prazo do Fundef, o governo federal aprovou o segundo mecanismo de financiamento a nível nacional. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda

Constitucional nº 53 em 2006, e, regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

Esse fundo foi expandido e aprimorado, e, com maior abrangência, visou atender as diversas demandas da educação em todos os estados, incluindo o Distrito Federal. Com vigência estabelecida para o período compreendido entre 2006 e 2020, sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007, sendo concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi incluído na distribuição dos recursos e no percentual de contribuição de cada ente federado, via censo escolar (BRASIL, 2010).

Em cada estado, o Fundeb é composto por 20% de diferentes fontes de receitas, conforme mencionado no quadro 5.

Quadro 5 - Impostos que compõem o Fundeb

SIGLA	IMPOSTOS	PERCENTUAL
FPE	Fundo de Participação dos Estados	20%
FPM	Fundo de Participação dos Municípios	
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços	
IPI-Exp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações	
LC nº 87/96	Desoneração das Exportações	
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações	
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores	
ITR	Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural – ITR devida aos municípios	
Receitas diversas	Receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos, bem como juros e multas eventualmente incidentes	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional.

O quadro 5 mostra a composição do Fundeb através de impostos diversos. Além dos impostos mencionados, o Fundeb também é composto pelas receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes relacionadas no quadro 5 (FNDE, 2020).

Em relação aos estados e ao custo por aluno, quando a arrecadação é insuficiente para garantir o valor mínimo nacional por aluno/ano, definido pelo governo federal, ocorre a complementação de recursos da União, limitado a 10%, como função redistributiva, conforme preconizado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9394/96 (BRASIL, 2007).

Na tabela 5, complementando o quadro 5, é possível visualizar a evolução dos percentuais aplicados na educação básica nacional no período correspondente aos anos de 2007 até 2020.

Tabela 5 - Percentuais e valores aplicados na educação básica nacional no período entre 2007 a 2020

Receita/Ano	2007	2008	2009	2010 a 2020
FPE	16,66%	18,33%	20%	20%
FPM	16,66%	18,33%	20%	
ICMS	16,66%	18,33%	20%	
IPI-exportação	16,66%	18,33%	20%	
Desoneração Exportações	16,66%	18,33%	20%	
ITCMD	6,66%	13,33%	20%	
IPVA	6,66%	13,33%	20%	
ITR – Cota Municipal	6,66%	13,33%	20%	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Educação-MEC.

Os recursos do Fundeb são transferidos em forma de despesa primária, mediante crédito na conta específica de cada ente subnacional. A distribuição é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último censo escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme art. 211 da Constituição Federal. Dessa forma, os municípios recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, e os estados da federação de acordo com o número de alunos do ensino fundamental e médio, observando o escalonamento de inclusão entre 2007 e 2020, descrito na tabela 5 (BRASIL, 2010).

A partir de informações extraídas do portal do Ministério da Educação (MEC), inicialmente o escalonamento ocorreu por dois anos, na fase inicial da implementação do Fundeb, abrangendo a Educação infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA). No entanto, a Educação Infantil, regular e especial, recebeu repasses integrais desde o início da vigência do Fundeb, em 2007. A tabela 6 demonstra o escalonamento por modalidade de ensino.

Tabela 6 - Distribuição dos recursos do Fundeb por modalidade de ensino no Brasil entre 2007 a 2020

Etapa/Modalidade de ensino	2007	2008	2009 A 2020
Ensino Fundamental Regular e Especial	100%	100%	100%
Educação Infantil, Ensino Médio e EJA	33,33%	66,66%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Educação-MEC.

Já a tabela 7 apresenta a evolução do fundo e os aportes realizados pela União com o objetivo de complementação aos entes subnacionais. Nos três primeiros anos de redistribuição

dos recursos do Fundeb, os aportes foram inferiores aos atuais 10%. E somente após 2010, os aportes se fixaram em 10% ao ano.

Tabela 7 - Evolução do Fundeb e as contribuições do Governo Federal desde 2007 em bilhões de reais correntes

Ano	Valor Total Fundeb	Aporte Gov. Federal
2007	R\$ 48,0	R\$ 2,0
2008	R\$ 59,0	R\$ 3,2
2009	R\$ 74,0	R\$ 5,1
2010	R\$ 143,0	R\$ 14,3
2011	R\$ 158,0	R\$ 15,8
2012	R\$ 162,0	R\$ 16,2
2013	R\$ 167,0	R\$ 16,7
2014	R\$ 170,0	R\$ 17,0
2015	R\$ 166,0	R\$ 16,6
2016	R\$ 162,0	R\$ 16,2
2017	R\$ 160,0	R\$ 16,0
2018	R\$ 162,0	R\$ 16,2
2019	R\$ 171,0	R\$ 17,1
2020	R\$ 162,0	R\$ 16,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Educação-MEC.

Observa-se que houve um crescimento expressivo nos valores correntes do Fundeb ao longo de oito anos consecutivos (2007-2014). Comparando o primeiro e o último ano desse recorte, houve um crescimento de 254%, saltando de R\$ 48 para R\$ 170 bilhões. Nos quatro anos seguintes (2015-2018) houve quedas anuais. Em 2019, houve maior incremento, chegando a R\$ 171 bilhões, e em 2020 apresentou nova queda, somando uma redução de 5,2%.

A tabela 8 mostra os valores do Fundeb transferidos ao município de Mariana via Tesouro Nacional no período pesquisado.

Tabela 8 - Valores do Fundeb transferidos ao município de Mariana via Tesouro Nacional nos anos de 2017 a 2020 em valores reais correntes

Ano	Origem do tributo vinculado ao Fundeb	Valor Consolidado
2017	COUN/FPE/FPM/ICMS/IPI/IPVA/ITCDM/ITR/LC-Lei Kandir	R\$ 21.239.984,76
2018	COUN/FPE/FPM/ICMS/IPI/IPVA/ITCDM/ITR/LC-Lei Kandir	R\$ 15.890.105,09
2019	COUN/FPE/FPM/ICMS/IPI/IPVA/ITCDM/ITR/LC-Lei Kandir	R\$ 24.911.963,73
2020	COUN/FPE/FPM/ICMS/IPI/IPVA/ITCDM/ITR/LC-Lei Kandir	R\$ 22.793.895,39
	Total	R\$ 84.835.948,97

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional

A evolução das receitas oriundas do Fundeb apresentou avanços e recuos em valores correntes no período pesquisado (2017-2020), ficando com uma média anual de repasses de R\$ 21.208.987,24.

Outro ponto fundamental no que tange à política de fundos, foi a aprovação do Novo Fundeb. A nova formatação do fundo foi aprovada em 2020, via Emenda Constitucional nº 108/2020 e sancionada pela Lei Federal nº 14.113/2020. De acordo com a nova legislação, a contribuição da União nesse novo Fundeb será reajustada gradativamente até atingir o percentual de 23% em 2026. O novo fundo alterou os percentuais de 10% ao ano, que vigoraram até o final de 2020. Os reajustes serão implementados da seguinte forma: 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; e, 23% em 2026.

1.5 A Emenda Constitucional nº 95

De modo a complementar a discussão em torno da complexidade e das fragilidades percebidas na política de fundos, esta seção tratará também da Emenda Constitucional nº 95. Sabe-se que desde a CF/88, o percentual de vinculação oriundo da União estava fixado em 18% dos recursos obtidos. No entanto, com a Emenda Constitucional nº 95, aprovado em 15 de dezembro de 2016, foi instituído o novo regime fiscal adotado por todos os entes federados desde sua vigência.

Dentre as alterações no campo do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, o art. 106 determina que a vigência da PEC/95 deverá ser por vinte exercícios financeiros, ou seja, por vinte anos consecutivos. O texto determina que:

Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2016, Art. 106)

A Emenda Constitucional 95/2016, com vistas a sanear as contas públicas, demarcou alterações profundas no texto constitucional. Diante disso, estabeleceu, a partir de 2018, novos parâmetros para a vinculação de recursos financeiros para custear a educação, que ficou restrito aos gastos primários. Trata-se aqui, inclusive, da vinculação de 18% das receitas da União determinado pela CF/88.

A mudança estabelece que a União investirá durante vinte anos o montante vinculado em 2017, acrescido da inflação, calculado pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Esse indicador é o índice oficial do governo e é calculado mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2016). Quanto à vinculação da União, o texto esclarece que:

A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2016, Art. 111).

Entende-se, pois, que o art. 111 não assegura que a União aplique 18% dos impostos arrecadados. Esse percentual poderá ser maior ou menor e não acompanhará a evolução do Produto Interno Bruto (PIB), conforme ordena o art. 2º da Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024 (BRASIL, 2014). É importante salientar que em 2014, no ano de aprovação do PNE, o complemento da União ao Fundeb representava cerca de 0,2% do PIB apenas.

Paralelo a esse dado, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca (2013), apontou que para o país implementar o padrão mínimo de qualidade no ensino, compreendido como Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi, o aporte da União ao Fundeb deveria ser de 1,05% do PIB.

Sobre o CAQ e o CAQi, um estudo intitulado *Custo aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*, de José Marcelino Rezende Pinto e Denise Carreira (2007), aponta sete parâmetros para nortear os cálculos para chegar ao custo aluno e avançar em questões relacionadas à qualidade na oferta do ensino público, a saber.

- i) os valores do CAQ por etapas e modalidades, que apresentaremos neste documento, estabelecem um patamar mínimo de qualidade de educação e não um valor médio ou ideal, portanto, o mais adequado é defini-lo como Custo Aluno-Qualidade inicial, um primeiro passo decisivo rumo à qualidade que almejamos como a ideal;
- ii) o valor do CAQi é essencialmente dinâmico e tende a crescer à medida que melhora a qualidade da educação pública oferecida e conforme os padrões de exigência da população aumentam;
- iii) o valor do CAQi é calculado a partir dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem;
- iv) o valor do CAQi deve ser diferenciado em função dos diferentes níveis e modalidades de ensino;
- v) o CAQi deve assegurar uma remuneração condigna aos profissionais do magistério, assim como aos demais trabalhadores em educação;
- vi) o CAQi deve considerar os parâmetros de infraestrutura e qualificação docente definidos pelo PNE;
- vii) o CAQi deve contribuir para o enfrentamento dos desafios de equidade existentes na educação brasileira.

Esses parâmetros, segundo os autores da pesquisa, associado ao eventual reajuste do percentual do PIB, fariam com que todos os estados recebessem maior complementação e apontariam para uma realidade de redução de diferenças e desigualdades inter-regionais. Entretanto, diante do novo regime fiscal estabelecido pela União, tanto a vinculação do percentual de 18%, quanto o aprimoramento de mecanismos de manutenção de um padrão mínimo de qualidade ficam enfraquecidos em detrimento da aprovação da Emenda Constitucional nº 95.

CAPÍTULO II – CAPACIDADE ESTATAL DOS MUNICÍPIOS

Este capítulo pretende discutir sobre a capacidade estatal nos municípios brasileiros, e será utilizado como lente analítica para examinar as possibilidades do município de Mariana em melhorar as condições de financiamento educacional por meio de arrecadação ótima do IPTU em seu território. A arrecadação ótima relaciona-se as reformas e alterações tributárias e gestão pública eficiente, desde que sejam socialmente justas e responsáveis (COSTA e VIEIRA, 2020).

O conceito de capacidade estatal, privilegiado no trabalho, será aquele construído por Arretche (2005); Grin e Abrucio (2017); Gomide; Pereira; Machado (2017); Grin et al (2018), para os quais é compreendido como um conjunto de atividades que norteiam determinada política. Mas afinal, o que é capacidade estatal? Esse arcabouço, em uma dimensão mais abrangente, pode ser compreendido como um “conjunto de atividades básicas de gestão que interliga as áreas financeira, de pessoas, de planejamento e tecnologia da informação, necessárias para os municípios responderem às demandas da descentralização após a promulgação da Constituição Federal de 1988” (GRIN e ABRUCIO, 2017, p. 3).

Acredita-se que essa definição possui potencial necessário para enquadrar analiticamente o contexto dos municípios brasileiros e a discussão em torno da arrecadação do IPTU no município de Mariana e sua relação com o financiamento educacional local. Isso se deve ao fato de que o maior ou menor aproveitamento desse tributo pela municipalidade, decorre das condições materiais como infraestrutura do ente federativo, do quão os sistemas são informatizados ou não e do quanto há o emprego de racionalidade administrativa e financeira envolvida (AFONSO e CASTRO, 2014).

Considera-se também se existe uma burocracia qualificada atuando sobre os setores, além dos aspectos de caráter político, como a atuação do Executivo, e também do Legislativo, no sentido de atualizar alíquotas de tributos, conceder anistia ou isenções ao pagamento de impostos em troca de possíveis manutenções de capital político. Afonso e Castro (2014), ao tratarem da dificuldade para financiamento municipal via imposto sobre propriedade no Brasil, destacam que “pressão política, impopularidade e custos administrativos elevados são os principais motivos apontados, pelos quais os gestores hesitam ao promover alterações nesse tipo de tributo”.

Com base no exposto, este capítulo visa contribuir para o debate em torno da capacidade estatal dos municípios e das finanças públicas. Em especial, auxiliar no exame das finanças do município de Mariana e corroborar com os objetivos dessa pesquisa que visaram, sobretudo,

compreender a potencialidade de arrecadação do IPTU e os impactos na melhoria do financiamento da educação local. Este capítulo traz elementos constitucionais, legais, e contribuições de estudos que analisaram a capacidade estatal e a questão fiscal nos municípios brasileiros. Esses temas, embora ainda pouco explorados no campo da pesquisa acadêmica, são de suma importância para a compreensão das realidades locais (GRIN et al., 2018).

Uma primeira contribuição deste capítulo aponta para o fato de que a Constituição Federal de 1988 trouxe avanços significativos para o federalismo brasileiro na medida em que descentralizou poderes e concedeu maior autonomia aos estados e municípios. De acordo com Abrucio (2010), em *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*, o federalismo compartilha a autonomia e a interdependência entre os entes federados de tal modo que esse:

[...] arranjo territorial de poder envolve um (...) acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas (ABRUCIO, 2010).

Dessa forma, a descentralização de poderes e o aumento das responsabilidades locais trouxe aos municípios maior flexibilidade, e, com isso, novos desafios e possibilidades em variadas frentes, a exemplo da maior autonomia técnica, fiscal, institucional, administrativa, política e financeira (GRIN et al., 2018).

Portanto, os municípios passaram a ter auto governabilidade quando declarados entes federados e, conseqüentemente, maior potencial de criação de medidas próprias sem a necessidade de submeter aos estados e/ou União, desde que pautados nos limites legais. Os artigos 30, 31 e 32 da CF/88 ancorados pela EC nº 53 de 2006 delimitam suas competências, atribuições e limites. Um dos exemplos dessas medidas consta no art. 30.

Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei (BRASIL, 1988).

É possível compreender melhor tais possibilidades mediante alguns exemplos. Do ponto de vista técnico, aumentou a possibilidade de entes locais gerirem novas políticas públicas e de ampliar a capacidade relacionada ao corpo técnico e de recursos humanos. Do ponto de vista político, aumentou a possibilidade de criação de novos arranjos institucionais e, conseqüentemente, maior potencial de interlocução com setores diversos da sociedade. Em

relação à autonomia financeira, cunhou maior capacidade para destinar recursos em maior ou menor grau para determinadas áreas, de acordo com as necessidades da população e com as diretrizes desenhadas por cada executivo municipal, fazendo disso um mecanismo capaz de produzir efeitos positivos e avanço social. Finalmente, do ponto de vista fiscal e tributário, estabeleceu maior possibilidade de aprimorar e ampliar a arrecadação e aplicação de receitas locais (GRIN et al., 2018).

Especificamente ao campo tributário, Arretche (2005) mostra que houve “lenta evolução” e um longo processo até chegar ao cenário atual. A autora destaca que “um exame mais detido da evolução do sistema tributário brasileiro revela que apenas a Constituição de 1988 operou de fato mudanças expressivas em relação ao status quo”.

Dentre as diferentes possibilidades apresentadas pela DF/88, as mudanças expressivas que a autora apresenta tem relação direta com a taxaço em maior escala advinda dos impostos dos municípios.

A capacidade de extrair recursos da sociedade e gastá-los de maneira autônoma constitui uma dimensão central da capacidade de os estados nacionais fazerem-se obedecer, na medida em que define sua possibilidade de formular e implementar políticas de modo autônomo, independentemente dos interesses privados (ARRETCHÉ, 2005).

Embora a literatura mostre esses cenários, e mesmo que a Constituição de 1988 tenha cavado espaço para muitos avanços, tal autonomia local não resultou necessariamente em maior potencial de gestão ou de eficiência do poder público. Municípios, sobretudo os de pequeno porte, continuaram dependentes de repasses financeiros dos outros entes federados (Estados e União) para manter suas estruturas e serviços básicos em funcionamento, resultando, então, no baixo poder de criação de políticas próprias e com agenda política limitada (GRIN et al 2018).

Contrastando aos grandes centros, um diagnóstico desenvolvido em 2017 pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) e divulgado em seu portal em julho de 2019, intitulado *Receitas Públicas Municipais TCE-MG*, mostra que municípios de pequeno porte, sobretudo aqueles afastados das capitais, apresentam grandes dificuldade em tributar a população (TCE-MG, 2019). Esse estudo reforça a análise realizada por Pinto (2014), que mostra que uma grande dificuldade relacionada à capacidade dos municípios brasileiros em traduzir a burocracia e o aparato local em trabalho concreto, gira em torno das diversas fragilidades vividas no âmbito local.

O estudo do TCE-MG propôs que, de 2017 em diante, técnicos do Tribunal devam visitar os municípios a fim de promover boas práticas de gestão e evitar que prefeitos sejam penalizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF/2000, no art. 11, determina que fica a cargo dos prefeitos a devida e efetiva arrecadação e inclui penalidades (no parágrafo único) ao ente que não cumprir tais determinações:

Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos. (TCE-MG, 2019, Art. 11.)

O estudo mostra que 34,67% dos municípios não apresentam leis que regulam o ISS, o IPTU e o ITBI de forma consolidada em um único texto normativo. Outro dado mostra que 1,93% dos 672 municípios que responderam à pesquisa não possuem lei municipal que estabeleça o Código Tributário Municipal, esse percentual totaliza 13 municípios. É importante ressaltar que Minas Gerais possui 853 municípios, logo, a quantidade de municípios sem o Código Tributário pode ser maior.

