

Indicadores de qualidade na educação como instrumento de repartição de ICMS entre os municípios alagoanos: o caso do IQEAL

Indicators of quality in education as an instrument for distributing ICMS among the municipalities of Alagoas: the case of IQEAL

Eduardo Henrique Dantas Lira¹, João André Goes Ferreira Barbosa², Wellyngton Chaves Monteiro da Silva³

RESUMO: Esta pesquisa tem como objetivo verificar o modelo em que se dá a utilização do Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL) na repartição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) entre os municípios alagoanos e como o IQEAL se constitui em referencial para definir qualidade da educação, o que pode contribuir com o acirramento das desigualdades entre os municípios alagoanos. A metodologia é de abordagem qualitativa, com levantamento de normas vigentes, bem como com a realização de entrevistas com atores importantes envolvidos nesse processo. Verificou-se que o modelo adotado com o IQEAL é pautado em conceitos de qualidade da educação numa perspectiva gerencialista, o que favorece a competição e a utilização de indicadores de qualidade na educação nessa perspectiva, o que pode agravar as desigualdades educacionais existentes, no entanto, os entrevistados parecem concordar que favoreceria uma melhor distribuição dos recursos do ICMS aos municípios. Todo esse cenário nos leva à reflexão sobre que consequências esse modelo de competição pode apresentar nas relações intermunicipais e entre os municípios e o estado.

PALAVRAS-CHAVE: política educacional; financiamento da educação; gerencialismo.

ABSTRACT: This research aims to verify the model in which the Municipal Index of Educational Quality of Alagoas (IQEAL) is used in the distribution of ICMS among the municipalities of Alagoas and how the IQEAL constitutes a benchmark for defining the quality of education, which can contribute to the worsening of inequalities among the municipalities of Alagoas. The methodology is qualitative, with a survey of current regulations, as well as interviews with important people involved in this process. It was found that the model adopted with the IQEAL is based on concepts of educational quality from a managerialist perspective, which favors competition and the use of quality indicators in education from this perspective, which can aggravate existing educational inequalities, however, the interviewees seem to agree that it would favor a better distribution of ICMS resources to the municipalities. This whole scenario leads us to

¹ Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Estudante de Licenciatura em Física, bolsista da FAPEAL/UNEAL. Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-4665-102X>. E-mail: eduardo.lira@alunos.uneal.edu.br

² Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Estudante de Licenciatura em Física, bolsista da FAPEAL/UNEAL. Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-3321-2215>. E-mail: joao.barbosa.2021@alunos.uneal.edu.br

³ Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Professor Adjunto, Doutor em Educação. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8267-5850>. E-mail: wellyngton.silva@uneal.edu.br

Agradecimento: este trabalho foi realizado com apoio da FAPEAL – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas.

reflect on what consequences this model of competition can have on inter-municipal relations and between municipalities and the state.

KEYWORDS: education policy; education funding; managerialism.

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa situa-se no contexto educacional, abrindo possibilidades de discussões políticas e educacionais. Busca verificar a importância e como se dá a utilização do Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL) na repartição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) entre os municípios alagoanos, o qual é baseado no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), conforme metodologia de cálculo definido conjuntamente pela Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG) e Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) (Alagoas, 2022b).

Diante desse contexto, importante discutir em torno do conceito de qualidade da educação, em especial na educação pública, e como esse conceito vem sendo interpretado e compreendido atualmente, com reflexos na definição das políticas públicas voltadas para a educação. Outra questão diz respeito à arrecadação do ICMS e como são definidas as repartições entre os municípios alagoanos, onde se insere a discussão e definição do IQEAL como referência nesse processo, que acaba promovendo uma competição entre os municípios para conseguir o máximo nas parcelas referentes a essa repartição, a partir dos seus resultados educacionais.

A pesquisa teve como objetivo verificar o modelo em que se dá a utilização do Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL) na repartição do ICMS entre os municípios alagoanos e como o IQEAL se constitui em referencial para definir qualidade da educação, o que pode contribuir com o acirramento das desigualdades entre os municípios alagoanos, favorecendo aqueles mais ricos em detrimento daqueles mais pobres e com poucas condições de concorrer em igualdade de condições.

Assim, é imperativo compreender o conceito de qualidade da educação que permeia esta discussão e define tais critérios, considerados basicamente em função de resultados de avaliação externa que aborda basicamente conhecimentos em matemática e língua portuguesa. Tais discussões precisam, portanto, ser consideradas para a promoção de debates que possibilitem analisar o real impacto de critérios meramente instrumentais e que podem comprometer a educação e a equidade entre os municípios, além dos reflexos na democracia e formação dos cidadãos em idade escolar.

A partir dessa perspectiva, o que se espera é a compreensão do processo que definiu o IQEAL como instrumento de repartição de impostos e o modelo gerencialista no qual se insere, favorecendo a competição entre os municípios para a conquista de recursos para os investimentos que precisa realizar para a população.

METODOLOGIA

A metodologia do trabalho tem uma abordagem qualitativa, de caráter explicativo, com levantamento das normas vigentes, tanto através de leis, decretos e portarias disponíveis, bem como entrevistas e reportagens sobre a temática, visando compreender a origem e a trajetória de desenvolvimento e implementação do IQEAL a partir de uma suposta qualidade da educação, definida pelos resultados obtidos pelos municípios através de seus IDEBs.

