

RESUMO EXECUTIVO DA PROPOSTA METODOLÓGICA DE REPARTIÇÃO DA COTA-PARTE DO ICMS EDUCAÇÃO DE SANTA CATARINA

A Emenda Constitucional (EC) nº 108 de 2020 alterou a redação do art. 158 da Constituição Federal, em especial o inciso II, parágrafo único, estabelecendo 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). Com a nova redação, no mínimo 10%, ou no máximo 35%, do que for destinado aos Municípios, a título de ICMS, deverá ser distribuído de acordo com critérios baseados em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos¹. No caso de atribuição mínima de 10%, os 25% restantes serão distribuídos de acordo com a livre decisão de cada Estado. A EC estabeleceu o prazo de dois anos, a partir de sua promulgação (em 22 de agosto de 2020), para os estados aprovarem leis que definam quais critérios serão considerados no cálculo da nova distribuição do ICMS municipal.

A modificação na Constituição Federal operada pela EC 108/2020 ocorreu em virtude da bem-sucedida experiência do Ceará, que, em 2007, alterou a forma de distribuição do ICMS destinado aos Municípios, o que ocasionou significativa melhoria dos indicadores educacionais representada pelo avanço de notas no IDEB e na taxa de alfabetização na idade certa.

Outros estados já vêm modificando suas legislações para contemplar o objetivo da EC 108/2020, destacando-se projetos dos Estados do Rio Grande do Sul e São Paulo, que elaboraram propostas de metodologias próprias para o cálculo da distribuição e também serviram de base para o desenho metodológico aqui apresentado.

Dessa forma, o ICMS Educação pretende aperfeiçoar a forma de repasse do tributo, de modo a premiar os municípios que apresentam melhoras em seus índices educacionais. Não se trata, portanto, de um recurso vinculado, pois não deverá

¹ Frisa-se o termo “nível socioeconômico dos educandos”. É comum pensar em indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios nessa hora, mas é preciso cautela. O IDH é um indicador de qualidade de vida de um município e não do estrato da população que utiliza a rede pública de educação. Municípios que concentram parcelas mais ricas da população tendem a elevar o IDH do município, deixando de ser um indicador representativo da população alvo citada na EC 108/2020. Adicionalmente, o IDH é um indicador calculado somente pelos Censos Demográficos, que ocorrem somente, no mínimo, a cada 10 anos, tornando-o um indicador que não apresenta dinâmica temporal necessária para representar a realidade dos municípios.

necessariamente ser revertido em investimento em educação, mas será um incentivo orçamentário para que o gestor aumente a eficiência e a eficácia dos gastos em educação, ou seja, para que se gaste melhor os recursos já existentes.

Em síntese, o gestor continua livre para utilização do recurso proveniente desta receita, todavia, pela metodologia que se apresenta, o gestor que demonstrar melhora em seus índices educacionais receberá mais recursos do que aquele que apresentar estagnação ou piora dos índices, criando assim uma concorrência positiva que beneficiará concretamente as crianças e adolescentes de Santa Catarina.

Com esse objetivo, foi criado um Grupo de Trabalho para desenvolver uma metodologia robusta que defina o forma de repasse do ICMS Educação, sendo composto pelas seguintes instituições: Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC); Secretária de Estado da Educação de Santa Catarina; Ministério Público de Santa Catarina (MP-SC); Secretária de Estado da Fazenda de Santa Catarina; Procuraria Geral do Estado de Santa Catarina (PGE-SC); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); Controladoria Geral do Estado de Santa Catarina (CGE-SC); Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc); Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (CEE-SC) e Federação Catarinense de Municípios (Fecam). O Grupo de Trabalho e seus representantes foram designados para propor um cálculo que contemple o objetivo da EC 108/2020 e que, fundamentalmente, melhore os números educacionais de Santa Catarina. A metodologia foi então desenhada com o intuito de ser indutor multidimensional efetivo da qualidade educacional catarinense, não restrita a somente resultados em avaliações de proficiência, como será adiante detalhado.

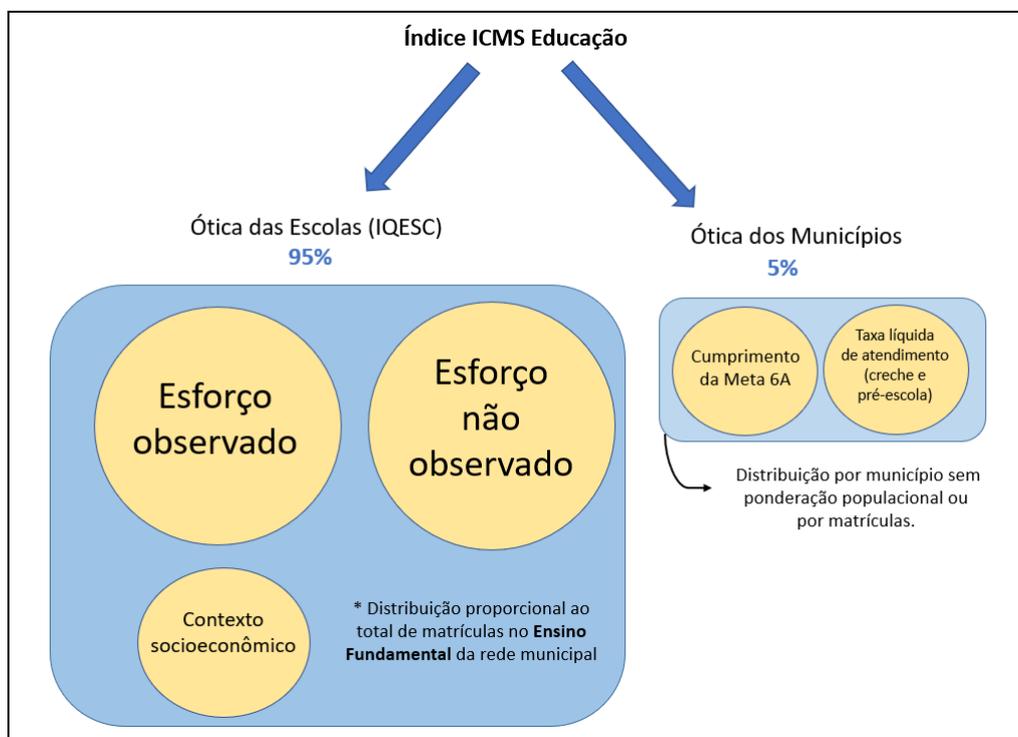
Cumprindo ainda observar que, com respaldo na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, no Plano Nacional de Educação (PNE), na Lei Estadual nº 16.794, de 14 de dezembro de 2015, no Plano Estadual de Educação de Santa Catarina (PEE/SC) e nos planos municipais de educação, a equipe de representantes das instituições envolvidas no Grupo de Trabalho estudou e avaliou a disponibilidade e a relevância de todos os dados relacionados às metas e estratégias dos planos que poderiam compor o indicador de repasse do ICMS Educação em Santa Catarina.

Desse modo, a presente metodologia considera em sua formulação não somente a variável relativa à proficiência das escolas, visto que se considera esta somente uma dimensão do que pode ser argumentado como “qualidade educacional”. Características da gestão escolar, dos profissionais da educação, da infraestrutura das escolas, do acesso às escolas e diversas variáveis de contexto também devem ser ponderadas na definição do que pode ser argumentado como qualidade. Ademais, existem fatores que influenciam a qualidade ofertada nas escolas que não são diretamente observadas pelos dados, mas que podem ser matematicamente mensuradas.

Todas as variáveis foram eleitas com base em suas relações com diferentes metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. Dessa forma, maiores repasses do ICMS Educação passam a se correlacionar com um maior cumprimento de metas e estratégias do Plano pelos municípios.

Isso posto, apresenta-se o cenário proposto para o índice que definirá o repasse do ICMS Educação aos municípios catarinenses.

Figura 01 – Desenho Metodológico do Índice ICMS Educação



Fonte: elaborado pelos autores.

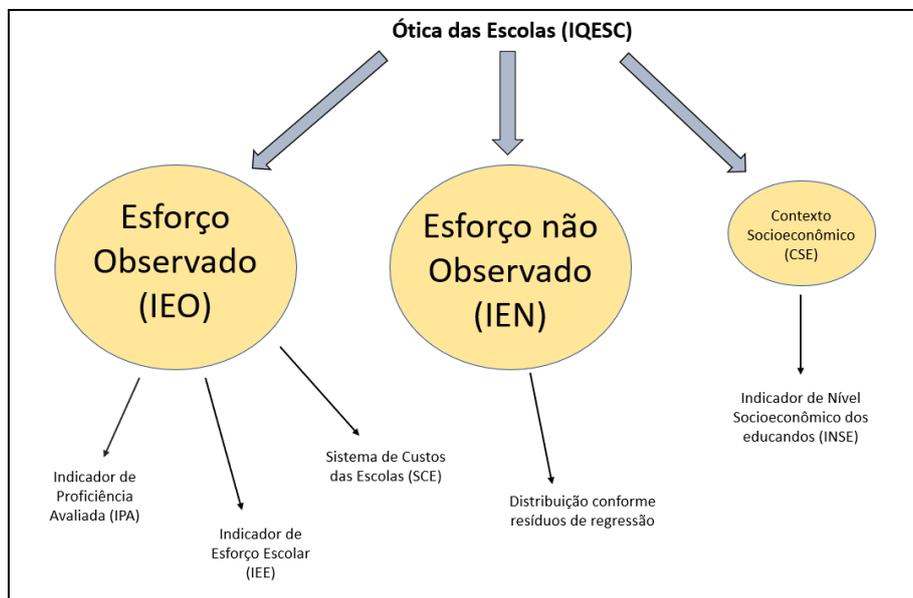
O modelo está estruturado, conforme ilustrado na Figura 01, sob duas óticas:

1. Pela Ótica das Escolas, 95% do repasse é calculado levando em consideração as variáveis a nível de estrutura da escola, ou seja, índices e dados mensuráveis da própria escola, como dados de avaliações de proficiência, existência de biblioteca, quadra de esporte, regularidade do corpo docente, esforço docente, gestão escolar etc.;
2. Pela Ótica dos Municípios, considera-se as variáveis que somente fazem sentido lógico serem medidas no contexto do município como um todo, que afetam um universo determinado de crianças e adolescentes e, assim, medem o impacto da política educacional (pública) em todo o município, como o cumprimento da Meta 6 do Plano Nacional de Educação que define que, no mínimo, 25% dos alunos estejam em jornada de tempo integral e a taxa líquida de atendimento em creche e pré-escola (Meta 1 do Plano Nacional de Educação). Ressalva-se que, para fins de ICMS Educação, o cálculo da Meta 6 somente leva em conta o universo da rede municipal pública.

Ótica das Escolas

A Ótica das Escolas é separada em três campos: Esforço Observado, Esforço Não Observado e Contexto Socioeconômico. Quanto ao Esforço Observado, a metodologia propõe separar este campo em três categorias: o Indicador de Proficiência Avaliada (IPA), o Indicador de Esforço da Gestão Escolar (IEE) e o Sistema de Custos das Escolas (SCE). Esta representação pode ser visualizada pela Figura 02.

Figura 02 – Ótica das Escolas (IQESC)



Fonte: Elaborado pelos autores.