Apenas 47,02% dos municípios afirmaram ter legislação tributária municipal (Leis, Decretos e demais normas infralegais) publicadas no endereço eletrônico da Prefeitura; e, somente 40,18% afirmaram ter em vigor na legislação municipal algum benefício ou incentivo fiscal relativo a tributo de competência municipal. Em contrapartida, 59,97% afirmaram ter concedido anistia ou parcelamento nos últimos cinco anos em relação a algum tributo de competência Municipal. Sobre o IPTU, 21,43% afirmaram que a legislação municipal não prevê a incidência de alíquotas diferenciadas em função do uso (edificado ou não edificado) dos imóveis.

Apenas 35,71% dos municípios afirmaram ter na legislação municipal a exigência de revisão periódica da planta genérica de valores dos imóveis para cálculo do IPTU; e, 69,94% informaram que a Planta Genérica de Valores dos Imóveis do Município não foi atualizada nos últimos dois anos (2015-2017). O maior desafio mostrado pelo diagnóstico relaciona-se a falta de conhecimento técnico por parte dos prefeitos (TCE-MG, 2019).

Sobre a municipalidade e em relação à agenda política, Arretche (2005) mostra que a questão da autonomia deriva em boa medida da extensão em que detém poder e autoridade sobre recursos tributário e fiscal. Na prática, isso se configura em maior poder para municípios menos dependentes de outros entes federados e menor poder para municípios mais pobres, pois, necessariamente dependem mais de políticas de transferência de recursos.

Em outro artigo, Arretche (2010) mostra contrapontos que devem ser levados em consideração ao analisarmos a capacidade estatal dos municípios juntamente com a constituição do federalismo brasileiro. No texto *Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos*, a autora defende a ideia do modelo atual de federalização, que se configura na distribuição de poderes, como um fator que pode contribuir negativamente para o não avanço de políticas públicas.

A autora entende que a forma como se dá a organização pelos entes federados pode enfraquecer as administrações locais no que tange ao cumprimento de metas e os avanços necessários para a educação. Isso porque as desigualdades territoriais seriam um ponto alto em relação ao desenvolvimento. Há uma discrepante diferença entre municípios mais pobres e mais ricos, urbanos e rurais, como baixa ou alta estrutura de gerenciamento (ARRETCHE, 2010).

Sobre o IPTU e as capacidades locais, Pinto (2014) mostra que em 2012 o país tinha apenas doze cidades com mais de um milhão de habitantes, e embora essa parcela representasse menos de meio por cento do total de municípios, correspondiam a 52% de todo o IPTU arrecadado no Brasil. Grandes cidades e capitais, como os representados na tabela 9, por ter maior capacidade e aprimoramento técnico, tendem a apresentar maiores resultados relacionados à gestão fiscal e tributária, como ocorre em municípios com mais de um milhão de habitantes (PINTO, 2014).

Tabela 9 - Municípios com mais de um milhão de habitantes de acordo com estimativa do IBGE 2020

(continua)

ORDEM	UF	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2020
1º	SP	São Paulo	12.325.232
2º	RJ	Rio de Janeiro	6.747.815
3º	DF	Brasília	3.055.149
4	BA	Salvador	2.886.698
5º	CE	Fortaleza	2.686.612
6º	MG	Belo Horizonte	2.521.564
7º	AM	Manaus	2.219.580
8º	PR	Curitiba	1.948.626
9º	PE	Recife	1.653.461
10º	GO	Goiânia	1.536.097
11º	PA	Belém	1.499.641
12º	RS	Porto Alegre	1.488.252
13º	SP	Guarulhos	1.392.121
14º	SP	Campinas	1.213.792
15º	MA	São Luís	1.108.975
16º	RJ	São Gonçalo	1.091.737

(conclusão)

17°	AL	Maceió	1.025.360
TOTAL			46.400.712
% em relação ao total Brasil			21,9%
TOTAL BRASIL			211.755.692

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas - DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS.

Embora apresentem diversos desafios de gestão, os municípios de grande porte usufruem de maior arrecadação de ISS, ICMS e IPTU, e, conseqüentemente, maiores poderes orçamentários. Contudo, mesmo que esses municípios estejam munidos de tais privilégios, e mostrem maiores possibilidades de implementação de políticas públicas, isso não se configura necessariamente na garantia da execução dessas políticas (PINTO, 2014).

Há de se considerar ainda, que mesmo que esses municípios apresentam maiores condições técnicas, não necessariamente investem em estrutura educacional como de fato é necessário. Um dado relevante mostra que dentre as cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes, apenas 50% destas tinham um Plano Municipal de Educação em 2009, há apenas dois anos de findar o PNE, decênio 2001-2011 (PINTO, 2014).

Analisando o lado oposto, a pesquisa apresenta também contrastes, e mostra que estados do Nordeste e Norte, onde estão muitos dos municípios mais pobres do país, concentram um percentual de municipalização expressivamente maior que estados do Sul e Sudeste e baixo potencial de arrecadação, o que impacta diretamente a gestão de suas políticas públicas (PINTO, 2014).

2.1 Análise de informações municipais de Mariana – MUNIC

O IBGE realiza periodicamente a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC – com o intuito de se levantarem e agruparem dados por cada ente municipal que pode auxiliar na compreensão acerca da capacidade estatal e gerencial dos municípios. Nesta pesquisa de mestrado, foram utilizados dois bancos de dados, de 2015 e de 2019, que compilou informações ligadas a recursos humanos, planejamento urbano, recursos para a gestão, terceirização e informatização, gestão ambiental, articulação interinstitucional e variáveis externas. Em relação à Mariana, todos os dados da pesquisa foram levantados, porém apenas as informações que se relacionam em alguma medida com esta pesquisa foram inseridas nos quadros 6 e 7, pois elas expressam, no que tange a este trabalho, o conceito de capacidade estatal

perseguido, como se pode observar. A ordem numérica contida nos quadros 6 e 7 seguiu a mesma ordem da pesquisa MUNIC.

Quadro 6 – Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC – Mariana 2015

(continua)

1. RECURSOS HUMANOS	
1.1 Composição do quadro de pessoal da administração direta	
Total de funcionários ativos da administração direta - Estatutários	2155
Total de funcionários ativos da administração direta - CLT	277
Total de funcionários ativos da administração direta – Estagiários	76
Total de funcionários ativos da administração direta - Sem vínculo permanente	1061
Total de funcionários ativos da administração direta	3569
Total de funcionários ativos da administração indireta	130
2. PLANEJAMENTO URBANO	
Caracterização do órgão gestor do planejamento urbano no município	Secretaria Municipal exclusiva
Escolaridade do gestor	Ensino superior completo
Plano Diretor	Sim
Ano de criação da lei	2003
Ano da última atualização	2014
Instrumentos de gestão ligados ao Plano Diretor. Lei Complementar nº 016/2003	Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social – existência
	Legislação sobre zona e/ou área de especial interesse – existência
	Lei de perímetro urbano – existência
	Legislação sobre parcelamento do solo – existência
	Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo – existência
	Legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir – existência
	Legislação sobre operação urbana consorciada – existência
	Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança – existência

(continuação)

	Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico
Código de obras – existência	Não
Legislação sobre tombamento	Sim. Ano da lei 1938
Legislação sobre unidade de conservação	Não
Legislação sobre concessão de uso especial para fins de moradia	Não
Legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano	Não
Legislação sobre direito de superfície	Não
Legislação sobre regularização fundiária	Sim. Ano da lei 2014
Legislação sobre a legitimação de posse	Não
Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental	Não
3. RECURSOS PARA A GESTÃO MUNICIPAL	
3.1 Cadastro do IPTU e ISS	
Cadastro imobiliário – existência	Sim
Cadastro imobiliário informatizado	Sim
Último ano de atualização completa do cadastro	2001
O município cobra IPTU	Sim
Ano da lei	2001
Planta Genérica de Valores – existência	Sim
Planta Genérica de Valores informatizada – existência	Sim
Último ano de atualização completa da planta	2001
Cadastro de ISSQN – existência	Sim
Cadastro de ISSQN informatizado	Sim
Último ano de atualização completa do cadastro	2015
3.2 não se aplica	
3.3 Implantação de Empreendimentos	
Mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento – existência	Não
Mecanismos utilizados:	
Redução do IPTU	Não
Isenção do IPTU	Não
Isenção do ISSQN	Não
Isenção de taxas	Não
Cessão de terrenos	Não
Doação de terrenos	Não
Outros	Não
4. TERCEIRIZAÇÃO E INFORMATIZAÇÃO	

(conclusão)

Assessoria cartográfica (mapeamento do espaço urbano/rural)	Não
Cadastro e/ou banco de dados de educação	Não
Cadastro e/ou banco de dados de patrimônio	Sim
Controle da execução orçamentária	Sim
Folha de pagamento	Sim
Cadastro e/ou banco de dados de funcionários	Sim
5. ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL COM OUTROS MUNICÍPIOS E/OU ESTADOS	
O município faz parte de consórcio público na área de:	
Educação	Não
Habitação	Não
Desenvolvimento urbano	Não
6. VARIÁVEIS EXTERNAS	
Classe de tamanho da população estimada de 2015 (médio porte)	50.001 a 100.000
População estimada em 1º de julho de 2015	58.802

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do banco de dados da Plataforma MUNIC-IBGE/2015.

A análise a seguir foi realizada de acordo com os dados extraídos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE), que estão concentrados nos quadros 6 e 7 e que visam contribuir para a compreensão acerca dos arranjos institucionais, da capacidade estatal local e do contexto da gestão municipal. Fiani (2013) ressalta a dimensão de tais arranjos e os relaciona com gerenciamento, governança e com regras necessárias, pois elas definem a forma particular como se coordena um conjunto específico de atividades em uma sociedade.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC teve seu início em 1999 e tem como objetivo central, levantar informações detalhadas dos municípios brasileiros. O portal oficial IBGE mostra que as pesquisas do MUNIC efetuam, periodicamente, um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, tendo como unidade de investigação o município e, como informante principal, a prefeitura, por meio dos diversos setores que a compõem (IBGE, 2015).

A pesquisa MUNIC 2015 foi organizada em etapas, e, para facilitar a compreensão, os dados de Mariana também foram organizados no mesmo sentido. Portanto, para compreender tais relações serão detalhadas as informações obtidas nas linhas abaixo.

A primeira etapa da pesquisa MUNIC/2015 que trata de recursos humanos, mostra que em 2015 havia 3569 servidores na administração direta do município, 2155 estatutários, 277 contratados via CLT, 76 estagiários e 1061 profissionais sem vínculo permanente, ou seja, contratados via contrato de serviço temporário (IBGE, 2015). Em relação à permanência desses

servidores, Freitas (2019) mostra os impactos na economia de Mariana pós rompimento da barragem de Fundão, da Vale e Samarco e aponta para a dificuldade no pagamento de salário e a consequente decisão da prefeitura por demitir parte dos servidores municipais.

A segunda etapa da pesquisa do MUNIC, que trata do planejamento urbano, identificou que a gestão urbana no município é realizada via secretaria municipal exclusiva e as decisões são baseadas no Plano Diretor – instituído pela Lei Complementar 016/2004. Os instrumentos ligados ao Plano Diretor são o respaldo legal para a tomada de diversas decisões, a exemplo da tributação do IPTU.

A terceira etapa da pesquisa MUNIC, que trata de recursos para gestão municipal, na seção “Cadastro do IPTU e ISS” mostra que ocorre cobrança regular de IPTU no município de Mariana, e que o município possui cadastro imobiliário, no entanto o último cadastro em larga escala foi realizado em 2001. A pesquisa mostra que há legislação própria para tratar do IPTU, o Código Tributário Municipal, criado a partir da Lei Complementar nº 007 em 2001.

A Planta Genérica de Valores (PGV) foi apontada na pesquisa, tendo ocorrido a última atualização em 2001. Quanto às alíquotas do Imposto Sobre Serviços (ISS) conhecido também por Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que é a principal fonte de receita própria do município, o cadastro é mais recente, datando de 2015.

A seção 3.3 da pesquisa MUNIC, que versa sobre a implantação de empreendimentos, denominado “Mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento”, destaca que o município não oferecia a possíveis interessados, em se estabelecer ou investir no território de Mariana – seja da indústria, agronegócio, comércio ou outro meio produtivo – nenhuma redução ou isenção de IPTU, nenhuma redução de ISSQN, nenhuma isenção de outras taxas, nem tampouco cessão ou doação de terrenos.

Embora a quarta etapa da pesquisa seja relativamente extensa e trate da terceirização e informatização da máquina pública, somente um pequeno trecho possui relação com esta dissertação. O estudo mostra que o município possuía cadastro e/ou banco de dados nos setores de educação, patrimônio, controle da execução orçamentária e folha de pagamento e banco de dados de servidores, porém não apresenta detalhes acerca desses cadastros. A quinta etapa da pesquisa MUNIC versa sobre gestão ambiental e não será discutida nesta dissertação, pois não dialoga com o que está sendo examinado.

Já a sexta etapa da pesquisa, que trata de articulação interinstitucional com outros municípios e/ou estados, mostra que o município de Mariana não fazia parte de nenhum consórcio público nas áreas de educação, habitação ou desenvolvimento urbano em 2015.

A sétima e última etapa da pesquisa destacam apenas algumas variáveis externas, dentre elas, a classe de tamanho da população de Mariana, definida como população de médio porte (50.001 a 100 mil habitantes). De acordo com o estudo, a população em julho de 2015 era de 58.802 habitantes.

No quadro 7, se encontram os dados extraídos da plataforma de pesquisa municipal MUNIC-2019, também organizados por categoria.

Quadro 7 – Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC – Mariana, 2019

(continua)

1. RECURSOS HUMANOS POR VÍNCULO	
1.1 Composição do quadro de pessoal da administração direta	
Estatutários	1994
Celetistas	0
Somente comissionados	283
Estagiários	117
Sem vínculo permanente	1318
Total ¹	3712
1.2 Composição do quadro de pessoal da administração indireta	
Administração indireta – existência	Sim
Estatutários	113
Celetistas	0
Somente comissionados	14
Estagiários	16
Sem vínculo permanente	3
Total ¹	146
2. RECURSOS PARA A GESTÃO	
2.1 Cadastro do IPTU e ISS	
Cadastro imobiliário – existência	Sim
Informatizado	Não
Georreferenciado	-
A prefeitura disponibiliza o cadastro para acesso público	Sim
A atualização do cadastro imobiliário é feita:	-
Anualmente ou período menor do que um ano	Não
Período maior do que um ano	Sim
Sob demanda do proprietário	Sim
Número de imóveis cadastrados:	
Total (2)	20028
Residencial	16693
Não residencial	3335
O município cobra IPTU	Sim

(conclusão)

Ano da lei	2001
Planta Genérica de Valores – existência	Sim
Informatizada	Sim
Foi atualizada nos últimos 10 anos	Sim
Ano da atualização	2018
Cadastro de ISSQN – existência	Sim
Informatizado	Sim
2.3 Implantação de Empreendimentos	
Mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento – existência	Não
Mecanismos utilizados:	
Redução do IPTU	-
Isenção do IPTU	-
Isenção de taxas	-
Cessão de terrenos	-
Doação de terrenos	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do banco de dados da Plataforma MUNIC-IBGE/2015.

A pesquisa MUNIC, realizada em 2019, analisou oito variáveis nos municípios brasileiros, sendo: recursos humanos por vínculo, recursos para a gestão, comunicação e informática, governança, articulação interinstitucional, segurança pública, direitos humanos e variáveis externas. Todas as informações da base de dados foram desagregadas e dentre essas oito variáveis, apenas duas foram inseridas nesta pesquisa: a variável 1 (Recursos humanos por vínculo) e a variável 2 (Recursos para a gestão).

Sobre a variável 1, em relação à composição do quadro de pessoal da administração direta, foi identificado que a quantidade de servidores na prefeitura teve um aumento de 3,85% em 2019, se comparado a pesquisa de 2015, saltando de 3569 para 3712. Dentre esses servidores estão os estatutários, comissionados, estagiários e servidores sem vínculo permanente, ou seja, prestam serviço para a prefeitura via contrato temporário.

O relatório mostra que houve alterações nos modelos de contrato. O número de estatutários reduziu de 2155 para 1994, foram zerados os contratos via CLT, houve aumento na quantidade de estagiários, saltando de 76 para 117, um acréscimo de 35% e um aumento considerável de contratos sem vínculo permanente, saltando de 1061 para 1318, um acréscimo de 19,5%. Sobre a composição do quadro de pessoal da administração indireta, o total de servidores apresentou alta de 11%, saltando de 130 para 144 servidores.

Sobre a variável 2, a pesquisa mostra um dado que não foi levantado no estudo de 2015, a quantidade de imóveis no município. O município apresentou 20028 imóveis cadastrados,

sendo 16693 residenciais e 3335 não residenciais. O município segue com a cobrança de IPTU pautada na mesma legislação, sendo CF/88, Código Tributário Nacional (CTN), Código Tributário Municipal, Plano Diretor e a Lei Orgânica.

Em relação aos mecanismos de incentivo à implantação de novos empreendimentos (fábricas, indústrias, empresas), o município permaneceu não oferecendo benefícios fiscais em relação à redução do IPTU, isenção de IPTU, isenção de taxas, cessão de terrenos e doação de terrenos. Portanto, não houve avanços nessa área entre as pesquisas do MUNIC de 2015 e 2019.

CAPÍTULO III - O IPTU E A EDUCAÇÃO MUNICIPAL: SÍNTESE HISTÓRICA

Neste capítulo será tecida a discussão acerca do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) em dois movimentos: inicialmente, se discutirá o tributo tendo como pano de fundo o contexto histórico, dando ênfase a trabalhos que examinaram o percurso que o IPTU trilhou no país, com seus avanços e recuos. Já o segundo movimento terá como objeto de análise o tributo circunscrito ao caso de Mariana. Feito esse debate, o trabalho averiguará a sua relação com o financiamento da educação básica no município.

O Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU é um tributo de competência arrecadatória municipal, compreendido como imposto direto, ou seja, sem intermediários, sendo tributado diretamente às pessoas física e jurídica para custear as despesas locais, incluindo a educação. A função social do IPTU está discriminada na Constituição Federal de 1988, detalhada no Código Tributário Nacional e organizada localmente pelas leis municipais. No caso de Mariana, o IPTU é instituído pela Lei Complementar nº 007, sancionada em 27 de dezembro de 2001.

