

A distribuição de recursos do ICMS municipal em Alagoas por critérios educacionais: indicadores de qualidade na educação

Wellyngton Chaves Monteiro da Silva

Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), Maceió/AL – Brasil

Karla de Oliveira Santos

Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), São Miguel dos Campos/AL – Brasil

Resumo

O ICMS é o principal imposto arrecadado pelos estados e uma das principais fontes de recursos para investimentos nas ações sociais de sua competência, como a educação. Parte de sua arrecadação é repartida entre os municípios, podendo ocorrer sob diferentes critérios, incluindo o uso de índices educacionais, como o IDEB. Este trabalho tem como objetivo compreender como se dá o processo de repartição do ICMS entre os municípios alagoanos a partir de critérios educacionais. A metodologia do trabalho tem uma abordagem qualitativa, através do levantamento bibliográfico e de normas legais que subsidiarão a análise e as discussões em torno da temática. A utilização desses indicadores teria como objetivo “incentivar” os investimentos na educação e a melhoria da qualidade do ensino, garantindo uma suposta distribuição justa entre os municípios. Isso favorece a disputa por esses recursos, estimulando a competitividade e o ranqueamento, pautados numa suposta qualidade da educação.

Palavras-chave: **Política Pública Educacional. Financiamento da Educação. Qualidade da Educação. Indicadores Educacionais.**

The distribution of municipal ICMS resources in Alagoas by educational criteria: indicators of quality in education

Abstract

The ICMS is the main tax collected by the states and one of the main sources of funds for investments in social actions under their competence, including education. Part of its collection is divided among the municipalities, and may occur under different criteria, including the use of educational indexes, such as the IDEB. This work aims to understand how the ICMS distribution process takes place among the municipalities of Alagoas based on educational criteria. The methodology of the work has a qualitative approach, through the bibliographic survey and norms that will support the analysis and discussions around the theme. The use of these indicators would aim to “encourage” investments in education and the improvement of the quality of education, ensuring a supposed fair distribution among municipalities. This favors the dispute for these resources, stimulating competitiveness and ranking, based on a supposed quality of education.

Keywords: **Educational Public Policy. Funding of Education. Quality of Education. Basic Education.**

La distribución de recursos del ICMS municipal en Alagoas por criterios educativos: indicadores de calidad en la educación

Resumen

El ICMS es el principal impuesto recaudado por los estados y una de las principales fuentes de recursos para inversiones en acciones sociales de su competencia, como la educación. Parte de su recaudación se reparte entre los municipios, pudiendo ocurrir bajo diferentes criterios, incluido el uso de índices educativos como el IDEB. Este trabajo tiene como objetivo comprender cómo se da el proceso de reparto del ICMS entre los municipios alagoanos a partir de criterios educativos. La metodología del trabajo tiene un enfoque cualitativo a través del levantamiento bibliográfico y de normas legales que subsidiarán el análisis y las discusiones en torno a la temática. La utilización de estos indicadores tendría como objetivo "incentivar" las inversiones en educación y la mejora de la calidad de la enseñanza, garantizando una supuesta distribución justa entre los municipios. Lo que favorece la disputa por estos recursos, estimulando la competitividad y la clasificación basada en una supuesta calidad de la educación.

Palabras clave: **Política Pública Educacional. Financiación de la Educación. Calidad de la Educación. Indicadores Educativos.**

Considerações Iniciais

A educação tem se confirmado como caminho para o desenvolvimento socioeconômico dos países. Contudo, os investimentos em educação têm se constituído, historicamente, em um campo de constante disputa e de luta, que envolve melhores condições de salário, de cumprimento dos planos de cargos e carreiras dos profissionais da educação, de investimentos em infraestrutura e equipamentos, recursos para a permanência dos estudantes na escola com uma formação integral, entre outros fatores, tudo isso em prol da almejada qualidade da educação.

A qualidade da educação, nesse contexto, é um dos fatores de maior visibilidade e discussão, tanto por sua complexidade conceitual e pragmática, quanto pela necessidade de se caracterizar e, portanto, efetivamente ser alcançada. Como afirmam Dourado e Oliveira (2009), é um conceito polissêmico e multifatorial, que não se circunscreve a médias, mas é um processo complexo e dinâmico, permeado por dimensões intra e extraescolares.

Diante desse cenário e na contramão do que especialistas apontam acerca dessa temática, buscam-se mecanismos para se "mensurar" e "quantificar" essa qualidade, muitas das vezes envolvendo conceitos abstratos ou, ainda, elementos enviesados ou que muito parcialmente contribuiriam com o alcance dessa tal qualidade educacional, fortemente marcada por uma gestão de resultados. Especialmente quando tais instrumentos envolvem fatores econômicos ou financeiros, a exemplo do repasse de recursos em função desse mecanismo de gestão de resultados, que estabelece métricas a serem cumpridas, regulando os sistemas públicos de ensino, pautados na eficácia, eficiência, competitividade e no alcance de bons desempenhos.

É nesse contexto que muitos estados brasileiros, pautados na discricionariedade atribuída pela Constituição Federal de 1988, definem critérios específicos para a repartição

de uma parcela da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) aos municípios, fundamentados na melhoria de indicadores educacionais. Nesse sentido, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) tem sido o indicador mais valorado na definição de critérios que tomam como base essa melhoria na qualidade.

No estado de Alagoas, particularmente, surge o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL), definido como uma composição do IDEB do município com relação aos demais e, em função da sua elevação, estaria configurada uma suposta melhoria da qualidade educacional como resultado de maiores esforços de investimentos por parte de cada ente federativo. Seria uma tentativa de oferecer condições “justas” e “meritocráticas” de repartição do ICMS que cabe aos municípios, favorecendo a competição e o acirramento da luta por melhorias na educação do estado, pautadas em performatividades e responsabilização unilateral dos sistemas municipais de educação.

A metodologia desse trabalho parte de uma abordagem qualitativa, através do levantamento bibliográfico e de normas que subsidiarão a análise e as discussões em torno da temática, buscando compreender como se dá esse processo de repartição do ICMS entre os municípios, com a análise de documentos oficiais do estado de Alagoas que tratam sobre a relação entre ICMS e IQEAL.

Crítérios educacionais na repartição do ICMS entre os municípios

O ICMS é o principal imposto arrecadado pelos estados, e se constitui numa das principais fontes para investimentos em ações sociais, a exemplo da educação. Contudo, por mandamento constitucional, 25% da arrecadação é repartida entre os municípios de cada estado; da cota municipal, a parcela maior é dividida de acordo com o valor adicionado fiscal (VAF) em cada município e o restante pode ser repartido por diferentes critérios, entre eles o uso de resultados educacionais. Simões e Araújo (2019, p. 39) já apontavam em seu trabalho a potencialidade do ICMS como instrumento de política pública, uma vez que os mecanismos de transferência da cota-parte municipal do ICMS “permitem que critérios de repartição vinculados a resultados de políticas públicas sejam utilizados pelos estados na indução de melhorias sociais por intermédio da ação de seus municípios”. Os autores ainda destacam que a discricionariedade conferida pela Constituição Federal aos estados, na repartição do ICMS aos seus municípios, criou um mecanismo de indução de política pública, que pode ser pautado na melhoria de certos indicadores sociais, como é o caso da educação.

Assim, do ICMS arrecadado pelos estados e repassado aos municípios (25% do total), parte dele resultam de leis estaduais, definidas a partir da discricionariedade para a distribuição dessa parcela, e muitos condicionam o repasse à melhoria de indicadores educacionais, afinal de contas, como alertam Sasso, Varela e Righeto (2021, p. 4), “[...] governos estaduais podem alterar suas leis com o intuito de incentivar o desempenho municipal em determinadas áreas com base nos critérios estabelecidos para a distribuição dessa parcela”.

Nesse contexto, o índice educacional mais comumente utilizado nos critérios para a repartição do ICMS entre os municípios é o IDEB, que vem se definindo como o principal indicador educacional do país, constituindo-se em instrumento de monitoramento de uma suposta qualidade educacional. É calculado a partir da taxa de rendimento escolar (aprovação), que influencia no fluxo escolar e a composição entre a proficiência em

Matemática e Língua Portuguesa dos estudantes em avaliações externas de larga escala e as médias de desempenho da antiga Prova Brasil (hoje chamada de Prova Saeb).

