



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

EDUARDO CORRÊA TAVARES

**O ICMS DO AMANHÃ: A COTA PARTE COMO ESTRATÉGIA PARA O
ENGAJAMENTO DOS MUNICÍPIOS DO AMAPÁ COM A MELHORIA DA
EDUCAÇÃO**

FORTALEZA - CEARÁ

2021

EDUARDO CORRÊA TAVARES

O ICMS DO AMANHÃ: A COTA PARTE COMO ESTRATÉGIA PARA O
ENGAJAMENTO DOS MUNICÍPIOS DO AMAPÁ COM A MELHORIA DA
EDUCAÇÃO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador (a): Profa Dra Kátia Paulino dos Santos.

FORTALEZA - CEARÁ

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Tavares, Eduardo Correa.

O ICMS do amanhã: a cota parte como estratégia para o engajamento dos municípios do Amapá com a melhoria da educação [recurso eletrônico] / Eduardo Correa Tavares. - 2020.

115 f. : il.

Dissertação (MESTRADO PROFISSIONAL) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2020.

Orientação: Prof.^a Dra. Kátia Paulino dos Santos.

1. Cota parte do ICMS. 2. Federalismo fiscal. 3. Educação. 4. Regime de colaboração. 5. Estado do Amapá.. I. Título.

EDUARDO CORRÊA TAVARES

O ICMS DO AMANHÃ: A COTA PARTE COMO ESTRATÉGIA PARA O
ENGAJAMENTO DOS MUNICÍPIOS DO AMAPÁ COM A MELHORIA DA
EDUCAÇÃO

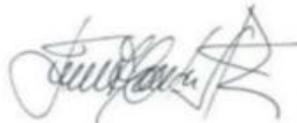
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 17/01/2020

BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dr.^a Katia Paulino dos Santos (Orientadora)
Universidade Estadual do Amapá - UEAP



Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Márcio Moreira Monteiro
Universidade Estadual do Amapá - UEAP

Dedico este trabalho a minha esposa Carina, meus filhos Catarina, Vinicius e Otávio, meus pais e irmãos, que me apoiaram durante este desafio, e a toda a equipe do Governo do Estado do Amapá, que tem propiciado a oportunidade de participar, ainda que de forma singela, do processo de transformação em curso da educação pública.

Não sou esperançoso por pura teimosia,
mas por imperativo existencial e histórico.
(Paulo Freire)

RESUMO

O objetivo geral da pesquisa é analisar as consequências e possibilidades geradas pela alteração da cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) no Amapá, promovida pela Lei Complementar nº 120, de 02 de dezembro de 2019, no contexto educacional. Este estudo apresenta breve contextualização do financiamento das políticas públicas, incluindo-se o federalismo fiscal e a tributação, escolhida como principal fonte no Brasil. Discorre também sobre o sistema de repartição, a cota parte do ICMS, e o perfil do Amapá, com enfoque nos indicadores relacionados à educação. Com relação aos procedimentos metodológicos, trata-se de pesquisa qualitativa, embora também utilize como base de análise indicadores numéricos, e explicativa, com as técnicas de análise documental e realização de entrevistas, utilizadas para construção de uma matriz SWOT. Trata-se de mudança que resultou no novo modelo de ICMS aprovado ao final de 2019, com enfoque na integração com políticas públicas voltadas para a melhoria da educação, iniciativa inserida no contexto de colaboração entre os entes federados, inspirado na experiência de sucesso do Estado do Ceará. Verificou-se com este estudo a necessidade de medidas para que a alteração da cota parte possa alcançar os resultados esperados, a exemplo da maior transparência e compreensão dos cálculos, e a discussão e regulamentação da compensação das perdas, com acompanhamento do TCE, para o fortalecimento do regime de colaboração.

Palavras-chave: Cota parte do ICMS. Federalismo fiscal. Educação. Regime de colaboração. Estado do Amapá.

ABSTRACT

The general objective of the research is to analyze the consequences and possibilities generated by the alteration of the quota part of the Tax on Circulation of Goods and Provision of Interstate, Intermunicipal and Communication Services (ICMS) in Amapá, promoted by Complementary Law nº 120, of 02 December 2019 in the educational context. This study presents a brief contextualization of public policy financing, including fiscal federalism and taxation, chosen as the main source in Brazil. It also discusses the distribution system, the ICMS share, and Amapá's profile, with a focus on indicators related to education. Regarding the methodological procedures, it is a qualitative research, although it also uses numerical and explanatory indicators as a basis for analysis, with the techniques of document analysis and conducting interviews, used to build a SWOT matrix. It's about the process of change that resulted in the new ICMS model approved at the end of 2019, with a focus on integration with public policies aimed at improving education, an initiative inserted in the context of collaboration between federated entities, inspired by the experience of success of the State of Ceará. It was verified with this study the necessity of measures so that the alteration of the ICMS share can reach the expected results, like the greater transparency and understanding of the calculations, and the discussion and regulation of the compensation of the losses, with monitoring of the TCE, for the strengthening the collaboration regime.

Keywords: ICMS share. Fiscal federalism. Education. Collaboration regime. State of Amapá.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	BSPN 2019: receitas dos municípios brasileiros.....	18
Gráfico 2 -	Composição do PIB do Amapá (1990 → 1998).....	65
Gráfico 3 -	Repartição da receita do ICMS.....	74
Gráfico 4 -	Simulação da cota parte de acordo com a Lei nº 322/96.....	75
Gráfico 5 -	Anos iniciais do ensino fundamental - IDEB e metas por unidade da Federação - total - 2019.....	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Índice referente ao Valor Adicionado Fiscal (75%) para 2019.....	56
Tabela 2 -	Demonstrativo dos resultados dos critérios da Lei nº 322/96.....	56
Tabela 3 -	População do Brasil e do Amapá – 1980 a 2020 (estimada)....	64
Tabela 4 -	PIB do Brasil e do Amapá – 1980 a 2018 (R\$ mil).....	64
Tabela 5 -	Renda mensal/rendimentos domiciliares <i>per capita</i> (R\$).....	66
Tabela 6 -	Índice de Gini no Brasil e no Amapá.....	67
Tabela 7 -	IDHM por UF e Ranking Nacional (R\$ mil).....	68
Tabela 8 -	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no Brasil e Norte (2005 – 2017).....	70
Tabela 9 -	Quantidade e percentagem de municípios que atingiram a meta do IDEB no Brasil e Norte (2017).....	71
Tabela 10 -	Porcentagem na rede pública de alunos do 3º ano do Ensino Fundamental no nível suficiente de alfabetização em Leitura, Escrita e Matemática da Região Norte (2014 e 2016).....	72
Tabela 11 -	Crerios anteriores da cota parte no Amapá (Lei nº 322/96)..	75
Tabela 12 -	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no Brasil, Norte, Nordeste, Amapá e Ceará (2005 – 2017).....	88
Tabela 13 -	Quantidade e percentagem de municípios que atingiram a meta do IDEB no Brasil, Norte, Nordeste, Amapá e Ceará (2017).....	89
Tabela 14 -	Porcentagem na rede pública de alunos do 3º ano do Ensino Fundamental no nível suficiente de alfabetização em Leitura, Escrita e Matemática da Região Norte, Nordeste, Amapá e Ceará (2014 e 2016).....	89
Tabela 15 -	Regressão para municípios com maior vs menor PIB per capita.....	93
Tabela 16 -	Ranking das escolas Sobral, Frecheirinha, Massapê e Cariré utilizando metodologia DEA.....	95

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Evolução da federação brasileira.....	21
Figura 2 -	Competências interconectadas: cota parte do ICMS.....	24
Figura 3 -	Quinze orientações para um sistema de transferências.....	41
Figura 4 -	Transferências e suas classificações.....	45
Figura 5 -	Cota parte do ICMS e as propostas de alteração pela PEC..	57
Figura 6 -	Mapa do contestado do Amapá: Portugal x França.....	58
Figura 7 -	Pirâmide Etária do Brasil e do Amapá.....	64
Figura 8 -	Síntese sobre trabalho e renda do IBGE (Amapá).....	66
Figura 9 -	Ranking de Competitividade CLP 2019: sustentabilidade social (Amapá).....	69
Figura 10 -	Equidade educacional no Amapá (Anuário 2019).....	69
Figura 11 -	Síntese sobre educação do IBGE (Amapá).....	70
Figura 12 -	IDEB anos iniciais por município, Brasil - Rede municipal - 2005-2019.....	72
Figura 13 -	Receitas vinculadas à Educação (disponibilidade mínima de recursos por aluno/ano) da Região Norte (2015).....	73
Figura 14 -	Linha do tempo do regime de colaboração e nova cota parte.....	79
Figura 15 -	Metodologia de pesquisa.....	80
Figura 16 -	Evolução da cota parte do ICMS no Ceará.....	87
Figura 17 -	Síntese sobre educação do IBGE (Ceará).....	91
Figura 18 -	Síntese sobre trabalho e rendimento do IBGE (Ceará).....	92
Figura 19 -	Matriz SWOT.....	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Resumo Mnemônico de Exceções.....	31
Quadro 2 -	Resumo mnemônico de não incidências.....	32
Quadro 3 -	Rol de impostos brasileiros.....	32
Quadro 4 -	Impostos de acordo com a competência.....	34
Quadro 5 -	Transferências intergovernamentais de acordo com os objetivos.....	42
Quadro 6 -	Forma de distribuição da receita.....	42
Quadro 7 -	Diagnóstico e propostas da reforma alemã.....	48
Quadro 8 -	PEC Novo FUNDEB e a nova cota parte do ICMS.....	49
Quadro 9 -	Cálculo do VAF.....	55
Quadro 10 -	Composição do IPM no Amapá.....	74
Quadro 11 -	Alteração do critério educacional no Amapá pela LC nº 120/19.....	79
Quadro 12 -	Roteiro de perguntas para entrevistas.....	83
Quadro 13 -	Governança do Regime de Colaboração cearense.....	102

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AP	Amapá
CE	Ceará
CEGF	Conselho Estadual de Gestão Fiscal do Estado do Amapá
CGU	Controladoria Geral da União
COARE	Coordenadoria de Arrecadação da SEFAZ/AP
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CONSED	Conselho de Secretários Estaduais de Educação
CTN	Código Tributário Nacional
DAT	Dívida Ativa Tributária
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GPR	Gestão por Resultados
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter-vivos
ITCMD	Imposto sobre a Transmissão de Bens Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural

LC 87/96	Lei Complementar 87/96
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MPAP	Ministério Público do Estado do Amapá
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
SEED	Secretaria de Estado da Educação
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SISTN	Sistema de Informações da Secretaria do Tesouro Nacional
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Pública do Estado do Ceará
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TJAP	Tribunal de Justiça do Estado do Amapá
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: FEDERALISMO FINANCEIRO E A TRIBUTAÇÃO.....	18
2.1	O federalismo financeiro no Brasil.....	20
2.2	A principal fonte de receitas públicas: a tributação na constituição....	26
3	O SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE RECEITAS E A COTA PARTE.....	39
3.1	O sistema de repartição de receitas entre os entes federados.....	39
3.2	A cota parte do ICMS.....	49
4	O AMAPÁ E A MUDANÇA DA COTA PARTE DO ICMS.....	58
4.1	Indicadores do estado do Amapá.....	63
4.2	Os índices da educação no Amapá.....	69
4.3	O processo de mudança da cota parte no Amapá.....	74
5	O ICMS DO AMANHÃ: O CRITÉRIO EDUCACIONAL NA NOVA COTA- PARTE DO AMAPÁ.....	80
5.1	Metodologia da pesquisa.....	80
5.2	Benchmark: o caso do Ceará.....	84
5.3	A nova cota parte: proposições e algumas perspectivas.....	96
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
	REFERÊNCIAS.....	107
	APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	114
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	115

1 INTRODUÇÃO

A Lei Robin Hood (Lei nº 12.040/95) do Estado de Minas Gerais foi a primeira a inserir a educação dentre os critérios de repartição da cota parte aos municípios do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Na época, o Amapá foi um dos pioneiros a seguir o exemplo: dos 25% discricionários a cada estado, 2,6% distribuído em função da relação entre o total de alunos atendidos e a capacidade mínima de atendimento pelo município, conforme art. 2º, §4º da Lei nº 322/96.

No entanto, em que pese as dificuldades para educação em todo o país, os gargalos estruturais enfrentados pelo Amapá e a insustentabilidade progressiva do pacto federativo, os baixos índices educacionais não confirmavam a efetividade ou mesmo a existência de uma priorização em função do critério constante na cota parte, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira (IDEB).

Tal contexto, reforçado por discussões nacionais sobre o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e locais com os municípios sobre a necessidade de atualização da Lei nº 322/96, nortearam a iniciativa do Governo do Amapá de propor, com base na experiência exitosa do Ceará, a alteração da cota parte do ICMS como estratégia para o engajamento nas políticas voltadas para a melhoria da educação, que podem ser sintetizadas pelo Colabora Amapá (voltado para a instrumentalizar o regime de colaboração entre os entes) e o Programa Criança Alfabetizada (ênfase para alfabetização na idade certa), sob a coordenação da Secretaria de Estado da Educação (SEED).

No caso específico, os critérios anteriores adotados no cálculo da cota parte do ICMS, da Lei nº 322/96, eram considerados cumpridores da função redistributiva e indutora do desenvolvimento do Estado – um modelo inclusive utilizado como inspiração para outras unidades da federação ante seu perfil municipalista e rigor metodológico – na medida em que os municípios com menor desempenho econômico passaram a serem contemplados pelos demais critérios: área geográfica; população; população dos 03 municípios mais populosos; educação (alunos atendidos); área cultivada; patrimônio cultural; meio ambiente; gastos com saúde; receita própria, e cota mínima.

O PIB comprova que os municípios que apresentam menores economias

passaram a ter valor superior do repasse da cota parte quando comparada à sua participação no valor adicionado fiscal, critério principal estabelecido pela legislação nacional para determinar 75% da cota parte do ICMS. Neste sentido, os objetivos da Lei nº 322/96 na redistribuição e na desconcentração do repasse para as menores economias foi alcançado.

No entanto, apesar do reconhecido rigor metodológico, lógica redistributiva, e subsequente estabilidade para as finanças municipais, o Amapá enfrenta um contexto de extrema adversidade em relação a um dos direitos mais fundamentais da atual ordem constitucional: a educação.

As disposições expressas na Constituição de 1998, Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, planos nacionais de educação, Base Nacional Comum Curricular, entre outras normas que asseguram o direito de aprender a toda criança e jovem em idade escolar são contrastados com números alarmantes, a exemplo da porcentagem de jovens de 19 anos que concluíram o Ensino Médio: no Brasil, 63,6%; no Amapá, 60,4%.

Ante a tais resultados e num contexto fiscal adverso, indispensável a identificação de alternativas para obtenção de resultados diferenciados, a exemplo do Ceará. Uma unidade que, apesar dos recursos limitados – fenômeno intensificado nas regiões Norte e Nordeste – destaca-se da regra geral, por meio da utilização de estratégias integradas aos instrumentos de financiamento das políticas públicas: a vinculação da cota parte do ICMS a índices relacionados a educação. Uma das referências nacionais ante os constantes resultados positivos e progressivos no IDEB.

Buscando esta trilha, o Amapá promulgou a Lei Complementar nº 120, de 02 de dezembro de 2019, que ampliou a participação do critério educacional de 2,5% para 18%, além da compensação de perdas nos primeiros anos. Neste sentido, este estudo volta-se à análise do seguinte problema: quais as consequências e possibilidades promovidas pela alteração da cota parte do ICMS no Amapá no contexto educacional, a partir da implantação da Lei Complementar nº 120, de 02 de dezembro de 2019?

Assim, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar as consequências e possibilidades geradas pela alteração da cota parte do ICMS no Amapá, promovida pela Lei Complementar nº 120, de 02 de dezembro de 2019, no contexto educacional. Como objetivos específicos almeja-se: identificar a cota parte

do ICMS no federalismo financeiro brasileiro; contextualizar o Amapá, com enfoque nos índices educacionais; e compreender as proposições, consequências e possibilidades da nova cota parte no Amapá.

Trata-se de pesquisa qualitativa por intermédio do exame de documentos e de realização de entrevistas, relativos não apenas ao contexto socioeconômico, com destaque para os aspectos educacionais, mas que demonstram as diversas etapas prévias e concomitantes que resultaram no processo de mudança.

Delimitou-se para análise as cidades de Macapá e Santana, onde se buscou o contraponto das duas maiores cidades do Estado, que concentram 73% da população (IBGE, 2020), além da participação de representante da Associação de Municípios do Estado do Amapá (AMEAP).

A pesquisa classifica-se como explicativa, na medida em que busca identificar os fatores determinantes para a ocorrência do fenômeno em estudo: a mudança da cota parte no Amapá em 2019. Busca-se, além de descrever a cota parte, identificando-a no federalismo financeiro, de contextualizar a realidade que justificou a alteração promovida pela LC nº 120/19 e buscar as subseqüentes perspectivas.

Quanto aos procedimentos técnicos, trata-se de pesquisa de campo, abrangendo pesquisa bibliográfica, documental e coleta de dados através de entrevistas. As informações dos gestores e técnicos do Estado do Amapá, bem como de representantes dos municípios foram objeto de análise de conteúdo, técnica utilizada para pesquisas qualitativas no âmbito da administração pública.

Esta pesquisa estrutura-se em quatro partes. Inicia-se com a contextualização do financiamento das políticas públicas, incluindo-se o federalismo fiscal e a tributação, escolhida como principal fonte no Brasil, o sistema de repartição e a cota parte do ICMS, para consolidação da parte teórica. Segue-se com a análise do perfil do Amapá, com enfoque nos indicadores relacionados à educação, e o processo de mudança que resultou no novo modelo aprovado pela Lei Complementar nº 120/2019.

E o capítulo final apresenta a metodologia da pesquisa utilizada e os principais aspectos que sustentaram a alteração da cota parte do ICMS no Amapá: algumas reflexões sobre o caso do Ceará, e a análise das entrevistas para construção de matriz SWOT, encerrando com proposições e algumas perspectivas.

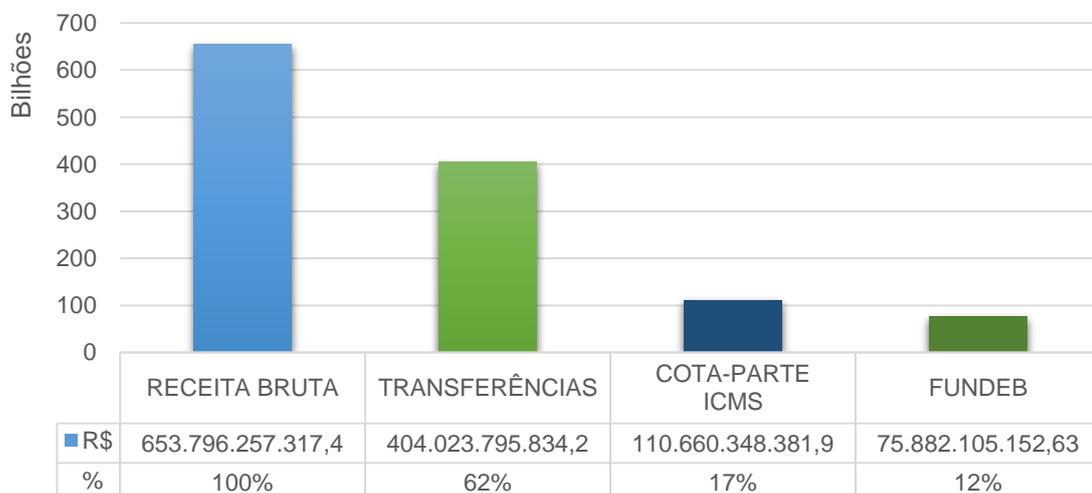
2 O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: FEDERALISMO FINANCEIRO E A TRIBUTAÇÃO

Para ampliação do campo de visão do presente estudo, fundamental é a compreensão da natureza do objeto central de análise: a mudança de uma transferência intergovernamental destinada ao financiamento de políticas públicas, com parcela distribuída a partir de critérios discricionários escolhidos por cada estado.

Tal financiamento se insere no campo do federalismo financeiro, especialmente da tributação, escolhida como principal fonte no país. A título de exemplo, a educação pública no Brasil tem no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) o maior instrumento para seu custeio, esclarecendo a escolha da abordagem proposta: trata-se de um fundo de natureza contábil formado pela retenção de 20% dos recursos provenientes de impostos (inclusive o ICMS) e transferências intergovernamentais (originárias de impostos, inclusive a cota parte), conforme diretrizes constitucionais regulamentadas no art. 3º, da Lei nº 11.494/2007.

Aprofundando o estudo para o enfoque do trabalho, a cota parte do ICMS, uma das principais receitas públicas para a grande maioria dos 5.564 municípios brasileiros, regra geral também observada no Amapá. No Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) de 2020, relativo à 2019 e consolidado pela STN, a participação do FUNDEB e da cota parte do ICMS nas contas municipais foi a seguinte:

Gráfico 1 - BSPN 2019: receitas dos municípios brasileiros



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em síntese, a parte teórica é apresentada do todo para a parte: do federalismo financeiro e tributação no presente capítulo 1, para a repartição de receitas e cota parte do ICMS no capítulo 2, seguindo para a análise das alterações realizadas no Amapá, sob a ótica do relacionamento com as políticas educacionais.

Como ponto transversal, abordado durante estes dois capítulos iniciais, a relação com a alteração da cota parte do ICMS promovida no Amapá como estratégia para o engajamento dos municípios ao esforço para a melhoria da educação, mensurada por indicadores. Um exemplo prático da proposta de colaboração federativa prevista na Carta Magna: *art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino* (BRASIL, 1988).

Carneiro (2018) trata esta relação entre as transferências intergovernamentais e as políticas públicas educacionais sob a ótica do modelo Agente-Principal, dentre as que serão resgatadas no capítulo 4 para análise da mudança promovida na cota parte pela Lei Complementar nº 120/2019:

(...) a Constituição Federal de 1988 abriu uma possibilidade de cooperação entre entes federados ao permitir que os estados arbitrem sobre a forma de distribuição de parte da arrecadação estadual de ICMS a seus municípios..

Desde então, várias regras foram implementadas nos diferentes estados, considerando critérios ambientais, demográficos, sociais e econômicos. Alguns desses estados optaram por utilizar esse arcabouço como forma de fomentar o desenvolvimento de seus sistemas educacionais, e para tanto foram criadas várias regras envolvendo variáveis relativas à educação, como gasto, proporção de alunos ou resultado em avaliações externas.

(...) utiliza-se da abordagem do problema de Agente-Principal, que considera uma situação na qual o bem-estar do Principal (os estados) depende do esforço e empenho dos Agentes (os municípios). O esforço realizado pelo Agente não pode ser monitorado e medido pelo Principal e, assim, não pode ser diretamente compensado. A solução desse problema consiste em requerer algum alinhamento de interesses de ambas às partes. Assim, esse modelo ajuda a compreender como são estruturados os contratos de incentivos necessários para lidar com os problemas de incerteza que podem prevalecer na área educacional. (BRASIL, 2019, p. 22-23)

Em síntese, verifica-se a possibilidade de utilização das transferências intergovernamentais – inseridas no âmbito do federalismo financeiro – para fortalecer o regime de colaboração para as políticas educacionais.

2.1 O federalismo financeiro no Brasil

O federalismo contemporâneo surgiu dos ideais democráticos e pensadores europeus como John Locke e o Barão de Montesquieu, da experiência dos EUA, com a Constituição de 1787, suportada por Hamilton, Madison e Jay (1840), considerados precursores pela doutrina:

República federativa é a reunião de sociedades diferentes, ou a associação de um ou de muitos Estados debaixo de um só governo; porém a extensão e as modificações deste governo, e os objetos submetidos a sua autoridade, são coisas puramente arbitrárias. (HAMILTON; MADISON; JAY, 1840, p.68)

Sob tal orientação, a federação brasileira foi formada mediante a divisão de um Estado Unitário em estados-membros (“federação centrífuga” ou “forma federativa”), sob tal influência e sem prejuízo de substancial concentração do poder no entre central (União), diferentemente do processo tradicional ocorrido em outras nações, a exemplo dos EUA (agregação de Estados então soberanos, denominada pela doutrina de “federação centrípeta” ou “confederação”). Tal forma de organização é delineada com clareza por Moraes (2013):

Como ressaltado por Geraldo Ataliba, “exsurge a Federação como a associação de Estados (*foedus, foederis*) para formação de novo Estado (o federal) com repartição rígida de atributos da soberania entre eles. Informa-se seu relacionamento pela ‘autonomia recíproca da União e dos Estados, sob a égide da Constituição Federal’ (Sampaio Dória), caracterizadora dessa igualdade jurídica (Ruy Barbosa), da do que ambos extraem suas competências da mesma norma (Kelsen). Daí cada qual ser supremo em sua esfera, tal como disposto no Pacto Federal (Victor Nunes)”(MORAES, 2013, p. 280).

De forma diversa, a descentralização no Brasil iniciou com o advento da República (1889), caracterizando-se por inúmeras interrupções - como sintetizado por Rubinstein (2011, p. 714), Oliveira (2011, p. 37) e Cunha Jr. (2012, p. 902) -, o que contextualiza a dificuldade no relacionamento entre os entes que será abordada no transcorrer do trabalho. Para ilustrar, a linha do tempo da federação brasileira, que evidencia a descontinuidade e reduzida experiência de uma descentralização efetiva:

Figura 1 - Evolução da federação brasileira



Fonte: Elaborado pelo autor

Com mais de 100 (cem) emendas, a vigente Constituição de 1988 – resultado de um processo social que buscou a redemocratização – estabeleceu a federação como cláusula pétrea (art. 60, §4º, ou seja, não pode ser alterado), com relevante descentralização, por meio da divisão em 03 (três) níveis (federal /estadual/ municipal).

Atualmente, a República Federativa de Brasil é composta pela união de 26 estados, o Distrito Federal, e 5.564 municípios, num total de 5.593 entidades (incluindo o ente central).

É preciso questionar, no entanto, a forma e amplitude da descentralização estabelecida no país, especialmente considerando sua origem unitária, as grandes desigualdades regionais, especialmente quanto à sustentabilidade das estruturas subnacionais para executar as respectivas competências. Tal embate, entre centralistas e descentralistas, é explorada por Chalfun (2005):

Para a corrente centralista, as razões se baseiam, principalmente, na necessidade da satisfação de critérios de eficiência e eficácia associados à manutenção da estabilidade macroeconômica, de crescimento econômico e do tamanho adequado do Estado. Ademais, a manutenção de uma política de crescimento de longo prazo depende da consistência da política macroeconômica perante o conjunto das variáveis de natureza agregada (taxas de poupança, formação bruta de capital fixo, etc). (ob.cit., p.136)

Os que defendem a descentralização afirmam que esta funciona como uma resposta direta à ineficiência dos governos centrais em prover, em quantidade e qualidade, bens e serviços públicos que apresentam maior conformidade com os padrões de renda e preferências dos cidadãos. Em linguagem microeconômica, significa uma melhor aproximação à condição de equilíbrio entre custos e benefícios marginais. (CHALFUN, 2005, p.138)

Ante a federação como escolha nacional, é preciso ainda observar que descentralização é operacionalizada por intermédio da autonomia aos entes subnacionais, com a repartição de competências, que no Brasil foi norteadas pelo princípio da predominância de interesse (MORAES, 2013): geral (União), regional

(Estados) e local (Municípios).

Para tanto, deve-se definir como a estrutura será financiada, fator determinante para estabelecer o grau de liberdade e a forma como se dá o relacionamento intergovernamental:

O nosso princípio-chave, seguindo o ensinamento convencional do Federalismo Financeiro, é o de que o financiamento segue a função. Ou seja, em primeiro lugar, há que se definir o "lado" da despesa, através de critérios econômicos ou outros que a teoria tem vindo a equacionar e, em segundo lugar, o "lado" da receita, identificando quais as receitas e quais os respectivos critérios de afetação. (...) o quadro analítico proposto baseia-se nesta sequência lógica:

a) *Expenditure as signment* (determinação das funções): o lado da despesa (...)

b) *Taxas signment* (determinação do financiamento): o lado da receita

- O financiamento de primeira ordem (descentralização fiscal): receitas fiscais próprias dos diferentes níveis de decisão; a autonomia fiscal;

- O financiamento de segunda ordem: as transferências intergovernamentais (partilha de receita fiscal e subvenções); (...)

Repare-se que a precedência mencionada entre a *expenditure as signment* a *taxas signment* resulta de uma prescrição sobre o modo como devem funcionar as relações financeiras entre os níveis diferenciados de decisão. Assumindo que um processo de descentralização financeira é um processo dinâmico (...), é compreensível que a tarefa primeira nesse processo deva ser a identificação das áreas funcionais suscetíveis de afetação aos níveis mais baixos de decisão (em face do nível central) e, dentro das áreas funcionais, a desagregação dos poderes funcionais e das competências (*lato sensu*) que em concreto caberá a cada qual. Só depois desta tarefa - que é uma tarefa intelectual, porque fundada em argumentos de carácter normativo, mas também uma tarefa política e *emocional*, porque fundada num dado substrato histórico-cultural, é que é possível e desejável avançar para a determinação do financiamento. Este segue e não procede a função. (CABRAL, 2015, p. 11-12)

Tal enfoque é denominado pela doutrina de federalismo fiscal (MARTÍN, 2015) ou financeiro (CABRAL, 2015) que, apesar das discussões etimológicas a respeito do tema, serão tratados como sinônimos, de forma indistinta no presente trabalho. Trata-se basicamente de designar as responsabilidades de gasto (atribuindo funções como estabilização econômica, distributiva, serviços públicos) e o poder fiscal para assegurar as respectivas receitas (competência tributária), analisando como se dá a repartição, sua equidade e eficiência (com destaque para a sustentabilidade financeira).

Não se trata, de longe, de tarefa simples, apesar da aparente clareza do objetivo perseguido: uma alocação de funções que garanta o melhor atendimento à

população, sustentada por um poder fiscal eficiente e equânime:

Determinar o fator máximo de bem-estar nas esferas de governo, bem como a alocação ótima das atribuições fiscais, é sempre uma tarefa difícil. Em relação à última, existem duas posições extremas. De um lado, a completa descentralização; de outro lado, a centralização absoluta. Estudos comprovam que a descentralização será mais eficiente sob certas condições, visto que é prática dos governos locais proverem serviços públicos de forma mais eficiente do que o governo central. E também a heterogeneidade pode ser mais bem satisfeita na esfera local. A centralização, por sua vez, é uma forma de evitar excessos locais e regionais, além de promover economia de escala. Traz, portanto, grande vantagem administrativa em relação ao custo de bens e serviços públicos. (PAES, 2012, p.432)

No caso brasileiro, o financiamento dos entes ocorre principalmente pela tributação, conforme exposto por Leite (2016, p.185), "*em clara evolução da civilidade, visto que a cobrança de tributos deve ocorrer pautada em princípios e regras claras, de modo a evitar a invasão do patrimônio do particular sem a prévia anuência deste*", que pode ingressar de forma direta (competência tributária) ou indireta (transferências intergovernamentais).

Há ainda as receitas de capital (empréstimos e afins), acessíveis a todos os entes e tradicional fonte para investimentos, e que posteriormente deverão ser amortizadas com as receitas oriundas da tributação. Outra questão crítica no atual contexto federativo, por conta do estrangulamento das finanças subnacionais relacionadas a uma política nacional de incentivo ao crédito, sem grandes preocupações com a sustentabilidade dos entes.

Tal repartição de receitas parece não ter acompanhado a evolução da designação dos gastos na história da federação brasileira, evidenciando uma falta de aprofundamento dos estudos para o estabelecimento do equilíbrio entre as fontes de financiamento e as necessidades de despesa.

A limitada análise deste aspecto no caso brasileiro - agravada pela recorrente imposição de gastos pela União aos entes subnacionais e pela crise financeira que vem se aprofundando desde 2015 – tem intensificado os debates sobre o pacto federativo. Como exemplo de crítica à experiência brasileira, autores abordam o conflito entre objetivos cooperativos como a redução das desigualdades sociais, com a perpetuação de institutos que permitem a ocorrência de ilusão fiscal (conexa com as transferências) e da guerra fiscal (relacionada à tributação):

O federalismo no Brasil, que foi adotado no final do século 19 como uma técnica para dividir um sistema unitário de governo, tem sido usado desde

então como uma estrutura para acomodar essas desigualdades, ao invés de efetivamente mitigá-las. Na verdade, considerando as amplas discrepâncias sociais e econômicas que uma federação tão heterogênea e geograficamente imensa como o Brasil inevitavelmente apresenta, nenhum desenho de federalismo fiscal é capaz de prevenir totalmente conflitos entre diferentes unidades de governo. No entanto, há claramente um amplo espaço para melhorias significativas do sistema federativo atualmente em vigor (...) (RUBINSTEIN, 2011, p.717, tradução nossa)

Ou ainda, especificamente quanto à evolução do pacto federativo desde o advento da Constituição de 1988, verificando-se a progressiva centralização de competências:

Em verdade, parece-nos que não temos um Estado federal, em sua essência, pois este se constituiria no exercício de poderes intangíveis. Temos um Estado unitário descentralizado. O pacto que se instaura com o advento da nova Constituição já sofreu tantas e inúmeras alterações que os Estados-membros, aos poucos, vão perdendo autonomia. (...) Ora, a todo instante, o Estado federal mutila os Estados-membros.

