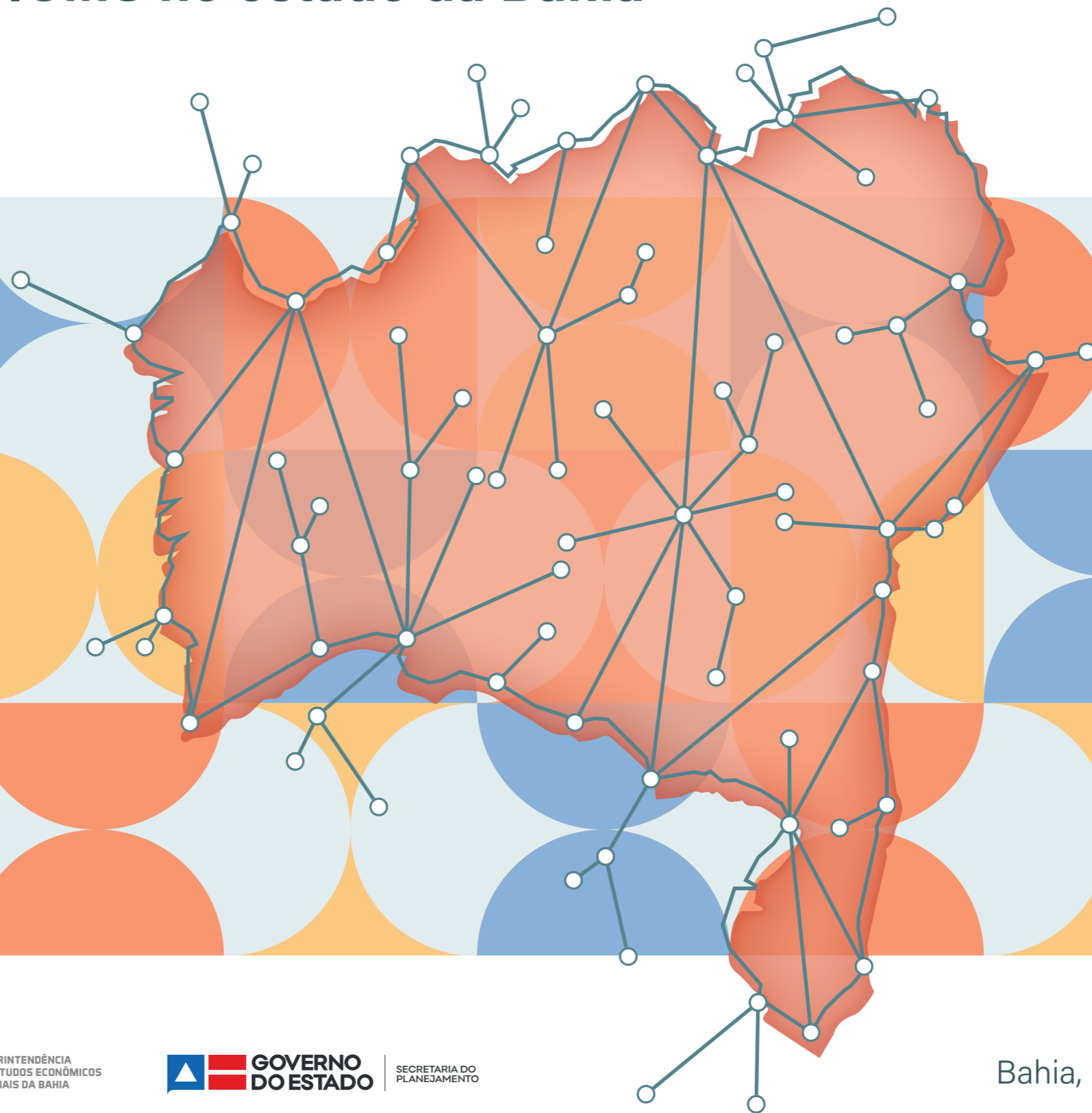


Estudo para alteração dos critérios de distribuição do ICMS no estado da Bahia



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

Conselheiro Presidente Marcus Vinicius de Barros Presidio
Conselheiro Vice-presidente Antonio Honorato de Castro Neto
Conselheiro Corregedor Gildásio Penedo Filho
Conselheiro Pedro Henrique Lino de Souza
Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo
Conselheira Carolina Matos Alves Costa
Conselheiro João Evilásio Vasconcelos Bonfim

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

Antônio Tarciso Carvalho

NÚCLEO DE ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Patrícia Saback

SUPERINTENDÊNCIA TÉCNICA

José Raimundo Bastos de Aguiar

5ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO (CCE)

Israel Santos de Jesus

EQUIPE TÉCNICA

Conselheira Carolina Matos Alves Costa
Aline Kazuko Sonobe (TCE)
Gabriel Ferreira da Fonseca (TCE)
Maria Aparecida Silva de Menezes (TCE)
Raimundo Ferreira Mercês (TCE)
Thaiz Silveira Braga (TCE)
Mariana Santos Coutinho da Silva (TCM)

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

Rui Costa

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO

Cláudio Ramos Peixoto

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI)

José Acácio Ferreira

DIRETORIA DE INDICADORES E ESTATÍSTICA (DISTAT)

Armando Affonso de Castro Neto

COORDENAÇÃO DE ESTATÍSTICA (COEST)

Urandi Roberto Paiva Freitas

COORDENAÇÃO DE CONTAS REGIONAIS E FINANÇAS PÚBLICAS (COREF)

João Paulo Caetano Santos

EQUIPE TÉCNICA

Armando Affonso de Castro Neto (Economista – Distat/SEI)
Alex Gama Queiroz dos Santos (Economista – Distat/SEI)
Antoniél Pinheiro de Barros (Estatístico – Distat/SEI)
João Gabriel Rosas Vieira (Economista – Distat/SEI)
Poliana Peixinho (Administradora – Distat/SEI)

APOIO TÉCNICO

Antonio Marcos Barreto Silva (Economista – Seplan)

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO DE DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES (CODIN/SEI)

Marília Cavalcante Reis

EDITORIA-GERAL

Luzia Luna Pamponet (Codin/SEI)

EDITORIA DE ARTE / EDITORAÇÃO

Ludmila Nagamatsu (Codin/SEI)

PROJETO GRÁFICO / CAPA

Vinicius Luz (Codin/SEI)

NORMALIZAÇÃO

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa (Cobi/SEI)
Patrícia Fernanda Assis da Silva (Cobi/SEI)
Neuza Adorno Farias (GEBID/TCE)

REVISÃO DE LINGUAGEM

Marcos Navarro (Ascom/TCE)

Esta é uma publicação realizada pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia em parceria com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), autarquia da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. É permitida a reprodução dos textos e dos dados contidos na publicação, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B151

Bahia. Tribunal de Contas do Estado.
Estudo para alteração dos critérios de distribuição do ICMS no estado da Bahia. Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA). Salvador : TCE/BA, 2022.
55 p.

1. Educação – ICMS. 2. Bahia. 3. Título.

CDU 336.148(813.8)

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI)

Av. Luiz Viana Filho, 4ª avenida, 435, 2º andar, CAB

CEP 41745-002, Salvador - Bahia

Tel.: 55 (71) 3115-4704 - www.sei.ba.gov.br

LISTA DE QUADROS, FIGURAS, GRÁFICOS, TABELAS E DIAGRAMAS

Quadro 1 – Diferenças e semelhanças da distribuição de recursos por critérios de desempenho educacional entre ICMS Educacional e o Novo Fundeb

Quadro 2 – Participação dos componentes no IPM para os 61 Municípios que não receberam a Parte Iguatária - 2019

Quadro 3 – Distribuição dos três maiores municípios com ganhos e perdas considerando a simulação de fixação do IDEB 2019/2017 e resultados apresentados para o IDEB 2019

Quadro 4 – Resultados do modelo proposto para municípios selecionados

Quadro A1 – Síntese dos indicadores

Figura 1 – Repartição do ICMS na Bahia (anterior à EC 108/2020)

Figura 2 – Repartição do ICMS estabelecida pela EC 108/2020

Figura 3 – População da Bahia – 2019

Figura 4 – Modelo atual (critérios de repasses) do IPM - 2019

Gráfico 1 – Percentual médio dos impostos próprios sobre Receitas Correntes por Grupos de Municípios – Bahia – 2019

Gráfico 2 – Percentual Médio do FPM sobre as Receitas Correntes por Grupo de Municípios – Bahia – 2019

Gráfico 3 – Percentual Médio de Repasses de ICMS sobre as receitas Correntes por Grupo de Municípios – Bahia – 2019

Gráfico 4 – Cumprimento dos limites constitucionais na área de Educação (25%) e FUNDEB (60%) pelos Municípios – Bahia – 2019

Gráfico 5 – Distribuição das 15 maiores variações dos Índices de Valor Adicionado ponderado, por município do estado da Bahia – 2011-2019

Gráfico 6 – Distribuição dos 15 maiores Índices de Valor Adicionado ponderado - por município do estado da Bahia – 2011-2019

Gráfico 7 – Distribuição percentual dos componentes do IPM – 2019 nos 17 municípios baianos mais dependentes (acima de 90%) do componente IVA - ponderado

Gráfico 8 – Distribuição percentual dos componentes do IPM – 2019 nos 12 municípios baianos mais dependentes (acima de 50%) do componente Área.

Gráfico 9 – Distribuição percentual dos componentes do IPM – 2019 nos 15 municípios baianos mais dependentes (acima de 27%) do componente do índice da População.

Gráfico 10 – Distribuição percentual dos componentes do IPM – 2019 nos 18 municípios baianos mais dependentes (acima de 60%) do componente da parte igualitária.

Gráfico 11a – Distribuição percentual das contribuições do componente Índice do Valor Adicionado (Ponderado) no Índice de Participação dos Municípios (IPM) – Bahia – 2019

Gráfico 11b – Distribuição percentual das contribuições do componente Índice de Área nos Municípios proveniente do Índice de Participação do Município (IPM) – Bahia – 2019

Gráfico 11c – Distribuição percentual das contribuições do componente Índice da Parte Igualitária nos Municípios proveniente do Índice de Participação do Município (IPM) – Bahia – 2019

Gráfico 11d – Distribuição percentual das contribuições do componente Índice de População nos Municípios proveniente do Índice de Participação do Município (IPM) – Bahia – 2019

Gráfico 12 – Histograma dos resultados do INSE – 2019 para os 417 Municípios, conforme os níveis estabelecidos

Gráfico 13 – Histograma dos resultados do IDEB Anos Iniciais – 2019 para os 417 Municípios, conforme os níveis estabelecidos

Gráfico 14 – Histograma do percentual de Municípios que atingiram a Meta do IDEB Anos Iniciais – 2019 em seu Município

Gráfico 15 – Histograma dos resultados do IDEB Anos Finais – 2019 para os 417 Municípios, conforme os níveis estabelecidos

Gráfico 16 – Histograma do percentual de Municípios que atingiram a Meta do IDEB Anos Finais – 2019 em seu Município

Gráfico 17 – Percentual de participação do IVA-Ponderado e agregado com os demais componentes no IPM atual (índice de Área, Índice de População e Índice da parte Igualitária) – 2019

Gráfico 18 – % de participação do I.DSP e agregado com os demais componentes do IPM (índice de Área, Índice de População e Índice da parte Igualitária) – 2019.

Gráfico 19 – Gráfico de Perdas e Ganhos monetários diante do efeito do novo modelo do IPM convergindo-se apenas o IDEB para o ano 2019/2017

Tabela 1 – Medidas resumo do percentual da dependência dos componentes do IPM – 2019

Diagrama 1 – Diagrama do IPM atual e novo Modelo do IPM

Diagrama 2 – Ponderações do componente para o Desempenho da Educação ao nível 10% para o IPM

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§	Parágrafo	IDEPE	Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco	PEE/BA	Plano Estadual de Educação da Bahia
ART.	Artigo	INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	PGDAS-D	Programa Gerador do Documento de Arrecadação do Simples Nacional-Declaratório
BA	Bahia	INSE	Índice de Nível Socioeconômico dos Alunos	PIB	Produto Interno Bruto
CF/1988	Constituição Federal de 1988	IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
CNAE-FISCAL	Classificação Nacional de Atividades Econômico-Fiscais	IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará	PNE	Plano Nacional de Educação
CPRH	Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos	IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados	PPA	Plano Plurianual Participativo
CS-DMA	Cédula Suplementar da Declaração e Apuração Mensal	IPM	Índice de Participação dos Municípios	PSF	Programa Saúde na Família
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais	IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano	RMS	Região Metropolitana de Salvador
DA SN SIMEI	Declaração Anual do Simples Nacional Microempreendedor Individual	IQE	Índice Municipal de Qualidade Educacional	SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
DEFIS	Declaração de Informações Socioeconômicas e Fiscais	IQM	Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente	SAEPE	Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco
DF	Distrito Federal	IQS	Índice Municipal de Qualidade da Saúde	SEFAZ	Secretaria da Fazenda
DMA	Declaração e Apuração Mensal	IR	Imposto de Renda	SEPLAN	Secretaria do Planejamento
DMD	Declaração da Movimentação de Produtos com ICMS Diferido	ISS	Imposto Sobre Serviços	SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
EC	Emenda Constitucional	ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos	SERES	Secretaria Executiva de Ressocialização
EI/EF	Educação Infantil (EI), Educação Fundamental (EF)	IVA	Índice de Valor Adicionado	TCE/BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
FPM	Fundo de Participação dos Municípios	LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	TCM/BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
FUNASE	Fundação de Atendimento Socioeducativo	LGBTQI+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer e Intersexuais	TLM	Taxa Líquida de Matrícula
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação	MEC	Ministério da Educação	UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	MEI	Microempreendedor Individual	UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços	Nº	Número	VAF	Valor Adicionado Fiscal
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica	P.	Página		
		P.P.	Pontos Percentuais		
		PEE	Plano Estadual de Educação		

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5	PROPOSTA DE AJUSTE DO IPM	36
INTRODUÇÃO	6	NOVO MODELO DE COMPOSIÇÃO DO IPM	36
EXEMPLOS DE MODELOS ESTADUAIS DE REPARTIÇÃO DO ICMS	9	Proposta de pesos para os componentes definidos	37
ECONOMIA, POPULAÇÃO E ARRECADAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BAIANOS	13	CENÁRIOS DOS NOVOS COMPONENTES CONFORME EC N° 108/2020	38
ASPECTOS DA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BAIANOS	15	Resultados do Inse dos Municípios	39
ESTRUTURA ATUAL DO MODELO DE DISTRIBUIÇÃO DO ICMS ENTRE OS MUNICÍPIOS BAIANOS	18	Resultados do IDEB dos Municípios	40
ATUAL CRITÉRIO PARA REPARTIÇÃO DO ICMS NA BAHIA	18	PARTICIPAÇÃO DOS COMPONENTES DO IPM: COMPARADO O ATUAL E O PROPOSTO	42
Índice de Valor Adicionado Ponderado (IVA - à 75,0%)	19	SIMULANDO EFEITO DO IDEB NO MODELO	43
Índice de Área (I.área à 7,5%)	22	CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
Índice de População (I.População à 10,0%)	23	REFERÊNCIAS	47
Índice de Parte Iguitária (I.PI à 7,5%)	23	APÊNDICE A: VISÃO METODOLÓGICA DE POSSÍVEIS INDICADORES DE DESEMPENHO DE EDUCAÇÃO	52
ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (IPM) E AS COMPOSIÇÕES	25	APRENDIZAGEM	52
CONCEITOS DE “EQUIDADE” E “NÍVEL SOCIOECONÔMICO”		ACESSO	52
CONSTANTES DA EC N° 108/2020	28	CONDIÇÕES DE OFERTA EDUCACIONAL	52
DO CONCEITO DE “EQUIDADE”	28	APÊNDICE B: RESUMO DOS COMPONENTES DO IPM	55
DO CONCEITO DE “NÍVEL SOCIOECONÔMICO”	32		
COMPONENTES SELECIONADOS PARA ADESÃO À EC N° 108/2020	33		
Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse)	33		
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	33		
Limitações quanto à utilização do IDEB	34		

APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em parceria com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), traz o presente estudo em torno da distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aos municípios baianos a partir da introdução dos critérios de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade na educação, conforme determinado pela Emenda Constitucional nº 108 de 26 de agosto de 2020.

O ICMS é de competência estadual, porém tem percentual de sua arrecadação repartido entre os entes municipais, cuja atual distribuição no estado da Bahia leva em consideração a movimentação econômica, a população e a área geográfica dos municípios. Contudo, de acordo com a citada Emenda Constitucional, os estados tem prazo de 2 (dois) anos, contados da data da promulgação da Emenda, para aprovar lei estadual que observe os critérios nela fixados.

Ciente da competência do Poder Executivo na promoção da alteração legislativa, este Tribunal traz o tema a lume face as suas prerrogativas constitucionais, em especial na sua responsabilidade por calcular as cotas dos impostos repassados pelo estado aos municípios (Constituição da Bahia, art. 95, inciso I, alínea a). Registre-se que, quando possível, foram uti-

lizados os dados relativos a 2019, buscando evitar os reflexos inerentes às medidas de isolamento social devido à pandemia, classificação pela Organização Mundial de Saúde (OMS), do Coronavírus (Covid-19).

Ressaltamos que o presente trabalho não seria possível sem o apoio técnico da SEI (Termo de Cooperação Técnica n.º 02/2020), autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan/BA), cuja competência é coordenar e executar atividades de produção, análise e disseminação das informações de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessárias ao conhecimento da realidade física, social e econômica do estado. O labor dos técnicos da SEI foi imprescindível para a análise socioeconômica da Bahia e de seus municípios, bem como na elaboração dos cenários que estão expostos neste texto.

INTRODUÇÃO

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é definido na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no art. 155, inciso II, como o imposto que incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

Trata-se do imposto de maior arrecadação do Brasil (BRANDÃO, 2014), com finalidade precipuamente fiscal. Porém há permissão constitucional para que tenha viés seletivo, tendo incidência mais elevada de acordo com o grau de essencialidade das mercadorias e dos serviços, o que termina por lhe conferir caráter extrafiscal.

A competência para a instituição do ICMS foi atribuída aos estados. No entanto, a própria Constituição Federal fixou a necessidade de redistribuição de parcela desse imposto arrecadado aos municípios. A transferência surge como medida para reduzir desigualdades verticais (entre entes de diferentes níveis federativos), bem como horizontais, entre os próprios municípios, de modo a permitir que estes tenham condições financeiras de prover serviços adequadamente à sua população.

No seu art. 158, inciso IV, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) dispôs que pertencem aos municípios **25% (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.

Em seu texto original, o parágrafo único do art. 158 previa que 3/4 do montante seriam repartidos na proporção do **valor adicionado** nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas nos respectivos territórios. A segunda cota, correspondente a 1/4 do montante, seria dividida de acordo com critérios definidos em **legislação estadual**.

No entanto, a partir de 26 de agosto de 2020, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108 (BRASIL, 2020), o parágrafo único do art. 158 passou a prever que as receitas de ICMS pertencentes aos municípios seriam repartidas conforme os seguintes critérios: a) **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; b) **até 35% (trinta e cinco por cento)**, de acordo com o que dispuser lei esta-

dual, 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.

Embora sem alteração do percentual de ICMS pertencente aos municípios (25%), a EC nº 108 (BRASIL, 2020) alterou a forma de distribuição, reduzindo para no mínimo 65% a parcela decorrente do valor adicionado ao imposto nos territórios e acrescentando para até 35% a parcela que será normatizada por lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10% com base em indicadores educacionais. Essa redistribuição de segundo nível 65/35, pelo texto constitucional, é uma escolha do ente federado estadual, tendo em vista o uso dos termos “mínimo” e “até”. Contudo o parâmetro de 10% deve ser obrigatoriamente observado.

Destaca-se que a alteração do art. 158 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) não se confunde com a distribuição de recursos realizada por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), embora seja possível identificar algumas semelhanças, conforme quadro comparativo.

Quadro 1 – Diferenças e semelhanças da distribuição de recursos por critérios de desempenho educacional entre ICMS Educacional e o Novo Fundeb

Diferenças		
	ICMS Educacional	Novo Fundeb
1	Regulamentação por lei estadual	Regulamentação por lei nacional
2	O critério de desempenho para distribuição dos recursos está relacionado ao ICMS pertencente aos municípios, no montante de 10% de até 35% da parcela autônoma	O critério de desempenho para distribuição dos recursos está relacionado a Complementação da União, no montante de 2,5% do mínimo de 23% de responsabilidade da União
3	A operação ocorre entre estados e municípios	A operação ocorre entre a União, estados, DF e municípios
4	O recurso pode ser utilizado livremente, inclusive em outras políticas públicas, fora da educação	O recurso só pode ser utilizado em manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma disciplinada nos arts. 70 e 71 da LDB
Semelhanças		
<ul style="list-style-type: none"> • Base constitucional; • Transferência automática dos recursos; • Utiliza critério de desempenho na educação para distribuição de recursos. 		