A discussão sobre taxaço em função de moradias e da ocupaço do solo tem sua origem no final do período histórico conhecido como Brasil Colônia (final do séc. XVIII) e início do Brasil Império (séc. XIX). Oficialmente, o imposto sobre propriedade é recolhido desde 1808, por ordem de D. João VI, Rei do Reino de Portugal, Brasil e Algarves. No dia 27 de junho de 1808 o imposto foi decretado e teve seu nome constituído como a “Décima Urbana”, por meio da edição do Alvará Oficial. A Junta de Lançamento foi o órgão oficial criado para gerir esses recursos (FLOETER, 2007).

Já no Brasil República, o imposto sobre propriedades tem sua primeira apariço denominado como IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano - na Constituição Federal em 1891. O texto original mencionado no art. 9º, inciso 2º, diz que “é de competência exclusiva dos estados decretar impostos: 1º Sobre a exportaço de mercadorias de sua própria produço; 2º sobre imóveis rurais e urbanos” (BRASIL, 1891).

Durante o período da formulaço dessa Constituição, Deodoro da Fonseca era o presidente da República e Ruy Barbosa, o ministro da Fazenda, aliás, ele foi o primeiro ministro da Fazenda e enfrentou uma grave crise econômica e institucional, conhecido por encilhamento, que fazia alusão à uma bolha de crédito. Nesse sentido, Ruy Barbosa, com o objetivo de estimular a economia e iniciar o processo de industrializaço no país, promoveu uma série de mudanças econômicas, dentre elas, a inserço do imposto sobre propriedades na Constituição Federal de 1891, a fim de que os estados pudessem obter mais recursos (SENADO, 2012).

O imposto sobre propriedades se fixa em todas as constituições posteriores a 1891 e na Carta Magna de 1934, art. 13, parágrafo 2º, inciso II, o imposto aparece em forma de “duplo tributo”, sendo o primeiro, denominado de Imposto Predial e o segundo, de Territorial Urbano, de formas distintas e com finalidades diferentes, e, passam a ser, pela primeira vez, de responsabilidade municipal. Naquele período, o Imposto Predial ainda era cobrado em forma de “décima parte” (BRASIL, 2012).

Esse imposto, em formato duplo, permanece dessa forma até a Constituição de 1937, no art. 28, inciso II, sendo então unificado somente na Constituição de 1946, no art. 29, inciso I, e, passando a ter a nomenclatura atual como Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. Embora o imposto tenha sido fundamentado na Constituição de 1946, o IPTU também consta na edição de 1967. O artigo 22, parágrafo III, ordena que a União seja responsável por cobrar impostos sobre propriedades rurais e os artigos 24 e 25, ambos no parágrafo I, definem que o município deve decretar o IPTU sobre todos os imóveis situados em seu território (BRASIL, 2012).

Além de constar em todas as constituições após 1891, esse tributo também está presente na Emenda Constitucional nº 05 de 1961, no art. 29, parágrafos I e II, na Emenda Constitucional nº 18, de 1965 no art. 24, na Emenda nº 1, de 1969 também no art. 24, na Emenda Constitucional nº 3 de 1993, no art. 6, na Emenda Constitucional nº 29 de 2000, nos parágrafos 6º e 7º e na Emenda Constitucional nº 37 de 2002, no art. 3º, parágrafos I e II, que irão tratar da progressividade das alíquotas, das alíquotas máximas e mínimas e da variação das alíquotas em função da localização e do tipo de uso dos imóveis.

Essas variações e alterações constitucionais voltam a ser tratadas na Constituição Federal de 1988, no art. 56. A manutenção do IPTU nas Constituições e nessas Emendas possibilitou aos municípios terem mais autonomia no gerenciamento, na taxação e na expansão de suas receitas (BREMAEKER, 2001).

Dessa forma, após a trajetória mencionada, a formulação da Constituição de 1988 seguiu a mesma linha de entendimento e firmou o IPTU como um imposto de competência municipal. O art. 156 dispõe no parágrafo 1º, inciso I, que o imposto deve ser progressivo em razão do valor do imóvel, e, no inciso II informa que deve ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. Já no parágrafo 2º, o inciso I dispõe que o município deve fixar as suas alíquotas máximas e mínimas, e, no inciso III, dispõe que o município deve regular a forma e as condições junto à população como isenções, incentivos e benefícios fiscais que poderão ser concedidos ou revogados (BRASIL, 1988).

Embora as Constituições (1891-1988) deliberem acerca do IPTU, os parágrafos não entram em detalhes e pormenores no tocante à competência tributária. Nesse sentido, as especificidades sobre o manejo desse tributo são descritas no Código Tributário Nacional (CTN), através dos Artigos nº 32, 33 e 34. O CTN é o resultado da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 e dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional, além de instituir normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios (FLOETER, 2007). Quanto ao fato gerador, ou seja, o princípio para a geração do tributo, o art. 32 dispõe que:

O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município (Código Tributário Nacional, 1966, Art. 32).

Quanto à base de cálculo do imposto, ou seja, o parâmetro de avaliação, o art. 33 dispõe que o valor venal do imóvel deverá ser o norteador do cálculo para tributar o IPTU, diferentemente do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), que é calculado sobre o valor efetivo quando ocorre a venda do bem. O parágrafo único do art. 33 da CTN/1966 mostra que na determinação da base de cálculo não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

Já o art. 34 trata do contribuinte, ou seja, aquele que perante a legislação é o responsável por pagar o imposto. O artigo mostra que a pessoa física a ser tributada é o proprietário do imóvel, mesmo que esse não resida no imóvel. Esse artigo também trata do imposto direto, tributo que se paga diretamente ao ente emissor (município) sem passar por algum intermediário, como é o caso de bens de consumo.

No tocante à alíquota cobrada, a Constituição não delimita ou sugere algum percentual, deixando essa decisão a cargo dos municípios. Embora essa autonomia possa sugerir avanços, as diferenças estruturais dos municípios, bem como as realidades sociais locais e os desafios políticos e administrativos, dificultam para que esse tributo seja recolhido e aplicado de forma adequada e igualmente justa (BREMAEKER, 2016).

No entanto, mesmo sendo evidente, as dificuldades dos municípios, após a CF/1988, políticas de desenvolvimento urbano e as adequações de informatização e modernização das cidades contribuíram para que os tributos locais pudessem ser recolhidos com maior abrangência. Além disso, o aprimoramento das legislações e a valorização dos espaços urbanos fizeram com que a arrecadação também tivesse maior consistência (MELAZZO, 2003).

Melazzo (2003) afirma que o IPTU se configurava naquela época como o segundo maior tributo dos municípios, atrás do Imposto Sobre Serviços (ISS). Essa dimensão de segundo maior tributo municipal se dá em função do desenvolvimento das cidades nas últimas décadas, sobretudo após 1950, com a forte industrialização que se desenvolveu no país.

Essa realidade se mantém até o período atual, destacando-se ainda mais em municípios altamente populosos, com forte volume de arrecadação, com número expressivo de unidades habitacionais e com maior capacidade gerencial, como é o caso das capitais e de grandes municípios (BREMAEKER, 2016).

3.1 O município de Mariana: breve caracterização fiscal, socioeconômica e demográfica

Mariana é um município situado na região central de Minas gerais, denominada também por Região dos Inconfidentes. Sua fundação data de 1696, sendo a primeira vila organizada, cidade e capital do estado, tendo 324 anos. O município conta com população de 54.219 habitantes e 88% dessa população está localizada em área urbana. A extensão territorial é de 1194 km² e a densidade demográfica é de 45 habitantes por km² (IBGE, 2010). Possui área total de 1 194,208 km², fazendo divisa com os municípios de Acaiaca, Alvinópolis, Catas Altas, Diogo de Vasconcelos, Ouro Preto e Piranga e está a 110 km da capital, Belo Horizonte.

Os últimos censos do IBGE mostram que Mariana alcançou crescimento considerável nas últimas décadas em relação ao IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), que mede o desenvolvimento humano local. As pesquisas apontaram que em 1991 o índice de IDHM era de 0,493, em 2000 evoluiu para 0,620 (aumento superior a 26%) e em 2010, o último censo definiu o índice em 0,742 (aumento superior a 20%), considerado alto (IBGE, 2010).

De acordo com a divisão administrativa discriminada no Plano Diretor Municipal, o município é composto por trinta e seis bairros: Barro Preto, Bela Vista, Bom Sucesso, Cabanas, Centro, Chácara, Colina, Colina São Pedro, Cruzeiro do Sul, Dom Oscar, Estrela do Sul, Fonte da Saudade, Jardim dos Inconfidentes, Marília de Dirceu, Morada do Sol, Morro Santana, Passagem de Mariana, Residencial Dandara, Residencial Jardim Santana, Residencial Vila Del Rei, Rosário, Rosário Novo, Santa Clara, Santa Rita de Cássia, Santana, Santo Antônio, São Cristóvão, São Gonçalo, São José (Cartucha), São Pedro, São Sebastião, Vale Verde, Vila Aparecida, Vila do Carmo, Vila Maquine, Vila Samitri.

Além dos bairros, o município conta com onze distritos: Mariana (sede), Bandeirantes, Cachoeira do Brumado, Camargos, Cláudio Manuel, Furquim, Monsenhor Horta, Padre Viegas, Passagem de Mariana, Santa Rita Durão e Águas Claras, promovido a distrito em 25 de agosto

de 2015, através da Lei Complementar nº 152/2015. Acaiaca e Diogo de Vasconcelos já foram distritos de Mariana, mas se emanciparam em 30 de dezembro de 1962.

Mariana é um município mineiro pertencente à região denominada “quadrilátero ferrífero”, rica em minério de ferro, cujos municípios pertencentes apresentam elevados níveis de arrecadação de recursos financeiros e tem vantagens expressivas em relação à possibilidade de implementação de políticas públicas. O quadrilátero ferrífero está localizado na região central do estado e é a maior produtora de minério de ferro do Brasil, correspondendo a quase 60% de toda exploração mineral do país. Em virtude disso, os municípios que compõem essa região apresentam arrecadação e renda per capita superior em relação aos municípios vizinhos que não possuem exploração mineral (FREITAS, 2019).

De forma a complementar as informações acima, destacam-se dois importantes indicadores locais: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e a nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que é calculada a cada dois anos por escola, município, estado e para o país como um todo. De acordo com o último censo do IBGE (2010), o IDHM de Mariana é de 0,742, sendo considerado alto pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em relação ao IDEB, o indicador para os anos iniciais do Ensino Fundamental, o resultado foi de 6.1, em 2017 e 5.9, em 2019, superando a meta projetada que foi de 5.4 para 2017 e 5.7 para 2019. Em relação aos anos finais do Ensino Fundamental, o resultado foi de 4.2, em 2017 e 4.1, em 2019, não superando a meta projetada, que foi de 4.3 para 2017 e 4.6 para 2019 (INEP, 2020).

3.2 Legislação de Mariana em torno do IPTU e a educação municipal

Embora o IPTU, enquanto receita própria, apresente baixo impacto nas finanças locais na maior parte dos municípios de pequeno porte, ainda se caracteriza como importante instrumento a ser aprimorado (CARVALHO JUNIOR, 2016). Dessa forma, esta seção pretende discorrer sobre a legislação federal que trata do IPTU, visto que a legislação federal é a que norteia as principais decisões municipais. Especificamente, trataremos dos textos oficiais que versam sobre o IPTU na Constituição Federal de 1988, na Lei de Responsabilidade Fiscal, no Código Tributário Nacional de 1966 e nas Emendas Constitucionais que modificaram o texto da CF/88. Vale lembrar que as Emendas objetivaram aprimorar as diretrizes e dar maiores condições e segurança aos gestores municipais.

Como aponta Pinto (2014), a promulgação da Constituição de 1988 trouxe aos municípios maiores responsabilidades em torno da oferta educacional. Conseqüentemente,

precisaram se organizar melhor em termos de arrecadação local a exemplo do IPTU, visto que as transferências externas são insuficientes (PINTO, 2014). Complementando essa tendência, Pinto (2012) mostra que nas últimas três décadas, os municípios passaram a se organizar melhor em torno desse tributo com vistas a ter maior arrecadação, entretanto, esse tipo de arrecadação ainda é mais consistente em cidades de grande porte, em função de variados fatores e um dos mais importantes é a capacidade de gestão (PINTO, 2012).

O Brasil possui 5.570 municípios e o IPTU, apesar de ser pouco explorado dentro do campo tributário, constitui-se como uma importante fonte de arrecadação, conforme apontam Afonso e Castro (2014). Esse tributo, além de compor as finanças públicas municipais, visa subsidiar diversas políticas públicas, como a saúde e a educação.

Parte-se aqui do princípio que, no mínimo 25% desse tributo deve ser vinculado para a manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, conforme art. 212, da Constituição Federal de 1988. No caso da educação, o município deve vincular no mínimo 25% desse recurso, ou seja, aplicar esse percentual na manutenção e no desenvolvimento do ensino – MDE, conforme dispõe o art. 212 da Constituição Federal de 1988.

Porém, mesmo tendo, em percentuais, um alto potencial de arrecadação, esse tipo de recolhimento tributário apresenta aspectos complexos em torno dele. Isso porque a sua arrecadação leva em consideração as diferentes realidades municipais, a relação entre governo e a população e como esse tributo é visto pelas comunidades locais (FLOETER, 2007).

No caso da educação, a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, ordena no art. 25, parágrafo 1º, inciso IV, alínea B, que o município deve cumprir os percentuais e limites constitucionais relativos à educação, ou seja, vincular no mínimo 25% da receita oriunda do IPTU para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme já apontado pela CF/88.

A Constituição Federal de 1988, nos artigos 145 ao 168, traz matérias importantes acerca da tributação, do orçamento público, das competências da União, dos estados e dos municípios em relação aos limites tributários, as devidas regras e as espécies de tributos. Indica ainda que sempre que for possível, as taxas e impostos deverão ser calculados segundo a capacidade econômica do contribuinte, respeitados os direitos individuais, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

O primeiro artigo desse conjunto (art. 145) estabelece que todos os entes federados poderão instituir taxas e impostos. Isso significa que os municípios poderão criar taxas para determinadas prestações de serviços, como é o caso da emissão dos alvarás. Já em relação aos

impostos, os municípios se limitam ao IPTU, ISS e ao ITBI. O Imposto de Renda e o ITR, embora sejam praticados nos municípios e devolvidos em algum grau aos mesmos, são de competência da União. Quanto às receitas oriundas do IPTU, ISS e ITBI, a Constituição Federal, no art. 212, ordena que sejam vinculados no mínimo 25% à educação, cabendo aos municípios, através da Lei Orgânica, instituir o mínimo a ser praticado em seu território.

Ao longo de mais de duzentos anos, o poder de decisão em Mariana se deu pela Igreja Católica e a taxaço de impostos ficava a cargo da Arquidiocese do município. Pelo menos, três grandes crises produziram efeitos de reorganizaço no município de Mariana: o fim do ciclo do ouro, o fim do ciclo do chá, e, recentemente, a crise do minério, com o rompimento da barragem de Fundão, das mineradoras Vale e Samarco. Esses eventos trouxeram ao município necessidades de adaptaço em diversas frentes, incluindo o aprimoramento na conjuntura tributária e, conseqüentemente, a taxaço de impostos sobre o uso e ocupaço do solo (LPH, 1995).

O município de Mariana instituiu o modelo atual de cobrança de IPTU de acordo com o Código Tributário Municipal (CTM), que é resultado da Lei Complementar nº 07, aprovada em 27 de dezembro de 2001. A presente Lei estabelece o Sistema Tributário Municipal, cria normas complementares de Direito Tributário e conduz a atividade fiscal do município. Além do Código Tributário Municipal, também são utilizados outros documentos para gerir a atividade fiscal e orçamentária.

O município serve-se da Constituição Federal de 1988, do Código Tributário Nacional (CTN-1966), Lei de Responsabilidade Fiscal, Decretos municipais, Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Legislação sobre regularizaço Fundiária e do Plano Diretor. O Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município (CTM, art. 32).

A análise ampla da tributaço do IPTU tem com base no Código Tributário Municipal (CTM), compreendido como documento com maior amplitude sobre tal tributo. O CTM de Mariana foi constituído através da Lei Complementar nº 007 e sancionada em 27 de dezembro de 2001. A lei estabelece o sistema tributário local, as normas complementares de direito tributário a ele relativas e orienta a atividade fiscal do município. É importante destacar que o município de Mariana conta com amplo arcabouço legal, em grande medida disponível de forma digital para consulta pública e com informações bem definidas no tocante à cobrança e aplicabilidade dos impostos nos diversos setores do município.

Sobre a cobrança de IPTU no município, o Código Tributário Municipal (CTM), seguindo a CF/88 e o Código Tributário Nacional (CTN), esse tributo só pode ser incidido em imóveis nas áreas urbanas. Cabe aqui uma observação importante, como o IPTU é uma cobrança que tributa apenas em propriedades urbanas, subentende-se, pois, que municípios com grandes áreas rurais ou com concentração populacional em áreas rurais terão um potencial de arrecadação desse imposto reduzido, e conseqüentemente, terão menor impacto desse mecanismo nas receitas municipais e no financiamento educacional, embora tais municípios rurais recebam quotas do Imposto Sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), que se assemelha ao IPTU.

Parte do ITR permanece sob o domínio da União e a outra parte é direcionada para o município onde está localizada a propriedade, conforme detalhado na Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Esse tributo também compõe o Fundeb, porém, é de competência Federal (BRASIL, 1988).

Sobre a possibilidade de descontos ou anistia, o artigo 36, parágrafo 4º mostra que o Poder Executivo Municipal poderá conceder até 25% de desconto para pagamentos em cota única, ou seja, em uma única parcela, a depender do contexto e das diretrizes orçamentárias adotadas pelo município para o exercício subsequente. Em 2019, por exemplo, a prefeitura concedeu 10% de desconto para os contribuintes que optaram pelo pagamento à vista do imposto, conforme consta no site da Prefeitura de Mariana. Não foram localizados em decretos ou no Portal Oficial do município, isenção do IPTU anual ou descontos para os demais anos do recorte temporal, 2017, 2018 e 2020.