Logo, aos poucos, vai se apequenando o Estado. Perde suas competências. Já não pode gerenciar com autonomia, uma vez que lhe faltam recursos. Os serviços interestaduais são supridos pela União, que alija os Estados de seu controle. (OLIVEIRA, 2011, p. 40)

Exposto o contexto conflituoso no Brasil, de reconhecida complexidade e amplitude, cabe destacar que a Constituição de 1988 buscou estabelecer uma federação cooperativa (com competências interconectadas) e esferas independentes (apesar da competência do ente central para editar normas gerais, limitando a atuação dos entes subnacionais), como classificado por Martín (2015). A distribuição da cota parte é um exemplo desta conexão:

Figura 2 - Competências interconectadas: cota parte do ICMS



Fonte: Elaborado pelo autor

Destaca-se que o contexto adverso não afasta a validade da escolha pelo federalismo, mas é preciso que a evolução seja contínua, ajustando o Estado ao dinamismo socioeconômico, para que possa superar as dificuldades apresentadas e cumprir seu papel com progressiva eficiência e eficácia. Tal capacidade de evolução do modelo é uma das principais razões para sua difusão mundial, e deve ser resgatada e exercida de tempos em tempos:

A concepção do federalismo como processo (...) é igualmente crucial: permite assinalar que a experiência federal está permanentemente em construção e que a organização político-administrativa de um Estado nunca é dado adquirido e imutável. A organização do Estado e a definição dos respectivos níveis de governo vão sofrendo mudanças de sentido, avanços e recuos, nuns momentos em prol do reforço de tendências descentralizadoras, noutros, pelo contrário, acentuando-se a centralização. A ideia de *trialanderror* está aqui muito presente. A experiência federal tem como principal desafio o de saber acomodar a diversidade territorial que, muitas vezes, se traduz em diversidade cultural, linguística, religiosa, para já não falar em diversidade econômica e até política. Para que a experiência federal seja sólida e duradoura constitui então fator crítico de implantação a capacidade de gestão, com bom senso e com tolerância, dos "regionalismos" envolvidos que, por vezes, se arriscam a pôr em causa a coesão nacional e a sobrevivência da federação enquanto país. Uma federação só existe e só subsiste, na medida em que seja pretendida e desejada pela população envolvida. (CABRAL, 2015, p. 23)

As mudanças da própria ideia de Estado, influenciadas pelas recentes crises econômicas ao redor do mundo, também influenciam na visão de federação, e dos objetivos a serem perseguidos:

O federalismo varia, também, de uma nação para outra em relação a seus padrões de gastos. São estes, inclusive, que determinam o tamanho do Estado. Grandes gastos governamentais são, geralmente, destinados à seguridade social, ao bem-estar social, à saúde, à educação e à segurança. Entretanto, governos modernos estão abandonando a ideia de um Estado do Bem-Estar Social pleno e apontando para uma reformulação da ideia de bem-estar – o fim da “era do ouro” do Estado do Bem-Estar Social – centrada não mais no Estado garantidor de direitos sociais integrais. Sua competência seria garantir um padrão social mínimo para o cidadão, proporcionando a ele condições de buscar autonomia, emancipação e dignidade. A competência do Estado, seja socialista seja capitalista, seria eliminar a exclusão social (DEAN, 2004) por meio do acesso à informação, ao letramento informacional e às tecnologias, notadamente aquelas de comunicação. (PAES, 2012, p. 429)

Isto posto, passa-se a abordar o tratamento constitucional da tributação (principal fonte de financiamento da federação brasileira) e, no capítulo seguinte, o sistema de repartição de receitas entre os entes federados (uma especificidade inserida no Sistema Tributário Nacional) e, com maior profundidade, a cota parte do ICMS.

2.2 A principal fonte de receitas públicas: a tributação na constituição

Considerada pela doutrina como *"instrumento da sociedade no Estado de Direito Democrático"* (PAULSEN, 2013), a tributação é tratada na Constituição de 1988 em capítulo destinado ao Sistema Tributário Nacional (arts. 145 a 162), estabelecendo limitações ao poder de tributar (incluindo-se os princípios), impostos de competência de cada um dos 03 (três) níveis, e a repartição das receitas tributárias, que será abordada de forma mais detalhada no capítulo 2 do presente trabalho.

Há ainda competências tributárias estabelecidas de forma esparsa no texto constitucional, a exemplo da previsão para a instituição de contribuição de intervenção no domínio econômico (art. 177, § 4o), contribuições sociais (art. 195 e art. 212, §5o, etc.), atribuídas, em regra, ao ente central (corroborando a centralização na atual ordem federativa): "(...) não há como deixar de reconhecer o gigantismo do poder central. A União, além de concentrar em suas mãos os principais impostos, detém, tradicionalmente, a competência residual nessa matéria" (HARADA, 2016, p.53).

No âmbito do federalismo financeiro, trata-se, além das limitações ao poder de tributar, de equalizar os desequilíbrios verticais (existente entre as receitas e despesas entre os distintos níveis) e os desequilíbrios horizontais (entre as necessidades de gasto e a capacidade fiscal entre as unidades de um nível), por meio do Sistema Tributário Nacional.

Atuando como *"garantias de direitos fundamentais, notadamente capacidade, liberdade, dignidade humana, propriedade e igualdade, além de valores republicanos, federalistas e solidaristas"* (COÊLHO, 2012, p. 179), os princípios constitucionais norteiam todo o sistema, são classificados pela doutrina como limitações ao poder de tributar - a exemplo dos ensinamentos de Alexandre (2015) e Sabbag(2016) - e podem ser assim elencados:

a) Legalidade tributária (reserva legal): considerado reflexo do Estado de Direito e fundamento da tributação, o princípio exige lei em sentido estrito (incluindo-se a Medida Provisória, que deverá ser convertida em lei), para a cobrança de exação. O princípio é regulamentado pelo Código Tributário Nacional, que estabelece as matérias reservadas à lei: instituição/extinção; majoração/redução; definição do fato gerador e

sujeito passivo; fixação de alíquota e base de cálculo; cominação/ dispensa/ redução de penalidades; hipóteses de exclusão/ suspensão/ extinção de créditos tributários.

b) Não surpresa (abrangendo os princípios derivados da anterioridade anual e nonagesimal, ea irretroatividade): relacionado à segurança jurídica, estabelece limite temporal para a eficácia da norma tributária, e é considerado direito fundamental do contribuinte, ostentando condição de cláusula pétrea. Visa garantir previsibilidade para que o contribuinte possa reorganizar suas finanças para absorver a invasão patrimonial promovida pela tributação. A regulamentação abrange vários aspectos, tendo como norte a proteção ao contribuinte, o que torna a sua aplicação variada: estabelece prazo para eficácia como regra geral (p.ex. majoração), mas determina a aplicação imediata para o que lhe beneficia (p.ex. redução), ou a retroatividade benigna (p.ex. quando a lei deixe de definir como infração ou estabeleça pena mais branda, como detalha o art. 106 do CTN). Cabe registrar a evolução do princípio com a Emenda Constitucional nº 42/2003, que adicional à anterioridade anual um prazo mínimo de 90 (noventa) dias, principalmente para coibir antigas práticas de majorar a tributação no encerramento do exercício (a exemplo de medidas provisórias publicadas no dia 31 de dezembro).

c) Isonomia: a máxima de Aristóteles - "*devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade*" - retrata a igualdade relativa que busca proteger este princípio. Sua aceção é dual (horizontal (uniformidade para situações iguais) e vertical (variações de carga situações distintas), coibindo tanto a cobrança discriminatória, quanto o favoritismo na concessão de benesses, e irradia em princípios decorrentes, como o da capacidade contributiva. É a sustentação para tratamentos diferenciados como os concedidos para as microempresas (para que tenham melhores condições de competir no mercado), a progressividade (p.ex. alíquotas do Imposto de Renda), e a seletividade (em função da essencialidade, p.ex. itens da cesta básica). Sabbag (2016, p.142) relaciona-o também ao princípio tributário do '*non olet*', que garante a aplicação da norma tributária a todo o fato gerador que atender aos requisitos objetivos da lei, independentemente da

natureza jurídica do ato. Verifica-se tal aplicabilidade de forma ampla na legislação tributária, como a incidência em rendimentos ainda que decorrentes de atividades ilícitas, e a tributação de incapazes.

d) Vedação ao confisco: com precursores como Montesquieu (1996, p.221) -*“não há nada que a sabedoria e a prudência devam regular tão bem quanto a porção que se tira e a porção que se deixa aos súditos”*-, objetiva proteger o direito de propriedade, determinando razoabilidade e proporcionalidade à tributação, ou seja, que a invasão patrimonial promovida pelo Estado sejam oserada e sustentável. Isto significa incidir entre 02 (dois) limites opostos: de um lado, o mínimo vital (dignidade humana); de outro, o "teto" da capacidade contributiva (sob pena de mutilar/aniquilar a propriedade e/ou a própria capacidade de gerar riquezas). Com forte ligação com o princípio da capacidade contributiva, a vedação não é incompatível com confiscos relacionados à penalidade por ilícitos (que não se confunde com tributo), com carga progressiva para objetivos extrafiscais (p.ex. Função social da propriedade, e a seletividade para cigarros). No Brasil, a jurisprudência construiu o entendimento de que o princípio deve ser analisado de acordo com a carga tributária total sobre o indivíduo (e não em relação a cada tributo de forma isolada) *“dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído”*(STF, 2020), e impõe razoabilidade também sobre as multas tributárias (apesar da natureza jurídica distinta);

e) Liberdade de tráfego de pessoas e bens: resguarda a livre circulação entre os entes subnacionais (interestadual e intermunicipal), ou seja, no território nacional, sem prejuízo da cobrança de imposto sobre a circulação de mercadorias (ICMS), ou de pedágio destinado a conservação de vias públicas. A exceção literal relacionada ao pedágio é objeto de polêmica doutrinária quanto a classificação de sua natureza jurídica: se tributo (taxa) ou preço público/tarifa, especificamente quando cobrada diretamente pelo Estado, aspecto que não será objeto do presente estudo. Quando a exploração é privada (por concessão), há unanimidade em considerá-lo como tarifa/preço público (natureza não tributária e sim contratual);

Os três seguintes são direcionados especificamente à União,

relacionados ao respeito ao Pacto Federativo:

f) Uniformidade geográfica: ligado a isonomia, estabelece que os tributos federais devem apresentar uma carga homogênea em todo o país, ressalvados os tratamentos favorecidos para a redução das desigualdades regionais (extrafiscalidade), um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, III, da CF/88). Neste sentido, há exemplos como a Zona Franca de Manaus (Estado do Amazonas) e as Áreas de Livre Comércio (existentes nos ex-territórios, como o Amapá), onde há isenção de tributos federais para fomentar a industrialização e comércio em regiões menos desenvolvidas, objeto de grande polêmica entre os entes federados. Os defensores argumentam se tratar de um instrumento que garante o desenvolvimento sustentável, na medida em que concentra a atividade econômica em áreas geográficas delimitadas, preservando o meio ambiente, além de estabelecer atratividade para regiões com pouca/nenhuma infraestrutura e desprovidas de uma matriz econômica consolidada. Na posição contrária, questionamentos sobre o custo compartilhado da renúncia fiscal, a ocorrência de fraudes decorrentes da dificuldade de controle inerente a estas regiões, o estímulo ao deslocamento interno de empresas (em detrimento de outras unidades), com o acirramento da guerra fiscal.

g) Proibição da tributação federal diferenciada da renda: limitação voltada especificamente para o imposto de renda, de competência federal, impõe o tratamento isonômico para os rendimentos relacionados à dívida pública (para que não torne mais atrativo o título de determinado ente federado) ao funcionalismo público (a carga para os servidores dos demais entes deve ser idêntica àquela aplicada aos servidores federais). Trata-se, basicamente, de evitar a concorrência desleal entre os entes federados por conta de uma tributação diferenciada do imposto de renda, como colocado por Alexandre (2015);

h) Proibição das isenções heterônomas: a vedação de concessão de benefícios fiscais pela União para tributos de competência de outros entes federados é decorrente da preocupação do constituinte em eliminar a possibilidade que existia na Constituição anterior, que autorizava tal invasão na hipótese de relevante interesse social ou econômico de âmbito

nacional. A regra geral na atual ordem constitucional é a isenção autonômica: o benefício deve ser concedido por quem detém a competência tributária. Cabe ressaltar as exceções: a União pode conceder isenção do ISS (municipal) e ICMS (estadual) para operações de exportação (faculdade que se tornou inócua em relação ao ICMS após a Emenda Constitucional n. 42/2003, que tornou as operações imunes). Paulsen (2013, p.277) elenca ainda como exceção a possibilidade do Governo Federal de conceder isenções para taxas estaduais relacionadas ao registro civil e emolumentos, com um viés extrafiscal (p.ex. direitos de cidadania e reforma agrária), conforme entendimento jurisprudencial. A possibilidade de concessão de benefícios fiscais para tributos estaduais e municipais por meio de tratados internacionais não é considerada exceção, como leciona Machado (2010, p.248), porque são celebrados entre nações soberanas, irradiando-se como norma aplicável a todos os entes subnacionais que delas fazem parte. Por fim, adiciona-se como exceção o Simples Nacional, regime simplificado e favorecido direcionado a microempresas e empresas de pequeno porte, acompanhando o entendimento de Lima (2011), no sentido de considerá-lo como isenção heterônoma. Trata-se do maior gasto tributário do país - de acordo com TCU (2020), estimado em R\$ 75,9 bilhões em 2019, apenas em tributos federais -, com relevantes impactos na arrecadação de todos os entes federados, e que tem restringido progressivamente a autonomia principalmente de impostos como o ICMS (limitando inclusive a possibilidade de utilização de sistemáticas como a substituição tributária), aproximando-o de uma espécie de "IVA" brasileiro, em prol da desburocratização e estímulo ao pequeno empreendedor;

Também sob a ótica do federalismo de equilíbrio, há o princípio da não discriminação baseada em procedência ou destino, direcionada para os entes subnacionais (Estados, DF e Municípios), vedando a criação de barreiras fiscais dentro do território nacional. Sabbag (2016, p. 293) destaca que o postulado possui função dupla: *"ao mesmo tempo que organiza os interesses fiscais das entidades políticas, evitando que se interpenetrem, ou seja, atuando "de fora pra dentro", impede os famosos "leilões" de favores fiscais, feitos por estados ou municípios, egoisticamente despreocupados com a guerra fiscal, e, nessa medida, atua "de*

dentro pra fora". Conclui-se que apenas a União pode estabelecer tais tratamentos diferenciados especificamente para redução das desigualdades regionais, como já mencionado, em respeito ao mercado comum brasileiro.

A Carta Magna estabelece princípios específicos ao imposto de renda - denominados literalmente como "critérios" - abrangendo: generalidade, universalidade e progressividade, que serão aprofundados no capítulo específico sobre o tributo.

As exceções constitucionais aos princípios supramencionados, dos quais se destacam a legalidade e não surpresa, organizados com maestria em um "*quadro mnemônico geral*" por Sabbag(2016, p.113):

Quadro 1 - Resumo Mnemônico de Exceções

Exceções à Legalidade	II	IE	IPI	***	IOF	***	***	CIDE - COM B	ICMS - COM B	***	***
Exceções à Anterioridade Anual	II	IE	IPI	***	IOF	IEG	EC – CALA/GUERRA	CIDE - COM B	ICMS - COM B	***	***
Exceções à Anterioridade Nonagesimal	II	IE	***	IR	IOF	IEG	EC – calamidade / guerra	***	***	Fixação da Base de Cálculo do IPTU	Fixação da Base de Cálculo do IPVA

Fonte: Sabbag (2016, p.113)

Há ainda exceções relacionadas às contribuições (em geral, de competência da União), que não serão objeto do presente estudo. No âmbito das limitações constitucionais ao poder de tributar, há ainda as imunidades, consideradas como "incompetência tributária" (SABBAG, 2016, p.296), na medida em que retiram do alcance da tributação ao estabelecer hipóteses expressas de não incidência. São escolhas com fundamento político e cultural, como leciona Coêlho (2012), para proteção de pessoas, atividades, bens, enfim, direitos (especialmente as liberdades), da invasão patrimonial que o tributo representa. As diversas previsões - de caráter subjetivo e objetivo - podem ser encontradas de forma esparsa no texto constitucional, como apresentado em quadro mnemônico por Sabbag (2016, p.301), adicionando-se os itens atinentes aos impostos:

Quadro 2 - Resumo mnemônico de não incidências

ARTIGO	TRIBUTOS(S)	NÃO INCIDÊNCIA
Art. 149, § 2º, I	Contribuição social e CIDE	Receitas decorrentes de exportação
Art. 5º, XXXIV, "a" e "b", LXXIII, LXXIV, LXXVI, LXXVII	Taxa	Propositura de ações ou solicitação de registros e certidões por aqueles reconhecidamente pobres
Art. 195, § 7º	Contribuição Social	Entidades beneficentes de assistência social
Art. 150, VI	Impostos	Imunidade das entidades políticas (alínea "a")
		Imunidade dos templos religiosos (alínea "b")
		Imunidades não autoaplicáveis (alínea "c"): – Partidos políticos – Sindicatos de empregado – Instituições de educação – Entidades de assistência social
		Imunidade de imprensa (alínea "d")
		Imunidade musical (alínea "e")

Fonte: Elaborado pelo autor, de acordo com Sabbag (2016, p. 301)

Delineadas as limitações constitucionais ao poder de tributar, cabe abordar a repartição das competências tributárias, especialmente dos impostos, entre cada um dos 03 (três) níveis federativos. O destaque é necessário porque a Constituição enumerou de forma taxativa os impostos, atribuindo competência privativa para cada um dos entes, com apenas 02 (duas) exceções: a competência residual da União para instituir Imposto Extraordinário de Guerra - IEG e Imposto Residual. Pode-se sintetizar o atual rol constitucional de impostos da seguinte forma, classificados segundo entendimento de López (2015):

Quadro 3 - Rol de impostos brasileiros

Ente	Imposto	Classificação
União	Imposto sobre Renda - IR (PF, PJ, RF)	Renda
	Imposto sobre Importação - II	Consumo
	Imposto sobre Exportação - IE	
	Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI	
	Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	
	Imposto Territorial Rural - ITR	Patrimônio
	Imposto sobre Grandes Fortunas - IGF	A definir (especiais)
	Imposto Residual	
Imposto Extraordinário de Guerra - IEG		
Estados e DF	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS	Consumo
	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	Patrimônio
	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação - ITCMD	
Municípios e DF	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS	Consumo
	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	Patrimônio
	Imposto sobre a Transmissão Inter vivos de Bens Imóveis - ITBI	

Fonte: Elaborado pelo autor, de acordo com López (2015)

Além da competência privativa (p.ex. contribuição social para custeio da

previdência e assistência social do funcionalismo público, na prática, disponível a todos os entes), a doutrina elenca outras classificações: comum, cumulativa, especial, residual e extraordinária.

Quanto à competência comum, está relacionada aos tributos vinculados a uma atividade estatal: taxas (custeio de prestação de serviço público específico e divisível) e contribuições de melhoria (incidente sobre valorização imobiliária decorrente de obra pública). Na prática, verifica-se a ampla utilização das taxas por todos os entes federados, o que não acontece com as contribuições de melhoria, por conta das dificuldades inerentes à espécie tributária (realização prévia da obra, mensuração individualizada da valoração, equilíbrio entre o custeio e o benefício, entre outros).

A competência cumulativa diz respeito a organizações específicas no âmbito da federação: os territórios (divisões administrativas regionais que integram a União) e o Distrito Federal (que abriga a capital nacional). No caso dos territórios, a União exercerá plenamente a competência estadual e, no caso de inexistir divisão em municípios, a competência municipal. Para o DF, há o exercício da competência tributária relativa aos Estados e Municípios. Cabe registrar que o Amapá, na época em que era território, constituía divisão administrativa integrante da União, que exercia de forma cumulativa as competências tributárias federais e estaduais (já havia municípios na região quando da criação do território). Isto significou grande influência na legislação tributária do Estado, que adveio da legislação utilizada para o DF.

Diz-se especial a competência (na prática, também classificável como privativa):

-Da União para instituir empréstimos compulsórios - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional - e contribuições especiais, denominadas pela doutrina de: *"contribuições profissionais ou corporativas; contribuições interventivas ou CIDEs; e contribuições social-previdenciárias"* (SABBAG, 2016, p.430);

-Dos Municípios para instituir a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública - CIP (decorrente de uma emenda constitucional, após a tentativa frustrada de cobrar mediante taxa, por não cumprir os critérios de especificidade e divisibilidade).

A competência residual, conferida à União em matéria tributária, possibilita a instituição de impostos (art. 154, I) e contribuições para a seguridade social (art. 195, § 4º), para situações não previstas expressamente pela Constituição. Tais tributos estão sujeitos às regras mais restritivas para sua criação: no caso dos impostos, devem ser criados por lei complementar (exige quórum qualificado), serem não cumulativos e apresentar fato gerador ou base de cálculo distintos dos constitucionalmente discriminados. Para as contribuições, "*o raciocínio é parcialmente idêntico*" (SABBAG, 2016, p.432): instituídos por lei complementar, não cumulativos, mas o ineditismo é relativo apenas às demais contribuições, considerando o entendimento do STF no sentido de que podem apresentar fato gerador ou base de cálculo próprios de impostos. É o caso de contribuição social incidente sobre prestação de serviços (fato gerador do ISS).

Finalmente, a competência extraordinária, dirige-se a possibilidade de instituição o Imposto Extraordinário de Guerra (IEG), apenas no caso de "*guerra externa, iminente ou eclodida, e não uma mera "guerra civil"*"(SABBAG, 2016, p.433). Dada a excepcionalidade da hipótese, é um imposto com bastante flexibilidade: pode estar inserido na competência de qualquer dos entes federados, para fato gerador inédito ou não, e deve ser gradualmente suprimido, em até 05 (cinco) anos após a celebração da paz (art.76 do CTN). Constituí, portanto, uma autorização constitucional para a bitributação (multiplicidade de entes) e o *bis in idem*(dupla exação sobre o mesmo fato).Em síntese, quadro elaborado por SABBAG (2016, p. 436):

Quadro 4 - Impostos de acordo com a competência

DENOMINAÇÃO DA COMPETÊNCIA	TRIBUTOS	ENTIDADES POLÍTICAS
PRIVATIVA	Impostos (regra) e outros tributos	União, Estados, Municípios e Distrito Federal
COMUM	Taxas e Contribuições de Melhoria	União, Estados, Municípios e Distrito Federal
CUMULATIVA	Tributos em geral (art. 147 da CF menciona impostos)	União e Distrito Federal
ESPECIAL	Empréstimos Compulsórios e Contribuições Especiais	União
RESIDUAL	Impostos e Contribuições para a Seguridade Social	União
EXTRAORDINÁRIA	Imposto Extraordinário de Guerra	União

Fonte: Sabbag (2016, p.436)

A respeito de competência, é preciso ainda destacar sua distinção com a

capacidade tributária, abordada por Machado (2010, p.34):

Organizado juridicamente o Estado, com a elaboração de sua Constituição, o Poder Tributário, como o Poder Político em geral, fica delimitado e, em se tratando de confederações ou federações, dividido entre os diversos níveis de governo. No Brasil, o poder tributário é partilhado entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios. Ao poder tributário juridicamente delimitado e, sendo o caso, dividido dá-se o nome de competência tributária.

O instrumento de atribuição de competência e a Constituição Federal, pois, como se disse, a atribuição de competência tributária faz parte da própria organização jurídica do Estado. Evidentemente só as pessoas jurídicas de Direito Público, dotadas de poder legislativo, pode ser atribuída competência tributária, posto que tal competência somente pode ser exercida através da lei.

Merece referência, ainda, a capacidade tributária, como tal neste contexto entendida a capacidade para ser sujeito ativo da relação de tributação. Tal capacidade pode ser atribuída pela lei.

A capacidade tributária não se confunde com a competência. A competência tributária é atribuída pela Constituição a um ente estatal dotado de poder legislativo. E exercida mediante a edição de lei. Já a capacidade tributária é atribuída pela Constituição, ou por uma lei, a ente estatal não necessariamente dotado de poder legislativo. E exercida mediante atos administrativos.

Quanto ao atual Sistema Tributário Nacional, cabe ainda registrar a respeito da ideia de reforma que, em qualquer âmbito do ordenamento jurídico de um país, é inerente à natureza dinâmica das relações sociais no tempo. Este desejo constante é decorrente das imperfeições dos sistemas, criados dentro das possibilidades e motivações em determinado momento, fato que é compartilhado por todas as nações:

Na realidade, não existe um “modelo tributário” perfeito, mas sim uma mistura de fatores racionalizadores, gerados pelos projetos de reforma tributária e elementos históricos, que, com maior ou menor coerência interna, compõem o “sistema” fiscal do país. (VASCO, 2015, p. 7, tradução nossa)

Como já exposto, o atual modelo tributário foi instituído com a Constituição de 1988 com grande similaridade à estrutura anterior. Buscando promover a redemocratização e a descentralização, especialmente por intermédio da elevação da importância/participação dos municípios, a ordem constitucional sustenta um sistema tributário reconhecidamente complexo, regressivo, ineficiente, e antagônico a princípios basilares (incluindo alguns previstos literalmente na Carta Magna).

As críticas desde sua concepção – a “*formação de uma agenda de*

reforma tributária” ocorre já nos anos 90, conforme descrevem Marcelino, Amorim e Carvalho (2015, p. 105) –, evidenciam que a inadequação do atual sistema tributário é uma das poucas unanimidades no Brasil, e tem inspirado inúmeros projetos que, até o momento, promoveram apenas ajustes pontuais (apesar da denominação de “reformas”, “minireformas”, etc., a estrutura permanece praticamente intacta).

Entretanto, as iniciativas têm focado nos sintomas do problema: é preciso rediscutir a federação, a redistribuição das funções/atividades/serviços de cada esfera, sua sustentabilidade, antes de se discutir o sistema tributário que irá financiar toda a estrutura. A experiência mostra que, no instinto natural de autopreservação, cada ente, com a voz de suas bancadas no Congresso Nacional, obstrui qualquer tentativa que possa reduzir suas competências tributárias e/ou receitas, levando ao atual quadro de letargia da tão desejada reforma (por melhores que possam ser as soluções, intenções ou justificativas). Um instinto perceptível durante a tramitação da proposta de alteração da cota parte do ICMS, como será tratado no capítulo 3.

O cenário é desafiador: déficit crescente das contas públicas, colapso de entes mais dependentes (especialmente municípios), falta de legitimidade e a caminho de uma depressão econômica. No caso específico do Amapá, a vulnerabilidade típica da Amazônia é ainda agravada por gargalos estruturantes, como a regularização fundiária. Nesta conjuntura, é preciso reconhecer a insustentabilidade da atual estrutura:

Sem equacionar as razões estruturais que provocaram a calamidade financeira de número crescente de governos regionais, pode ser inevitável à União ou prestar sucessivos socorros financeiros ou decretar intervenção, sob risco de colapso na prestação de serviços públicos essenciais e consequente desordem social. (AFONSO, 2016, p.24)

Martín (2015) aborda os fatores que devem guiar a designação de responsabilidades (gasto) entre os níveis de governo, em busca de melhores condições para o desempenho das funções primordiais do setor público, como a estabilização econômica e a função distributiva.

A partir da definição das necessidades de cada ente, com uma estrutura mais eficiente e sustentável, o processo prosseguiria para a discussão de uma reforma tributária efetiva, com o estabelecimento de um sistema adequado para um desenvolvimento econômico e social qualitativo.

Frise-se: desenvolvimento, e não mero crescimento econômico, como o vivenciado no país nos últimos anos, mediante uma política expansionista de

estímulo ao crédito, com potencial ampliação de desigualdades e redução da sustentabilidade a médio e longo prazo (especialmente quando compromete excessivamente a renda da população). A distinção de conceitos – essencial para o estabelecimento dos objetivos que conduzirão o processo de reforma – é abordada por López (2015, p. 32):

(...) crescimento não deve ser confundido com desenvolvimento econômico. Enquanto o primeiro é (...) o aumento da produção de bens e serviços em uma economia, o desenvolvimento se identifica com a melhoria do padrão de vida da população que compõe a referida economia como um todo (por exemplo, melhores taxas de alfabetização, emprego, serviços de saúde, pobreza extrema ...) (LÓPEZ, 2015, p. 32)

São reflexões que devem subsidiar um processo de evolução constante recomendável para toda a federação que pretende prosseguir como uma estrutura estatal válida para o atendimento de uma sociedade em progressiva transformação.

Como esforço para o fortalecimento da cooperação federativa entre os entes, a mudança da cota parte do ICMS – apesar de originária de um dos impostos mais criticados pela complexidade e conflitos com os princípios abordados neste capítulo – é um exemplo prático da busca pelo enfrentamento dos principais gargalos do desenvolvimento, conforme exposto pelo IPECE, quando da apresentação da proposta da alteração no Ceará, em 2007:

Déficits educacionais e de saúde geram um grande desperdício de capital humano e um baixo desempenho econômico, pois podem condenar parte população a um ciclo vicioso de baixos níveis de produtividade e renda, a conhecida “armadilha da pobreza”. Essa situação de pobreza praticamente imutável ocorre em regiões pobres, com uma distribuição assimétrica de renda e precária oferta de serviços públicos na área de Saúde e Educação, o que restringe as possibilidades das pessoas que estão nas camadas mais baixas de explorar suas capacidades individuais (...)

O estado do Ceará não foge a dura realidade observada na maioria dos estados brasileiros: uma péssima distribuição de renda e uma oferta insuficiente de recursos públicos na área da saúde, educação e meio ambiente.¹ Para lidar com essa situação, é primordial que se busque uma alocação eficiente dos recursos públicos. Tal eficiência pode ser alcançada através de mecanismos de incentivo desenhados para priorizar a melhoria de indicadores sócioambientais e, conseqüentemente, uma alocação mais eqüitativa dos recursos públicos. Entende-se como alocação eqüitativa a distribuição de recursos objetivando superar as desigualdades existentes, consideradas socialmente injustas e evitáveis, implicando que necessidades distintas sejam atendidas por ações diferenciadas (HOLANDA et al, 2007, p.3).

Em síntese, trata-se, a partir da receita de um imposto estadual sobre o consumo (ICMS), de otimizar os efeitos de uma transferência intergovernamental

subnacional, tema que será aprofundado no próximo capítulo, para que, apesar de todos os desafios do contexto fiscal, possa se promover maior sinergia federativa em prol de uma política pública estruturante, a educação.

3 O SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE RECEITAS E A COTA PARTE

No âmbito do federalismo financeiro, o sistema de repartição estabelece a parcela da receita que cada ente federado terá à disposição para execução de suas competências, a exemplo do atendimento relacionado à educação. Sob tal perspectiva, passa-se a abordar o sistema brasileiro, com desdobramento específico na cota parte do ICMS, integrante do eixo central do presente trabalho.

3.1 O sistema de repartição de receitas entre os entes federados

O desenho das transferências é crítico para garantir a eficiência e a equidade da prestação de serviços e a saúde fiscal dos entes subnacionais, inclusive para que possam se aprimorar para a efetividade de atendimentos críticos, como a educação:

(...) é de grande importância iniciar um caminho de mudanças nas mentalidades para passar de uma destinação de recursos financeiros baseada na rigidez e inércia do sistema a um baseado na busca da atenção das necessidades de aprendizagem. (UNESCO, 2008, p. 89).

Shah (2007) apresenta 15 (quinze) orientações básicas para estruturação de um sistema adequado:

1. Clareza de objetivos: as transferências devem ter objetivos claros e precisos, que orientarão a forma de concessão;
2. Autonomia: os entes subnacionais devem ter total independência e flexibilidade na definição de prioridades, não condicionadas a programas e incertezas subordinados a tomada de decisões no concedente. É preciso ainda permitir a existência de base tributária dos subnacionais para que possam instituir seus tributos (competência tributária);
3. Adequação da receita: é preciso garantir recursos suficientes para o cumprimento das responsabilidades designadas;
4. Capacidade de resposta: o sistema de transferências deve ser suficientemente flexível para acomodar mudanças imprevistas na situação fiscal dos destinatários;
5. Equidade (justiça): os recursos devem oscilar de forma diretamente proporcional às necessidades fiscais e inversamente à capacidade fiscal

de cada jurisdição;

6. Previsibilidade: o mecanismo de concessão deve garantir a previsibilidade para o planejamento das ações a cargo dos entes subnacionais, com a publicidade de projeções de disponibilidade e respectivas flutuações anuais (o autor recomenda o lapso de cinco anos). Quaisquer alterações importantes na fórmula devem ser acompanhadas de isenção de responsabilidade ou provisões como garantia.