Fonte: Brasil (1988,1996b).
Elaboração: TCE/BA.

No Estado da Bahia, a regulamentação do ICMS e a definição dos critérios para repartição da sua arrecadação entre os municípios são feitas em diversas espécies normativas, que incluem desde a Constituição Estadual até atos normativos secundários, como decretos.

A Constituição do Estado da Bahia (BAHIA, 1989) dispõe que pertencem aos municípios, além dos tributos de sua competência, **25%** do produto da arrecadação do ICMS, inclusive as multas, juros e correções incidentes sobre o re-

ferido imposto. O parágrafo único do seu art. 153 ainda se encontra em consonância com o antigo texto da Constituição Federal anterior à Emenda 108 (BRASIL, 2020). Assim, dispõe que as parcelas de receitas pertencentes aos municípios serão creditadas conforme os seguintes critérios:

- três quartos, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios; e
- um quarto, de acordo com o disposto em lei, observado o limite máximo de vinte e cinco por cento cabível a qualquer município.

Observa-se, desde já, que a Constituição Estadual carece de adequação às novas disposições da Constituição Federal. Ressalta-se que a EC nº 108 (BRASIL, 2020) fixou prazo de **dois anos** para que os estados editem lei que trate do tema. Assim, para a observância dos comandos contidos na Emenda, será necessária revisão da Constituição Estadual, bem como edição de lei complementar estadual.

Atualmente, o art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 13 (BAHIA, 1997) dispõe que as parcelas referentes à participação dos municípios, de 25% (vinte e cinco por cento) no produto da arrecadação do ICMS, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos (3/4) na proporção do valor adicionado nas operações relativas ao ICMS, na forma prevista pelas Constituições Federal e Estadual, respectivamente, em seus artigos 161, I e 153, parágrafo único, I;

II - um quarto (1/4) distribuído nas seguintes proporções:

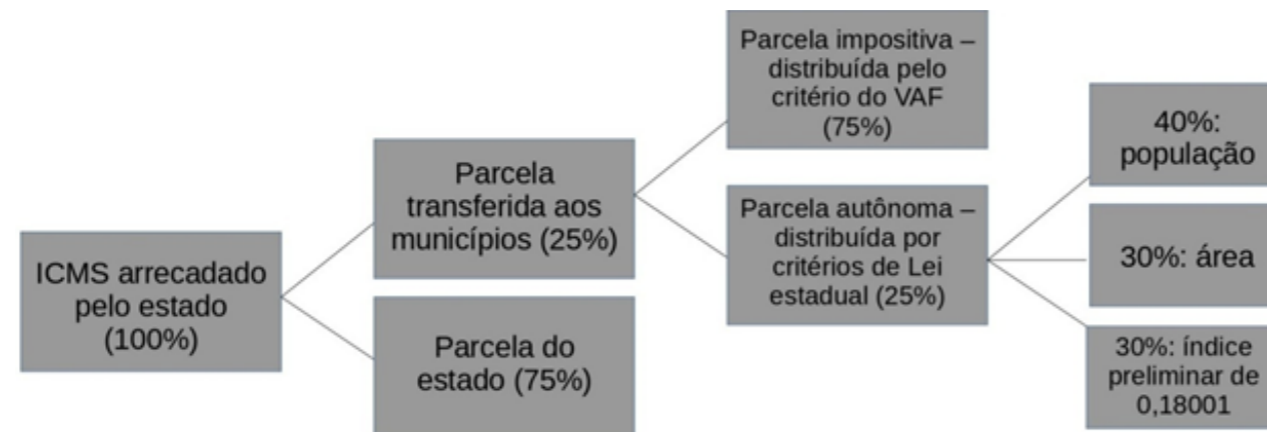
- 40% considerando-se a proporção da população existente em cada município e o total da população do estado;
- 30% considerando-se a proporção entre a área geográfica do município e a total do estado;
- 30% distribuídos igualmente entre todos os municípios que não alcançarem o Índice Preliminar de 0,18001 (BAHIA, 1997, grifo nosso).

A aplicação dos critérios acima resulta no Índice de Participação Municipal (IPM), indicador que mensura a cota de apropriação do ICMS de cada município do Estado. Na figura 1, é possível observar como funciona hoje o repasse dessas receitas.

Na Figura 2, são ilustradas as mudanças ocorridas para o repasse após a Emenda Constitucional nº 108 (BRASIL, 2020), o que deverá ser observado por todos os estados brasileiros.

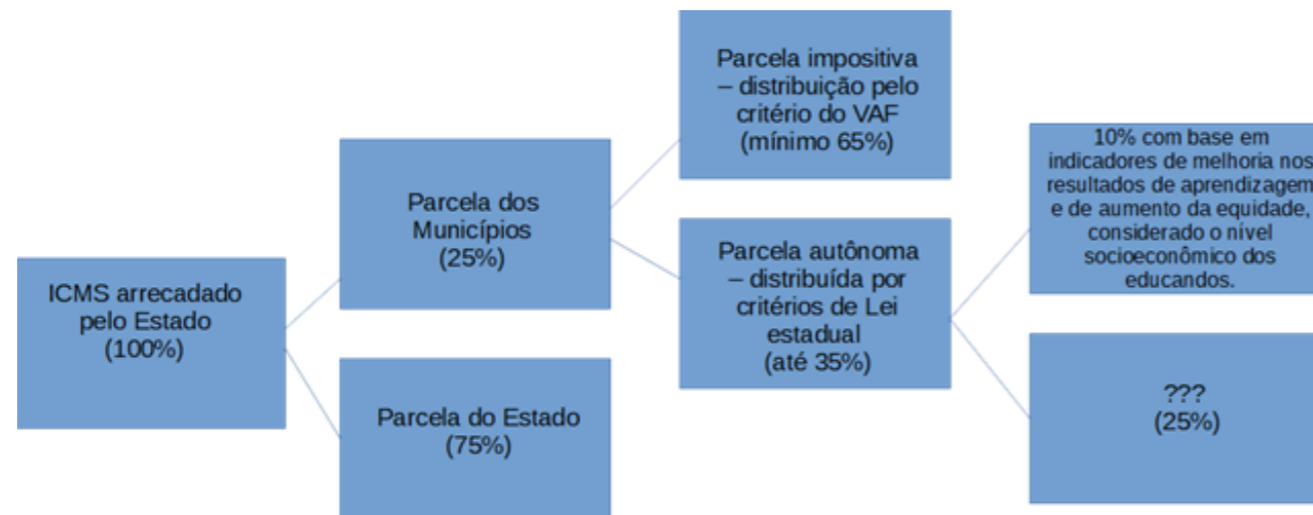
A maior parcela de distribuição ocorre de acordo com o Valor Adicionado Fiscal (VAF). Trata-se de parcela cujo percentual de redistribui-

Figura 1 – Repartição do ICMS na Bahia (anterior à EC 108/2020)



Fonte: Brasil (1996a).
Elaboração: TCE/BA.

Figura 2 – Repartição do ICMS estabelecida pela EC nº 108/202



Fonte: Brasil (2020).
Elaboração: TCE/BA.

ção correspondia a 75%, mas, após a EC nº 108 (BRASIL, 2020), passou a ser de, no mínimo, 65%. Por força da norma constitucional,

tal critério e seu percentual mínimo devem ser obrigatoriamente observados, não podendo ser modificados por leis estaduais.

Como regra, o VAF representa todas as saídas de mercadorias e serviços prestados no município, abatendo-se as respectivas entradas. Nos casos exclusivos de tributação simplificada (onde se dispensem os controles de entrada), considera-se um valor adicionado de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta. Esse valor é geralmente considerado para microempresas, empresas de pequeno porte ou empreendedores individuais optantes pelo Simples Nacional. Em outras palavras, na prática, a cobrança do ICMS é de forma **indireta** e seu **valor é adicionado** ao preço do produto comercializado ou do serviço prestado no estado em que se retém o ICMS.

No Estado da Bahia, nos termos do art. 2º, § 5º da Lei Complementar Estadual nº 007 (BAHIA, 1991), o cálculo do VAF compete à Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz/BA), que o faz a partir de dados coletados junto aos contribuintes do ICMS e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para o cálculo do VAF, a Sefaz/BA utiliza as informações constantes dos seguintes documentos econômico-fiscais:

- Declaração e Apuração Mensal do ICMS (DMA), que deve ser apresentada mensalmente pelos contribuintes inscritos no Cadastro do ICMS, na condição de Normal ou Microempre-

sa ou Empresa de Pequeno Porte, que apurem o imposto pelo regime de conta corrente;

- Cédula Suplementar da Declaração e Apuração Mensal do ICMS (CS-DMA), que deve ser apresentada, junto com a respectiva DMA, pelos contribuintes optantes pela manutenção de inscrição única; pelos autorizados a utilizar, mediante regime especial, escrituração centralizada; e pelos enquadrados na Classificação Nacional de Atividades Econômico-Fiscais (CNAE-Fiscal) como serviços de transportes ou de telecomunicações, não optantes pelo regime de apuração Simples Nacional (tributação simplificada);

- Declaração da Movimentação de Produtos com ICMS Diferido (DMD), que deve ser apresentada pelos contribuintes habilitados a operar em regime de diferimento;

- Programa Gerador do Documento de Arrecadação do Simples Nacional-Declaratório (PG-DAS-D) e Declaração de Informações Socioeconômicas e Fiscais (Defis), que devem ser apresentadas mensalmente e anualmente, respectivamente, pelos contribuintes que exercem atividades na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, optantes pelo regime de apuração Simples Nacional (tributação simplificada); e

- Declaração Anual do Simples Nacional Microempreendedor Individual (DASN SimeI), que deve ser apresentada pelo microempreendedor individual (MEI), optante pelo regime de apuração Simples Nacional (tributação simplificada).

A Lei Complementar Estadual nº 007/1991, em seu art. 2º, parágrafos 5º, 6º e 8º, estabelece a forma de apuração do VAF pela Secretaria da Fazenda, que corresponderá à média dos índices apurados no ano-base e no que lhe antecede imediatamente:

§ 5º – o estado, através da Secretaria da Fazenda, apurará, anualmente, a relação percentual entre o valor adicionado de cada município e o valor total do estado tomando por base o ano imediatamente anterior ao da apuração.

§ 6º – o índice de valor adicionado, referido no parágrafo anterior, corresponderá à média dos índices apurados no ano-base e no que lhe antecede imediatamente, devendo este índice ser aplicado para a entrega das parcelas dos municípios a partir do primeiro dia do ano imediatamente seguinte ao da apuração.

(...)

§ 8º – A Secretaria da Fazenda publicará no Diário Oficial do Estado, até o dia 30 de junho do ano da apuração, os valores adicionados referentes aos dois anos civis imediatamente anteriores e as relações percentuais referidas nos §§ 5º e 6º (BAHIA, 1991).

No que tange aos 25% restantes, atualmente, a Lei Complementar Estadual nº 13 (BAHIA, 1997) estabelece que a divisão é feita conforme índices de área, população e parte igualitária. O índice de área corresponde à área total do município dividida pela área total do estado. O índice de população é calculado dividindo-se a população total do município pela população total do estado. A partir dessas duas variáveis, chega-se ao Índice de Participação dos Municípios preliminar. Quanto ao índice de Parte Igualitária, este deve ser distribuído igualmente para todos os municípios que não atingirem 0,18001 no cálculo do IPM preliminar.

Pelo exposto, vê-se que no Estado da Bahia a atual repartição é realizada levando-se em conta a **movimentação econômica**, a área geográfica e a **população** de cada município, além da parte igualitária. **Tais parâmetros necessitam ser adequados para que se observe a obrigatoriedade de fixação de dez pontos percentuais para distribuição com base em critérios educacionais.**

EXEMPLOS DE MODELOS ESTADUAIS DE REPARTIÇÃO DO ICMS

Conforme exposto acima, a atual repartição do ICMS aos municípios baianos ocorre por meio de uma distribuição por critérios tradicionais. As chamadas “leis tradicionais de distribuição do

ICMS” são aquelas que estipulam o Índice Participação dos Municípios sobre o ICMS de acordo com: a) um componente vinculado ao Valor Adicionado Fiscal (VAF); b) um componente equitativo distribuído de forma igualitária a todos os municípios; e c) em alguns estados, um componente relacionado a dados demográficos ou territoriais. Em geral, esses critérios agregados terminam por privilegiar com maior parcela dos recursos distribuídos para as capitais e as grandes cidades, que apresentam altos índices de área e grande densidade populacional.

Por seu turno, as chamadas “leis não tradicionais de distribuição do ICMS” são aquelas que inserem indicadores sociais, econômicos, financeiros e/ou ambientais na divisão dos 25% dos recursos do ICMS destinados aos municípios. De acordo com Brandão (2014, p. 38), a fixação de critérios sociais, econômicos ou ambientais relacionados às políticas públicas pode levar a “[...] uma melhor gestão das políticas públicas por parte dos municípios, que certamente melhorariam seus métodos de avaliação e monitoramento, aumentariam a transparência e alocariam mais profissionais técnicos capacitados nos cargos”.

Alguns estados da Federação já possuem legislação para distribuição do ICMS conforme critérios de desempenho em políticas públicas. É o caso do Ceará, por meio da Lei nº 14.023

(CEARÁ, 2007), que fixou a parcela de 25% do ICMS a ser distribuída aos municípios cearenses, conforme os seguintes critérios: a) 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado 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; b) 5% (cinco por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade da Saúde de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil; c) 2% (dois por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental.

O Índice Municipal de Qualidade Educacional, o Índice Municipal de Qualidade da Saúde e o Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município são calculados, anualmente, pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), que os publica até o dia 31 de agosto de cada ano para efeito de distribuição dos recursos referentes ao ano seguinte. A experiência do estado do Ceará tem se tornado paradigmática, já que vem demonstrando bons resultados no âmbito educacional. Entretanto, cabe ressaltar que, conforme o documento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (CODES *et al.*, 2020, p. 2), aponta que “aportes financeiros não bastam para que o processo

educativo seja efetivado a contento”, e ressalta que, para o sucesso do Ceará, foi importante um sistema de colaboração federativa que preservou a delimitação de competências, mas no qual as políticas estaduais convergiram e apoiaram as esferas de atribuições municipais¹.

O Índice Municipal de Qualidade Educacional e o Índice Municipal de Qualidade da Saúde têm por base os dados relativos aos 2 (dois) anos civis imediatamente anteriores. Os indicadores para o cálculo do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente são definidos a cada 3 (três) anos pelos órgãos estaduais de meio ambiente, segundo procedimento estabelecido em Decreto.

Já o Estado de Pernambuco, por meio da Lei Estadual nº 14.529, estabeleceu que a participação de cada município na receita do ICMS é determinada mediante a aplicação de um índice percentual correspondente à soma das seguintes parcelas:

- a) 1% (um por cento), a ser distribuído relativamente a unidades de conservação;
- b) 2% (dois por cento), a serem distribuídos relativamente a sistemas de tratamento ou de destinação final de resíduos sólidos;

¹ O regime de colaboração desenvolvido no Estado do Ceará foi formado por um conjunto de políticas públicas que tiveram três pilares: Avaliação, Bonificação e Capacitação.

c) 3% (três por cento), a serem distribuídos com base no critério relativo à área de Saúde, da seguinte forma: c.1) 2% (dois por cento), segundo o critério de mortalidade infantil, considerando-se que, quanto menor o coeficiente de mortalidade infantil do município, maior sua participação no percentual aqui previsto; c.2) 1% (um por cento), segundo o critério de quantidade de equipes no Programa Saúde na Família - PSF, considerando-se que quanto maior o número de equipes responsáveis pelo mencionado Programa, existentes no Município, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Saúde do Estado, em relação à sua população, maior sua participação no percentual aqui previsto;

d) 10% (dez por cento), a serem distribuídos com base no critério relativo à área de Educação, da seguinte forma: d.1) 1% (um por cento), considerando-se que quanto maior o número de matrículas de crianças na Educação Infantil - Creches, em sua rede municipal, maior a sua participação, conforme informações divulgadas pelo Censo Escolar do Inep/MEC; d.2) 2% (dois por cento), considerando-se que quanto melhor a proficiência no 3º (terceiro) ano do Ensino Fundamental no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco - SAEPE do Município, maior será sua participação no percentual aqui previsto, desde que o resultado seja superior ao realizado no ano anterior, observado o quantitativo mínimo de participação de

alunos na avaliação, conforme o previsto em portaria da Secretaria de Educação; d.3) 2% (dois por cento), considerando-se que quanto maior o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco - IDEPE do Município, relativamente à sua rede, maior sua participação no percentual aqui previsto, desde que o resultado seja superior ao do ano anterior, observado o quantitativo mínimo de participação de alunos na avaliação, conforme o previsto em portaria da Secretaria de Educação; d.4) 5% (cinco por cento), considerando-se que quanto maior o número de matrículas no Ensino Fundamental, relativamente aos anos finais, em sua rede municipal, maior a sua participação, desde que o resultado do IDEPE da sua rede seja superior ao do ano anterior, observado o quantitativo mínimo de participação de alunos na avaliação, conforme o previsto em portaria da Secretaria de Educação;

e) 1% (um por cento), a ser distribuído com base no critério relativo à Receita Tributária Própria, considerando-se a sua participação relativa na arrecadação “per capita” de tributos municipais de todos os municípios do Estado, com base em dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado;

f) 3% (três por cento), a serem distribuídos de forma inversamente proporcional ao PIB “per capita”, com base em informações divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

g) 3% (três por cento), a serem distribuídos com base no critério relativo à área de Segurança, da seguinte forma: g.1) 2% (dois por cento), segundo o critério relativo ao número de Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI, por 100.000 (cem mil) habitantes ocorridos no município, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Defesa Social do Estado, considerando-se que quanto menor o número desses crimes, maior sua participação no percentual aqui previsto; g.2) 1% (um por cento), segundo o critério relativo aos municípios que sediem ou venham a sediar presídios e penitenciárias, com número de vagas oficiais superior a 300 (trezentas), e/ou unidades da Fundação de Atendimento Socioeducativo - FUNASE, com número mínimo de 60 (sessenta) reeducandos, considerando-se a participação relativa de cada município no número total equivalente à soma de detentos e/ou reeducandos do Estado, com base em dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização - SERES e pela Secretaria da Criança e da Juventude do Estado; h) 1% (um por cento), a ser distribuído entre os municípios que possuam usinas de reciclagem de lixo reconhecidas pela Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - CPRH; i) 1% (um por cento), a ser distribuído aos municípios que possuam áreas de proteção de mananciais preservados de rios em seu território reconhecidas pela CPRH. (PERNAMBUCO, 2011).

O estado de Minas Gerais também já utiliza critérios sociais, econômicos e ambientais voltados ao desempenho em políticas públicas para distribuição das parcelas de ICMS. A Lei nº 18.030 (MINAS GERAIS, 2009) estabeleceu que a parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios atende aos seguintes critérios: a) Valor Adicionado Fiscal (VAF); b) área geográfica; c) população; d) população dos cinquenta municípios mais populosos; e) educação; f) produção de alimentos; g) patrimônio cultural; h) meio ambiente; i) saúde; j) receita própria; k) cota mínima a ser distribuída em igual valor para todos os municípios; l) municípios mineradores; m) recursos hídricos; n) municípios sede de estabelecimentos penitenciários; o) esportes; p) turismo; q) ICMS solidário; r) mínimo per capita.

Os estados do Rio Grande do Sul², Goiás³ e Alagoas⁴ já fizeram suas alterações constitucionais. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020, houve a constitucionalização do modelo aplicado nos citados estados, a partir da distribuição dos recursos do ICMS dos municípios de, no mínimo, 10 pontos percentuais com base em indicadores

de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

No estado da Bahia, a adequação demandará alteração da Constituição Estadual, além do art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 13/1997, que traz a atual forma de repartição do ICMS aos municípios.

2 G1 (2019).

3 Goiás (2019).

4 Alagoas (2019).

ECONOMIA, POPULAÇÃO E ARRECADAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BAIANOS

A Bahia é composta por 417 municípios com população total estimada em 14,8 milhões de habitantes em 2019, podendo chegar a 15,9 milhões em 2030, segundo estimativas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2019). Esses municípios são distribuídos em 27 territórios de identidade⁵.

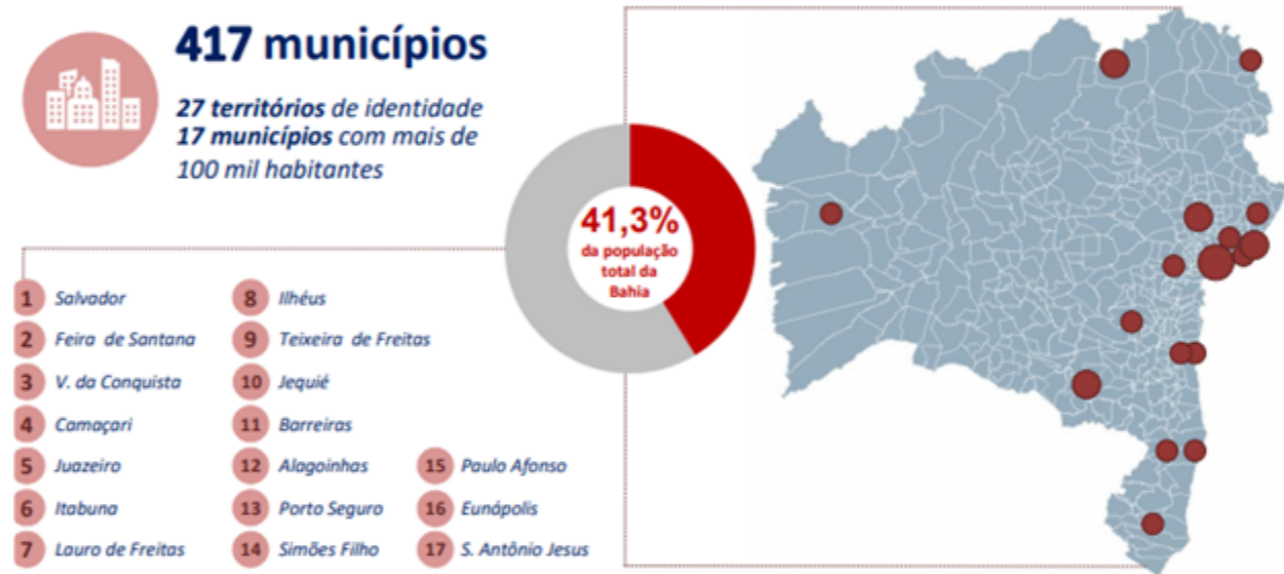
O panorama populacional é caracterizado por 17 municípios pertencentes à faixa populacional acima de 100 mil habitantes (Figura 3), equivalente a 41,3% da população do estado, o que sinaliza alto grau de concentração populacional em poucos municípios.

Por outro lado, cerca de 88% dos 417 municípios é formado por uma população com faixa máxima de até 50 mil habitantes. Boa parte destes municípios estão situados no semiárido baiano, região de pouco adensamento produtivo e muitas fragilidades em termos econômicos e urbanos, fator limitador ou desafiante ao pleno desenvolvimento.

O quadro da renda no estado pode ser aferido mediante os valores do PIB *per capita*. É possível observar que, em 2019, o PIB *per capita* do estado foi de R\$ 19.716,21 e apenas 44 municípios superaram esse patamar, o que sugere o alto grau de concentração de riqueza

⁵ Especificados em: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2020).

Figura 3 – População da Bahia – 2019



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

em poucos municípios. Ao visualizar a distribuição espacial da população, pode-se constatar a concentração, em especial, nos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS), cujas atividades econômicas principais estão vinculadas ao setor de serviços. É o caso de cidades como Salvador, Camaçari, Lauro de Freitas, Simões Filho, entre outras.

Outros municípios, com vocações e características próprias, têm desempenhado importante papel numa nova dinâmica de setores, como a agroindústria e fruticultura, exploração da indústria extrativa mineral e da energia eólica, além de serem, em muitos casos, polos

aglutinadores de comércio e serviços em níveis regionais. Assim, o quadro de assimetrias também se estende aos níveis de renda, evidenciando regiões com grande concentração.

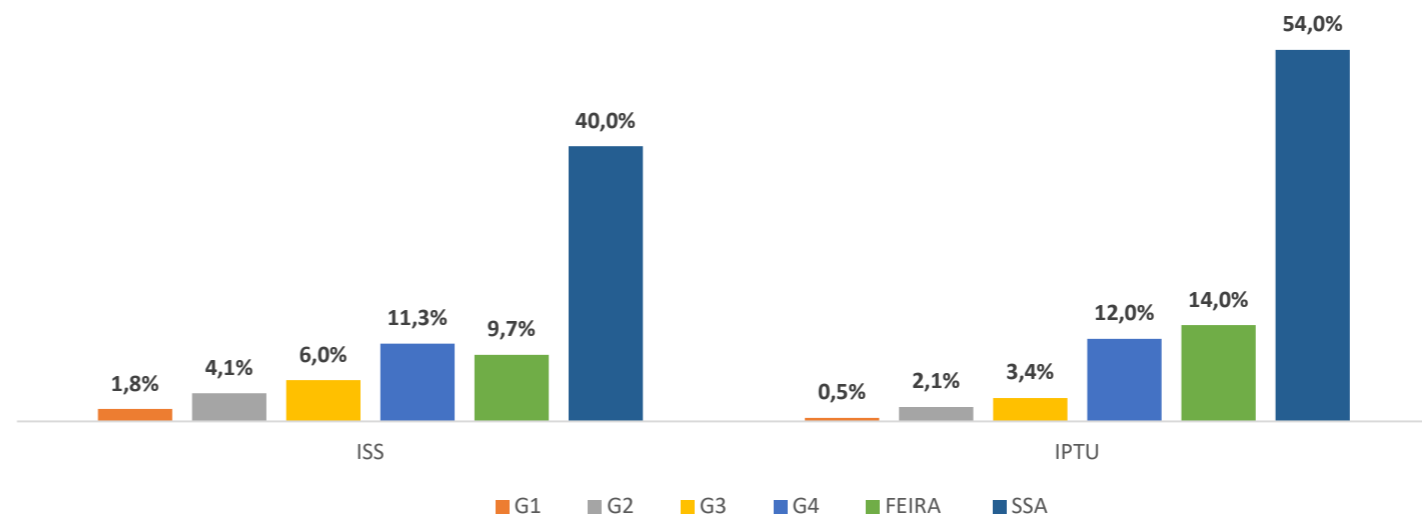
No que tange às Finanças Públicas, há uma relação direta entre os seguintes fatores: porte populacional, demanda por serviços, escala produtiva, capacidade de tributação e autonomia fiscal. Assim, em geral, quanto mais populoso um município, maior é o seu potencial em obter recursos. E, de modo oposto, quanto menos populoso, menor é a autonomia ou dependência por recursos externos, pelas chamadas transferências.

Esse texto considera autonomia municipal a possibilidade de exploração dos impostos próprios: Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI), além de taxas e contribuições de melhoria.

Como esses tributos são eminentemente urbanos, os municípios menos dinâmicos em termos econômicos tendem a limitar suas autonomias, muito embora possam criar uma rede de serviços pela ação articulada de políticas de investimentos, oferta de infraestrutura, incentivos fiscais e qualificação de ações em setores mais aderentes e sensíveis a esses tributos.

Pelos dados do Gráfico 1 seguinte, pode-se constatar o peso relativo das receitas próprias sobre o total das receitas correntes nos municípios baianos. O Gráfico foi formado por quatro Grupos populacionais: G1- Municípios até 20 mil habitantes (no ano de 2019 – composto por 241 municípios), G2 Municípios com mais de 20 mil até 50 mil habitantes (composto por 128 municípios), G3 – Municípios com mais de 50 mil até 100 mil habitantes (e formado por 31 municípios) e G4 – Municípios com mais de 100 mil a 500 mil habitantes (formado por 15 municípios), além de Feira de Santana e Salvador, que apresentaram uma população acima de 500 mil habitantes.

Gráfico 1 – Percentual médio dos impostos próprios sobre Receitas Correntes por Grupos de Municípios – Bahia – 2019



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2019).

Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

Os impostos mais expressivos variaram entre os grupos de 1,8% a 40% (ISS) e de 0,5% a 54,0% (IPTU), no ano de 2019. Evidencia-se que municípios com maior concentração populacional, a exemplo de Salvador, têm maior possibilidade de arrecadação em termos de impostos próprios, o que gera maior autonomia fiscal. Isso se dá pelos grandes fluxos de comércio e serviços nas cidades mais populosas ou dinâmicas nas quais a incidência desses impostos é mais relevante.

Conforme explicitado, nos municípios menores ou menos dinâmicos, é primordial que se busquem alternativas para aumento das bases de arrecadação dos tributos locais. Do contrário,

haverá maior vulnerabilidade ou dependência por transferências de recursos.

O modelo de transferências foi iniciado no país com o Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), por meio da implementação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Essa modalidade de transferência constitucional é repassada anualmente do governo federal ao municipal na proporção atual de 24,5% da arrecadação dos impostos sobre a renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), conforme previsto no art. 159, inciso I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Adota como critérios, além de dados demográficos e de renda, informações territoriais dos municípios do país.

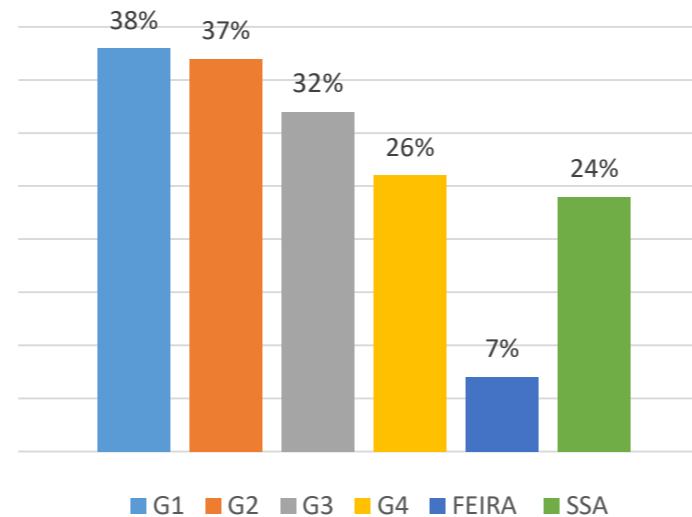
No ano de 2019, os repasses do FPM aos municípios baianos pela União somaram cerca de R\$ 8,7 bilhões⁶, representando parcela relevante do total das receitas locais. Conforme dados do Gráfico 2 a seguir, observa-se de uma forma global, que o grau de importância do FPM é maior entre os Grupos que têm conjuntamente, maior população. Lembrando que os Grupos 1 e 2 além de Salvador, representam mais de 60% da população baiana, estimada, no ano de 2019 em aproximadamente 14,8 milhões de habitantes (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2019).

Além do FPM, outra modalidade de transferência constitucional de receitas aos municípios são os repasses do ICMS.

Conforme se vê no Gráfico 3, o peso do repasse dos 25% do ICMS sobre as receitas correntes dos municípios variou de 9% a 24% entre os Grupos municipais, além de Feira de Santana e Salvador que tiveram, conjuntamente, maior relevância. Esse fato se justifica em razão da concentração de habitantes, fator direto para geração das demandas econômicas. Com isso, as regiões com maior agregação econômica recebem maior volume de repasse, uma vez que os valores adicionados representam maior peso no total dos repasses.

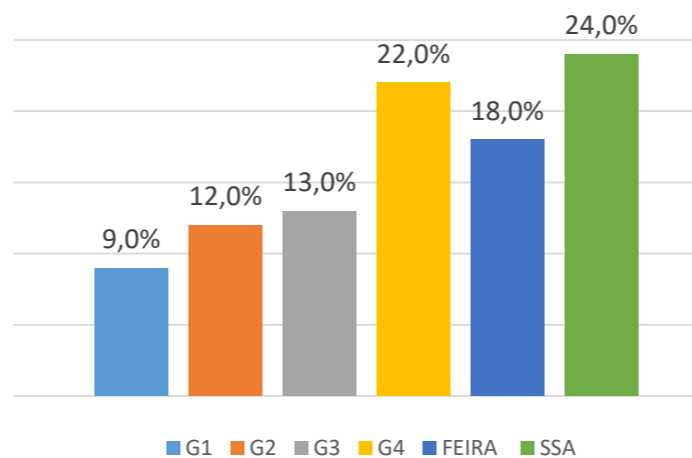
⁶ Informação obtida a partir de dados internos fornecidos à SEI pelo Tribunal de Contas dos Municípios.

Gráfico 2 – Percentual Médio do FPM sobre as Receitas Correntes por Grupo de Municípios – Bahia – 2019



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2019).
Elaboração própria.
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

Gráfico 3 – Percentual Médio de Repasses de ICMS sobre as receitas Correntes por Grupo de Municípios – Bahia – 2019



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2019).
Elaboração própria.
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

Assim, aqueles municípios dotados de **agregação econômica, população e área**, terão cumulativamente tendência a maior parcela de repasses de ICMS traduzidos através do IPM. Nessa lógica, a modificação em algum desses três parâmetros balizadores da fórmula de cálculo dos repasses de ICMS, impactará, para mais ou para menos nos valores recebidos.

Os impactos de cada componente para distribuição do ICMS e os percentuais de dependência de municípios baianos quanto a esse repasse serão apresentados de forma mais aprofundada ao tratarmos da metodologia desse estudo.

ASPECTOS DA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BAIANOS

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo marco normativo no que tange à ampliação de direitos junto à sociedade. Tais direitos devem ser materializados por meio de um rol de políticas a serem implementadas em todos os níveis de atuação do Estado brasileiro, o que denota a importância da ação dos municípios nesse contexto.

Resta clara a importância da saúde e da educação, enquanto áreas de atuação prioritárias dos governos, quando a Carta Magna define, em seus arts. 198 e 212, percentuais mínimos

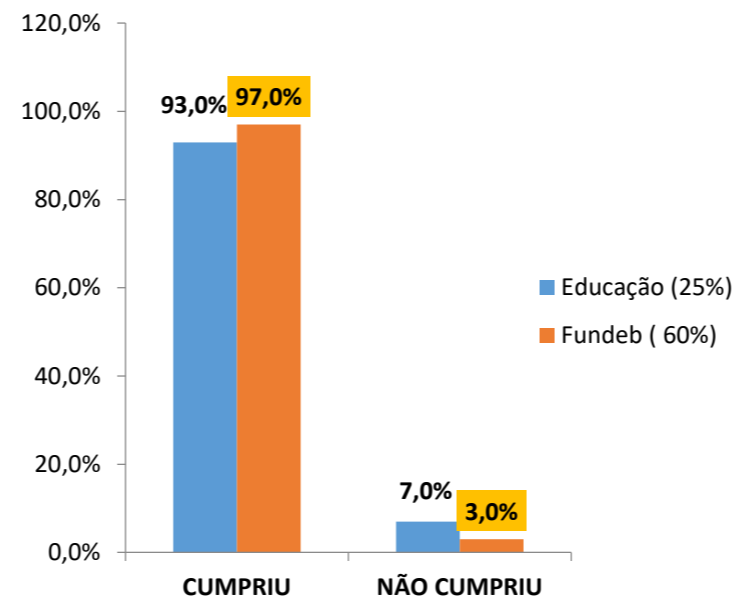
de aplicação de receitas nesses setores. Esses percentuais, aportados a partir do repasse das transferências e via arrecadação dos tributos locais, apesar de se constituírem determinações legais, nem sempre são cumpridos.

Conforme evidenciado pelo Relatório de Prestação de Contas do TCM/BA (BAHIA, 2020), ainda ocorre o descumprimento da obrigação constitucional quanto ao mínimo de gastos em educação (25%), bem como da obrigação legal de aplicação de 60% dos recursos anuais totais do Fundeb no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício por parte de alguns municípios no estado da Bahia (Gráfico 4).

No campo educacional, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) referente ao ano de 2019 demonstra que o quadro no estado da Bahia não é satisfatório. Considerando o âmbito da rede estadual, o Ensino Médio obteve 3,2, um dos piores resultados do país.

Considerando os resultados gerais do IDEB do Ensino Fundamental público (anos iniciais e finais) a situação é relativamente menos preocupante, apesar de ainda distante das metas nacionais previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (BRASIL, 2014).

Gráfico 4 – Cumprimento dos limites constitucionais na área de Educação (25%) e FUNDEB (60%) pelos Municípios – Bahia – 2019



Fonte: Bahia (2020).
Elaboração: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.

Segundo o atual Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), a meta prevista para o estado no ano de 2019 era de 4,6 nos anos iniciais e 4,4 para os anos finais. Analisando mais detidamente as disposições do PNE 2014-2024, observa-se que algumas de suas metas fixadas já tiveram seu prazo expirado, sem o devido cumprimento.

Na análise dos resultados da educação para o estado da Bahia, em 2019, a proporção de crianças de 4 a 5 anos de idade que frequentavam a escola/creche em relação à população total dessa faixa etária era de 95,8%, estando

distante 4,2 pontos percentuais (p.p.) de atingir a meta nacional de universalização (Meta 1 do PNE 2014-2024) com prazo vencido em 2016. Uma vez que todos têm o direito ao acesso à escola, assegurado pela CF/1988, o objetivo a ser perseguido é a universalização do acesso à pré-escola para crianças de 4 a 5 anos.

A análise da desigualdade regional no desempenho da educação é outro fator relevante para o entendimento da urgência da implementação das ações nessa política pública. Os resultados a seguir trazem algumas informações que permitirão a comparação em nível nacional, regional e estadual.

De acordo com a PNAD Contínua (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2022), em 2019, a proporção de crianças de 0 a 3 anos de idade que frequentavam a escola/creche era de 35,6% para o dado nacional, 31,3% para a média do Nordeste, 30,7% na Bahia e 36,1% no Rio Grande do Norte, este último apresentando o melhor percentual de acesso à creche entre os estados do Nordeste.

Em relação à adequação idade-série, no Brasil, 71,4% dos jovens de 15 a 17 anos que frequentavam ou já haviam concluído a Educação Básica em 2019, ao passo que, no Nordeste, este percentual era de 63,3%. A análise do in-

dicador para a Bahia (57,2%) aponta para uma distância relevante em relação aos resultados do Ceará (74,2%).

Apresentados esses dados sobre o estado da Bahia e alguns de seus municípios, verifica-se que são necessários esforços conjuntos e coordenados entre os entes federativos para mudança do panorama. Não se pode olvidar que os alunos inicialmente sob a responsabilidade dos municípios passarão aos cuidados do Estado, notadamente quando atingirem o ensino médio, razão pela qual se torna ainda mais explícita a necessidade de colaboração.

Assim, tendo em vista o retrospecto desse breve cenário e explicitada a necessidade de melhoria dos indicadores passa-se ao estudo sobre as possibilidades de modificação legislativa.

ESTRUTURA ATUAL DO MODELO DE DISTRIBUIÇÃO DO ICMS ENTRE OS MUNICÍPIOS BAIANOS

Nas últimas décadas, o planejamento público vem sendo aprimorado, de modo que as gestões modernas tendem a incorporar uma visão mais estratégica, sistêmica e integrada para enfrentamento dos desafios e incertezas da realidade. Tais requisitos são fundamentais para o desenvolvimento conjunto do estado. Esse processo, além de envolver diversas secretarias e órgãos, possibilita maior abertura dos canais de comunicação e participação da sociedade civil. Neste sentido, a ênfase em uma gestão compartilhada, com monitoramento e uso de indicadores, para análise e avaliação das políticas e ações públicas, se torna convergente e primordial.

Num contexto de otimização fiscal e uma alocação eficiente de recursos, o uso de indicadores é um instrumento imprescindível para acompanhamento e aferição dos resultados quanto ao atendimento das demandas da população. Vale ratificar que o indicador é uma medida estatística que tem como objetivo identificar determinados aspectos, fenômenos, ou problemas da realidade, funcionando como um “termômetro” para aprimoramento das análises e decisões públicas.

Neste capítulo, analisa-se o atual critério de distribuição de ICMS entre os municípios a partir dos indicadores do IPM. Este é um exercício necessário para entendimento das fragilidades

no modelo atual, e discussão de possíveis diretrizes de aprimoramento no IPM que torne mais justa a distribuição do ICMS.

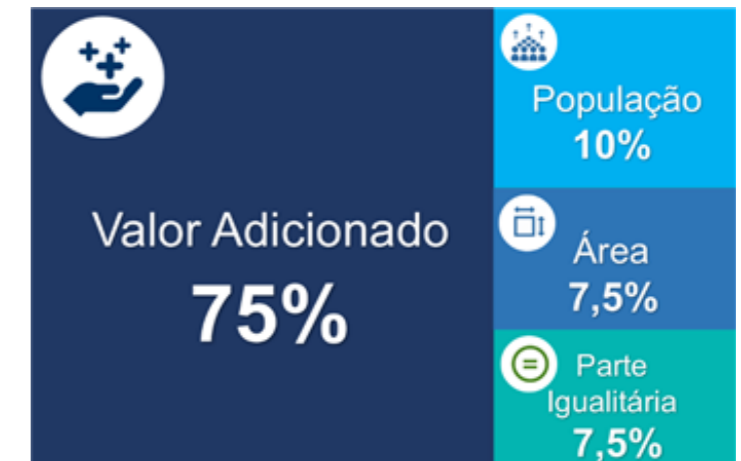
ATUAL CRITÉRIO PARA REPARTIÇÃO DO ICMS NA BAHIA

Conforme a Figura 4 observa-se os atuais critérios de repasse do ICMS aos municípios da Bahia, fixados anteriormente à EC 108 (BRASIL, 2020). Os 25% cuja distribuição foi fixada pelo próprio Estado, são definidos com base nos seguintes fatores: a) 10% utiliza critérios populacionais, b) 7,5% observa parâmetro de área geográfica e c) 7,5% são distribuídos, de forma igualitária somente àqueles municípios que não alcançaram o valor de referência (índice preliminar) 0,18001 (BAHIA, 2020)⁷ dentro dos outros critérios anteriormente citados, ou seja, representa um critério de compensação aos menos dinâmicos em termos econômicos.

Observando a atual forma de divisão, é possível chegar às seguintes observações:

- Municípios com maior valor Agregado (VA) tendem a possuir maior IPM;
- Municípios com maior área tendem a possuir maior IPM;

Figura 4 – Modelo atual (critérios de repasses) do IPM – 2019



Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2020).

Elaboração: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.

- Municípios com maior população tendem a possuir maior IPM;
- É pouco provável que, anualmente, ocorram mudanças quanto à distribuição pela Parte Igualitária (I_{PI}), exceto nos casos de ocorrência de alta elevação e/ou redução da economia local (como, por exemplo, pela chegada ou saída de indústrias, descoberta ou supressão de minérios, criação ou extinção de grandes polos de serviços, dentre outros mecanismos de movimentação econômica do município);
- O Índice de Área (I_A) tende a não sofrer muita alteração ano a ano por município, exceto quando houver mudanças de limites territoriais.

⁷ Conforme cálculo do Índice de Participação dos Municípios – IPM.

Registra-se que a alteração dos critérios atuais será necessária, haja vista a obrigatoriedade de fixação de pelo menos 10% (dez pontos percentuais) para critérios educacionais. Porém, há que se ressaltar que, em qualquer proposta de alteração dos critérios atuais haverá perdas e ganhos para certa quantidade de municípios.

A proposta do estudo é elaborar uma metodologia de rateio do ICMS de modo a estimular os municípios a melhorarem seus resultados nos indicadores de educação e promovam melhor equidade sobre o desenvolvimento socioeconômico. Tendo em vista o período de estudo de 2011 a 2019 para cada município.

Portanto, no presente estudo, foram analisadas as simulações com a inclusão ou supressão de componentes do IPM, bem como o impacto nos repasses e dependências de cada componente por município.

Para a análise, serão adotadas informações dos anos de 2011 a 2018, haja vista que o período permite compreender eventuais efeitos em alterações e tendências nos repasses ao longo do tempo. Tal período de análise é condizente com aquele necessário para cálculo do IVA ponderado (exercício de análise e dois anteriores).

Também foi utilizada a base de informações do atual Índice de Participação dos Municípios

(IPM) e seus desdobramentos, que estão disponíveis no site da Secretaria da Fazenda do Estado⁸, (BAHIA, 2020). Cabe destacar que todas as fontes utilizadas são oficiais e estão disponíveis nos devidos mecanismos de consulta pública e/ou de estimativas publicadas.

Inicialmente, parte-se para a análise acerca de cada um dos componentes dos atuais critérios para distribuição do Índice de Participação dos Municípios.

Índice de Valor Adicionado Ponderado (IVA - à 75,0%)

Conforme expresso anteriormente, o Estado da Bahia utiliza como referência de repasse dos recursos o Índice de Participação dos Municípios (IPM), composto pelo Índice de Valor Adicionado Ponderado (IVA_p), correspondente ao percentual de 75%. Tal índice é calculado pela média ponderada dos Índices de Valores Adicionados (IVA) referentes aos dois anos anteriores ao de cálculo e o ano de referência ajustado à 0,75 (ou 75%) para prover a devida redistribuição do peso.

Ressalta-se que a Emenda Constitucional nº 108 (BRASIL, 2020) **alterou tal percentual para no mínimo 65%**, o que deverá ser observado pelos estados a partir de então.

⁸ Conforme cálculo do Índice de Participação dos Municípios – IPM.

O IVA ponderado é calculado pela Secretaria da Fazenda que, anualmente, apura a relação percentual entre o valor adicionado de cada município e o valor total do estado tomando por base o ano imediatamente anterior ao da apuração. O Índice de Valor Adicionado corresponde à média dos índices apurados no ano-base e no que lhe antecede imediatamente, devendo ser aplicado para a entrega das parcelas dos municípios a partir do primeiro dia do ano imediatamente seguinte ao da apuração. Compete à Secretaria da Fazenda publicar no Diário Oficial do Estado, até o dia 30 de junho do ano da apuração, os valores adicionados referentes aos dois anos civis imediatamente anteriores e suas relações percentuais.

Tal componente representa grande atração de recursos, em razão do seu percentual. Assim, constata-se que os municípios com maior agregação econômica acabam recebendo mais recursos em virtude dessa transferência. Para os demais municípios, com movimentação fiscal menor, outros critérios de distribuição, tais como área e população, acabam tendo mais relevância no cálculo das suas parcelas.

De forma conceitual, há alteração nos valores correspondentes a esse componente em caso de mudança na economia do município nos dois anos anteriores ao IPM vigente. Ou

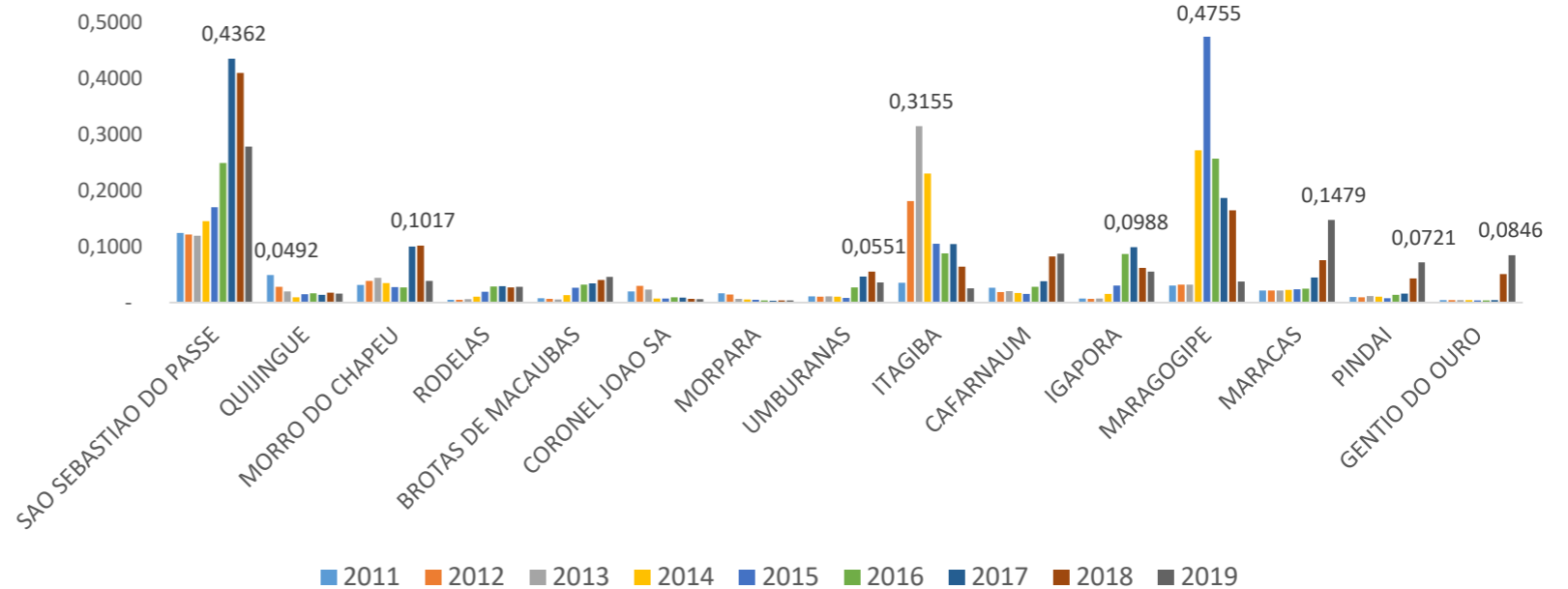
seja, o IVA_p será um reflexo das ações dos dois anos anteriores.

Ao observar o Gráfico 5, é possível identificar os principais municípios que tiveram as maiores variações do Índice de Valor Adicionado Ponderado (IVA_p) do estado da Bahia no período.

Assim, destacam-se as maiores variações do IVA_p para o município de São Sebastião do Passé, no período de 2013 a 2017, Maragogipe em 2014 e 2015 e Itagiba em 2013, com posterior queda nos anos seguintes. Também, pode-se destacar o crescimento do IVA_p nos municípios de Maracas, Cafarnaum e Brotas de Macaúbas. Convém salientar a expressiva queda no município de Maragogipe, São Sebastião do Passé para o ano 2019.

Investigando-se sobre as possíveis razões para essas variações, observa-se que o município de Maragogipe dinamizou sua arrecadação por meio da implantação do estaleiro Enseada do Paraguaçu, viabilizando a indústria naval no estado. Esta ação foi implantada no início do ano de 2014, quando se observou um avanço exponencial na dinâmica socioeconômica, geração inicial de grandes fluxos de mercaderia e empregos no município e, por consequência, nos repasses de ICMS. Apesar disso, atualmente este polo encontra-se desativado.

Gráfico 5 – Distribuição das 15 maiores variações dos Índices de Valor Adicionado ponderado, por município do estado da Bahia – 2011-2019



Fonte: Secretaria da Fazenda - Bahia (2019b).

Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Nota: Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do Site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI.

Já o município de São Sebastião do Passé se constitui como um dos principais atores na exploração de petróleo no estado da Bahia e se destacou no período em análise, principalmente entre os anos de 2017 e 2018. Possivelmente, esse fato ocorreu impulsionado pela alta da produção e do preço do petróleo no mercado internacional, que impacta de forma direta na sua arrecadação e nos repasses do ICMS.

Por fim, Itagibá se destaca em nossa economia pela exploração mineral do níquel desde a década passada. Vale dizer que, nos anos de 2015 e 2016, houve baixa nos valores do

mineral, contribuindo para uma retração na arrecadação do município que, no entanto, retomou a operação em 2017.

Pela análise do que ocorreu nesses municípios, observa-se, na prática, que quando há alteração da movimentação financeira positiva, há crescimento do IVA.

Já no Gráfico 6, é possível destacar, no ano 2019, os municípios de Salvador (11,2997), Camaçari (8,3856), São Francisco do Conde (6,7308), Feira de Santana (3,9841), Simões Filho (2,5102) e Candeias (2,2020) como

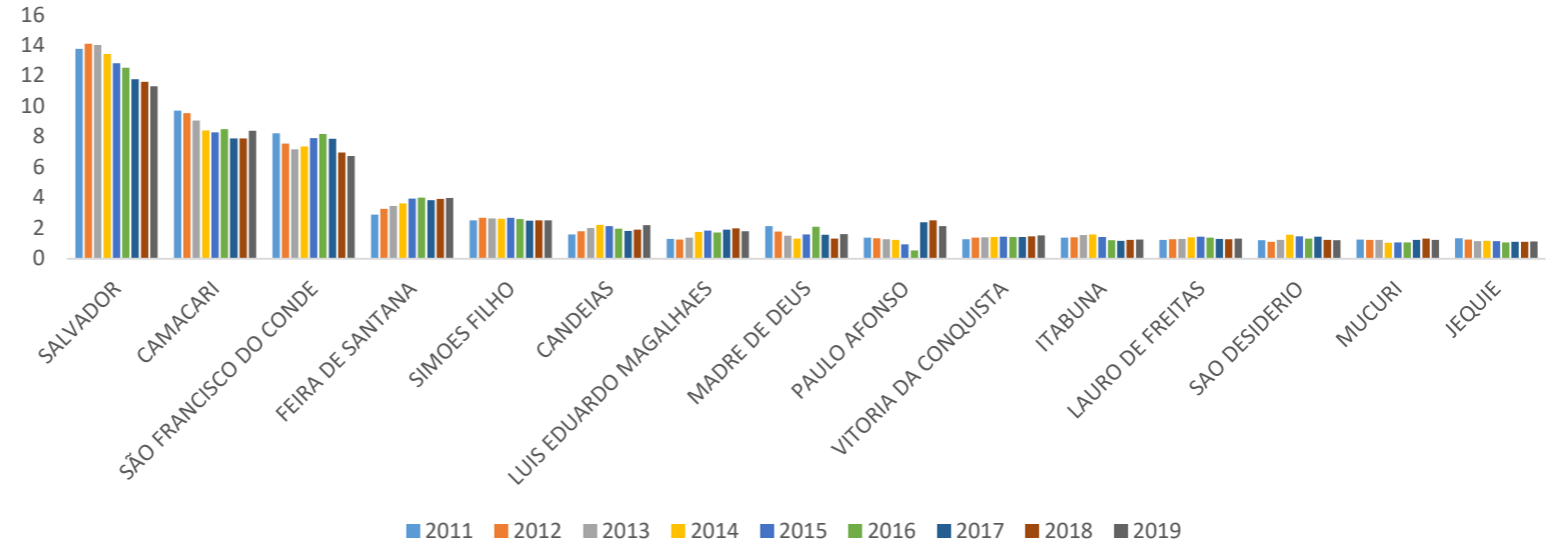
aqueles que tiveram maiores índices de IVA ponderado.

Essa relevância se deve ao fato de que muitos desses municípios, em geral localizados em regiões mais dinâmicas em termos populacionais e econômicos, acabam gerando maior agregação de valor em seus fluxos de mercadorias. É o caso da região metropolitana de Salvador onde se encontram polos industriais e de serviços. Também é o exemplo do município de São Francisco do Conde, que abriga a Refinaria Landulfo Alves e assim se beneficia nos repasses de ICMS, uma vez que o setor de petróleo e derivados tem forte expressão na participação desse tributo no estado (Gráfico 6).

Em continuidade com a análise sobre esse componente (IVA.p), foi possível identificar municípios com maiores percentuais de dependência ao repasse (Gráfico 7).

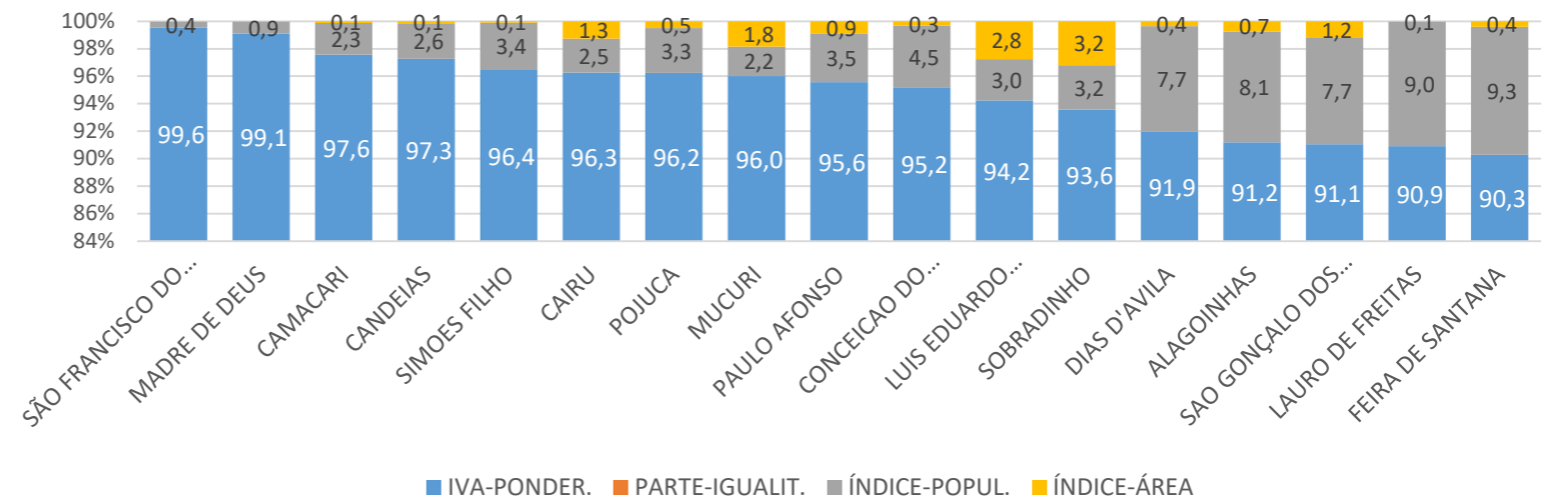
Neste gráfico, destacaram-se 17 municípios com dependência acima de 90% na composição do IPM-2019, atingindo o limite de 99,6% no município de São Francisco do Conde. **Conclui-se que tais municípios seriam os mais afetados com a alteração desse componente**, que poderá ocorrer, em razão da possibilidade de fixação do percentual de 65%, conforme previsto na EC nº 108 (BRASIL, 2020).

Gráfico 6 – Distribuição das 15 maiores variações dos Índices de Valor Adicionado ponderado, por município do estado da Bahia – 2011-2019



Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2019b).
 Elaboração: SEI/Distat/Coest.
 Notas: Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do Site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI.
 IVA_p > 1,1000000.

Gráfico 7 – Distribuição percentual dos componentes do IPM – 2019 nos 17 municípios baianos mais dependentes (acima de 90%) do componente IVA - ponderado



Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2019b).
 Elaboração: SEI/Distat/Coest.
 Nota: Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do Site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI.

Índice de Área (I_A à 7,5%)

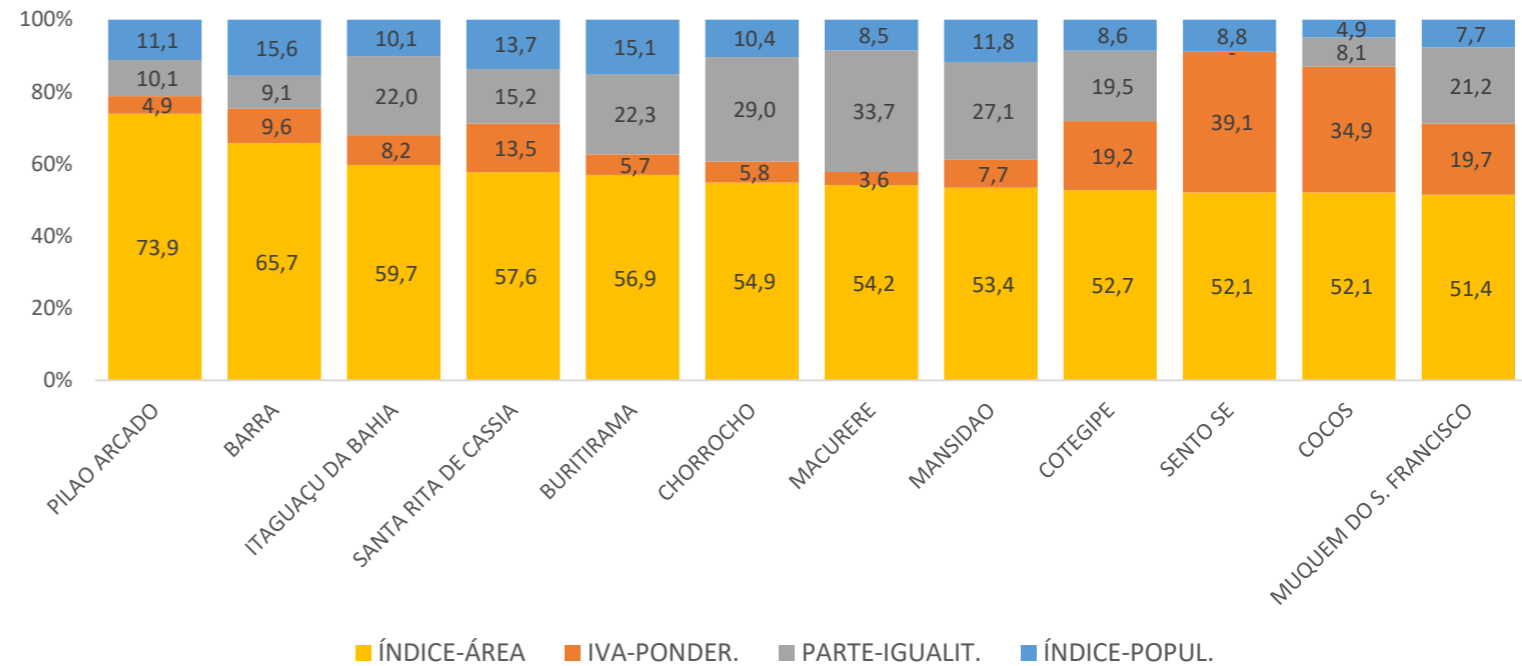
O índice de Área (I_A) tem a ponderação global de 7,5%, sendo distribuído para cada município conforme suas dimensões territoriais e seus respectivos ajustes dos limites territoriais.

Ainda, com os resultados do IPM e seus componentes para 2019, foi possível destacar as dependências dos municípios quanto ao índice de Área. Assim, o Gráfico 8 destacou 12 municípios com dependência acima de 50% na composição do IPM-2019, atingindo o índice de 73,9% para Pilão Arcado. De forma descritiva, pode-se observar ainda que, exceto o município de Sento Sé, todos receberam a fração da Parte Igualitária na composição do IPM – 2019.