Concomitantemente, a pesquisa de campo ocorreu contemplando entrevistas com gestores da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), da Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG) e da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) para compreender como se dá, efetivamente, o desenvolvimento do processo que culmina com a repartição do ICMS entre os municípios e como compreendem a qualidade da educação a partir do IDEB. Também houve entrevista com o representante do Ministério Público do estado de Alagoas (MPE/AL) e com o Conselho Estadual de Educação (CEE), como integrantes desse processo de (re)definição do IQEAL.

Vale destacar que, antes de iniciar a entrevista, cada entrevistado foi informado dos objetivos do estudo e qual o tratamento que seria dado às informações ali prestadas, com a leitura em voz alta pelo entrevistador/pesquisador de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Em havendo a concordância dos critérios pelo entrevistado, o termo foi assinado em duas vias, sendo que uma ficou com o entrevistado e outra com o entrevistador/pesquisador.

A análise documental seguiu recomendações de Cellard (2008). Como resultado desta pesquisa, foram identificadas as categorias que possibilitaram situar a análise e a discussão em torno da proposta a que nos dispusemos, sob o aporte metodológico de Bardin (2011), compreendendo como os documentos oficiais e as entrevistas abordam ou silenciam as problemáticas da pesquisa.

TRANSFERÊNCIA DA COTA-PARTE MUNICIPAL DO ICMS E OS CRITÉRIOS DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

O ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) é um imposto estadual que incide sobre as operações de circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. É o principal imposto arrecadado pelos estados e uma das principais fontes de recursos resultantes do movimento econômico da sociedade, em especial para os estados investirem em ações sociais de sua competência, dentre elas, a educação. Parte da arrecadação desse imposto é repartida entre os municípios de cada estado, e essa repartição pode ser feita de acordo com diferentes critérios, incluindo o uso de índices educacionais. Aliás, é importante destacar, nesse contexto, o trabalho de Simões e Araújo (2019, p. 39) em que apontam a potencialidade do ICMS como instrumento de política pública, uma vez que os mecanismos de transferência da cota-parte municipal do ICMS “permitem que critérios de repartição vinculados a resultados de políticas públicas sejam utilizados pelos estados na indução de melhorias sociais por intermédio da ação de seus municípios”.

Assim é que, da parcela do ICMS que pertence aos municípios (25% do total), o repasse ocorre de acordo com leis estaduais, resultando que “há discricionariedade para a distribuição dessa parcela [...] uma vez que governos estaduais podem alterar suas leis com o intuito de incentivar o desempenho municipal em determinadas áreas com base nos critérios estabelecidos para a distribuição dessa parcela” (Sasso; Varela; Righetto, 2021, p. 4). E nesse caso, alguns estados consideram critérios educacionais para definirem as parcelas do repasse aos municípios.

O índice educacional mais comumente utilizado na repartição do ICMS entre os municípios é o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Aliás, atualmente consiste no principal indicador educacional do Brasil e visa mensurar o desempenho da educação no país, servindo de instrumento de monitoramento da qualidade da educação e contribuindo com o estabelecimento de metas para a melhoria do ensino. A composição desse índice consiste na combinação entre a proficiência em Língua Portuguesa e Matemática dos estudantes em avaliações externas de larga escala, com as médias de desempenho da antiga Prova Brasil (hoje chamada de Saeb) para escolas e municípios e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) para estados e país, e a taxa de aprovação, que influencia na eficiência do fluxo escolar. Assim, para elevar o IDEB, as redes de ensino e as escolas precisam melhorar concomitantemente essas duas dimensões do indicador, pois a melhoria de apenas uma das dimensões não possibilita uma melhora significativa no índice.

Ademais, como apontado por Chirinéa e Brandão (2015), ao se estabelecer o IDEB como referencial de qualidade, o Estado considera exclusivamente conhecimentos e habilidades passíveis de mensuração por testes padronizados, ignorando flagrantemente as peculiaridades existentes entre as regiões, estados, municípios, comunidades e escolas. Nesse contexto, desconsidera diversos outros aspectos que interferem e influenciam direta e indiretamente na qualidade da educação, a exemplo da valorização dos profissionais da educação, formação e aperfeiçoamento de docentes,

infraestrutura da escola, com bibliotecas, laboratórios e salas com computadores e acesso à Internet de qualidade, dentre diversos outros elementos, inclusive as condições socioeconômicas dos estudantes.

Um outro ponto, considerando-se a lógica adotada pelo Estado, é aquele em que Silva e Gonçalves (2020, p. 53) destacam, ao tratarem da criação desse indicador, em que “Alcançar os patamares definidos no IDEB seria a expressão da busca pela melhoria da qualidade da educação básica, em cada rede de ensino, em cada escola”. Caberia, portanto, a esse indicador aferir os avanços e melhorias na qualidade da educação básica. Não obstante, como apontam ainda os autores, não dá para reduzir a qualidade da educação a “resultados educacionais alcançados por meio de testes padronizados, de caráter instrumental e técnico, como fazem as perspectivas gerencialistas que adentram a educação”. (Silva; Gonçalves, 2020, p. 57). No entanto, essa busca pela qualidade da educação vinculada ao alcance dos melhores resultados no IDEB permeia muitas das discussões e posicionamentos nos espaços educacionais, inclusive como critério para a definição do repasse do ICMS aos municípios em muitos estados. Os autores, no entanto, ressaltam:

Mais uma vez, defronta-se uma noção de qualidade que coloca em destaque os resultados alcançados, secundarizando os aspectos pertinentes às condições de funcionamento, as dinâmicas e os processos que impactam na organização e no desenvolvimento das práticas educativas e os condicionantes sócio-históricos em que essas práticas se realizam. (Silva; Gonçalves, 2020, p. 55)

Nesse contexto, importante ainda observar que, como aponta Sousa (2014, p. 410), o movimento de enraizamento de princípios do gerencialismo na administração pública se manifesta de tal forma que se difunde “uma ideia de qualidade que supõe diferenciações no interior das redes de ensino e escolas, como condição mesma de produção de qualidade”. E como destaca Fonseca (2009, p. 173), a qualidade vem “sendo legitimada pelo horizonte restrito da competitividade, cuja medida é a boa colocação no *ranking* das avaliações externas”, cujo enfoque pode servir aos propósitos empresariais, mas “não é suficiente para orientar a qualidade da ação educativa”. No entanto, é um mecanismo que acaba se impondo ao ambiente da escola pública, em um movimento de naturalização dessa realidade.

Finalmente, após esses apontamentos envolvendo qualidade da educação, avaliação em larga escala e índices educacionais articulados a critérios na repartição do ICMS, importante ainda destacar que cada estado possui a sua própria legislação para definir como os índices educacionais serão utilizados na distribuição do ICMS entre os municípios. Em geral, a ideia é que municípios que apresentam melhores índices educacionais recebam uma participação maior na arrecadação do imposto. Em Alagoas, a Lei n.º 8.744/2022 vincula 15% da cota municipal do ICMS “Mediante

aplicação da relação percentual entre o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL) do município e o somatório dos índices do estado” (Alagoas, 2022a). Já o Decreto n.º 85.568/2022 (Alagoas, 2022b) regulamenta o IQEAL, o qual consiste numa composição pelo IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental de cada município e a variação nos últimos dois anos do indicador do IDEB publicados até o último dia do ano-base de apuração.

Essa política de repartição do ICMS com base em índices educacionais teria como objetivo “incentivar” os municípios a investirem na educação e melhorarem a qualidade do ensino oferecido à população. Dessa forma, os estados esperam que os municípios “se esforcem” para melhorar seus indicadores educacionais, a fim de receber uma maior parte da arrecadação do ICMS, ou, como afirmam Braz et al. (2023, p. 2, grifo nosso), ao tratarem das leis estaduais que vinculam transferência da cota-parte do ICMS a resultados específicos, “A mudança de lei da cota-parte do ICMS procura *induzir* os prefeitos a buscarem *melhorias* em determinadas áreas a fim de *garantir uma maior fatia da receita do ICMS*”. O objetivo seria garantir que os recursos do ICMS fossem distribuídos de forma “justa e equilibrada” entre os municípios, levando em conta as suas necessidades e potencialidades.

Contudo, diante de todo esse cenário, é possível argumentar que a utilização de indicadores de qualidade na educação (cujo conceito é bastante complexo e controverso) como critério para a repartição do ICMS entre os municípios pode agravar as desigualdades educacionais, principalmente se não houver uma política pública adequada que busque reduzir essa disparidade entre as regiões. Nesse sentido, importante considerar o trabalho de Braz et al. (2023, p. 5) que, apesar de destacar que a literatura tem indicado que critérios de distribuição dos recursos do ICMS vinculados à qualidade educacional têm reduzido as desigualdades educacionais, ao analisarem as alterações nas legislações relacionadas à cota-parte do ICMS e seu impacto sobre o acesso educacional, concluem a partir das análises sobre a heterogeneidade do impacto “que a política pública favorece municípios menos vulneráveis e que os incentivos são percebidos naqueles municípios que já possuem maior percentual de acesso educacional, ou seja, no extremo superior da distribuição de acessibilidade à educação”, no que sugerem, ainda, que isso acaba ampliando o hiato educacional entre os municípios. O que é um elemento difícil de ser ignorado nesse contexto. Especialmente, se considerarmos que o critério para a repartição do ICMS deve ser acompanhado de políticas públicas que visem a redução das desigualdades educacionais entre os municípios, tais como investimentos em infraestrutura escolar, formação continuada dos professores, aquisição de materiais didáticos e equipamentos, além de medidas de inclusão social e combate à pobreza. Estudar a repartição da parcela do ICMS que pertence aos municípios a partir do IQEAL, é parte dos esforços para se compreender como Alagoas se insere nesse contexto.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

ANÁLISE DOCUMENTAL

Quanto aos documentos analisados para a compreensão do IQEAL, estão aquelas normas que o definem, alteram ou consolidam e regulamentam critérios e que passaremos a tratar nesta seção, considerando apenas aqueles documentos que apresentam considerável contribuição à definição e esclarecimento acerca do IQEAL.

Não obstante, é importante seguirmos até o ano de 2017, quando o então governador em exercício Luciano Barbosa enviou à Assembleia Legislativa de Alagoas (ALE) o projeto de lei que alterava a distribuição do ICMS aos municípios alagoanos com base em seus índices de educação. Este evento foi registrado em notícia publicada no Suplemento Notícias da Agência Alagoas, encarte do Diário Oficial do estado de Alagoas, portanto, a fonte era o próprio estado. A notícia informava que o projeto previa “que 10% do total de ICMS distribuído aos municípios seguirão o critério da melhoria na educação, medida pelo Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL), cuja criação também está prevista no projeto enviado ao Poder Legislativo.” (Alagoas, 2017). A proposta criava o IQEAL, ao alterar a Lei n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que trata da apuração e repasse das parcelas do ICMS.

Nesta mesma notícia, temos as palavras do governador em exercício acerca desse ato:

Hoje eu tenho a imensa satisfação, como governador em exercício, de assinar e enviar à Assembleia Legislativa a tão sonhada modificação da composição do ICMS na distribuição das cotas dos municípios. A partir do momento da aprovação dessa lei, será incluída nesse cálculo a qualidade da educação que cada município está produzindo na sua rede pública. Estamos colocando na divisão do ICMS um item que vai possibilitar que os municípios *disputem os recursos de acordo com a qualidade da sua educação* (Alagoas, 2017, grifamos).

Nesse contexto, importante considerar as observações de Cellard (2008) sobre o fato de que o analista não poderia deixar de compreender a conjuntura política, dentre outros fatores, que proporcionou a produção de determinado documento. No caso em questão, era o vice-governador, que não apenas respondia como governador em exercício naquele momento, mas também acumulava nos últimos três anos o cargo de titular da SEDUC. Estava presente ali a sua assinatura como parte diretamente interessada pela pasta por qual respondia diretamente. E é importante destacar a expressão utilizada ao indicar que aqueles critérios de repartição do ICMS, sob o qual se baseia a proposta na criação do IQEAL, possibilitaria que os municípios “*disputem* os recursos de

acordo com a *qualidade da sua educação*”. O que reafirma, portanto, a ideia de disputa e competição para se alcançar os melhores resultados para ampliar a parcela da cota-parte a que os municípios teriam direito. Com isso, o governo caracteriza suas políticas voltadas à educação numa perspectiva gerencialista que vem se consolidando desde os anos 1990 e que aproxima qualidade a competitividade, produtividade, eficiência e eficácia.

Mais adiante, continuou o governador em exercício:

Geralmente, quem tem maior população, tem maior valor agregado. Então, é duplamente prejudicado aquele município pequeno e que não tem uma economia fortalecida. E os indicadores sociais ficam de fora: distribuição de renda, saúde, educação, saneamento básico. A gente está começando pela educação. Mais adiante, podemos incluir outros indicadores. (Alagoas, 2017)

Sugere, portanto, que haveria a intenção de favorecer municípios pequenos e com economia menos fortalecida, a partir de critérios educacionais, podendo incluir, futuramente, elementos até então desconsiderados, como os indicadores sociais na composição desse critério de distribuição. Não obstante, reforça o valor do IDEB como instrumento balizador na definição desse novo indicador que estava para surgir:

O IQEAL será composto pela apuração dos dois Idebs publicados, onde 30% do índice serão definidos pelo crescimento do ano em comparação com o ano anterior, e 70% serão definidos pelo último índice publicado. Ou seja, nós queremos valorizar o Ideb de cada município e o quanto esse índice variou. Vai valer a pena para o prefeito se esforçar para melhorar o Ideb do seu município. (Alagoas, 2017)

Nesse contexto, importante considerar que o vice-governador acumulava a pasta da SEDUC, a qual estava em um processo de implementação do Programa Escola 10, que acabou se configurando no carro-chefe desta pasta, e cuja meta, dentre outras, consistia em elevar o IDEB das escolas do estado e dos municípios apoiados pelo Programa (Silva; Farenzena, 2020; Silva; Gomes; Farenzena, 2022). O que se verifica, portanto, é que o IQEAL surge num contexto de uma política do estado que visava a elevação desse indicador federal, e que tem se constituído no principal indicador da educação e instrumento de composição dentre os critérios de repartição dos recursos do ICMS aos municípios. Ou seja, se por um lado o estado oferecia um pacto pela educação através do Programa Escola 10, com recursos e estrutura para que as escolas e municípios que fizessem adesão pudessem alcançar os patamares exigidos pela SEDUC, por outro, cria um outro mecanismo no qual condiciona o repasse justamente a essa elevação dos indicadores, mensurados pelo IDEB e que passa a compor, ainda, o indicador estadual, exigindo que os municípios desenvolvam políticas

de melhoria de sua educação. O IQEAL, portanto, constitui-se num projeto articulado com ações profundas que definem a agenda do governo quanto às políticas estaduais para a educação.

Não obstante, apesar desse projeto de lei ter sido apresentado à ALE no final de 2017, somente em dezembro de 2019 é que foi apreciado e aprovado pelos deputados, conforme notícia disponível na página na Internet da instituição:

Com 26 deputados presentes na sessão desta quinta-feira, 5, o plenário da Casa discutiu e votou 18 matérias, dentre elas o projeto de lei ordinária nº 530/2017, de autoria do Poder Executivo, que altera a lei estadual nº 5.981, de 19 de dezembro de 1997 [...]. Esta proposição altera a repartição do produto da arrecadação do ICMS, com a utilização do Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL), para promover o desenvolvimento de ações efetivas na melhoria da qualidade do ensino e continuidade crescente do índice de desenvolvimento da educação básica - IDEB dos municípios. (Alagoas, 2019)

Assim, com a sanção da Lei n.º 8.234, de 10 de janeiro de 2020, da cota-parte do ICMS destinado aos municípios, 5% seria “mediante aplicação da relação percentual entre o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas – IQEAL do município e o somatório dos índices do Estado” (Alagoas, 2020). No entanto, mais adiante, com a sanção da Lei n.º 8.744, de 25 de agosto de 2022, esse percentual passa de 5% para 15% (Alagoas, 2022a).

Na sequência de normas, veio o Decreto n.º 85.568, de 16 de novembro de 2022, que regulamenta a apuração do IQEAL, definindo uma fórmula a ser aplicada para se encontrar o IQEAL de cada município e considera unicamente os resultados do IDEB e fazendo menção a indicadores de melhoria de aprendizagem e nível socioeconômico, sem detalhá-los na fórmula. Apenas menciona que será editada uma Instrução Normativa conjunta pela SEDUC, SEPLAG e SEFAZ. Assim é que surge a Instrução Normativa n.º 03/2023, onde toda a metodologia de cálculo do IQEAL é atualizada, incorporando-se índices os mais diversos, como o Índice de Qualidade da Alfabetização do município, o Índice de Qualidade no quinto ano do Ensino Fundamental do município, o Índice de Qualidade de Acesso e Permanência para o município, o tamanho da rede para o município, o fator de aprendizagem considerando o fator socioeconômico do município, e o índice de aprovação de alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental do município. Além de todos os elementos que compõem cada um desses índices. A Instrução Normativa apresenta várias fórmulas para se conseguir ranquear cada município e definir os valores a que têm direito das parcelas do ICMS.

Destarte, o que se percebe a partir dos documentos analisados é a confirmação do IDEB como indicador de uma suposta qualidade na educação, com efeitos midiáticos enormes para o governo, o qual é incorporado ao IQEAL inclusive nessa perspectiva. Contudo, não é desnecessário

destacar as condições de explícitas desigualdades em que os municípios alagoanos estão submetidos ao participarem dessa “disputa” pelos recursos do ICMS “de acordo com a qualidade da sua educação”, como ressaltado nas palavras do vice-governador e Secretário de estado da Educação, o que pode acarretar o aprofundamento dessas distorções. Apesar do discurso contido nos textos oriundos dos canais oficiais do governo, é importante ainda destacar em que condições essas políticas serão impulsionadas pelos municípios, especialmente por aqueles mais vulneráveis, de economia incipiente e que podem ser impelidos a aderir a políticas impostas pelo estado, visando alcançar a todo custo resultados minimamente significativos para não perderem recursos oriundos desse modelo competitivo de repartição do ICMS.

ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Esta pesquisa abordou duas categorias de análise, confirmadas ao longo das entrevistas e investigações documentais: *qualidade de educação*, não apenas pelo fato de se utilizar o IDEB, considerado como instrumento de monitoramento da qualidade da educação, na composição do IQEAL, mas também em virtude do próprio IQEAL pretender se constituir como um indicador estadual de qualidade educacional; *a importância do IQEAL*, na medida em que se constitui em instrumento de repartição do ICMS educação entre os municípios alagoanos. Utilizando-se da análise de conteúdo a partir dos estudos de Bardin (2011), foram identificados alguns temas ou dimensões da análise dessas três categorias que permearam essa discussão.

Quanto à categoria de análise *qualidade de educação*, ao se abordar se o IQEAL conseguiria mensurá-la, o entrevistado pelo MPE/AL afirma que “Eu acho que ele tem falhas, mas eu acho que ele consegue. Eu acho que é um passo inicial.” Considera-o, portanto, com um possível potencial para se mensurar uma suposta qualidade de educação. De outra forma, uma das entrevistadas do CEE foi mais cautelosa ao afirmar que “A gente vai descobrir isso”, alegando que essa dúvida decorre de não concordar com alguns pontos e metas estabelecidas pelo indicador, sem, no entanto, apontar a quais pontos e metas se referia. Contudo, com relação ao IDEB, é categórica:

O IDEB consegue mensurar, é tanto que as escolas que têm o índice melhor, se você for olhar são as mais estruturadas, são aquelas que a direção tem um compromisso com a comunidade, com seus alunos e um desejo humano de mudar esse índice, independente dos recursos. Lógico que os recursos contam, [...] mas o desejo daquela equipe diretiva de mudar é muito forte. É isso o que eu observo no IDEB das escolas que mudam desse índice.