O art. 103, parágrafo 2º da Lei Orgânica, pautado na CF/88, menciona que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Sobre a isenção permanente de IPTU, o Decreto Municipal nº 2.721, de 25 de fevereiro de 2002, que aprova o regulamento do imposto sobre a propriedade territorial urbana, menciona no art. 54 que “são isentos do Pagamento do IPTU os imóveis edificados, que se constituam único bem imóvel do contribuinte, utilizado exclusivamente como sua residência ou de sua família, cujo valor fiscal não ultrapasse 12.000 (doze mil) Unidades Padrão Fiscal do Município (UPFM) ”.

Levando em consideração o decreto nº 9.572, de 05 de dezembro de 2018, cada Unidade Padrão Fiscal do Município (UPFM) tem o valor de R\$ 2,61. Dessa forma, ficam isentos de IPTU, os imóveis com valor de mercado até R\$ 31.320,00. Há também um processo denominado de remissão, realizado quando o contribuinte declara não poder pagar, desde que

comprove junto à Secretaria de Desenvolvimento Social e se enquadre na Linha da pobreza (CTM/2001).

Informações da Secretaria Municipal de Fazenda mostram que a inadimplência no município de Mariana relacionada ao IPTU teve uma média 31,34% nos anos de 2017, 2018 e 2019, impactando na arrecadação e, conseqüentemente, no volume de recursos para a educação oriundos desse tributo. Já em relação a 2020, em decorrência da pandemia do COVID-19, não houve apuração de inadimplência em virtude da publicação de uma norma, o Decreto nº 10.040/2020, que suspendeu por tempo indeterminado os prazos para quitação do Imposto Territorial Predial Urbano (IPTU) e da Taxa de Fiscalização (TF) e dá outras providências (MARIANA, 2020).

Por meio desse decreto, ficaram suspensas a cobrança extrajudicial via protesto, bem como a cobrança judicial (via execução fiscal) de todos os débitos inscritos em dívida ativa até 31 de dezembro de 2020. Essa decisão também suspendeu a cobrança da Taxa de Fiscalização (Alvará) e outros débitos por tempo indeterminado em função do agravamento da Pandemia da Covid-19. A suspensão apenas postergou quitação, não tendo efeito de isenção ou anulação da cobrança, ou seja, o contribuinte terá que efetuar o pagamento dos impostos quando o decreto perder a validade.

Considerando que o contribuinte enfrentará muitas dificuldades para a quitação de suas obrigações tributárias referentes ao ano de 2020, decreta: Art. 1º. Fica suspenso, em caráter excepcional e por tempo indeterminado, o prazo para pagamento do Imposto Territorial Predial Urbano (IPTU) e das taxas municipais de serviços públicos devidas, adstritas à posse ou propriedade de imóvel, relativas ao exercício de 2020.

O Decreto 10.040/2020 teve validade até 31 de dezembro de 2020, entretanto a suspensão do pagamento do IPTU foi prorrogada até 31 de dezembro de 2021. Essa prorrogação da consta no Diário Oficial Eletrônico do município, na edição nº 1540, do dia 29 de dezembro de 2020, que “Concede moratória, em caráter geral, às pessoas físicas e jurídicas do Município de Mariana” e detalha que:

Art. 1º. Fica suspensa a partir da vigência desta Lei até o dia 31.12.2021 a exigência da dívida ativa municipal por meio de cobrança administrativa, de protesto cartorário e de Execução Fiscal, mediante moratória em caráter geral, conforme autorizam o art. 151, inciso I da Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional) e o art. 24, inciso I da Lei Complementar Municipal nº 007/2001 (Código Tributário Municipal).

Art. 2º. Fica suspensa a partir da vigência desta Lei até o dia 31.12.2021 a exigência do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) relativo aos exercícios de 2020 e 2021, mediante moratória em caráter geral, conforme autorizam o art. 151, inciso I da Lei nº 5.172/1966 e o art. 24, inciso I da Lei Complementar Municipal nº 007/2001.

Art. 5º. As suspensões da exigência da cobrança da dívida ativa, do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), da Taxa de Fiscalização (TF) em relação às microempresas, empresas de pequeno porte e empresários individuais de responsabilidade limitada e da Tarifa Básica Operacional (TBO) se justificam pela paralisação ou redução das atividades de diversos setores da economia local em virtude do prolongamento indefinido da pandemia de coronavírus com efeitos econômicos que poderão perdurar por vários meses reduzindo, por consequência, a capacidade financeira dos contribuintes.

Parágrafo único. A presente Lei será automaticamente revogada e encerrada a suspensão da exigibilidade dos tributos ora referenciados, independente de nova proposição legislativa, caso a situação de emergência em saúde pública declarada em razão da pandemia de coronavírus seja oficialmente encerrada, se ocorrida antes de 31.12.2021 (MARIANA, 2020).

Importante mencionar que regras e disposições contidas no Código Tributário Municipal e no Decreto Municipal nº2840, de 25 de junho de 2002 mostram a obrigatoriedade do pagamento do tributo e os contribuintes em débito estão sujeitos ao protesto cartorário e execução fiscal. O documento deixa claro ainda que a cobrança de débitos fiscais pelo município é exigência legal e a sua omissão implica em ato de improbidade administrativa do gestor público, sujeitando-o a responsabilização pessoal (multa, pagamento com o patrimônio pessoal na proporção do dano ao erário e inelegibilidade).

Sobre a inadimplência municipal, o regramento jurídico baseado na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, dispõe que ao fim de cada exercício orçamentário é realizada uma auditoria por técnicos da Secretaria de Fazenda; os débitos remanescentes são transferidos para o ano seguinte, mediante uma operação orçamentária denominada “Apuração de Liquidez de Débitos”, tornando o débito não liquidado no ano corrente em Dívida Ativa. Isso significa que na ausência do recolhimento desse tributo, esses contribuintes entram para o cadastro de Dívida Ativa.

Observando os diversos aspectos que permeiam o IPTU em Mariana, um dado chamou atenção, pois evidencia um suposto baixo esforço político em torno de melhoria da arrecadação. Essa percepção foi possível, tendo em vista a ausência de projetos de lei que visassem corrigir as fragilidades encontradas em torno do IPTU, incluindo a inadimplência. Não foram encontrados no site da Câmara de Vereadores de Mariana nenhum Projeto de Lei ou iniciativa parlamentar solicitando a regularização ou taxação de novos imóveis, atualização das alíquotas atuais, atualização do valor venal dos imóveis ou modernização de setores da prefeitura com vistas a melhorar a gestão deste tributo entre 2017 e 2020.

Em contrapartida, houve oito iniciativas parlamentares apresentadas à Câmara Municipal pedindo algum tipo de isenção ou benefício relacionado ao IPTU, conforme pode ser visto abaixo, em texto original extraído do portal da Câmara:

1. Indicação nº 332/2017: Que o município promova a regularização dos imóveis dos distritos perante ao IPTU e fornecimento de instrumentos para a regularização perante o cartório (mapa topográfico e memorial descritivo). Na ocasião, o parlamentar João Bosco C. Ibrahim justificou que é muito oneroso para o contribuinte ter que arcar com despesas de topografia.
2. Indicação nº 937/2017: Dilação de prazo para pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU com o benefício do desconto oferecido.
3. Indicação nº 1.147/2017: Solicita que seja estudado o Anteprojeto de Lei que trata sobre a concessão de desconto no IPTU para as empresas e municípios que promovam a instalação de câmeras de videomonitoramento em frente aos estabelecimentos ou imóveis.
4. Sessão plenária de 28/11/2018. A sessão plenária da Câmara de Vereadores de Mariana por exemplo, discutiu, dentre outras pautas, a necessidade de o município dar maiores prazos aos cidadãos antes da execução fiscal.
5. Requerimento nº 110/2019: Requer que seja encaminhado cópia deste procedimento ao chefe do poder executivo, para que este determine a que Procuradoria Municipal encaminhe a esta casa de Leis Projeto de Lei para instituir o Programa de medidas de sustentabilidade ambiental denominado IPTU Sustentável, para estabelecer incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e a instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar e reaproveitamento de água no Município de Mariana e dá outras Providências
6. Requerimento nº 19/2020: Requer que após aprovado seja remetido cópia ao chefe do poder executivo para que proceda Estudos para conceder incentivos fiscais no IPTU destinados a proprietários de imóveis tombados no Município.
7. Projeto de lei nº 56/2020: Autoriza o poder Executivo Municipal a instituir o programa de medidas de sustentabilidade Ambiental denominado IPTU VERDE para estabelecer incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e a instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar e reaproveitamento de água no Município de Mariana e dá outras providencias.
8. Indicação nº 183/2020: Requer que seja viabilizado estudo para isenção do IPTU as famílias de baixa renda e que seja proposto a partir do segundo semestre o novo REFIS de ampla abrangência, isentando juros e multa, devido a inadimplência por parte do contribuinte Marianense com os cofres públicos no período em que fomos acometidos pela pandemia do Coronavírus.

Essas iniciativas, embora pareçam trazer algum benefício para a população ou empresas, mostra que há um baixo empenho no sentido de tributar a população com o IPTU de forma mais assertiva. É importante mencionar que a cobrança do IPTU é uma exigência constitucional e a não cobrança pode acarretar penalidades aos gestores do município. O Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores. O art. 1º, parágrafo XIV, decreta como crime de responsabilidade dos prefeitos negar execução a lei federal, estadual ou municipal.

Sobre a aplicabilidade dos recursos oriundos do IPTU, de acordo com o art. 129 da Lei Orgânica de 2009, o município aplica na educação local um percentual acima do exigido pela legislação. O texto diz que o município aplicará, anualmente, nunca menos de 30% (trinta por cento) da sua receita orçamentária corrente, exclusivamente na manutenção e expansão da rede pública municipal de ensino (MARIANA, 2009, art. 129).

Os recursos destinados à educação, assim como todas as demais despesas do Poder Público, além de previstas na Lei Orgânica, também estão inseridas no Plano Plurianual (PPA), como diretriz geral; na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como diretrizes orientadoras para o conjunto de receitas e despesas anuais e na Lei Orçamentária Anual (LOA), nos quais efetivamente constam, de modo detalhado, os recursos e as suas fontes.

Sobre a quantidade de imóveis, dados da Secretaria Municipal de Fazenda de 2019 apontam que o município tem cadastrado 20.240 imóveis, entretanto apresenta capacidade de ampliação da cobrança visto que o município está em constante expansão de sua área urbana, conforme aponta o Plano Diretor. Em relação às alíquotas, os percentuais são determinados pela Lei Complementar Municipal nº 07, de 27 de dezembro de 2001 e estabelece em seu art. nº 44 que serão progressivas em função da capacidade contributiva da população e do cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana. O imposto é aplicado sobre o valor venal dos imóveis. As alíquotas aplicadas no âmbito dessa pesquisa são: I - em se tratando de imóvel edificado residencial, 1% (um por cento); II - em se tratando de imóveis edificados não residenciais, 2% (dois por cento) e III - em se tratando de terrenos não edificados, 3 % (três por cento).

CAPÍTULO IV – IMPACTOS DO IPTU NO FINANCIAMENTO LOCAL: ANÁLISES E RESULTADOS

Este capítulo busca apresentar e analisar os dados da pesquisa, de modo a fornecer resultados quantitativos. O trabalho investiga, como já apontado, o financiamento educacional no Brasil sob a ótica da capacidade estatal e busca examinar o grau de aproveitamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) na educação básica municipal, em termos de financiamento. Em especial, investigar como esse financiamento ocorre no município de Mariana-MG e como se daria o financiamento em uma possível conjuntura com mais recursos próprios arrecadados via IPTU.

Este capítulo será organizado por seções, articulado ao conceito de capacidade estatal (GRIN; ABRUCIO, 2017; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017) e busca compreender os contornos da gestão pública dentro da realidade municipal, bem como a legislação que trata do IPTU, as dificuldades locais e os desafios gerenciais relativos à promoção de políticas públicas, em especial na área da educação.

De modo a atender ao proposto, foram feitos: i) uma breve introdução acerca da vinculação de recursos; ii) discussão sobre arrecadação do município e a arrecadação do IPTU e o grau de aproveitamento do IPTU na educação local; iii) discussão sobre as despesas municipais e as despesas com educação e vi) discussão sobre o custo aluno-ano em dois cenários relacionados ao IPTU. O primeiro cenário relaciona-se com as verbas do IPTU que foram destinadas à SME entre 2017 e 2020, e o segundo cenário, são as mesmas verbas acrescidas da inadimplência do IPTU, ou seja, quanto poderia ser investido a mais na formação de cada aluno em caso de arrecadação ótima.

Os dados para discussão foram obtidos junto aos Portais da Transparência da União e do município, da Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Fazenda, Secretaria Municipal de Planejamento, dados disponíveis no Portal do IBGE e no Portal do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG).

Por fim, realizam-se alguns comparativos mostrando a arrecadação de Mariana e suas possibilidades em termos de concretização de políticas públicas.

4.1 Vinculação de recursos municipais

A Constituição Federal de 1988, conforme já apontado anteriormente, concedeu aos municípios autonomia para legislar, tributar e estabeleceu critérios acerca da distribuição desses

impostos, a exemplo do IPTU e do ISS. A CF/88 define que os municípios devem aplicar, no mínimo, 25% de seus impostos e transferências para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Associada ao federalismo e a autonomia de gestão, o art. 29 da CF/88, determina que os municípios devem ser regidos por uma legislação própria denominada Lei Orgânica Municipal (LOM).

Utilizando-se desse mecanismo, os municípios podem criar regras próprias desde que dentro dos limites da Legislação Estadual e Federal e considerar fatores locais e/ou regionais, a exemplo das características sociais, culturais e econômicas (NETO, 2016). No caso de Mariana, a Lei Orgânica define em seu art. 129 que o “município aplicará, anualmente, nunca menos de 30% (trinta por cento) da sua receita orçamentária corrente exclusivamente na manutenção e expansão da rede pública municipal de ensino” (MARIANA, 2009).

A vinculação praticada pelo município de Mariana assemelha-se, em termos percentuais, ao praticado na capital do Estado, Belo Horizonte, cuja Lei Orgânica define no art. 160 que o município “aplicará, anualmente, pelo menos trinta por cento da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências constitucionais, em Educação” (BELO HORIZONTE, 1990).

Presume-se, pois, que a Lei Orgânica, haja vista a possibilidade de ser editada, pode ser um mecanismo a ser utilizado em defesa de maiores aportes e no esforço para a melhoria do financiamento local da educação (RESENDE, 2008). O autor menciona que “de todos os atos legislativos editados pela comunidade local, não há dúvida de que a Lei Orgânica é o mais importante” e menciona que:

Uma das principais manifestações da autonomia dos entes locais consiste na capacidade de auto-organização, que se traduz na prerrogativa de elaboração da Lei Orgânica Municipal (...). Aliás, não há dúvida de que o exercício dessa competência se enquadra perfeitamente na fórmula do interesse local, pois diz respeito direta e imediatamente à vida da municipalidade (RESENDE, 2008).

Considerando o período de 2017-2020, no caso específico do IPTU, o município destinou 25% do imposto sobre propriedade à educação, e, para complementar os percentuais previstos na Lei Orgânica Municipal (mínimo 30% das receitas orçamentárias), a cidade destinou a diferença através de valores oriundos das transferências obrigatórias, conforme apontou dados da Secretaria Municipal de Fazenda, encaminhados por correio eletrônico para este pesquisador.

Sobre a totalidade de investimentos em educação, a Constituição Federal de 1988 deixa claro que a União deve aplicar no mínimo 18% de seus recursos na educação, enquanto estados

e municípios devem aplicar no mínimo 25%. Como indicado anteriormente, o município de Mariana investe mais do que o previsto na CF/88 na educação local, ou seja, no mínimo 30%. Embora possa parecer pouco, um exercício matemático mostra que 5% a mais nos aportes representa um aumento significativo.

Tabela 10 – Relação entre arrecadação, vinculação prevista e vinculação estimada para a educação. Município de Mariana, 2017 a 2020 em milhões de reais correntes

Ano	Valor total da arrecadação	Vinculação de 25% conforme aponta a Constituição	Vinculação estimada de 30% conforme estabelece a Lei Orgânica municipal
2017	R\$ 241,5	R\$ 60,3	R\$ 72,4
2018	R\$ 246,2	R\$ 61,5	R\$ 73,8
2019	R\$ 342,4	R\$ 85,6	R\$ 102,7
2020	R\$ 358,9	R\$ 89,73	R\$ 107,6
Total: R\$ 297,2			Total: R\$ 356,7
Média: R\$ 74,3 milhões/ano			Média: R\$ 89,1 milhões/ano

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência do município de Mariana.

Nota-se que 5% de reajuste representa um aumento de 16,67% nas receitas da SME, ou seja, R\$ 59,4 milhões a mais para a educação municipal ao longo de quatro anos. Em valores correntes, o orçamento para a SME saltou de R\$ 297,2 para 356,7 milhões. Esse valor seria suficiente para cobrir todas as despesas com a educação municipal em 2017 que foi de R\$ 58,7 milhões, ou 98,3% de todas as despesas de 2020, que foi de R\$ 60,4 milhões.

4.2 O IPTU em Mariana e arrecadação total do município

Nesta seção foram apresentados dados orçamentários e fiscais, possibilitando maior compreensão da dinâmica do IPTU e da arrecadação municipal. O exame das finanças de Mariana no intervalo estudado aponta para um movimento curioso da arrecadação municipal. Se por um lado é possível observar um crescimento nas receitas totais, por outro, há uma “involução” ou uma queda, na arrecadação do IPTU, ainda que os valores correntes, do IPTU tenham apresentado pequeno crescimento.

Na tabela 11, encontram-se os dados da relação entre a arrecadação total do município e a arrecadação do IPTU –, e o peso em percentual.

Tabela 11 - Relação entre Arrecadação e IPTU. Município de Mariana, 2017 a 2020 em milhões de reais correntes

Ano corrente	Arrecadação IPTU	Arrecadação total	Percentual de representação de IPTU sobre a arrecadação total
2017	R\$ 2,2	R\$ 241,5	0,92%
2018	R\$ 2,4	R\$ 246,2	1,00%
2019	R\$ 2,6	R\$ 342,4	0,78%
2020	R\$ 1,8	R\$ 358,9	0,51%
			Média anual: 0,80%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência de Mariana-MG.