Observa-se, que os municípios mais dependentes são carentes em termos de dinâmica econômica, haja vista que, em geral, apresentaram baixos percentuais a título de IVA. Por outro lado, municípios com maior atividade econômica apresentam dependência menor do componente ora em análise, ainda que possuam grandes áreas.

É o caso do município Sento Sé que em função das atividades produtivas de grãos como soja e milho, além de novos investimentos indus-

Gráfico 8 – Distribuição percentual dos componentes do IPM – 2019 nos 12 municípios baianos mais dependentes (acima de 50%) do componente Área



Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2019b).

Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Nota: Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do Site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI.

triais no cultivo do tabaco teve maior destaque, e da atividade da energia eólica que também acabou dinamizando a economia de Sento Sé, conforme assinalado na análise do gráfico anterior.

Assim, dentre esses municípios mais dependentes, ao menos metade do IPM recebido é formado pelo componente de área e esses seriam os mais afetados caso houvesse alteração desse critério de distribuição. **Suprimindo-se o**

critério referente à área, os municípios mais agravados seriam aqueles com menor IVA.

Constata-se, ainda, que os municípios com grande dependência do componente área também recebem grandes percentuais pelo critério de parte igualitária. Por essa razão, verifica-se não ser recomendável a alteração do critério de distribuição por parte igualitária caso haja alteração do critério de distribuição por área, a fim de não acentuar desigualdades.

Índice de População (I.População à 10,0%)

O Índice de População tem sua magnitude ajustada em conformidade com as projeções da população municipal estabelecidas pelo IBGE.

A partir dos dados do Índice de População de 2019, verifica-se que a dependência deste índice para o IPM – 2019 variou de 0,4% a 31,9%.

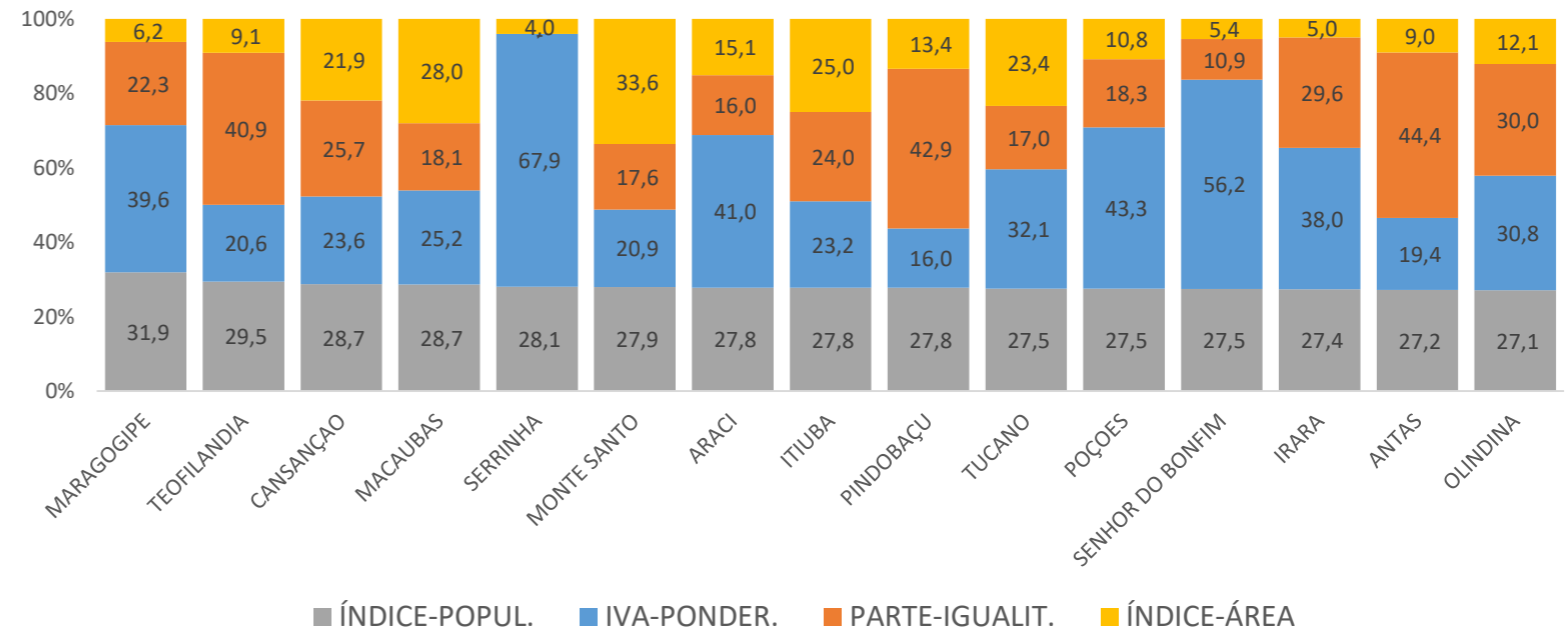
No Gráfico 9, observa-se que, de modo geral, **os municípios não apresentam grandes percentuais de dependência em relação ao índice de população.**

Vale dizer que, à exceção de Senhor do Bonfim, com cerca de 80 mil habitantes, os outros municípios estão situados na faixa de até 52 mil habitantes. Como já pontuado, o peso populacional tem relação direta com a demanda por serviços, o que em tese, impactará na necessidade de mais recursos.

Índice de Parte Igualitária (I.PI à 7,5%)

Conforme expresso em documento orientador da (Sefaz-BA) sobre o atual cálculo do IPM, temos que o Índice da Parte Igualitária (I_{PI}):

Gráfico 9 – Distribuição percentual dos componentes do IPM – 2019 nos 15 municípios baianos mais dependentes (acima de 27%) do componente do índice da População



Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2019b).

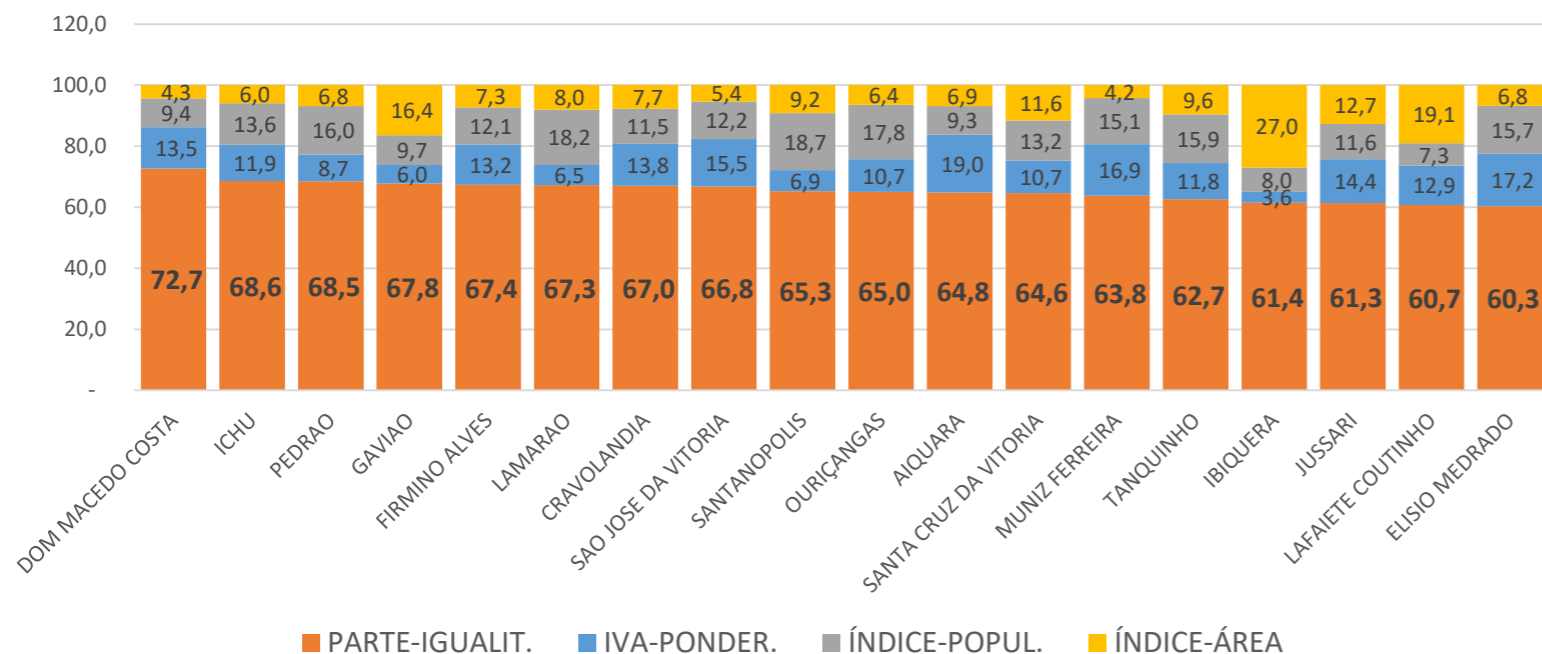
Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Nota: Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do Site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI.

[...] responde por 7,5% do IPM e deve ser distribuído igualmente para todos os municípios que não atingirem 0,18001 no cálculo do IPM preliminar. O cálculo deste IPM preliminar depende de um critério complexo (o fator de compensação). Salientamos que o Índice de “Parte Igualitária”, não tem esse nome especificado na LC 13/97, e que essa expressão foi criada para suprir a omissão da norma. (BAHIA, 2020).

Em 2019, observou-se que 356 municípios receberam parcelas referentes ao índice de Parte Igualitária, ou seja, não atingiram 0,18001 no cálculo do IPM preliminar. Quando analisada a dependência deste Índice sobre o IPM – 2018, verificou-se a variação de 8,1% a 72,7%, sendo que 18 municípios tiveram a dependência acima de 60%, conforme Gráfico 10.

Gráfico 10 – Distribuição percentual dos componentes do IPM – 2019 nos 18 municípios baianos mais dependentes (acima de 60%) do componente da parte igualitária



Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2019b).

Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Nota: Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do Site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI.

Observa-se que os municípios destacados apresentaram alto grau de dependência desse índice, visto que recebem percentuais acima de 60%. É de se ressaltar também o grande número de municípios que receberam parcelas referentes a esse componente (356 municípios, conforme citado anteriormente).

Também o estado da Bahia ainda se caracteriza por concentrações econômicas em determinadas regiões, em contrapartida a áreas de

pouco adensamento produtivo, mais vulneráveis no que tange a autonomia econômica. Considerando que os repasses de ICMS são transferências que têm como principal objetivo minimizar algumas dessas assimetrias, o critério que diz respeito à parte igualitária, depois de ponderados os critérios de área e população, busca destinar um fator de compensação aos municípios que não alcançaram determinado parâmetro mínimo (0,18001 do IPM).

(Continua)

Quadro 2 – Participação dos componentes no IPM para os 61 Municípios que não receberam a Parte Igualitária – 2019

Municípios que não receberam a parte igualitária	IVA-Ponderado	Índice da População	Índice de Área
ALAGOINHAS	91,2	8,1	0,7
BARREIRAS	84,2	7,9	7,9
BOM JESUS DA LAPA	70,7	13,4	15,8
BRUMADO	87,1	7,8	5,1
CAETITE	73,5	13,1	13,4
CAIRU	96,3	2,5	1,3
CAMACARI	97,6	2,3	0,1
CAMPO FORMOSO	73,0	9,0	18,0
CANDEIAS	97,3	2,6	0,1
CARAVELAS	80,0	6,3	13,6
CASA NOVA	50,9	13,4	35,7
CATU	76,0	20,7	3,2
CONCEICAO DO JACUIPE	95,2	4,5	0,3
CORRENTINA	80,7	2,4	16,9
CRUZ DAS ALMAS	79,2	19,9	0,9
DIAS D'AVILA	91,9	7,7	0,4
ENTRE RIOS	75,5	15,7	8,8
ESPLANADA	80,7	11,4	7,9
EUNAPOLIS	88,5	9,2	2,3
FEIRA DE SANTANA	90,3	9,3	0,4
FORMOSA DO RIO PRETO	78,0	1,6	20,3
GUANAMBI	78,8	16,3	4,9
IBICOARA	87,4	6,9	5,7
ILHEUS	88,7	9,5	1,8
IPIRA	58,8	20,4	20,8
IRECE	78,1	20,2	1,8
ITABERABA	66,1	19,6	14,3
ITABUNA	89,3	10,3	0,4
ITAMARAJU	74,0	15,1	10,9
ITAPEBI	88,5	3,9	7,6
ITAPETINGA	77,3	15,9	6,8

(Conclusão)

Quadro 2 – Participação dos componentes no IPM para os 61 Municípios que não receberam a Parte Iguatária – 2019

Municípios que não receberam a parte igualitária	IVA-Ponderado	Índice da População	Índice de Área
JABORANDI	61,9	1,6	36,5
JACOBINA	84,3	10,2	5,5
JAGUARARI	72,6	11,2	16,2
JEQUIE	88,6	8,3	3,1
JUAZEIRO	80,7	11,9	7,3
LAURO DE FREITAS	90,9	9,0	0,1
LUIS EDUARDO MAGALHAES	94,2	3,0	2,8
MADRE DE DEUS	99,1	0,9	0,0
MATA DE SAO JOAO	81,2	14,9	3,9
MUCUGE	85,8	2,3	11,9
MUCURI	96,0	2,2	1,8
PAULO AFONSO	95,6	3,5	0,9
POJUCA	96,2	3,3	0,5
PORTO SEGURO	78,0	16,8	5,2
PRADO	78,6	9,8	11,6
RIACHAO DAS NEVES	76,4	3,8	19,8
SALVADOR	85,4	14,6	0,1
SANTO ANTONIO DE JESUS	87,2	12,2	0,6
SANTO ESTEVAO	79,7	17,9	2,4
SAO DESIDERIO	84,5	1,6	14,0
SÃO FRANCISCO DO CONDE	99,6	0,4	0,1
SAO GONÇALO DOS CAMPOS	91,1	7,7	1,2
SAO SEBASTIAO DO PASSE	88,3	9,4	2,3
SENTO SE	39,1	8,8	52,1
SERRINHA	67,9	28,1	4,0
SIMÕES FILHO	96,4	3,4	0,1
SOBRADINHO	93,6	3,2	3,2
TEIXEIRA DE FREITAS	78,7	18,6	2,7
VALENÇA	76,0	19,5	4,5
VITORIA DA CONQUISTA	84,5	12,7	2,7

Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2019b).

Elaboração: SEI/Distat/Coest.

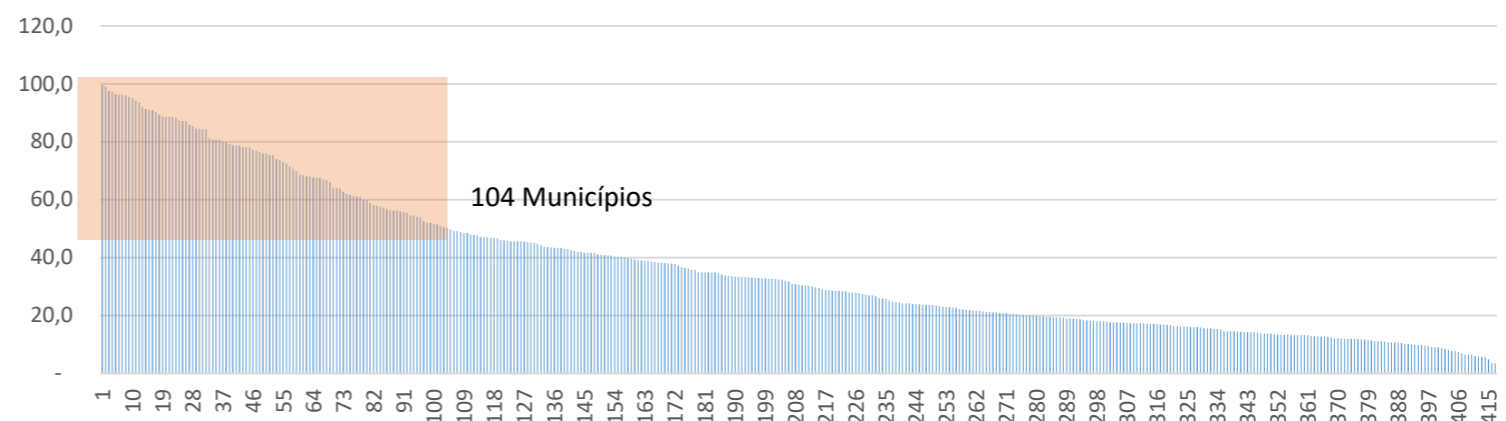
Nota: Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do Site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI.

ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (IPM) E ÀS COMPOSIÇÕES

Após análise individual dos componentes de repasse do ICMS por meio do atual modelo do IPM, é possível resumir as variações de dependência (Tabela 1), ao qual evidencia-se as concentrações de cada componente, com destaque para o Índice de População que apresentou baixa variabilidade nesta dependência.

Com base nesses dados, é possível desenvolver a visão gráfica dos 417 municípios em cada componente em seu gradiente decrescente de contribuição percentual sobre o IPM.

Assim, através da Tabela 1 e do Gráfico 11a destaca-se que 104 municípios apresentaram a dependência no Índice do Valor Adicionado

Gráfico 11a – Distribuição percentual das contribuições do componente Índice do Valor Adicionado (Ponderado) no Índice de Participação dos Municípios (IPM) – Bahia – 2019

Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2019b).

Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Nota: Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do Site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI.

Tabela 1 – Medidas resumo do percentual da dependência dos componentes do IPM – 2019

Estatísticas	Índ. Área	Índ. Popul.	Part. Igualit.	IVA. Ponder.
A-Mínimo	0,0	0,4	-	3,6
B-Máximo	73,9	31,9	72,7	99,6
C-Média	17,0	15,9	30,0	37,0
D-Desvio-Padrão	13,1	6,1	18,3	24,7
CV = D/C	0,7711	0,3815	0,6099	0,6671

Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2019b).

Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Notas: O resultado de 0,0 para o Mínimo do Índ. Área, não indica zero absoluto, porém resultados a partir da 2 casa depois da vírgula.

Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI.

(IVA) acima de 50%, chegando a atingir a participação de 99,6% para o IPM. Por outro lado, os outros 313 municípios estão na ordem de 3,6% a 50,0% de participação.

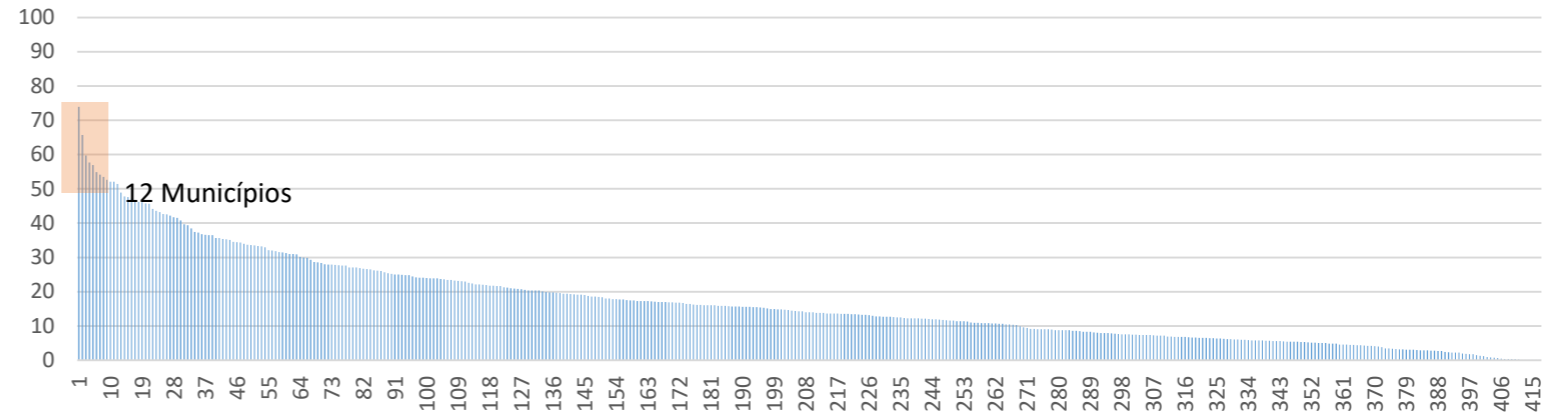
Em seguida, o através da Tabela 1 e do Gráfico 11b destaca-se que apenas 14 municípios

apresentaram a dependência no Índice do Área (I.àrea) acima de 50%, chegando a atingir a dependência de 73,9% para o IPM. Por outro lado, os outros 403 municípios estão na ordem de aproximadamente 0,0% a 50,0% da dependência.

Pelo Gráfico 11c e Tabela 1 observa-se que 64 municípios apresentaram a dependência no Índice da Parte Igualitária (I.PI) acima de 50%, com município chegando a atingir participação de 72,7% para o IPM. Por outro lado, os outros 292 municípios estão na ordem de aproximadamente 8,1% a 50,0% da dependência. Contudo, convém destacar que, somente 61 (14,6%) municípios não estão fazendo parte deste componente, em conformidade com a legislação vigente.

