

ICMS EDUCACIONAL E POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY DE REGULAÇÃO POR RESULTADOS E CONTROLE NOS ESTADOS DAS AMAZÔNIAS BRASILEIRA

ICMS EDUCATION AND THE ACCOUNTABILITY POLICY OF REGULATION BY RESULTS AND CONTROL IN THE
BRAZILIAN AMAZON STATES

LA EDUCACION ICMS Y LA POLITICA DE RENDICION DE CUENTAS DE REGULACION POR RESULTADOS Y
CONTROL EN LOS ESTADOS DE LA AMAZONIA BRASILEÑA

Rosilene Lagares

Doutora e Mestre em Educação. Professora da Universidade Federal do Tocantins, Campus de Palmas: Curso de Pedagogia, Programas de Pós Graduação em Educação: Mestrado acadêmico e Doutorado em Educação na Amazônia PGEDA/Rede Educante. Membro do NDE Pedagogia. Coordenadora da Linha de Pesquisa Estado, Políticas Públicas e Gestão da Educação do PGEDA. Líder do Grupo de Estudo, Pesquisas e Extensão em Educação Municipal na UFT (GepeEM), cadastrado no CNPQ/CAPEs. Coordenadora do Observatório de Sistemas e Planos de Educação no Tocantins (ObsPE). Vice-Presidente da Anpaee-Região Norte. Filiada da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped) e da Associação Nacional de Administração em Educação (Anpae). Tutora do Programa de Educação Tutorial do Curso Pedagogia do Campus de Palmas da UFT (PET PedPalmas). Membro do Fórum Estadual de Educação do Tocantins (FEE-TO), representando a UFT. lagaresrose@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-2959-5573>

Ítalo Bruno Paiva Gonçalves

Doutorando em Educação na Amazônia PGEDA/Rede Educante (UFT), Mestre em Educação (UFT, 2022). Graduado em História (UFG, 2009) e Professor da Educação Básica do Sistema Estadual de Ensino do Tocantins desde 2010. Membro do grupo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Educação Municipal na UFT (GepeEM), cadastrado no CNPQ/CAPEs. Membro do Observatório de Sistemas e Planos de Educação do Tocantins (ObsPE). Filiado a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped) e a Associação Nacional de Administração em Educação (Anpae). Membro do Conselho Estadual de Educação Escolar Indígena do Tocantins (CEEI-TO) e do Fórum Estadual de Educação (FEE-TO). italobpg@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-4285-1669>

Celestina Maria Pereira de Souza

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Graduada em Processamento de

Dados pela Universidade Estadual do Tocantins (Unitins). Licenciada em Matemática pela Universidade Estadual do Tocantins (UFT). Professora da Rede Estadual de Educação do Tocantins. Membro do grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal na UFT (GepeEM), cadastrado no CNPQ/CAPEs. Membro do Observatório de Sistemas e Planos de Educação do Tocantins (ObsPE). Filiado a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped) e a Associação Nacional de Administração em Educação (Anpae). celestinasouza@seduc.to.gov.br

 <https://orcid.org/0000-0002-3674-5560>

Diogo Teixeira de Castro Silva

Mestrando em Educação (PPGE/UFT). Graduado em Pedagogia (UFT/CUP, 2013). Professor efetivo da Rede Municipal de Educação em Palmas - TO desde 2014. Integrante do Grupo de Estudo, Pesquisas e Extensão em Educação Municipal na UFT (GepeEM), cadastrado no CNPQ/CAPEs. Membro do Observatório de Sistemas e Planos de Educação do Tocantins (ObsPE). Integrante da Pesquisa em Rede: Afirmação da accountability na gestão da educação pública: reatamentos no plano da democratização. Pesquisador da Rede Colaboração Tocantins/Programa de Institucionalização e Gestão de Sistemas Municipais de Ensino/Educação (PRISME). Associado a Associação Nacional de Administração em Educação (Anpae). diogotcs@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0008-8812-4564>

Recebido em: 01/04/2024

Aceito em: 01/09/2024

Publicado em: 30/11/2024

RESUMO:

O estudo tem por objetivo discutir a respeito dos dispositivos da *accountability* presentes nas leis e decretos referentes ao Imposto de Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de

Comunicação (ICMS) Educacional dos estados da região norte do Brasil/amazônias (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins). A pesquisa documental e a revisão bibliográfica revelam que a centralidade da política na grande maioria dos estados nortistas, é com o resultado do desempenho dos estudantes nas avaliações de larga escala, o que configura as ações do Estado Avaliador, marcadas por mecanismos de regulação que forjam novas

relações de poder e controle pelo Estado por meio de programas e políticas educacionais. Conclui-se que são necessários sistemas avaliativos democráticos e transparentes, portanto, alternativos aos interesses do capital, sem perder de vista a essência da escola em propiciar os meios necessários para acessar o saber científico.

PALAVRAS-CHAVE: *accountability*, ICMS e/na educação; amazônidas.