Os dados da tabela 11 mostram que a arrecadação do IPTU declinou de R\$ 2,2 milhões em 2017 para R\$ 1,8 milhões em 2020 e que houve evolução na receita total em valores correntes, passando de R\$ 241,5 milhões em 2017 para R\$ 358,9 milhões em 2020. Os dados mostram que a retomada gradual da economia municipal ao longo dos anos não foi acompanhada pela maior arrecadação de IPTU, permanecendo subarrecadado.

A última coluna evidencia que em 2018 a arrecadação de IPTU teve crescimento de 8% se comparado a 2017, porém, em 2019 e 2020, houve decréscimos de 22% e 27%, respectivamente. Quando comparado o período integral, houve queda de 41 pontos percentuais. Esses dados visam mostrar a representação do IPTU em relação à receita total. Embora o percentual do IPTU seja baixo, não chegando a ser 1% em média da arrecadação total, esses elementos contribuem para a compreensão do contexto orçamentário do município.

A tabela 12 mostra com mais detalhes a evolução da arrecadação total do município e a involução do IPTU ao longo de quatro anos.

Tabela 12 – Relação entre taxa de crescimento da Arrecadação e do IPTU. Município de Mariana, 2017 a 2020 em milhões de reais correntes.

Ano corrente	Arrecadação anual em milhões (A)	Taxa de cresc. da arrecadação (B)	Arrecadação do IPTU (C)	Taxa de cresc. do IPTU (D)
2017	R\$ 241,5	0,00%	R\$ 2,2	0,00
2018	R\$ 246,2	1,95%	R\$ 2,4	10,65
2019	R\$ 342,4	39,07%	R\$ 2,6	8,65
2020	R\$ 358,9	4,82%	R\$ 1,8	-30,91
		Taxa de crescimento acumulada: 44,5%		Taxa de Crescimento acumulada: -11,61%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência de Mariana-MG.

Em relação à arrecadação total do município, os dados da tabela 12 apontam para o fato de que a receita em 2018 obteve um pequeno crescimento de R\$ 4,7 milhões, o que correspondeu a um aumento de 1,9% se comparada a 2017. A receita de 2019 apresentou crescimento expressivo de 39,1% se comparada a 2018, num total de R\$ 96,2 milhões. Já em 2020 foi observado um acréscimo de 4,8%, se comparado a 2019, o que constitui aumento nas receitas de R\$ 16,5 milhões.

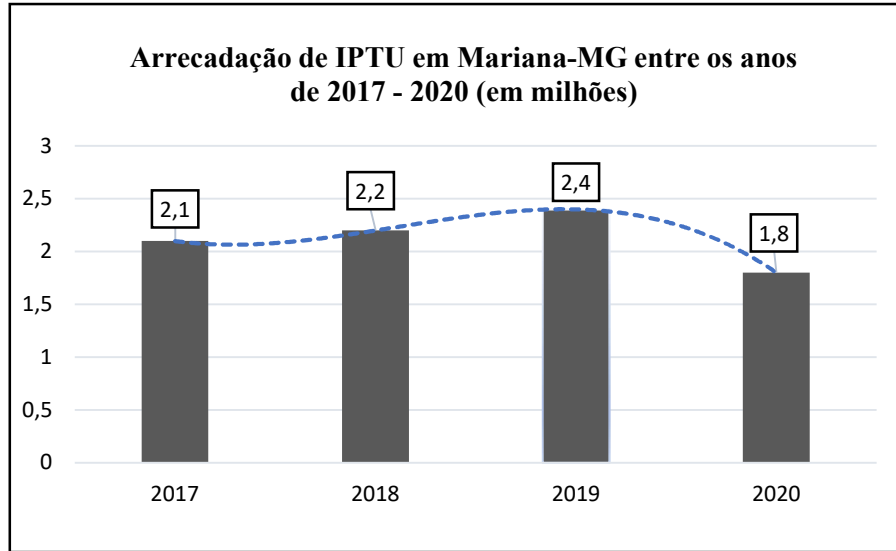
Quando os dados são desagregados, tendo em conta o IPTU, especificamente aqueles da coluna D, mostraram que em 2018 a arrecadação obteve um crescimento de 10,6%, se comparado a 2017. Em 2019, embora a arrecadação em valores nominais tenha aumentado, a taxa de crescimento caiu, quando se compara à alta na arrecadação total, de 8,6%. Já em 2020, a queda na arrecadação foi ainda maior, sendo 30,9% menor se comparada a arrecadação do mesmo período.

Embora a receita municipal tenha tido crescimento, a arrecadação de IPTU não acompanhou a mesma proporção; pelo contrário, teve queda acentuada. Em percentuais, a receita total do município obteve uma taxa de crescimento de 44,5%, enquanto a arrecadação do IPTU regrediu e apresentou valores negativos de crescimento, fixando-se em -11,6%. Fica claro que, embora o município tenha apresentado melhorias significativas em sua arrecadação, a tributação do IPTU não acompanhou esse comportamento, o que pode ser entendido também, como uma modalidade de subarrecadação.

Nota-se, portanto, que a hipótese inicial que visava examinar se havia ou não uma possível subarrecadação de IPTU em Mariana encontra respaldo nesse conjunto de resultados obtidos. Entretanto, essa é apenas a primeira etapa da hipótese, uma vez que a questão central dizia respeito ao desdobramento dessa subarrecadação para o financiamento educacional. Em relação à queda na arrecadação de 2020, há de se considerar que o mau desempenho se deu em virtude do Decreto Municipal nº 10.040/2020, que suspendeu por tempo indeterminado os prazos para quitação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e da Taxa de Fiscalização (TF) e deu outras providências sobre tributos diretos e alvarás.

O gráfico 1 mostra como se deu o trajeto do IPTU nos últimos quatro anos. Tendo uma pequena evolução entre 2017 e 2019 e queda em 2020 em virtude do decreto mencionado.

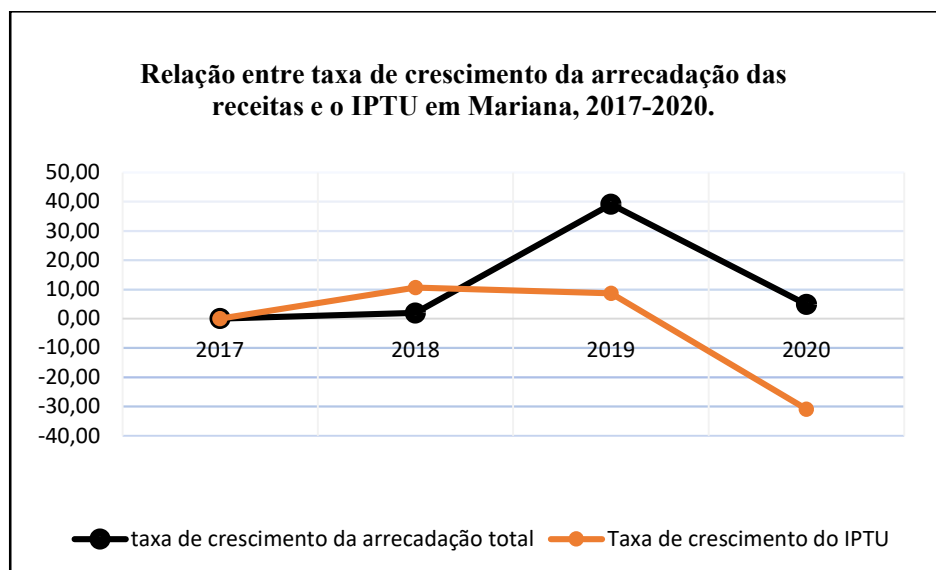
Gráfico 1 - Arrecadação de IPTU. Município de Mariana, 2017 a 2020 em milhões de reais correntes



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência de Mariana-MG.

Já o gráfico 2 mostra essa evolução ao longo dos anos por meio da taxa de crescimento da arrecadação. Esses dados são importantes porque sobre eles decorrem a vinculação constitucional de receitas para, junto a outras fontes, custear a educação municipal em Mariana. Assim, obviamente, se os valores arrecadados via IPTU caem, os valores destinados à educação vão reproduzir essa queda e o valor-aluno-ano também sofrerá a diminuição.

Gráfico 2 – Relação entre taxa de crescimento da arrecadação das receitas municipais e o IPTU em Mariana, 2017 a 2020

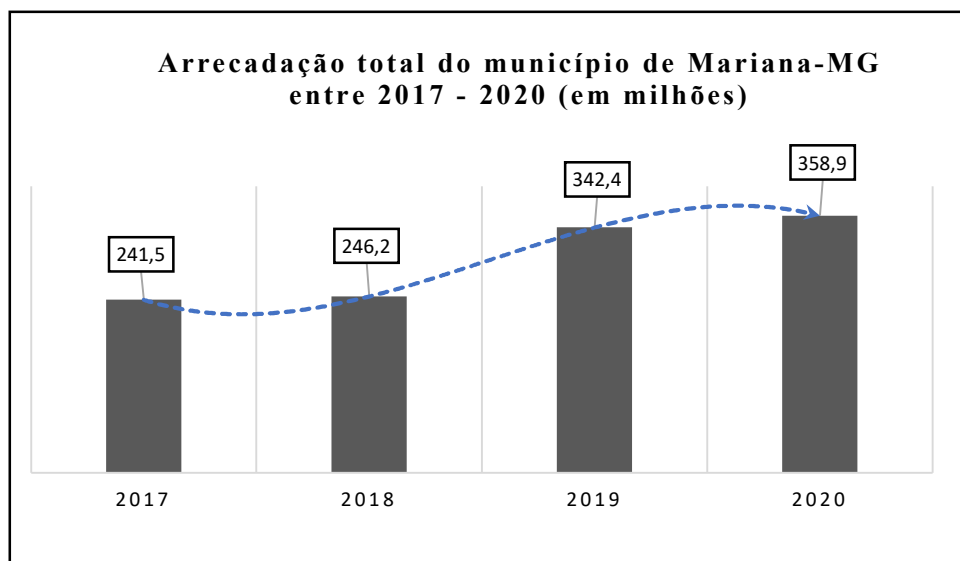


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência de Mariana-MG.

As linhas do gráfico mostram a evolução do crescimento e o trajeto de altas e baixas nas arrecadações. A arrecadação do IPTU demonstra uma breve correção positiva de 2017 para 2018 e quedas seguidas em 2019 e 2020. Essas variações se dão em função do aumento da receita total do município se comparada ao IPTU do mesmo período, mostrando que não seguiu a mesma tendência de evolução, ou seja, foi subarrecadado.

Paralelamente ao gráfico 2, que mostrou as taxas de crescimento, o gráfico 3 expõe a evolução na arrecadação em valores nominais. Observa-se que em todos os anos houve crescimento. É importante sublinhar que no município, em 2015, ocorreu o rompimento da Barragem de Fundão, de responsabilidade das Empresas Vale e Samarco, o que levou à queda de repasses dos royalties oriundos da Compensação pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), (FREITAS, 2019), essas quedas se configuraram nas receitas em 2017 e 2018.

Gráfico 3 – Arrecadação total municipal. Município de Mariana, 2017 a 2020 em milhões de reais correntes.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência de Mariana-MG.

Embora as receitas de 2017 e 2018 tenham sido afetadas, ainda assim obteve um pequeno crescimento de 4,7 milhões, o que corresponde a um aumento em torno de 2%. Já a arrecadação de 2019 obteve um crescimento substancial, saltando de R\$ 246,2 para R\$ 342,4, perfazendo um crescimento de R\$ 86,2 milhões, representando um acréscimo de 33,6%.

Em 2020, também houve crescimento, encerrando o ano corrente com receita de R\$ 358,9 milhões, equivalente a um aumento real de 4,8%. Este crescimento substancial nos anos de 2019 e 2020 ocorreu sobretudo em função do aumento da arrecadação do Imposto Sobre

Serviços (ISS) relacionados às obras de construção civil realizadas no município, (FREITAS, 2019). Dentre essas obras, citam-se:

i) a construção do Novo Bento Rodrigues realizado pela Fundação Renova. Esta construção refere-se ao futuro assentamento de famílias que foram atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão, das mineradoras Vale e Samarco em 2015;

ii) a construção do novo complexo habitacional de Mariana, que está sendo construído pela prefeitura, e que deverá edificar inicialmente 1.600 moradias. Esta obra faz parte do Programa Municipal de Habitação de Interesse Social e foi instituído pela Lei Municipal Complementar nº 191/2019, de 05 de novembro de 2019, que deverá, inclusive, aumentar a arrecadação de IPTU nos próximos anos.

Em relação ao recolhimento de IPTU das novas moradias do complexo habitacional, a Lei Municipal Complementar nº 191, de 2019, determina em seu artigo 19, parágrafo II, que não haverá cobrança de IPTU apenas ao longo da obra e até a entrega das moradias aos proprietários, como se pode ler pelo excerto abaixo:

O art. 19, parágrafo II, determina que os empreendimentos abrigados neste Programa, que resultem da edificação de novas moradias ou de parcelamento do solo, estão alcançados pela inexigibilidade tributária referente a pagamento de imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), durante a fase de construção e até a entrega das unidades habitacionais aos beneficiários cadastrados e selecionados pelo Programa, obedecendo o cronograma de implantação aprovado pelo município (MARIANA, 2019).

O parágrafo único do artigo estabelece que o prazo de inexigibilidade, ou seja, de isenção se dará no máximo por quatro anos. Após este período, haveria recolhimento de IPTU, segundo o documento. Entende-se, pois, que a arrecadação futura de Mariana iria contar um número de unidades tributáveis expressivamente maior que o contingente atual, que está em 20.240, conforme dados da Secretaria da Fazenda de 2019. Consequentemente, a quantidade de recursos para a educação seria maior, visto que os repasses proporcionais são obrigatórios.

Além das obras mencionadas, há também em andamento obras de adequação nas mineradoras Vale e Samarco. No caso da Samarco, as obras referem-se ao retorno das operações de exploração mineral que foram interrompidas em 2015 com o rompimento da barragem, e no caso da Vale, refere-se ao descomissionamento de barragens de minério, que visa retirar a parte líquida dos rejeitos para minimizar as possibilidades de rompimento da mesma, ambas informações constam no site da Prefeitura de Mariana.

O que se pode observar é uma contradição, pois, de um lado, tem-se o município isentando as novas unidades habitacionais de pagamento do IPTU, como forma, talvez, de

incentivo à economia. Por outro lado, no entanto, essa renúncia penaliza o ensino público, na medida que os percentuais relativos a ela deixam de ser destinados à educação e não se tem o acompanhamento de que, de fato, a isenção do IPTU seria acompanhando da manutenção de empregos e desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, cabe aqui destacar um ponto relevante da pesquisa, que diz respeito à inadimplência do IPTU em Mariana e seus efeitos sobre o financiamento educacional. Dados da Secretaria de Fazenda mostram que a inadimplência média foi de 31,3% entre 2017 e 2019. O município contém 20.240 unidades habitacionais tributáveis, sendo que em 2017, 4943 imóveis não tiveram o IPTU recolhido; em 2018 foram 4872; e em 2019, 4673 de imóveis inadimplentes. Em termos percentuais, em 2017, o município teve 32,3% de imóveis inadimplentes, em 2018, 31,7%, e em 2019, 30,0%.

Embora o ano de 2016 não constitua parte do recorte temporal, convém mencionar que naquele ano, a inadimplência foi de 52,5%. Possivelmente esse alto percentual de imóveis que não tiveram seus impostos recolhidos esteja relacionado ao rompimento da barragem de Fundão em 2015, cujos dados fiscais foram consolidados em 2016.

Os dados apresentados na tabela 13 detalham o comportamento da arrecadação do imposto, bem como uma projeção em caso da ausência de inadimplência.

Tabela 13 – Arrecadação de IPTU e projeção de valores em milhões de reais correntes. Mariana, 2017 a 2020

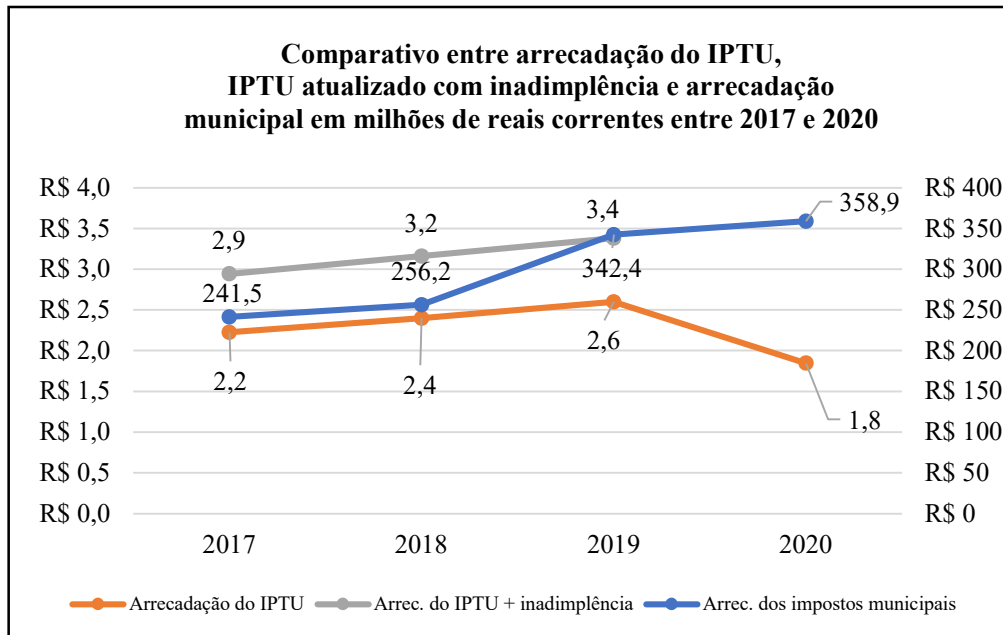
Ano	Arrecadação de IPTU atual	Inadimplência observada	Arrecadação de IPTU acrescida da inadimplência	Valor hipotético em cada de arrecadação ótima
2017	R\$ 2,2	32,31%	R\$ 2,9	R\$ 0,7
2018	R\$ 2,4	31,7%	R\$ 3,2	R\$ 0,8
2019	R\$ 2,6	30,0%	R\$ 3,4	R\$ 0,8
2020	R\$ 1,8	Não houve	R\$ 1,8	R\$ 0,0
Total	R\$ 9,0	32,3%	R\$ 11,3	R\$ 2,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência de Mariana-MG.