Por fim, no Gráfico 11d destaca-se que apenas 30 municípios apresentaram a dependência no Índice de População (I.população) acima de 25%, chegando a atingir a participação de 31,9% (Tabela 1) para o IPM. Por outro lado, os outros 387 municípios estão na ordem de aproximadamente 0,4% a 25,0% de participação.

Gráfico 11b – Distribuição percentual das contribuições do componente Índice de Área nos Municípios proveniente do Índice de Participação do Município (IPM) – Bahia – 2019

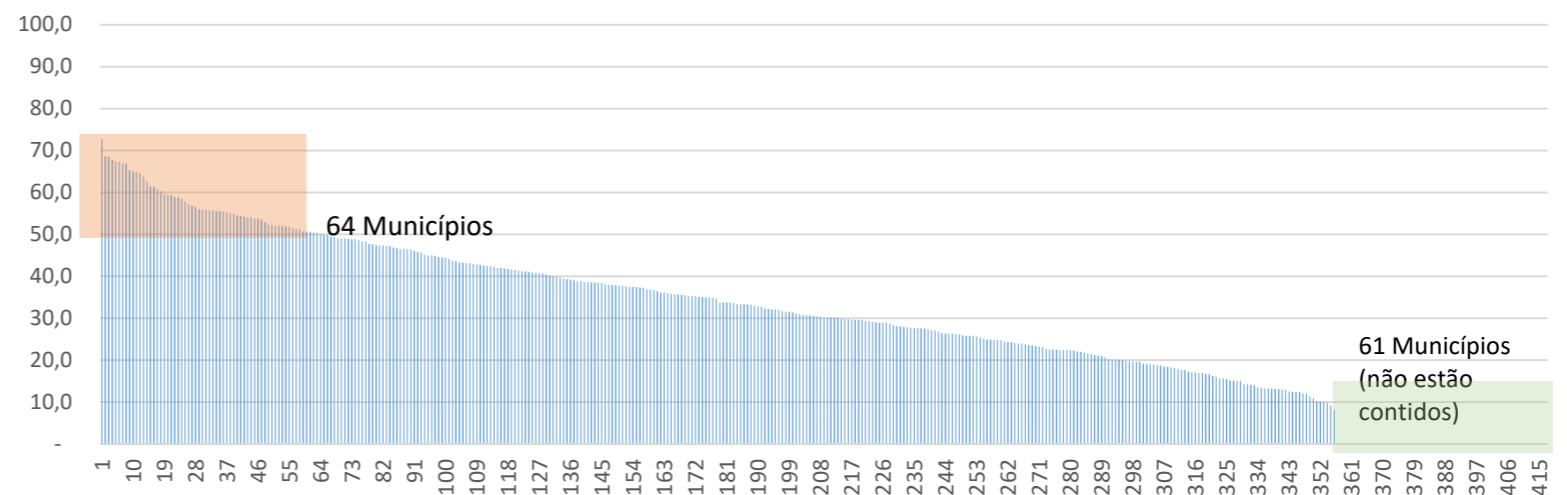


Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2019b).

Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Nota: Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do Site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI.

Gráfico 11c – Distribuição percentual das contribuições do componente Índice da Parte Igualitária nos Municípios proveniente do Índice de Participação do Município (IPM) – Bahia – 2019



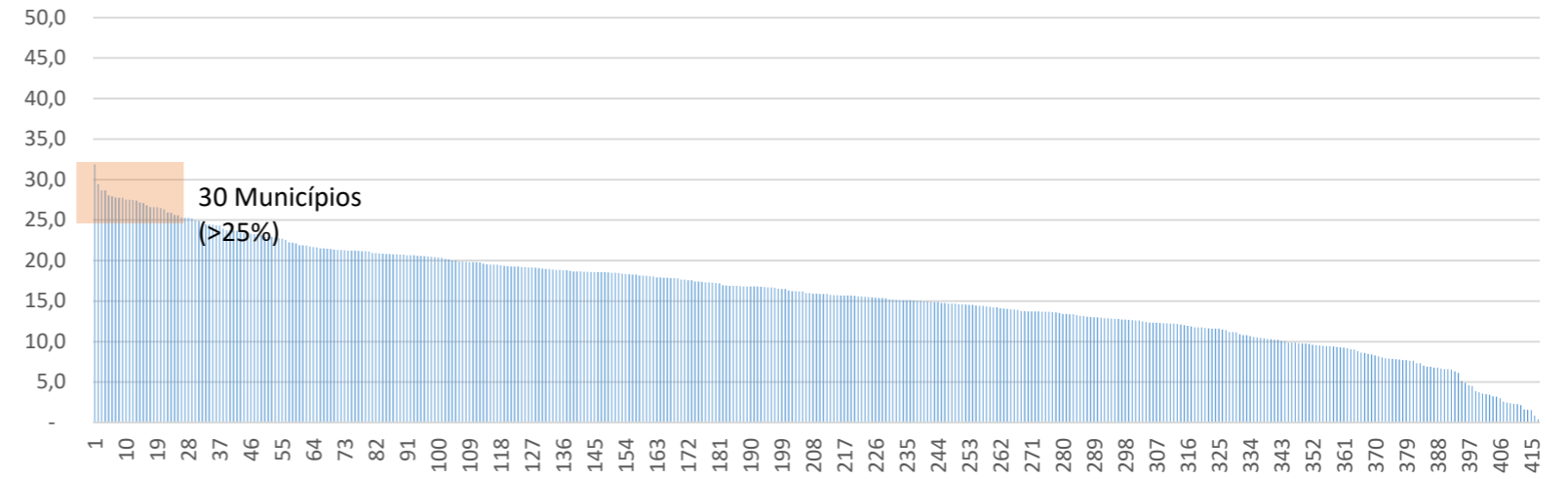
Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2019b).

Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Nota: Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do Site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI.

Passa-se, então, à análise sobre a possível inclusão de critérios referentes ao desempenho em educação, considerando os termos constantes na Emenda Constitucional nº108 (BRASIL, 2020).

Gráfico 11d – Distribuição percentual das contribuições do componente Índice de População nos Municípios proveniente do Índice de Participação do Município (IPM) – Bahia – 2019



Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2019b).

Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Nota: Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do Site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI.

CONCEITOS DE “EQUIDADE” E “NÍVEL SOCIOECONÔMICO” CONSTANTES DA EC N° 108/2020

Inicialmente serão apresentados os termos constantes do art. 1º da Emenda Constitucional nº 108 (BRASIL, 2020). O normativo inseriu no art. 158, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal que, para distribuição da quota municipal do ICMS, do percentual de até 35% (trinta e cinco por cento), cujos critérios de distribuição competem à lei estadual, deverá ser 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.

Desse modo, pretende-se, aqui, estabelecer conceitos sobre os termos abrangidos no referido artigo, quais sejam: “equidade” e “nível socioeconômico”. O objetivo da conceituação é subsidiar a escolha de indicadores que possam medir o atendimento aos termos da Emenda Constitucional.

DO CONCEITO DE “EQUIDADE”

No campo educacional, segundo Lemos (2013) a equidade apresenta dois componentes essenciais. O primeiro se refere à justiça (*fairness*), ou à garantia de que as condições sociais da população; raça, gênero, etnia, renda e outros, não se configurem limitadores para seu desenvolvimento. O segundo trata da inclusão (*inclusion*) e se refere à garantia de

esforço de um patamar mínimo de competências para todos, suficiente para a continuação da formação, sob o foco de integração satisfatória na sociedade e no mercado de trabalho (LEMOS, 2013).

É a partir dessa visão que a equidade passa a ser tratada como uma questão central das políticas de educação e é vista não somente como um objetivo, mas como um instrumento essencial para o alcance do direito ao desenvolvimento das capacidades do indivíduo e à sua participação na sociedade, os quais estão inseridos expressamente na Constituição Federal. Desta forma, se estruturando como condição básica para outros estrutural à realização de outros é uma condição indispensável à consecução de outros objetivos ou direitos em níveis sócio econômicos, conforme mais uma vez citado por Lemos (2013).

Constata-se, portanto, que a EC nº 108 (BRASIL, 2020) foi inovadora ao inserir esse critério para distribuição das quotas municipais. Outros estados da Federação já previam a divisão segundo aspectos educacionais, porém a norma acrescentou o critério de equidade formalmente pela primeira vez.

Após a análise de trabalhos voltados para a área educacional, foi possível mapear algumas nuances do conceito especificamente

nesse campo, que se mostrou polissêmico. Inicialmente, podem-se distinguir dois tipos de equidade: a **horizontal** e a **vertical**.

A equidade horizontal diz respeito à disponibilização de oportunidades educativas iguais. Segundo Cruz Flores (2017, p. 166-167, grifo nosso):

A equidade horizontal implica que os recursos destinados a cada zona escolar devem ser **similares em infraestrutura, financiamento, tipo e qualificação de professores, número de alunos por professor e devem ter um gasto por aluno equivalente independentemente do nível socioeconômico**. Esta equidade se denomina como tratamento igual dos iguais.

Assim, o atendimento a uma política educacional equitativa, num primeiro momento, deve observar aspectos de **infraestrutura, financiamento e qualificação**. Com isso, visa a garantir uma igualdade inicial, necessária ao alcance da equidade.

Já a equidade vertical diz respeito a um tratamento desigual aos desiguais. Consiste em outorgar **recursos adicionais** para realizar esforços compensatórios e corrigir desvantagens sociais. Num sistema “equalitário”, os recursos são distribuídos aos estudantes de acordo com suas necessidades individuais (WHAT’S, 2020).

Há em comum a todas as diferentes visões sobre equidade a atenção aos indivíduos menos favorecidos da sociedade (SIMIELLI, 2015).

A autora Cruz Flores (2017) também sinaliza para um Relatório da Unesco, (SHERMAN; POIRIER, 2007), que adiciona um terceiro elemento à equidade, o qual denomina de “**oportunidades educativas iguais**”, referindo-se à possibilidade de os estudantes provenientes de diferentes estratos econômicos terem iguais oportunidades de êxito nos estudos.

Pela análise de Dubet (2008, 11-53) embora a garantia da “igualdade das oportunidades não produza” necessariamente “a igualdade dos resultados” devido à tamanha desigualdade socioeconômica já existente, a mesma deve existir tendo em vista os enunciados dos direitos e justiça num contexto democrático. Assim, assegurar a equidade das condições de oferta, em consonância com a equidade horizontal lastreia a igualdade de oportunidades (DUBET, 2008).

Pelo exposto, parte-se para a tentativa de compatibilização entre os diversos aspectos da equidade e o dispositivo da EC nº 108 (BRASIL, 2020). Entende-se que o pleno atendimento da norma deve observar os três aspectos expostos, englobando os sentidos de equidade horizontal, equidade vertical e oportunidades educativas iguais. A equidade buscada pela

norma parece ir além da equidade horizontal, buscando se compatibilizar com o conceito de equidade vertical para então alcançar o fator apontado pela UNESCO de oportunizar igualdade educativa para estudantes provenientes de diferentes estratos econômicos.

Dentro dessa concepção, a equidade ultrapassa as questões que envolvem o acesso, que estaria ligado à igualdade, mas focaliza também na permanência dos estudantes nos sistemas de ensino, o que traz para o centro do debate elementos de infraestrutura que façam frente às necessidades daqueles com maior dificuldade ou menos favorecidos socialmente.

Por outro lado, numa análise histórica, é possível identificar três fases da equidade nas políticas públicas de educação. Inicialmente, tratou-se da igualdade de **acesso**, ou seja, o direito de todos à frequência da escola, independentemente da sua origem, passando depois à igualdade de tratamento (ou de **recursos**), consistente na prestação de igual serviço educativo a todos, e mais recentemente à igualdade de **resultados** e competências (LEMOS, 2013). Sobre esse processo histórico, Cruz Flores (2017, 167-168, grifo nosso) ensina que:

Inicialmente, se pensou que os marcos básicos para a equidade educativa se relacionavam basicamente com a escola e eram os seguintes:

condições de ingresso, processo educativo, resultados da educação, organização e metas do processo educativo.

Após, foi assinalada a necessidade de **alinhar os programas sociais dirigidos a compensar os menos favorecidos com a ação escolar. Assim, não basta melhorar o sistema escolar como se fosse uma instituição isolada do seu entorno social.**

Em suma, verifica-se que a abordagem da equidade educativa envolve uma pluralidade de questões referentes ao acesso, à distribuição de recursos e aos resultados alcançados. Sua efetivação ainda demanda um enfoque sistêmico que articule programas sociais com a escola e a geração de ocupação e renda, fortaleça culturalmente os que requeiram, além de ajudar os jovens a desenvolver uma identidade que os impulse a transcender as limitações do entorno.

Para Alves e Soares (2013) um sistema educacional é equitativo quando os desempenhos dos alunos estão alinhados às suas condições socioeconômicas. Haveria, portanto, uma busca de equidade socioeconômica, racial e de gênero. Nesse sentido, o desafio a ser enfrentado pelo sistema educacional do país é melhorar a qualidade da oferta, principalmente no nível interno ou entre os diferentes grupos, Baqueiro (2015).

Considera-se que o ambiente escolar público é permeado por uma diversidade de estudantes em suas características de cor, de etnia, de nível socioeconômico. Por isso, a equidade escolar propõe a busca por atendimento diferenciado para cada um desses segmentos, com aquilo que lhes é necessário, de acordo com as suas demandas, Baqueiro (2015, p. 37).

Registra-se que as normas do **Plano Estadual de Educação, Lei nº 13559/2016** já se coadunam com os conceitos de equidade aqui expostos, como se vê a seguir:

Art. 3º - O PEE-BA fica estruturado, na forma do Anexo Único desta Lei, em 20 (vinte) metas, seguidas de suas estratégias específicas, que terão como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da Educação Básica e Superior, em bases a serem atualizadas e observadas ao longo do processo de acompanhamento deste PEE-BA, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes.

§ 1º - As estratégias definidas no Anexo Único desta Lei serão implementadas, considerando a articulação interfederativa das políticas educacionais e ainda:

[...]

II - o **atendimento das necessidades específicas das populações** do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e de grupos

itinerantes, **asseguradas a equidade educacional** e a diversidade cultural;

III - o atendimento das necessidades específicas na Educação Especial, **assegurado o sistema educacional inclusivo** em todos os níveis, etapas e modalidades. (BAHIA, 2016, grifo nosso).

A articulação com programas sociais desenvolvidos por outras secretarias de Estado também está prevista no Plano Estadual de Educação Lei nº 13.559, das quais destacam-se aquelas metas e estratégias que alcançam o sistema de ensino sob os cuidados dos municípios:

Da Educação Infantil: 1.1) impulsionar a busca ativa de crianças em idade correspondente à Educação Infantil, do campo, de comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas e urbanas, **em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância dos sistemas municipais**, no intento de enfatizar a compulsoriedade da universalização da pré-escola; 1.20) promover o desenvolvimento de projetos e ações, em caráter complementar, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 03 (três) anos de idade, **articulando as áreas de educação, saúde e assistência social**;

Do Ensino Fundamental: 2.8) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso, da permanência e do êxito escolar dos filhos dos

beneficiários de programas de transferência de renda, visando à garantia de condições adequadas para a aprendizagem destes alunos, **em colaboração** com as famílias e **com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude**; 2.9) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento de crianças e adolescentes em situação de discriminação, preconceitos e violências na escola, visando à garantia de condições adequadas para a aprendizagem desses estudantes, **em colaboração** com as famílias e **com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude** (BAHIA, 2016, grifo nosso).

Por fim, destaca-se ainda que a **Lei Estadual nº 14.172/2019** (Plano Plurianual Participativo (PPA) do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023) também traz programas que tratam de temas voltados às questões de gênero, raça e etnias, como se vê a seguir:

ANEXO – Programas de Governo

Programa - Educação

Ementa: Promover a educação pública de qualidade, acessível, inovadora e participativa, contextualizada, emancipatória e integral, apropriando o conhecimento e articulada ao mundo do trabalho, contemplando o esporte e as diversidades culturais, socioambientais e a

inclusão racial, de gênero, geracional e de pessoas com deficiência, bem como a formação e valorização dos profissionais de educação e aprimorando a gestão democrática.

Compromisso: Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva.

Iniciativa: **Articular secretarias que atuem nas dimensões de gênero, raça/etnia, juventude e deficiência para formação, inclusão e estudos de impacto do programa no público beneficiário**

Compromisso: Melhorar a qualidade da oferta educacional da educação básica.

Iniciativa: Implementar a **política de educação das relações étnico-raciais, de gênero e de suas sexualidades nas unidades escolares da rede estadual de ensino**.

Compromisso: Fortalecer a educação profissional e tecnológica na rede estadual de ensino.

Iniciativa: - **Articular secretarias que atuem nas dimensões de gênero, raça/etnia, sexualidades, juventude e deficiência para formação, inclusão e estudos de impacto do programa no público beneficiário**.

Compromisso: Promover a formação, o desenvolvimento e a valorização dos trabalhadores em educação e as condições de trabalho adequadas.

Iniciativa: - **Realizar formação continuada contextualizada nas temáticas de igualdade racial, gênero, povos originários, do campo e comunidades tradicionais, educação de jovens e adultos, educação prisional, educação inclusiva e robótica** para os profissionais em todas as etapas e modalidades da educação básica.

Programa: Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais

Ementa: **Promover a igualdade racial e o enfrentamento ao racismo, em suas várias dimensões**, e suas consequências, desenvolvendo políticas, programas, projetos e ações transversais e intersetoriais que tenham por finalidade o **desenvolvimento socioeconômico e cultural sustentável da população negra, com ênfase nas mulheres, na juventude, nos LGBTQI+, e dos Povos e Comunidades Tradicionais**, especificamente, garantindo sua permanência nos Territórios Tradicionais, compreendidos em suas múltiplas dimensões, com foco no respeito à sua autodeterminação, assegurando infraestrutura condizente as suas necessidades, acesso aos recursos naturais, fomento a inclusão social, empreendedorismo, associativismo, tecnologia e inovação, bem como fortalecendo as políticas que contribuam com o reconhecimento e a salvaguarda do seu Patrimônio Material e Imaterial.

Programa: Política para as Mulheres

Ementa: **Promover políticas públicas integradas visando às transformações socioeconômicas e culturais para a superação das desigualdades de gênero**, sobretudo em duas frentes principais: autonomia social, protagonismo com tomada de decisão e econômica, com ênfase na equidade e inclusão socioprodutiva das mulheres urbanas e rurais; e prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres urbanas e rurais. Baseado nestes aspectos, conferir destacada atenção à saúde, à educação, à justiça, à segurança pública, à geração de trabalho e renda e à assistência social, além de garantir comunicação social que proporcione a reflexão sobre as problemáticas vivenciadas em decorrência da posição social das mulheres em intersecção com as questões de raça/etnia, classe, geração, condição física, identidade e orientação afetivo-sexual. (BAHIA, 2019a, grifo nosso).

Pelo exposto, conclui-se que o conceito de equidade também não pode desprezar a necessária articulação com outras políticas públicas além da educacional, visto que as desigualdades possuem fatores intra e extra-escolares. Ressalta-se, ainda, a necessidade de monitoramento permanente das políticas e de suas consequências.

DO CONCEITO DE “NÍVEL SOCIOECONÔMICO”

Passa-se então à análise do conceito de “nível socioeconômico” constante do final do inciso II, parágrafo único, art. 158, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A leitura da transcrição literal do referido trecho, qual seja “considerado o nível socioeconômico dos educandos”, parece estabelecer, em alguma medida, um mecanismo de compensação que não pode deixar de ser inserido quando da análise dos indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade.

Couri (2010) ensina que o nível socioeconômico do estudante e de sua família é apontado como a variável explicativa mais importante do desempenho individual do aluno. A autora destaca que não há forma única de cálculo do indicador do nível socioeconômico. Entretanto, relacionando-se com a teoria de Bourdieu sobre o capital (COURI, 2010), expõe que três dimensões principais devem ser contempladas: a dos recursos econômicos – ou capital econômico da família; a dimensão dos recursos educacionais, também denominados capital humano ou capital cultural; e, por fim, a dimensão das relações familiares, ou capital social familiar.

O capital econômico está relacionado à renda ou às condições de moradia dos alunos. A for-

ma mais comum de medição consiste na agregação de itens dos questionários por meio de diferentes metodologias, de forma a obter um único indicador.

A segunda dimensão trata da distribuição da educação entre os membros adultos de uma família e da presença de bens educacionais na residência. A escolaridade dos pais, em alguns casos, é analisada de forma separada como uma medida de capital cultural da família. Também faz parte desta dimensão a investigação sobre a presença de livros e revistas e sobre a frequência dos alunos a atividades culturais (cinema, teatro, shows de música, etc.). Essa dimensão estaria fortemente relacionada com a primeira, uma vez que sem os recursos econômicos não seria possível a aquisição de bens culturais em quantidades suficientes para influenciar o processo de escolarização do aluno.