Assim como apontado por Silva e Gonçalves (2020), cumprir com os níveis estabelecidos no IDEB indicaria esforços para melhorar a qualidade da educação básica, no entanto, como também é reforçado pelos autores, não dá para simplesmente reduzir qualidade da educação aos resultados obtidos “por meio de testes padronizados, de caráter instrumental e técnico, como fazem as perspectivas gerencialistas que adentram a educação” (Silva; Gonçalves, 2020, p. 57). Contudo, essa busca pela qualidade da educação relacionada aos melhores resultados do IDEB perpassa inúmeras discussões e posicionamentos nos meios educacionais, inclusive como critério para repasse do ICMS para municípios em muitos estados.

E é nesse contexto que as avaliações em larga escala impulsionam diversas iniciativas e ganham uma centralidade na implantação de políticas educacionais sob o viés neoliberal e gerencialista que mobiliza os municípios e cria uma cultura de resultados com a imposição de indicadores para angariar recursos públicos, numa perspectiva de qualidade de educação que legitima a competição e a mensuração de desempenhos, tanto dentro, quanto entre as redes e as escolas, tudo em busca do alcance das melhores posições no *ranking* das avaliações externas. Tal movimento pretende atender meramente necessidades e enfoques empresariais, negligenciando a realidade e o cenário das relações entre instituições e serviços públicos. Desta forma, faz-se imperioso que se compreenda e seja considerado o conceito e as condições que pavimentaram a definição de “qualidade da educação” que envolve o IQEAL e como tais preceitos vêm se disseminando e se consolidando nas estruturas da administração pública educacional do estado de Alagoas nos últimos anos, com destaque para os governos de Renan Calheiros Filho (MDB, 2015-2018 e 2019-2022), que inicia uma reforma gerencial pautada no discurso de inovação e modernização educacional. Tais políticas e medidas trazem uma responsabilização verticalizada para as escolas, através da criação de leis e metas que deverão ser cumpridas pelos gestores municipais.

Contribuindo com a discussão, Freitas (2018) afirma que a reforma empresarial na educação cria leis que passam a regulamentar os processos de responsabilização e a definir como o cumprimento ou não das metas afeta o acesso a recursos federais e locais, e definindo responsabilização para os gestores. E o que se verifica é que o IQEAL se insere nesse cenário por regulamentar padrões de qualidade a serem seguidos pelos sistemas municipais de ensino em troca da obtenção de recursos, provocando um “culto à nota mais alta” (Freitas, 2018, p. 81).

Não obstante, é importante destacar que os estados possuem legislação própria para estabelecer os critérios de como os índices educacionais definem a distribuição da parcela discricionária do ICMS entre os municípios. Em geral, buscam “premiar” com uma participação maior na arrecadação do imposto aqueles que apresentam os melhores índices, o que denotaria maiores esforços para o cumprimento dos critérios e métricas estabelecidas, tendo o IDEB um papel central nessa prática de incentivos pecuniários. Tal mecanismo teria como objetivo “incentivar” maiores investimentos na educação com a melhoria de sua qualidade.

A partir do exposto, Alagoas possui a Lei n.º 8.744/2022, que altera a legislação anterior, de 1997, com uma vinculação de 15% da cota municipal do ICMS, “mediante aplicação da relação percentual entre o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL) do município e o somatório dos índices do estado” (Alagoas, 2022a). E o Decreto n.º 85.568/2022

(Alagoas, 2022b), que regulamenta o IQEAL, o qual consiste numa composição pelo IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental de cada município e a variação nos últimos dois anos do indicador do IDEB publicados até o último dia do ano-base de apuração (Irffi et al., 2021, p. 173). No entanto, esse Decreto foi revogado com a publicação do Decreto n.º 91.401, de 30 de maio de 2023, que trouxe nova regulamentação na apuração do IQEAL.

Tal política de repartição pretende estimular os municípios a melhorarem os seus indicadores educacionais, pelo qual seriam agraciados com parcelas maiores da arrecadação do ICMS. Consistiria em um modelo meritocrático fundamentado na competição entre os municípios, oferecendo uma forma compreendida por estas políticas como justa, na distribuição desses recursos, desconsiderando os condicionantes internos e externos das escolas, que afetam diretamente em seus resultados educacionais.

É importante destacar que o IQEAL considera apenas os resultados dos anos iniciais, sendo um elemento estratégico considerado pelo estado de Alagoas, diante dos avanços significativos que o IDEB dos anos iniciais tem alcançado, estando os resultados dos anos finais do ensino fundamental e, especialmente os do ensino médio, aquém em comparação em nível regional e nacional, ainda sendo os gargalos na educação alagoana. Há um investimento nos corpos, nas mentes e nos discursos por parte dos municípios alagoanos para “motivar” os sujeitos nesse empreendimento, já que prioritariamente a oferta dos anos iniciais do ensino fundamental em Alagoas está sob a sua responsabilidade.

Tal contexto esbarra nas limitações adotadas para a definição e mensuração da qualidade, como conceito subjetivo e limitado às condições socio-históricas em que se pretende circunscrevê-la. Camargo *et al.* (2005, p. 204), ao considerarem os resultados de uma pesquisa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) que relacionava o levantamento do custo aluno/ano na educação básica e as condições para um ensino de qualidade, já apontavam o conceito de qualidade como bastante complexo e que envolveria múltiplas dimensões, “não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem, e muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos” (p. 204). Destacam ainda, que

[...] os insumos ou as condições para oferta de um ensino de qualidade são fundamentais para a construção de uma boa escola. Sobretudo se estiverem articuladas a dimensões organizativas e de gestão, que valorizem os sujeitos envolvidos no processo, os aspectos pedagógicos presentes no ato educativo e ainda, contemplem as expectativas dos envolvidos nas relações de aquisição dos saberes escolares significativos e na busca da conquista das diferentes possibilidades de trajetórias profissionais futuras (Camargo *et al.*, 2005, p. 204).

Destarte, além do conceito de qualidade de educação ser bastante complexo, controverso e suscitar inúmeras discussões, a utilização de indicadores que pretendam mensurar tal qualidade na definição de critérios de distribuição do ICMS aos municípios pode contribuir com o aprofundamento das desigualdades educacionais, especialmente se não forem desenvolvidas políticas que busquem reduzi-las, notadamente entre as regiões. Assim, ao se estabelecer indicadores educacionais padronizados e universalizantes como critérios para a repartição do ICMS, é indispensável o fomento de políticas que promovam a redução das desigualdades educacionais entre os municípios, e não o contrário, com a promoção de uma competição com critérios homogeneizantes, que invisibilizam dimensões socioeconômicas e culturais, como

apontam Dourado e Oliveira (2009), ao criticar o estabelecimento de parâmetros de qualidade em um cenário desigual e combinado que caracteriza a educação brasileira. Investigar a distribuição do ICMS aos municípios com base no IQEAL faz parte de um esforço para compreender como Alagoas se enquadra nesse contexto.

O caso do IQEAL no repasse do ICMS aos municípios alagoanos

O IQEAL é um indicador que possibilita o repasse de parcela do ICMS destinado aos municípios em função de melhorias na qualidade da educação. Foi instituído através da Lei Estadual n.º 8.234, de 10 de janeiro de 2020, que altera a Lei n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, sobre a parcela discricionária da quota-parte do ICMS que pertence aos municípios, definindo que deve ser de “5% (cinco por cento), mediante aplicação da relação percentual entre o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas, IQEAL do município e o somatório dos índices do Estado” (Alagoas, 2023b, p. 6). E na composição do IQEAL, a Lei define que será considerado o “IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental de cada município e a variação nos últimos 2 (dois) anos do indicador do IDEB publicados até o último dia do ano base de apuração”.

Já a Lei n.º 8.744, de 25 de agosto de 2022, altera novamente a Lei n.º 5.981/1997, estabelecendo que o percentual passa a ser de 15% (Alagoas, 2022a), e não mais os 5% anteriormente definidos. A regulamentação da apuração do IQEAL ocorre ainda neste mesmo ano, através do Decreto n.º 85.568, de 16 de novembro de 2022, onde dos 15% destinados aos municípios pelo critério do IQEAL, 5% será diretamente proporcional ao apurado do IDEB nos últimos dois anos, e os 10% restantes será “composto por indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos” (Alagoas, 2022b).

No mesmo mês, em novembro de 2022, a Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG) e a Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) emitem conjuntamente a Instrução Normativa n.º 10/2022 (Alagoas, 2022c), que disciplina a forma de apuração do IQEAL, nos termos da Lei n.º 5.981/1997 e do Decreto n.º 85.568/2022, detalhando minuciosamente a métrica de apuração, corrigindo inclusive, distorções nas fórmulas previstas no referido Decreto. Surgem diversos indicadores que contribuem com a definição do IQEAL, a exemplo do Contexto Socioeconômico, Indicador de Esforço Observado, Indicador de Proficiência Avaliada da Escola, Indicador relacionado às variáveis de Gestão Escolar da Escola, dentre outros que ainda exigem esclarecimento mais aprofundado pela comissão que os definiu. São 11 (onze) fórmulas que procuram estabelecer critérios para a definição do IQEAL como instrumento de repartição do ICMS aos municípios.

Em 2023 é instituído o Decreto n.º 91.401, de 30 de maio de 2023, que vem novamente regulamentar a apuração do IQEAL, revogando o Decreto anterior, n.º 85.568/2022. Esta norma define que na apuração do IQEAL será considerado “15% (quinze por cento) composto por indicadores de qualidade, acesso, permanência e melhoria nos resultados de aprendizagem e alfabetização, além de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos [...]” (Alagoas, 2023a). Simplifica o cálculo dos índices, os quais resultarão da relação percentual entre cada município e o total, a ser definido por instrução normativa conjunta entre SEDUC, SEPLAG e SEFAZ (Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas). Além disso, determina que o IQEAL será revisto anualmente,

buscando-se aprimorá-lo, devendo ocorrer uma revisão imediata após a divulgação do novo Plano Nacional de Educação (PNE 2024-2034).

A Instrução Normativa n.º 03/2023 (Alagoas, 2023c) é publicada na mesma edição do Diário Oficial em que o Decreto é publicado. Estabelece a nova metodologia de cálculo do IQEAL, inserindo novos indicadores em sua composição. São seis, com pesos definidos na Instrução Normativa: Índice de Qualidade da Alfabetização do município (IQA_i); Índice de Qualidade no quinto ano do Ensino Fundamental do município (IQF_i); Índice de Qualidade de Acesso e Permanência para o município (IQAP_i); tamanho da rede para o município (Tr_i); fator de aprendizagem considerando o fator socioeconômico do município (FSE_i); índice de aprovação de alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental do município (P_i).

Sendo assim, todas estas normativas legais que foram sendo instituídas e aperfeiçoadas nos últimos anos, com a inclusão de novos critérios que buscam estrategicamente alavancar os indicadores educacionais do estado de Alagoas, pautado em um discurso de qualidade educacional, a reduz em objeto quantificável através de métricas muitas vezes maiores em comparação às estabelecidas pelo INEP. Compreendemos, a partir de Dourado e Oliveira (2009), que a concepção de qualidade está baseada em uma concepção de mundo, de sociedade e de educação, evidenciando e definindo elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social. Qualidade social esta, que muito se difere do que tem se apresentado em Alagoas, com a importação de modelos empresariais para a educação pública através de ferramentas de vigilância e incentivos financeiros.

O IQEAL como mecanismo de *accountability* na educação alagoana

Os indicadores educacionais estão intimamente vinculados aos mecanismos de *accountability*, na perspectiva de como tem sido percebida na educação. Torna-se, portanto, inevitável concebê-la como um mecanismo de responsabilização, aliás, esta é uma das óticas sob as quais podemos encarar esse termo importado da língua inglesa. Afonso (2012) destaca que *accountability* na educação está pautada num processo constituído por três pilares: avaliação, prestação de contas e responsabilização. Ainda de acordo com o referido autor, o significado do vocábulo *accountability* poderá indicar uma perspectiva hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas que dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, que de forma autoritária responsabiliza as instituições escolares, as organizações e os indivíduos.