Ao longo do período pesquisado a arrecadação do IPTU foi de R\$ 9,0 milhões, sendo que em caso de arrecadação ótima, a arrecadação seria de R\$ 11,3 milhões, um acréscimo de R\$ 2,3 milhões a mais para o orçamento municipal. Desses, R\$ 575 mil seriam para a educação. Assim sendo, a inadimplência em Mariana resultou em uma subarrecadação superior a meio milhão de reais correntes.

O gráfico 4 mostra um comparativo entre a arrecadação total do município, a arrecadação total do IPTU e a arrecadação hipotética do IPTU em um cenário de arrecadação ótima.

Gráfico 4 - Comparativo entre arrecadação do IPTU, IPTU atualizado com inadimplência e arrecadação municipal em milhões de reais correntes entre 2017 a 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência e da Sec. de Fazenda de Mariana-MG.

Os cenários representados no gráfico mostram o seguinte horizonte: i) a linha azul mostra que houve evolução contínua da receita total entre os anos de 2017 a 2020; ii) a linha laranja aponta para a evolução do IPTU no mesmo período e iii) a linha cinza, mostra a arrecadação do IPTU e uma eventual arrecadação em maior escala em um cenário sem inadimplência. O ano de 2020 não foi inserido no gráfico, pois não houve inadimplência computada, haja vista o efeito do Decreto municipal nº 10.040/2020. Percebe-se, pois, como a inadimplência afetou a arrecadação, e conseqüentemente, os repasses para a educação em uma escala superior a meio milhão de reais correntes.

Não parece descabido elucubrar que a inadimplência e os impactos nos repasses para a educação são resultados da baixa capacidade estatal. Essas fragilidades se manifestam na ausência de procedimentos que otimizariam a taxaço deste imposto e na baixa capacidade administrativa e gerencial como mostram os dados das pesquisas MUNIC de 2015 e de 2019.

De modo a ilustrar essa hipótese, há os dados do MUNIC/IBGE de 2015 que tratam do planejamento urbano e apontam diversos aspectos que poderiam estar relacionados à baixa capacidade estatal do município. Os dados mostram que Mariana não possuía, àquela altura,

código de obras; legislação própria sobre unidades de conservação ou áreas suscetíveis a ocupação irregular; legislação específica sobre concessão de terrenos para uso especial, com fins de moradia; legislação própria sobre usucapião para imóveis construídos em área urbana; legislação sobre direito de superfície; legislação sobre a legitimação de posse; e legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental para novos empreendimentos imobiliários ou expansão imobiliária (IBGE, 2015).

Floeter (2017) destaca que a falta de instrumentos técnicos para gerir e controlar o processo de produção da cidade pode inibir avanços significativos, e conseqüentemente, resultar em perdas expressivas no tocante a arrecadação própria, que poderiam inclusive ser canalizadas para suprir demandas da educação.

Outro ponto que sugere uma relação entre a baixa do IPTU e, portanto, perda para a educação, se relaciona ao frágil esforço político em torno de taxar mais expressivamente o tributo. Isso decorre do fato de que a cobrança é um ponto sensível, pois os contribuintes estão próximos dos políticos que aprovam correções nos valores, o que pode levar os cidadãos a não os recompensarem eleitoralmente. Além disso, a população tenderia a não enxergar a tributação com bons olhos por não ver claramente o destino desses impostos, conforme aponta pesquisa “O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no Brasil - Um Diagnóstico sobre o Grau de Aproveitamento do Imposto como Fonte de Financiamento Local” (AFONSO; ARAUJO; NÓBREGA, 2013).

Um dado levantado pela pesquisa realizada em 2019 está relacionado à Planta Genérica de Valores (PGV), que foi atualizada em 2018. A PGV é importante na gestão municipal, pois é a partir desse instrumento que o município estabelece os valores unitários de metro quadrado de terreno e de construção do município, que possibilita obter o valor venal dos imóveis (IBGE, 2019). Essa atualização pode ser entendida como um avanço na capacidade gerencial do município como mostra o relatório *A importância do IPTU nas finanças municipais* (BREMAEKER, 2010), convergindo para uma possível fonte adicional de receitas para a educação municipal.

4.3 O IPTU em Mariana e as despesas totais no município

As informações até aqui discutidas mostraram o comportamento da arrecadação municipal e a relação com o IPTU. Contudo, um aspecto que precisa ser incorporado à discussão diz respeito às despesas municipais. A tabela 14 mostra a evolução das despesas totais do município e as despesas com educação. Nota-se que as despesas tiveram crescimento

contínuo, enquanto investimentos na educação apresentaram queda. A queda do investimento em educação, por meio de alocação de recursos na área é especialmente sensível no momento em que o município possui metas a cumprir do Plano Municipal de Educação (2014-2024).

Tabela 14 – Relação entre Despesa Total e as Despesas com Educação. Município de Mariana, 2017 a 2020 em milhões de reais correntes.

Ano corrente	Despesa total de Mariana (A)	Taxa de crescimento da despesa total (B)	Despesa com educação em Mariana (C)	Taxa de crescimento da despesa com educação (D)	% da despesa com educação sobre o total arrecadado (C/D)
2017	R\$ 202,0	0,00%	R\$ 58,7	0,00%	24,32%
2018	R\$ 204,2	1,09%	R\$ 59,6	1,61%	23,29%
2019	R\$ 267,6	31,03%	R\$ 72,1	20,97%	21,08%
2020	R\$ 306,0	14,34%	R\$ 60,4	-16,31%	16,83%
		Taxa de Crescimento acumulada: 46,45%		Taxa de crescimento acumulada: 6,27%	Média anual: 21,38%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência de Mariana-MG.

A tabela 14 apresenta algumas informações que podem contribuir para a compreensão dos gastos municipais. Entre 2017 a 2020, na coluna A, a despesa municipal seguiu a evolução das receitas, ou seja, aumentou. Como pode ser observado na coluna C, em 2018, a despesa teve aumento de 1,09% na taxa de crescimento se comparado ao ano anterior, passando de R\$ 202 para R\$ 204,2 milhões. Já em 2019, as despesas municipais apresentaram um aumento bastante expressivo, encerrando o ano com 31,03% de gastos a mais se comparado ao exercício anterior, passando de R\$ 204,2 para R\$ 267,6 milhões. Em 2020, as despesas também tiveram aumento considerável, finalizando o ano com 14,34% de acréscimo, saltando de R\$ 267,6 para R\$306 milhões. Percebe-se que em 2020 as despesas acompanharam o aumento das receitas.

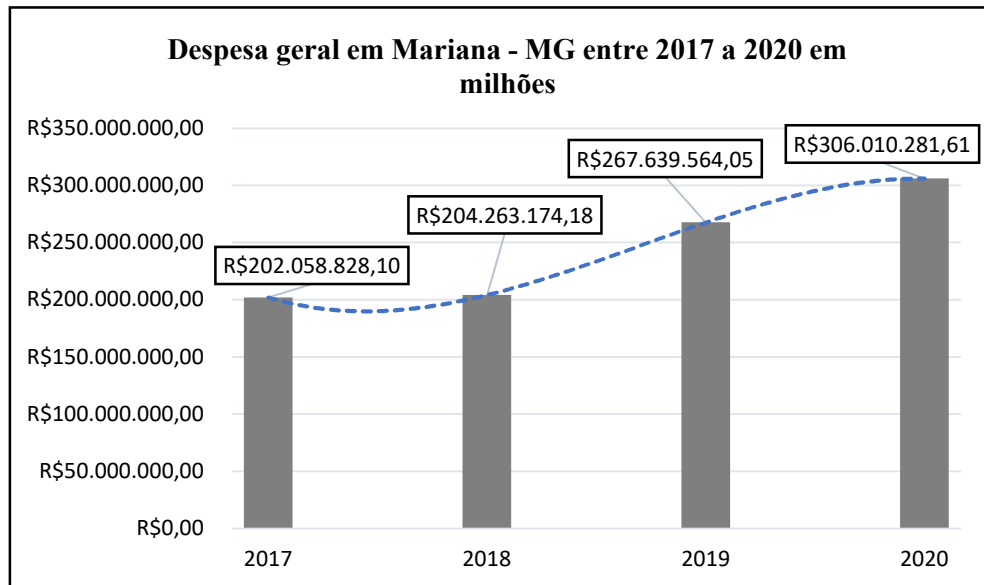
Sobre as despesas com educação, em 2017 e 2018, as alterações foram pouco expressivas; no entanto, em 2019, a arrecadação municipal teve um incremento de 31,03% e a educação somente 20,97%, apresentando um comportamento de diferença de 10,06% em relação à receita do mesmo exercício. Já em 2020, enquanto as despesas totais do município tiveram um aumento de 14,34%, as despesas com educação ficaram negativas em -16,31%.

Percebe-se também, na última coluna da tabela 14, que em todos os anos a despesa com educação ficou abaixo de 25% quando comparado apenas os percentuais. Essa coluna mostra que os investimentos em educação tiveram uma média de 21,38% ao longo de quatro anos,

ficando abaixo do exigido pela legislação, que fixa no mínimo 25% das receitas em educação, não tendo sido possível identificar as possíveis relações causais deste comportamento.

Os gráficos 5 e 6 mostram a evolução das despesas em Mariana entre 2017 e 2020.

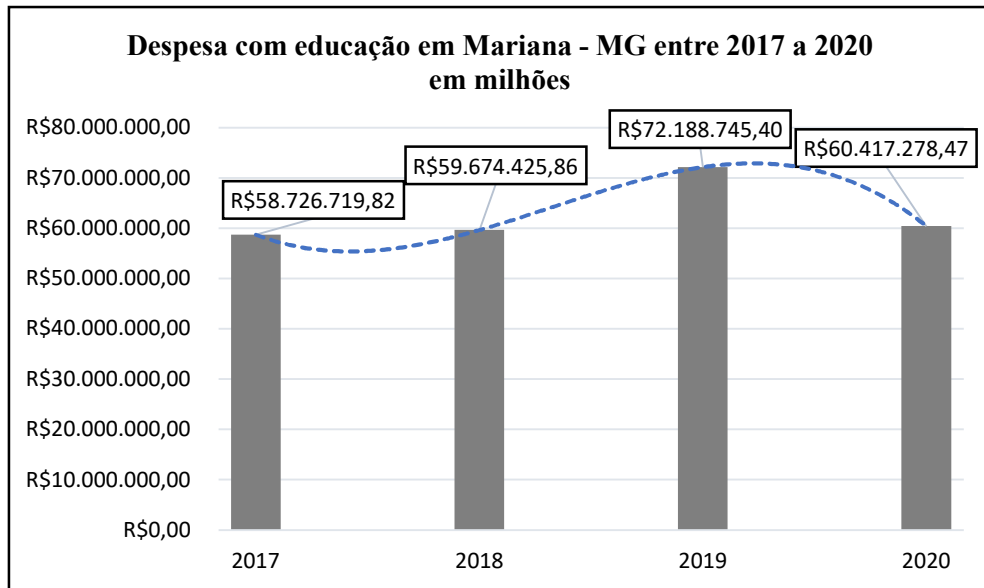
Gráfico 5 – Despesa total municipal. Município de Mariana, 2017 a 2020 em milhões de reais correntes.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência de Mariana-MG.

Pode se notar que no intervalo dos quatro anos examinados, a despesa total do município apresentou um salto de R\$ 202 para R\$ 306 milhões. No entanto, o que chama a atenção é que as despesas em educação não seguiram o mesmo ritmo de crescimento, pelo contrário, em 2020 houve queda considerável, conforme o gráfico 6.

Gráfico 6 – Despesa geral municipal. Município de Mariana, 2017 a 2020 em milhões de reais correntes.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência de Mariana-MG.

O gráfico 6 mostra que os investimentos em educação ao longo de quatro anos tiveram crescimento de apenas 6,27% ante os 46,45% das despesas gerais, representados no gráfico 5. Já os dados da tabela 15 estão relacionados aos valores destinados à educação, especificamente, oriundos do IPTU em Mariana.

Tabela 15 – Comparativo entre os valores investidos em educação e os valores oriundos do IPTU investidos na educação, em milhões de reais correntes, 2017 a 2020

Ano	Despesa com educação em Mariana	Arrecadação de IPTU	Recolhimento mínimo de 25% do IPTU para a educação (CF/88)
2017	R\$ 58,7 milhões	R\$ 2,2 milhões	R\$ 556 mil
2018	R\$ 59,6 milhões	R\$ 2,4 milhões	R\$ 615 mil
2019	R\$ 72,1 milhões	R\$ 2,6 milhões	R\$ 668 mil
2020	R\$ 60,4 milhões	R\$ 1,8 milhões	R\$ 462 mil
	R\$ 250,8 milhões	R\$ 9,0 milhões	R\$ 2,3 milhões

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência de Mariana-MG.

Os valores repassados à Secretaria Municipal de Educação estão amparados pela Constituição Federal, conforme determina o art. 12, ou seja, no mínimo 25% da receita de impostos próprios do município, incluídas as transferências. No caso de Mariana, embora a Lei Orgânica determine que, no mínimo, 30% das receitas sejam investidos na educação, não fica definido que seja de todos os impostos próprios, ou se da receita orçamentária corrente, em

desacordo com a norma maior. Dessa forma, dados da Secretaria Municipal de Fazenda mostram que prefeitura adotou um procedimento de vincular somente 25% do IPTU para a educação e complementar o restante dos 5% com outras fontes (MARIANA, 2021), contrariando o entendimento já consolidado de que uma vez alterados os valores mínimos, o novo valor definido passa a ser o piso de parâmetro.

Os dados mostram que as vinculações obrigatórias, cujos valores são repassados para a educação são relativamente baixos em relação aos valores totais investidos em educação, indo ao encontro de outras pesquisas (AFONSO e CASTRO, 2014; CARVALHO JUNIOR, 2016). Em um cenário de vinculação de 25%, a SME recebeu um total de R\$ 2,3 milhões em quatro anos, decorrentes do IPTU.

Ao se considerar a representatividade desse imposto sobre as despesas totais da SME, o percentual de 25% do IPTU corresponde a 0,92% dos gastos, o que pode ser considerado baixo frente à totalidade de despesas da política educacional. Embora seja pequeno em relação a outras fontes de recurso, esse percentual representa 89% dos gastos com auxílio-alimentação e materiais de consumo de toda a rede de educação de Mariana no ano de 2020, que foi de R\$ 2,6 milhões. Em um exercício hipotético, poderia ser utilizado para a criação de um fundo de amparo educacional, por exemplo. Esses valores do IPTU seriam suficientes para multiplicar por 100 o auxílio financeiro que o município destina a estudantes carentes do município, já que em 2020 a prefeitura gastou R\$ 22,4 mil com essa rubrica.

4.4 O valor do custo aluno

O custo aluno no Brasil é o total de gastos por aluno unitário. A Lei Federal nº 13.005/2014 que regulamenta o Plano Nacional de Educação (PNE), define na estratégia 20.5 que o custo aluno deverá ser calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem. Esse levantamento é realizado pelo Ministério da Educação (MEC) e o valor por custo-aluno é divulgado anualmente no portal do FNDE através de Portarias.

Os dados da tabela 16 mostram a quantidade de alunos no município de Mariana e a tabela 18 apresenta um comparativo entre o custo aluno ano divulgado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para o ensino fundamental I, urbano, baseados nos coeficientes do Fundeb, e, paralelamente, os valores aplicados ao município de Mariana, com a complementação do IPTU, em um cenário de arrecadação ótima.

Tabela 16 - Quantidade de alunos e escolas municipais na sede do município e nos distritos entre 2017 e 2020

Ano	Número de alunos (as)	Total de alunos	Número de escolas
2017	Sede: 4.925	6.109	Sede: 11
	Distritos: 1.184		Distritos: 18
2018	Sede: 5.385	7.288	Sede: 12
	Distritos: 1.903		Distritos: 18
2019	Sede: 4.980	6.769	Sede: 13
	Distritos: 1.789		Distritos: 18
2020	Sede: 5.511	7.316	Sede: 13
	Distritos: 1.805		Distritos: 18

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria Municipal de Educação de Mariana

Um dos primeiros aspectos a se considerar é a oscilação de valores observada em 2020, que, de acordo com a Secretaria de Educação de Mariana, se dá em função da migração de alunos da rede privada para a pública em decorrência da perda de poder de compra da classe média, devido à pandemia. Além disso, no caso de Mariana, tem-se ainda a rotatividade de trabalhadores na mineração, cuja consequência é a alteração no número de matrículas dos filhos (MARIANA, 2020).

A tabela 17 apresenta os valores custo aluno ano praticados em Mariana, considerando os valores transferidos via Fundeb, a média aritmética de valores subarrecadado do IPTU e arrecadação ótima do IPTU.

Tabela 17 – Comparativo entre o custo aluno federal de 1ª a 4ª série, urbano, baseado nos coeficientes do Fundeb; e com a complementação do IPTU de Mariana em reais correntes

Ano	Quant. de alunos em Mariana	Despesa com educação em Mariana	Custo aluno ano via FNDE/Fundeb	Média de valor subarrecadado por aluno-ano via IPTU	Valor aluno hipotético em caso de arrecadação ótima
2017	6109	R\$ 58,7 milhões	R\$ 1.448,00	R\$ 114,58	1.562,58
2018	7288	R\$ 59,6 milhões	R\$ 1.871,00	R\$ 109,76	1.980,76
2019	6769	R\$ 72,1 milhões	R\$ 1.863,00	R\$ 118,18	1.981,18
2020	7316	R\$ 60,4 milhões	R\$ 1.826,00	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência de Mariana-MG e no Portal do FNDE.

As despesas com educação de Mariana e a subarrecadação foram extraídas do Portal da Transparência do município e de dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Fazenda. Já os valores do custo aluno foram extraídos do Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e tiveram como base as portarias: i) Interministerial nº 08, de 26/12/2016;

ii) Interministerial nº 10, de 28/12/2017; iii) Interministerial nº 07, de 28/12/2018; e iv) Interministerial nº 04, de 27/12/2019.

Levando em consideração que a subarrecadação do IPTU entre 2017 e 2019 foi de R\$ 2,3 milhões, cada aluno deixou de receber o investimento R\$ 114,58 em 2017, o que corresponde a 7,91% de perda; R\$ 109,76 em 2018, que representa 5,87%; e R\$ 118,18 em 2019, o que corresponde a 6,34% de perda.

Embora o valor de R\$ 2,3 milhões seja relativamente baixo, ele corresponde a todas as despesas com transporte e merenda escolar de um município como Serra de Saudade, em Minas Gerais, nos anos de 2018 e 2019.

CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo contribuir para a produção científica em torno do IPTU e sua relação com financiamento educacional municipal. Assemelhando-se ao critério utilizado por Alves (2012), em sua tese de doutorado, inicialmente esta pesquisa de mestrado também pretendia analisar três municípios situados na região dos Inconfidentes - Ouro Preto, Mariana e Diogo de Vasconcelos - em Minas Gerais, a fim de examinar aspectos inerentes aos recursos recolhidos e alocados para a educação e também, analisar como se comportou a relação entre IPTU e financiamento local. No entanto, no início dessa pesquisa de mestrado foi entendido que possivelmente o tempo seria curto para uma análise desse porte.

Dessa forma, optou-se por levantar a questão do financiamento da educação dentro de uma perspectiva histórica, delineando o início do processo de financiamento da educação no Brasil pelos jesuítas e incluindo o caminho percorrido nas Constituições Federais. Discutiu-se de forma sucinta a categoria teórica capacidade estatal, buscando ter ferramentas analíticas para examinar as condições de financiamento educacional local e o possível impacto do IPTU nas finanças municipais. A pesquisa foi delineada a partir do levantamento de dados qualitativos da União, estado de Minas Gerais e, principalmente, do município de Mariana, com o objetivo de se analisar a atuação de uma possível subarrecadação do IPTU para o financiamento educacional local.

O primeiro capítulo mostrou que o financiamento da educação apresentou uma trajetória irregular ao longo da história no Brasil e a vinculação de recursos foi inserida na Constituição tardiamente, apenas em 1934, no governo de Getúlio Vargas. Além do caráter tardio, o financiamento educacional ainda foi penalizado pelos avanços e recuos encontrados na vinculação ao longo do século XX, em períodos de governos militares.

Após a Constituição Federal de 88, os municípios passaram a ter expressivas responsabilidades, sobretudo no âmbito das matrículas em um contexto de crescimento acelerado da população no Brasil. Com isso, dificuldades sistemáticas em torno de baixos recursos financeiros e falta de estrutura de toda forma tornaram-se evidentes. Pinto (2012) afirma que a ausência de uma estrutura adequada para tratar as questões da educação contrastou com a possibilidade de melhorias na qualidade da gestão e na otimização de recursos.

A falta de estrutura ou a existência de estruturas precárias é mais recorrente, conforme demonstram os dados educacionais, em municípios do interior e localizados em estados do Norte e Nordeste, onde, por sua vez, se concentram boa parte dos municípios mais pobres. A questão específica do financiamento nos municípios é um campo que abre espaço para diversas

discussões, sobretudo em função das fragilidades das prefeituras e de suas secretarias de educação, e carece ser melhor investigado (PINTO, 2012).

A criação de mecanismos para custear a educação em larga escala também derivou de longos processos, e do ponto de vista histórico, só foram implementados recentemente, a exemplo do Salário-Educação em 1964, Fundef em 1996 e Fundeb em 2006. Todos esses mecanismos surtiram efeitos no sentido de promover justiça social e de ampliar o acesso à educação pública de qualidade.

O segundo capítulo discorreu sobre a capacidade estatal dos municípios brasileiros. A partir do conceito de capacidade estatal, definida por Grin e Abrucio (2017), que toma o conceito como a possibilidade de os entes federados possuírem aparato técnico, humano, fiscal e técnico, como elementos necessários para responder às demandas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988.

As pesquisas do MUNIC/IBGE dos anos de 2015 e 2019 mostraram que o município de Mariana possui fragilidades institucionais, precisando, talvez, avançar em torno da legislação, pois não contém uma série de ferramentas relacionadas à arrecadação como o código de obras, legislação específica sobre concessão de terrenos, legislação sobre direito de superfície e maior regulação em torno da Planta Genérica de Valores (PGV). Essas ferramentas são necessárias para conduzir a gestão do solo, a capacidade técnica e melhorar as políticas em torno dos tributos municipais.

No caso do IPTU, dados do TCE (2017) mostraram também diversas dificuldades municipais, uma delas é que 37% não apresentavam legislação própria para regular o IPTU e apenas 47,02% dos municípios afirmaram ter legislação tributária municipal (leis, decretos e demais normas infralegais) disponível aos seus cidadãos. O maior desafio evidenciado pelo diagnóstico relaciona-se à falta de conhecimento técnico por parte dos prefeitos (TCE-MG, 2019). Fica bastante claro o baixo empenho do poder público em organizar essa tributação de forma consistente e isso implica em menos recursos para a educação, seja via IPTU para municípios com maior incidência urbana, ou o ITR para municípios com maior incidência de áreas rurais.

O terceiro capítulo tratou da legislação do IPTU e de seu contexto no financiamento da educação municipal, que trouxe, dentre outros aspectos, a suspeita de baixo esforço político em torno de melhoria da arrecadação de Mariana. Essa percepção foi possível tendo em vista a ausência de projetos de lei que visassem corrigir as fragilidades encontradas em torno do IPTU. Como descrito no capítulo III, não foi encontrado no site da Câmara de Vereadores de Mariana nenhum Projeto de Lei ou iniciativa parlamentar requerendo a regularização ou taxação de

novos imóveis, atualização das alíquotas atuais, atualização do valor venal dos imóveis ou modernização de setores da prefeitura com vistas a melhorar a gestão deste tributo entre 2017 a 2020. Em contrapartida, houve oito iniciativas parlamentares apresentadas à Câmara Municipal pedindo algum tipo de isenção ou benefício relacionado ao IPTU.

Embora as propostas contemplem algum benefício legítimo, ou não, ao contribuinte, sugere baixo esforço político em melhorar a capacidade de arrecadação do IPTU em Mariana, e um interesse maior em favorecer a população com isenções ou outros tipos de benefício fiscal, possivelmente em busca de maior capital político (AFONSO; ARAUJO; NÓBREGA, 2013).

Já o quarto capítulo trouxe dados sobre o orçamento de Mariana, no qual foi possível constatar que o município sofreu impactos financeiros após o rompimento da barragem de Fundão em 2015, e o recuo orçamentário se configurou nos orçamentos de 2017 e 2018. No entanto, em 2019 e 2020, as receitas tiveram recomposição em função do aquecimento econômico e a arrecadação de IPTU não seguiu o mesmo ritmo. Enquanto a receita municipal obteve taxa de crescimento acumulada de 44,5%, o IPTU apresentou taxa de crescimento negativa, ficando em -11,61%.

Realizar o levantamento do orçamento municipal foi uma tarefa complexa e muitas vezes morosa, visto que há uma variação enorme de fatores. O custo aluno, por exemplo, está coberto por uma grande gama de variáveis: se a escola está em área rural ou urbana, se a escola oferece a modalidade de ensino de tempo integral, se há transporte para determinado grupo de alunos ou não, se a escola apresenta gastos extras por ser do campo ou quilombola, se há maiores gastos em função de atividades pedagógicas ou trabalhos de campo desenvolvido em determinadas disciplinas ou não.

Em Mariana, não foi possível realizar o levantamento exato do custo aluno por uma série de fatores. Alguns alunos carecem de transporte público, outros não. Alguns alunos do mesmo segmento permanecem dois turnos na escola em função da modalidade de ensino de tempo integral, outros não. O custo de transporte também é variável, já que em determinados casos, o veículo utilizado para a educação também é utilizado para outras secretarias.

Constatou-se que os dados e as despesas são fragmentados e a Secretaria de Educação não possui esses dados organizados. A despesa de pessoal fica a cargo da Secretaria de Planejamento; a quantidade de professores e servidores da educação fica a cargo do departamento de recursos humanos; a quantidade de alunos fica a cargo da Secretaria de Educação e registrada no Censo Escolar; os custos com transporte escolar são de responsabilidade da Secretaria de Transportes e os custos com alimentação ficam a cargo da Secretaria de Suprimentos. Essa subdivisão impossibilitou o levantamento, sobretudo em

função da pandemia da COVID-19, quando muitos servidores passaram a trabalhar em *home office*. Foram protocoladas duas solicitações para detalhamento de despesas, mas sem retorno. Outro fator encontrado foi a variação na quantidade de alunos da rede municipal, visto que a cidade é mineradora e a quantidade de moradores e estudantes é variável. Outro fator está ligado a quantidade de alunos que migram da rede privada para a pública e vice-versa. O tipo de alimento também varia de alunos de escola rural, do campo, para alunos de tempo integral ou de áreas urbanas. Todos esses fatores fazem com que os gastos em educação sejam flutuantes. Dessa forma, o que se conseguiu fazer foi uma média aritmética de gastos.

No entanto, a despeito de todas as dificuldades enfrentadas na coleta de dados desta pesquisa, foi possível responder à pergunta inicial, se o IPTU era subarrecadado no município de Mariana. Os dados coletados e analisados demonstraram que há uma subarrecadação do tributo ao longo do período pesquisado, resultante de inadimplência e opções políticas realizadas. A inadimplência foi de 31,34% em média, entre 2017 e 2019, e o município deixou de arrecadar mais de R\$ 2,3 milhões desse tributo e, conseqüentemente, a educação foi penalizada com menor repasse de recursos.

Constatou-se ainda que a inadimplência do IPTU e a conseqüente subarrecadação desse tributo geraram impactos diretos no custo aluno. Entre 2017 e 2019, o município deixou de investir uma média de 6,7% em cada aluno, levando em consideração os valores transferidos via Fundeb.

Certamente, esta pesquisa trouxe elementos importantes para a compreensão do financiamento educacional no Brasil e no âmbito local. Em função da complexidade no entorno das políticas públicas e das questões relacionadas aos impostos sobre propriedade, esse campo de pesquisa carece de maior investigação, inclusive em outros municípios do país, visto que há poucos estudos sobre a relação entre IPTU e educação pública.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto R.; ARAÚJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. **O IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente**. Rio de Janeiro: FGV, 2013. 79p. (FGV Projetos/ IDP; v. 4)
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. ARAUJO, Erika Amorim. NOBREGA Marcos Antônio Rios da. **O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no Brasil. Um Diagnóstico sobre o Grau de Aproveitamento do Imposto como Fonte de Financiamento Local**. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- AFONSO, J.R.; CASTRO, K.P. A Dificuldade Para Financiamento Municipal Via Imposto Sobre Propriedade Urbana No Brasil. In: **III JORNADAS IBERO-AMERICANAS DE FINANCIAMENTO LOCAL**, 2014, São Paulo. Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso, ago. 2014, p. 1–20.
- ALVES, Thiago. **Desenvolvimento de um modelo de previsão para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade: uma aplicação a municípios de Goiás**. USP, 2012
- ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto do Fundeb. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S.l.], v. 10, out. 2020. ISSN 2236-5907. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/104091>. Acesso em: 11 out. 2020.
- ALVES, T.; SILVEIRA, A. D.; SCHNEIDER, G. Financiamento da educação básica: o grande desafio para os municípios. **Retratos da Escola**, v. 13, p. 391-413, 2019.
- ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na Federação Brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, núm. 24, jun;, 2005, pp. 69-85. Universidade Federal do Paraná Curitiba, Brasil
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, pág. 587-620, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582010000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 03 de março de 2020.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, DF: Senado, 1988.
- CALLEGARI, Cesar. **O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo** - 5.ed. atual. e ampliada., 2010.
- CARVALHO E COSTA, Camilla Fagner de; VIEIRA, Jeferson de Castro. Teoria da Tributação Ótima: Contribuições para a Realidade Brasileira. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 25, n. 2, e190238, 2021. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552021000200303&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 de fev. 2021.

CARVALHO JUNIOR, P. H. B. A Administração Tributária do IPTU e seu Impacto na Efetivação do Estatuto da Cidade. In: Marco Aurélio Costa. (Org.). **O ESTATUTO DA CIDADE E A HABITAT III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. 1ed. Brasília: Ipea, 2016, v. 4, p. 207-232.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e direito à educação no Brasil: um histórico pelas Constituições**. Belo Horizonte: Mazza, 2014.

CRUZ, Rosana Evangelista da; JACOMINI, Márcia Aparecida. Produção acadêmica sobre financiamento da educação: 2000-2010. **Rev. Bras. Estud. Pedagog.**, Brasília, v. 98, n. 249, p. 347-370, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-66812017000200347&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 02 de out. 2019.

DE RESENDE, Antônio José Calhau. Autonomia municipal e Lei Orgânica. **Cadernos da Escola do Legislativo e ISSN: 2595-4539**, [S.l.], v. 10, n. 15, p. 7-42, nov. 2019. ISSN 2595-4539. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-le/article/view/250>. Acesso em: 07 de mar. 2021.

DUARTE, Tiago Andrade. **Análise dos efeitos do IPTU sobre a qualidade do ensino: um estudo comparativo das cidades de Uiraúna, Poço Dantas e Joca Claudino**. Trabalho de conclusão de curso – Universidade Federal de Campina Grande – Sousa-PB, 2019.

ECHER, Isabel Cristina. A revisão de literatura na construção do trabalho científico. **Revista gaúcha de Enfermagem**. Porto Alegre. Vol. 22, n. 2 (jul. 2001), p. 5-20, 2001.

FARENZENA, Nalu. Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. **Revista de Letras e História**. Canoas, RS. Vol. 19, n. 40 (maio/ago. 2017), p. 139-157. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/3019>. Acesso em: 07 de mar. 2021.

FIANI, R., 2014. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: A. GOMIDE & R. PIRES, eds. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA.

CASTRO, Jorge Abrahão de. VALENTE, Jose. MOSTAFA, Joana. **Financiamento da educação: necessidades e possibilidades**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília, 2011

FLOETER, Roberto de Almeida. **A eficácia do IPTU progressivo como instrumento de planejamento urbano: a experiência do município de Assis, SP**. 2007. 129 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

GOMES, EMERSON CESAR DA SILVA. **Fundamentos das Transferências Intergovernamentais. Direito Público**, [S.l.], v. 6, n. 27, ago. 2010. ISSN 2236-1766. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/1565/931>. Acesso em: 01 de out. 2020.

GOMIDE, A.A; MACHADO, R; PEREIRA, A. K. **O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica.** Soc. e Cult., Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

GRIN, Eduardo Jose. ABRUCIO, Fernando Luiz. **O que dizer das capacidades estatais dos municípios brasileiros em um contexto de descentralização de políticas?** São Paulo, 01 de agosto de 2017.

JACOMINI. A.M; GIL.J; CASTRO. E.C. Lei do Piso e a jornada: o trabalho docente nos estados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 25, p. 259-273, jan./mai. 2019. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

LOURENÇO, Vladimir Rossi. **Materialidade e base de cálculo do IPTU.** Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

MESQUIDA, Peri. Catequizadores de índios, educadores de colonos, Soldados de Cristo: formação de professores e ação pedagógica dos jesuítas no Brasil, de 1549 a 1759, à luz do Ratio Studiorum. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 48, p. 235-249, junho 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602013000200014&lng=en&nrm=iso. Acesso em 05 set. 2020.

NETO, Francisco S. B. Farias. **Natureza jurídica da lei orgânica municipal: Implicações juspolíticas de um conceito em construção.** Trabalho de conclusão de curso. Universidade Federal de Roraima. Boa vista -RR, 2016.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Uma dimensão avaliativa do Fundef: a desigualdade regional. **Educ. rev. [conectados]**. 2003, n. 22. pp.139-151. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104. Acesso em: 10 de out. 2020.

PERES, Ursula Dias. Os custos da educação: questões relevantes para governos e sociedade civil. **Feata. Rev.** 2016. Disponível em: http://www.feata.edu.br/downloads/revistas/economiaepesquisa/v9_artigo01_custos.pdf. Acesso em: 10 de set 2019.

PINTO, J. M. **O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade.** Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

PINTO, J.M.R; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS Revista Científica** [en línea]. 2006, 8 (1), 23-46 [fecha de Consulta 15 de Octubre de 2020]. ISSN: 1517-1949. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71580102>. Acesso em: 08 set. 2020.

PINTO, José Marcelino Rezende. **Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios.** Cad. Pesqui., São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, set. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742014000300008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 03 abr. 2020.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, Dec. 2018. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400846&lng=en&nrm=iso. Acesso em 04 jul. 2020.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação básica A divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília. V. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em 10 de out. 2019.

PORTES, Écio Antônio; SANTOS, Apolliane Xavier Moreira dos. Aspectos da educação e do êxodo rural em Minas Gerais (1950–1970). **Caderno de História da Educação**, v. 11, n. 2, p. 409-15, jul./dez. 2012.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Van Luc. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa, Gradiva Publicações, 1995.

SANTOS, D. D. P.; VIEIRA, H. R. **Financiamento da educação básica no brasil: algumas reflexões**. Revista on-line de Política e Gestão Educacional, nº 9, p. 227-237, 2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Glauco Peres da. **Desenho de Pesquisa**. Coleção Metodologias de Pesquisa. Brasília: Enap, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO. Sistema de Bibliotecas e Informação. **Guia para normalização de trabalhos acadêmicos**. Ouro Preto, 2019. Disponível em: <https://www.repositorio.ufop.br/>. Acesso em: 05 de julho de 2020.