O Indicador de Proficiência Avaliada (IPA) segue a lógica, com adaptações, do modelo do Ceará e de propostas do Rio Grande do Sul e São Paulo: avalia-se o resultado em avaliações de proficiência e considera-se fatores como a taxa de participação, a taxa de abandono e a taxa de aprovação das escolas. No primeiro ano de validade, o resultado do IPA somente contempla os primeiros resultados avaliados por um Sistema Estadual de Avaliação; a partir do segundo ano, seu resultado é separado em resultados brutos e taxas de variações desses resultados entre um ano e outro.

O Indicador de Esforço da Gestão Escolar (IEE) é um indicador criado com base em variáveis ditas “controláveis pelos gestores escolares” (diretores e secretários de educação) e engloba variáveis relacionadas a gestão escolar, profissionais da educação e infraestrutura. O Quadro 01 demonstra as variáveis consideradas nesse indicador.

Quadro 01 – Variáveis utilizadas no Indicador de Esforço da Gestão Escolar (IEE)

Categoria	Variável
Gestão Escolar	Vínculo dos diretores com a administração
	Formas de acesso ao cargo de Diretor Escolar
	Escolaridade dos diretores
	Formação continuada do gestor
	Presença de órgãos colegiados em funcionamento na escola (associação de pais, conselho escolar, grêmio estudantil)
	Existência de um projeto político pedagógico ou a proposta pedagógica da escola
Profissionais da Educação	Porcentagem de docentes com formação adequada
	Esforço docente
	Regularidade do corpo docente
	Formação continuada
	Porcentagem de docentes efetivos
	Presença de profissionais de apoio e supervisão pedagógica na escola
Infraestrutura	Infraestrutura básica e acessibilidade
	Espaços para prática esportiva e recreativa
	Itens tecnológicos e laboratoriais
	Alimentação
	Itens pedagógicos

Fonte: elaborado pelos autores.

O Sistema de Custos das Escolas (SCE) visa conhecer a estrutura de custos em cada escola de cada município e serve o propósito de avaliar critérios de desigualdade de investimento em escolas do município. Cita-se alguns exemplos de categorias que podem integrar esse Sistema: contratos de alimentação sendo rateados pela quantidade de refeições servidas em cada escola, remuneração de professores proporcionais a carga horária dedicada em cada escola, destinação de materiais pedagógicos, computadores e livros, custos com manutenção e investimento nas estruturas das escolas, entre outros.

Por sua vez, o Esforço Não Observado (IEN) é calculado conforme os resíduos de regressão. Na metodologia proposta, efetua-se um modelo de regressão linear tendo os resultados de avaliação como variável resposta e todas as variáveis controláveis pelos gestores, além de características relacionadas ao contexto do qual cada escola está inserida (principalmente o contexto socioeconômico dos educandos), como variáveis explicativas. Os resíduos de regressão representam todos os fatores não observados pelos dados que afetam a proficiência das escolas, embora não haja correlação entre os resíduos e os resultados estimados das avaliações.

O resíduos do modelo de regressão representam um esforço que os índices de educação não demonstram, mas que possuem impacto relevante no aprendizado das

crianças e adolescentes na escola: frota do transporte escolar nova e confortável, ambiente escolar salubre, boa relação entre professores e alunos, projetos de professores aplicados na escola ou em sala, boa execução da proposta pedagógica, segurança no entorno da escola, localização da escola, conforto das acomodações, qualidade dos livros didáticos, qualidade da merenda, bom funcionamento da Associação de Pais e Professores, fenômenos naturais que danificam a escola ou impedem o acesso, qualidade técnica do Secretário Municipal de Educação, funcionamento efetivo do Conselho Municipal de Educação, etc.

Todos os fatores mencionados (e mais outra infinidade que poderiam ser citados), exercem um impacto no cotidiano escolar que necessariamente influenciam índices educacionais, por isso, muitas vezes, com a mesma estrutura, um município pode melhorar seus índices apenas com um aumento do conforto dos alunos em sala, estímulo à divulgação de boas práticas dos professores e alunos, melhoria na qualidade da merenda, qualidade de capacitações aos docentes etc.