A perspectiva conservadora neoliberal também tem influenciado o significado do termo, reforçando consequências e formas autoritárias de responsabilização dos envolvidos no processo, o que reforça o caráter punitivo que lhe é associado e dificultando formas alternativas e avançadas de *accountability*. Como reforçam Dardot e Laval (2016), são instauradas técnicas de auditoria, vigilância e avaliação, visando aumentar o controle sobre os sujeitos e o bom desempenho individual, a partir de incentivos e motivações.

Assim é que, como destacado por Souza (2016, p. 88, com grifos do autor), após dialogar com as reflexões de Afonso (2012), a lógica predominante é a da “responsabilização no sentido negativo, ou seja, ‘culpabilizar’ as escolas, professores e alunos pela distância que o país ocupa nos *rankings* internacionais e pelo avanço lento diante da realização de exames”. Destaca, ainda, que as políticas educacionais brasileiras utilizam os resultados das

“avaliações por meio de publicação como forma de controle e planejamento”, num movimento de imposição de que tais resultados devem ser melhorados a cada ano, tanto para os sistemas públicos de ensino como para as escolas. Para Brooke (2006), as políticas de *accountability* são políticas de responsabilização, mediante as quais se tornam públicas as informações sobre o trabalho das escolas e consideram-se os gestores e outros membros da equipe escolar como corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição. Nesse sentido, destacamos que “há forte evidência de que essas políticas seguem um modelo de *accountability*” (Souza, 2016, p. 90, com grifos do autor), considerando *accountability* como responsabilização.

O IQEAL enquadra-se perfeitamente naquele modelo de política de repartição que busca estimular os municípios a melhorarem seus indicadores, criando um modelo de competição, de produtividade e de eficácia, a partir da mensuração de uma suposta qualidade da educação, que coloca especialmente os municípios mais pobres e com menos recursos em condições de evidentes desigualdades frente àqueles mais bem estruturados e com mais recursos financeiros. Para além dessas questões, ainda acrescentamos que há o estímulo na criação de padrões educacionais que extrapolam e impõem o alcance de metas educacionais, surgindo assim, sistemas próprios de avaliações externas, com sanções e premiações de acordo com as performances apresentadas em cada escola pública municipal, sob a égide da possível prestação de contas à sociedade. As escolas se veem imersas em um jogo de culpabilização e desmoralização do seu trabalho, distanciando-se de uma perspectiva de gestão democrática e de controle social, como elemento intrínseco à participação da comunidade escolar.

Conforme acrescenta Souza e Botler (2019, p. 80),

Os estados e municípios tendem a criar, cada um a sua maneira, padrões educacionais. Nesses padrões estão inclusos modelos avaliativos que muitas vezes tentam responder às exigências de um sistema de avaliação em larga escala, voltando suas atividades didáticas e pedagógicas para os índices e números, o que leva muitas instituições de ensino a trabalhar em cima de metas, do quantitativo e não do qualitativo. Diante do alcance desses índices e metas, o governo tem investido na política de premiação, o que gera o individualismo e a competitividade entre escolas do mesmo sistema de ensino, federal, municipal ou estadual.

Sendo assim, observamos que o IQEAL poderá propiciar o aprofundamento das desigualdades educacionais, especialmente quando ignorada a necessidade de políticas que visem minimizar tais distorções, enquadrando-se no que apontam Souza e Cabral Neto (2019) sobre os efeitos das políticas de *accountability* para a educação pública, que contribuem para o processo de privatização do sistema público de educação, a partir das assessorias de institutos e fundações privadas para a formação de professores e gestores escolares, produção de materiais pedagógicos, estímulo à competitividade, estabelecimento de ranqueamentos, pressionando escolas e provocando uma maior precarização do trabalho docente. Além da ameaça à gestão democrática, mecanismos de *accountability*, aumento da segregação socioeconômica no território e dentro da escola, corrupção na produção dos resultados escolares, entre outros.

Considerações finais

A discricionariedade constitucional na repartição do ICMS que cabe aos municípios tem favorecido mecanismos de repartição pautados em critérios educacionais. Tais mecanismos se constituem em instrumento de indução de políticas por parte dos estados aos seus municípios, uma vez que os impele a desenvolver ações em áreas estratégicas e, por conseguinte, através de caminhos muitas vezes pré-estabelecidos de forma autoritária e sem a participação dos entes na elaboração dos critérios definidos.

O IDEB tem se constituído em um indicador que mensuraria uma suposta qualidade na educação, e nesse sentido, o estado de Alagoas o incorpora na definição do IQEAL, o instrumento que tem como objetivo o ranqueamento dos municípios, a partir dos seus esforços no investimento em educação e melhoria de seus indicadores. Não obstante, importante destacar as condições de explícita desigualdade sob as quais os municípios concorrem e competem entre si, o que pode acirrar ainda mais tais distorções e favorecendo aqueles mais ricos e mais bem estruturados.

O IQEAL, como instrumento dessa política de repartição do ICMS, pretende estimular os municípios a melhorarem os seus indicadores, na perspectiva de um modelo “justo” e de bases “meritocráticas”, quando o que se observa é o risco do acirramento da competição entre os municípios que pode conduzir a fraudes visando a elevação de indicadores a todo custo, para abocanhar maiores parcelas do ICMS que lhes caberia. E na perspectiva da *accountability* em que se encontra inserido, o IQEAL acaba contribuindo com o cenário de responsabilização negativa, que incide sobre professores, gestores e estudantes das escolas dos municípios que não conseguem cumprir com as metas para aumentar a parte que lhes caberia na repartição do ICMS. Ou seja, parte da “culpa” pelo município receber tão pouco é distribuída para a comunidade escolar, em um processo de responsabilização unilateral que fragiliza os processos avaliativos, pensados exclusivamente para o alcance de metas e não como instrumento de avaliação institucional e de formulação de políticas públicas de estado que garantam uma qualidade social da educação alagoana, marcada historicamente pela negação de direitos e de profundas desigualdades sociais e educacionais.

O estado de Alagoas tem se destacado em âmbito nacional com o recebimento de premiações devido ao fato de alavancar nos últimos anos os indicadores relacionados ao IDEB. No entanto, devemos problematizar o sentido de qualidade assumido pelas políticas locais, visto que o estado ocupa o topo nacional do *ranking* de pessoas analfabetas, com 17,1% de sua população, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), divulgado em 2022, o que demonstra contrariedade ao objetivo a que se propõe o IQEAL, forjando uma qualidade da educação que não promove justiça social e cognitiva para os alagoanos e as alagoanas.

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471–484, 2012. ISSN: 0101-7330. DOI: 10.1590/S0101-73302012000200008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-73302012000200008&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 19 out. 2023.

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

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

ALAGOAS. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Instrução Normativa n.º 10/2022. Disciplina a forma de apuração do Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas – IQEAL, previsto na Lei Estadual n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, conforme dispõe o Inciso III, Art. 2º, do Decreto Estadual n.º 85.568, de 16 de novembro de 2022. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, 24 nov. 2022c.

ALAGOAS. Gabinete do Governador. Decreto n.º 91.401, de 30 de maio de 2023. Regulamenta a apuração do Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas – IQEAL, previsto na Lei estadual n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que dispõe sobre os critérios de distribuição do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias sobre a prestação de serviços de transportes, interestadual e intermunicipal, de comunicação – ICMS pertencente aos municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, 31 maio 2023a.

ALAGOAS. Gabinete do Governador. Lei n.º 8.234, de 10 de janeiro de 2020. Altera a Lei estadual n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, asseguradas aos municípios alagoanos, e dá outras providências. **Diário Oficial do estado de Alagoas**, Maceió, 20 out. 2023b.

ALAGOAS. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Instrução Normativa n.º 03/2023. Disciplina a forma de apuração do Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas – IQEAL, previsto na Lei Estadual n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, conforme dispõe o Inciso II, Art. 2º, do Decreto Estadual n.º 91.401, de 31 de maio de 2023. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, 31 maio 2023c.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006. ISSN: 0100-1574. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742006000200006>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742006000200006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 6 nov. 2023.