VIEIRA, A. B; MELAZZO, E S. **Introdução ao conceito de segregação socioespacial**. Formação (Online), v. 1, n. 10. p. 161-174, 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

ANEXOS

ANEXO A – Gastos gerais no município de Mariana com Educação em 2017

(continua)

Grupo	Elemento	Orçado (R\$)	Orçado atualizado (R\$)	Liquidado (R\$)	Liquidado (%)	Pago (R\$)	Pago (%)
INVESTIMENTOS	52 - Equipamentos e Material Permanente	160.500,00	364.286,00	316.250,00	86,81	316.250,00	86,8
INVESTIMENTOS	Despesa sem movimentação neste período	1.481.200,00	480.390,21	0	0	0	0
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	14 - Diárias - Civil	13.000,00	9.758,00	9.758,00	100	9.758,00	100
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	18 - Auxílio Financeiro a Estudantes	150.000,00	295.791,80	295.791,07	100	262.411,00	88,7
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	30 - Material de Consumo	2.710.700,00	3.058.859,50	2.874.306,70	93,97	2.800.841,95	91,6
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	281.000,00	374.502,04	374.502,03	100	286.166,88	76,4
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	5.012.500,00	8.284.696,64	7.748.524,11	93,53	7.113.178,88	85,9
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	41 - Contribuições	0	24.500,00	24.500,00	100	0	0
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	46 - Auxílio-alimentação	4.217.000,00	2.085.609,17	2.085.547,68	100	1.924.256,53	92,3
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	40.000,00	8.025,00	8.025,00	100	7.365,00	91,8
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	14.000,00	60.448,82	60.447,82	100	60.447,82	100
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	93 - Indenizações e Restituições	0	52.730,38	52.730,38	100	52.730,38	100

(conclusão)

OUTRAS DESPESAS CORRENTES	Despesa sem movimentação o neste período	131.000,0 0	10.315,92	0	0	0	0
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	04 - Contratação por Tempo Determinado	10.006.30 0,00	6.141.277,7 7	6.141.259,9 0	100	5.814.977,1 2	94,7
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	29.768.00 0,00	36.432.180, 27	36.155.350, 23	99,24	33.419.972, 20	91,7
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	13 - Obrigações Patronais	6.256.800 ,00	7.108.543,0 9	7.108.524,3 5	100	6.001.579,3 2	84,4
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	0	11.398,58	11.398,58	100	11.398,58	100
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	94 - Indenizações e Restituições Trabalhistas	0	55.916,00	55.894,14	99,96	55.894,14	100
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	Despesa sem movimentação o neste período	133.000,0 0	43,38	0	0	0	0
Total de gastos em Mariana de forma geral						R\$ 202.058.828,10	100%
Total gasto em Mariana somente com Educação						R\$ 58.726.719,82	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal de Transparência de Mariana.

ANEXO B – Gastos gerais no município de Mariana com Educação em 2018
(continua)

Grupo	Elemento	Orçado (R\$)	Orçado atualizado (R\$)	Liquidado (R\$)	Liquidado (%)	Pago (R\$)	Pago (%)
INVESTIMENTOS	51 - Obras e Instalações	500.000,00	744.104,00	130.154,92	17,49	130.154,92	17,5
INVESTIMENTOS	52 - Equipamentos e Material Permanente	500.000,00	38.957,00	18.957,00	48,66	18.957,00	48,7
INVESTIMENTOS	93 - Indenizações e Restituições	0	196.944,55	196.944,55	100	196.944,55	100
INVESTIMENTOS	Despesa sem movimentação neste período	540.000,00	0	0	0	0	0
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	14 - Diárias - Civil	5.000,00	4.779,70	3.746,00	78,37	3.746,00	78,4
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	18 - Auxílio Financeiro a Estudantes	250.000,00	164.719,00	164.719,00	100	150.344,00	91,3
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	30 - Material de Consumo	3.014.000,00	2.939.445,88	2.140.893,92	72,83	2.069.513,28	70,4
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	264.000,00	451.477,12	419.161,24	92,84	413.874,57	91,7
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	7.266.000,00	8.650.140,69	7.326.395,41	84,7	6.471.133,73	74,8

(continuação)

OUTRAS DESPESAS CORRENTES	46 - Auxílio- alimentação	3.045.000, 00	2.017.137, 64	1.987.427, 45	98,53	1.823.027,8 9	90,4
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	47 - Obrigações Tributárias e Contributi vas	5.000,00	12.855,00	12.293,22	95,63	12.293,22	95,6
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	4.000,00	119.264,80	119.264,80	100	119.264,80	100
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	Despesa sem movimenta ção neste período	939.000,00	178.000,00	0	0	0	0
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	04 - Contratação por Tempo Determina do	6.560.000, 00	7.401.942, 22	7.386.973, 77	99,8	6.786.298,8 0	91,7
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	11 - Venciment os e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	29.310.000 ,00	38.234.160 ,50	37.954.695 ,78	99,27	35.166.860, 62	92
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	13 - Obrigações Patronais	8.548.000, 00	7.333.503, 35	7.066.852, 86	96,36	5.487.603,5 9	74,8
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	94 - Indenizações e Restituições Trabalhistas	30.000,00	191.462,33	165.886,67	86,64	90.445,48	47,2

(conclusão)

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	Despesa sem movimentação neste período	3.220.000,00	207.704,00	0	0	0	0
Total de gastos em Mariana de forma geral					R\$ 204.263.174,18		100%
Total gasto em Mariana somente com Educação					R\$ 59.674.425,86		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal de Transparência de Mariana.

ANEXO C – Gastos gerais no município de Mariana com Educação em 2019

(continua)

Grupo	Elemento	Orçado (R\$)	Orçado atualizado (R\$)	Liquidado (R\$)	Liquidado (%)	Pago (R\$)	Pago (%)
INVESTIMENTOS	51 - Obras e Instalações	70.000,00	61.300,00	0	0	0	0
INVESTIMENTOS	52 - Equipamentos e Material Permanente	356.500,00	388.317,00	350.750,55	90,33	231.580,55	59,6
INVESTIMENTOS	Despesa sem movimentação neste período	400.000,00	158.360,00	0	0	0	0
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	14 - Diárias - Civil	7.000,00	5.800,00	5.740,00	98,97	5.740,00	99
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	18 - Auxílio Financeiro a Estudantes	156.000,00	156.000,00	91.044,84	58,36	83.624,36	53,6
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	30 - Material de Consumo	2.408.200,00	2.828.604,78	2.383.368,24	84,26	2.359.963,62	83,4
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	32 - Material, Bem ou Serviço p/ Distribuição Gratuita	0	32.400,00	6.629,06	20,46	6.629,06	20,5
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	300.000,00	396.425,62	373.465,98	94,21	351.451,73	88,7
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	6.226.200,00	8.538.384,84	8.099.384,68	94,86	8.073.055,52	94,6
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	46 - Auxílio-alimentação	4.165.000,00	1.663.254,22	1.654.860,23	99,5	1.654.860,23	99,5
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	7.000,00	4.000,00	3.960,00	99	3.960,00	99

(conclusão)

OUTRAS DESPESAS CORRENTES	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	6.000,00	497.772,00	495.077,59	99,46	495.077,59	99,5
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	93 - Indenizações e Restituições	0	2.319,32	2.303,81	99,33	2.303,81	99,3
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	Despesa sem movimentação neste período	453.000,00	820.885,00	0	0	0	0
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	04 - Contratação por Tempo Determinado	5.670.000,00	8.378.384,79	8.378.173,91	100	8.248.919,88	98,5
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	30.770.100,00	43.254.060,13	43.225.108,39	99,93	43.225.108,39	99,9
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	13 - Obrigações Patronais	7.545.000,00	7.876.713,76	7.875.278,30	99,98	7.225.937,68	91,7
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	0	31.880,00	30.618,88	96,04	29.496,89	92,5
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	94 - Indenizações e Restituições Trabalhistas	40.000,00	194.742,80	191.036,09	98,1	191.036,09	98,1
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	Despesa sem movimentação neste período	5.320.000,00	1.335,00	0	0	0	0
Total de gastos em Mariana de forma geral						R\$ 267.639.564,05	100 %
Total gasto em Mariana somente com Educação						R\$ 72.188.745,40	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal de Transparência de Mariana.

ANEXO D – Gastos gerais no município de Mariana com Educação em 2020

(continua)

Grupo	Elemento	Orçado (R\$)	Orçado atualizado (R\$)	Liquidado (R\$)	Liquidado (%)	Pago (R\$)	Pago (%)
INVESTIMENTOS	52 - Equipamentos e Material Permanente	500.000,00	3.334.794,48	2.250.771,39	67,49	171.584,70	5,15
INVESTIMENTOS	61 - Aquisição de Imóveis	0	1.305.670,00	1.305.670,00	100	0	0
INVESTIMENTOS	Despesa sem movimentação neste período	2.207.000,00	91.407,18	0	0	0	0
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	14 - Diárias - Civil	8.000,00	1.080,00	1.080,00	100	1.080,00	100
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	18 - Auxílio Financeiro a Estudantes	0	22.423,00	22.423,00	100	19.433,00	86,7
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	30 - Material de Consumo	1.371.000,00	2.424.223,37	1.123.218,17	46,33	1.057.735,46	43,6
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	322.000,00	330.132,55	323.726,67	98,06	297.162,12	90
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	6.750.000,00	14.143.912,76	6.068.025,91	42,9	5.989.018,33	42,3
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	46 - Auxílio-alimentação	1.625.000,00	1.653.815,62	1.502.495,86	90,85	1.501.372,70	90,8
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	10.000,00	100	100	100	100	100
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	0	482.336,30	482.336,30	100	482.336,30	100

(conclusão)

OUTRAS DESPESAS CORRENTES	93 - Indenizações e Restituições	0	34.780,66	34.780,66	100	34.780,66	100
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	Despesa sem movimentação neste período	3.509.200,0 0	2.391.500,0 0	0	0	0	0
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	04 - Contratação por Tempo Determinado	8.183.800,0 0	10.350.611, 68	9.667.248,0 5	93,4	9.300.676,4 1	89,9
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	26.525.000, 00	39.795.213, 68	36.650.295, 14	92,1	33.456.860, 86	84,1
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	13 - Obrigações Patronais	8.468.000,0 0	8.102.542,0 0	7.462.511,9 4	92,1	7.459.694,0 4	92,1
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	92 - Despesas de Exercícios Anteriores	0	30.000,00	28.730,95	95,77	28.730,95	95,8
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	94 - Indenizações e Restituições Trabalhistas	48.000,00	1.672.505,0 0	649.289,01	38,82	616.712,94	36,9
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	Despesa sem movimentação neste período	12.973.000, 00	14.486,00	0	0	0	0
Total de gastos em Mariana de forma geral						R\$ 306.010.281,61	100 %
Total gasto em Mariana somente com Educação						R\$ 60.417.278,47	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal de Transparência de Mariana.

ANEXO E – Transferências totais ao município de Mariana via Tesouro Nacional no ano de 2017

Sequência	Transferência	Valor Consolidado
1	CIDE-Combustíveis - CIDE/Combustível	R\$ 118.645,66
2	FEX	R\$ 563.427,14
3	FPM	R\$ 24.759.773,17
4	FUNDEB – COUN	R\$ 0,00
5	FUNDEB – FPE	R\$ 1.213.258,78
6	FUNDEB – FPM	R\$ 3.746.525,42
7	FUNDEB – ICMS	R\$ 14.068.729,79
8	FUNDEB - IPI-EXP	R\$ 187.241,94
9	FUNDEB – IPVA	R\$ 1.617.696,25
10	FUNDEB – ITCMD	R\$ 284.387,25
11	FUNDEB – ITR	R\$ 39.831,69
12	FUNDEB - LC 87	R\$ 82.313,64
13	ITR	R\$ 2.310.715,06
14	LC 87/96 (Lei Kandir) - ICMS/LC 87/96 - Lei Kandir	R\$ 443.377,44
15	Royalties – CFM	R\$ 40.448.982,86
16	Royalties – FEP	R\$ 323.037,98
		R\$ 90.207.944,07

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional

ANEXO F – Transferências totais ao município de Mariana via Tesouro Nacional no ano de 2018

Sequência	Transferência	Valor Consolidado
1	CIDE-Combustíveis - CIDE/Combustível	R\$ 94.201,41
2	FPM	R\$ 26.393.119,21
3	FUNDEB – COUN	R\$ 0,00
4	FUNDEB – FPE	R\$ 1.299.288,12
5	FUNDEB – FPM	R\$ 3.972.649,47
6	FUNDEB – ICMS	R\$ 8.855.986,36
7	FUNDEB - IPI-EXP	R\$ 223.619,24
8	FUNDEB – IPVA	R\$ 1.288.657,50
9	FUNDEB – ITCMD	R\$ 129.467,71
10	FUNDEB – ITR	R\$ 40.719,75
11	FUNDEB - LC 87	R\$ 79.716,94
12	IOF-Ouro - IOF Ouro	R\$ 0,00
13	ITR	R\$ 1.889.795,33
14	LC 87/96 (Lei Kandir) - ICMS/LC 87/96 - Lei Kandir	R\$ 337.248,00
15	Royalties – CFM	R\$ 61.757.485,18
16	Royalties – FEP	R\$ 494.519,74
		R\$ 106.856.473,96

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional

ANEXO G – Transferências totais ao município de Mariana via Tesouro Nacional no ano de 2019

Sequência	Transferência	Valor Consolidado
1	Cessão Onerosa – PBAM	R\$ 1.692.461,15
2	CIDE-Combustíveis - CIDE/Combustível	R\$ 57.206,83
3	FPM	R\$ 28.698.240,11
4	FUNDEB – COUN	R\$ 0,00
5	FUNDEB – FPE	R\$ 1.424.475,54
6	FUNDEB – FPM	R\$ 4.348.677,95
7	FUNDEB - ICMS	R\$ 16.787.007,47
8	FUNDEB - IPI-EXP	R\$ 195.803,65
9	FUNDEB - IPVA	R\$ 1.795.989,34
10	FUNDEB - ITCMD	R\$ 319.381,00
11	FUNDEB – ITR	R\$ 40.628,78
12	FUNDEB - LC 87	R\$ 0,00
13	IOF-Ouro - IOF Ouro	R\$ 0,00
14	ITR	R\$ 4.226.629,27
15	LC 87/96 (Lei Kandir) - ICMS/LC 87/96 - Lei Kandir	R\$ 0,00
16	Royalties – CFM	R\$ 54.465.753,70
17	Royalties – FEP	R\$ 498.717,62
		R\$ 114.550.972,41

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional

ANEXO H – Transferências totais ao município de Mariana via Tesouro Nacional no ano de 2020

Sequência	Transferência	Valor Consolidado
1	AFM/AFE - AUX	R\$ 2.458.397,17
2	AJUSTE FUNDEB - FPE	-R\$ 620,77
3	AJUSTE FUNDEB - FPM	-R\$ 1.896,08
4	AJUSTE FUNDEB - ICME	-R\$ 7.288,55
5	AJUSTE FUNDEB - IPIE	-R\$ 86,32
6	AJUSTE FUNDEB - IPVA	-R\$ 780,31
7	AJUSTE FUNDEB - ITCMD	-R\$ 127,78
8	AJUSTE FUNDEB - ITR	-R\$ 17,83
9	CIDE-Combustíveis - CIDE/Combustível	R\$ 47.935,53
10	FEX	R\$ 0,00
11	FPM	R\$ 20.236.887,59
12	FUNDEB - COUN	R\$ 0,00
13	FUNDEB – FPE	R\$ 1.093.134,65
14	FUNDEB – FPM	R\$ 3.355.710,68
15	FUNDEB - ICMS	R\$ 15.610.152,29
16	FUNDEB - IPI-EXP	R\$ 145.880,14
17	FUNDEB - IPVA	R\$ 2.270.153,07
18	FUNDEB - ITCMD	R\$ 277.763,51
19	FUNDEB – ITR	R\$ 41.101,05
20	FUNDEB - LC 87	R\$ 0,00
21	IOF-Ouro - IOF Ouro	R\$ 0,00
22	ITR	R\$ 4.312.003,89
23	LC 173/2020 (PFEC) - LC 173/2020 - PFEC INCISO I	R\$ 879.871,88
24	LC 173/2020 (PFEC) - LC 173/2020 - PFEC INCISO II	R\$ 5.821.843,76
25	LC 87/96 (Lei Kandir) - ICMS/LC 87/96 - Lei Kandir	R\$ 0,00
26	Royalties – CFM	R\$ 55.215.409,69
27	Royalties – FEP	R\$ 361.461,45
		R\$ 112.116.888,71

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional

**ANEXO I – Valores do Fundeb transferidos ao município de Mariana via Tesouro Nacional
no ano de 2017**

Sequência	Transferência	Valor Consolidado
1	FUNDEB - COUN	R\$ 0,00
2	FUNDEB – FPE	R\$ 1.213.258,78
3	FUNDEB – FPM	R\$ 3.746.525,42
4	FUNDEB - ICMS	R\$ 14.068.729,79
5	FUNDEB - IPI-EXP	R\$ 187.241,94
6	FUNDEB - IPVA	R\$ 1.617.696,25
7	FUNDEB - ITCMD	R\$ 284.387,25
8	FUNDEB – ITR	R\$ 39.831,69
9	FUNDEB - LC 87	R\$ 82.313,64
		R\$ 21.239.984,76

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional

ANEXO J – Valores do Fundeb transferidos ao município de Mariana via Tesouro Nacional no ano de 2018

Sequência	Transferência	Valor Consolidado
1	FUNDEB - COUN	R\$ 0,00
2	FUNDEB – FPE	R\$ 1.299.288,12
3	FUNDEB - FPM	R\$ 3.972.649,47
4	FUNDEB - ICMS	R\$ 8.855.986,36
5	FUNDEB - IPI-EXP	R\$ 223.619,24
6	FUNDEB - IPVA	R\$ 1.288.657,50
7	FUNDEB - ITCMD	R\$ 129.467,71
8	FUNDEB - ITR	R\$ 40.719,75
9	FUNDEB - LC 87	R\$ 79.716,94
		R\$ 15.890.105,09

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional

ANEXO K – Valores do Fundeb transferidos ao município de Mariana via Tesouro Nacional no ano de 2019

Sequência	Transferência	Valor Consolidado
1	FUNDEB - COUN	R\$ 0,00
2	FUNDEB – FPE	R\$ 1.424.475,54
3	FUNDEB – FPM	R\$ 4.348.677,95
4	FUNDEB – ICMS	R\$ 16.787.007,47
5	FUNDEB - IPI-EXP	R\$ 195.803,65
6	FUNDEB – IPVA	R\$ 1.795.989,34
7	FUNDEB - ITCMD	R\$ 319.381,00
8	FUNDEB – ITR	R\$ 40.628,78
9	FUNDEB - LC 87	R\$ 0,00
		R\$ 24.911.963,73

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional

ANEXO L – Valores do Fundeb transferidos ao município de Mariana via Tesouro Nacional no ano de 2020

Sequência	Transferência	Valor Consolidado
1	FUNDEB - COUN	R\$ 0,00
2	FUNDEB – FPE	R\$ 1.093.134,65
3	FUNDEB – FPM	R\$ 3.355.710,68
4	FUNDEB – ICMS	R\$ 15.610.152,29
5	FUNDEB - IPI-EXP	R\$ 145.880,14
6	FUNDEB – IPVA	R\$ 2.270.153,07
7	FUNDEB - ITCMD	R\$ 277.763,51
8	FUNDEB – ITR	R\$ 41.101,05
9	FUNDEB - LC 87	R\$ 0,00
		R\$ 22.793.895,39

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional