

O ICMS Educacional como instrumento para a institucionalização e gestão dos sistemas municipais de educação tocantinenses

The Educational ICMS as an instrument for the institutionalization and management of municipal systems

El ICMS Educacional como instrumento para la institucionalización y gestión de los sistemas municipales

Celestina Maria Pereira de Souza¹
Secretaria Estadual da Educação do Tocantins

Paulo Vinícius Santos Sulli Luduvicé²
Secretaria Municipal da Educação de Palmas

Ítalo Bruno Paiva Gonçalves³
Secretaria Estadual da Educação do Tocantins

Jocyléia Santana dos Santos⁴
Universidade Federal do Tocantins

Resumo: Este artigo tem como objetivo discutir a institucionalização do ICMS Educacional na região amazônica aprovado na Emenda Constitucional nº 108/2020 que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a qual estabelece discricionariedade dos estados para elaborarem os critérios de redistribuição da cota parte do ICMS aos municípios. A investigação se assentou na perspectiva materialista histórico-dialética, com pesquisa documental e bibliográfica e revelou que os critérios adotados pelos estados estão relacionados ao desempenho dos estudantes nas avaliações de larga escala, com inovações por parte do estado do Tocantins que considerou a institucionalização do Sistema de Ensino/Educação como uma condicionante. Conclui-se que o ICMS Educacional pode contribuir para uma política de ranqueamento e de meritocracia e de ampliação das desigualdades educacionais.

Palavras-chave: Fundeb; ICMS Educacional; Educação Municipal; Tocantins.

Abstract: This article aims to discuss the institutionalization of the Educational ICMS in the Amazon region approved in the Constitutional Amendment nº 108/2020 that regulates

¹ Mestre em Educação (UFT). Professora da Rede Estadual de Educação do Tocantins, Tocantins, Brasil. E-mail: celestesouza@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2870066925506572>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3674-5560>.

² Mestre em Educação (UFT). Professor da Rede Municipal de Educação de Palmas, Tocantins, Brasil. E-mail: pavisasulu@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8319682605228655>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5847-7990>.

³ Mestre em Educação (UFT). Professor da Rede Estadual de Educação do Tocantins, Tocantins, Brasil. E-mail: italogoncalves@seduc.to.gov.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5397885351783226>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4285-1669>.

⁴ Pós-doutorado em Educação (UEPA). Doutora em História (UFPE). Coordenadora do Polo Tocantins do Doutorado em Educação na Amazônia - Rede EDUCANORTE/PGDEA. Coordenadora do Mestrado Acadêmico em Educação (PPGE/UFT), Tocantins, Brasil. E-mail: jocyleiasantana@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8198025782417839>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2335-121X>.

the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (Fundeb) which establishes discretion of the states to elaborate the criteria for redistribution of quota part of the ICMS to municipalities. The research was based on the historical-dialectical materialist perspective, with documentary and bibliographic research and revealed that the criteria adopted by the states are related to the performance of students in the large-scale state of Tocantins that considered the institutionalization of the Education/Education System as a conditioning factor. It is concluded that the Educational ICMS can contribute to a ranking and meritocracy policy and expansion of educational inequalities.

Keywords: Fundeb; ICMS Educacional; Municipal Education; Tocantins.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo discutir la institucionalización del ICMS Educacional en la región amazónica aprobado en la Enmienda Constitucional n° 108/2020 que regula el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), que establece la discrecionalidad de los estados para elaborar los criterios de redistribución de la cuota de la ICMS a los municipios. La investigación se basó en la perspectiva materialista histórico-dialéctica, con investigación documental y bibliográfica y reveló que los criterios adoptados por los estados están relacionados con el desempeño de los estudiantes en las evaluaciones a gran escala, con innovaciones por parte del estado de Tocantins que consideró la institucionalización del Sistema de Enseñanza/Educación como una condicionante. Se concluye que el ICMS Educacional puede contribuir para una política de ranqueo y de meritocracia y de ampliación de las desigualdades educativas.