Introdução

A crise econômico-social-administrativa, decorrente, sobretudo do petróleo na década de 1970, questionou o papel do Estado em alguns países ocidentais capitalistas, até então, assentados e interligados pelas dimensões: econômica, social e administrativa. A primeira dimensão diz respeito às políticas keynesianas, caracterizada pela intervenção estatal na economia para garantir emprego e atuar em setores estratégicos. A dimensão social, marcada pelo *Welfare State* ou o Estado de Bem-Estar Social, caracteriza-se por políticas públicas sociais em setores como da educação, saúde, habitação. E, a dimensão administrativa do Estado, com forte influência do modelo burocrático weberiano, marcado pela impessoalidade, neutralidade e racionalidade (Abrucio, 1997).

Ainda, de acordo com Abrucio (1997), a crise gerou consenso sobre o papel e a atuação do Estado, produzindo reformas diversas no plano econômico, culminando na redução dos gastos públicos e afetando significativamente a área social e a redefinição das suas funções no aspecto da administração pública, com a introdução em larga escala do modelo gerencial, inicialmente, nos países anglo-saxão, Europa Continental e Canadá, sob o argumento de o Estado ter o maior controle dos gastos públicos e ofertar os serviços públicos de qualidade, incorporando a este modelo a lógica do mercado. Todavia, para Antunes (2011, p. 5), esse cenário não significa “redução da centralidade da ação, do papel e do poder do Estado”, mas a redefinição e reorientação do Estado.

Nessas circunstâncias, ganha espaço a regulação, composta por diversos mecanismos institucionalizados, que promovem a reprodução e a manutenção das estruturas econômicas e sociais vigentes. A partir da década de 1980, de acordo com Afonso (2000, p. 49), o interesse dos governos neoliberais pela avaliação “começou a ser traduzido pela expressão ‘Estado avaliador’, que configura a admissão da lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelo de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos”. Tal modelo de

privatização conduziu mudanças substantivas no papel do Estado em nível local e nacional, induzindo a criação de mecanismos de controle e responsabilização sofisticados. Nesse sentido, a avaliação é um pré-requisito para que sejam efetivados esses mecanismos, uma vez que permite criar indicadores e aferir performances como meio de racionalização, por exemplo, para regular a transferência de recursos financeiros condicionada aos resultados avaliativos e instrumento para diminuir os compromissos e as responsabilidades do Estado, assim “avaliação passou a servir como instrumento de desregulação social e foi uma forma de introduzir a lógica do mercado na esfera do Estado e da educação pública” (Afonso, 2020, p. 50).

Segundo Barroso (2005, p. 732), no âmbito da educação, as medidas adotadas por este Estado reconfigurado estão assentadas em três direções: a) racionalidade técnica alimentada por um discurso de modernização, desburocratização e combate a ineficiência do Estado, pautado pelos princípios da Nova Gestão Pública baseada na meritocracia, cujo campo de atuação é controle indireto, por meio dos resultados das avaliações em larga escala, deslocando de um “controle direto sobre os processos, por um controle remoto, e a *posteriori* baseado nos resultados”; b) privatização da educação pública, cujo discurso alimenta o conceito de “desregulação” versus “regulação”, que pretende substituir a regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada no sistema público de ensino, o que, para Schneider e Ribeiro (2020, p. 729), “aumenta ainda mais a dualidade educacional por focalizar não o bem comum, mas apenas o de alguns”; e c) múltiplas regulações da educação, com gestores escolares, pais, estudantes, comunidades chamados para contribuírem nos resultados educacionais da escola. Por isso, Barroso (2005, p. 735) diz que “Estas instâncias funcionam como uma espécie de ‘nós da rede’ de diferentes reguladores, e a sua intervenção é decisiva para a configuração da estrutura e dinâmica do sistema de regulação e seus resultados”.

Maroy e Voisin (2013, p. 884-885) concebem a política regulatória por resultado apresentando quatro dimensões em comum: a) a escola é concebida como um “sistema de produção”, nos moldes da economia e das organizações, em que a cada dia se afasta da sua essência enquanto patrimônio de conhecimentos e valores nos aspectos cognitivos e culturais construídos pela humanidade ao longo do tempo; b) governa por números, indicadores e medidas quantificadas; c) a centralização dos diversos instrumentos de avaliação dos resultados e de desempenho dos estudantes (diagnóstica, formativa, somativa) que ensejam a comparação, a publicização e o monitoramento; e d) os aspectos contratuais, financeiros e normativos que organizam as consequências das avaliações dos desempenhos e da prestação de contas, que tem o objetivo de induzir, estimular ou até mesmo obrigar a mudanças nas escolas.

Nessas circunstâncias, no campo da educação foram introduzidos mecanismos de controle, por meio da regulação por resultados, sustentados por um sistema de avaliação externo em larga escala, em que o padrão de qualidade atende o interesse do capital (Nardi, Lagares & Bearzi, 2023). Nesse cenário, temos como exemplo, o "ICMS Educacional", que compõe a cesta do Imposto Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

A Emenda Constitucional (EC) nº 108, de 26 de agosto de 2020, alterou o art. 158 da Constituição Federal (Brasil, 2020a), definindo que pertencem aos municípios sessenta e cinco por cento, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios no mínimo, e até trinta e cinco por cento, de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, dez pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. A Emenda, também, estabeleceu o prazo de dois anos, a partir da sua promulgação, para os estados aprovarem ou adaptarem suas leis, considerando os critérios educacionais na forma do cálculo para distribuição da cota-parte do município na nova distribuição do ICMS.

Barroso (2005, p. 734) defende que a regulação da educação é feita por um "sistema de regulações", considerando a diversidade de fontes e modos de regulação, o que que "faz com que a coordenação, equilíbrio ou transformação do funcionamento do sistema educativo resultem mais da interação dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político". Mais que regulação, é melhor falar de "multi-regulação, já que as ações que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores que muitas vezes se anulam entre si, ou pelo menos, relativizam a relação causal entre princípios, objetivos, processos e resultados".

Do exposto, neste texto, discutimos a respeito dos dispositivos da *accountability* presentes nas leis e decretos referentes ao ICMS Educacional dos estados da região norte do Brasil, que vamos denominar de amazônias em vista que "coexistem várias 'amazônias' dentro da Amazônia brasileira" (Rocha, 2022, p. 7), que é composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Ainda sobre a defesa do termo amazônias, se faz em virtude de compreendermos a sua complexidade que se estende em seu vasto território e na formação humana marcada pela singularidade e ao mesmo tempo pela diversidade (Colares, 2011).

No processo investigativo para sua construção, mobilizamos revisão bibliográfica e pesquisa documental, cujo material expressa e combina intencionalidades, valores e discursos que são constituídos e constituintes de um determinado momento histórico,

que não pode ser resultado da nossa vontade e desejo, mas das condições reais de investigação e inquirição (Evangelista & Shiroma, 2019). A dimensão metodológica da pesquisa está assentada no materialismo histórico-dialético, que considera o real, o “todo vivo” (Ianni, 2011), que nos permite dialogar em suas múltiplas determinações.

A política de *accountability* na educação por controle e resultados

O campo da educação, com a administração das empresas privadas na perspectiva da *accountability*, a administração pública buscando romper com as práticas patrimonialistas, as mudanças tecnológicas relacionadas à reestruturação produtiva, entre outros fatores, foi impactado substantivamente em vários âmbitos, como na avaliação, no currículo, na gestão e na prática pedagógica, os quais foram inseridos na lógica neoliberal do gerencialismo dos recursos e viram-se em meio a definição de indicadores de performance e metas a serem cumpridos pelos profissionais, escolas, sistemas e redes de ensino, em um horizonte neoliberal em que a qualidade é “enquadrada na concepção do isomorfismo, mediante uma força homogeneizadora articulada à ideia de empregabilidade” (Menezes, 2021, p. 44).

Em se tratando, especificamente, da *accountability*, de acordo com Afonso (2009), embora seja um termo polissêmico¹, seu significado está associado a três dimensões autônomas, mas fortemente articuladas, sendo a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, partes indissociáveis de um projeto nacional de educação:

A avaliação pode ser utilizada, entre muitos outros objectivos e funções, como condição *sine qua non* para o desenvolvimento de processos de prestação de contas e de responsabilização (*accountability*). Ou seja, a prestação de contas, como acto de justificação e explicação do que é feito, como é feito e porquê é feito, implica, em muitos casos, que se desenvolva alguma forma ou processo de avaliação ou autoavaliação (mesmo que implícita). (Afonso, 2009, p. 14).

Nesse horizonte, compreendemos que a *accountability* é uma teia complexa de relações e de interdependência. Portanto, quando a prestação de contas solicita a avaliação, esta deverá buscar o máximo da objetividade, para que possa garantir a transparência e o direito à informação. Comumente, essa divulgação é feita a partir de um *ranking* que compara resultados de escolas, que induz a lógica do mercado e a competição entre o público e o privado, o esforço individual, típicos da racionalidade neoliberal (Silva, Silva & Freire, 2022).

¹ O termo *accountability* é de origem anglo-saxão, proveniente do verbo inglês *account*, cujo aparecimento na realidade inglesa especula-se que esteja relacionado a emergência do capitalismo,

O sistema formal de *accountability* no contexto neoliberal, assentado na lógica da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), induz a emergência do *Estado-Avaliador*, cuja centralidade é a criação de mecanismos de controle da organização e da gestão dos sistemas de ensino, na definição de prioridades e de investimento financeiro, um processo que afeta diretamente a criação de instrumentos normativos, a dinâmica de ensino e aprendizagem dos estudantes, a produção de material didático, bem como o trabalho dos professores. Tais práticas de regulação contribuem para um processo de padronização e de organização das instituições de ensino, que têm como fundamento “exclusivo ou predominante, os resultados dos testes estandardizados no âmbito de avaliações externas” (Afonso, 2009, p. 18).

Para Schneider e Nardi (2014), nesta perspectiva de *accountability*, com base em argumentos da ineficácia das práticas pedagógicas e do mau uso da autonomia profissional, o Estado é fortalecido como mecanismo de controle e da racionalização dos investimentos públicos, passando a desempenhar papéis como:

determina os princípios e as bases da avaliação, desenvolve os exames, aplica os testes, corrige-os, afere e divulga os resultados. A partir dos resultados obtidos, as redes e instituições de ensino são compelidas a prestar contas, criando estratégias e implementando ações com vistas a reverter números indesejáveis. Nesse contexto, as avaliações passam a constituir elemento primordial tanto para a tomada de decisões como para a responsabilização, desconsiderando-se na maioria das vezes os percursos individuais das escolas e as condições intra e extraescolares que afetam as possibilidades concretas de melhoria da qualidade educacional. Por outro lado, a imposição para a produção de números favoráveis, em vista de metas educacionais traçadas para cada escola e rede, tem levado instituições de ensino a construir estratégias capazes de alterar os resultados educacionais em, no entanto, encetar mudanças significativas nos processos pedagógicos. (Schneider & Nardi, p.14-15, 2014).

Ainda, de acordo com estes autores, nesse horizonte, as avaliações externas se colocaram como epicentro das políticas públicas, coordenadas pelo Ministério da Educação, por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Entre as justificativas, argumenta-se “em favor de maior transparência nos serviços públicos, políticas públicas de qualidade na educação e alcance de melhores índices consoante parametrização internacional, principalmente, na educação básica” (Lagares & Nardi, 2020, p. 22). Porém, como aponta Freitas (2013), por trás dessa questão da *accountability*, existe um mercado educacional que movimenta trilhões de dólares, cuja engenharia de faturamento está conectada nos diversos setores da sociedade, e com o predomínio de Organismos Multilaterais.

Nessa esteira, o Banco Mundial, de acordo com Santos e Nardi (2023, p. 65), desenvolve uma agenda estratégica destinada aos países periféricos com

recomendações que envolvem “a inclusão de indicadores de resultados educacionais em documentos nacionais e estratégicos; a ênfase às iniciativas de avaliações de aprendizagem; o foco nas conexões entre educação e mercado de trabalho; e a igualdade de acesso à educação de qualidade”.

Essas recomendações estão presentes, por exemplo, na Lei nº 14.113 (Brasil, 2020b), que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de modo mais específico, no Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), a complementação de recursos da União às redes públicas de ensino que cumprirem entre as condicionalidades presentes no art. 14:

- II - participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;
- III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades

Evidencia-se a centralidade da avaliação como política para distribuição de recursos, portanto, de bonificação à rede que cumprir as condições, fato este que estimula a competição e a padronização do ensino e aprendizagem que se voltam para as avaliações estandizadas.

Não obstante, a Emenda nº 108/2020 (Brasil, 2020a) dispõe que os estados têm que adaptar ou elaborar suas leis para inserção dos indicadores educacionais na base de cálculo do ICMS, tomando como referência a melhoria nos resultados de aprendizagem e o aumento da equidade. Em assim sendo, este mecanismo financeiro de competência do estado induz a gestão municipal a planejar políticas públicas educacionais voltadas para o alcance de resultados e o desempenho dos estudantes a partir das avaliações em larga escala, que enseja a responsabilização e a prestação de contas, o que faz da *accountability* um “mecanismo de gestão e de mobilização de medidas” (Nardi, Lagares & Bearzi, 2023, p. 3).

Estes dois atos revelam a normatização de parte da agenda do Banco Mundial, que tem como centralidade a avaliação para fins de fiscalização, controle e distribuição de recursos, uma espécie de política de compensação, que influencia o paradigma de qualidade e de aprendizagem.

A Emenda Constitucional nº 108 (Brasil, 2020a) designou que cada estado brasileiro elabore ou adapte em lei os critérios para distribuição do ICMS Educacional, respeitando o percentual mínimo de dez por cento e que estejam relacionados à melhoria nos resultados de aprendizagem e o aumento da equidade.

Inserido nesse contexto de movimentação normativa para a definição dos critérios de distribuição do ICMS Educacional está a região norte do Brasil, em seus sete estados (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), somando uma população de mais de dezessete milhões de habitantes, aproximadamente, nove por cento da população brasileira, sendo o menor índice populacional por região, enquanto o seu território representa 45% de todo o território nacional (IBGE, 2022).

A movimentação normativa de cada estado do norte brasileiro está representada no quadro que segue.

Quadro 1 — Indicadores de distribuição de ICMS Educacional na região amazônica brasileira

Estado	Indicadores	Percentual
Acre Lei nº 3.976, de 15 de setembro de 2022	I - o nível, a evolução e a taxa de aprovação nas avaliações;	19%
Amapá Lei Complementar nº 120, de 02 de dezembro de 2019	I - Taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano de ensino fundamental; II - Média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem;	18%
Amazonas Decreto nº 47.710, de 29 de junho de 2023	Índice da Qualidade da Educação Municipal - IQEM e o Índice do Porte e Nível Sócio Econômico – IPS. IQEM: .I - desempenho nas provas de avaliação (Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB); II - evolução do desempenho nas provas de avaliação (Sistema de Avaliação da Educação Básica -SAEB); III - taxas de aprovação; IV - taxas de abandono; V - taxas de distorção idade-série. IPS: I - porte de atendimento escolar; II - nível socioeconômico dos alunos	10%
Pará Decreto nº 2.838, de 23 de dezembro de 2022	I - Número de Matrícula II - Taxa de abandono III - Nota do Ideb IV - Taxa de participação no Ideb	10%
Rondônia Decreto nº 27.376, de 29 De julho de 2022.	I - nota média obtida pelos alunos do 2º e do 5º ano do Ensino Fundamental nas avaliações em Língua Portuguesa e Matemática; II – equidade III – participação IV – evolução V – rendimento: taxa de aprovação de 1º ao 5º ano VI – nível socioeconômico	10%
Roraima	I – Nota Saeb de língua portuguesa e matemática do 5º ano Ensino Fundamental; II – Taxa de abandono de 1º ano 5º ano no município;	10%

Lei Complementar nº 311, de 14 de março de 2022	III - Taxa de distorção idade-série de 1º ao 5º ano;	
Tocantins Decreto nº 6.601, de 16 de março de 2023.	I - Política municipal de atendimento a educação infantil na pré-escola e creches para crianças. II - Política municipal de atendimento no ensino fundamental de 9 anos. III - Infraestrutura e transporte escolar. IV - Qualidade da Educação Básica. V - Alfabetização da população com 15 (quinze) anos. VI - Garantir em regime de colaboração a educação superior. VII - Valorização de boas práticas aos profissionais da Educação Básica. VIII - Organização legal e regimental do município.	10%

Fonte: elaboração dos autores, 2024.

Para compreender o volume financeiro do ICMS educacional, utilizamos o Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais do Ministério da Fazenda de 2022 e detalhamos em 25% percentuais a cota-parte do município, temos os valores apresentados na tabela que segue.

Tabela 1 — Valores do ICMS Educacional dos estados amazônicos brasileiro em 2022

Estado	Arrecadação Total ICMS	Cota Parte Município (25%)	Número de Municípios
Acre	R\$ 1.792.449.926,00	R\$ 448.112.481,50	22
Amapá	R\$ 1.353.723.667,00	R\$ 338.430.916,75	16
Amazonas	R\$ 13.944.934.117,00	R\$ 3.486.233.529,25	62
Pará	R\$ 19.974.288.586,00	R\$ 4.993.572.146,50	144
Rondônia	R\$ 5.959.476.272,00	R\$ 1.489.869.068,00	52
Roraima	R\$ 1.596.730.782,00	R\$ 399.182.695,50	15
Tocantins	R\$ 4.485.051.740,00	R\$ 1.121.262.935,00	139
TOTAL	R\$ 49.106.655.090,00	R\$ 12.276.663.772,50	450

Fonte: elaboração dos autores, 2024.

A partir dos dados da tabela estimamos que os valores referentes ao ICMS Educacional que serão repassados em 2025, a partir dos resultados de 2023, representam um montante considerável, com grande impacto no planejamento e orçamento do município. Caso o ente não alcance o que cada estado estabeleceu como critério para distribuição do Imposto, o recurso será distribuído na proporcionalidade com os demais entes que conseguiram os índices, pois a sobra dos recursos não pode ser realocada

para o ano subsequente, o que pode aumentar ainda mais as desigualdades educacionais e econômicas entre os entes federados dentro do mesmo estado.

Em virtude de o texto constitucional não apresentar detalhes sobre a melhoria da aprendizagem e o aumento da equidade e o imposto ser de competência exclusiva do ente estadual, cada estado valeu-se da sua autonomia para definir os indicadores, a porcentagem da cota-parte vinculada a educação e a metodologia de aferição para definir a distribuição do Imposto aos municípios.

Conforme o quadro, os entes federados designaram de modo geral que os seus respectivos indicadores de aprendizagem devem ser aferidos por resultados de desempenho dos estudantes nas avaliações em larga escala nas turmas do 2º ano e 5º ano do Ensino Fundamental, em que três estados (Amazonas, Pará e Roraima) têm como referência os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), enquanto os demais utilizam avaliação dos seus sistemas de ensino (Acre, Amapá, Rondônia e Tocantins), acompanhada de taxa de aprovação e conclusão da etapa.

Portanto, o sistema de avaliação em larga escala é a condicionalidade central para a distribuição da cota-parte do ICMS educacional aos municípios, conforme as orientações da Nota Técnica assinada por dois consultores² do Banco Mundial e disponibilizada no site do governo federal³. Afirma a Nota:

O componente basilar do índice municipal de desempenho da educação é o indicador de Aprendizagem com Equidade (AE), *calculado para cada disciplina e etapa de ensino*. Este indicador é determinado pela *nota média dos alunos*, ponderada pela medida de Equidade da Aprendizagem e pela taxa de participação dos alunos nos exames de língua portuguesa e matemática. (s/p, 2020).

Para Shiroma e Evangelista (2019), antes de avaliar se a política tem um delineamento melhor ou pior, importa captar os estratagemas utilizados no discurso. Nesse sentido, de acordo com a Nota Técnica, cada ente deve criar um Índice de Desempenho da Educação, por meio do sistema de avaliação em larga escala e pela média ponderada da proporção de alunos nas faixas de aprendizagem inadequada. Tal prática tem como objetivos capturar os resultados e definir metas e como os sistemas de ensino devem se comportar, portanto, “trata-se de um índice sintético que reúne numa única fórmula um conjunto de indicadores de resultado e de medidas endereçadas ao controle de comportamentos indesejados” (Shiroma & Evangelista, 2020, s/p).

² Marcelo Barbosa (Consultor do Banco Mundial) e Leandro Costa (Economista Sênior do Banco Mundial).

³ Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acao_informacao/copy_of_pdf/pdf/Nota_Tecnica_RESUMIDA_ICMS_EDUCACIONAL_BM1.pdf

A política de controle de resultados, por meio da avaliação em larga escala, utilizada como critério para a distribuição da cota-parte do ICMS ao município, induz de modo institucionalizado a política de *accountability*, pois responsabiliza o ente e os professores pelo desempenho dos estudantes, padroniza o processo de ensino, de aprendizagem e o material didático, geralmente, em favor dos interesses do capital, pois se reduz a alcançar os níveis de proficiência em língua portuguesa e matemática, secundarizando outros componentes curriculares, espaços, possibilidades e formas de se avaliar. Esse processo de padronização curricular das avaliações externas assume muitas vezes o tom acrítico, como se fosse uma “técnica, cultural e politicamente neutros e, em qualquer circunstância, comparáveis com outras realidades organizativas, culturais e educacionais independentemente das condições e especificidades” (Afonso, 2009, p. 24).

Ainda, de acordo com a Nota Técnica do Banco Mundial, os entes devem evitar em suas fórmulas de cálculos, aspectos que envolvam indicadores de insumos e gastos:

o foco principal do mecanismo de valorização: induzir a busca pelos melhores resultados possíveis, dada a alocação mais eficiente dos recursos disponíveis. Mais gastos e insumos educacionais (número de professores, grau de formação, infraestrutura e equipamentos existentes etc.) não necessariamente implicam melhores resultados educacionais e processos bem desenhados no papel muitas vezes não são bem executados ou mesmo adequados à realidade da rede (baixa eficiência e eficácia). Além disso, tais indicadores são, em geral, passíveis de falseamento e geram custos de monitoramento.

Nesse horizonte, a fórmula de cálculo deve induzir o esforço dos professores e estudantes em melhorar os resultados. Por essa razão, de acordo com Afonso (2009), essas práticas alimentam o *darwinismo social*, que no contexto do ICMS da região amazônica privilegia estudantes, escolas e municípios com maior proficiência de resultado, portanto, o desenvolvimento de uma lógica concorrencial, estimulada pela possibilidade do município conquistar mais recursos financeiros por meio do tributo. Esses resultados, que são informados e divulgados, são vistos como reflexos da qualidade da gestão governamental, cujo peso da responsabilidade é transferido à escola e aos professores.

Podemos dizer que, em relação a metodologia utilizada para calcular a cota-parte do município no ICMS Educacional, de modo geral, os estados da região amazônica brasileira assentaram-se na Nota Técnica do Banco Mundial, o que induz o Estado, de acordo com Nardi e Santos (2023), a acelerar a aprendizagem e implementar novos testes e índices em consonância a responsabilização dos sujeitos envolvidos no processo de ensino e aprendizagem, ao passo que repercute na mudança de perfis de emprego,

habilidades e competências voltadas para o mercado de trabalho e no avanço do setor privado na educação, como meio de reforçar a governança.

Ainda, destacamos que, na Lei do estado do Tocantins, os indicadores educacionais não se reduzem a política de avaliação, pois consideram como parte do cálculo os indicadores de atendimento em outros âmbitos, aproximando-se das metas definidas nos Planos Municipais de Educação: educação infantil, ensino fundamental anos iniciais e finais, alfabetização, regime de colaboração, investimento em infraestrutura, atendimento ao transporte escolar, valorização de boas práticas, organização legal (lei de Sistema Municipal de Ensino e de Conselho Municipal de Educação).

A respeito do Tocantins, os indicadores do ICMS Educacional, tomando como perspectiva Maroy e Voisin (2013), consistem em uma política de *accountability* mais flexível e suave. Nessa direção, assentando-se em Schneider (2017), a hipótese é da inclinação do estado do Tocantins na organização de um sistema mais democrático de *accountability*, envolvendo o compromisso com a melhoria da qualidade da educação básica, uma política descentralizada, a mobilização dos mecanismos de avaliação, a prestação de contas e a responsabilização voltados para a qualidade, não apenas para indicadores de desempenho/resultados. Porém, Lagares (2021, p. 95) adverte que o referido estado apresenta uma “herança patrimonialista, como o mandonismo (a personalização do poder), o clientelismo, o favoritismo e a cultura da corrupção, com a consequente limitação da garantia de direitos e melhorias nos serviços para a população”. Elementos que não podem ser perdidos de vista.

Considerações finais

Ao discutir a respeito dos dispositivos da *accountability* presentes nas leis e decretos referentes ao ICMS Educacional dos estados da região norte do Brasil, as amazônias Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, revelamos que a centralidade da política na grande maioria destes estados é com o resultado do desempenho dos estudantes nas avaliações de larga escala, o que configura as ações do Estado Avaliador, marcadas por mecanismos de regulação que forjam novas relações de poder e controle pelo Estado por meio de programas e políticas educacionais.

A política de *accountability* identificada nas condicionalidades do ICMS Educacional nos referidos estados, com prevalência dos resultados das avaliações externas e responsabilização que induzem o comportamento e práticas da gestão, a homogeneização curricular, pode configurar-se em políticas públicas despolitizadas e tecnicizadas da educação em governar por números de modo factuais.

A regulação por instrumentos que se expressa nas normas do ICMS dos estados das amazônias permite um controle indireto e a distância das práticas educativas (planejamento, gestão, metas de aprendizagem, avaliação, dentre outros), caracterizando-se no controle *a priori* com as normas e *a posteriori* com os resultados.

Os resultados decorrentes do desempenho dos estudantes nas avaliações externas, induzidas não apenas pelo processo de ensino e aprendizagem, mas como obrigatoriedade para receber de recursos do ICMS, serão justificados para decisões políticas e poderão influenciar as agendas dos municípios no planejamento e orçamento da gestão, nos planos educacionais, no currículo, na aquisição de materiais, na definição da proposta pedagógica, no calendário escolar, no modelo de gestão escolar, na formação de professores, entre outros. Dito isto, não significa sermos contrários ao ato de avaliar os estudantes pelos sistemas de avaliação. A defesa é que tenhamos sistemas avaliativos democráticos, transparentes e, portanto, alternativos aos interesses do capital, sem perder de vista a essência da escola em propiciar os meios necessários para acessar o saber científico.

Ademais, seguindo a lógica da recompensação financeira mediante o resultado alcançado pelos estudantes nas avaliações, é provável que aumente a responsabilização 'nos ombros' dos gestores escolares e dos professores, assim como a desigualdade educacional e econômica entre os 450 municípios das regiões amazônicas, pois nessa corrida por recursos nem todos partirão com as mesmas condições e oportunidades.

Referências

- Abrucio, F. L. (1997). *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Editora ENAP.
- Acre. Governo do Estado do Acre. (2022). Lei nº 3.976, de 15 de setembro de 2022. Altera a Lei nº 3.532, de 30 de outubro de 2019, que dispõe sobre os critérios de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, pertencente aos municípios. *Diário Oficial do Estado do Acre*, nº 13.371, Rio Branco, 26 de setembro de 2022.
- Afonso, A. J. (2009). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes standardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, 13, 13-29. <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545>.
- Amapá. Governo do Estado do Amapá. (2019). Lei Complementar Nº 120 de 02 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a distribuição das parcelas do ICMS e outros tributos arrecadados pelo Estado e por este recebidas, pertencentes aos Municípios, de acordo com a Lei Complementar nº 63/90, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amapá*, nº 7.054, Seção 01, Macapá, de 2 de dezembro de 2019.
- Amazonas. Governo do Estado do Amazonas. (2023). Decreto nº 47.710, de 29 de junho de 2023. Regulamente a alínea d, do Inciso II, do art. 1.º da Lei n.º 2.749 de 16 de setembro de 2002 que "DISPÕE sobre os critérios para o crédito das parcelas do produto da arrecadação dos impostos do Estado pertencentes aos Municípios, e

- dá outras providências", e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*, nº 7.054, nº 35.015, Manaus, 29 de junho de 2023.
- Antunes, F. (2011). Governança, reformas do Estado e políticas de educação de adultos em Portugal: pressões globais e especificidades nacionais, tensões e ambivalências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, 92, 3-29, mar. 2011. <https://doi.org/10.4000/rccs.3861>.
- Banco Mundial. Nota Técnica. *Cota Parte da Educação no ICMS: Proposta para um Mecanismo de Valorização da Gestão Municipal* https://www.gov.br/mec/pt-br/media/aceso_informacao/copy_of_pdf/pdf/Nota_Tecnica_RESUMIDA_ICMS_EDUCACIONAL_BM1.pdf.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26(92), 725-751. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300002>.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. (1998). Brasília. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Brasil. *Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020*. (2020a). Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm.
- Brasil. *Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020*. (2020b). Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm.
- Brasil. Ministério da Fazenda. (2022). *Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais*. Brasília. <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>.
- Colares, A. A. (2021). História da educação na Amazônia - Questões de Natureza Teórico-Metodológicas: críticas e proposições. *Revista HISTEDBR On-line*, número especial, 187-202. <https://doi.org/10.20396/rho.v11i43e.8639960>.
- Freitas, L. C. de. (2013). Política de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. *Cadernos de Pesquisa*, 43(148), 348-365. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000100018>.
- Ianni, O. (2011). A construção da categoria. *HISTEDBR On-line*, 11(41) 397-416, abr. 2011. <https://doi.org/10.20396/rho.v11i41e.8639917>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Brasileiro de 2022*. (2023). <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Recuperado em: 25 ago. 2023.
- Lagares, R. & Nardi, E. L. (2020). Da introdução de dispositivos de *accountability* em educação na amazônia tocantinense à (re)configuração de arranjos institucionais de gestão – lógica da regulação por resultados. *Revista Humanidades e Inovação*, 7(15) 195-209.

<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/3941>.

