

Lei de Incentivo à EDUCAÇÃO

Projeto de Lei 5/2021

**FÁBIO
OSTERMANN**
- DEPUTADO ESTADUAL RS -

Contexto educacional

O desenvolvimento social e econômico do Rio Grande do Sul passa, primeiramente, pelo enfrentamento de um grande desafio: melhorar a educação no estado.

De acordo com a teoria sobre a formação de capital humano, os primeiros anos de vida são fundamentais para a construção de habilidades.¹ Além disso, o processo de desenvolvimento é cumulativo e interativo, com o aprendizado contemporâneo sendo dependente das habilidades já adquiridas.

Por isso, é preocupante o resultado entregue pela educação pública no Rio Grande do Sul quando não atinge nenhuma das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no Ensino Fundamental.

Tendo em vista os resultados abaixo, fica evidente que a falha nos anos iniciais deste nível de ensino se aprofunda ainda mais nos anos finais e compromete o futuro tanto dos estudantes quanto do crescimento do estado.

Tabela 1: Nota da educação pública do Rio Grande do Sul no Ideb

Ideb	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
4ª série/5º ano							
Nota	4,5	4,7	5,1	5,4	5,5	5,6	5,8
Meta	4,2	4,5	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
8ª série/9º ano							
Nota	3,7	3,9	3,9	4,0	4,2	4,4	4,5
Meta	3,7	3,8	4,1	4,5	4,9	5,1	5,4

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Tal resultado é registrado mesmo em meio à expansão dos gastos com educação no Brasil, o qual é superior à média dos gastos na área pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.²

Isso reforça a já bem estabelecida evidência de que a expansão dos gastos em educação não necessariamente

se traduz em maior aprendizado dos alunos.³

Assim, mesmo que seja ampliada a escolaridade média da população, a qualidade não responde significativamente ao simples aumento do montante investido na área.⁴

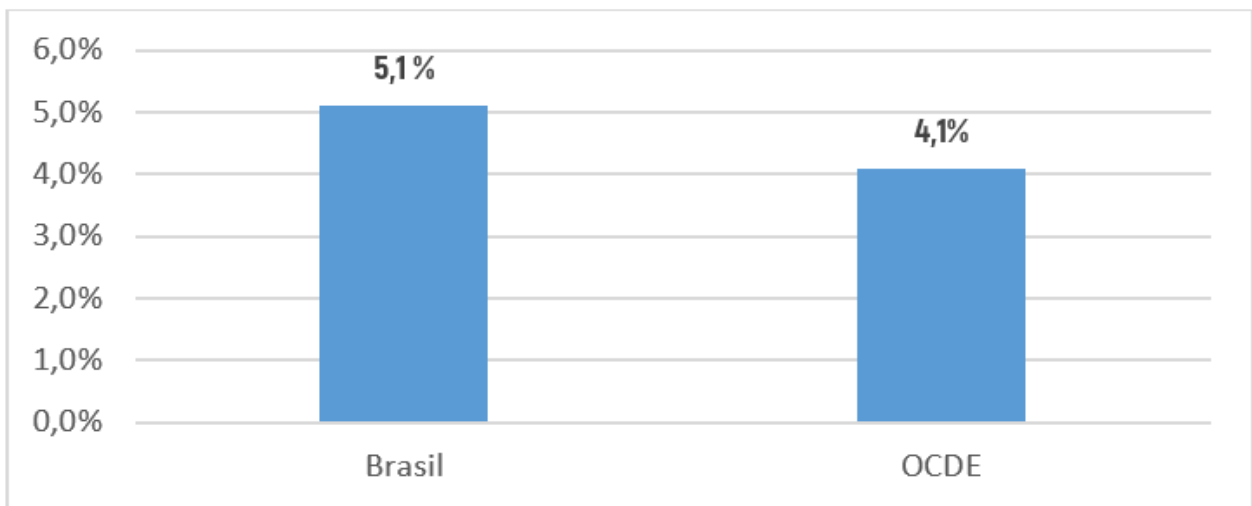
¹ Cunha e Heckmann, 2007

² OCDE, 2020

³ Panassol, 2020

⁴ Monteiro, 2015

Figura 1: Gasto público com educação no Brasil e OCDE em 2017



Estratégias para incentivar o avanço educacional

De todo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) arrecadado pelos estados, a Constituição Federal de 1988 determina que 25% seja destinado aos municípios.