O Contexto Socioeconômico, além de entrar como uma variável explicativa no campo de Esforço Não Observado, também é considerado como um campo individual. Atualmente, o INEP disponibiliza um indicador socioeconômico das escolas, denominado INSE, que, para fins de simulação, foi utilizado para cálculo do ICMS Educação. Entretanto, assim como as notas no Saeb, muitas escolas não possuem o INSE publicado. Assim, visto sua relevância, esse indicador deve ser replicado ou adaptado em sistemas estaduais de avaliação para que todas as escolas tenham um indicador socioeconômico calculado. Neste campo, diferentemente do IPA, do IEE e dos resíduos do Esforço Não Observado, que quanto maiores seus valores maiores os repasses para as escolas, a lógica é invertida: escolas com menores indicadores socioeconômicos são compensadas com maiores repasses, mitigando o risco de que o contexto socioeconômico não prejudique os investimentos naquelas escolas.

Um outro fator inovador da metodologia consiste na criação de um parâmetro que fixa a diferença entre o valor máximo e o valor mínimo repassado por aluno no campo de Ótica das Escolas. Isto é, caso esse parâmetro seja, por exemplo, fixado em 100%, a escola com maior repasse por aluno não pode receber, por aluno, mais do que

100% daquela escola com menor repasse por aluno. Por exemplo, se o menor repasse por aluno calculado for de R\$ 1.000, o maior repasse por aluno deve ser igual a R\$ 2.000. Por outro lado, caso esse parâmetro seja igual a zero, o campo da Ótica das Escolas tem seu recurso distribuído proporcionalmente a quantidade de matrículas no Ensino Fundamental da rede municipal dos municípios.

Assim, é possível criar regras específicas de transição para que o impacto no orçamento dos municípios nos primeiros anos seja reduzido, pois, embora os municípios com piores índices sejam penalizados com menos repasses, a diferença não será tamanha a ponto de inviabilizar investimentos que possam ser aplicados na melhora dos índices, pois o que se pretende é premiar o histórico de esforço que impacta efetivamente na melhoria da educação municipal.

Outro diferencial da metodologia proposta foi a criação de uma base de dados que chegasse ao nível das escolas ao invés de variáveis de nível municipal. A vantagem desta desagregação é conhecer não somente a desigualdade na qualidade de ensino entre os municípios, mas também internamente entre cada escola. Assim, torna-se também possível identificar com maior precisão as relações entre os indicadores educacionais de proficiência e as estruturas e características das escolas e se torna uma fonte importante para o planejamento educacional pelo gestor, pois poderá concentrar mais recursos ou esforços em determinadas unidades escolares.

Uma importante vantagem da implantação do Sistema de Avaliação da Educação de Santa Catarina (SEAESC) é a não utilização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) como um indicador de proficiência, dado que o mesmo possui algumas limitações, como: sua divulgação limitada, deixando uma parcela das escolas sem Saeb divulgado; o conteúdo da avaliação é agregado apenas em português e matemática; as avaliações são aplicadas apenas a cada dois anos, e não anualmente; o descompasso temporal entre os dados do Saeb e os dados dos Censos Escolares, entre outras.

Mesmo assim, para fins de simulação e enquanto não se constitui o SEAESC, o Saeb é o melhor indicador de proficiência disponível para se calcular os repasses.

Conclusão

O Grupo de Trabalho destaca a importância da criação de um Sistema Estadual de Avaliação, como a proposta do novo modelo de avaliação de São Paulo, por englobar uma maior amostra de alunos do Ensino Fundamental e contemplar mais áreas de conhecimento. Sugere-se que o Sistema Estadual de Avaliação de Santa Catarina siga uma periodicidade anual e considere formas de contornar limitações nos dados disponibilizados atualmente pelo INEP. Ademais, a metodologia apresentada pelo Grupo de Trabalho devidamente designado para construção metodológica do ICMS Educação de Santa Catarina atende seus objetivos e deve ser apreciada por outros entes interessados.