7. Transparência: as fórmulas e as alocações devem ser objeto de ampla divulgação, a fim de alcançar um consenso tão amplo quanto possível sobre os objetivos e o funcionamento da transferência;

8. Eficiência: as transferências devem ser neutras no que diz respeito às escolhas de alocação de recursos dos governos subnacionais para diferentes setores ou tipos de atividade;

9. Simplicidade: atribuição dos instrumentos deve ser baseada em fatores objetivos sobre os quais os entes têm pouco controle. A fórmula deve ser de fácil compreensão, a fim de não recompensar eventuais distorções/manipulações;

10. Incentivo: o sistema deve fornecer incentivos para uma boa gestão fiscal e desencorajar práticas ineficientes. Transferências específicas para financiar déficits orçamentários subnacionais não devem ser feitas;

11. Alcance: todos os programas financiados por meio de transferências acabam criando vencedores e perdedores. Deve-se identificar os beneficiários e aqueles que serão prejudicados para determinar a utilidade global e sustentabilidade do programa;

12. Salvaguarda dos objetivos do concedente: tal proteção pode ser garantida por meio da especificação dos resultados a serem alcançados (transferências com base em resultados) e dando flexibilidade ao destinatário na aplicação dos recursos;

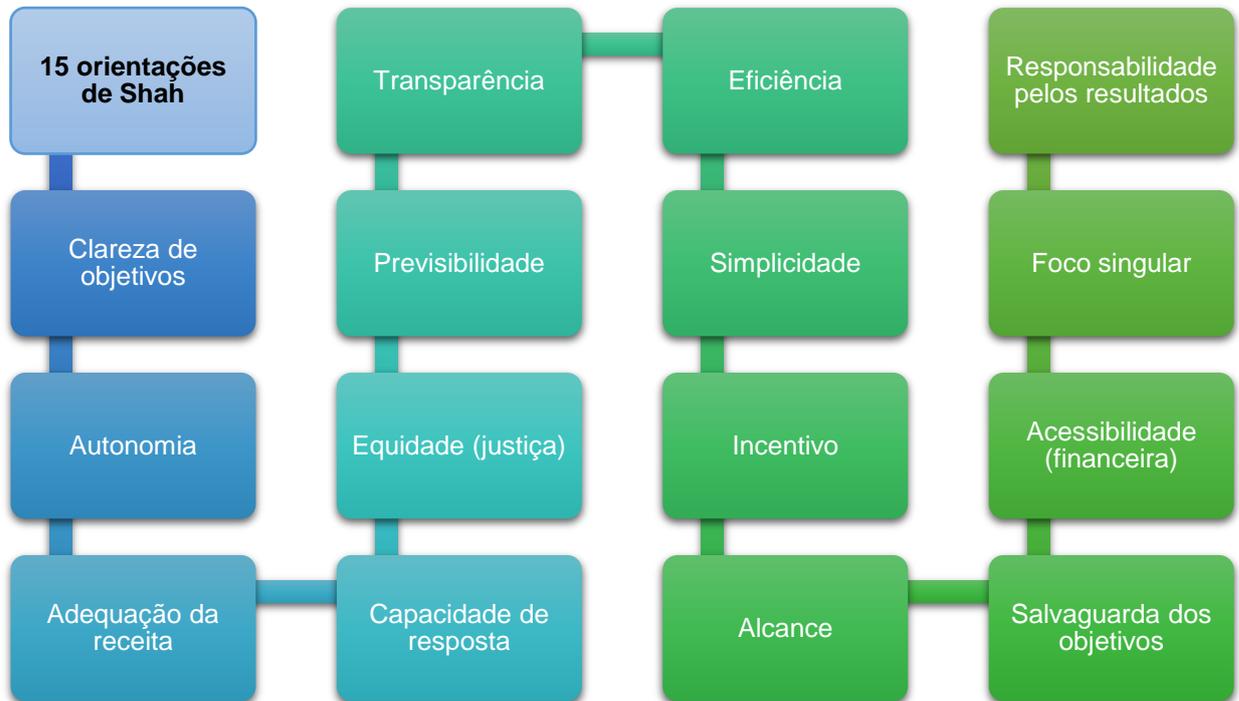
13. Acessibilidade (financeira): o sistema deve reconhecer as restrições orçamentárias do concedente;

14. Foco singular: cada transferência deve se concentrar em um único objetivo;

15. Responsabilidade pelos resultados: enquanto o concedente deve ser responsável pela concepção e funcionamento da transferência, o

destinatário deve ser responsável perante o concedente e os cidadãos pela integridade financeira e resultados, ou seja, num melhor desempenho na prestação de serviços.

Figura 3 - Quinze orientações para um sistema de transferências



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Shah (2007)

Um conjunto que confirma a complexidade e possível conflito entre as diversas transferências que compõem o sistema de determinada federação, como já mencionado no capítulo anterior.

Assim, no Brasil, além da competência tributária abordada no capítulo anterior, a Carta Magna estabelece as normas gerais de repartição da receita entre os entes federados, como descreve descrito por Moraes (2013):

A adoção do modelo federativo pela Constituição de 1988 consagrou o estabelecimento de vários princípios, entre eles a necessidade de cada ente federativo possuir uma esfera de competência tributária que lhe garanta renda própria, para o pleno exercício de suas autonomias política e administrativa. (...)

Dessa forma, o texto constitucional previu a repartição das competências tributárias de forma rígida, completa e integral, estabelecendo duas regras básicas:

- Divisão dos tributos em espécie pelos entes federativos: a Constituição indica o tributo correspondente, privativamente, a cada ente federativo, bem como a possibilidade, excepcional, de exercício de competência residual

para a União (CF, art.154, I).

- Repartição das receitas tributárias pelos entes federativos: a Constituição estabeleceu regras de repartição de receitas decorrentes dos tributos destinados a determinado ente federativo, por todos os demais (CF, arts.157a162). (MORAES, 2013, p. 883-884)

Parte integrante do federalismo fiscal, a repartição funciona como instrumento para compensar os desequilíbrios verticais e horizontais, garantindo a sustentabilidade dos entes federados:

Pela atribuição de competência divide-se o próprio poder de instituir e cobrar tributos. Entregam-se a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios parcelas do próprio poder de tributar. (...)

A técnica de atribuição de competência e de grande importância porque tem a virtude de descentralizar o poder político, mas tem o inconveniente de não se prestar como instrumento para a minimização das desigualdades econômicas entre os Estados e entre os Municípios. Ao Estado pobre, em é produzida, nem circula, riqueza significativa, de nada valeriam todos os tributos do sistema. Por isto e que se faz necessária também a distribuição de receitas tributárias.

Pela distribuição de receitas que se divide entre as referidas entidades e o produto da arrecadação do tributo por uma delas instituído e cobrado.

Tendo a União sido reservada parcela maior da competência tributária, os Estados-membros e os Municípios, todavia, participam do produto da arrecadação de diversos impostos federais. Dessa distribuição de receitas tributárias cuidam os arts, 157 a 162 da vigente Constituição.

A técnica de distribuição de receitas, porém, tem o inconveniente de manter os Estados e os Municípios na dependência do governo federal, a quem cabe fazer a partilha das receitas tributárias mais expressivas. (MACHADO, 2010, p.35)

Num país tão continental e heterogêneo, a atual divisão nos mais de 5 (cinco) mil entes federados são sustentados em grande parte por transferências intergovernamentais. Martín (2015, p.30) elenca os possíveis objetivos de tais instrumentos:

Quadro 5 - Transferências intergovernamentais de acordo com os objetivos

TRANSFERÊNCIA	OBJETIVO
Suficiência	corrigir desequilíbrios verticais
Nivelamento	corrigir desequilíbrios horizontais
projetado para certos tipos de despesas	serviços públicos fundamentais (p.ex. FUNDEB)
para externalidades	corrigir externalidades (p.ex. LC nº 173/20)
para o desenvolvimento	reduzir diferenças nos níveis de renda e desenvolvimento (p.ex. FPE e FPM)
visando estabilizar a economia regional	possíveis choques macroeconômicos assimétricos

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Martín (2015, p.30, tradução nossa)

Sob tal ótica, a cota parte poderia ser classificada como uma transferência de suficiência (dos estados para os municípios) e para o desenvolvimento, o FUNDEB como uma transferência de nivelamento específica para estímulo ao serviço público fundamental da educação, e os fundos de participação das receitas da União (FPE e FPM) como transferências de suficiência e para o desenvolvimento.

A classificação doutrinária é diversificada: há, por exemplo, posição que diferencia a partilha de receitas fiscais das transferências intergovernamentais, segregando-as de acordo com critérios como o grau de liberdade para utilização, a forma de cálculo, entre outros.

Na atual ordem constitucional, a repartição de receitas é operacionalizada de forma direta (sem a interferência do ente tributante, p.ex. cota parte do ICMS) e indireta (mediante fundos, p.ex. FUNDEB, operacionalizado pela STN), e tem como principal fonte os impostos, espécie tributária adequada por conta de sua não vinculação. Cotejando a classificação de Leite (2016) com o quadro sintético de Borba (2014), é possível apresentar a atual repartição de receitas no Brasil:

Quadro 6 - Forma de distribuição da receita

FORMA DE REPARTIÇÃO DE RECEITAS			
	UNIÃO	ESTADOS/DF	MUNICÍPIOS
DIRETA	IRRF	100%	100%
	IPI	10%	25%
	ITR		50% ou 100%
	IOF (sobre ouro)	30%	70%
	Imposto Residual	20%	
	CIDE combustível	29%	25%
	-	ICMS	25%
	-	IPVA	50%
	INDIRETA		21% FPE
48% da soma (IR* + IPI)			1,8% FNE
			0,6% FNO
			0,6% FCO
FPEX		10%	25%
FUNDEB			
consolida e complementa 10% contribuição	20% do FPE, ICMS, IPI, ITCMD, IPVA		20% do FPM e cota parte do ITR
Complementação da União, proposta na nova PEC: 10% até 2020, com ampliação gradual : 2021 = 12% → 2022 = 15% → 2023 = 17% → 2024 = 19% → 2025 = 21% → a partir de 2026 = 23%			

*Excluído o IRRF repartido de forma direta

Fonte: Elaborado pelo autor, de acordo com Leite (2016), Borba (2014) e FNDE (2020)

Tais instrumentos são, em regra, regulamentados por normas infraconstitucionais e são operacionalizados pelo Tesouro Nacional:

- Na forma direta, normalmente são distribuídas diretamente pela rede bancária, a partir da conta transitória utilizada para a arrecadação bruta, dispensando qualquer intervenção do ente detentor da competência tributária. Os cálculos são demonstrados pelos relatórios de arrecadação emitidos pelo Tesouro Nacional ou respectivos órgãos fazendários. Registra-se que há casos em que há repartição da União para os Estados, que por sua vez devem retirar parte da receita e repassá-la aos Municípios, a exemplo do Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX. A exceção é o IRRF, que é arrecadado diretamente por cada ente federado. E a cota parte do ICMS, objeto do presente estudo, direta dos estados para os municípios, de acordo com os índices apurados no ano anterior, abordado no item seguinte do presente capítulo;

- Na forma indireta, podem ser calculados pelo TCU (a exemplo do Fundo de Participação dos Estados - FPE), ou possuem sistemas específicos para composição e distribuição. Um exemplo é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, que é formado por receitas de todos os entes federados (20% dos impostos estaduais e municipais e do FPE e FPM, e 10% deste montante a cargo da União), e é distribuído em função de cálculo do valor anual por aluno (obtido a partir da receita total prevista e o montante nacional das matrículas para o ensino infantil, fundamental e médio da rede pública).

Registra-se ainda a existência de outros instrumentos, como as transferências e destinações relacionadas à saúde: cada ente federado participa do Sistema Único de Saúde - SUS, uma rede pública nacional de atendimento, composta por estrutura administrativa e funcionalismo em todos os níveis. A gestão dos recursos é realizada por um fundo existente em cada ente, composto por receitas próprias (12% para Estados e 15% para Municípios das receitas de impostos e transferências intergovernamentais), além das transferências "fundo a fundo". Ou o Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia federal que promove transferências específicas para ações/projetos relacionados à educação (merenda, material escolar, etc.), para os Estados, DF e Municípios.

Além da classificação da forma (direta/indireta), Paes (2013), ao destacar determinantes básicos para as transferências - eficiência tributária, necessidade de

equalização horizontal e preferência por programas nacionais de prestação de serviços - apresenta as seguintes classificações:

Figura 4 - Transferências e suas classificações



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de PAES (2013)

Sobre a complexidade do tema e diversidade dos instrumentos, Cabral (2015) expõe as dificuldades, afirmando que, junto com a definição de critérios de determinação de despesa, é o que "*mais ocupou os economistas desde os primeiros estudos nessa matéria*" (CABRAL, 2015, p. 90), justamente pela necessidade de harmonização com os objetivos econômicos elegidos pela nação. E a autora elenca os principais aspectos que fundamentam sua posição:

- a) cada transferência possui um objetivo específico, que podem ser conflitantes, demandando a busca pelo equilíbrio entre tais contradições;
- b) não há um padrão comum que se possa identificar entre os modelos federativos adotados pelos países, que pudesse servir como referência, ideal, nem mesmo entre formas similares de organização do Estado. Ao

contrário, CABRAL (2015) afirma haver uma proliferação de modelos completamente divergentes, resultantes de "tendências particulares, de concretizações políticas, de respostas a necessidades e solicitações em cada momento sentidas, ou seja, são o produto da evolução da sociedade, da organização do Estado, da implantação das diferentes forças políticas, a nível nacional e local, das especificidades de cada localidade, de cada região ou de cada país" (CABRAL, 2015, p.91);

c) tal diversidade de transferências e respectivos objetivos, na busca pelo equilíbrio entre a descentralização e a autonomia financeira, também revela o poder de interferência na definição de medidas e políticas pelos entes subnacionais (FUNDEB, SUS, etc).

Destaca-se, então, os estudos desenvolvidos pelo Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros - FFEB¹, que analisou a evolução das transferências intergovernamentais no Brasil, abrangendo sua composição e o confronto com as receitas dos entes subnacionais ao longo do tempo. Quanto à composição, foram identificadas 27 (vinte e sete) espécies diferentes para as transferências, confirmando a multiplicidade de instrumentos e subseqüente complexidade do sistema brasileiro.

A execução orçamentária de 2019 confirma que os resultados do supracitado estudo continuam atuais, distribuindo-se R\$ 148 bilhões aos entes estaduais (15% das receitas totais) e R\$ 180 bilhões aos municipais (28% das receitas totais) em transferências da União, conforme último BSPN (STN, 2020). Ou ainda, considerando apenas a distribuição pela União, o montante foi de R\$ 157 bilhões (classificados em 3.3.30.81.00 - Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas). À exceção de São Paulo, há relevante dependência em todos os Estados, registrando-se as seguintes conclusões:

- A soma das transferências governamentais tem permanecido estável desde a década de 90, mas sua composição vem sofrendo variações, com a ampliação da participação das vinculadas (p.ex. saúde) em detrimento das de caráter livre (p.ex. FPE), o que importa em redução da autonomia/liberdade dos entes subnacionais;

- A União ampliou a participação de sua carga tributária em relação ao

¹ Programa de estudos no âmbito da Escola de Administração Fazendária - ESAF (Ministério da Fazenda), com a participação das Secretarias de Fazenda dos Estados brasileiros.

PIB, apesar da estabilidade das transferências intergovernamentais, mediante a concentração do esforço fiscal em tributos não repartidos (ou com menor partição), como as contribuições sociais.

Sobre o tema, o FFEB analisou ainda as transferências intergovernamentais e sua eficiência para redução das desigualdades regionais ao longo do tempo. A partir da variação de indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a expectativa de vida e a taxa de analfabetismo, PAES (2012) descreve que "*as desigualdades e os contrastes regionais do país ainda persistem*" (PAES, 2012, p.420). O trabalho afirma que as transferências contribuíram para a melhora generalizada nos indicadores em todo o país nos últimos anos, mesmo em regiões menos desenvolvidas, ressaltando que os instrumentos não têm condições de eliminar desigualdades de abismal proporção, especialmente frente ao desenvolvimento em ritmos tão diferenciados.

E confirma a complexidade do tema, ao utilizar como uma das referências a Alemanha, inegavelmente um dos Estados modernos com reconhecido desenvolvimento econômico e social, classificada como uma das principais potências mundiais. Status que não afasta as duras críticas "*pela falta da necessária visão de longo prazo e, principalmente, por postergarem para um estágio posterior a controversa discussão sobre as normas constitucionais de finanças públicas*" (PAES, 2012, p. 431), mesmo após um amplo processo de reforma constitucional entre 2003 e 2007.

Uma reforma que abrangeu a distribuição de competências, finanças públicas e território, construindo-se um complexo sistema de equalização - dividido em quatro etapas e composto por distribuições verticais e horizontais da receita tributária total, além de equalização financeira entre estados e transferências federais suplementares - que prossegue sendo objeto de discussão:

O federalismo alemão tem sido visto como a causa original do atual mal-estar econômico e social do país. Não obstante ele ter contribuído, imensamente, no passado para o sucesso econômico e a estabilidade política dos estados do oeste, atualmente está sendo visto como obsoleto e sobrecarregado. Tanto o governo federal quanto os 16 estados (*Länder*) estão travando uma batalha contínua a fim de estender suas esferas de autonomia. Como resultado de anos de esforços frustrados na tentativa de racionalizar o sistema de tomada de decisão e dar celeridade ao processo legislativo, o federalismo alemão tem sido instrumento de bloqueio e inércia. (PAES, 2012, p.431)

Ainda assim, a Comissão de Modernização Fiscal, constituída para

instrumentalizar o processo de reforma alemã, apresentou diagnóstico (especialmente quanto a esta relação entre os entes federados) e propostas de soluções, que merecem destaque e podem ser assim sintetizadas:

Quadro 7 - Diagnóstico e propostas da reforma alemã

DIAGNÓSTICO	PROPOSTAS
Estados com alta dependência têm pouco estímulo para ampliar sua carga tributária (relação inversamente proporcional com as transferências), comprometendo o desenvolvimento regional.	Gestão e prevenção de crises orçamentárias mediante correção de erros na concessão de incentivos econômicos (combate ao déficit e pagamento excessivo de juros) e criação de regras para limitar a dívida pública
Alta dívida dos estados indicam a ausência de políticas de controle e comprometem os orçamentos. Adiciona-se a falta de autonomia tributária e de flexibilidade do gasto, tornando o déficit "a opção mais rápida e fácil" para flexibilizar ou para reagir a uma crise[PAES, 2012, p.434]	Para os estados com maiores restrições orçamentárias, gestão e repactuação da dívida
A morosidade do controle de constitucionalidade dos orçamentos torna-o ineficaz: processo pode levar mais de um ano, ultrapassando a vigência orçamentária e prejudicando a garantia de que o déficit anual não pode exceder o investimento anual líquido (regra alemã)	Ampliação da autonomia tributária (e não apenas gasto e dívida) , especialmente para compensar restrições relacionadas endividamento
O comprometimento da maior parte dos orçamentos subnacionais com gastos predeterminados (por leis federais) retira a capacidade de aplicar os recursos conforme as necessidades de cada região	Redefinição de funções e maior flexibilidade fiscal para o gasto para estimular a competição horizontal e promover maior simetria institucional
	Estímulo à fusão voluntária entre estados, reduzindo gastos e ampliando benefícios, especialmente para os menores e mais dependentes

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de PAES (2012)

Apesar de toda a heterogeneidade da federação supramencionada, o que importa na impossibilidade de utilização da análise da Comissão como um modelo a ser aplicado indistintamente, confirma-se:

- que a dificuldade nas relações federativas é comum mesmo para países desenvolvidos, e a utilidade de um estudo comparado dos processos de revisão promovidos pelas diversas federações;

- a importância do exame da federação como processo contínuo - de impositiva e periódica revisão, sob pena de obsolescência e condução à crise do modelo dado como definitivo.

É preciso, no entanto, reconhecer a envergadura de uma revisão constitucional da federação, reforçando a importância de formas alternativas de enfrentamento dos problemas prioritários, a exemplo das desigualdades provocadas pela precariedade do sistema educacional. Soluções específicas que podem contribuir de forma relevantes para o sistema, a exemplo da melhor utilização da cota parte:

A coordenação entre os diferentes atores envolvidos no processo educacional é condição fundamental para a eficiência e efetividade do sistema público de ensino brasileiro. Mas alinhar os incentivos dos diversos grupos em função do uso racional dos recursos para educação não é uma tarefa trivial, necessitando para tanto de um desenho institucional que premie os resultados e desestime desperdícios. (CARNEIRO, 2018, p.22)

Neste sentido, a cota parte do ICMS se apresenta como uma transferência intergovernamental direta, constitucional, livre, vertical, que apresenta principalmente finalidade redistributiva, mas graças à parcela de 25% a ser distribuída de acordo com a legislação local. O histórico também aponta para uma função “devolutiva”, conforme afirma CASTILHO (2013), substituindo a ideia de um IVA municipal pela participação na arrecadação estadual. Há ainda a recente mudança, como será abordado no capítulo seguinte, que intensificou sua relação com políticas seletivas permanentes: a educação.

3.2 A cota parte do ICMS

Dentre as principais transferências intergovernamentais destinadas aos municípios, a cota parte do ICMS está prevista no art. 158, IV, da Constituição Federal, em processo de alteração pela Proposta de Emenda Constitucional, no âmbito das discussões sobre o novo FUNDEB:

Quadro 8 - PEC Novo FUNDEB e a nova cota parte do ICMS

Cota parte do ICMS	Art. 158. Pertencem aos Municípios: (...) IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:	
	REDAÇÃO ORIGINAL	NOVA REDAÇÃO
	I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.	I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; 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.

Fonte: Elaborado pelo autor

A nova redação constitucional propõe alterar a discricionariedade da legislação estadual, para ampliar o percentual específico de 25% (antigo 1/4) para 35%, com o estabelecimento de um critério educacional obrigatório, com peso mínimo relevante: 10% a serem distribuídos em função de indicadores relacionados a aprendizagem e equidade.

Regulamentando a disposição constitucional, a Lei Complementar n.º 63/90, editada a partir da redação vigente, concentra-se principalmente no cálculo

do valor adicionado fiscal, que prossegue sendo o principal critério de distribuição:

Art. 3º 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação serão creditados, pelos Estados, aos respectivos Municípios, conforme os seguintes critérios:

I - 3/4 (três quartos), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até 1/4 (um quarto), de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal. (BRASIL, 1990).

O confronto das redações impõe uma recepção ajustada da LC nº 63/90 à nova ordem constitucional proposta pela PEC do Novo FUNDEB: o mínimo para o valor adicionado fiscal (VAF) passa de 75% para 65%, o que, de forma isolada, não demandaria alterações imediatas pelas legislações estaduais, na medida em que todos cumprem a nova emenda ao prever o percentual anterior, superior ao novo mínimo, quanto ao valor adicionado fiscal.

No entanto, o mínimo relacionado à educação, ainda que inserido dentre os critérios a serem fixados em cada estado, demanda uma breve e pontual análise sobre a hermenêutica jurídica aplicável. O Poder Legislativo, no presente caso, está propondo como solução de fixação de mínimo para o valor adicionado e teto para critérios estaduais, viabilizando a recepção da legislação vigente ao tempo da emenda, conforme entendimento consolidado sobre o tema:

Uma grande parte das leis promulgadas sob a antiga Constituição permanece, como costuma dizer-se, em vigor. No entanto, esta expressão não é acertada. Se estas leis devem ser consideradas como estando em vigor sob a nova Constituição, isto somente é possível porque foram postas em vigor sob a nova Constituição, expressa ou implicitamente (...). O que existe, não é uma criação de Direito inteiramente nova, mas recepção de normas de uma ordem jurídica por uma outra. (KELSEN, 1979, p. 290)

A interpretação, neste caso, especialmente por conta da coexistência de normas de abrangência nacional e legislações estaduais diretamente ligadas às finanças públicas (com importância redobrada frente a alta dependência dos municípios), deve buscar uma abordagem "construtiva" (HESSE, 1991, p.9), para garantir a estabilidade e a força normativa da Constituição:

Em decorrência desse poder que advém da interpretação da constituição, torna-se indispensável o estabelecimento de meios que evitem uma interpretação desarrazoada, capaz de provocar injustiças.

Com o objetivo de evitar uma interpretação sem fundamento, há o estabelecimento pela doutrina de regras, métodos e princípios de hermenêutica, que permitem um certo controle sobre a atividade

interpretativa, garantindo uma certa uniformidade, ou seja, alguns pontos comuns estarão presentes na atividade interpretativa, para a busca do equilíbrio. (GERA, 2006, p.27-28)

Iniciando-se pela Constituição, marco inaugural e ordem jurídica fundamental de uma nação, Canotilho (1993), catedrático referenciado pelos constitucionalistas, elenca os métodos para sua interpretação:

- a) método jurídico [utilização de cinco elementos interpretativos: filológico (= literal, gramatical, textual); lógico (=sistemático); histórico; teleológico (=racional); genético];
- b) método tópico-problemático: processo de argumentação para adequar a norma ao problema concreto;
- c) método hermenêutico-concretizador: compreensão de sentido por intermédio de atividade prático-normativa para concretizar a norma para e a partir de uma situação histórica concreta;
- d) método científico-espiritual: interpretação levando em conta: o sistema de valores subjacente ao texto constitucional; o sentido e a realidade da constituição como elemento do processo de integração;
- e) metódica jurídica normativo-estruturante: trabalha postulados básicos, tais como: investigar as funções de realização do direito constitucional (legislação, administração, jurisdição); captar a transformação das normas a para a resolução de problemas práticos; análise da estrutura da norma e do texto, seu sentido e o processo de concretização, e com a conexão da concretização com as funções jurídico-práticas; reconhecer que o texto é apenas a parte descoberta do "iceberg normativo"; abrangendo um "pedaço de realidade social"; a concretização deve trabalhar com o elemento literal e com o elemento de concretização (domínio);

Neste complexo conjunto, destaca ainda que o método jurídico extrai dupla relevância do texto: é o ponto de partida para a tarefa de mediação ou captação de sentido por parte dos concretizadores; e o limite da tarefa de interpretação (o intérprete deve desvendar o sentido do texto sem ir para além, e muito menos contra a literalidade).

E o Professor segue com os princípios para a interpretação constitucional:

- a) princípio da unidade da constituição: a norma é una, tornando os conflitos apenas aparentes, diante da mútua dependência entre o sentido

da parte e do todo, devendo o intérprete evitar contradições e "harmonizar os espaços de tensão";

b) princípio do efeito integrador: preferência à critérios favoráveis à integração política e social e à unidade política;

c) princípio da máxima efetividade;

d) princípio da justeza ou conformidade funcional: direcionado à Corte Constitucional, para que sua decisão não prejudique o "esquema organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido";

e) princípio da concordância prática ou da harmonização: conciliar aparentes conflitos de modo a evitar ao máximo o sacrifício de um bem jurídico em relação a outro;

f) princípio da força normativa da constituição: buscar a interpretação que reforce a eficácia do texto constitucional, possibilitando a atualização normativa que busque sua eficácia e permanência;

g) princípio da interpretação das leis em conformidade com a constituição: especialmente voltado para o controle, impondo que a interpretação da norma não contrarie a constituição.

De fato, a inexistência de uma teoria que determine a seleção de métodos e princípios torna difícil a interpretação e aplicação, como bem leciona Coelho (2004).

Com estas considerações, da aplicação dos métodos e princípios apresentados por Canotilho (1993), pode-se extrair uma interpretação construtiva que, respeitando o princípio federativo (cláusula pétrea), estabelece uma solução pacífica, em respeito ao pacto federativo: a recepção das normas vigentes, com a determinação de implementação do percentual mínimo de 10% para indicadores relacionados à educação, dentre os critérios estabelecidos pelas legislações estaduais.

Sob a ótica da busca por um modelo de federação cooperativa, como afirma a doutrina e se infere do texto constitucional, os métodos servem para orientar a aplicação da futura emenda decorrente da aprovação da PEC do Novo FUNDEB, de forma a garantir a transferência da cota parte aos municípios, adicionando-se a educação como prioridade nas legislações estaduais. A título de exemplo, uma proposta de abordagem do método jurídico:

a) elemento literal, o qual se destaca: as alterações dos mínimos e tetos

de forma a compatibilizar com a regulamentação infraconstitucional anterior;

b) lógico: necessidade de priorização da educação, não apenas pelo novo FUNDEB, mas também pela cota parte, fortalecendo a federação cooperativa;

c) histórico: momento de transformação do principal instrumento para financiamento da educação pública no Brasil, o FUNDEB, ampliando-o e tornando-o permanente, argumentos que estão sendo levantados durante as discussões da EC nº 108/20;

d) teleológico: alteração intencional do Congresso, em prol da educação;

e) genético: o sentido, por todo o exposto, foi ampliar, e não impedir as transferências;

Reforçando esta linha, o método hermenêutico-concretizador, que parte da norma (considerando o cenário de aprovação da PEC do Novo FUNDEB) para resolver a situação concreta (em uma realidade social que buscou fortalecer o financiamento da educação), afastando a possibilidade de redução ou limitação do texto constitucional, por meio do círculo hermenêutico (compreensão das partes que integram o texto, como o princípio federativo, para preservar a validade do todo e construir a conclusão do intérprete).

No caso do Amapá, por conta do processo de mudança promovido pela LC nº 120/20 que será abordado no capítulo seguinte, a majoração do critério educacional de 2,5% para 18% mostra-se aderente à proposta de nova ordem constitucional, o que também ocorre em unidades federadas como o Ceará. Unidades a exemplo de Santa Catarina, por outro lado, que prevê 85% para o valor adicionado fiscal e 15% para distribuição em partes iguais para todos os municípios precisará, à luz da nova emenda, de ajustes para contemplar, no mínimo, 10% para a educação.

Ou seja, para os que não dispõe de solução similar na legislação estadual, indispensável o encaminhamento de propostas de alteração ao Poder Legislativo para cumprimento do mínimo constitucional de 10%, sob pena de discussões sobre a forma de como aplicar a legislação pretérita a nova emenda.

Nestes casos, há princípios como o da harmonização e unidade da constituição, que podem orientar uma interpretação que garanta a cota parte até que se realizem as alterações, em respeito à segurança jurídica e o pacto federativo.

Sobre os critérios para a repartição da cota parte, necessária ainda a abordagem do valor adicionado fiscal (VAF), que prossegue como principal critério para distribuição. O VAF tem caráter eminentemente fiscal, reforçado pela aplicação não vinculada – típica de receitas de impostos – destinada ao financiamento da administração pública no sentido mais amplo. Quanto maior a movimentação econômica no município, maior a participação na distribuição da cota parte.

Sob tal prisma, a lógica do valor adicionado fiscal apresenta convergência com o ICMS, imposto incidente sobre o consumo, mas por vezes distinto do resultado da arrecadação. Um município com uma economia com perfil exportador (imunidade constitucional exposta no primeiro capítulo), por exemplo, pode ter alto valor adicionado e baixa arrecadação de ICMS, como é o caso das sedes onde se localizam as usinas hidrelétricas no Amapá, que são favorecidos pela regra.

A LC nº 63/90 estabelece o cálculo a ser realizado, a partir de informações relacionadas ao ICMS. Valores de entrada e saída de mercadorias, percentuais da receita bruta de contribuintes do ICMS, inclusive operações imunes, a exemplo das exportações, acessíveis aos fiscos estaduais, razão pela qual esta parcela do cálculo é realizada, em regra, pelas Secretarias de Estado de Fazenda (inclusive no Amapá):

art. 3º (...)

§ 1º O valor adicionado corresponderá, para cada Município:

I – ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil;

II – nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal, e, em outras situações, em que se dispensem os controles de entrada, considerar-se-á como valor adicionado o percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta.

§ 1º-A. Na hipótese de pessoa jurídica promover saídas de mercadorias por estabelecimento diverso daquele no qual as transações comerciais são realizadas, excluídas as transações comerciais não presenciais, o valor adicionado deverá ser computado em favor do Município onde ocorreu a transação comercial, desde que ambos os estabelecimentos estejam localizados no mesmo Estado ou no Distrito Federal.(...)

§ 2º Para efeito de cálculo do valor adicionado serão computadas:

I - as operações e prestações que constituam fato gerador do imposto, mesmo quando o pagamento for antecipado ou diferido, ou quando o crédito tributário for diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos ou favores fiscais;

II - as operações imunes do imposto, conforme as alíneas a e b do inciso X do § 2º do art. 155, e a alínea d do inciso VI do art. 150, da Constituição Federal. (BRASIL, 1990).

O texto evidencia que as disposições de caráter nacional – aplicáveis de

forma homogênea aos 26 estados e DF – estabelecem os procedimentos aplicáveis ao cálculo. Seu cálculo pode ser assim exemplificado:

Quadro 9 - Cálculo do VAF

	Município A	Município B	Total
1 – Saídas de mercadorias declaradas (contribuintes)	10.000	10.000	20.000
2 – Prestações de serviços de transporte/telecomunicações	2.000	1.000	3.000
3 – Entradas de mercadorias declaradas (contribuintes)	8.000	6.000	14.000
Valor adicionado (1 + 2 – 3)	4.000	5.000	9.000
Participação sobre o total (%)	44,44%	55,56%	100,00%
* Conforme legislação, o VAF leva em consideração a média dos últimos dois exercícios para o cálculo do IPM.			
** O resultado corresponde a apenas 3/4 (75%) do índice, recentemente alterado para 65% pela EC nº 108/20.			

Fonte: Elaborado pelo autor

Observe-se que o cálculo do VAF não sofre influência da densidade populacional, mas sim da movimentação econômica de cada município. Por isso, os municípios mais populosos não necessariamente receberão o maior volume de recursos. Uma sistemática que tem sido alvo de críticas em função de certas distorções que podem ser promovidas pelo modelo:

(...) percebemos que a distribuição oriunda do VAF cria um viés geral de privilégio a Municípios mais desenvolvidos, que tendem a agregar mais valor em cadeias de produção e circulação de mercadorias, sendo, no geral, contemplados com maiores parcelas do ICMS arrecadado, em que pese possuírem, ao menos teoricamente, mais chances de contas com a capacidade própria de arrecadação para o financiamento de suas atividades do que os Municípios mais pobres. (CASTILHO, 2013, p.168)

É preciso ainda observar a questão temporal da apuração do VAF: a LC nº 63/90 estabelece no art. 3º, §4º, que o índice “corresponderá à média dos índices apurados no dois anos civis imediatamente anteriores ao da apuração”. Assim, para apuração do índice a ser aplicado em 2019, por exemplo, utiliza-se 2016 e 2017, durante os cálculos a serem realizados durante o exercício de 2018:

Em 2018 foram apurados os índices de participação que entrarão em vigor em 2019, utilizando-se os valores adicionados de 2016 e 2017.

$A = \text{Índice Município em 2016} = \frac{\text{Valor Adicionado do Município em 2016} \times 75}{\text{Valor Adicionado do Estado em 2016}}$

$B = \text{Índice Município em 2017} = \frac{\text{Valor Adicionado do Município em 2017} \times 75}{\text{Valor Adicionado do Estado em 2017}}$

Valor Adicionado do Estado em 2017

$MA = \text{Média Aritmética} = \frac{A + B}{2}$

(SEFAZ, 2018, p. 5)

De acordo com o ordenamento vigente, o cálculo realizado durante o

exercício de 2018 para distribuição da cota parte em 2019 foi o seguinte:

Tabela 1 - Índice referente ao Valor Adicionado Fiscal (75%) para 2019

MUNICÍPIOS	VALOR ADIC.	IND. VA	VALOR ADIC.	IND. VA.	MÉDIA
	2016	2016	2017	2017	IVA(16/17)
01. Amapá	1.551.211,31	0,0298299	670.067,71	0,0168847	0,0233573
02. Calçoene	10.430.036,08	0,2005701	6.769.589,69	0,1705835	0,1855768
03. Cutias do Araguari	194.486,09	0,0037400	205.644,46	0,0051819	0,0044610
04. Ferreira Gomes	225.650.546,91	4,3392699	286.251.655,06	7,2131132	5,7761916
05. Itaubal do Piriri	249.367,56	0,0047953	269.441,25	0,0067895	0,0057924
06. Laranjal do Jari	262.557.989,16	5,0490017	202.684.644,21	5,1073496	5,0781756
07. Macapá	2.558.358.624,24	49,1973486	1.647.011.362,81	41,5022209	45,3497847
08. Mazagão	13.269.091,78	0,2551652	21.051.434,98	0,5304646	0,3928149
09. Oiapoque	56.699.953,39	1,0903426	8.641.371,88	0,2177496	0,6540461
10. Pedra Branca do Amapari	312.537.888,41	6,0101173	385.770.494,86	9,7208390	7,8654782
11. Porto Grande	17.696.876,46	0,3403117	16.488.134,70	0,4154763	0,3778940
12. Pracuuba	185.864,51	0,0035742	117.356,74	0,0029572	0,0032657
13. Santana	380.479.767,44	7,3166426	372.684.639,30	9,3910950	8,3538688
14. Serra do Navio	1.193.556,54	0,0229521	511.066,54	0,0128781	0,0179151
15. Tartarugalzinho	14.977.716,86	0,2880222	4.497.772,45	0,1133371	0,2006796
16. Vitória do Jari	44.114.131,09	0,8483167	22.742.603,35	0,5730796	0,7106981
TOTAL	3.900.147.107,83	75,0000000	2.976.367.279,98	75,0000000	75,0000000

Fonte: SEFAZ (2018, p. 14)

Adicionados aos 75% correspondentes ao VAF, o cálculo dos critérios previstos na Lei nº 322/96 – abordados no capítulo seguinte – representam 25% da cota parte, cujos resultados para o índice de 2019 foram os seguintes:

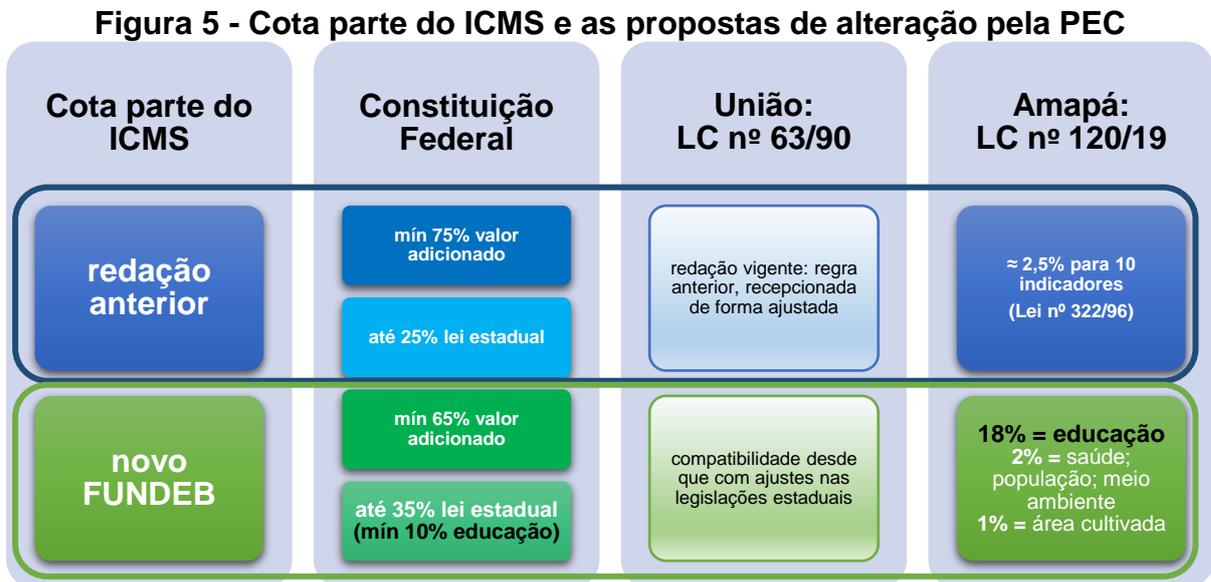
Tabela 2 - Demonstrativo dos resultados dos critérios da Lei nº 322/96

MUNICÍPIOS	ÁREA GEOGRÁFICA	POPULAÇÃO	POPULOSOS	EDUCAÇÃO	ÁREA CULTIVADA	PATRIM CULTURAL	MEIO AMBIENTE	SAUDE	RECEITA PROPRIA	PARTES IGUAIS	TOTAL
	§ 1º	§ 2º	§ 3º	§ 4º	§ 5º	§ 6º	§ 7º	§ 8º	§ 9º	§ 10	(25%)
01. Amapá	0,08	0,03	0,00	0,21	0,02	0,00	0,00	0,25	0,07	0,46	1,12
02. Calçoene	0,12	0,04	0,00	0,23	0,05	0,00	0,00	0,14	0,11	0,46	1,15
03. Cutias do Araguari	0,02	0,02	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,46	0,52
04. Ferreira Gomes	0,04	0,03	0,00	0,18	0,03	0,00	0,00	0,28	0,46	0,46	1,48
05. Itaubal do Piriri	0,01	0,02	0,00	0,18	0,18	0,00	0,00	0,24	0,11	0,46	1,21
06. Laranjal do Jari	0,26	0,16	0,18	0,00	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,46	1,13
07. Macapá	0,05	1,64	1,79	0,11	0,51	0,37	0,00	0,16	0,46	0,46	5,56
08. Mazagão	0,11	0,07	0,00	0,20	0,07	0,00	0,00	0,17	0,12	0,46	1,20
09. Oiapoque	0,19	0,09	0,00	0,29	0,10	0,00	0,00	0,08	0,15	0,46	1,36
10. Pedra Branca do Amapari	0,08	0,05	0,00	0,09	0,07	0,00	0,00	0,31	0,49	0,46	1,56
11. Porto Grande	0,04	0,07	0,00	0,28	0,08	0,00	0,00	0,21	0,14	0,46	1,29
12. Pracuuba	0,04	0,02	0,00	0,18	0,03	0,00	0,00	0,19	0,04	0,46	0,95
13. Santana	0,01	0,40	0,44	0,25	0,04	0,00	0,00	0,08	0,18	0,46	1,86
14. Serra do Navio	0,07	0,02	0,00	0,11	0,04	1,11	0,00	0,24	0,06	0,46	2,12
15. Tartarugalzinho	0,06	0,06	0,00	0,21	0,13	0,00	0,00	0,19	0,12	0,46	1,22
16. Vitória do Jari	0,02	0,05	0,00	0,23	0,05	0,00	0,00	0,21	0,24	0,46	1,26
TOTAL	1,20	2,75	2,41	2,75	1,48	1,48	0,00	2,75	2,75	7,40	25,00

Fonte: SEPLAN (2018)

Assim, a alteração promovida pela LC nº 120/19, sem alterar o VAF, pode

ser assim sintetizada:



Fonte: Elaborado pelo autor

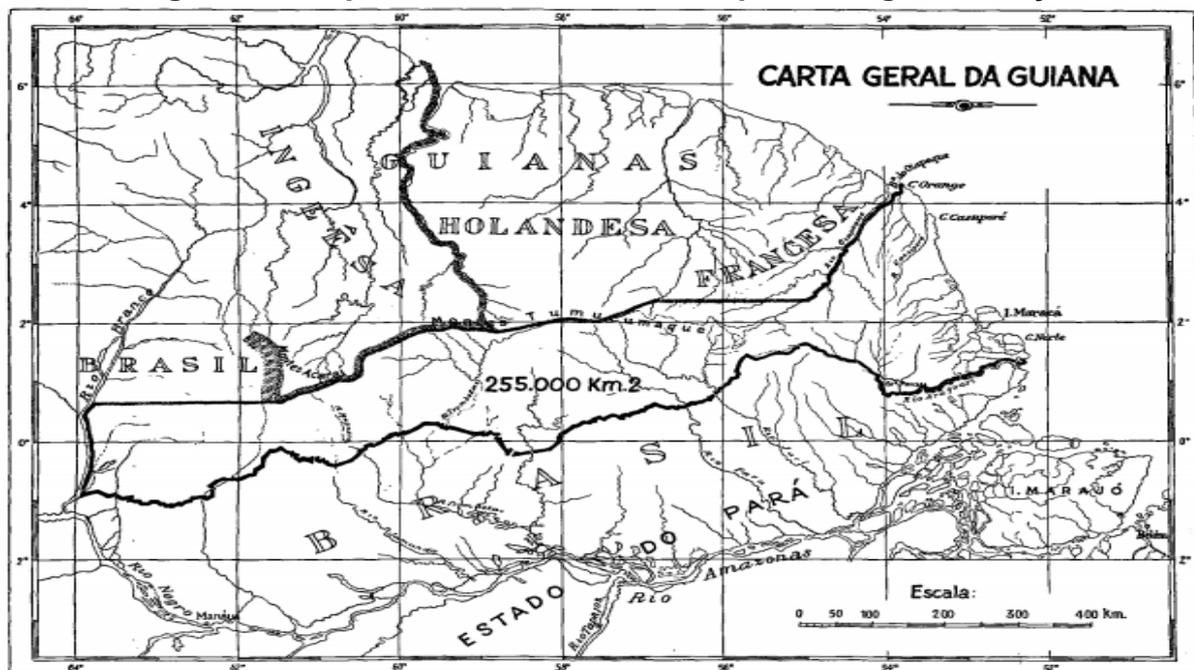
Verifica-se, a partir da iniciativa de Minas Gerais na década de 90 e do Ceará em 2007, que o processo de mudança da cota parte para fortalecimento dos instrumentos de financiamento da educação foi iniciado pelos entes subnacionais. Um movimento decorrente do contexto desafiador imposto aos educandos da rede pública, com reflexos negativos transversais na economia, sociedade e qualidade de vida da população. No capítulo a seguir será tratada de forma mais particular desta questão.

4 O AMAPÁ E A MUDANÇA DA COTA PARTE DO ICMS

Convertido em Unidade Federada pela Constituição de 1988, em decorrência do movimento de redemocratização à época, o Amapá foi cenário de disputas territoriais internacionais, corridas minerárias, e uma ocupação colonizadora relativamente recente, desprovido ainda de uma matriz econômica sustentável, conforme apontam os indicadores abordados no presente capítulo. Segue enfrentando gargalos estruturais típicos da Amazônia – destaque para a questão da regularização fundiária – e específicos do Amapá, como o isolamento estrutural e a descontinuidade de atividades econômicas importantes, a exemplo da mineração.

Situando o estado na história do país, até chegar às atuais dimensões continentais (8.514.876 km²), ocupando a posição de 5º dentre os países com maior extensão territorial, o Brasil passou por inúmeras transformações, iniciando-se pela "descoberta" à época das grandes navegações europeias, que inaugurou a ocupação sob o modelo de colônia de exploração.

Figura 6 - Mapa do contestado do Amapá: Portugal x França



LEGENDA:

- Limite reclamado pela França
- " " pelo Brasil
- Linha divisora de águas

190C

A atual área do Amapá, destacada no mapa acima, em tese da Espanha segundo os critérios estabelecidos pelo Tratado de Tordesilhas de 1494, foi ser ocupada por europeus posteriormente, objeto de disputa principalmente entre portugueses e franceses:

A Revolução Francesa provocou a rutura das relações entre a França e Portugal e em seguida, a guerra; Portugal sofreu invasões em 1801 e 1807 e a Côrte de Lisboa viu-se constrangida a refugiar-se no Rio-de-Janeiro. Durante o período revolucionário, de 1797 a 1802, foram concluídos quatro Tratados de Paz, os quais impuseram a Portugal vencido novos limites na Guiana, a saber:

1º Tratado de Paris, de 10 de agosto de 1797 (23 e de Limites de Thermidor do ano V), que estabelecia como limite o rio, chamado pelos portugueses, Calçoene e pelos franceses, Vicente-Pinson, até à sua nascente e daí uma reta para o oeste até o rio Branco;

2º Tratado de Badajós, de 6 de junho de 1801, que estipulou a divisória pelo rio Araguari até a sua origem e daí por uma reta até o rio Branco;

3º Tratado de Madri, de 20 de setembro de 1801, que traçava o limite pelo curso do rio Carapanatuba até a sua cabeceira e daí pelo divisor de águas da grande cadeia de montanhas até o seu ponto mais próximo do rio Branco;

4º Tratado d'Amiens de 27 de março de 1802, que, como o de Badajós, determinava que a extrema acompanhasse o Araguari até a sua cabeceira e daí seguisse por uma reta a encontrar o rio Branco. (PEREIRA, 1945, pgs. 201 e 202)

As disputas internacionais seguiram até sua integração oficial ao território nacional em 1901, quando o Presidente da Suíça, que atuava como árbitro na disputa diplomática e territorial entre França e Brasil, estabeleceu que caberia ao Brasil as terras a leste do Rio Oiapoque e ao norte do Rio Araguari. O conflito já apontava o potencial da mineração na região (DRUMMOND ; PEREIRA, 2007).

Inserido no Pará até 1943, quando, "no interesse da defesa nacional" (riscos relacionados a guerra, que transformaram a fronteira em "Guiana Alemã" após a tomada de Paris por Hitler em 1940), o Decreto nº 5.812 criou o Território Federal do Amapá, autarquia federal perdurou até 1988. Com o advento da nova ordem constitucional, elevou-se à condição de unidade federada, com a inerente autonomia:

A experiência dos Territórios Federais deve ser abordada não somente como experiência administrativa, mas também deve-se considerar suas relações políticas, econômicas e sociais, sob a tutela direta da União, a fim de defini-los juridicamente e identificar suas funções na Federação sob uma evolução política que envolve três etapas: centralização (1904-1969); descentralização (1969-1988) e; estadualização (1962, 1981, 1988). A

formação do Amapá baseou-se em gestões institucionais do Governo Federal na defesa do espaço amazônico, desde sua constituição como Território Federal (1943 a 1988) e nas expectativas como nova Unidade da Federação, em três períodos econômicos locais: gênese, estruturação produtiva e organização espacial (1943-1974); planejamento estatal e diversificação produtiva (1975-1987); estadualização e sustentabilidade econômica (pós 1988). (PORTO, 2002, p.13)

Resgatando a abordagem sobre o federalismo, o Brasil é uma nação originalmente unitária, que foi se expandindo a partir do avanço da ocupação, com a inobservância das fronteiras (comportamento típico à época, facilitado por eventos como a União Ibérica). E os territórios, imaginados como "modelo embrionário" de estrutura administrativa desde a época do império, inserem-se nesta estratégia de ocupar fronteiras e "vazios demográficos" para defesa, recursos naturais, entre outros.

Ou seja, diferentemente de unidades que evoluíram ao longo do tempo, com o desenvolvimento gradativo vocacionado e/ou estimulado de matrizes econômicas e crescimento demográfico, os territórios foram decorrentes eminentemente de decisão política do Governo Central:

O principal gestor das decisões na Amazônia foi o Governo Federal, pois o mesmo se apresentou como centralizador das decisões, planejador, legislador e executor de propostas de crescimento econômico desta região; iniciou uma gama de execuções de obras e de determinações legais, que influenciaram na ocupação dessas parcelas do espaço brasileiro, como também se elevou a dependência desses Territórios ao Governo Federal. Esta última foi a principal característica institucional e político-administrativa dessas unidades federativas. (PORTO, 2005, p. 12005)

E, apesar das políticas de desenvolvimento regional, ainda preserva características de território federal, dependente de transferência pela inexistência de uma matriz econômica que possa sustentar a estrutura de unidade federada:

Embora o Amapá crescesse demograficamente; ampliasse sua infraestrutura; criasse condições para a atuação de todos os níveis do executivo, legislativo e judiciário estadual e municipal, via sufrágio universal; este estado ainda mantém características de Território Federal, tais como: - Dependência econômica ao Governo Federal: No econômico, este Estado continua sendo dependente dos repasses federais (...) A maior parte de suas terras são federais (...) Há reduzida influência política no cenário nacional (...) (PORTO, 2005, p.12006-12007)

Em síntese, a estratégia adotada para a redução das desigualdades regionais não foi suficiente para alterar a alta concentração de renda revelada por indicadores econômicos:

Cinquenta anos após a introdução de políticas de desenvolvimento regional, os indicadores do Nordeste e Norte permanecem estacionados um pouco acima de, respectivamente, 40% e 60% da média brasileira. Enquanto isso, houve um claro processo de convergência entre as rendas per capita das regiões Centro-Oeste e Sul, de um lado, e Sudeste, de outro. (ROCHA, 2010, p. 18)

Do processo histórico de ocupação do território brasileiro – fortemente heterogêneo – compreende-se os índices e as origens do atual contexto do Amapá, de acordo com a realidade de cada região do país.

Iniciando-se pelo Nordeste, relativamente heterogêneo: uma das mais antigas ocupações, populoso, mas com realidades diversas, essencialmente influenciadas por questões geográficas. Enquanto o litoral apresenta um desenvolvimento crescente desde o período colonial, destacando-se em diversas atividades econômicas, o interior é em grande parte rechaçado pelas adversidades climáticas. A tecnologia aplicada à agricultura e produção tem promovido mudanças recentes, com o desenvolvimento de polos que têm despontado a economia de estados como Bahia, Pernambuco e Ceará.

O Sudeste e Sul, por outro lado, são ocupações iniciadas com maior volume e estratégias colonizadoras desde o princípio, concentrando população e, conseqüentemente, a renda. Economias sólidas, renda estável/crescente, e uma concentração populacional que, apesar de implicar maior demanda por serviços públicos, proporciona oferta de mão-de-obra, alto consumo interno e investimentos públicos e privados. Tal cenário, combinado com fatores críticos como a regularização fundiária, garantem acesso a crédito (inclusive subsidiado), políticas de estímulo e oportunidades que intensificam o crescimento mais célere e constante.

De forma mais recente, o Centro-oeste vem apresentando desenvolvimento concreto especialmente após o deslocamento da capital para Brasília, apresenta economia em crescimento acelerado. A região praticamente dobrou sua renda *per capita* nos últimos 20 anos, com uma posição geográfica que torna óbvia sua escolha como centro de distribuição da produção para todo o país, além da comprovada vocação para o agronegócio, de reconhecimento internacional.

Por fim, o Norte, com pontos em comum com o Nordeste, na medida em que se encontram áreas com desenvolvimento pontual e destacado, a exemplo do Pará, Amazonas e, dentre os antigos territórios, Rondônia. Entretanto, com ocupações pouco integradas e, em sua maioria, recentes/embrionárias, é uma região com atividades econômicas ainda limitadas. A Zona Franca de Manaus, uma

das referências, apresenta polo industrial por conta de um tratamento tributário diferenciado e alvo de discussões nacionais. Nos dias atuais, apresenta uma governança territorial absolutamente diferente da vivenciada no restante do país quando das respectivas ocupações, o que impacta na atração de investimentos e ambiente de negócios. Uma realidade que traz à tona, principalmente nos estados que apresentam crescimento mais acentuado no setor primário (p.ex. Pará e Rondônia), um forte enfrentamento de questões ambientais. Pautas que vem sendo tratadas pelo Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal com vistas à defesa de um novo modelo socioeconômico e ambiental para a Amazônia (SEPLAN, 2019).

Este ciclo virtuoso (crescimento da população/renda → mais investimentos/verbas públicas → mais desenvolvimento), com um ambiente atrativo para empreendimentos, ainda longe de se tornar realidade para unidades com desafios estruturais como o Amapá, é ainda acelerado por outras formas de financiamento da União, como a emissão de títulos públicos para renegociação de dívidas estaduais e municipais. Nascimento e Oliveira (2000) abordam a questão com clareza, apresentando os valores que viabilizam o aporte de recursos federais para subsidiar dívidas públicas, realizado também de forma concentrada (no sentido da renda).

Nascimento e Oliveira (2003), ao analisar a renegociação de dívidas dos entes subnacionais subsidiadas pela União, identificam que as transferências constitucionais, apesar de mais evidentes, são apenas uma parcela do esforço fiscal para a manutenção do pacto federativo que, no exemplo, contribui para a concentração de renda nas regiões mais ricas, aprofundando as desigualdades regionais:

(...) enquanto os valores das transferências constitucionais são amplamente divulgados e, portanto, acessíveis a todos, outros tipos de transferências ou de benefícios, embora não se possa dizer que estão ocultos, têm divulgação mais restrita e, por vezes, são de conhecimento apenas de técnicos e especialistas. (...)

Embora não seja uma transferência a fundo perdido, esse tipo de renegociação de dívidas é um grande subsídio para os estados e municípios, pois lhes permite trocar dívidas de curto prazo e a custo de mercado, que são assumidas pela União, por operações contratuais de longuíssimo prazo e a custos subsidiados. A diferença de custos é, obviamente, assumida pela União. (...) o benefício é muito maior que a simples diferença de custos. Esse é apenas o benefício mais visível e de mais fácil mensuração. O maior benefício é o efeito multiplicador no campo econômico e social dos investimentos feitos com recursos públicos a custos

beneficiados e, (...), as regiões mais desenvolvidas foram as que mais se endividaram e presumivelmente, portanto, fizeram maiores investimentos, depois assumidos pela União a um custo inferior ao de mercado, socializando, assim, para toda a nação, o ônus de financiar o desenvolvimento das regiões mais desenvolvidas. (...)

O Estado de São Paulo, que recebe 1% dos recursos do FPE, aproximadamente R\$ 162 milhões por ano, considerando os valores de 2000, foi beneficiado com R\$ 71,5 bilhões ou o equivalente a 441 anos de FPE. O Estado da Bahia, com o coeficiente de 9,3962% sendo o que mais recebe recursos do FPE, cerca de R\$ 1,5 bilhão por ano, precisaria de 47 anos para receber montante equivalente.

Evidencia-se, assim, que as regiões mais carentes não estão sendo de fato as maiores beneficiárias das aplicações de recursos da União (NASCIMENTO; OLIVEIRA, 2003, p. 76-77).

Analisando o Amapá sob tais disparidades, estudo recente identifica a estabilidade da composição de sua matriz econômica, ainda fortemente concentrada na administração pública, e considera a necessidade de um modelo de Estado – no sentido mais amplo – que promova o amparo e superação das vulnerabilidades, com intervenções que não comprometam a sustentabilidade da estrutura econômica e social.

Com desequilíbrios federativos não esgotados no presente trabalho, passa-se a demonstrar os indicadores do Amapá para contextualizar o processo de mudança em questão, iniciando-se pelos de caráter mais geral (p.ex. PIB) para os específicos da educação (IDEB).

4.1 Indicadores do estado do Amapá

A medição do nível de desenvolvimento socioeconômico é realizada pelos indicadores mais variados, considerados essenciais no ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas. No presente trabalho, trata-se de, a partir de indicadores, contextualizar os índices da educação e o processo de mudança.

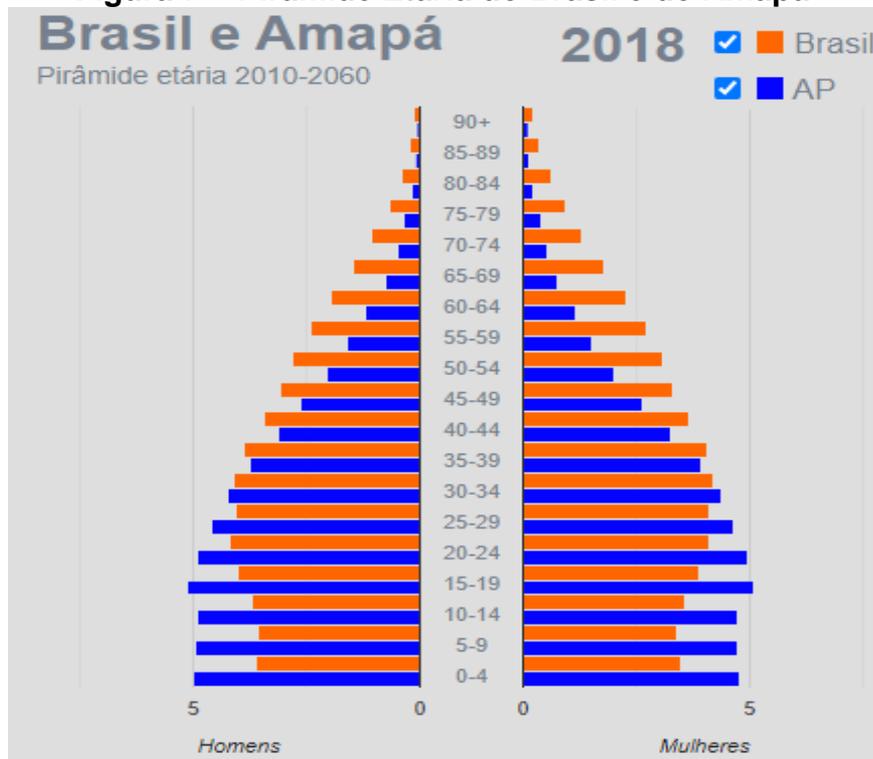
Inicia-se pela população e PIB, ampla e periodicamente acompanhados e divulgados, pela relevância e possibilidades de análise. Em função da acessibilidade das variáveis, foi possível obter os valores a partir de 1980, até 2020 para a população (estimada pelo IBGE):

Tabela 3 - População do Brasil e do Amapá – 1980 a 2020 (estimada)

	1980	1990	2000	2010	2020
Amapá	180.078	278.178	477.032	669.526	861.773
Amapá (BR%)	0,15%	0,19%	0,28%	0,35%	0,41%
Brasil	119.002.706	144.090.756	169.799.170	190.755.799	211.755.692
Brasil (variação)	-	21,08%	17,84%	12,34%	11,01%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de IBGE (2020)

A pirâmide etária evidencia ainda a característica de uma unidade federada de ocupação recente, com uma população mais jovem que a média nacional:

Figura 7 - Pirâmide Etária do Brasil e do Amapá

Fonte: IBGE (2020)

Particularidade que deve ser analisada em conjunto com o PIB, principal medida econômica, e sua evolução ao longo do tempo em relação à participação nacional:

Tabela 4 - PIB do Brasil e do Amapá – 1980 a 2018 (R\$ mil)

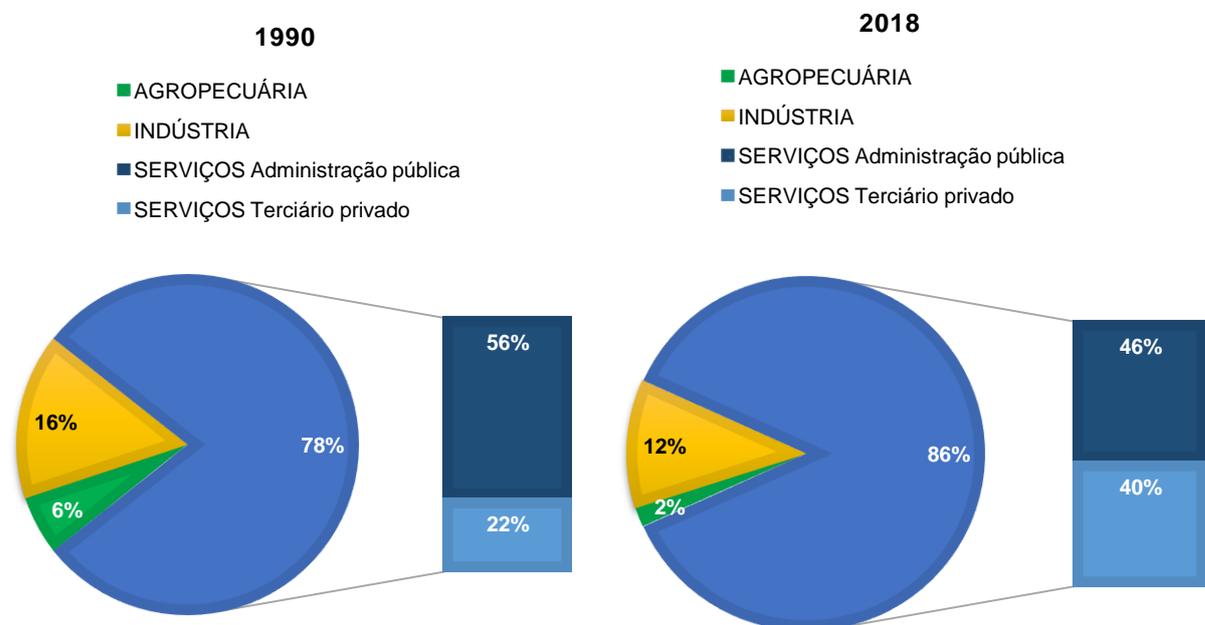
	1980	1990	2000	2010	2018
Amapá	4,5	23.256	2.400.000	8.265.965	16.795
Amapá (%)	0,10%	0,20%	0,20%	0,21%	0,24%
Brasil	4.548	11.548.000	1.199.092.070	3.885.847.000	7.004.141

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de IBGE (2020)

A Tabela 3 evidencia que a população do Amapá cresce em ritmo acelerado, com médias superiores ao Brasil, saltando na década de 1980 de 0,15% para 0,41% em 2020, com perfil jovem, conforme Figura 7.

A combinação com a Tabela 4, por outro lado, evidencia que a economia, apesar de crescente, não acompanhou o crescimento populacional, o que provocou consequentemente um decréscimo da renda *per capita* no período, confirmando as considerações de ROCHA (2010) e sobre os desafios enfrentados pela região Norte e, particularmente, pelo Amapá. Na lógica dos estudos supracitados, a composição do PIB:

Gráfico 2 - Composição do PIB do Amapá (1990 → 1998)



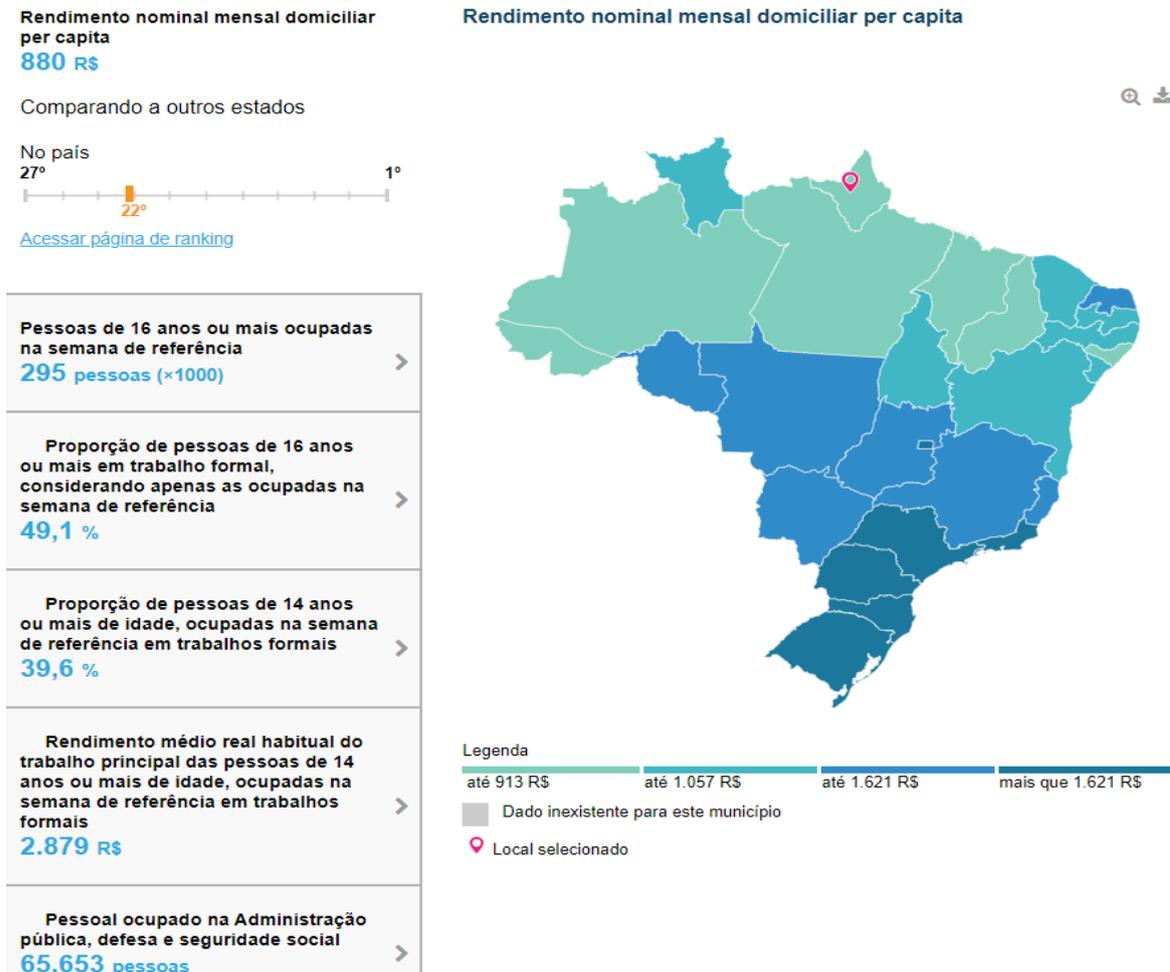
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de IBGE (2020) e SEPLAN (2020)

Uma composição que evidencia o setor primário ainda como potencialidade não realizada, com subseqüentes impactos na indústria, e o crescimento da participação do setor de serviços na economia, vivenciado no Brasil e no mundo:

A crescente participação do setor de serviços observa-se tanto nos países desenvolvidos quanto na maioria dos países em desenvolvimento. No Brasil, os serviços correspondem a mais de 66% do valor adicionado na economia. (...) as estatísticas demonstram também que existe uma forte desigualdade regional na distribuição dos serviços no Brasil. (KUBOTA; ALMEIDA, 2011, p. 6)

Confirmando a relação entre população e PIB, uma síntese disponibilizada pelo IBGE com a classificação de cada unidade federada corrobora a posição desfavorável em relação à média nacional:

Figura 8 - Síntese sobre trabalho e renda do IBGE (Amapá)



Fonte: IBGE (2020)

Em 22º lugar neste critério, a evolução da renda *per capita*, indicador divulgado pelo IBGE (2020), evidencia os desafios crescentes em função da ausência, ainda, de uma matriz econômica sustentável e inclusiva, desempenho que confirma o aprofundamento das desigualdades regionais do país:

Tabela 5 - Renda mensal/rendimentos domiciliares *per capita* (R\$)

	1991	2000	2010	2019	1991 x 2019
Brasil	447,56	592,46	793,87	1.438,67	221%
Amapá	378,57	424,57	598,98	879,67	132%
AP/BR	-15%	-28%	-25%	-39%	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de IBGE (2020)

A desigualdade é medida também pelo Índice de Gini, um dos integrantes do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH que será abordado a seguir, conceituado como:

(...) um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar. (PNUD, 2020)

Apesar de indicar a redução no país e no Amapá, os resultados oscilaram proporcionalmente menos quando comparado ao desempenho do PIB, reforçando as considerações já realizadas no presente trabalho:

Tabela 6 - Índice de Gini no Brasil e no Amapá

	1991	2000	2010	2019	1991/2019
Brasil	0,63	0,64	0,60	0,54	-14%
Amapá	0,58	0,63	0,61	0,51	-12%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de IBGE (2020)

Sobre o comportamento da desigualdade no país, NERI (2019) confirma o agravamento da situação na região Norte em função da última crise:

No período crítico de 2014.T4 a 2019.T2, a perda de renda média acumulada foi de -3,71%. Esta perda é mais forte entre os jovens de 20 e 24 ano (-17,76%) entre analfabetos (-15,09%), entre moradores da região Norte (-13,08%) e Nordeste (-7,55%) e pessoas de cor preta (-8,35%), todos com redução da renda pelo menos duas vezes maior que a da média geral. (NERI, 2019, p.10)

Para uma síntese da avaliação socioeconômica, identificou-se como opção válida e segura o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, apresentado pelo PNUD a partir dos censos promovidos pelo IBGE. O IDHM é um ajuste metodológico para evidenciar um detalhamento a partir do nível municipal, proporcionando uma análise mais pormenorizada da realidade nacional:

Publicado pela primeira vez em 1990, o índice é calculado anualmente. Desde 2010, sua série histórica é recalculada devido ao movimento de entrada e saída de países e às adaptações metodológicas, o que possibilita uma análise de tendências. Aos poucos, o IDH tornou-se referência mundial. É um índice-chave dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas e, no Brasil, tem sido utilizado pelo governo federal e por administrações regionais através do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

O IDH-M é um ajuste metodológico ao IDH Global, e (...) pode ser consultado nas respectivas edições do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, que compreende um banco de dados eletrônico com informações socioeconômicas sobre todos os municípios e estados do país e Distrito Federal. (PNUD, 2020)

Sob tal prisma, o Amapá apresenta evolução, acompanhando o desenvolvimento vivenciado em todo o país, mantendo-se próximo da média nacional, com queda de duas posições entre 2010 e 2017. Na região, destaca-se a movimentação positiva de Tocantins (25º para 13º) e negativa do Pará (17º para 24º):

Tabela 7 - IDHM por UF e Ranking Nacional (R\$ mil)

UF	1991		2000		2010		2017	
	Ranking	IDHM	Ranking	IDHM	Ranking	IDHM	Ranking	IDHM
AC	21	0,402	20	0,517	21	0,663	21	0,719
AL	24	0,37	27	0,471	27	0,631	27	0,683
AM	15	0,43	22	0,515	18	0,674	16	0,733
AP	11	0,472	13	0,577	12	0,708	14	0,740
BA	22	0,386	23	0,512	22	0,66	22	0,714
CE	20	0,405	16	0,541	17	0,682	15	0,735
DF	1	0,616	1	0,725	1	0,824	1	0,850
ES	7	0,505	7	0,64	7	0,74	9	0,772
GO	9	0,487	9	0,615	8	0,735	10	0,769
MA	27	0,357	26	0,476	26	0,639	26	0,687
MG	10	0,478	8	0,624	9	0,731	6	0,787
MS	8	0,488	10	0,613	10	0,729	11	0,766
MT	13	0,449	11	0,601	11	0,725	8	0,774
PA	17	0,413	19	0,518	24	0,646	24	0,698
PB	23	0,382	24	0,506	23	0,658	20	0,722
PE	14	0,44	15	0,544	19	0,673	18	0,727
PI	26	0,362	25	0,484	24	0,646	25	0,697
PR	6	0,507	6	0,65	5	0,749	5	0,792
RJ	3	0,573	4	0,664	4	0,761	4	0,796
RN	16	0,428	14	0,552	16	0,684	17	0,731
RO	19	0,407	17	0,537	15	0,69	19	0,725
RR	12	0,459	12	0,598	13	0,707	12	0,752
RS	4	0,542	4	0,664	6	0,746	6	0,787
SC	4	0,543	3	0,674	3	0,774	3	0,808
SE	18	0,408	20	0,518	20	0,665	23	0,702
SP	2	0,578	2	0,702	2	0,783	2	0,826
TO	25	0,369	18	0,525	14	0,699	13	0,743

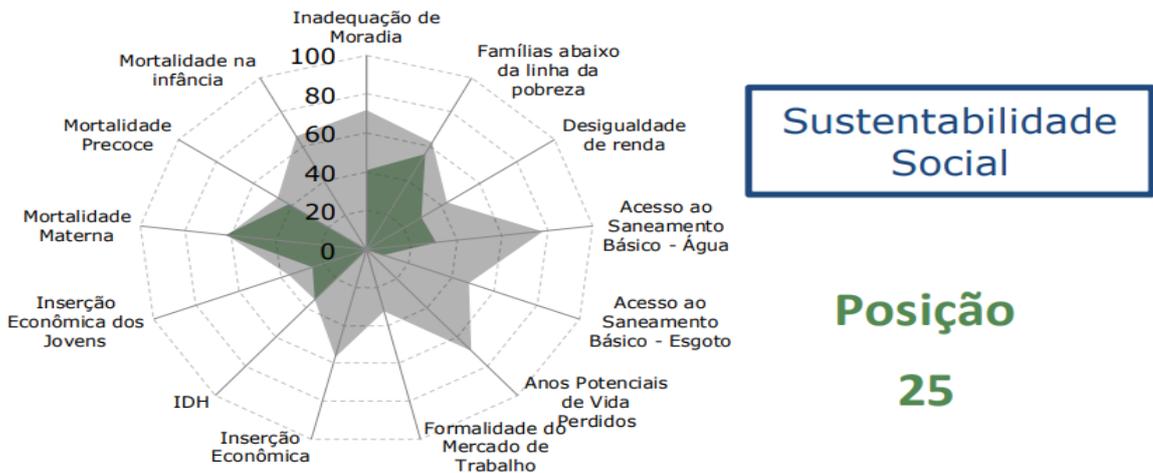
Fonte:Elaborado pelo autor, a partir de PNUD (2020)

Ou ainda, o Ranking de Competitividade dos Estados (CLP, 2020), que classifica as 27 unidades federadas de acordo com indicadores relevantes, divididos em segurança pública, sustentabilidade social, infraestrutura, educação, solidez fiscal, eficiência na máquina pública, capital humano, inovação, potencial de mercado e sustentabilidade ambiental.

Com relevantes avanços em áreas como segurança pública e potencial de mercado que garantiram uma posição de destaque no último relatório, avançando 3 posições (atual 21º na classificação geral), o Amapá segue em posição desfavorável em áreas como o agrupamento da sustentabilidade social, ocupando a

25ª posição:

Figura 9 - Ranking de Competitividade CLP 2019: sustentabilidade social (Amapá)



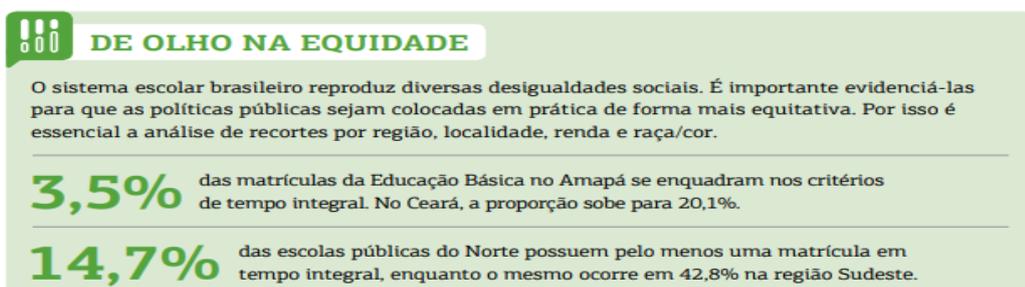
Fonte: CLP, 2019, p. 119.

Números que muitas vezes não traduzem com a devida profundidade os desafios e vulnerabilidades vivenciados pelo Amapá. Trata-se, como abordado no transcórre do presente, de uma unidade federada que, no contexto de desigualdades do país, está na parte mais desfavorável, com desafios que se intensificam e retroalimentam os problemas encontrados nas áreas mais básicas, a exemplo da educação, cujos indicadores são abordados a seguir.

4.2 Os índices da educação no Amapá

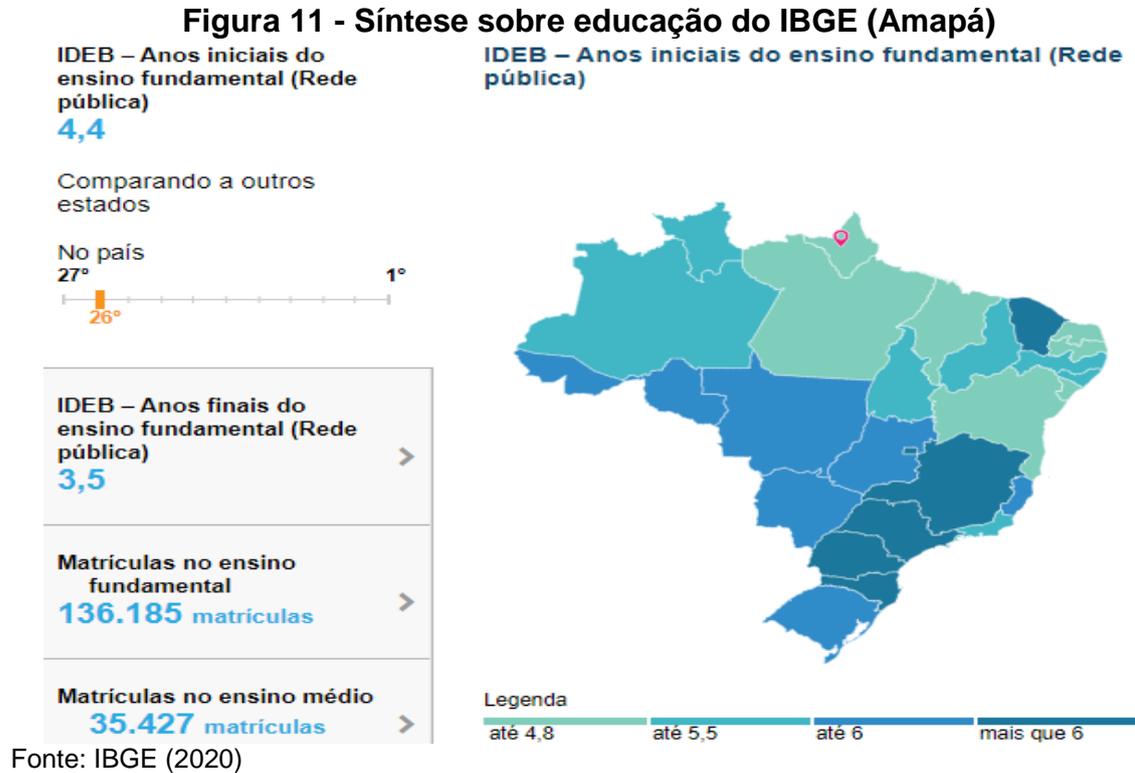
Principal motivação da alteração da cota parte objeto da presente pesquisa, a educação no Amapá enfrenta desafios proporcionais ao contexto socioeconômico evidenciado anteriormente:

Figura 10 - Equidade educacional no Amapá (Anuário 2019)



Fonte: CRUZ ; MONTEIRO, 2019, p.60

A síntese temática disponibilizada pelo IBGE com a classificação de cada unidade federada utiliza – para a educação – o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), com resultados alarmantes para o Amapá em sua última edição, em 2017:



Resultados que exemplificam as desigualdades regionais existentes no país, em que pese a melhora ocorrida entre 2005 e 2017. Por outro lado, conforme será abordado no capítulo seguinte, unidades federadas localizadas nas regiões mais pobres demonstram o rompimento da tendência, com evoluções relevantes, como é o caso de Rondônia e Tocantins no Norte:

Tabela 8 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no Brasil e Norte (2005 – 2017)

	Ensino Fundamental Anos Iniciais		Ensino Fundamental Anos Finais		Ensino Médio		MÉDIA 2014/16	DIFERENÇA	
	2005	2017	2005	2017	2005	2017		Brasil	Norte
Brasil	3,8	5,8	3,5	4,7	3,4	3,8	4,2	100%	113%
Norte	3	4,9	3,2	4,2	2,9	4	3,7	89%	100%
Rondônia	3,6	5,8	3,4	4,9	3,2	3,8	4,1	99%	111%
Acre	3,4	5,8	3,5	4,7	3,2	3,5	4,0	96%	109%
Amazonas	3,1	5,4	2,7	4,5	2,4	3,5	3,6	86%	97%
Roraima	3,7	5,5	3,4	4,1	3,5	3,5	4,0	95%	107%
Pará	2,8	4,7	3,3	3,8	2,8	3,1	3,4	82%	92%
Amapá	3,2	4,6	3,5	3,8	2,9	3,2	3,5	85%	95%
Tocantins	3,5	5,6	3,4	4,6	3,1	3,8	4,0	96%	108%

Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de IBGE (2020)

A análise das metas do IDEB, pactuadas em função do contexto e desafios presentes em cada unidade federada corrobora para o senso de urgência e relevância do déficit educacional enfrentado pelo Amapá:

Tabela 9 - Quantidade e percentagem de municípios que atingiram a meta do IDEB no Brasil e Norte (2017)

	Rede Pública						Rede Pública					
	Ensino Fundamental - Anos Iniciais						Ensino Fundamental - Anos Iniciais					
	Sim		Não		Não divulgado		Sim		Não		Não divulgado	
	Quant	%	Quant	%	Quant	%	Quant	%	Quant	%	Quant	%
Brasil	3874	69,6	1602	28,8	88	1,6	1302	23,4	4160	74,7	105	1,9
Norte	233	51,8	215	47,8	2	0,4	69	15,3	378	84	3	0,7
Rondônia	46	88,5	5	9,6	1	1,9	30	57,7	22	42,3	0	0
Acre	20	90,9	2	9,1	0	0	3	13,6	19	86,4	0	0
Amazonas	41	66,1	21	33,9	0	0	19	30,6	42	67,7	1	1,6
Roraima	6	40	8	53,3	1	6,7	0	0	15	100	0	0
Pará	64	44,4	80	55,6	0	0	2	1,4	142	98,6	0	0
Amapá	2	12,5	14	87,5	0	0	0	0	15	93,8	1	6,3
Tocantins	54	38,8	85	61,2	0	0	15	10,8	123	88,5	1	0,7

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de INEP (2020)

Evidências do descolamento da média nacional pelo Amapá, tanto sob a ótica do atingimento da meta quanto dos resultados do IDEB. Sobre o indicador, o INEP esclarece sobre sua importância para balizar as estratégias nacionais para redução da desigualdade educacional no país:

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é uma iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para mensurar o desempenho do sistema educacional brasileiro a partir da combinação entre a proficiência obtida pelos estudantes em avaliações externas de larga escala (Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb) e a taxa de aprovação, indicador que tem influência na eficiência do fluxo escolar, ou seja, na progressão dos estudantes entre etapas/anos na educação básica. Essas duas dimensões, que refletem problemas estruturais da educação básica brasileira, precisam ser aprimoradas para que o país alcance níveis educacionais compatíveis com seu potencial de desenvolvimento e para garantia do direito educacional expresso na Constituição Federal. (INEP, 2020)

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) disponibilizada pelo IBGE (2020), apoia os resultados os resultados do IDEB, com desempenhos na leitura, escrita e matemática abaixo da média, em percentuais que oscilam entre 49% (Brasil) e 75% (Norte):

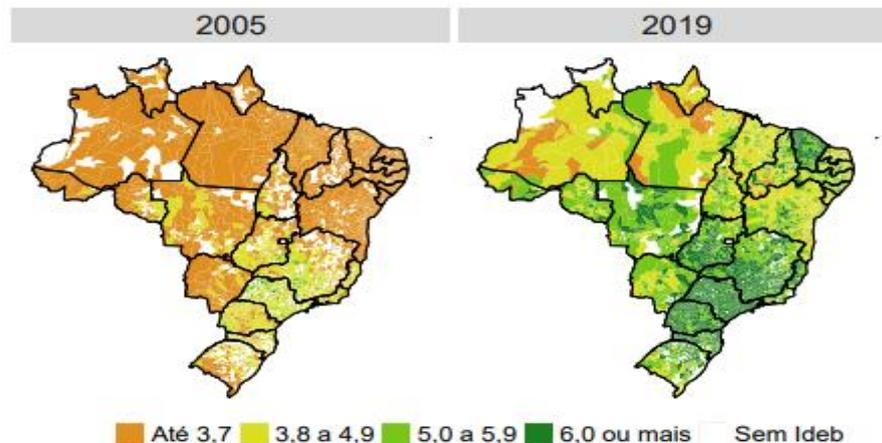
Tabela 10 - Porcentagem na rede pública de alunos do 3º ano do Ensino Fundamental no nível suficiente de alfabetização em Leitura, Escrita e Matemática da Região Norte (2014 e 2016)

	Leitura		Escrita	Matemática		MÉDIA	DIFERENÇA	
	2014	2016	2016	2014	2016	2014/16	Brasil	Norte
Brasil	43,8	45,3	66,2	42,9	45,5	48,7	100%	154%
Norte	27,5	29,8	47	25,1	29,3	31,7	65%	100%
Rondônia	39,1	40	61,5	38,7	40,7	44,0	90%	139%
Acre	44,7	45,5	62,7	40,6	46,7	48,0	99%	151%
Amazonas	29,9	33,7	47,5	28,1	32,6	34,4	70%	108%
Roraima	33,8	29	48,4	31,1	29,2	34,3	70%	108%
Pará	21,2	23,6	40,1	18,6	23,1	25,3	52%	80%
Amapá	20,6	20,6	40,9	17,1	19,5	23,7	49%	75%
Tocantins	35,6	35,4	57,6	32,2	34,5	39,1	80%	123%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de IBGE (2020)

Os resultados organizados pelo INEP (2020) no mapa do Brasil ao longo do período (2005 a 2019) ilustram a evolução em todo o país, apesar da manutenção das desigualdades regionais educacionais:

Figura 12 - IDEB anos iniciais por município, Brasil - Rede municipal - 2005-2019



Fonte: INEP (2020, p. 28)

Os anuários do Todos pela Educação (CRUZ e MONTEIRO, 2019 e 2020) também disponibilizam os dados sistematizados da educação no país, identificando a desigualdade no acesso a este direito fundamental. Identifica-se ainda que, apesar dos desafios, o financiamento por aluno apresenta valor próximo à média, classificação que não considera os custos amazônicos e economicidades decorrentes dos ganhos de escala:

Figura 13 - Receitas vinculadas à Educação (disponibilidade mínima de recursos por aluno/ano) da Região Norte (2015)



Menor Valor / Maior Valor

	Menor Valor aluno/ano (A)	B/A	Maior Valor aluno/ano (B)
Rondônia	3.509,6	1,8	6.143,8
Acre	3.203,0	1,6	5.091,7
Amazonas	3.058,8	1,4	4.321,4
Roraima	4.502,3	1,3	6.019,9
Pará	2.979,3	2,6	7.696,1
Amapá	3.916,4	1,2	4.848,0
Tocantins	3.680,9	1,8	6.501,7

Fonte: CRUZ e MONTEIRO (2020, p. 124)

Sem a pretensão de esgotar a contextualização das adversidades enfrentadas pela educação no Amapá, os indicadores foram importantes motivadores para o processo de mudança da cota parte. SAAD (2019), do Instituto Natura, um dos parceiros da SEED na empreitada, sintetiza a situação e o movimento:

A alfabetização do Brasil é uma tragédia silenciosa, e é muito importante reconhecer as dificuldades e montar uma política robusta com uma visão de longo prazo para resolver esse problema. Sei que o Amapá está nesse caminho, e, por isso, eu gostaria de dar os parabéns ao governo e municípios por essa iniciativa em lançar uma política em prol da alfabetização das crianças amapaenses na idade certa. (SAAD, 2019)

Esta é a realidade em que se analisa um dos esforços para sua transformação, por meio de uma iniciativa que busca fortalecer o regime de colaboração entre os entes subnacionais, alavancada na distribuição da cota parte em função dos resultados na educação.

4.3 O processo de mudança da cota parte no Amapá

Conforme abordado no capítulo anterior, a cota parte do ICMS aos Municípios corresponde a 25% da receita arrecadada e é transferida com base no Índice de Participação dos Municípios (IPM), calculado no Estado do Amapá por meio de procedimento administrativo realizado na Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ, com apoio da Secretaria de Estado de Planejamento – SEPLAN.

A legislação vigente determina que o IPM é apurado anualmente para o exercício seguinte e publicado no Diário Oficial do Estado até 30 de junho, para abertura do prazo de 30 dias para questionamentos pelos municípios dos valores publicados. E é obtido a partir de 02 (dois) cálculos:

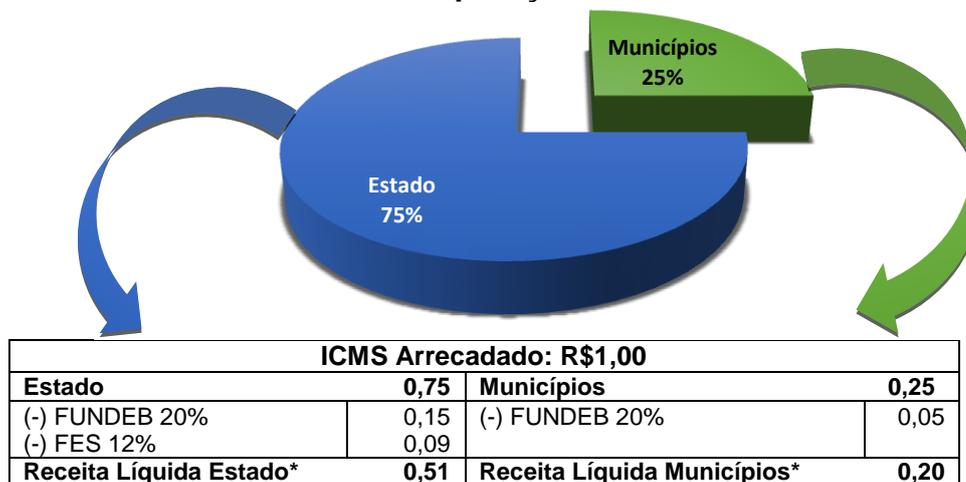
Quadro 10 - Composição do IPM no Amapá

Participação	VAF		CRITÉRIOS ESTADUAIS
	Anterior EC 108/20	3/4 (75%) Mínimo 65%	1/4 (25%) Máximo 35%
Fundamento		art. 158, § único, I, CF art. 2º, I, Lei nº 322/96	art. 158, § único, II, CF art. 2º, IV, Lei nº 322/96
Competência		SEFAZ	SEPLAN
Descrição		VAF nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços (ICMS), realizadas em seus territórios	Composição de critérios referentes de escolha de cada estado (no Amapá: atual LC nº 120/2019)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em uma representação gráfica, considerando ainda o FUNDEB, cuja relação com a temática será tratada a seguir, a distribuição pode ser assim sintetizada:

Gráfico 3 - Repartição da receita do ICMS



Fonte: Elaborado pelo autor

No Amapá, o primeiro regramento estadual para o estabelecimento de critérios para a repartição da cota parte na atual ordem constitucional foi a Lei nº 322/96, inspirada na Lei “Robin Hood” (Lei nº 12.040/95 do Estado de Minas Gerais). A opção colocou o estado como um dos pioneiros a estabelecer um fator relacionado à educação: dos 25% discricionários a cada estado, 2,6% calculado em função da relação entre o total de alunos atendidos e a capacidade mínima de atendimento pelo município, conforme art. 2º, §4º da Lei nº 322/96. A distribuição, antes da mudança em 2019, prevista era a seguinte:

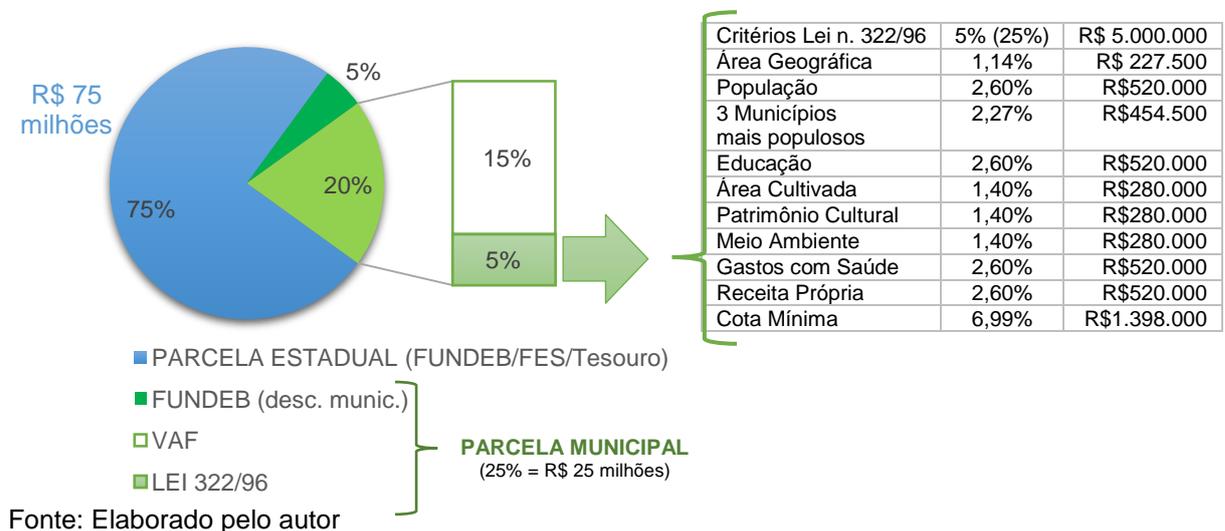
Tabela 11 - Critérios anteriores da cota parte no Amapá (Lei nº 322/96)

CRITÉRIO	%
Área Geográfica	1,1375%
População	2,6000%
3 Municípios mais populosos	2,2725%
Educação	2,6000%
Área Cultivada	1,4000%
Patrimônio Cultural	1,4000%
Meio Ambiente	1,4000%
Gastos com Saúde	2,6000%
Receita Própria	2,6000%
Cota Mínima	6,9900%
TOTAL	25,000%

Fonte: Elaborado pelo autor

Em uma simulação a partir de uma arrecadação de ICMS de R\$ 100 milhões, a distribuição sob a égide da Lei nº 322/96, extraíndo-se os 75% destinados ao estado, conforme Gráfico II (R\$ 75 milhões, sendo R\$ 15 milhões para o FUNDEB e R\$ 9 milhões para o FES), seria a seguinte:

Gráfico 4 - Simulação da cota parte de acordo com a Lei nº 322/96



Fonte: Elaborado pelo autor

Ao longo de sua vigência, a Lei nº 322/96 foi objeto de críticas e embates, inclusive perante o Poder Judiciário e TCE/AP, provocados geralmente pelos municípios que sofriam com as oscilações entre exercícios, a exemplo do Processo Judicial nº 0043705-31.2016.8.03.0001:

(...) independentemente da proporção do rateio desses recursos entre os 16 (dezesesseis) municípios do Estado, o valor a ser reservado aos municípios será sempre o mesmo. Não há, portanto, qualquer interesse do Estado em interferir no resultado do rateio, visto que isso não traria qualquer alteração no montante a ser transferido aos municípios.