Palabras clave: Fundeb; ICMS Educacional; Educación Municipal; Tocantins.

Recebido em: 13 de setembro de 2023

Aceito em: 06 de novembro de 2023

Introdução

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) encerrou sua transitoriedade tornando-se um fundo permanente, com a aprovação da Emenda Constitucional n° 108 de 26 de agosto de 2020, o que representa novas possibilidades para o financiamento da educação pública no Brasil. Soares et al. (2021) afirmam que essa nova composição e novas regras distributivas compreendem uma possibilidade real de redução das desigualdades educacionais, e um caminho para equalização do padrão de qualidade da educação para o país.

A Emenda outorga aos estados o ato discricionário de conduzir a redistribuição da cota parte aos municípios do ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), exigindo que cada estado regulamente os critérios de aferição da melhoria da qualidade da educação.

O presente estudo aborda a regulamentação dos critérios de redistribuição do ICMS Educacional nos estados da região norte amazônica, e busca discutir a institucionalização dessa política de financiamento. Iniciamos contextualizando a implementação do ICMS Educacional como imposto destinado para a melhoria da qualidade da educação nos municípios.

Na sequência analisamos os critérios e percentuais adotados por cada estado da região norte amazônica, e por fim discutimos a regularidade nos critérios, e a adoção da institucionalização do Sistema de Ensino/Educação como um critério e possibilidade de ampliação dos caminhos em busca da melhoria da qualidade da educação, assentados em uma perspectiva materialista histórico dialética.

A Emenda Constitucional nº108/2020 e o ICMS educacional: disputas, avanços e contradições

Ao trazermos para o centro da nossa análise as leis e formulações sobre a gestão dos sistemas municipais de educação e do financiamento da educação básica, não podemos analisá-las como se fossem “insípidas, inodoras e incolores”. Não há pureza ou neutralidade no processo de planejamento, formulação, implementação, monitoramento e avaliação de uma política educacional, mas sim, uma perene disputa pelos rumos políticos, financeiros, ideológicos e sociais que a educação escolar pode produzir ou reproduzir em nossa sociedade. “A ‘letra da lei’ corresponde tão somente a uma forma institucional; já o valor estrutural (isto é, o princípio que rege efetivamente a reprodução de um certo tipo de sociedade) permanece oculto na prática social” (SAES, 2006, p. 10).

Para abordarmos os novos 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) e seus desdobramentos com relação 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), precisamos retomar mesmo que de forma concisa o processo de

tramitação no Congresso Nacional que estabeleceu a Emenda Constitucional nº 108/2020 que normatiza o ICMS Educacional.

Como demonstra Ludovice (2023), os conflitos de interesses entre as classes e frações de classes burguesas nos últimos seis anos foram determinantes tanto no que diz respeito à formulação quanto à promulgação e implementação da política educacional no Brasil. Os referidos conflitos ficam mais aparentes quando o tema abordado é o financiamento da educação básica, pois acabam ganhando maior envergadura e complexidade porque o que está em disputa além do percentual é a privatização ou não das verbas públicas.

O processo que culminou na aprovação da Emenda Constitucional nº108/2020 teve início, segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), em 2015 e se estendeu inicialmente até 2020, quando foi promulgada, mas seus desdobramentos foram até a regulamentação do novo Fundeb.

O debate no processo de formulação e tramitação do novo Fundeb, em síntese, estava centralizado em dois pontos: a) tornar o Fundeb em um instrumento permanente de financiamento da educação básica; b) definir o percentual que seria investido. Com relação a normatização do novo Fundeb como instrumento permanente acabou não sendo um tema de grande disputa. No entanto, os percentuais acabaram gerando impasses e conflitos que podem ser traduzidos nas posições da CNDE que demonstrava a partir do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) que seria necessário a complementação da União na ordem de 46,4% para materializar um padrão mínimo de qualidade na educação pública brasileira e que essas verbas fossem apenas para educação pública. Do outro lado da disputa, estava o aparelho privado de hegemonia, o “Todos pela Educação”, que representa vários segmentos da burguesia interna, com a defesa do percentual de 15% de complementação da União (Ludovice, 2023).

A tramitação da PEC nº 15/2015 acabou sendo extremamente conturbada, com sucessivas mudanças no conteúdo, que por consequência acabou provocando o atraso na sua aprovação. Como aponta Ludovice (2023), as alterações no processo de votação e aprovação da PEC não se deu por incompetência técnica ou burocratismo nos procedimentos das Casas Legislativas, mas sim, pelos interesses das frações de classes burguesas no fundo público e as proposições das organizações e associações das classes trabalhadoras se opondo. Por isso, são corretos os apontamentos de Gluz (2021), Soares et al (2021) e CNDE (2020), quando dizem que a EC nº 108/2020 normatizou avanços significativos com relação ao financiamento da educação básica, seja com relação ao novo Fundeb permanente, como também com relação ao acréscimo de 23% na

participação da União, incorporação do Custo Aluno-Qualidade, incorporação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e a destinação de pelo menos 70% dos recursos do fundo para remuneração dos profissionais da educação básica pública.

Destacamos ainda como um avanço os novos critérios de distribuição da cota municipal do ICMS. Todavia, não significa que não há contradições e possibilidades de retrocessos e avanços, visto que, os conflitos e interesses de classes continuarão existindo na atual sociedade, inclusive foram estes conflitos que possibilitaram apenas avanços parciais e não uma vitória completa, haja vista os percentuais necessários apontados pela CNDE foram aprovados pela metade e mitigados por vários anos.

É um equívoco achar que a constitucionalização de uma política, ou seja, sua inserção no corpo permanente da constituição, é garantia de algo, até porque o Estado Brasileiro de modo geral e suas várias instituições não tem compromisso com os interesses da maioria da população. (Davies, 2020).

Trazendo para o centro da nossa análise o Art. 158, inciso II da EC 108/2020 que trata do ICMS educacional, é possível dizer que processo de tramitação e aprovação da emenda cumpriu mais uma função política do que ideológico, os dispositivos normatizados ficam mais predispostos a serem disputados por interesses de classes e frações de classes antagônicas, onde umas buscarão sua materialização e outras buscarão seu bloqueio (Saes, 2006).

Vejamos o que diz o inciso II do Art. 158:

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos." (BRASIL, 2020).

Tendo como referência o inciso supracitado, demonstramos que o ICMS educacional é um dos dispositivos que está/estava em disputa, podendo cumprir a depender da regulamentação estadual, uma função totalmente reprodutora dos fundamentos da propalada meritocracia, como também poderia/pode reivindicar os princípios da gestão democrática dos sistemas de educação/ensino.

Ainda cabe destacar a tentativa do governo Bolsonaro (2019-2022) de fazer retroceder o percentual do ICMS educacional por meio da sanção do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 18/2022. Na tentativa de bloquear os avanços advindos do ICMS educacional, o ex-presidente Jair Bolsonaro (PL) a época promoveu nove vetos, sendo sete deles relacionados aos compromissos da União em promover compensações

das perdas do ICMS. Segundo a CNTE (2022) dois desses vetos acabariam afetando diretamente as áreas de saúde e educação no que diz respeito aos investimentos e aos custos de folha de pagamento.

A nota técnica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) de 2022 aponta que esses vetos teriam impactos profundos sobre o financiamento da educação pública, pois representariam a retirada de 21 bilhões de reais dos estados e municípios. No entanto, os vetos foram rejeitados pelo Congresso Nacional, e assim a União continuou transferindo os percentuais mínimos exigidos para educação, conforme Agência Senado (2022).

Os fatos descritos e analisados servem para evidenciar que a política educacional é um processo em disputa, mas que nem toda contradição nos permite intervenções, muito menos colocam para disputa o que é essencial para a transformação da realidade. Doravante tomaremos com centralidade a análise das Leis do ICMS educacional dos estados da região norte, enfatizando os percentuais e os critérios de avaliação da melhoria da qualidade da educação.