- Lagares, R. (2021). *Accountability* na gestão da educação no estado do Tocantins: sintonia com tendências nacionais. In Schneider, M. P., Rostirola, C. R. & Vásquez, J. M. (Orgs.). *Dispositivos de Accountability em perspectivas: limites e alternativas à política de avaliação educacional*. (pp. 83-100). Editora Appris.
- Maroy, C. & Voisin, A. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. *Educação & Sociedade*, 34(124), 881-901. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000100018>.
- Nardi, E. L., Lagares, R. & Bearzi, A. E. (2023). Regulação por resultados e reconfigurações em arranjos institucionais endereçados ao governo democrático da educação. *Educação em Revista*, 39(e36571), 1-23. <https://doi.org/10.1590/0102-469836571>.
- Pará. Governo do Estado do Pará. (2022). Decreto nº 2.838, de 23 de dezembro de 2022. Regulamenta a Lei Estadual nº 9.674, de 24 de agosto de 2022, que dispõe sobre a distribuição das receitas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) a partir do critério de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Edição Extra, Belém, 26 de dezembro de 2023.
- Rocha, D. (2022). Arranjos curriculares do trabalho didático pedagógico na pandemia em escolas e universidades na amazônia tocantina. *Revista Espaço do Currículo*, 15 (1). 1-15. <https://doi.org/10.15687/rec.v15i1.59861>.
- Rondônia. Governo do Estado de Rondônia. (2022). Decreto nº 27.376, de 29 de julho de 2022. Institui o Índice de Desempenho Educacional de Rondônia - IDERO, em relação à rede pública de ensino dos municípios do estado. *Diário Oficial do Estado de Rondônia*, nº 144, Porto Velho, 29 de julho de 2022.
- Roraima. Governo do Estado de Roraima. Lei complementar nº 311, de 14 de março de 2022. Dispõe sobre critérios de distribuição do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios, em atendimento ao disposto na Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, e revoga a Lei nº 303, de 28 de dezembro de 2021, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Roraima*, nº 4158, Boa Vista, 10 de março de 2022.
- Santos, A. B. dos & Nardi, E. L. (2023). Regulação educacional por resultados: (re)definições a partir de argumentos do Banco Mundial no cenário pós-2000. *Série-Estudos*, 28(62) 59-75.
- Schneider, M. P. & Ribeiro, E. R. de O. (2020). Contornos do Estado Avaliador no Brasil. *Estudos em Avaliação Educacional*, 31(78), 723-741. <https://doi.org/10.18222/eae.v31i78.7096>.
- Schneider, M. P. & Nardi, E. L. (2014). IDEB e a construção de um modelo de *accountability* na educação básica brasileira. *Revista Portuguesa de Educação*, 27(1) 07-28. <https://doi.org/10.21814/rpe.4295>.

- Schneider, M. P. (2017). Tessituras intergovernamentais das políticas accountability educacional. *Revista Educação em Questão*, 55(43), 162-186. <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2017v55n43ID11811>.
- Shiroma, E. O. & Evangelista, O. (2019). Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. In Cêa, G., Rummert, S. & Gonçalves, L. (Orgs.). *Trabalho e educação: interlocuções marxistas*. (pp. 81-124), Editora FURG.
- Silva, A. F. da, Silva, L. L. da & Freire, A. M. dos S. (2022). Políticas de *accountability* na educação estadual do Ceará, Pernambuco e Paraíba. *Estudos em Avaliação Educacional*, 33(e09562), 1-25. <https://doi.org/10.18222/eae.v33.9562>.
- Tocantins. Governo do Estado do Tocantins. (2023). Decreto nº 6.601, de 16 de março de 2023. Dispõe sobre o cálculo do valor adicionado, da quota igual, da população, da área territorial, dos critérios ambientais e dos critérios educacionais, relativos à composição do Índice de Participação dos Municípios - IPM, nas partes que especifica, e adota outras providências. *Diário Oficial do Estado do Tocantins*, nº 6291, Palmas, 16 de março de 2023.

ABSTRACT:

The aim of this study is to discuss the accountability provisions in the laws and decrees relating to the Tax on the Circulation of Goods and the Provision of Interstate and Intermunicipal Transportation and Communication Services (ICMS) for Education in the states of the northern region of Brazil/Amazon (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima and Tocantins). The documentary research and bibliographic review reveal that the centrality of the policy in the vast majority of northern states is with the result of student performance in large-scale assessments, which configures the actions of the Evaluating State, marked by regulatory mechanisms that forge new relations of power and control by the state through educational programs and policies. The conclusion is that democratic and transparent evaluation systems are necessary, and therefore alternative to the interests of capital, without losing sight of the essence of the school in providing the necessary means to access scientific knowledge.

KEYWORDS: accountability; ICMS and/or education; amazonians.

RESUMEN:

El objetivo de este estudio es discutir las disposiciones de rendición de cuentas en las leyes y decretos relativos al Impuesto sobre

la Circulación de Mercancías y la Prestación de Servicios Interestatales e Intermunicipales de Transporte y Comunicación (ICMS) para la Educación en los estados de la región norte de Brasil/Amazonia (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima y Tocantins). La investigación documental y la revisión bibliográfica revelan que la centralidad de la política en la gran mayoría de los estados del norte es el resultado del desempeño de los alumnos en evaluaciones a gran escala, lo que configura la actuación del Estado Evaluador, marcada por mecanismos reguladores que forjan nuevas relaciones de poder y control del Estado a través de programas y políticas educativas. La conclusión es que se necesitan sistemas de evaluación democráticos y transparentes, y por lo tanto alternativos a los intereses del capital, sin perder de vista la esencia de la escuela al proporcionar los medios necesarios para acceder al conocimiento científico.

PALABRAS CLAVE: responsabilidad; ICMS y/o educación; amazonians..