Conforme pode ser visto abaixo, vários estados brasileiros já adotam algum critério educacional para repartir este tributo, priorizando indicadores da área na divisão dos recursos.

Tabela 2: Estados que distribuem a cota-parte de ICMS segundo resultados educacionais

Estado	Legislação	Peso
Acre	Lei nº 3535/2019	14%
Alagoas	Lei nº 8234/2020	5%
Amapá	Lei nº 120/2019	18%
Ceará	Lei nº 14.023/2007, e Decreto nº 30.796/2011 estabelece a vinculação	18%
Minas Gerais	Lei nº 18.030/2009	2%
Pernambuco	Lei nº 16.616/2019	Aumento gradativo até atingir 18% em 2026
Sergipe	Lei nº 8.628/2019	18%

O caso mais emblemático é do Ceará, que aprovou este mecanismo em 2007. A nova regra entrou em vigência em 2009, tal que, em uma década, as notas médias do Ensino Fundamental aumentaram em quase 50%.

É por isso que, no período, o estado nordestino subiu sete posições na comparação das médias do Ideb para o Ensino Fundamental, enquanto o Rio Grande do Sul caiu duas.

Tabela 3: Nota da educação pública do Ceará no Ideb

Ideb	2009	2011	2013	2015	2017	2019
4ª série/5º ano						
Nota	4,1	4,7	5,0	5,7	6,1	6,3
Meta	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8	5,1
8ª série/9º ano						
Nota	3,6	3,9	4,1	4,5	4,9	5,2
Meta	3,3	3,6	4,0	4,3	4,6	4,8

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Esta é uma das razões para o Ceará ser objeto de estudos para identificar se, de fato, houve mudança no aprendizado e fluxo escolar dos alunos.

Dentre os resultados, nota-se que tal estratégia é efetiva não somente para melhorar os indicadores escolares tanto nos municípios que ganham ou perdem recursos, mas também para reduzir o hiato entre os mesmos.⁵

Isto é, aqueles que ficam em pior situação orçamentária reagem mais fortemente ao incentivo e, com isso, mitigam a desigualdade educacional.

Situação similar ocorre quando é considerado o nível de repasses aos municípios, uma vez que, embora os mais pobres ainda tenham resultados inferiores aos registrados pelos mais ricos, passam a ter uma maior

variação positiva no desempenho.

A consequência é um aumento no aprendizado dos estudantes, o que vai se refletir ao longo de sua vida por meio de um salário maior.⁶

Tendo isso em vista, a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), trouxe um importante avanço para a educação brasileira ao estabelecer que as legislações estaduais passem a considerar critérios educacionais para o rateio do ICMS.

De acordo com o Art. 158, no mínimo, 10 pontos percentuais devem ser distribuídos com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e equidade.

⁵ Brandão, 2014

⁶ Carneiro e Irffi, 2018

Tal mudança tem prazo fatal para ocorrer: até dois anos a contar da data de promulgação da Emenda Constitucional.

Isso faz com que os estados mencionados acima saiam na frente ao já considerarem aspectos educacionais para fazer o rateio de ICMS. Contudo, o Rio Grande do Sul

ainda tem regramento defasado e que precisa endereçar as novas exigências.

Para atender a exigência federal e fomentar a melhoria da educação no estado, a partir dos fatores descritos, protocolamos o Projeto de Lei 5/2021, que atualmente tramita na Assembleia Legislativa.

PL de Incentivo à Educação no Rio Grande do Sul

Atualmente, a distribuição do ICMS no Rio Grande do Sul é feita de acordo com o Valor Adicionado Fiscal (75%), população (7%), área (7%), número de propriedades rurais (5%), produtividade primária (3,5%), inverso do Valor Adicionado Fiscal (2%), e pontuação no Programa de Integração Tributária (0,5%).

Já o PL 5/2021 buscar mudar a legislação sobre o repasse do ICMS aos municípios para torná-la indutora de qualidade da educação.

Isto ocorre pela introdução de um critério correspondente a 10% da

cota-parte que estará relacionado, principalmente, ao resultado no Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (Saers).

O exame passará a ser realizado anualmente após a aprovação da presente proposta, para mensurar a evolução dos resultados RS afora.