As Leis de ICMS Educacional na região amazônica

A Constituição Federal (Brasil, 1988) designa que parte da arrecadação do ICMS é de responsabilidade do Estado, portanto, cabe a ele definir os critérios discricionários da sua distribuição aos municípios.

A Emenda Constitucional nº 108, de 2020, alterou a cota municipal referente ao ICMS, onde as operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas no território agora representam 65% e os 35% restantes são em forma de rateio, conforme os critérios definidos pelo Estado, no entanto, pelo menos 10% deverão ser distribuídos conforme a melhoria dos resultados de aprendizagem e aumento da equidade.

A partir dessa designação constitucional, os estados tiveram que adaptar ou elaborar suas leis, o que produziu uma diversidade de critérios em relação aos 35% discricionário do ICMS, principalmente relacionados à melhoria nos resultados de aprendizagem e aumento da equidade. Nessa esteira, esse mecanismo financeiro induz a gestão educacional a planejar políticas públicas educacionais voltadas para o alcance dos resultados e desempenho dos estudantes nas avaliações em larga escala, por conseguinte, enseja a política de responsabilização, o que torna a *accountability* um “mecanismo de gestão e de mobilização de medidas” (Nardi; Lagares; Bearzi, 2021, p. 03).

Os dispositivos de accountability no contexto atual, alimentam um discurso voltado para o controle de qualidade, que perpassa as políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização. Nesse horizonte, o Estado deixa de ser o executor de políticas públicas e passa a ser o avaliador e controlador, que estimula a competição dentro dos limites da padronização (Freitas, 2013).

Partindo desse pressuposto, compreendemos que a política de transferência de recursos condicionada aos resultados educacionais, por meio do ICMS Educacional, institucionaliza a política de accountability. Nesse horizonte, o presente estudo buscou analisar como os estados da região norte do Brasil organizaram os indicadores de melhoria dos resultados de aprendizagem e aumento da equidade correspondentes ao ICMS Educacional, como preconiza a Emenda nº 108 (Brasil, 2020).

De modo breve, a região norte do Brasil é composta por sete estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, que formam uma população de 17.834.762 habitantes, portanto, a que representa a região com o menor índice populacional, ou aproximadamente 9% da população brasileira, enquanto o seu território forma 45% de todo o território nacional (IBGE, 2022). Enfim, é um vasto território em que a sua formação humana é marcada pela singularidade e ao mesmo tempo pela diversidade (Colares, 2011)

A partir dessas considerações iniciais, a pesquisa identificou as leis e decretos que regulamentam de ICMS Educacional, conforme o quadro abaixo:

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

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 0120, 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 Lei Complementar nº 311, de 14 de março de 2022	I – Nota Saeb de língua portuguesa e matemática do 5º ano Ensino Fundamental; II – Taxa de abandono de 1º ano 5º ano no município; III - Taxa de distorção idade-série de 1º ao 5º ano;	10%
Tocantins Decreto nº 6.601, de 16 de março de 2023.	I - Política municipal de atendimento à 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

A partir do quadro, percebe-se de que cada ente federado estabeleceu os indicadores e os mecanismos de aferição para distribuição do ICMS Educacional, tendo como referência em comum os resultados de desempenho dos estudantes referentes às turmas do 2º ano e 5º ano do Ensino Fundamental, por meio das avaliações em larga escala, em que três estados (Amazonas, Pará e Roraima) utilizarão os resultados da avaliação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), enquanto os demais serão dos seus sistemas de ensino (Acre, Amapá, Rondônia e Tocantins).