A terceira dimensão é a do capital social. Trata-se do conjunto de relações sociais em que o indivíduo se encontra inserido e que o ajudam a atingir objetivos. Aplicado à esfera educacional, o conceito se refere à relação casa-escola, notadamente à existência de um ambiente familiar favorável à educação e às melhorias no desempenho das crianças. Em suma, trata do interesse e da disponibilidade das famílias, na medida das suas possibilidades, em acom-

panhar o processo de escolarização, incluindo tanto o tempo que os adultos dedicam às crianças e às conversas sobre a vida escolar como a existência de espaços físicos e temporais que permitam a elas se dedicar exclusivamente aos estudos.

De modo semelhante, Alves e Soares (2013) afirmam que não há consenso sobre quais dimensões da realidade social devem integrar esse indicador, porém a importância atribuída à ocupação é destacada em vários estudos. Por esta razão, afirmam que as medidas de nível socioeconômico, na maioria dos países, são feitas agregando as dimensões de ocupação, educação e renda dos indivíduos.

De acordo com o Ministério da Educação, o nível socioeconômico é considerado um constructo latente, que sintetiza de maneira unidimensional informações sobre a escolaridade dos pais e sobre a renda familiar (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2021, p. 6). Os itens dos questionários respondidos pelos alunos nas avaliações referentes ao nível socioeconômico se referem à escolaridade, à posição ocupacional dos pais e à renda familiar (evidenciada pela posse de bens, uso de serviços e rendimento de fontes diversas), que são agregados para essa mensuração (ALVES; SOARES, 2013, p. 184).

Expostos tais conceitos, passa-se a analisar os indicadores atualmente disponíveis para o atendimento da EC nº 108 (BRASIL, 2020).

COMPONENTES SELECIONADOS PARA ADESÃO À EC Nº 108/2020

Em conformidade com a Emenda Constitucional 108/2020 que propôs a inclusão e a supressão de 10% dos 75% destinados ao Índice do Valor Adicionado (IVA) e, a inclusão de, no mínimo, 10% para incorporação do conceito de desempenho da educação com foco na Equidade e adesão aos efeitos do nível socioeconômico da população, foram selecionados dois indicadores comparáveis entre municípios, oriundos de bases confiáveis, com metodologia e apuração robusta e com periodicidade que atenda ao propósito do estudo.

Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse)

O indicador do Nível Socioeconômico da Educação Básica - Inse visa situar o conjunto dos alunos atendidos por cada escola em um estrato, definido pela posse de bens domésticos, renda e contratação de serviços pela família dos alunos e pelo nível de escolaridade de seus pais. Dados extraídos dos microdados das informações dos exames realizados pelo Inep através do Sistema de Avaliação da Edu-

cação Básica (Saeb) o nível socioeconômico dos alunos ou das escolas é classificado em oito níveis, de forma que o nível 1 congrega as escolas com Inse médio mais baixo e o nível 8, com mais alto (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2021).

O acompanhamento destas informações permite analisar o desenvolvimento por perfil socioeconômico (1 ao 8) conforme a etapa de ensino e localização (urbana/rural).

Salienta-se que o Inse pode ser adotado como uma “lente” para analisar a evolução da equidade. Neste contexto as informações coletadas a partir dos indicadores sugeridos devem ser analisadas à luz da condição de inserção dos diferentes grupos estudados com referência no Inse.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

De acordo com as informações disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2020d), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007 para mensurar o desempenho do sistema educacional brasileiro.

Trata-se de índice comparável nacionalmente, formulado para medir a qualidade do aprendizado e estabelecer metas para a melhoria do ensino. Os resultados do indicador possuem divulgação nacional bianual, em anos ímpares.

O IDEB reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações, especificamente a proficiência em Língua Portuguesa e Matemática. Conforme o Resumo Técnico do IDEB (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, [201-]), seu cálculo se dá a partir de uma combinação entre: a) a taxa de aprovação escolar (fluxo escolar), que avalia a progressão dos estudantes entre etapas/anos na educação básica, a partir de dados obtidos no Censo Escolar, realizado anualmente e; b) a proficiência obtida pelos estudantes em avaliações externas de larga escala, aplicadas pelo INEP. As médias de desempenho utilizadas pelo indicador são do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), realizado a cada dois anos.

A verificação do aprendizado é feita por meio das notas nos testes padronizados, que são convencionadas numa escala de 0 a 10. Depois, a média dessas notas é multiplicada pela média harmônica das taxas de aprovação das séries da etapa (anos iniciais do ensino fun-

damental, anos finais do ensino fundamental e ensino médio), que, em percentual, variam de 0 a 100. Chega-se, então, aos valores do índice, que variam de 0 a 10.

Limitações quanto à utilização do IDEB

Em tese, a melhoria do IDEB simboliza o incremento no fluxo escolar e no aprendizado, notadamente em português e matemática. Porém, é importante alertar para o uso do indicador afastado do seu objetivo diagnóstico, tendo em vista a abrangência da proposição da Emenda Constitucional nº 108 (BRASIL, 2020), que busca a “melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”. O foco somente na melhora do IDEB poderá estimular a utilização de artifícios apenas para a obtenção de melhores números e, conseqüentemente, mais recursos.

Nesse sentido, trazemos de forma sumariada a análise crítica formulada pelos pesquisadores Soares e Xavier (2013) a respeito do uso do IDEB como único indicador de qualidade da educação:

a) os testes de larga escala utilizada pelo indicador consideram apenas os alunos presentes, o que afeta o cálculo de desempenho, abrindo a possibilidade das instituições

de ensino selecionarem os melhores estudantes para a realização das provas⁹;

b) peso maior da proficiência em Matemática do que em proficiência em Leitura, abrindo a possibilidade de ênfase no ensino de matemática como estratégia de melhoria do IDEB;

c) como o numerador do indicador é uma média, bom desempenho de um estudante compensa o mau desempenho de outro, assim como melhor desempenho contrabalança uma taxa de reprovação mais alta, induzindo a escola a concentrar esforços em certos alunos, em franca possibilidade de exclusão educacional;

d) a metáfora do IDEB como um indicador simples compreensão a semelhança das notas escolares é um equívoco, já que a escala do indicador varia de 0 e 10, porém, a realidade das proficiências das escolas se concentra em um intervalo menor, isso significa, por exemplo, que uma nota 7 (sete) para um estudante significa uma nota mediana, já pra o IDEB correspondente a um resultado excelente;

⁹ Na época do estudo formulado por Soares e Xavier (2013), era necessário apenas 50% de presença dos alunos para que o IDEB da escola fosse calculado. A partir de 2019 o número mínimo foi de 80% dos alunos matriculados

e) é possível que uma escola tenha um IDEB de valor 6 (seis) e apresente um grande número de alunos com baixo desempenho, em razão da agregação dos indicadores de desempenho e rendimento em um único indicador, assim, o uso isolado do IDEB pode induzir a naturalização de baixos desempenhos de um grande número de alunos;

f) de forma isolada o IDEB revela as condições socioeconômicas da escola;

g) o indicador não descreve as condições de ensino, como infraestrutura e as condições de trabalho dos profissionais do magistério, sendo um indicador pobre para passar do diagnóstico para proposição de políticas públicas, exigindo para avaliação de escolas e redes de ensino o uso contextualizado de outros indicadores;

h) embora auxilie no monitoramento de um sistema grande e heterogêneo como o educacional, o IDEB leva imediatamente a hierarquização das escolas e dos sistemas de ensino. Esse não é uma limitação do indicador, mas um uso empobrecido do indicador, que deve ser evitado com produção e divulgação de interpretações sobre os resultados obtidos.

Matos e Rodrigues (2016), analisando características de escolas com probabilidade de a es-

cola atingir a meta do IDEB em 2013, reportou como fundamental para fins de políticas públicas e práticas educacionais relacionar as metas do IDEB em conjunto com outros fatores contextuais da escola. Os autores chegaram a essa conclusão, tendo em vista que:

Os resultados apresentados nessa pesquisa indicam que, **nos anos iniciais do ensino fundamental, a variável de maior impacto** sobre a probabilidade de a escola atingir a meta do IDEB 2013 é a **infraestrutura da escola**. **Nos anos finais, as variáveis que mais impactam** a probabilidade de a escola atingir a meta do IDEB são o **nível socioeconômico e a infraestrutura**. **Os outros fatores contextuais** abordados nesse estudo (**complexidade da escola, média de alunos por turma da escola, percentual de docentes da escola com curso superior**) **também foram importantes para explicar a meta do IDEB**. Tomados em conjunto, **esses resultados reforçam pesquisas anteriores**, pois indicam que a meta do IDEB precisa ser considerada simultaneamente com outros fatores contextuais da escola. Assim, **o uso e debate sobre outros indicadores educacionais são fundamentais**. (MATOS; RODRIGUES, 2016, p. 662-688, grifo nosso).

Além dos apontamentos dos pesquisadores, cabe alertar que a distribuição dos recursos de ICMS conforme o desempenho na educação, estabelecida pela nova redação do art. 158, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, não vinculada o uso dos recursos recebidos à educação. Desse modo, para que essa nova forma de redistribuição conduza aos resultados pretendidos (melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade), faz-se necessário ações coordenadas e cooperativas entre Estado e Municípios, assim como disseminação e a revisão periódica dos indicadores que compõe os critérios de distribuição dos recursos, de modo a assegurar o constante controle interno, externo e social.

Como aponta os pesquisadores, a efetiva análise qualitativa de desempenho na educação demanda, além do desempenho dos alunos nos testes, a avaliação de outros fatores intra e extraescolares envolvidos no processo educacional.

Importante diretriz para avaliação da qualidade na educação consta do art. 11, § 1º da Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014) (Plano Nacional de Educação), que determina a utilização de indicadores de rendimento escolar, referentes ao

desempenho dos(as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, e indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos(as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão.

Os valores do IDEB e suas respectivas metas são estabelecidos conforme as etapas de ensino. Assim, há valores e metas estabelecidos para: ensino fundamental – anos iniciais; ensino fundamental – anos finais; e ensino médio. Foi considerada a informação que consta no Resumo Técnico dos Resultados do IDEB, segundo a qual “a rede municipal detém mais de 83% da matrícula pública nos anos iniciais do ensino fundamental e, por isso, a análise dos resultados dessa rede é tão importante” (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, [201-], p. 19). Especificamente no Estado da Bahia, 79,7% dos anos iniciais do ensino fundamental está sob responsabilidade administrativa dos municípios. Quanto aos anos finais do ensino fundamental, 69,5% compete aos municípios.

PROPOSTA DE AJUSTE DO IPM

Tendo em vista a necessidade de se aproximar do mínimo regulamentado pela Emenda Constitucional 108 (BRASIL, 2020), propõe-se incorporar dois componentes, o INSE e o IDEB, ao modelo revisado do IPM. À princípio, o objetivo era de abarcar um número maior de indicadores educacionais, que captassem outros aspectos além da qualidade do ensino (Apêndice A). Porém, a insuficiência de informação confiável e periódica, e a inexistência de estimativas etárias intercensitárias para municípios, inviabiliza a adoção de indicadores importantes do ponto de vista teórico.

Contudo, convém destacar que o Inse representa o nível socioeconômico dos estudantes no município de referência. Assim, conforme metodologia apresentada pelo INEP, quanto maior o referido índice maior será o nível socioeconômico. Para fins de cálculo, portanto, faz-se necessário a inversão deste componente.

Também, observou-se que o IDEB atende a rede pelos anos iniciais e finais a nível municipal, sendo também necessário compor no modelo, derivando-se assim duas componentes (IDEB.AI e IDEB.AF).

Por fim, para melhor estabelecer as métricas de desempenho educacional, conceituou-se o Índice de Alcance do IDEB anos iniciais e finais em cada município (AL.IDEB.AI) e (AL.IDEB.AF),

representando cada um deles o atingimento da respectiva meta estabelecida pelo MEC.

NOVO MODELO DE COMPOSIÇÃO DO IPM

Atualmente, a Secretaria da Fazenda utiliza-se do Índice de Participação dos Municípios - IPM para fins de partilha do ICMS aos 417 municípios, mensalmente, conforme o seguinte modelo de pesos e componentes (BAHIA, 2020):

$$IPM_t = 0,750 * (IVA_p) + 0,100 * (I.POP_{p-1}) + 0,075 * (I.PI_p) + 0,075 * (I.AREA_{p-1}) \quad (\text{Eq. A})$$

Onde:

- $IVA_p = \left(\frac{IVA_{t-2} + IVA_{t-3}}{2} \right)$
- IVA_p : Índice do Valor Agregado que se refere a média aritmética de dois anos retrocedentes, que tem base nas entradas e saídas de mercadorias;
- $I.POP_{p-1}$: É o índice da fração populacional estimada pelo IBGE do ano imediatamente anterior;
- $I.PI_p$: É o índice da parte igualitária, de acordo com a documentação da Sefaz (BAHIA, 2020);
- $I.AREA_{p-1}$: Representa o índice da fração da área do município no período imediatamente anterior.

Importante ressaltar que cada indicador individual corresponde a participação do município em relação ao somatório dos demais municípios, permitindo uniformidade entre diferentes variáveis para utilização no indicador sintético.

A partir da Eq.A e dos conceitos anteriormente abordados no presente estudo, serão adotados 5 outros componentes igualmente ponderados para o nível estabelecido para o Desempenho da Educação (I.DSP) a saber:

$$I.DSP = \frac{\sum_1^4 \left[IDEB.AI_{AI(k)} + IDEB.AI_{Abs(k)} + IDEB.AF_{AI(k)} + IDEB.AF_{Abs(k)} + \frac{1}{INSE} \right]}{5} \quad (\text{Eq. B})$$

Onde:

- $Inv.Inse_m = 1/Inse_m$: O Inverso do Indicador do Nível Sócioeconômico (Inse);
- $IDEB.AI_{Abs(k)}$: Fração do IDEB anos iniciais de cada do município;
- $IDEB.AF_{Abs(k)}$: Fração do IDEB anos finais de cada do município;
- $IDEB.AI_{AI(k)}$: Fração do Alcance do IDEB anos iniciais de cada do município;
- $IDEB.AF_{AI(k)}$: Fração do Alcance do IDEB anos finais de cada do município;

Em que, k representa o período imediatamente anterior disponível no momento da apuração, tendo em vista que o IDEB ocorre em anos ímpares e divulga em anos pares. E também, m representa o período imediatamente anterior disponibilizado pelo INEP no período da apuração.

Convém mencionar que, metodologicamente, o componente do IDEB possui periodicidade bianual (k) e, para o caso do Inse aparentemente aperiódica (m), entretanto para esse segundo caso foi observada a latência de 2 a 4 anos para divulgação, período aceitável para quaisquer modificações de níveis socioeconômicos. Portanto, as bases de informações destes componentes devem ser aquela mais recente disponível no período de cálculo de partilha do IPM.

Assim, sem perda de qualidade, e prezando pela continuidade destes componentes, será mantido os mesmos coeficientes nos anos em que não ocorram as atualizações das bases de dados. Desse modo, para fins de simulação foi fixado neste estudo o ano de 2019, uma vez que converge a disponibilidade de ambos indicadores.

Para ajuste do Índice para o Idep, devem ser utilizadas as notas do IDEB Ensino Fundamental, anos iniciais ($IDEB.AI_{Abs(k)}$) e anos finais ($IDEB.AF_{Abs(k)}$) considerando as notas do indi-

gador para a esfera administrativa municipal, bem como suas respectivas projeções disponibilizadas pelo INEP ($IDEB.AI_{Al(k)}$ e $IDEB.AF_{Al(k)}$).

A fim de compor o alcance do IDEB, devem ser utilizadas a razão das notas do IDEB ($IDEB_{Abs(M)(k)}$) com a projeção ($Prj.IDEB_{Abs(M)(k)}$) de cada município (M), o que resultará no índice de alcance do IDEB ($IDEB_{Al(k)}$). Se o referido alcance atingir valores até exclusiva 1,0, assume-se que o Município ($M(t)$) ainda não atingiu sua meta; para valores igual a 1,0, indica em que o município atingiu exatamente a meta; para valores superiores a 1,0, pode-se afirmar que o município supera a meta indicada, conforme segue:

$$IDEB_{Al(M)(k)} = \frac{IDEB_{Abs(M)(k)}}{Prj.IDEB_{Abs(M)(k)}} \quad (Eq. C)$$

$$IDEB_{Al(k)} = \frac{IDEB_{Al(M)(k)}}{\sum IDEB_{Al(M)(k)}} \quad (Eq. D)$$

- $IDEB_{Al(M)(k)}$: Alcance do IDEB em relação à projeção de cada município (Eq.C, corresponde tanto para anos iniciais e finais);
- $IDEB_{Al(k)}$: Fração do Alcance do IDEB de cada do município (equivalente a Eq.C, a Eq.D, corresponde tanto para anos iniciais e finais);

Assim, o cálculo do novo IPM resulta no ajuste Eq.A da seguinte forma:

$$IPM_t = p_1 * (IVA_p) + p_2 * (I.POP_{p-1}) + p_3 * (I.PI_p) + p_4 * (I.AREA_{p-1}) + p_5 * (I.DSP) \quad (Eq.A^*)$$

Onde, $\sum p_i = 1$, sendo p o peso de cada componente.

Proposta de pesos para os componentes definidos

Um importante desafio da proposta de redistribuição do ICMS, é a definição dos pesos de cada componente de modo a dar mais sentido de justiça distributiva, além de compensar municípios por impacto positivo de política pública, conforme tendência em outros estados discutida anteriormente. Considerando a emenda constitucional 108/2020, que estabelece o peso mínimo de 10% para um indicador de desempenho educacional, e tendo em vista também, conforme apresentado anteriormente, que o Índice de Área representou poucos municípios (12 municípios) com dependência acima de 50%, além de questionável a sua adoção para efeito de repasse de recursos frente a frente outros indicadores, propõe-se os ajustes de pesos da Eq.A* para $I.AREA_{p-1}$ de 7,5% para 2,5%, $I.PI_p$ de 7,5% para 10,0% e $I.DSP$ para 12,5%, o que resulta da seguinte equação:

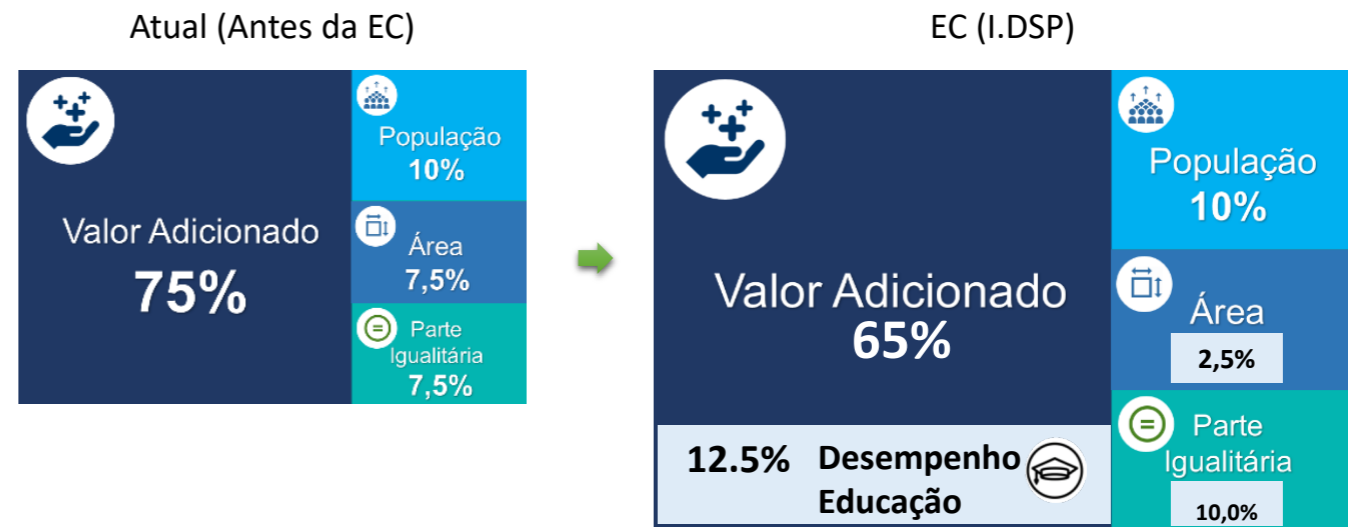
$$IPM_t = 0,650 * (IVA_p) + 0,100 * (I.POP_{p-1}) + 0,100 * (I.PI_p) + 0,025 * (I.AREA_{p-1}) + 0,125 * (I.DSP) \quad (Eq. A^o)$$

No tópico a seguir, serão apresentados os resultados do novo modelo proposto na Eq. Aº.