É importante considerar essa afirmação, uma vez que ela conduz ao deslocamento da responsabilidade do Estado para “o desejo daquela equipe [...] de mudar”, num esforço para fazer tal leitura a partir dos resultados do IDEB. Nesse sentido, Sudbrack e Cocco (2014, p. 361), quando discutem a avaliação em larga escala após a década de 1990 e os modelos de provas homogêneas que desconsideram as peculiaridades regionais, destacam que as escolas acabam “sendo responsabilizadas pelos maus resultados obtidos, e o Estado, por sua vez, ausenta-se das obrigações de protetor e defensor da sociedade civil”, e nesse sentido, parece ser esse o caminho adotado pela entrevistada ao atribuir o “desejo daquela equipe” às condições de mudança. Sousa (2014, p. 418), por conseguinte, lembra que os resultados das avaliações não podem ser “interpretados exclusivamente como responsabilidade das escolas e dos alunos e suas famílias”.

Ainda nessa linha de pensamento, importante recorrer a Chirinéa e Brandão (2015) quando advertem acerca da racionalidade do Estado na utilização do IDEB como referencial de qualidade, ocorrendo somente quando da divulgação de seus resultados, sem, contudo, repercutir em ações concretas e propostas de melhoria da qualidade educacional.

Contudo, outra entrevistada do CEE se posiciona de forma diferente, ao afirmar que:

O índice, ele tem, na minha visão, um propósito: essa divisão do recurso. Ele não vem para medir a qualidade de ensino, pois os índices que estão sendo colocados lá tendem a ser muito objetivos para que não tenha esse viés pessoal e qualidade de observação. E a gente sabe que a qualidade do ensino ela é muito mais do que um índice que a gente possa apurar num IBGE, numa prova, e coisa e tal. [...] O propósito dele é tornar essa divisão menos política possível.

Importante destacar que a lei que criou o IQEAL (Alagoas, 2022a) apenas lhe confere justamente esse papel para a “divisão do recurso”, como indicado pela entrevistada a qual se concentra num conceito mais amplo de qualidade de educação. E quando destaca o seu papel de “tornar essa divisão menos política possível”, demarca um processo no qual os critérios dessa divisão não sejam permeados por aspectos meramente político-partidários e relações de poder, mas universal e que supostamente possa contemplar a todos indistintamente.

Já quanto à categoria *a importância do IQEAL*, um dos aspectos levantados dizia respeito ao seu papel na formulação de políticas de repartição do ICMS, e aqui, parece que os entrevistados entendem que o indicador contribuiria para uma melhor distribuição desses recursos, de forma mais “justa e meritocrática”. O entrevistado pela SEPLAG destacou que “É como se a gente tivesse realmente tirando uma fatia pesada dos principais municípios e redistribuindo, né? De maneira a partir da perspectiva da qual é a educação redistribuindo entre os municípios, que até então eram os menos favorecidos”. Já o entrevistado pelo MPE/AL entende que “Ele traz à tona de novo, não só o

compromisso que quis a nossa Constituição com relação à educação, a ideia de prioridade absoluta, mas a ideia de que nós temos compromisso a serem cumpridos como gestores”. Já o entrevistado pela SEFAZ é bem pragmático ao tratar dessa questão:

O município pode correr atrás de melhorar o índice dele. E aí, quando você atrela o retorno financeiro, o repasse financeiro, com a educação, esse movimento é muito importante, porque aí o município ele quer receber um repasse maior para poder fazer os investimentos, para poder aumentar o corpo técnico, enfim. [...] o intuito sempre é melhorar o indicador para poder aumentar o repasse, não é?

Interessante destacar estas palavras do entrevistado da SEFAZ, uma vez que corrobora com Fonseca (2009) acerca da legitimação e vinculação do conceito de qualidade da educação ao expediente da competitividade, num movimento de ranqueamento nas avaliações externas visando objetivamente elevar seus indicadores com vistas a conquistar uma maior parte dessa parcela do ICMS. No mesmo caminho, o entrevistado da SEPLAG ainda enfatiza que caberia à educação, nesse contexto de competição, esse movimento de redistribuição entre os municípios, beneficiando, segundo suas palavras, aqueles que de outra forma seriam os menos favorecidos.

Além disso, também foi destacada a sua importância como *indutor* de políticas públicas, especialmente apontado por um dos entrevistados da SEDUC: “Mas quando você atrela ao repasse financeiro, você cria um ambiente mesmo propício para a política [pública], né? [...] Então, com certeza você cria [com o IQEAL] uma obrigação do município de fazer políticas públicas”. E mais adiante complementa: “Mas o IQEAL, ele para nós é muito interessante. Eu gosto muito de dizer que ele é um indutor de políticas públicas de educação, né?”.

Esse posicionamento do entrevistado da SEDUC dialoga com Simões e Araújo (2019, p. 39), uma vez que consideram que as regras de distribuição do ICMS pelos estados aos seus municípios se constituem em “uma reserva potencial para uso como instrumento de política pública”, favorecendo melhorias sociais ao induzirem ações de seus municípios. Assim como também é reforçado por Sasso, Varela e Righetto (2021, p. 4), ao destacarem que os estados podem até mesmo alterar suas leis para orientar os municípios a atuarem em determinadas áreas condicionado ao recebimento de parte dessa parcela do ICMS. Bem como com Braz et al. (2023), quando sugerem que os estados atrelam a transferência da cota-parte do ICMS, através de leis estaduais, a resultados específicos, induzindo os prefeitos a desenvolverem melhorias em áreas determinadas visando garantir parcelas maiores do ICMS. Dessa forma, os estados acabam fazendo política através dos municípios.