Importante destacar, no primeiro caso, que as avaliações do Saeb ocorrem a cada dois anos e em anos ímpares, assim, os resultados obtidos pelos entes em 2023 também valerão para 2024, por conseguinte, os efeitos práticos desses anos para a distribuição dos recursos serão efetivamente aplicados em 2025 e 2026, pois o prazo de envio da documentação comprobatória por parte dos municípios é até 31 de março do ano subsequente ao avaliado. Nesse caso, a responsabilização do ente, escola e professores em relação aos resultados é ainda maior, fator que pode gerar mais desigualdade, em vista que por dois anos seguidos o município não pode alterar o indicador de aprendizagem. Quanto aos entes, cujas as avaliações serão elaboradas pelos seus respectivos sistemas de ensino, duas coisas devem ser observadas: a) que preferencialmente a banca avaliadora seja externa ao município e ao estado, a fim de evitar favorecimento e falseamento dos resultados; b) que as avaliações anuais possibilitam aos municípios o melhor planejamento e melhorar os indicadores de aprendizagem e de equidade.

Como complemento ao resultado das avaliações, acrescenta como regra de cálculo a taxa de matrícula, índice de aprovação e abandono, o que reforça a política de *accountability*, ou seja, a regulação educacional por resultados, que nesse processo junto aos estados, podemos sugerir que teve grande influência o Banco Mundial, onde a sua Nota Técnica (2022) considera que o índice municipal de desempenho da educação é o Indicador de Aprendizagem com Equidade (AE) e que deve ser calculado por cada disciplina e etapa de ensino. Ainda de acordo com o documento, a nota média dos estudantes deve ser ponderada pela equidade da aprendizagem e taxa de participação nos exames de língua portuguesa e matemática.

Sobre a influência do Banco Mundial na concepção de regulação educacional com foco nos resultados, que identificamos evidências nas leis de ICMS pesquisadas, de acordo com Nardi e Santos (2023), essa relação induz o Estado a acelerar a aprendizagem e implementar novos testes e índices em consonância a responsabilização dos sujeitos envolvidos no processo de ensino e aprendizagem, por outro lado.

Por último, cabe aqui destacar a Lei de ICMS do Estado do Tocantins, cujos indicadores educacionais não se reduzem apenas a política de avaliação, quando aponta como indicadores a política de atendimento à 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 princípio podemos sugerir que essas condicionalidades estejam alinhadas aos elementos que formam os Planos Municipais de Educação, que por sinal se contrapõem a Nota Técnica do Banco Mundial (2022), onde faz a defesa que os indicadores de gastos, insumos e processos educacionais (número de professores, grau de formação, infraestrutura e equipamentos existentes) não implicam em melhores resultados educacionais, pois seriam indicadores-meio.

Nesse sentido, fica evidente o quanto a educação é um campo intenso de disputas política, em que os organismos econômicos avançam, por meio de uma política de *accountability*, como mecanismo de gestão e mobilização pautada na mensuração de resultados de aprendizagem, na transparência e prestação de contas, que condicionam as escolas e sistemas de ensino municipais a produzirem resultados, em troca de distribuição de recursos, como uma espécie de bonificação pelo desempenho, o que pode ampliar as desigualdades educacionais entre os 450 municípios dos estados da região norte.

Os critérios de distribuição do ICMS Educacional e a possibilidade da garantia do direito à educação e a melhoria da qualidade do ensino

A organização federativa do Brasil é disposta na Constituição Federal de 1988, e aponta quatro entes dotados de autonomia sendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios. Compete à União a legislação sobre as diretrizes e base da educação nacional, enquanto os governos subnacionais gozam de relevante autonomia administrativa concedida por pactuação e colaboração entre os entes federados.

O artigo nº 211 da Constituição Federal (1988) ordena as especificações sobre os repasses de recursos federais suplementares aos entes, de modo a garantir a equalização do direito à educação e promoção da equidade nos serviços educacionais. Assim, ao tornar o Fundeb permanente por meio da EC nº 98/2020, Soares et al (2021) aponta a aprovação da Lei do Fundeb como um avanço, especialmente quando resguarda a defesa da educação pública como premissa condicionante ao direito ao acesso à educação em todas as etapas e modalidades.