CAMARGO, Rubens Barbosa De; OLIVEIRA, João Ferreira De; GOUVEIA, Andréa Barbosa; CRUZ, Rosana Evangelista Da. A qualidade na educação escolar: dimensões e indicadores em construção. In: FARENZENA, Nalú (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas**: aportes de estudos regionais. 1. ed., Brasília, DF: INEP/MEC, 2005. p. 203-220.

Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/financiamento_da_educacao/custos_e_condicoes_de_qualidade_da_educacao_em_escolas_publicas_aportes_de_estudos_regionais.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo**: Ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. 416 p. ISBN: 978-85-7559-484-1.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira De. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos CEDES**, São Paulo, v. 29, p. 201-215, 2009. ISSN: 0101-3262, 1678-7110. DOI: 10.1590/S0101-32622009000200004. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/ccedes/a/Ks9m5K5Z4Pc5Qy5HRVgssjg/>. Acesso em: 25 abr. 2023.

FREITAS, Luiz Carlos De. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018. 160 p. ISBN: 978-85-7743-344-5.

IRFFI, Guilherme; SIMÕES, Armando; CARNEIRO, Diego; SILVA, Cristiano Da. Impacto educacional do mecanismo de repartição da quota-parte do ICMS com os municípios do estado do Ceará. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, Brasília, DF, v. 3, n. 4, p. 163-197, 2021. ISSN: 2763-5139. DOI: <https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4891>. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/4891>. Acesso em: 13 out. 2023.

SASSO, Maiara; VARELA, Patrícia Siqueira; RIGHETTO, Patricia. Distribuição da cota-parte do ICMS: como pode ser utilizada para promover melhores resultados na educação? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 26, p. e260071, 2021. ISSN: 1413-2478, 1809-449X. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782021260071>. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/rbedu/a/fYbk3FBsrw5qYkKw8zGrwQC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 out. 2023.

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

SIMÕES, Armando Amorim; ARAÚJO, Erika Amorim. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, Brasília, DF, v. 3, p. 48-48, 2019. ISSN: 2763-5139. DOI: <https://doi.org/10.24109/9786558010074.ceppe.v3a1>. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/3990>. Acesso em: 18 out. 2023.

SOUZA, Allan Solano. **Responsabilização na administração da educação**: a política de responsabilidade educacional como engrenagem de controle de resultados. 2016. 315 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/22697>. Acesso em: 27 out. 2023.

SOUZA, Allan Solano; CABRAL NETO, Antonio. Políticas de Accountability e suas configurações na educação brasileira. In: SOUZA, Débora Quetti Marques De; LEITE, Célio Rodrigues; SOUZA, Allan Solano; SILVEIRA, Rosilene de Fátima Koscianski Da (Org.). **Políticas, Práticas Educativas e Tecnologias na Educação**: desafios na contemporaneidade. 1. ed. Recife: EDUPE, 2019. p. 27-47.

SOUZA, Débora Quetti Marques De; BOTLER, Alice Miriam Happ. Nova Gestão Pública e Gerencialismo: racionalidades econômica nas políticas públicas para a gestão da educação. In: SOUZA, Débora Quetti Marques De; LEITE, Célio Rodrigues; SOUZA, Allan Solano; SILVEIRA, Rosilene de Fátima Koscianski Da (Org.). **Políticas, Práticas Educativas e Tecnologias na Educação**: desafios na contemporaneidade. 1. ed. Recife: EDUPE, 2019. p. 71-85.

Wellyngton Chaves Monteiro da Silva é Doutor em Educação. Professor Adjunto na Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), Campus VI – Edmilson de Vasconcelos Pontes. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0083643052888832>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8267-5850>
E-mail: wellyngton.silva@uneal.edu.br

Karla de Oliveira Santos é Doutora em Educação. Professora Adjunta da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), Campus IV – São Miguel dos Campos. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7995265157981192>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4954-8184>
E-mail: karla.oliveira@uneal.edu.br

Recebido em 19 de novembro de 2023

Aprovado em 11 de março de 2024