Finalmente, sua importância como mecanismo justo de repartição foi também apontada, como quando o entrevistado pela SEPLAG destaca: “O IQEAL pode ser considerado um

mecanismo justo como um instrumento de repartição de ICMS. Depois do que eu vi em relação ao aspecto do repasse propriamente dito, eu não tenho dúvida nenhuma”. E uma das entrevistadas do CEE ressalta a importância dele inclusive por supostamente beneficiar os municípios mais carentes: “Como foi definido esses indicadores [que compõem o IQEAL] de forma geral, então tem município que precisa receber mais que outros. Digamos que um município mais rural, que precisa receber mais na questão de transporte”. Já a entrevistada da SEDUC ponderou: “a palavra ‘justo’ tem um peso... né? (...) eu acho que a palavra é ‘equidade’. Então a gente tem o mesmo critério. E esse critério, cada município, ele vai... [buscar atender].”

Nesse sentido, os entrevistados em destaque concordam que o modelo de repartição pelo IQEAL seria justo por favorecer uma melhor distribuição em benefício dos municípios mais pobres. Sasso, Varela e Righetto (2021, p. 19), ao tratarem de diretrizes para a alteração da parcela discricionária do ICMS, incluem a “equidade (justiça)”, afirmando que “no desenho da transferência, é necessário analisar se os critérios promovem ou não equidade. [...] os estados que não têm critérios que favorecem a equidade podem ter incentivos maiores para alterar a legislação sobre a parcela discricionária”.

Como já abordado, a cota-parte do ICMS constitui-se em importante instrumento de indução/imposição de política pública, podendo contribuir com melhorias nos resultados educacionais, especialmente na perspectiva de avaliações externas, a partir de onde se configuram indicadores como o IDEB. No entanto, como observam Braz et al. (2023) em seu trabalho, o efeito positivo que se detectou na política de rateio do ICMS, a partir da análise de heterogeneidade de impacto, “ocorre sobre aqueles municípios menos vulneráveis em termos sociais e que já possuem taxas de acesso à educação maiores, o que eleva o hiato educacional para os municípios”. No entanto, como também indicam os autores, há evidências na literatura especializada de que critérios de distribuição de recursos de ICMS condicionados à melhoria da qualidade educacional tem reduzido desigualdades educacionais. Assim, é importante um estreito monitoramento dos mecanismos definidos a partir do IQEAL, visando acompanhar em curto e médio prazos os efeitos sobre as políticas adotadas pelos municípios e como isso se reflete na qualidade de sua educação e nas relações federativas e seus regimes de colaboração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta evidente que o estado de Alagoas vem adotando um modelo de gestão de políticas educacionais pautado em conceitos de qualidade da educação numa perspectiva gerencialista, permeado por mecanismos de competitividade, produtividade, eficiência e eficácia. Também se verifica o interesse em beneficiar municípios menores e de economias pouco desenvolvidas,

estimulando, no entanto, uma competição que, a princípio, configura-se bastante desigual entre realidades bastante peculiares.

Nesse contexto, o IDEB se consolida como indicador de uma suposta qualidade na educação, com efeitos midiáticos enormes para o governo estadual e municipais, sendo incorporado ao IQEAL também por essa característica.

Também se verificou que o IQEAL surge num contexto de uma política do estado que pretende melhorar a educação pública, sendo que o critério de mensuração dessa qualidade educacional passa diretamente pelo resultado do IDEB. Nesse sentido, articula-se diretamente com o Programa Escola 10, materializado através de um pacto do estado com os municípios em que são disponibilizados recursos e estrutura para que as escolas e os municípios que aderirem a esse Programa pudessem alcançar os patamares exigidos pela SEDUC. Assim, o estado desenvolve sua política educacional em duas frentes. Com o Programa Escola 10, pressiona escolas e municípios a melhorarem seus IDEBs em busca de premiações e a visibilidade midiática que favorece politicamente os gestores públicos. E por outro, cria mecanismos legais que condicionam o repasse do ICMS aos municípios que melhorarem a qualidade de sua educação, mensurada pelo IDEB, cujo instrumento passa a compor o indicador estadual. O IQEAL, portanto, constitui-se num projeto articulado com ações profundas que definem a agenda do governo quanto às políticas estaduais e municipais para a educação.

O IQEAL, portanto, se constitui em instrumento do qual se utiliza o estado para estimular e impulsionar políticas públicas nos seus municípios, visando a melhoria da qualidade da educação, ainda que existam tantas contradições acerca desse conceito, ignorando elementos importantes na sua definição, a exemplo das condições infraestruturais de funcionamento e a dinâmica própria de organização das práticas educativas (Silva; Gonçalves, 2020). Contudo, importante frisar, o fato é que os estados acabam fazendo política através dos municípios.