Em um país continental e desigual as transferências redistributivas do fundo são requisitos básicos para a implementação de políticas públicas pelos governos subnacionais, e considerando a realidade dos municípios brasileiros, torna-se condição de existência para a grande maioria. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios, em dezembro de 2018, cerca de 2.725 municípios do total de 5.570 possuíam como principal atividade econômica a administração pública. Ou seja, para mais de 48% dos municípios no Brasil, o PIB municipal é formado pela produção de bens e serviços que dependem exclusivamente da atividade pública.

Assim, ao tornar o Fundeb permanente, de acordo Castioni et al (2021) há uma colaboração sensível para mitigação das desigualdades nas condições de financiamento da educação entre os municípios de um mesmo estado, uma vez que a redistribuição se dará conforme o número de matrículas nas diversas modalidades, permitindo que municípios mais pobres tenham acesso ao financiamento independente da sua arrecadação.

Mas como disseram Cury, Lagares e Gonçalves (2021), o federalismo é a marca da contradição e o paradoxo da autonomia entre os entes federados. Posto que, as relações de poder entre os entes federados são marcadas por tensões e disputas. Vide a promulgação da EC 108/20 que torna o Fundeb permanente e anuncia uma nova forma redistributiva dos recursos, no entanto amarra a autonomia administrativa dos municípios ao apontar os estados como condutores da política de distribuição da cota parte do ICMS Educacional, lhe outorgando autoridade sobre a deliberação dos quesitos a serem adotados no processo distributivo.

É perceptível que a grande maioria dos estados, com exceção do estado do Tocantins, centraliza os critérios de distribuição no aspecto da melhoria dos resultados de aprendizagem, sem considerar o contexto educacional que a educação pública se concretiza e suas infinitas condicionantes sociais e culturais.

Além dos critérios de resultados das avaliações em larga escala para as turmas do 2º ano do Ensino Fundamental, o Tocantins introduziu como condicionantes a política municipal de atendimento de crianças na creche e pré-escola, a universalização do atendimento do ensino fundamental de nove anos, investimentos em infraestrutura e transporte escolar, a alfabetização da população adulta, a valorização das boas práticas dos profissionais da educação, e a organização legal e regimental do município.

Para conduzir a problematização da pesquisa, elege-se o critério de organização legal e regimental do município, posto que é um critério que descende das premissas do Plano Nacional de Educação (PNE), e conseqüentemente dos Planos Municipais de Educação (PME). Como aponta Lagares (2019, p. 76), os rumos da educação no

Tocantins são marcados por fragilidades na implementação de políticas públicas para educação, pois ela “Está circunscrita, também, por fragilidade na ação intencional e sistematizada, implicando o processo de institucionalização do próprio Sistema Estadual de Ensino, que demanda o planejamento com fio condutor, e sempre considerando as particularidades locais”.

Essa fragilidade do Sistema Estadual de Ensino como condutor do planejamento das políticas públicas educacionais para o estado do Tocantins, se evidencia na análise do processo de institucionalização dos sistemas de educação nos municípios, pois conforme, Cury, Lagares e Gonçalves (2021), dos 139 municípios, até 2021, apenas 80 instituíram legalmente seus sistemas de educação/ensino, como princípio básico para materialização da sua autonomia como ente federado é imprescindível que o sistema seja institucionalizado.

Ainda de acordo com os autores, os municípios enquanto os entes mais pobres da federação têm a responsabilidade de planejar e conduzir a educação no seu território, em meio aos diversos fatores condicionantes e limitadores para o exercício da autonomia, como a fragilidade na formação técnica do quadro de servidores, na organização administrativa, orçamentaria e financeira.

Em síntese, o estado do Tocantins diferenciou-se dos demais da região norte amazônica apontando a institucionalização do Sistema Municipal de Educação/Ensino como um dos critérios na distribuição do ICMS Educacional, distanciando-se do reducionismo de atrelar qualidade da educação única e exclusivamente aos resultados de aprendizagem apontados nos exames de larga escala. E, ousamos apontar que tal ação pode configurar a ampliação das possibilidades da garantia do direito à educação e a melhoria da qualidade de ensino. Pois, um município com sistema de educação/ensino instituído amplia suas reais condições de efetivar sua autonomia enquanto ente federado, apto a receber os recursos conforme as novas regras de redistribuição e capaz de conduzir o planejamento das políticas públicas para a educação municipal ancoradas especialmente no Plano Municipal de Educação.