Com a medida em vigor, o Valor Adicionado Fiscal será reduzido ao patamar de 65%, mudança que tem amparo na Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.

Tabela 4: Critérios para distribuição da cota-parte do ICMS com o PL 5/2021

Critério	Peso
Valor Adicionado Fiscal	65%
Área	7%
População	7%
Número de propriedades rurais	5%
Produtividade primária	3,5%
Inverso do Valor Adicionado Fiscal	2%
Programa de Integração Tributária	0,5%
Índice de Qualidade Educacional	10%

O Índice de Qualidade Educacional é desenhado de modo a considerar os diferentes problemas que se deseja

atacar e o que as evidências dizem a respeito, como pode ser visto abaixo:

Tabela 5: Características do Índice de Qualidade Educacional do Rio Grande do Sul

Aprendizado (95%)				Fluxo Escolar (5%)	
2º ano do Ensino Fundamental (70%)		6º ano do Ensino Fundamental (25%)		Aprovação (2%)	Permanência na escola (3%)
Peso para o nível (40%)	Peso para a evolução (60%)	Peso para o nível (40%)	Peso para a evolução (60%)		

Logo, é atribuído um maior peso para o aprendizado nos anos iniciais do Ensino Fundamental. A motivação é a literatura sobre a formação de capital humano, a qual aponta que o desenvolvimento se dá em um processo cumulativo ao longo da vida, fazendo com que os benefícios sejam sentidos em todas as etapas da educação.

O Índice de Qualidade Educacional também estará atrelado a uma maior resposta nos repasses de acordo com a evolução no aprendizado das redes municipais do que com o nível no qual se encontram.

Procedendo desta forma, são privilegiados os municípios que partem de um nível educacional precário, mas que podem ter ganho na distribuição do ICMS caso implementem práticas



Ensino Fundamental é definidor na formação de capital humano qualificado

Foto: Rovena Rosa/Agência Brasil

efetivas para melhorar seus resultados no Saers.

Além disso, o fluxo escolar é endereçado com peso de 5% do Índice de Qualidade Educacional. As medidas que guiarão este componente do indicador serão as taxas de aprovação e frequência escolar ao longo de todo

o Ensino Fundamental e recebem um menor peso do que os parâmetros de aprendizado por dois motivos.

O primeiro deles tem relação com o potencial para melhorar estes indicadores através do próprio avanço no desempenho dos alunos.

O segundo aspecto motivador é evitar o incentivo às práticas fraudulentas para melhorar os índices de aprovação e permanência na escola.

Tomando o conjunto destes aspectos e alterações marginais no Índice de Participação dos Municípios (IPM), é possível afirmar que o PL 5/2021 é guiado pelas melhores práticas e

evidências registradas no país.

Porém, não é desconsiderado o contexto no qual o Rio Grande do Sul está inserido quando não são alterados os demais critérios para a distribuição da cota-parte de ICMS.

Deste modo, evita-se desequilíbrios exacerbados em relação aos repasses atuais, ao passo que o foco passa a estar em uma visão de futuro, onde a educação é prioridade e será a chave para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul. ■



Projeto de Lei, quando aprovado, irá premiar boas iniciativas e abrir espaço para a inovação nos métodos de ensino na educação municipal.

Foto: Freepik

Referências

BRANDÃO, J. B. **O rateio de ICMS por Desempenho de Municípios no Ceará e seu Impacto em Indicadores do Sistema de Avaliação da Educação**. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 87 f., 2014.

CARNEIRO, D.; IRFFI, G. **Políticas de Incentivo à Educação no Ceará: Análise Comparativa das Leis de Distribuição da Cota-Parte do ICMS**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.

CUNHA, F.; HECKMAN, J. **The Technology of Skill Formation**. American Economic Review, 97(2), p. 31-47, 2007.

MONTEIRO, J. **Gasto Público em Educação e Desempenho Escolar**. Revista Brasileira de Economia, 69 (4), p. 467-488, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance**. Country Note: Brazil, 2020.

PANASSOL, P. E. **Gastos Educacionais e Desempenho Escolar: Evidências a partir do IDEB-2015 em Município do Rio Grande do Sul**. A Economia em Revista, v. 28, n. 1, p. 66-77, 2020.