Eventual decisão que determine a alteração dos índices vigentes culminará com a necessidade de determinar a um determinado município que devolva a outro a parcela que se julgou que este tenha recebido a maior. (SEFAZ, 2016, p.11)

Neste contexto, apesar da consideração da educação dentre os critérios da Lei nº 322/96, os respectivos indicadores – conforme abordado no item anterior – prosseguiram alarmantes. Evidências que afrontavam as diretrizes constitucionais do Amapá:

Art. 284. A lei estabelecerá o plano estadual de educação plurianual e ajustamento anuais, de forma **integrada, articulada e harmônica** com o plano nacional de educação e com os planos municipais de educação e de acordo com a política estadual de educação, devendo conter, obrigatoriamente:

- I - o programa de expansão da rede pública de ensino;
- II - o programa de responsabilização progressiva do Município pelo ensino fundamental previsto para o período e a correspondente expansão do ensino médio;
- III - medidas destinadas ao estabelecimento de modelo de ensino rural, que considerem a realidade estadual específica;
- IV - medidas concernentes à valorização e capacitação técnica e profissional dos trabalhadores em educação;
- V - medidas destinadas à erradicação do analfabetismo;**
- VI - melhoria da qualidade de ensino;**
- VII - formação para o trabalho;
- VIII - universalização do atendimento escolar;
- IX - promoção humanística, científica e tecnológica. (AMAPÁ, 1991, grifo nosso)

Para o enfretamento da questão, em 2016 a Secretaria Estadual de Educação (SEED) iniciou uma discussão sobre o regime de colaboração previsto no art. 211 da Constituição Federal: “*A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino*”.

Em busca de caminhos alternativos para um problema tão crítico e urgente, em um contexto de estagnação da discussão sobre a sustentabilidade do pacto federativo, identificou-se como caso de sucesso o Estado do Ceará. Uma

unidade que, apesar dos gargalos estruturais, passou a obter resultados acima da média nacional, graças a uma série de estratégias que incluem a repartição da cota parte, conforme será abordado no do capítulo seguinte.

A partir do diagnóstico, a SEED partiu para o planejamento estratégico em 2017, além do pacto com os municípios para transformar o regime de colaboração na educação, durante a 3ª edição do Selo UNICEF “Município Aprovado”:

O Amapá pactuou mais uma vez um compromisso com o direito constitucional das crianças e adolescentes. Com o apoio do governo, 12 dos 16 municípios do Estado aderiram à 3ª edição do Selo Unicef “Município Aprovado”, iniciativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) no Brasil. A cerimônia que marcou o lançamento da terceira versão da comenda ocorreu nesta sexta-feira, 9, no Palácio do Setentrião, sede central do Executivo amapaense, em Macapá.

A partir de agora, as administrações municipais terão o compromisso de implementar ações e políticas públicas nos setores de saúde, educação e desenvolver mecanismos para proteção e participação social de crianças e adolescentes. Eles serão avaliados pelo Unicef pelos próximos três anos – tempo de duração desta edição do selo.

O Selo Unicef visa estimular a melhoria das políticas públicas para crianças e adolescentes em várias regiões do país, incluindo a Amazônia Legal. O objetivo central é a garantia dos direitos previstos na Convenção Internacional sobre Direitos da Criança e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

(...) atualmente o Amapá já tem parcerias com municípios em dois programas que abrangem crianças e adolescentes. Um deles foi lançado recentemente. É a cooperação técnica com o Governo do Ceará para alfabetização de crianças. O outro é o Programa Amapá Jovem, voltado para adolescentes. (GEA, 2017).

Destacam-se ainda parcerias determinantes: Instituto Natura, para a construção do Colabora Educação (programa voltado para o regime de colaboração) e Universidade Estadual do Amapá (UEAP) para formação continuada de professores, que seguiu ao longo de 2018. Este ano foi marcado ainda pela jornada pedagógica do programa Colabora nos municípios, e agregação de artistas locais para contribuição no material didático, elaborado especialmente para retratar a cultura ribeirinha, indígena, quilombola, entre outras questões culturais do Amapá.

Em 2019 entregou-se 1 milhão de itens didáticos do 1º ao 5º ano da rede pública – abrangendo escolas estaduais e municipais – e iniciaram-se as primeiras avaliações diagnósticas do ensino. Ainda no primeiro semestre, ampliaram-se as parcerias para agregar a Fundação Lemann e Associação Bem Comum (sediada no Ceará) para reforçar o apoio do Instituto Natura, com a celebração do Acordo de

Cooperação nº 002/2019:

CONSIDERANDO: (...)

III. Que os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), para os anos iniciais do ensino fundamental, apontam um cenário desafiador e marcado por fortes desigualdades entre os entes federativos e entre suas respectivas escolas;

IV. Que a Associação Bem Comum, constituída com o objetivo de apoiar gestores municipais e estaduais de educação que queiram melhorar os resultados de aprendizagem de suas escolas, desenvolve iniciativas consistentes para a superação dos desafios apontados pelo IDEB;

V. Que o Instituto Lemann e o Instituto Natura, conforme suas respectivas finalidades sociais, estão engajados no fortalecimento da educação pública de qualidade no Brasil, apoiando projetos e iniciativas de diversos governos, de diferentes níveis federativos;

VI. Que há a intenção do Estado em implementar uma política efetiva de regime de colaboração com seus municípios, visando a melhoria da aprendizagem durante os anos iniciais do ensino fundamental, com ênfase na alfabetização de crianças; (...)

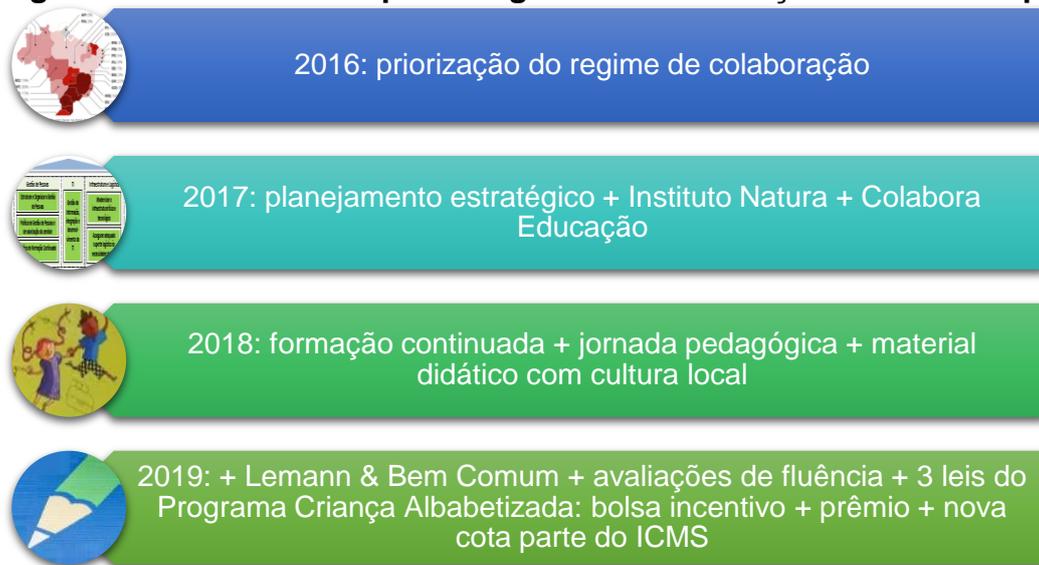
Compete ao ENTE PÚBLICO, por meio da Secretaria Estadual de Educação, diretamente ou por meio das Unidades Administrativas específicas a serem designadas, durante o tempo de execução deste Acordo:

I) implantar programa efetivo de regime de colaboração com seus municípios, visando a melhoria da aprendizagem durante os anos iniciais do ensino fundamental, com ênfase na alfabetização de crianças; (SEED, 2019, p. 1- 4)

Além da avaliação de fluência nas redes estadual e municipais em agosto de 2019 – essenciais para a obtenção de indicadores – a cooperação viabilizou a estruturação de um novo escopo para a política pública. O regime de colaboração passou a priorizar os anos iniciais com o Programa Criança Alfabetizada, apoiado em três leis, aprovadas em novembro de 2019:

Governo lança Criança Alfabetizada, programa de aprendizagem na idade certa (...). É uma grande repactuação entre o governo e os municípios, em regime de colaboração, para ações de engajamento por mais educação de qualidade e equidade. (...) três leis que compõem o Criança Alfabetizada. A primeira vai valorizar os professores formadores com bolsas de incentivo; a segunda reconhece com prêmios os melhores resultados de escolas e sua colaboração com as de menores resultados; e a terceira institui incentivos fiscais e financeiros através da vinculação de 18% da cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para a Educação, distribuídos de acordo com a qualidade educacional do município. (GEA, 2019).

Em síntese, a linha do tempo da nova cota parte do ICMS do Amapá pode ser assim apresentada:

Figura 14 - Linha do tempo do regime de colaboração e nova cota parte

Fonte: Elaborado pelo autor

Parte integrante deste processo, a LC nº 120/2019 – seguindo a referência do Ceará, que será tratada no último capítulo – alterou o peso de 2,6% para 18% e o cálculo do critério educacional, inserindo o Índice de Desenvolvimento Escolar, conforme quadro abaixo:

Quadro 11 - Alteração do critério educacional no Amapá pela LC nº 120/19

	Lei nº 322/96	LC nº 120/19
Participação	2,6%	18%
Cálculo	relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento pelo Município, publicada pela Secretaria de Estado da Educação até o dia 30 de abril de cada ano, relativamente aos dados do ano civil imediatamente anterior	dezoito por cento (18%) no critério educacional em função do Índice de Desenvolvimento Escolar de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano de ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem

Fonte: Elaborado pelo autor.

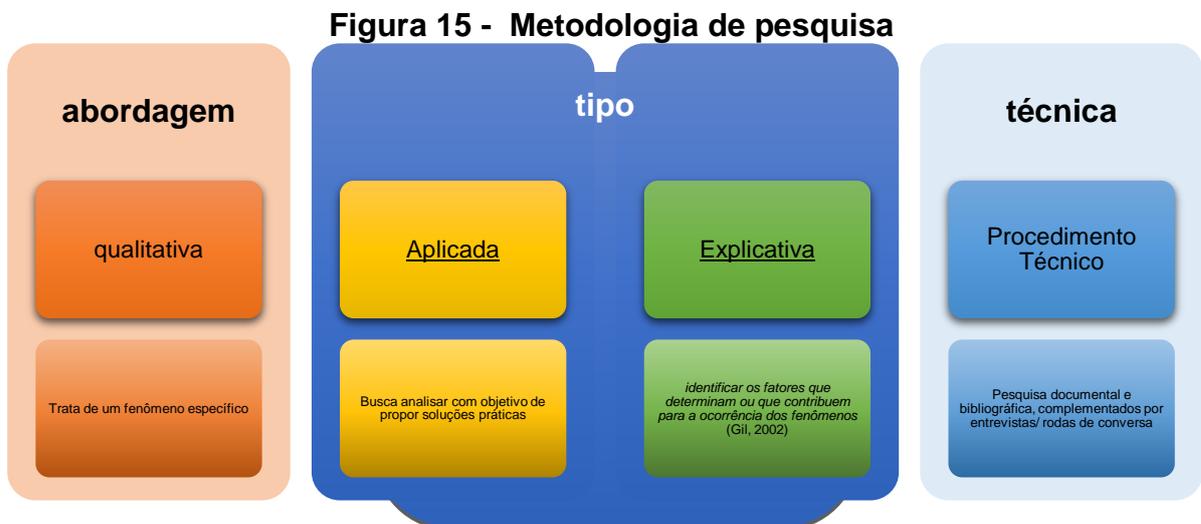
Apesar da significativa – com ampliação do percentual e transformação de simples dados de atendimento para um indicador de resultado – a mudança da cota parte promovida pela LC nº 120/19 no Amapá ainda é recente, inclusive quanto ao sistema de avaliação utilizado no cálculo, razão pela qual é possível, neste momento, apenas a identificação de perspectivas e possibilidades, que serão tratadas no capítulo seguinte.

5 O ICMS DO AMANHÃ: O CRITÉRIO EDUCACIONAL NA NOVA COTA-PARTE DO AMAPÁ

Este capítulo visa apresentar os resultados deste estudo, iniciando-se pela metodologia de pesquisa, classificada como qualitativa, aplicada e explicativa. Segue-se para uma sinopse do caso do Ceará, inspiração para a mudança promovida no Amapá. E conclui-se com a análise das entrevistas, a partir das quais construiu-se uma matriz SWOT, com proposições e algumas perspectivas sobre a alteração da cota parte do ICMS promovida pela Lei Complementar nº 120/19.

5.1 Metodologia da pesquisa

Tendo como objeto a alteração da a alteração da cota parte do ICMS no Amapá como estratégia para o engajamento dos municípios nas políticas educacionais, a presente pesquisa pode ser assim classificada:



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de DALFOVO et al (2008).

Os pressupostos teóricos – concentrados no federalismo financeiro, sistema de repartição de receitas e cota parte do ICMS – foram obtidos por meio de pesquisa bibliográfica e análise de documentos relacionados ao tema, principalmente junto aos órgãos da administração pública federal e estadual, a exemplo da STN, SEFAZ e SEPLAN.

Trata-se, de acordo com Godoy (1995) de pesquisa qualitativa para investigação, por intermédio do exame de documentos, do fenômeno de alteração

da cota parte do ICMS no Amapá promovida pela LC nº 120/19. Documentos que relativos não apenas ao contexto socioeconômico – com destaque para os aspectos educacionais – mas que demonstram as diversas etapas prévias e concomitantes que resultaram no processo de mudança:

A ideia de se incluir o estudo de documentos enquanto possibilidade da pesquisa qualitativa pode, à primeira vista, parecer estranha, uma vez que este tipo de investigação não se reveste de todos os aspectos básicos que identificam os trabalhos dessa natureza.

Considerando, no entanto, que a abordagem qualitativa, enquanto exercício de pesquisa, não se apresenta como uma proposta rigidamente estruturada, ela permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques. Nesse sentido, acreditamos que a pesquisa documental representa uma forma que pode se revestir de um caráter inovador, trazendo contribuições importantes no estudo de alguns temas. (...)

Como comumente pensamos que o trabalho de pesquisa sempre envolve o contato direto do pesquisador com o grupo de pessoas que será estudado, esquecemos que os documentos constituem uma rica fonte de dados. O exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares, constitui o que estamos denominando pesquisa documental. (GODOY, 1995, p. 21)

Nesta análise qualitativa, resta estabelecido o corte temporal-espacial para a pesquisa do fenômeno em questão – a alteração da cota parte no Amapá em 2019 – confirmando os usos da metodologia identificados por Neves (1996):

A expressão “pesquisa qualitativa” assume diferentes significados no campo das ciências sociais. Compreende um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados. Tem por objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social; trata-se de reduzir a distância entre indicador e indicado, entre teoria e dados, entre contexto e ação (...) (NEVES, 1996, p. 1)

Para a evolução do Amapá, por conta da pluralidade de indicadores disponíveis, optou-se por eleger os que apresentavam dados durante período que permitisse a contextualização do objeto em estudo, levantados por órgãos/institutos oficiais (IBGE, IPEA, PNUD, STN), para garantir segurança e comparabilidade dos dados.

Sobre o processo de mudança, a principal fonte de informação foi o sítio oficial do Governo do Estado do Amapá, com as matérias relacionadas ao tema, além de materiais e documentos disponibilizado pela SEED. Registra-se ainda a participação do autor durante o processo de mudança da cota parte, na condição de

Secretário de Estado de Planejamento, desde a tramitação interna da proposta – considerando não a atuação da SEPLAN no cálculo e as discussões com a SEED – quanto na defesa do projeto de lei na Assembleia Legislativa.

Neste sentido, a pesquisa classifica-se como explicativa, na medida em que busca identificar os fatores determinantes para a ocorrência do fenômeno em estudo: a mudança da cota parte no Amapá em 2019. Busca-se, além de descrever a cota parte, identificando-a no federalismo financeiro, de contextualizar a realidade que justificou a alteração promovida pela LC nº 120/19 e buscar as subsequentes perspectivas. Nas palavras de Gil (2002, p. 42), a pesquisa explicativa busca *“identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos (...) explica a razão, o porquê das coisas.”*

Para sua execução, necessária a utilização de procedimentos técnicos específicos: a pesquisa de campo, que se *“caracteriza pelas investigações em que para além da pesquisa bibliográfica e/ou documental, se coletam dados junto de pessoas”*, leciona Fonseca (2002, p. 37). No presente caso, extrai-se da pesquisa bibliográfica e documental, com a pesquisa de campo, na análise da alteração promovida pela LC nº 120/19.

Neste sentido, a pesquisa explicativa buscou identificar, por meio de entrevistas, o contexto que determinou a mudança da cota parte no Amapá em 2019, com sujeitos que pudessem propiciar a efetiva compreensão do fenômeno:

De um modo geral, pesquisas de cunho qualitativo exigem a realização de entrevistas, quase sempre longas e semi-estruturadas. Nesses casos, a definição de critérios segundo os quais serão selecionados os sujeitos que vão compor o universo de investigação é algo primordial, pois interfere diretamente na qualidade das informações a partir das quais será possível construir a análise e chegar à compreensão mais ampla do problema delineado. A descrição e delimitação da população base, ou seja, dos sujeitos a serem entrevistados, assim como o seu grau de representatividade no grupo social em estudo, constituem um problema a ser imediatamente enfrentado, já que se trata do solo sobre o qual grande parte do trabalho de campo será assentado. (DUARTE, 2002, p. 139)

Assim, com relação às técnicas de pesquisa foram realizadas entrevistas, que foram voltadas às seguintes autoridades representativas e servidores: a Secretária Adjunta de Estado da Educação, as Secretárias de Educação dos Municípios de Macapá e Santana, servidores da SEPLAN, SEFAZ e Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP) e o Assessor Jurídico da Associação de Municípios do Estado do Amapá (AMEAP), totalizando sete pessoas entrevistadas.

Os roteiros de entrevistas foram divididos sob duas óticas: dos sujeitos com maior proximidade com o tema (relação direta com o Governo do Estado e Controle Externo); e o público externo (secretários municipais de educação e de representante da AMEAP, que tem participado das discussões sobre o tema).

As perguntas foram estruturadas em dois roteiros, considerando esta distinção entre os públicos, conforme quadro abaixo, sem prejuízo do levantamento das questões comuns:

Quadro 12 - Roteiro de perguntas para entrevistas

PÚBLICO EXTERNO	PÚBLICO INTERNO
1. Conhece o funcionamento da cota parte do ICMS aos municípios e os 10 critérios anteriores estabelecidos pela Lei nº 322/96? 2. Qual a avaliação sobre o engajamento dos municípios nas respectivas políticas públicas relacionadas aos 10 critérios anteriores? 3. Houve a alteração da cota parte do ICMS promovidas pela Lei Complementar nº 120, de 02/12/2019. Qual sua perspectiva sobre os efeitos da nova lei no engajamento dos municípios para priorização da educação, considerando a elevação de 2,6% para 18% no critério educacional? 4. Qual a sua percepção sobre as fragilidades da LC nº 120/19? 5. Qual a sua percepção sobre os avanços trazidos pela LC nº 120/19?	1. Qual a avaliação sobre sua efetividade dos 10 critérios da lei anterior da cota parte (Lei nº 322/96) no engajamento dos municípios nas respectivas políticas públicas? 2. Com a alteração da Lei Complementar nº 120, de 02/12/2019, qual sua perspectiva sobre os efeitos no engajamento dos municípios para priorização da educação, considerando a elevação de 2,6% para 18% no critério educacional? 3. Qual a sua percepção sobre as fragilidades da LC nº 120/19? 4. Qual a sua percepção sobre os avanços trazidos pela LC nº 120/19?

Fonte: Elaborado pelo autor.

A seleção de Macapá e Santana buscou o contraponto das duas maiores cidades do Estado, concentrando 73% da população (IBGE, 2020), além da participação de representante da AMEAP.

Buscou-se ainda com o roteiro identificar a percepção da lei anterior e da alteração promovida pela Lei Complementar nº 120/19, do engajamento dos municípios, e as fragilidades e avanços – viabilizando a construção de uma matriz SWOT (ou FOFA, abreviação para ameaças, oportunidades, fraquezas e fortalezas) –, que serão objeto de análise ao final do presente capítulo. Sobre a matriz, Severo e Silva (2015), ao utilizá-la para autoavaliação institucional na educação infantil, identifica a utilidade da ferramenta:

Tendo em vista os objetivos da gestão e necessidade de responder algumas questões como: de que maneira sistematizar e analisar um conjunto integrado de dados que respondam a questões que desafiam a melhoria da prática educativa? Qual a forma para analisar, de maneira

conjunta, os elementos associados a uma situação-problema? Como organizar uma produção de ideias de forma interativa?

Estes questionamentos resultam na criação de instrumentos de monitoramento e avaliação, como a Matriz SWOT, uma ferramenta de diagnóstico, muito utilizada na Gestão Estratégica, que auxiliou a instituição a analisar e compreender a situação em que se encontrava no que diz respeito, a suas forças e fraquezas, oportunidades e ameaças, para que atingisse o sucesso em suas metas e o objetivo deste trabalho. (SEVERO e SILVA, 2015, p.127)

A diversidade dos entrevistados permitiu o levantamento de percepções do ambiente externo (ameaças e oportunidades) e do ambiente interno (fraquezas e fortalezas), instrumentais para a construção de proposições para a nova cota parte do ICMS do Amapá e sua integração com a educação.

Como técnica de análise das entrevistas realizadas e dados coletados, adotou-se a análise de conteúdo, uma vez que esta vem mostrando como uma das técnicas de análise de dados mais utilizada no campo da administração no Brasil, especialmente nas pesquisas qualitativas (DELLAGNELO; SILVA, 2005). Segundo Bardin (2006):

a análise de conteúdo consiste em: um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. ... A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não). (BARDIN, 2006, p. 38)

A presente pesquisa, longe de esgotar tema tão denso e contemporâneo, ainda em transformação graças à LC nº 120/19 e a PEC do Novo FUNDEB, busca investigar a alteração da cota parte no Amapá, com enfoque na integração com a educação. Uma proposta de contribuição para um debate tão crítico quanto à vulnerabilidade socioeconômica imposta aos amapaenses: a necessidade federativa de atuação conjunta para assegurar a qualidade da educação.

Destarte, passa-se à breve análise da experiência do Estado do Ceará, referência nacional que norteia as iniciativas em execução no Amapá, conforme exposto nos capítulos anteriores.

5.2 Benchmark: o caso do Ceará

Desde 1996 o Ceará, através da Lei nº 12.612, tinha a educação como principal critério para a distribuição da cota parte do ICMS: dos 25% disponíveis para a legislação estadual, 12,5% eram proporcionais às despesas com ensino em

relação à receita total do município; 7,5% distribuídos de forma equitativa; e 5% em função da população.

No entanto, o critério não garantia resultados, como comprova o IDEB de 2005 (2,8 para os anos iniciais e finais), abaixo da média nacional (3,8 para anos iniciais de 3,5 para finais), ou mesmo das médias das redes públicas estaduais (3,9 para anos iniciais e 3,3 para anos finais).

Ao pesquisar sobre o tema, Brandão (2014) identifica que o critério em questão também não estimulava o engajamento dos municípios:

Esta distribuição, baseada em critérios simples, não garantia que os municípios se esforçassem para alterar seus números e assim receber mais recursos de ICMS. O único critério sobre o qual poderia haver algum esforço dos municípios para mudança, seria na proporção de gastos em educação, o que, porém não se trata de tarefa simples visto que o recurso transferido do FUNDEB era o que tinha peso maior nesta conta. Como resultado, a regra presente em lei favorecia a concentração de recursos distribuídos nos grandes municípios do estado cearense (BRANDÃO, 2014, p. 40)

Por outro lado, é preciso registrar fatores que favoreceram a transformação no Ceará, conforme descrevem Vieira, Plank e Vidal (2019), sintetizados em “*um ambiente institucional propício à boa governança*”, com “*condições favoráveis a inovações no âmbito governamental*”. Ou seja, o Ceará vem construindo nas últimas décadas as premissas para a mudança, inclusive na educação e, neste aspecto, com progressivos avanços no regime de colaboração:

O caso em que há um entrelaçamento maior entre governo estadual e municípios é o do Estado do Ceará. Há, nesse caso, uma cooperação mais institucionalizada entre o estado e os municípios. No entanto, a cooperação possui um caráter mais verticalizado, na medida em que o estado induz fortemente a cooperação. Além disso, envolve a redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos por meio de assessoria técnica e pedagógica aos municípios, formação, distribuição de material didático e indução financeira para a adesão dos municípios.

Nesse estado (...) já havia uma trajetória histórica e longa de colaboração entre o Estado e os municípios e, em 2007, foi criado o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), assim como a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM), responsável pela cooperação com os municípios. Atualmente, a cooperação envolve outras ações, como a intermediação de programas federais, a assessoria técnica para a adesão a eles e a elaboração do PAR e a construção de centros de educação infantil. Além disso, há redistribuição de recursos por meio de premiações e da transferência da cota-parte do Imposto (25%) a partir de resultados educacionais. (...)

A análise geral da política educacional cearense (...) revela um sentido bastante incremental e articulado entre os atores participantes do processo(...) Isto é, os avanços ocorreram, geralmente, mantendo o que havia dado certo anteriormente, e ao aprendizado adquirido com as políticas públicas incluíam-se transformações que se apoiavam em lideranças capazes de inovar por meio do diálogo e da confiança construída junto aos principais atores. A construção do Regime de Colaboração, nesse sentido, só pode ser entendida a partir de uma longa trajetória marcada por uma combinação virtuosa entre continuidade e mudança. (SEGGATO; PEREIRA, 2016, p. 21-26)

É preciso compreender, portanto, que a evolução das políticas públicas educacionais são parte de um contexto mais amplo, uma ruptura iniciada com a chegada de novas lideranças, a exemplo de Tasso Jereissati. Uma modernização e amadurecimento voltados a busca pelo equilíbrio fiscal e maior eficiência da máquina pública, aprimoramento das admissões e meritocracia inclusive para cargos em comissão, e uma gestão voltada para resultados, consoante Vieira, Plank e Vidal (2019).

O modelo de gestão iniciado por Tasso Jereissati caracteriza-se por uma proposta de modernização política que configura um novo paradigma nas relações entre Estado, economia e sociedade. (...) Apesar de compartilhar com o neoliberalismo a preocupação com a austeridade fiscal, os governos de Tasso e Ciro alicerçam-se numa forte relação entre Estado e economia, propondo um modelo de desenvolvimento onde o setor público atua como indutor de investimentos (GODIM, 1995, p. 6).

Esta “*combinação virtuosa entre continuidade e mudança*” contribui para que estratégias de governo evoluíssem para programas de Estado. Desafios enfrentados ao longo do período, a exemplo das crises fiscais, foram utilizadas como oportunidade para implantação de um modelo de Gestão por Resultados (GPR):

Em 2004 surgiu um ambiente adequado para introdução da GPR no Ceará, por incentivo das circunstâncias e de uma parceria com o Banco Mundial. Naquele ano o Tesouro do Estado sofreu choque em suas receitas, difícil de equacionar, pois a conjuntura econômica não era favorável e tampouco oferecia a flexibilidade de ajustes nas despesas. E não havia mais a antiga alternativa de financiamento via banco estadual ou privatização.

O dilema que surgiu então no Ceará era: preservar os gastos sociais e atrasar o pagamento do serviço da dívida pública, ou preservar os gastos financeiros à custa dos primeiros. Para fugir dessa difícil escolha o Estado procurou o Banco Mundial. E assim se desenhou uma proposta que passou a ser denominada SWAP-Ceará, cujo pano de fundo era a implantação de uma GPR.

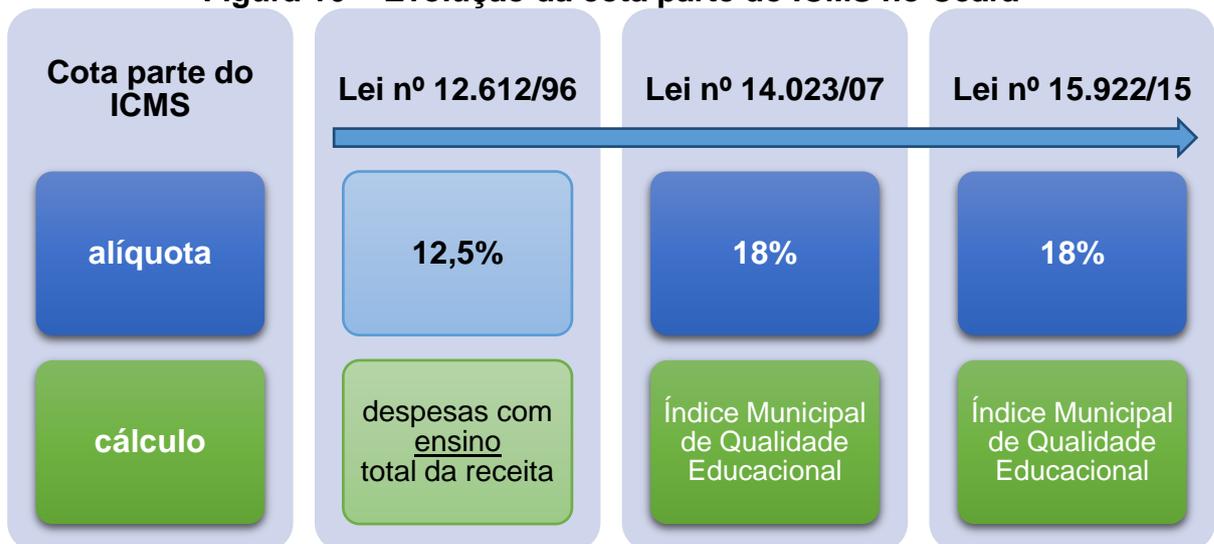
O Banco Mundial emprestou recursos não em troca de obras físicas ou políticas de governo, e sim em troca de avanços em “indicadores de resultados” que impactassem diretamente a qualidade de vida da população. Os desembolsos ficaram vinculados ao alcance dos resultados

das metas pré-estabelecidas e, caso a meta não fosse atingida, o Tesouro do Estado não receberia o desembolso do Banco Mundial. Nesse contexto, logo se percebeu que o Art. 158 da Constituição Federal de 1988 poderia ajudar o Estado a alcançar mais facilmente essas metas. Bastava desenhar mecanismos de incentivo para que os municípios se tornassem parceiros, e isso se daria via aumento da quota-parte do ICMS para quem colaborasse. (IRFFI; PETTERINI, 2011, p. 4)

Sob tal diretriz, o modelo foi estruturado para priorizar os principais desafios do Ceará, dentre eles os resultados educacionais, como expõe Medeiros, da Rosa e Nogueira (2009), em um dos estudos do IPECE.

E, para tal enfrentamento, a integração da cota parte com a educação transformou-se em estratégia, fundamentando a alteração pela Lei nº 14.023/2017. Uma reestruturação do critério educacional que elevou de 12,5% para 18%, e passou a calcular a partir dos resultados e não mais dos gastos, mensurados por meio de indicadores.

Figura 16 - Evolução da cota parte do ICMS no Ceará



Fonte: Elaborado pelo autor

A busca pela eficiência e gestão por resultados fica evidente com o Índice Municipal de Qualidade Educacional – proposto pelo IPECE – que iniciou em 2007 pela “taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem”, e passou, em 2015, a ser calculado a partir da “taxa de aprovação dos alunos do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede municipal em avaliações de aprendizagem”, conforme inciso II do art. 1º da Lei nº 12.612/96.