Notas conclusivas

A regulamentação do novo processo de redistribuição dos recursos, a partir da aprovação do FUNDEB carece de aprofundamento de pesquisa e compreensão de todas nuances que perpassam o processo de materialização em cada território.

No entanto, a partir do estudo proposto é possível apreender os indicativos da ampliação de possibilidades da efetivação da autonomia dos municípios, enquanto entes

federados. Posto que, ao considerar novos critérios como número de matrícula em cada modalidade da educação, inclui os municípios mais pobres e que não contribuem de forma significativa para o fundo, melhorando sensivelmente a possibilidade de equidade nas condições de implementação de políticas públicas para a educação.

E que a nova perspectiva de redistribuição configura um paradoxo na busca pela autonomia dos municípios, frente a liberdade conferida aos estados quando a eleição dos critérios adotados para conduzir essa redistribuição, em especial a cota parte do ICMS Educacional. E ao analisarmos como cada estado da região norte amazônica elencou os critérios, apontamos o estado do Tocantins como o único a distanciar-se minimamente da concepção de qualidade da educação reduzida aos indicadores de melhoria de aprendizagem.

Problematizamos ainda, a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino/Educação por cada município, como critério para a redistribuição do referido imposto, adotado pelo estado do Tocantins como forma de ampliação das possibilidades da efetivação e materialização da autonomia do município como indutor de políticas educacionais e garantia do direito à educação. Pois, sem sistema de ensino/educação o município perde autonomia na condução do processo e fica à mercê das decisões do sistema ao qual integra ou faz parte.

Assim, sem o Sistema de Ensino/Educação instituído o município se afasta da possibilidade de protagonizar sua autonomia e fortalecer suas condições na busca pela oferta de uma educação de qualidade para além dos indicadores educacionais obtidos nos exames de larga escala.

Referências

ACRE. Decreto nº 6.464, de 4 de agosto de 2020. Regulamenta a apuração do Índice de Qualidade da Educação dos Municípios do Estado do Acre, previsto na Lei 3.532, de 30 de outubro de 2019, que dispõe sobre os critérios de distribuição do ICMS pertencente aos municípios. *Diário Oficial do Estado do Acre*, nº 12.854, Rio Branco, de 5 de agosto de 2020.

AGÊNCIA SENADO. *Congresso derruba vetos à compensação a estados e DF por perda de ICMS*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/15/congresso-derruba-vetos-a-compensacao-a-estados-e-df-por-perda-de-icms>. Acesso em 16. jul. 2023

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. *A educação não pode pagar a conta do subsídio aos combustíveis e energia elétrica com o fim de pavimentar uma estratégia eleitoreira*. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/fineduca-a-educacao-nao-pode-pagar-a-conta-do-subsidio-aos-combustiveis-e-energia-eletrica-com-o-fim-de-pavimentar-uma-estrategia-eleitoreira>. Acesso em 26. jul. 2023

AMAPÁ. Lei Complementar N° 0120 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 n° 63/90, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amapá*, n° 7.054, Seção 01, Macapá, de 2 de dezembro de 2019.

AMAZONAS. Decreto n° 47.710, de 29 de junho de 2023. REGULAMENTA 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*, n° 7.054, n° 35.015, Manaus, 29 de junho de 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BEARZI, A.E.; LAGARES, R.; NARDI, E. L. Regulação por resultados e reconfigurações em arranjos institucionais endereçados ao governo democrático da educação. *SciELO Preprints*, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/download/3023/5391>. Acesso em: 23 ago. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.3023>.

BRASIL. *Emenda Constitucional n° 108, de 26 de agosto de 2020*. 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Fundeb 2020: a história da vitória da escola pública e da Campanha Nacional Pelo Direito à educação em cinco anos de tramitação*.