Não obstante, é importante que as pesquisas e análises em torno dos efeitos do IQEAL sobre a qualidade da educação sejam continuadas e aprofundadas, visando compreender a curto e médio prazos tais consequências, ainda que o conceito de qualidade da educação possa apresentar aquelas condições aqui observadas, divergindo das condições efetivamente esperadas para uma educação de qualidade.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS, Agência. Luciano Barbosa envia à ALE projeto que estabelece o ICMS Educação. **Suplemento Notícias da Agência Alagoas**, Maceió, 2017. Acesso em: 17 abr. 2024.

ALAGOAS, Assembleia Legislativa De. Aprovado projeto que institui o ICMS Educação e o ICMS Verde - Assembleia Legislativa de Alagoas. **Comunicação/ALE**, Maceió, 2019. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/aprovado-projeto-que-institui-o-icms-educacao-e-o-icms-verde>. Acesso em: 16 maio 2024.

ALAGOAS, Gabinete do Governador. Lei n.º 8.234, de 10 de janeiro de 2020. Altera a Lei estadual n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, asseguradas aos municípios alagoanos, e dá outras providências. **Diário Oficial do estado de Alagoas**. Maceió. 10 jan. 2020.

ALAGOAS, Gabinete do Governador. Lei n.º 8.744, de 25 de agosto de 2022. Altera a Lei estadual n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, asseguradas aos municípios alagoanos, e dá outras providências. **Diário Oficial do estado de Alagoas**. Maceió. 2022a.

ALAGOAS, Gabinete do Governador. Decreto n.º 85.568, de 16 de novembro de 2022. Regulamenta a apuração do Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas – IQEAL, previsto na Lei estadual n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que dispõe sobre os critérios de distribuição do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias sobre a prestação de serviços de transportes, interestadual e intermunicipal, de comunicação – ICMS pertencente aos municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial do estado de Alagoas**. Maceió. 16 nov.2022b.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3ª reimp. da 1ª ed. de 2011, São Paulo: Edições 70, 2011. 279 p. ISBN: 978-85-62938-04-7.

BRAZ, M S; BENEVIDES, A. A; GOMES, J. W. F.; BARBOSA, R. B. Incentivos fiscais são efetivos na melhoria dos serviços educacionais? Cota-parte do ICMS no acesso à educação. **Revista Brasileira de Economia**, São Paulo, SP, v. 77, p. e072023, 2023. ISSN: 0034-7140, 1806-9134. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/gYPK3nsn5QLDNxF8xMRwSqv/>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CELLARD, A. A análise documental. *Im*: POUPART, J.; DESLAURIERS, J. P.; GROULX, L.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295–316. (Coleção Sociologia). ISBN: 978-85-326-3681-2.

CHIRINÉA, A. M.; BRANDÃO, C. F.. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 461–484, 2015. ISSN: 0104-4036, 1809-4465. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/L3FwTBZ79fLPRRwHFfVgmkP/>. Acesso em: 8 abr. 2024.

FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, p. 153–177, 2009. ISSN: 0101-3262, 1678-7110. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/ccedes/a/KxshC7YgLVQW7MF8tG3Mj7r/>. Acesso em: 25 abr. 2023.

SASSO, M.; VARELA, P. S; RIGHETTO, P. Distribuição da cota-parte do ICMS: como pode ser utilizada para promover melhores resultados na educação? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 26, p. e260071, 2021. ISSN: 1413-2478, 1809-449X. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/rbedu/a/fYbk3FBsrw5qYkKw8zGrwQC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 out. 2023.

SILVA, M. S. P.; GONÇALVES, P. C. C. Qualidade da educação e planejamento: um olhar a partir de marcos regulatórios nacionais. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 33, n. 109, p. 49–60, 2020. ISSN: 2176-6673. DOI: <https://doi.org/10.24109/emaberto.v34i109.4511>. Acesso em: 20 out. 2023.

SILVA, W. C. M.; FARENZENA, N.. O Programa Escola 10 no contexto da educação alagoana. **Diversitas Journal**, Santana do Ipanema, AL, v. 5, n. 1, p. 531–546, 2020. ISSN: 2525-5215. Disponível em: https://periodicos.ifal.edu.br/diversitas_journal/article/view/900. Acesso em: 13 maio. 2024.

SILVA, W. C. M.; GOMES, M. G. C.; FARENZENA, N. O Programa Escola 10 de Alagoas: o que dizem os seus agentes implementadores? **Políticas Educativas – PolEd**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, 2022. ISSN: 1982-3207. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/PolEd/article/view/125866>. Acesso em: 27 fev. 2024.

SIMÕES, A. A.; ARAÚJO, E. A. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: Pesquisa em educação e transformação**, Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais. Brasília, DF, v. 3, Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, p. 9–64, 2019. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/3990>. Acesso em: 30 abr. 2024.

SOUSA, S. Z. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, Sorocaba, v. 19, p. 407–420, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/aval/a/vBHXjvFnW6gk6DWPJZzTzNJ/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

SUDBRACK, E. M.; COCCO, E. M. Avaliação em larga escala no Brasil: potencial indutor de qualidade? **Roteiro**, Joaçaba, SC, v. 39, n. 2, p. 347–370, 2014. ISSN: 2177-6059. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/4231>. Acesso em: 8 abr. 2024.