A solução, inserida em um estruturado regime de colaboração, tem resultado ao Ceará indicadores educacionais significativamente positivos, acima da média nacional:

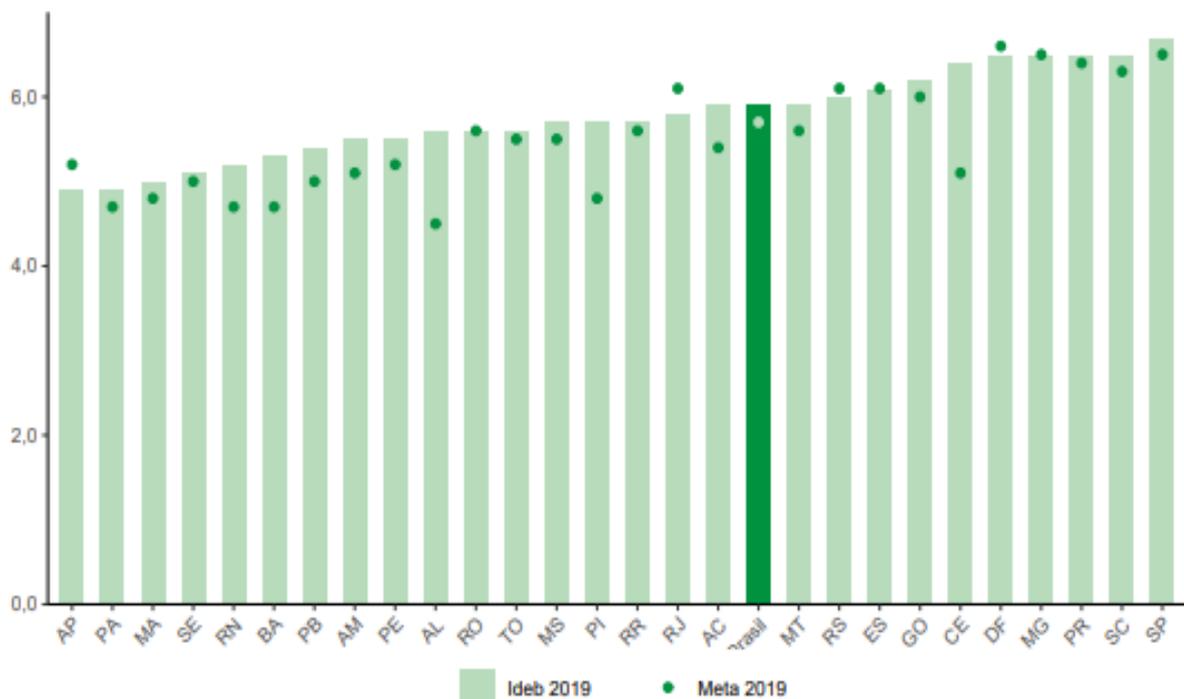
Tabela 12 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no Brasil, Norte, Nordeste, Amapá e Ceará (2005 – 2017)

	Ensino Fundamental Anos Iniciais		Ensino Fundamental Anos Finais		Ensino Médio		MÉDIA 2014/16	DIFERENÇA	
	2005	2017	2005	2017	2005	2017		Brasil	Norte
Brasil	3,8	5,8	3,5	4,7	3,4	3,8	4,2	100%	113%
Norte	3	4,9	3,2	4,2	2,9	4	3,7	89%	100%
Amapá	3,2	4,6	3,5	3,8	2,9	3,2	3,5	85%	95%
Nordeste	2,9	5,1	2,9	4,2	3	3,5	3,6	86%	97%
Ceará	3,2	6,2	3,1	5,1	3,3	4,1	4,2	100%	113%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de IBGE (2020)

Em análise gráfica dos resultados e metas de 2019, resta evidente a razão pela qual o Ceará é considerado referência nacional, único não pertencente às regiões mais ricas (Sudeste e Sul) a figurar entre os destaques:

Gráfico 5 - Anos iniciais do ensino fundamental - IDEB e metas por unidade da Federação - total - 2019



Fonte: INEP (2020, p. 16)

Analisando os municípios cearenses com desempenho destacado, Moreira (2011) conclui que não se trata apenas de atingir as metas do IDEB e garantir a eficiente aplicação dos recursos – grandes desafios em si – mas de um passo imprescindível para a transformação da realidade nacional:

Temos a clareza de que a meta de atingir o IDEB por meio da aprendizagem efetiva de todas as crianças, e de preferência com uma eficiente aplicação dos recursos destinados à educação, não é suficiente para a solução das desigualdades sociais a que está exposta a população brasileira, em especial a do Norte e Nordeste. São, porém, ferramentas imprescindíveis para o alcance dos objetivos da Federação, propostos no Art. 3º da Constituição Federal. (MOREIRA, 2011, p. 157)

O contraste entre os resultados do Amapá e Ceará são evidentes nos diversos critérios que compõem a avaliação, inclusive no atingimento das metas, que são pactuadas de acordo com a realidade de cada estado:

Tabela 13 - Quantidade e percentagem de municípios que atingiram a meta do IDEB no Brasil, Norte, Nordeste, Amapá e Ceará (2017)

	Rede Pública						Rede Pública					
	Ensino Fundamental - Anos Iniciais						Ensino Fundamental - Anos Iniciais					
	Sim		Não		Não divulgado		Sim		Não		Não divulgado	
	Quant	%	Quant	%	Quant	%	Quant	%	Quant	%	Quant	%
Brasil	3874	69,6	1602	28,8	88	1,6	1302	23,4	4160	74,7	105	1,9
Norte	233	51,8	215	47,8	2	0,4	69	15,3	378	84	3	0,7
Amapá	2	12,5	14	87,5	0	0	0	0	15	93,8	1	6,3
Nordeste	1111	61,9	667	37,2	16	0,9	461	25,7	1296	72,2	37	2,1
Ceará	183	99,5	1	0,5	0	0	157	85,3	27	14,7	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de INEP (2020)

Os números discrepantes na alfabetização em leitura, escrita e matemática – habilidades essenciais para a própria formação da cidadania, defende Freire (2001) – chamam a atenção pelo salto dado pelo Ceará nos últimos anos.

Tabela 14 - Porcentagem na rede pública de alunos do 3º ano do Ensino Fundamental no nível suficiente de alfabetização em Leitura, Escrita e Matemática da Região Norte, Nordeste, Amapá e Ceará (2014 e 2016)

	Leitura		Escrita	Matemática		MÉDIA 2014/16	DIFERENÇA	
	2014	2016	2016	2014	2016		Brasil	Norte
Brasil	43,8	45,3	66,2	42,9	45,5	48,7	100%	154%
Norte	27,5	29,8	47	25,1	29,3	31,7	65%	100%
Amapá	20,6	20,6	40,9	17,1	19,5	23,7	49%	75%
Nordeste	27,6	30,9	49,2	25,9	30,6	32,8	67%	103%
Ceará	52,2	54,8	70,7	48,7	51,7	55,6	114%	175%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de IBGE (2020)

Uma referência que tem inspirado unidades federadas a exemplo do Amapá a trilhar a reestruturação e transversalidade de políticas voltadas à melhoria da educação. São resultados para os quais, de acordo com Irffi e Petterini (2011) e Brandão (2014), o critério educacional da cota parte do ICMS mostrou-se relevante.

A pesquisa identificou ainda críticas ao modelo, a exemplo de Maia (2013), que classifica o Programa Alfabetização na Idade Certa como um “*espetáculo midiático*” do modelo de gestão por resultados. Uma consideração de que toda a transformação seria a execução do neoliberalismo, com subsequente “*readequação da função educação*”, como forma de implantação da pedagogia da exclusão, na qual o indivíduo é condicionado a introjetar a responsabilidade pelo seu fracasso, pela sua exclusão.

Nas palavras de Sampaio (2016), ao questionar o modelo que classifica como neoliberal, as avaliações em larga escala seriam formas de instrumentalizar a segregação entre “beleza” e “feiura”:

As escolas públicas estaduais cearenses não fogem a ordenação mercantil presente no cenário educacional brasileiro. Conforme os relatos, a gestão focaliza a “beleza” neoliberal: o aumento dos índices de aprovação interna e nos testes de larga escala como a “alma” das escolas. Os estudantes e professores/as estão constantemente sendo avaliados nessas escolas. A seletividade e a avaliação incessante busca incutir neles os princípios da competitividade, competência e meritocracia. “Quem não se adapta, pede pra sair” ou “quem não se adapta vai ser convidado a se retirar” essas foram as últimas frases ouvidas do núcleo gestor durante a incursão etnográfica na escola de Sobral-Ce. “Professor o que você vai fazer para aumentar suas notas [...]” constante indagação do núcleo gestor aos professores/as da escola de Trairi-Ce durante as reuniões de final de período avaliativo.

Durante a “prestação de contas” de cada bimestre avaliativo, os/as “belos” – alunos/as e professores/as – são reverenciados e os/as “feio/as” – alunos/as com médias abaixo de seis e seus/suas professores/as – são interrogados sobre as razões da proliferação da “feiura”: notas vermelhas. (SAMPAIO, 2016, p. 26)

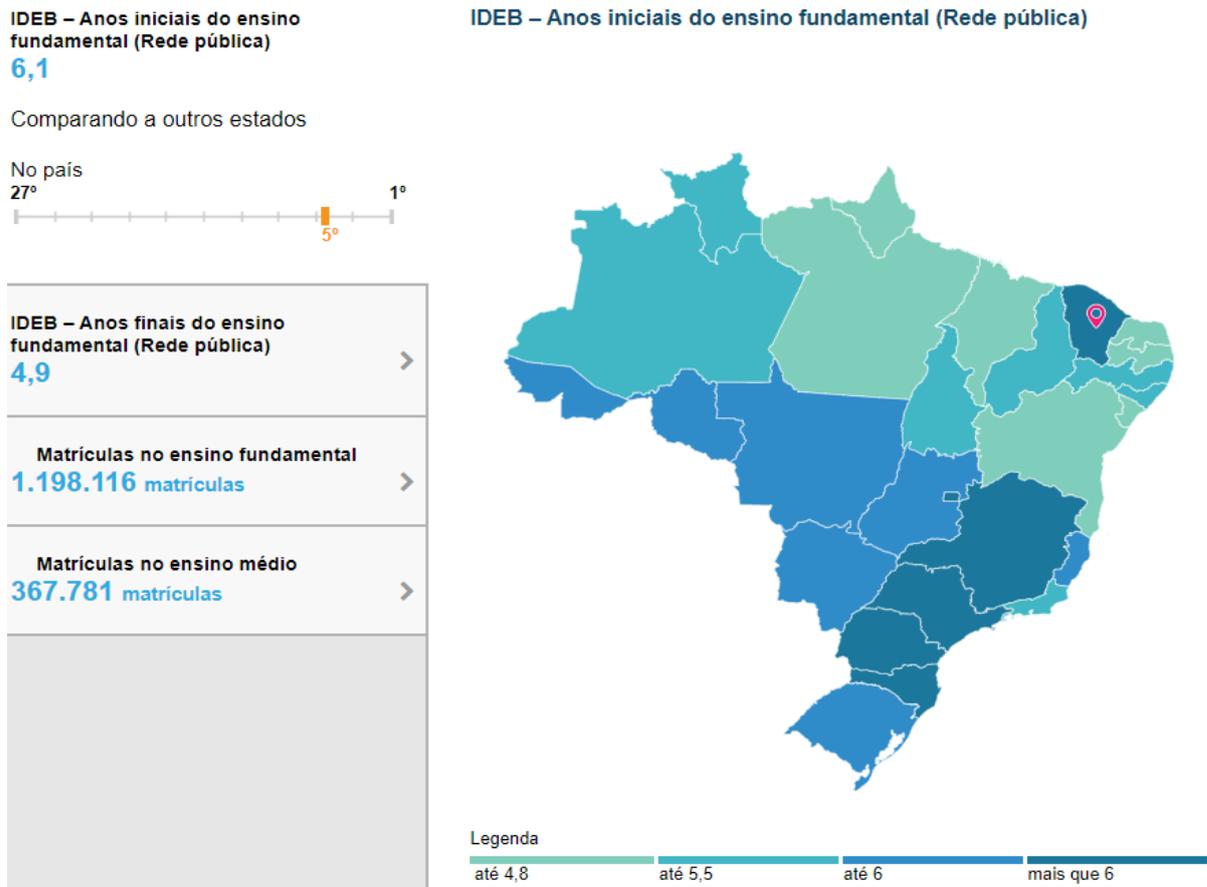
São questionamentos que ultrapassam a análise da política pública, de caráter filosófico, sociológico, sistêmico, cuja complexidade e abrangência mostraram-se incompatíveis com uma análise específica na presente pesquisa. Com tal ressalva e limitação, conforma-se a importância da alfabetização para a cidadania, conforme ensina Freire (2001):

Que a alfabetização tem que ver com a identidade individual e de classe, que ela tem que ver com a formação da cidadania, tem. É preciso, porém, sabermos, primeiro, que ela não é a alavanca de uma tal formação – ler e escrever não são suficientes para perfilar a plenitude da cidadania –,

segundo, é necessário que a tornemos e a façamos como um ato político, jamais como um que fazer neutro. (FREIRE, 2001, p. 30)

Assim, em que pese as críticas – inerentes a execução de políticas públicas, especialmente em processos de inovação – os indicadores colocam o Ceará na 5ª colocação no critério educacional, de acordo com a síntese do IBGE:

Figura 17 - Síntese sobre educação do IBGE (Ceará)

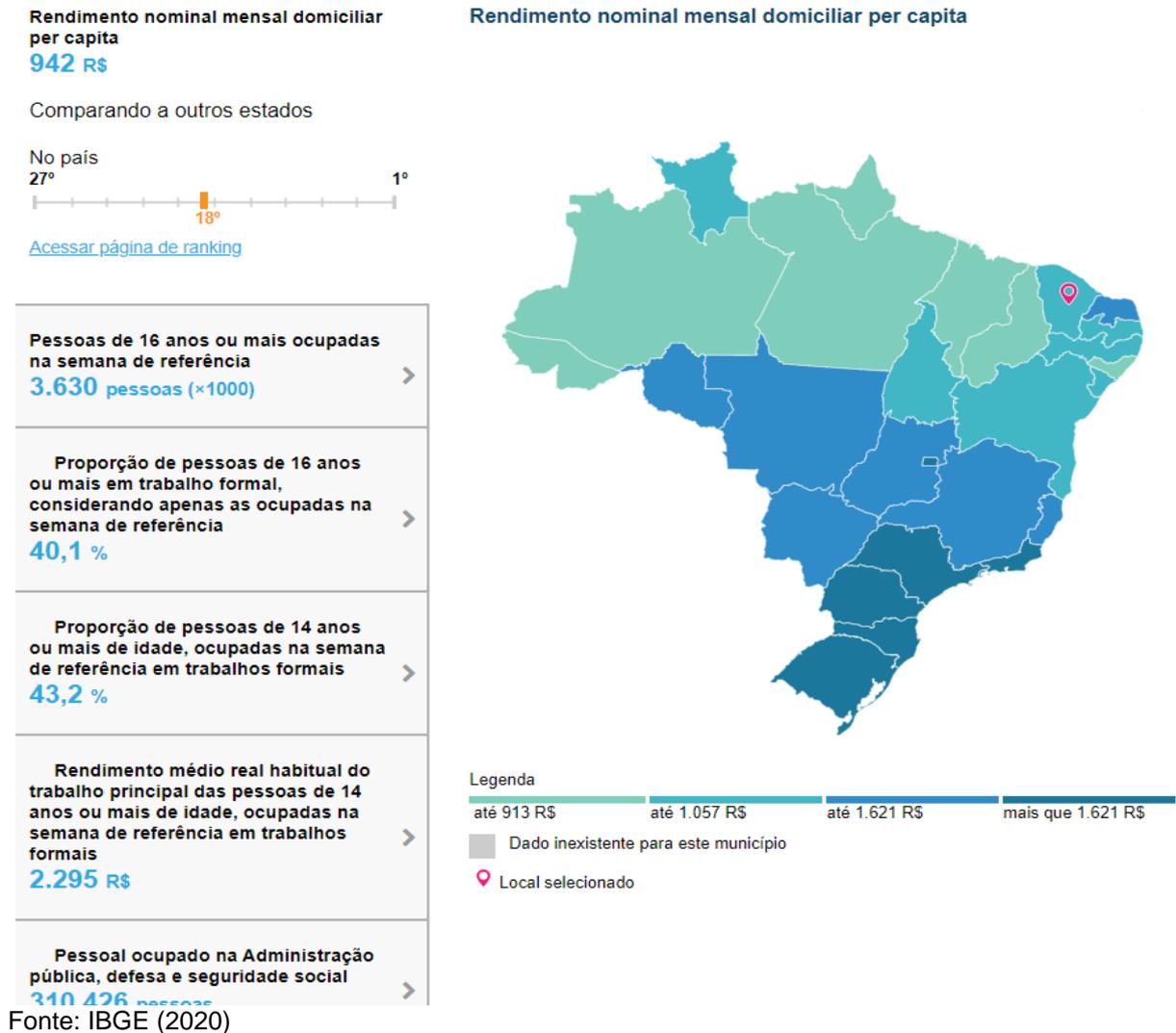


Fonte: IBGE (2020)

Situação que contraria a regra geral, exposta no capítulo anterior: em um país com desigualdades regionais tão profundas, os indicadores socioeconômicos e de políticas públicas costumam evidenciar a concentração de renda verificada no Sudeste, Sul e, mais recentemente, Centro-Oeste.

Ao cotejar os resultados educacionais com o contexto relativo a trabalho e renda, também disponível na síntese do IBGE, a excepcionalidade resta nítida: o Ceará ocupa a 18ª posição no ranking nacional, com renda per capita abaixo da média.

Figura 18 - Síntese sobre trabalho e rendimento do IBGE (Ceará)



Em síntese, uma unidade com quantidade de recursos disponíveis inferiores se comparado com as regiões mais ricas e, através da priorização e um novo modelo para enfrentamento da questão educacional, logrou resultados absolutamente distintos da tendência.

Para explicar o fenômeno, a pesquisa identificou diversos estudos que reconhecem a alteração positiva nos indicadores educacionais, identificando como principal causa o regime de colaboração, incluindo sua integração com a cota parte, a exemplo de Brandão (2014), Abrucio, Seggato e Pereira (2016), e Franca (2014).

Tabela 15 - Regressão para municípios com maior vs menor PIB per capita

Variáveis Independentes	Variável Dependente			
	IDEA	IDEA	Nota Matemática	Nota Português
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Intercepto	2.131 (0.197) > 0.001	2.675 (0.034) > 0.001	161.747 (0.893) > 0.001	153.256 (0.765) > 0.001
Mais pobres (dummy)	0.462 (0.092) > 0.001	0.422 (0.091) > 0.001	-1.141 (2.386) 0.633	0.844 (2.045) 0.68
Mais ricos (dummy)	0.39 (0.084) > 0.001	0.446 (0.083) > 0.001	-0.652 (2.182) 0.765	2.059 (1.870) 0.271
Ano 2007	0.343 (0.047) > 0.001	0.343 (0.048) > 0.001	9.607 (1.262) > 0.001	0.991 (1.082) 0.36
Ano 2009	0.83 (0.048) > 0.001	0.833 (0.048) > 0.001	18.088 (1.269) > 0.001	8.585 (1.087) > 0.001
Ano 2011	1.081 (0.047) > 0.001	1.081 (0.048) > 0.001	20.359 (1.263) > 0.001	11.943 (1.082) > 0.001
Mais Pobres x Ano 2007	-0.055 (0.127) 0.664	-0.055 (0.129) 0.669	-1.026 (3.375) 0.761	-3.328 (2.892) 0.25
Mais Pobres x Ano 2009	-0.042 (0.127) 0.743	-0.045 (0.129) 0.73	0.877 (3.377) 0.795	1.307 (2.894) 0.652
Mais Pobres x Ano 2011	0.375 (0.128) 0.003	0.373 (0.130) 0.004	11.332 (3.397) 0.001	11.351 (2.911) > 0.001
Mais Ricos x Ano 2007	0.004 (0.116) 0.971	0.004 (0.118) 0.972	1.158 (3.086) 0.707	0.917 (2.644) 0.729
Mais Ricos x Ano 2009	0.253 (0.116) 0.029	0.251 (0.118) 0.034	9.789 (3.089) 0.002	9.44 (2.647) > 0.001
Mais Ricos x Ano 2011	0.729 (0.116) > 0.001	0.728 (0.118) > 0.001	24.32 (3.086) > 0.001	20.778 (2.644) > 0.001
IDHM 2000	1.145 (0.297) > 0.001			
log(pibpc2005)	0.014 (0.015) 0.331			
log(pop2005)	0.002 (0.022)			

Fonte: BRANDÃO, 2014, p. 71

A tabela de Brandão (2014) evidencia não apenas o aumento do IDEB

entre 2007 e 2011 nos municípios mais ricos e mais pobres, como a redução das diferenças de desempenho, com ganhos de equidade nos resultados obtidos.

Há ainda estudos de convergência da cota parte do Ceará com as variáveis socioeconômicas, através de modelos econométricos, a exemplo de Franca (2014), para confirmação dos impactos efetivos da legislação. E, ainda que os resultados possam ter sido considerados não significativos em função do grupo de controle utilizado como referência (Pernambuco, uma unidade que também tem evoluído em uma série de aspectos, sem a utilização da estratégia de integração da cota parte), a conclusão foi positiva:

Apesar da convergência observada e das características beneficiadas com o repasse da cota parte, o efeito da implantação da política estabelecida pela Lei 14.023/2007 não foi significativo quando se compara os municípios cearenses com os municípios pernambucanos. No entanto, essa constatação pode ter sido ocasionada por uma melhor gestão da política que incentivou os municípios pernambucanos a melhorarem seus indicadores sociais.

Os resultados deste estudo provêm subsídios para mostrar que a Lei 14.023/2007 e os critérios de repasse da cota parte do ICMS por ela estabelecidos têm contribuído para reduzir as discrepâncias regionais e incentivar o esforço dos municípios na melhoria de indicadores socioeconômicos. (FRANCA, 2014, p. 60-61)

O estudo de impacto de Irffi e Petterini (2011), que utilizaram como grupo de controle os municípios da Bahia (outro destaque na região Nordeste), atestam impactos positivos da cota parte nos indicadores educacionais, apesar da conclusão pela necessidade de estudos de campo:

As estimativas apontam impactos positivos na proficiência dos alunos das redes municipais em exames padronizados de português e matemática. O impacto sobre as notas de português é de 13 a 16 pontos na escala da Prova Brasil, com pareamento, e de 6 pontos na média, sem efetuar pareamento. Em relação a proficiência de matemática, o impacto estimado da Lei é de 11 a 14 pontos pelo método diferenças em diferenças com pareamento. Sem efetuar o pareamento entre os municípios, o impacto é de cerca de 4 pontos na média. (...)

Todavia, percebe-se que será necessário um futuro estudo de campo para identificar se isso realmente está acontecendo. Ou se os impactos estimados derivam de manipulações como, por exemplo, a de selecionar as melhores turmas da rede municipal para fazer as provas de proficiência. Ou se realmente alguns prefeitos encontraram formas criativas de melhorar suas redes municipais de ensino para obterem maiores quotas partes. (IRFFI; PETTERINI, 2011, p.16)

Verifica-se que há ressalvas que já vem sendo trabalhadas, como a avaliação de 100% dos alunos da rede, afastando questionamentos sobre o sistema

de avaliação. E sugestões de aprimoramento, a exemplo da maior integração do modelo com os programas federais e seu fortalecimento na capital, “a cidade mais populosa e mais complexa, pois é a mais rica e a mais desigual, ao mesmo tempo” (ABRUCIO; SEGGATO; PEREIRA, 2016, p. 66).

Araújo e Leite (2015) validaram a relação entre as ferramentas do regime de colaboração, confirmando que as escolas premiadas com o “Prêmio escola nota 10” (também integrante da solução em implantação no Amapá) apresentaram resultados satisfatórios no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará.

Tabela 16 - Ranking das escolas Sobral, Frecheirinha, Massapê e Cariré utilizando metodologia DEA

Rank	DMU	Score	Rank	DMU	Score	Rank	DMU	Score
1.	23016051	100,00%	31.	23020717	100,00%	61.	23186097	98,30%
2.	23017791	100,00%	32.	23026235	100,00%	62.	23021110	98,08%
3.	23017813	100,00%	33.	23020822	100,00%	63.	23238119	98,05%
4.	23017821	100,00%	34.	23026162	100,00%	64.	23025433	98,03%
5.	23017830	100,00%	35.	23026014	100,00%	65.	23026375	97,92%
6.	23017899	100,00%	36.	23025913	100,00%	66.	23220015	97,77%
7.	23016000	100,00%	37.	23025859	100,00%	67.	23025719	97,62%
8.	23017937	100,00%	38.	23025328	100,00%	68.	23025379	97,46%
9.	23017988	100,00%	39.	23021314	100,00%	69.	23219289	97,34%
10.	23018011	100,00%	40.	23024780	100,00%	70.	23021020	96,88%
11.	23018020	100,00%	41.	23196203	100,00%	71.	23021357	96,77%
12.	23018054	100,00%	42.	23171901	100,00%	72.	23025794	96,62%
13.	23018062	100,00%	43.	23247762	99,69%	73.	23017341	96,43%
14.	23018100	100,00%	44.	23220120	99,57%	74.	23017929	95,83%
15.	23018119	100,00%	45.	23024569	99,56%	75.	23020601	95,83%
16.	23018135	100,00%	46.	23186011	99,17%	76.	23026367	95,76%
17.	23015985	100,00%	47.	23195649	99,14%	77.	23271558	94,64%
18.	23018240	100,00%	48.	23025301	99,04%	78.	23015993	94,26%
19.	23018259	100,00%	49.	23026138	99,00%	79.	23021004	94,23%
20.	23268468	100,00%	50.	23026081	99,00%	80.	23194740	93,75%
21.	23331216	100,00%	51.	23020520	98,91%	81.	23020695	93,57%
22.	23015845	100,00%	52.	23026154	98,91%	82.	23229276	92,55%
23.	23020423	100,00%	53.	23016035	98,86%	83.	23021071	92,50%
24.	23020474	100,00%	54.	23220058	98,81%	84.	23021454	92,39%
25.	23020512	100,00%	55.	23229284	98,67%	85.	23015977	91,67%
26.	23015691	100,00%	56.	23319615	98,65%	86.	23018151	89,29%
27.	23020555	100,00%	57.	23025425	98,46%	87.	23240946	87,50%
28.	23026340	100,00%	58.	23025743	98,44%	88.	23171928	82,14%
29.	23026308	100,00%	59.	23021292	98,44%	89.	23020750	81,58%
30.	23020709	100,00%	60.	23025115	98,36%	90.	23016027	76,92%
						91.	23171960	76,25%

Fonte: ARAÚJO; LEITE, 2016, p. 15

Fazendo um comparativo entre as duas metodologias, evidencia-se que as 16 escolas DMUs agraciadas pelo Prêmio Escola Nota, em 2013, ao serem avaliadas utilizando o modelo DEA, se apresentam como escolas eficientes. Sendo que nove escolas DMUs, revelam índice de eficiência no DEA igual a 1,0, e as outras sete escolas, tem índice aceitável igual a 0,90. (ARAÚJO; LEITE, 2016, p. 16)

É preciso reconhecer, neste sentido, o consenso da importância e dos desafios para avaliação de políticas públicas, como constatam Cunha (2018), Ramos e Schabbach (2012) e Trevisan e Van Bellen (2008). Reconhecer ainda que, apesar das inevitáveis imperfeições da iniciativa, os resultados – apurados há mais de uma década, de forma consistente, periódica e independente – são progressivamente positivos. Vieira e Vidal (2013) resumem a lição do Ceará em dois fatores:

Se alguma lição pode ser extraída da experiência do Ceará, diríamos que se relaciona a duas coisas. Primeiro, a firmeza de propósitos; segundo, a confiança mútua. Os governos se vão. Os protagonistas mudam. O desafio permanece e é de todos. Se os caminhos não estavam dados na partida, eles foram se esclarecendo na trajetória e na medida em que soluções próprias foram buscadas e encontradas. É verdade que as coisas não se constroem por passe de mágica, nem da noite para o dia (...) (VIEIRA e VIDAL, 2013, p. 1089)

Trata-se, portanto, de experiência pública de confirmada relevância, com evidentes razões para tornar o Ceará uma referência nacional. Um caso que tem inspirado unidades federadas a exemplo do Amapá, como será abordado no item a seguir.

5.3 A nova cota parte: proposições e algumas perspectivas

A alteração da cota parte do ICMS no Amapá, conforme exposto no capítulo anterior, foi resultado de um processo de formulação inspirado na experiência do Ceará. A Lei Complementar nº 120/19 terá seus efeitos a partir de janeiro de 2021, com uma regra de transição de quatro anos para prevenção de perdas em função do novo critério, o que impede qualquer avaliação de impacto no presente momento.

Com tal limitação – que poderá ser superada no futuro, com o início da execução da nova lei – a pesquisa buscou identificar, através de entrevistas com agentes internos (diretamente ligados ao Governo do Amapá) e externos (Prefeituras e AMEAP), algumas perspectivas e proposições para a iniciativa que

está sendo implementada.

Iniciando-se pelos pontos em comum, de forma unânime, todos os sete entrevistados consideram positiva a alteração, em níveis diferentes, reconhecendo a importância de utilização da cota parte como estímulo para o enfrentamento dos índices educacionais do Amapá. Resultados que, de forma convergente, são considerados alarmantes, sintetizados no capítulo anterior.

No entanto, identificaram-se pontos críticos, não apenas de divergência, a exemplo da afirmação dos Secretários Municipais de Educação de que não tinham conhecimento dos critérios anteriores da cota parte: *“comecei a participar das discussões sobre o tema com o Colabora Amapá”*, afirmou um dos entrevistados deste grupo. No mesmo grupo, a afirmação de que *“não havia um grande engajamento, e até uma compreensão dos critérios anteriores”*.

Resgatando o exposto no capítulo anterior sobre as demandas de alteração apresentadas pelos municípios, uma discussão por vezes mais voltada para as problemáticas relacionadas ao valor adicionado fiscal, que determina a maior parcela da cota parte, do que pelos demais critérios previstos na Lei nº 322/96, com relativa estabilidade e reduzida participação proporcional de cada um dos indicadores, incluindo a educação. A exemplo de seminário promovido pelo TCE (2015) e audiência pública da ALAP (2018), as entrevistas reforçaram a percepção da concentração das discussões no VAF e suas distorções, com subsequente abordagem mais genérica e de menor preocupação com o resultado dos critérios.

Audiência Pública sob o tema "Repasse do ICMS aos municípios do Amapá? Distribuição Justa?", realizada nesta sexta-feira (25), no Centro de Convenções João Batista Picanço, plenário provisório da Assembleia Legislativa do Amapá (Alap), reuniu parlamentares, prefeitos, técnicos do governo do estado e representantes da comunidade para debater e esclarecer pontos controversos da Lei estadual 322/96 e Lei Complementar Federal 63/90, que regem a distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aos municípios amapaenses, **cujos critérios desagradam os gestores municipais.** (...)

O prefeito Ofirney Sadala, presidente da Associação dos Municípios do Amapá (Ameap), elogiou o evento e anunciou que o assunto será debatido entre os prefeitos e encaminhado ao Poder Executivo. "Foi uma audiência muito positiva e serviu para sensibilizar a Assembleia Legislativa que é quem faz as leis estaduais (...). O objetivo não é apontar culpados pela situação, mas sim, rediscutir e encontrar a solução para a distribuição mais justa dos recursos do ICMS", sustentou. "Iremos debater o tema entre os prefeitos, com a participação da Assembleia Legislativa, visando formular uma proposta baseada em leis mais próximas de nossa realidade, como a do Pará, por exemplo", complementou lembrando que a Lei do ICMS do Amapá foi elaborada com base na do Estado de Minas Gerais. (ALAP, 2018, p.34)

Posição que reforça a percepção da falta de conexão dos critérios anteriores da cota parte com o engajamento dos municípios nas respectivas políticas públicas. A percepção dos servidores da SEFAZ, SEPLAN e TCE também apontam esta desconexão: os critérios anteriores – no caso da educação, *“a relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento pelo Município”* (art. 1º, § 4º, da Lei nº 322/96) – não geravam engajamento.

Segundo entrevistado da SEFAZ, *“havia excesso de critérios e não havia contrapartida dos municípios, os critérios eram frios e não traziam responsabilidade”*. De acordo com o entrevistado da SEPLAN, *“eram muitos e alguns questionáveis, como o índice de cultura, que tinha poucas leis culturais, concentrando em poucos municípios o indicador”*. Ou ainda, a percepção de servidor do TCE: *“não era efetivo, havia falta de engajamento e efetividade nos critérios anteriores, não dando resposta”*.

Perguntados sobre a alteração promovida pela Lei Complementar nº 120/19 e a perspectiva sobre os efeitos no engajamento (pergunta 3 para o público externo e 2 para o público próximo ao tema, conforme Quadro 10), as respostas em sua maioria foram positivas, com exceção da SEPLAN:

(...) entendo que não será efetivo, é preciso um trabalho de base para este engajamento e sobre todos os indicadores da cota parte, especialmente para a equipe técnica e de quais estratégias podem contribuir com a participação de cada município. Um exemplo foi uma formação realizada há alguns anos para a equipe de Santana, que desconhecia o funcionamento, por exemplo do critério relacionado a cultura. (entrevista com servidor da SEPLAN)

De forma mais neutra, os servidores do TCE responderam ser preciso *“uma avaliação prática e a experiência, mas a priori a redução de critérios e a priorização gera uma perspectiva positiva para o engajamento dos municípios com a educação”*. E exemplificando as perspectivas positivas em relação à alteração, manifestação de um dos secretários municipais de educação:

Mostra uma sensibilidade da gestão no sentido de atacar as deficiências principais, como a educação. Estamos aquém, com desafios muito particulares, e a lei é muito positiva neste sentido (...) é preciso copiar os grandes exemplos (entrevista com Secretário Municipal de Educação)

Neste sentido, o entrevistado da AMEAP reforça a necessidade de maior transparência e apoio aos municípios, ameaças à efetividade da iniciativa no Amapá

que integrarão a matriz SWOT a seguir.