CASTIONI, R.; CERQUERIA, L. de B. R.; CARDOSO, M. A. S. Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 10, n. 1, p. 271-289, jan./abr. 2021. Disponível em: http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/40241/1/ARTIGO_NovoFundebAperfeiçoado.pdf. Acesso em: 19 ago. 2023. DOI: <https://doi.org/10.14393/REPOD-v10n1a2021-57633>.

COLARES, A. A.. História da educação na Amazônica - Questões de Natureza Teórico- Metodológicas: críticas e proposições. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, número especial, p. 187-202, out 2021. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639960/7521>. Acesso em: 26 ago. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *PIB Municipal 2016*: Municípios dependentes da administração pública. *Estudos Técnicos/CNM – dezembro 2018*. Disponível em: <https://docplayer.com.br/119878963-Pib-municipal-2016-municipios-dependentes-da-administracao-publica.html>. Acesso em: 22 ago. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. *Governo veta compensações do ICMS, e educação e saúde sofrem novo golpe!* Disponível em <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/noticias/75101-governo-veta-compensacoes-do-icms-e-educacao-e-saude-sofrem-novo-golpe>. Acesso: 29. jul. 2023.

CURY, C. R. J.; Lagares, R.; GONÇALVES, I. B. P. (2021). Autonomia federativa, sistemas municipais de ensino/educação: impactos para a educação no Tocantins. *Revista Brasileira De Educação Do Campo*, v. 6, e13425, p. 1-19, 2021. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/campo/article/view/13425/19576>. Acesso em: 28 ago. 2023. DOI: <https://doi.org/10.20873/uft.rbec.e13425>.

DAVIES, N. *Vale quanto o novo Fundeb?* Breves comentários iniciais sobre a proposta constitucional que torna o Fundeb permanente, aprovada pela Câmara dos Deputados em 21 de julho de 2020, 2020. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Educacao/Vale-quanto-o-novo-Fundeb-/54/48397>. Acesso em: 2 out. 2020.

FREITAS, L. C. de. Política de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. *Cadernos de Pesquisa*, v.43, n.148, p.348-365, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/V4MXNvFYBPtrhtDP6qMmKDH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 ago. 2023.

GLUZ, M. P. O Novo Fundeb É uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, v. 11, n. 10, 2021. p. 1-19. DOI: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907110856>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. *Censo Brasileiro de 2022*. Brasília: IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 25 ago. 2023.

LAGARES, R. Políticas públicas educacionais no Tocantins 2019-2022: para onde caminha o Sistema Estadual. In: Adrião, T, Marques, L. R. M. & Aguiar, M. A. da S. (org.). *Políticas e prioridades para educação básica dos governos estaduais eleitos em 2018*: para onde os sistemas estaduais caminham? Brasília: Anpae, 2019, p. 62-76.

LUDUVICE, P. V. S. S. *O financiamento da educação básica e os interesses das classes e das frações de classes burguesas no Brasil*. 1. ed. - Curitiba: Appris, 2023.

NARDI, E. L.; SANTOS, A. B. dos. Regulação educacional por resultados: (re)definições a partir de argumentos do Banco Mundial no cenário pós-2020. *Série-Estudos*, Campo Grande, MS, v. 28, n. 62, p. 59-75, jan./abr. 2023. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/sest/v28n62/1414-5138-sest-28-62-0059.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2023. DOI: <https://doi.org/10.20435/serieestudos.v28i62.1763>.

PARÁ. 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.

RONDÔNIA. 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. 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 n. 108, de 26 de agosto de 2020, e revoga a Lei n. 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.

SAES, D. A. M. de. O direito à educação nas constituições: um modelo de análise. *Revista de Educação PUC-Campinas*, Campinas, n. 20, p. 9-32, jun. 2006.

SOARES, M. G. F. et al. A regulamentação da lei do Novo Fundeb: desafios e perspectivas. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 10, n. 1, p. 299-315, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.14393/REPOD-v10n1a2021-57788>.

TOCANTINS. 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.