Houveram manifestações inclusive sobre a necessidade de mudança da cota parte, corroborando as discussões sobre o tema exemplificadas no capítulo anterior: “A legislação nunca é definitiva, precisa ser testada, como a Lei nº 322 foi por 20 anos. Era algo que precisava ser feito, pela própria demanda dos municípios por uma melhor distribuição”. (entrevista com servidor do TCE)

Ou ainda, nas palavras de um dos Secretários de Educação: “*é preciso coragem, principalmente dos gestores que muitas vezes veem a educação como gasto e não como investimento*”.

As últimas duas perguntas dos dois roteiros foram direcionadas ao levantamento dos elementos da matriz SWOT: ameaças e oportunidades (ambiente externo); e fraquezas e fortalezas (ambiente interno).

Em resposta, os grupos apresentaram respostas variadas, parte afirmando ainda não ser possível avaliar a Lei Complementar nº 120/19, especialmente por conta das incertezas do processo eleitoral de 2020, que provocará mudanças nos municípios.

Manifestações ainda considerando excessiva a concentração do peso no critério educacional, o que poderia reduzir a importância dos demais critérios. Críticas ainda sobre a necessidade de maior participação dos municípios no processo de mudança da legislação.

Os Secretários de Educação – do Estado e dos Municípios – responderam de forma convergente ao defender a necessidade de maior priorização da educação. Manifestações sobre a necessidade de se garantir a aprendizagem, ampliar a discussão sobre a qualidade da educação, e o enfrentamento da negligência do direito do estudante. Posicionamento ainda sobre a necessidade de maior apropriação do tema, inclusive na rede escolar:

É necessário que todos conheçam o que está estabelecido na lei. Porque não se discute o tema, não é uma lei que você discute na sala de aula, na Secretaria de Educação. Você sabe que tem a cota parte do ICMS, que tem critérios que determinam a distribuição, mas o que eu preciso fazer para melhorar a arrecadação do meu município, de acordo com o critério educacional? Esse diálogo, essa conversa sobre esse impacto de que se eu melhorar a educação eu vou melhorar também a arrecadação é importante. E a lei não veio só. Foi criado um programa para garantir o apoio aos municípios, de engajamento dos Prefeitos, Secretários e comunidade, informando sobre a necessidade de que o gasto público em educação seja efetivo (entrevista com Secretária Adjunta de Educação)

A defesa do fortalecimento do regime de colaboração através do apoio aos municípios não se limitou aos que atuam na educação: *“foi bom, mas é preciso orientar os municípios para que entendam o que precisa ser melhorado, e a natureza qualitativa do indicador. É possível incentivar os municípios”*. (entrevista com servidor da SEPLAN)

Sobre o tema, Abrucio, Seggato e Pereira (2016) confirmam a necessidade de maior cooperação entre Estado e Municípios do Amapá nas políticas educacionais, classificando a atual situação como “políticas independentes”:

Há pouca ou nenhuma cooperação. Em alguns casos, isso leva à conflito entre os entes. Em alguns estados brasileiros, não há colaboração expressiva entre estados e municípios na política de Educação, são eles: Amapá, Maranhão, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Santa Catarina. A caracterização desses estados como os que possuem políticas independentes entre estados e municípios não significa que não haja relacionamento entre os governos subnacionais. Porém significa que não houve a construção de uma política conjunta, mais ou menos horizontal e institucionalizada, como mostrado nas categorias anteriores. Na maior parte dos Estados supracitados, as Secretarias Estaduais de Educação intermediam programas federais, especialmente, os de formação, de merenda e de transporte escolar. Apesar disso, é importante ressaltar que, em alguns desses estados, os representantes das Secretarias Estaduais de Educação reconhecem a importância da colaboração entre estados e municípios e a necessidade de implementação de ações cooperativas entre eles. (ABRUCIO; SEGGATO; PEREIRA, 2016, p. 24 - 25)

Levantou-se ainda a necessidade de maior comunicação das mudanças realizadas, fortalecimento do regime de colaboração, e maior clareza em relação à compensação das perdas prevista na Lei Complementar nº 120/19 para os primeiros quatro anos:

Art. 12. Entre os anos de 2021 a 2024, eventuais perdas individuais decorrentes da repartição relacionada exclusivamente aos índices de que trata o inciso II do art. 4º (um quarto), calculados a cargo da Secretaria de Estado do Planejamento, serão compensadas através de convênios a serem celebrados com os municípios.

§ 1º A compensação de eventuais perdas de que trata o *caput* deste artigo serão custeadas com recursos do Tesouro Estadual, até o limite anual de até R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), para destinação ao custeio e investimentos na área de educação da rede municipal.

§ 2º As eventuais perdas serão calculadas:

I - a partir do confronto entre os percentuais aplicados em 2020 a partir do Anexo I da Lei nº 0322, de 23 de dezembro de 1996 em relação ao resultado apurado com os índices propostos no Anexo I desta lei;

II – tendo por base de cálculo para aplicação dos percentuais o correspondente a $\frac{1}{4}$ (um quarto) da cota-parte das parcelas do ICMS distribuídas no ano anterior. (AMAPÁ, 2019)

O representante da AMEAP expressou a preocupação dos prefeitos com a destinação destes recursos, levantando questões como a possibilidade de utilização para folha de pagamento, reformas de escolas. Sugeriu a regulamentação mais detalhada deste ponto, convergindo com recomendações dos servidores do Governo do Amapá.

Extraído das respostas os elementos para a construção da matriz SWOT, viabilizando a visualização de diagnóstico da alteração da cota parte no Amapá para identificação de proposições e encaminhamentos, obtém-se:

Figura 19 - Matriz SWOT



Fonte: Elaborado pelo autor

Para a construção das proposições a partir da matriz proposta, válida a análise da referência – a solução do Ceará – para confronto dos pontos críticos identificados pela pesquisa.

Buscou-se, para tanto, estudo que pudesse compilar os principais aspectos da experiência, para enfrentamento das ameaças e fraquezas, e aproveitamento das oportunidades e fortalezas elencadas na matriz, a partir da pesquisa e entrevistas realizadas.

Neste sentido, Abrucio, Seggato e Pereira (2016, p. 64) ao analisar os fatores de sucesso do Ceará, destacam:

- a trajetória histórica de políticas mais municipalistas, de “*caráter pioneiro e inovador*”;
- o estabelecimento de “*lideranças reformistas – empreendedores de políticas*”, com capacidade de atuar em conjunto para um projeto estruturante;
- um marco legal com incentivos ao projeto e cooperação voltada aos resultados;
- uma política educacional que considere o “tripé”: dirigentes e professores (capacitação e seleção); material pedagógico; e avaliação periódica;
- objetivos claros, com a respectiva definição de cronograma (curto/médio/longo prazo);

E sintetizam em um quadro sobre a governança do regime de colaboração no Ceará:

Quadro 13 - Governança do Regime de Colaboração cearense

O Regime de Colaboração cearense	
Atores principais	Governo do estado (Seduc, Secult), 184 municípios (SMEs, escolas), Unicef, UNDIME-CE, APRECE, APDM/CE, FUNCAP, UNCME, Fórum da Educação Infantil, universidades e rede de atores mobilizada desde a criação do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar
Arranjo institucional e organizacional	SEDUC - COPEM – CREDEs - CECOM
	Comitê de Articulação do PAIC
	Estado e municípios – cooperação por adesão /termo de cooperação
	Legislações estaduais referentes ao PAIC e seu arranjo
Mecanismos de indução financeira	Distribuição da cota-parte do ICMS vinculada a resultados educacionais
	Prêmio Escola Nota Dez
Conteúdo da Cooperação	Avaliação de resultados;
	Assessoria técnica em processos de gestão e pedagógicos;
	Formação de docentes;
	Distribuição de materiais estruturados;
	Repasso de recursos financeiros (bolsas para a equipe do PAIC no município);
	Infraestrutura física (construção, ampliação, reformas de escolas, equipamentos);
Instrumentos de avaliação e monitoramento	Transporte escolar
	Avaliação sistemática por meio do SPAECE
	SISPAIC, SAAP
Principais características do modelo	Acompanhamento realizado pelas 21 CREDEs/CECOMs
	Existência de um grupo de empreendedores de políticas que foi capaz de fazer reformas contínuas na política educacional e no Regime de Colaboração;
	Modelo simultaneamente descentralizado e compartilhado, que combina municipalização com ação estadual via CREDEs – mudança na ação regional é a grande chave federativa do Regime de Colaboração cearense;
	Política Educacional com avanços incrementais e construídos a partir de diálogo e respeito à autonomia, com participação dos níveis de governo e de atores sociais;
	Utilização de critérios meritocráticos de seleção de dirigentes regionais;
	Flexibilidade e capilaridade;
	Competição Administrada, com indução financeira, premiação e reconhecimento público de experiências exitosas;
	Atenção especial aos municípios com piores resultados, por meio de assessoria técnica de gestão e pedagógica individualizada; Publicização do PAIC e de seus resultados;
	Avaliação e monitoramento sistemáticos dos resultados para orientação de processos gerenciais e práticas pedagógicas;
	Assessoria técnica e pedagógica customizada; Colaboração federativa chega à sala de aula – modelo geral com grande efetividade na implementação;
	Construção de coesão em torno de objetivos comuns e bem focados;
	Metas e planos de ação claros, ancorados em avaliações de resultados de aprendizagem e numa visão de médio e longo prazo da Educação;
Busca da qualidade e da equidade nos resultados educacionais, o que contribui para legitimar mais amplamente o modelo	

Fonte: ABRUCIO; SEGGATO; PEREIRA, (2016, p. 47 e 48).

Cotejando o quadro acima – especificamente quanto aos fatores

relacionados à integração com a cota parte – com a proposta de matriz, é possível recomendar o seguinte conjunto de proposições para que ampliar as chances de efetividade da transformação que se busca com a alteração da cota parte do ICMS, especificamente quanto a educação:

- para enfrentamento das ameaças e aproveitamento das oportunidades (ambiente externo), o fortalecimento do regime de colaboração, com renovação do engajamento após as eleições 2020, sensibilização para os índices e desafios, para discussão e estabelecimento conjunto das metas, cronogramas e políticas integradas ao projeto.

- para mitigação das fraquezas e tonificação das fortalezas (ambiente interno), o aprimoramento da transparência dos cálculos da cota parte e confecção de cartilha com orientações sobre o tema para apropriação não apenas pelas equipes relacionadas às finanças, mas principalmente à educação. Necessária ainda a edição de decreto de regulamentação da compensação, com discussão prévia com os municípios, e acompanhamento pelos Controles Interno e Externo, para definição da destinação dos recursos.

Trata-se, além do aprendizado com o modelo do Ceará, de um processo de inovação, engajamento e construção no Amapá. Sob tal perspectiva, os aprimoramentos relacionados à nova cota parte são parte de uma estratégia mais ampla e estruturante: um regime de colaboração que possa garantir a qualidade do ensino aos estudantes amapaenses.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao abordar alteração da cota parte do ICMS promovida pela Lei Complementar nº 120/2019, identificou-se o processo histórico, iniciado de forma mais estruturada em 2016, a partir da busca por novas soluções para o enfrentamento da realidade educacional do Amapá, detentor de índices alarmantes. E os fatores determinantes, a exemplo do Ceará, que galgou destaque nacional pelos resultados positivos, graças a um regime de colaboração que possui, dentre suas principais estratégias, a integração com a cota parte do ICMS, estimulando o engajamento dos municípios.

Situou-se a cota parte no federalismo fiscal brasileiro, transferência intergovernamental direta e livre, originada do ICMS, com regras gerais e certa discricionariedade para que cada estado estabeleça parte dos critérios para distribuição. Uma possibilidade normativa utilizada como mecanismo para o fortalecimento e priorização das políticas educacionais, ao incorporar indicadores de resultado – avaliações da qualidade da educação – para a destinação de recursos públicos que poderiam ser repassados sem qualquer contrapartida, como ocorre em parte relevante dos estados.

Há ainda a perspectivas de alteração da cota parte em discussão no âmbito da PEC do novo FUNDEB – com o estabelecimento de um percentual mínimo relacionado à educação – uma evidência da relevância nacional do tema. Neste sentido, concluiu-se que a alteração promovida pelo Amapá, à luz da hermenêutica, vai ao encontro deste movimento.

Ao analisar o contexto do Amapá, seu estágio de desenvolvimento enquanto unidade federada, seus indicadores socioeconômicos, agravados pelos problemas comuns da administração pública brasileira, como as discontinuidades, é possível compreender a expectativa positiva da maioria dos entrevistados com a adoção do modelo do Ceará.

Resultados que ainda não podem ser identificados, ante a alteração em 2019 para da vigência em 2021, início dos próximos mandatos municipais. Um marco temporal crítico para que o Amapá possa engajar os gestores municipais ao projeto, fortalecendo um regime de colaboração que precisa evoluir.

As entrevistas reforçaram a demanda que existia por mudança dos critérios anteriores da cota parte do ICMS, considerados ineficientes para promover

o compromisso com as respectivas políticas públicas. Fundamental a análise das críticas – e até do ceticismo de algumas posições – para aprimoramento das fragilidades identificadas, a exemplo da necessidade de regras claras para a compensação de perdas para os primeiros 4 anos, e maior transparência e compreensão pelas equipes estaduais, municipais e sociedade.

A matriz SWOT buscou sintetizar o ambiente interno e externo, o que pode tornar a presente pesquisa em material de consulta para os próximos passos a serem tomados para que a mudança possa promover a transformação que se propõe. Renovar a firmeza de propósito, criar um ambiente mais propício para a confiança mútua entre estado e municípios, para consolidar o regime de colaboração. Um esforço conjunto para trazer a priorização de uma educação de qualidade do discurso e das intenções para a realidade.

Os inúmeros estudos identificados pela pesquisa apontando os efeitos positivos da integração da cota parte no regime de colaboração no Ceará, apesar das ressalvas e críticas inerentes ao processo de inovação, podem servir de estímulo para o desafio. Reflexões como as provocadas pela pedagogia da exclusão devem ser consideradas, especialmente frente ao déficit estrutural diretamente ligado às desigualdades regionais, em grande parte decorrentes da insuficiência das políticas de desenvolvimento promovidas pelo país nas regiões Norte e Nordeste.

Identifica-se como encaminhamento da presente pesquisa, sua atualização durante o exercício de 2020 e 2021, após a aprovação do novo FUNDEB e dos resultados eleitorais. O trabalho, neste sentido, pode contribuir para a construção do material de apoio a ser compartilhado entre os órgãos estaduais envolvidos e equipes municipais.

Registra-se ainda que, dadas as condições fiscais do Brasil e, particularmente, do Amapá, o desafio de priorizar a aplicação dos recursos públicos escassos é ainda mais árduo. E pode exigir, considerando o porte da maioria dos municípios amapaenses, sacrifícios dos gestores municipais e apoio adicional da estrutura estadual, além de maior integração com os programas federais.

A título de recomendação, a discussão multidisciplinar sobre o tema com as equipes estaduais e municipais, para alinhamento, pactuação dos compromissos, definição de cronogramas e integração progressivas de políticas públicas ao projeto. E ainda, a melhoria da transparência dos cálculos – algo que pode ser realizado sob a ótica do Governo Digital – e a discussão e regulamentação da compensação das

perdas, com acompanhamento do TCE. Medidas a serem implementadas até 2021.

Afinal, para o enfrentamento desta tragédia silenciosa que aleija o indivíduo com o analfabetismo, prevenindo-o da cidadania e comprometendo o presente e o futuro de uma sociedade que pretende se desenvolver de forma sustentável e inclusiva, priorizar uma educação de qualidade é a condição mais básica.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Regime de Colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo.** São Paulo: Instituto Natura, 2016. Disponível em: https://www.institutonatura.org/wpcontent/uploads/2020/08/Pesquisa-FGV-_PAIC.pdf. Acesso em: 19 dez. 2019.
- AFONSO, José Roberto. **Crise fiscal é só dos estados?** Rio de Janeiro: FGV, 2016. Disponível em: portalibre.fgv.br. Acesso em: 12 out. 2019.
- AFONSO, Maria Lúcia M.; ABADE, Flávia. **Para reinventar as Rodas.** Belo Horizonte: RECIMAM, 2008. Disponível em: <https://docplayer.com.br/9243390-Para-reinventar-as-rodas-maria-lucia-m-afonso-flavia-lemos-abade-rede-de-cidadania-mateus-afonso-medeiros-recimam.html>. Acesso em: 02 dez. 2019.
- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado.** 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.
- AMAPÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. **Audiência Pública debate repasse do ICMS aos municípios amapaenses.** Macapá: ALAP, 2018. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_noticia&idnoticia=9878. Acesso em: 10 out. 2019.
- AMAPA. Lei Complementar Nº 0120, de 2 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a distribuição das parcelas do ICMS e outros tributos arrecadados pelo Estado e por este recebidas, pertencentes aos Municípios, de acordo com a Lei Complementar nº 63/90, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Macapá, 02 dez. 2019.
- BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo** Lisboa: Edições 70, 2006.
- AMAPÁ. **Estado e municípios fazem pacto pelas crianças do Amapá.** Macapá: Governo do Estado do Amapá, 2017. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/1206/estado-e-municipios-fazem-pacto-pelas-criancas-do-amapa>. Acesso em: 10 out. 2019.
- AMAPÁ. **Governo lança Criança Alfabetizada, programa de aprendizagem na idade certa.** Macapá: Governo do Estado do Amapá, 2019. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/2911/governo-lanca-crianca-alfabetizada-programa-de-aprendizagem-na-idade-certa>. Acesso em: 5 jan. 2020.
- AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. **Seminário O Processo de Repartição do ICMS aos Municípios e Homologação pelo TCE-AP.** Macapá: TCE, 2015. Disponível em: <https://www.tce.ap.gov.br/eventos/seminario-o-processo-de-reparticao-do-icms-aos-municipios-e-homologacao-pelo-tribunal-de-contas-do-estado-do-amapa-com-base-na-lei-complementar-federal-063-90-lei-estadual-322-96-e>. Acesso em: 10 out. 2019.
- AMAPÁ. Secretaria de Estado da Educação do Amapá - SEED. **Acordo de Cooperação nº 002/2019.** Acordo de cooperação que entre si celebram o Estado do Amapá e as organizações da sociedade civil Instituto Lemann, Instituto Natura e

Associação Bem Comum. Macapá, AP: SEED, 2019.

AMAPÁ. Secretaria de Estado da Fazenda Do Amapá - SEFAZ. **Informação Fiscal nº 0007 - Comissão Cota Parte 2015 – IPM 2016**. Processo nº 004370531.2016.8.03.0001. Macapá, AP: SEFAZ, 2016.

AMAPÁ. Secretaria de Estado da Fazenda Do Amapá - SEFAZ. **Relatório de apuração dos Índices de Participação dos Municípios – 2019**. Processo nº 0078082018-5. Macapá, AP: SEFAZ, 2018.

AMAPÁ. Secretaria de Estado do Planejamento do Amapá - SEPLAN. **Planejamento Estratégico do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal**. Brasília, DF: Consórcio da Amazônia Legal, 2019. Disponível em: <https://seplan.portal.ap.gov.br/conteudo/programas-estrategicos/consorcio-interestadual>. Acesso em: 16 nov. 2019.

AMAPÁ. Secretaria de Estado do Planejamento do Amapá - SEPLAN. **PIB do Amapá**. Macapá, AP: SEPLAN, 2020. Disponível em: www.seplan.ap.gov.br. Acesso em: 5 jan. 2020.

BARROSO, Clarissa Cavalcante. **Impacto da Cota Parte do ICMS sobre os Resultados Educacionais nos Municípios Cearenses**. 2015. 134f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

BORBA, Claudio. **Direito Tributário**. 26. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BRANDÃO, Júlia Barbosa. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 jan.1990. Seção 1. p.5.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201447>. Acesso em: 09 jan. 2020.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanco do Setor Público Nacional (BSPN)**. Brasília: STN, 2020. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Fatos fiscais**. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/fatos-fiscais/renuncia_fiscal.htm. Acesso em: 05 jan. 2020.

CABRAL, Nazaré da Costa. **A Teoria do Federalismo Financeiro**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca. **Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará: lições para o Brasil**. 2018.125f. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - Programa de pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

CASTILHO, Fábio Roberto Corrêa. **Federalismo fiscal e repartição do ICMS: o critério do valor adicionado**. 2013. 200f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CAVALCANTE, Hellen Priscilla Marinho. O acesso à energia elétrica no Brasil sob a ótica do desenvolvimento como liberdade. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v.4, n.2, p. 58-86, jul/dez. 2013.

CHALFUN, Nelson. Economia e Sociedade. **Revista do Instituto de Economia da UNICAMP**, v. 14, n. 1, p.22-26, jun.2005.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

CONTI, José Maurício. **Considerações sobre o Federalismo Fiscal Brasileiro em uma perspectiva comparada**. In: CONTI, José Maurício; FACURY, Fernando; BRAGA, Carlos Eduardo. **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p.44-47.

CRUZ, Priscilla; MONTEIRO, Luciano. **Anuário brasileiro da educação básica 2019: todos pela educação**. São Paulo: Moderna, 2019. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/302.pdf. Acesso em: 5 jan. 2020.

CUZ, Priscilla; MONTEIRO, Luciano. **Anuário brasileiro da educação básica 2020: todos pela educação**. São Paulo: Moderna, 2020. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wpcontent/uploads/securepdfs/2020/10/Anuario-Brasileiro-Educacao-Basica-2020-web-outubro.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2020.

CUNHA, Carla Giane Soares da. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento**, v.5, n. 12, p.11-16, dez. 2018. Disponível em: <http://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/estudosplanejamento/article/view/4298/4056>. Acesso em: 5 jan. 2020.

CUNHA JR., Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2012.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v.2, n.4, p.01-13, out. 2008.

DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; SILVA, Rosimeri Carvalho da. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. *In*: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOVAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. São Paulo: FGV, 2005. p. 97-118.

DRUMMOND, José Augusto; PEREIRA, Mariângela de Araújo Póvoas. **O Amapá nos tempos do manganês: um estudo sobre o desenvolvimento de um estado amazônico 1943-2000**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cafajeste**, São Paulo, v.67, n. 115, p. 139-154, mar. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 nov. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. **Funcionamento do FUNDEB**. Brasília: FNDE, 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/funcionamento>. Acesso em: 5 jan. 2020.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: EdUECE, 2002.

FRANCA, Edmilson Moreira da. **Repassa da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses: avaliação das mudanças ocorridas no período de 2009 a 2011**. 2014. 176f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de pós-graduação em Economia do Setor Público, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

FREIRE, Paulo. **Política e educação: ensaios**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GERA, Renata Coelho Padilha. Hermenêutica Jurídica: alguns aspectos relevantes da hermenêutica constitucional. **Panóptica**, ano 1, n. 4, p.55-59, jun.2006. Disponível em: <http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/issue/view/12>. Acesso em: 04 out. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio-jun,1995.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Rio de Janeiro: [s.n], 1840.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

HOLANDA, Marcos Costa; BARBOSA, Marcelo Ponte; COSTA, Leandro Oliveira; e NOGUEIRA, Cláudio André G. **Texto para discussão nº 51**: proposta de mudança no rateio da cota parte do ICMS entre os municípios cearenses. Fortaleza: IPECE, 2007.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**: die normative Kraft der Verfassung. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS 'ANÍSIO TEIXEIRA' - INEP. **Resumo técnico**: resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Brasília: INEP, 2020. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2019/resumo_tecnico_ideb_2019_versao_preliminar.pdf. Acesso em: 5 jan. 2020.

IRFFI, Guilherme; PETTERINI, Francis Carlo. **Avaliando o impacto da mudança da lei do ICMS do Ceará nos indicadores municipais de educação e saúde**. Fortaleza: [s.n.], 2011.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 4. ed. Coimbra: Armênio Amado Editor, 1979.

KUBOTA, Luis Claudio; e ALMEIDA Marcio Wohlers de. **Comércio e serviços mercantis no Brasil**: uma análise de sua evolução recente. Brasília: IPEA, 2011.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

LIMA, Jonatas Vieira de. Simples Nacional: impossibilidade de parcelamento nos termos da Lei 11.941/09 – refis da crise. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v.14, n. 89, p.33-38, jun. 2011. Disponível em: www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9697&revista_caderno=26. Acesso em: 9 ago. 2019.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MAIA, Jefferson de Queiroz. **A gestão por resultados na educação cearense (2007-2010)**: o programa alfabetização na idade certa (PAIC). 2013. 198f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas,) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013.

MEDEIROS, Ana Cristina Cavalcante; DA ROSA, Antonio Lisboa Teles; NOGUEIRA, Cláudio André Gondim. **Gestão Pública por Resultados**: a experiência do Estado do Ceará comparada ao modelo canadense - texto para discussão nº 36. Fortaleza: IPECE, 2009.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de (1689-1755). **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MOREIRA, Adilson Nilson Gomes. **Aplicação dos recursos da educação**: estudo exploratório em municípios cearenses com melhores resultados do IDEB. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2011.

NASCIMENTO, Anna Cristina Rollemberg; OLIVEIRA, Carlos Fernandes de. O FPE e os desequilíbrios regionais. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 4, p.55-59, jun. 2003.

NERI, Marcelo C. **A escalada da desigualdade**: qual foi o impacto da crise na distribuição de renda e pobreza? Rio de Janeiro: FGV, 2019.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisa em administração**, São Paulo, v. 1. n. 3, p.33-39, jun.1996.

OLIVEIRA, Jofre Luís da Costa. **Zona Franca de Manaus**: um estudo sobre a renúncia dos entes federativos e os benefícios socioeconômicos gerados. 2011. 134f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA - UNESCO. **Educação de qualidade para todos**: um assunto de direitos humanos. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2008. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150585> . Acesso em: 19 out. 2019.

PAES, Nelson Leitão. **Transferências Intergovernamentais**: fundo de participação dos estados. Brasília: ESAF, 2012.

PAES, Nelson Leitão. **Análise do desempenho das receitas estaduais e transferências intergovernamentais**: evolução das transferências intergovernamentais. Brasília: ESAF, 2013.

PAULSEN, Lenadro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. 15. ed. Porto Alegre: ESMAFE, 2013.

PEREIRA, Renato Barbosa Rodrigues. O Barão do Rio Branco e o traçado das fronteiras do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v.7, n.3, p.44-48, abr-jun.1945. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 25 nov. 2019.

PORTO, JadsonLuis Rabelo. **Amapá**: principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000). 2002. 243f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

PORTO, Jadson Luís Rebelo Porto. **Transformações espaciais e institucionais do Amapá**: conflitos e perspectivas. [S.l.]: EdUSP2005.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, out. 2012. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000500005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 jan. 2020.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **Rateio do FPE: análise e simulações**. Brasília: [s.n], 2010.

RUBINSTEIN, Flávio. Brazil. *In*: BIZIOLI, Gianluigi; SACCHETTO, Claudio. **Tax aspects of fiscal federalism: a comparative analysis**. Amsterdam: IBFD, 2011.

SAAD, David. **A entrevista sobre a aprovação das leis relacionadas ao Programa Criança Alfabetizada**. Macapá:[s.n], 2019 .

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SAMPAIO, Fabrício de Souza. Políticas e práticas da educação pública estadual cearense: entre a “beleza” e a “feiura”. **Revista educação e emancipação**, v.9, n.1, p.55-58, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://www.periodicoselétronicos.ufma.br/index.php/reducacaoemancipacao/article/view/4976>. Acesso em: 20 dez. 2019.

SEVERO, Carolina da Silva, SILVA, Lauraci Dondé da. Autoavaliação Institucional na Educação Infantil: utilizando a matriz Swot como ferramenta de avaliação. **Revista de Iniciação Científica da Ulbra**, v.8, n.13, p.55-59, out.2014. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/ic/article/download/1411/1185>. Acesso em: 5 jan.2020.

SHAH, Anwar. A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. *In*: BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. **Intergovernmental transfers: principles and practice**. Washington/DC: World Bank, 2007. p.55-58.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n. 3, p. 529-550, jun. 2008 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 jan. 2020.

VIEIRA, Sofia Lerche; PLANK, David Nathan; VIDAL, Eloisa Maia. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educ. Real**, Porto Alegre, v.44, n. 4, p.87-353, 2019 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S217562362019000400603&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 05 jan. 2020.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educ. Soc.**, Campinas, v.34, n.125, p. 1075-1093, dez. 2013.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

DISSERTAÇÃO: O ICMS DO AMANHÃ: O CRITÉRIO EDUCACIONAL NA COTA PARTE COMO ESTRATÉGIA PARA O ENGAJAMENTO DOS MUNICÍPIOS DO AMAPÁ COM A MELHORIA DA EDUCAÇÃO

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado (a) Senhor (a),

O (a) Sr (a). está sendo convidado a participar da pesquisa: “*O ICMS do amanhã: o critério educacional na cota parte como estratégia para o engajamento dos Municípios do Amapá com a melhoria da educação.*” que tem por objetivo analisar a alteração da cota parte do ICMS no Amapá, suas perspectivas e possibilidades.

Essa pesquisa será realizada com autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo do Estado do Amapá e municípios, e servidores públicos estaduais nas Secretarias da Administração Direta relacionadas ao tema.

Sua participação no estudo consistirá em responder algumas questões sobre as alterações da cota parte do ICMS promovidas pela Lei Complementar nº 120, de 02/12/2019. A entrevista terá uma duração de mais ou menos 10 minutos.

Os riscos com essa pesquisa são MÍNIMOS, sendo que o (a) Sr (a). pode se sentir inseguro, mas o(a) Sr.(a) tem a liberdade de não responder ou interromper a ENTREVISTA.

O(A) Sr(a) tem a liberdade de não participar da pesquisa ou retirar seu consentimento a qualquer momento, mesmo após o início da entrevista, sem qualquer prejuízo. Está assegurada a garantia do sigilo das suas informações. O(A) Sr.(a) não terá nenhuma despesa e não há compensação financeira relacionada à sua participação na pesquisa.

Caso tenha alguma dúvida sobre a pesquisa o Sr.(a) poderá entrar em contato com o coordenador responsável pelo estudo: Eduardo Corrêa Tavares, que pode ser localizado na Secretaria de Estado do Planejamento (telefone 96 – 98100-2816) das 8 às 17h (ou a hora que tem disponível para responder dúvidas da pesquisa).

Sua **participação é importante e voluntária** e vai gerar informações que serão úteis para principais resultados esperados da pesquisa.

Este termo será assinado em duas vias, pelo senhor e pelo responsável pela pesquisa, ficando uma via em seu poder.

Acredito ter sido suficientemente informado a respeito do que li ou foi lido para mim, sobre a pesquisa, sobre minha decisão em participar do estudo. Ficaram claros para mim os propósitos do estudo, os procedimentos, garantias de sigilo, de esclarecimentos permanentes e isenção de despesas.

Concordo voluntariamente em participar deste estudo.

_____/_____/_____
Assinatura do entrevistado

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido deste entrevistado para a sua participação neste estudo.

_____/_____/_____
Assinatura do responsável pelo estudo.

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DISSERTAÇÃO: O ICMS DO AMANHÃ: O CRITÉRIO EDUCACIONAL NA COTA
PARTE COMO ESTRATÉGIA PARA O ENGAJAMENTO DOS MUNICÍPIOS DO
AMAPÁ COM A MELHORIA DA EDUCAÇÃO**

APÊNDICE B

Nome: _____
Cargo: _____
Órgão de atuação: _____

Roteiros de Entrevista com Autoridades Estaduais e Municipais e Servidores

I. SECRETÁRIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E SERVIDORES DA SEPLAN, SEFAZ E TCE/AP

1. Qual a avaliação sobre sua efetividade dos 10 critérios da lei anterior da cota parte (Lei nº 322/96) no engajamento dos municípios nas respectivas políticas públicas?
2. Com a alteração da Lei Complementar nº 120, de 02/12/2019, qual sua perspectiva sobre os efeitos no engajamento dos municípios para priorização da educação, considerando a elevação de 2,6% para 18% no critério educacional?
3. Qual a sua percepção sobre as fragilidades da LC nº 120/19?
4. Qual a sua percepção sobre os avanços trazidos pela LC nº 120/19?

II. SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E AMEAP

1. Você conhece o funcionamento da cota parte do ICMS aos municípios e os 10 critérios anteriores estabelecidos pela Lei nº 322/96?
2. Qual a avaliação sobre o engajamento dos municípios nas respectivas políticas públicas relacionadas aos 10 critérios anteriores?
3. Houve a alteração da cota parte do ICMS promovidas pela Lei Complementar nº 120, de 02/12/2019. Qual sua perspectiva sobre os efeitos da nova lei no engajamento dos municípios para priorização da educação, considerando a elevação de 2,6% para 18% no critério educacional?
4. Qual a sua percepção sobre as fragilidades da LC nº 120/19?
5. Qual a sua percepção sobre os avanços trazidos pela LC nº 120/19?