CENÁRIOS DOS NOVOS COMPONENTES CONFORME EC Nº 108/2020

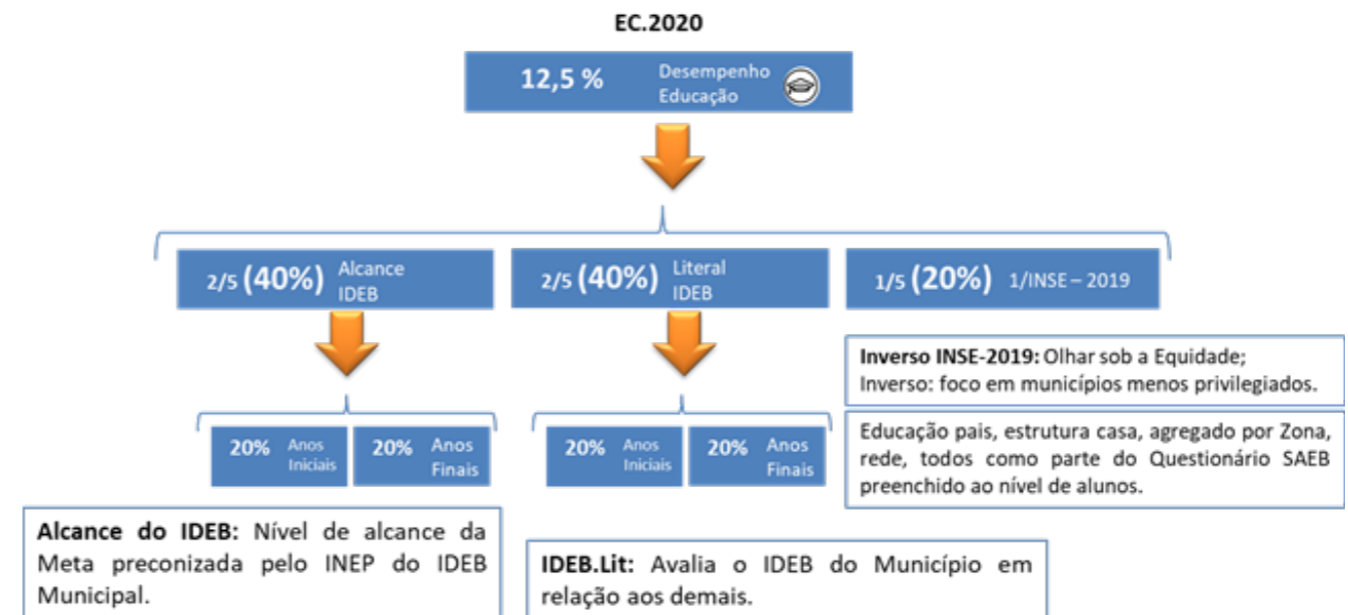
A partir do estabelecimento dos componentes do I.DSP e seus respectivos pesos, conclui-se pelo estabelecido do Diagrama 1 e Diagrama 2, proveniente da Eq.Aº.

Diagrama 1 – Diagrama do IPM atual e novo Modelo do IPM(1)



Fonte: Sefaz- Bahia (2020) e Brasil (2020). Elaboração SEI.
Nota: (1) Em conformidade à Eq.Aº e o previsto pela Emenda Constitucional 108.

Diagrama 2 – Ponderações dos componentes para o Desempenho da Educação



Fonte: Elaboração própria SEI.
Nota: À 12,5% no indicador de desempenho I.DSP, as derivadas do componente aplicado resulta no final o peso individual de 2,5% conforme a Eq.Aº e, para o IVA_p o peso fica à 65% e o I.AREA_{p-1}=2,5%.

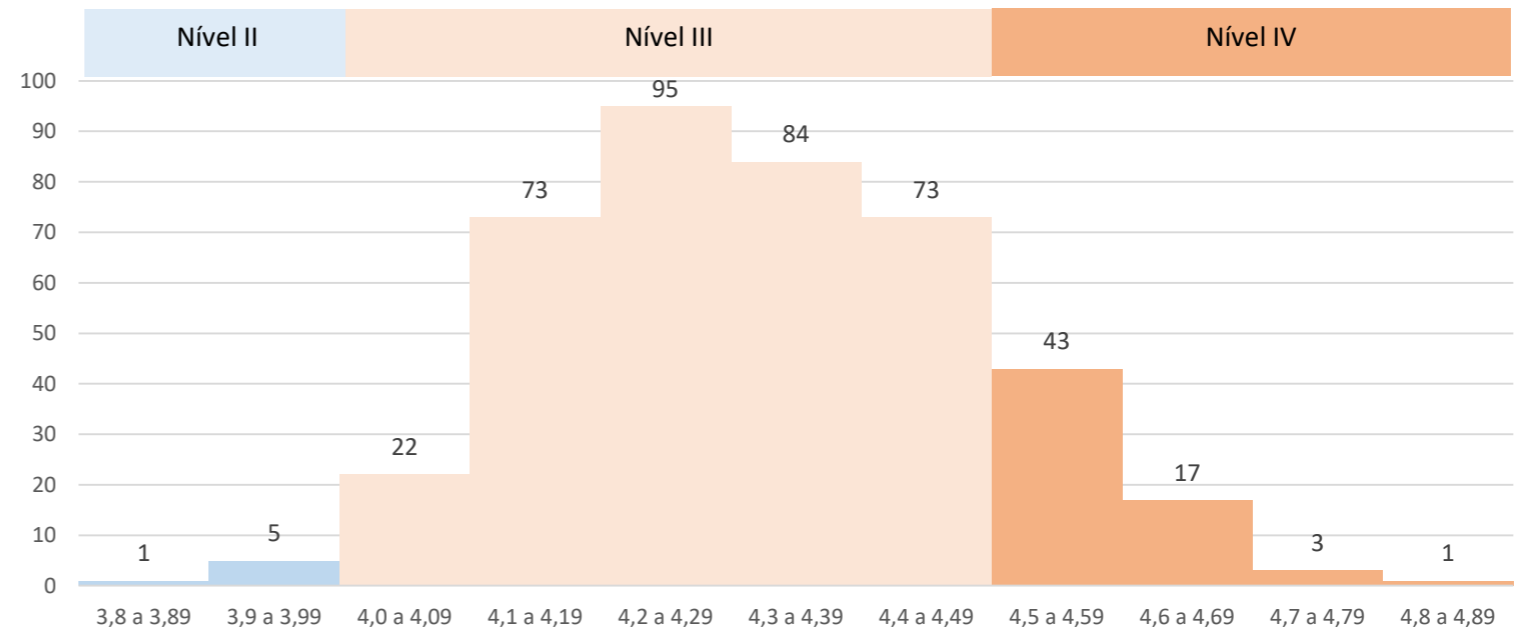
Resultados do Inse dos Municípios

Como conceituado nos tópicos anteriores, o Inse ajusta o aspecto do nível socioeconômico dos alunos no município de referência. Assim, o Gráfico 12 demonstra a distribuição do resultado do Inse nos 417 municípios baianos. Observe que 1,4% (6) municípios estão no Nível II, enquanto que 83,2% (347) dos municípios estão no Nível III e 15,3% (64) no Nível IV. Ainda, é possível estimar que o Inse se encontra com alto índice de concentração para a Bahia nestes Níveis III e IV.

Para fins descritivos, convém resgatar da Nota Técnica do INEP (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2021) o conceito estabelecido para tais Níveis:

Nível III - a mãe/responsável e o pai/responsável têm o ensino **fundamental incompleto ou completo e/ou ensino médio completo**. A **maioria** possui uma geladeira, um ou dois quartos, uma televisão, um banheiro, wi-fi e máquina de lavar roupas, **mas não possui** computador, carro, garagem e aspirador de pó. **Parte** dos estudantes passa a ter também freezer e forno de micro-ondas.

Gráfico 12 – Histograma dos resultados do INSE – 2019 para os 417 Municípios, conforme os níveis estabelecidos



Fonte: INEP.

Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Nota: Dados extraídos do INEP e compilado pela SEI, disponível em https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2019/nivel_socioeconomico/INSE_2019_MUNICIPIOS.xlsx. Acesso em jul. 2022.

Nível IV - a **maioria** dos estudantes, a mãe/responsável e o pai/responsável têm o ensino fundamental incompleto ou completo e/ou ensino médio completo. A **maioria** possui uma geladeira, um ou dois quartos, um banheiro, *wi-fi*, máquina de lavar roupas e *freezer*, **mas não possui** aspirador de pó. **Parte** dos estudantes deste nível passa a ter também computador, carro, mesa de estudos,

garagem, forno de micro-ondas e uma ou duas televisões.

Nos resultados do INSE.19, os maiores valores indicam melhores condições socioeconômicas. Assim, a aplicação do Inverso do INSE.19 ($Inv.Inse_m$) aderem à lógica complementar **para fins de fortalecimento do conceito de equidade dos estudantes à nível socioeconômico**.

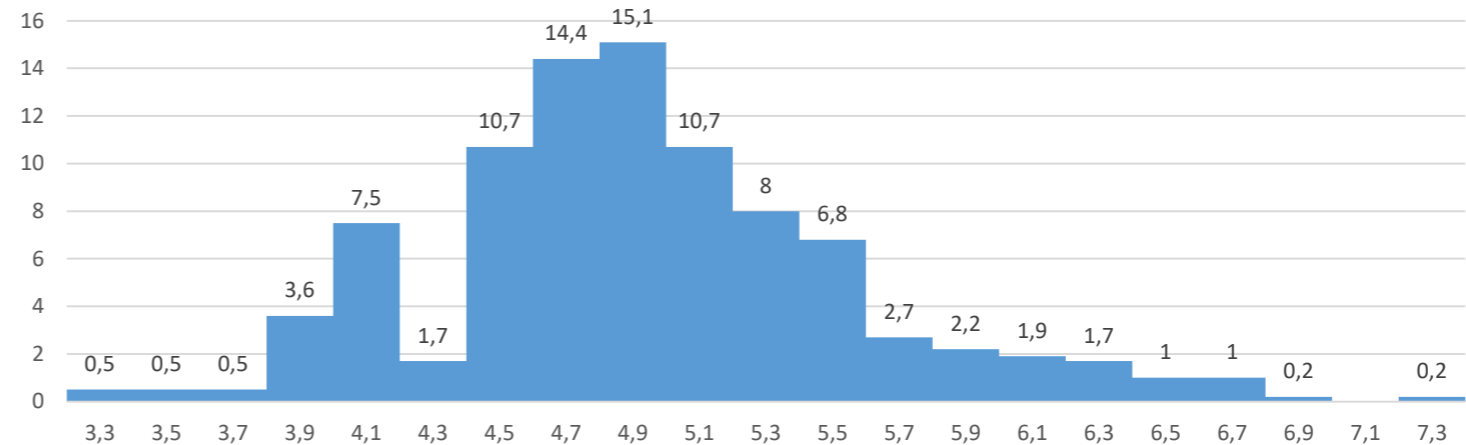
Resultados do IDEB dos municípios

Nos tópicos anteriores, referenciou-se o conceito do IDEB, suas limitações e adequação às escalas dos Anos Iniciais e Finais, bem como garantir o fortalecimento de desempenho por meio do alcance do IDEB pelos municípios. Assim, parte-se para análise descritiva dos resultados do referido índice para o ano 2019.

Sabe-se que as projeções do IDEB são características exclusivas do município, contudo, para fins de análise da distribuição, podemos observar o IDEB (Anos Iniciais) que o volume de 63,5% (265) municípios se encontram abaixo da expectativa do estado da Bahia¹⁰, sendo que 36,5% (152) destes superaram a expectativa do estado (Gráfico 13).

Promovendo os resultados do *alcance da meta* dos Municípios para o IDEB-Anos Iniciais (Aplicação da *Eq.C*), observamos pelo Gráfico 14 que os municípios estão em pelo menos 73,9% de alcançar o IDEB.AI e que, 52,9% destes já superaram a sua respectiva projeção para o ano 2019.

Gráfico 13 – Histograma dos resultados do IDEB Anos Iniciais – 2019 para os 417 Municípios, conforme os níveis estabelecidos

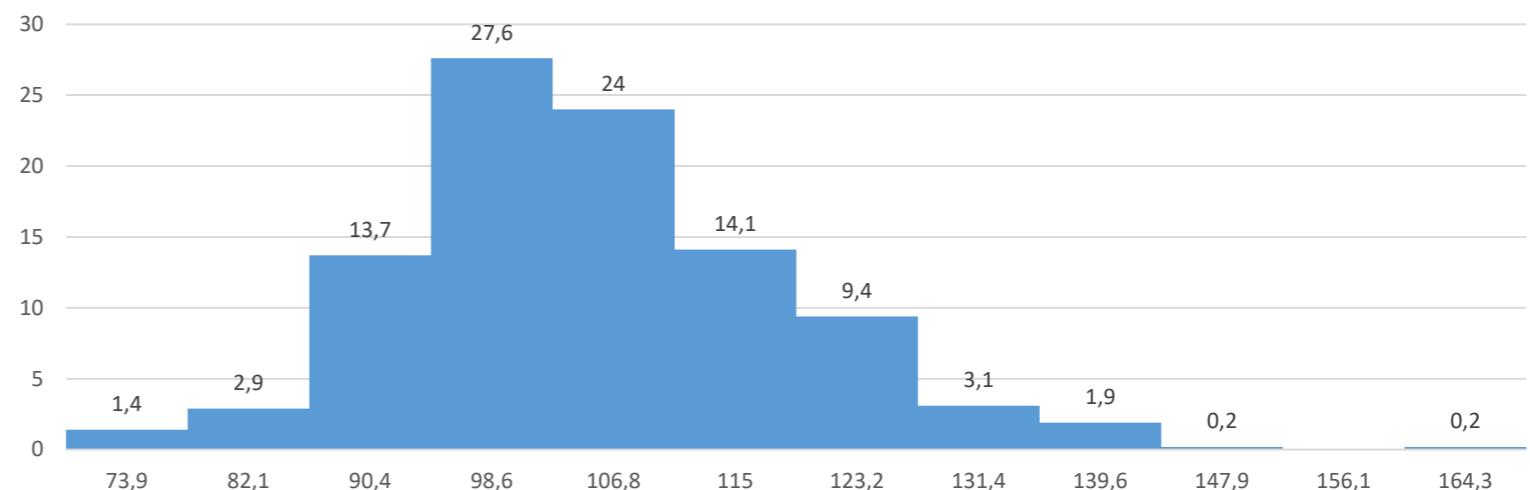


Fonte: INEP.

Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Nota: Dados extraídos do INEP e compilado pela SEI, disponível em https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2019/nivel_socioeconomico/INSE_2019_MUNICIPIOS.xlsx. Acesso em jul. 2022.

Gráfico 14 – Histograma do percentual(1) de Municípios que atingiram a Meta do IDEB Anos Iniciais – 2019 em seu Município



Fonte: INEP.

Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Notas: (1) O percentual pode extrapolar 100%, indicando os municípios que já ultrapassaram a sua meta referenciada pelo INEP. Dados do IDEB extraídos do site do INEP. Acesso em jul. 2022.

¹⁰ Projeção IDEB para o estado da Bahia – Anos Iniciais 4,8.

Na mesma perspectiva, porém para os Anos Finais, observaremos a distribuição para o ano 2019. Desse modo, verificamos o limite de 2,3 a 6,3 e que o volume de 89,0% (371) municípios se encontram abaixo da expectativa do estado da Bahia¹¹, sendo que 11,3% (47) destes superaram a meta do Estado (Gráfico 15). Convém destacar ainda que, três municípios¹² estão com IDEB acima de 6,0.

Também convergindo os resultados ajuste do alcance dos municípios para o IDEB-Anos Finais (Aplicação da Eq.C) observa-se no Gráfico 16 que os municípios estão em pelo menos 61,6% de alcançar o IDEB.AF e que, em torno de 23,5% destes já superaram a sua respectiva projeção para o ano 2019, chegando-se ao limite de superar em 37,0% a projeção estabelecida pelo INEP para o referido município¹³ (Gráfico 16).

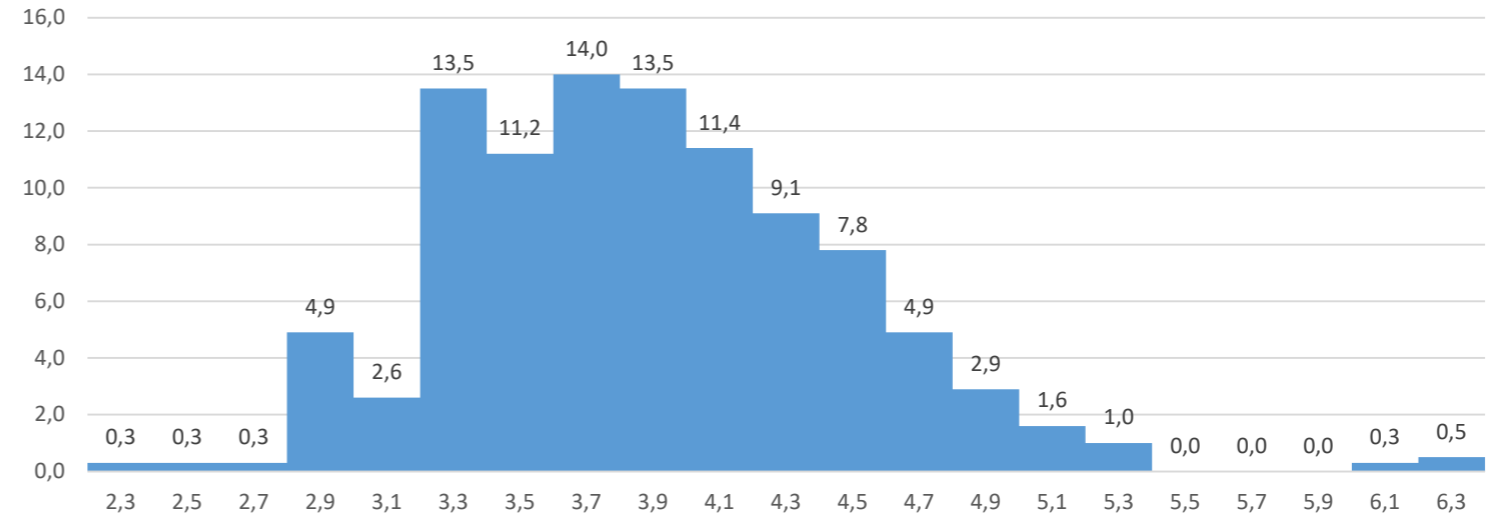
Desse tópico, foi possível descrever os níveis de concentração do IDEB tanto para anos iniciais quanto para anos finais. Especificadamente, para anos finais, observa-se baixa representatividade de municípios que atingiram a meta esperada para o estado da Bahia.

¹¹ Projeção IDEB para o Estado da Bahia – Anos finais 4,6.

¹² Novo Horizonte (6,0; prj.5,0), Licínio de Almeida (6,3; prj.4,6) e Jacaraci (6,3; prj. 5,8).

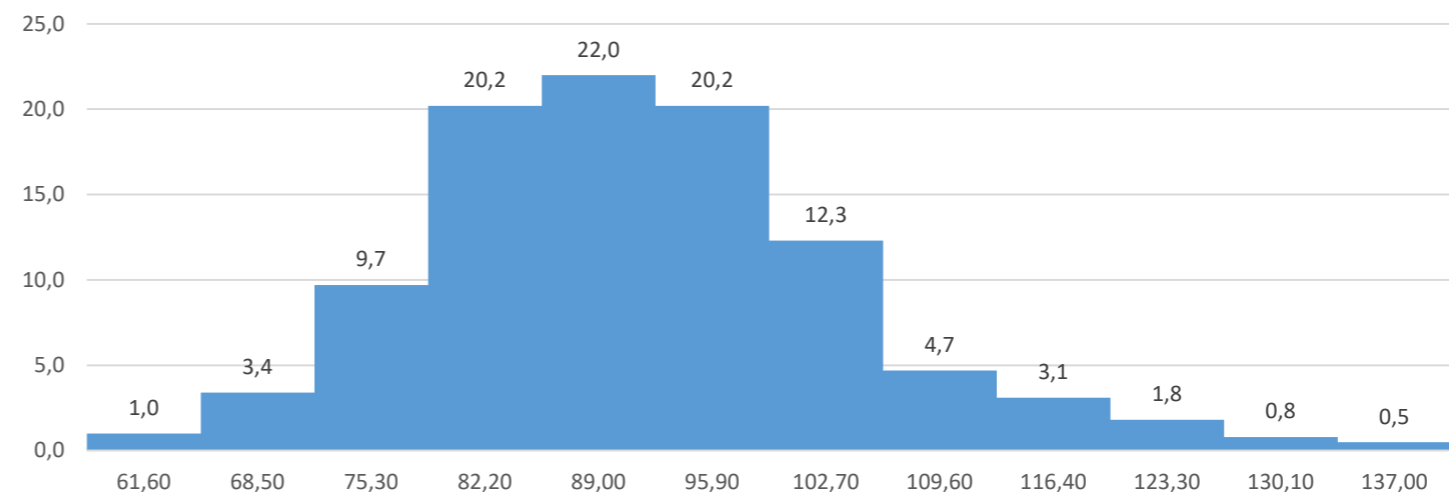
¹³ Licínio de Almeida (137%); Cravolândia (132%); Quixabeira (128%).

Gráfico 15 – Histograma dos resultados do IDEB Anos Finais – 2019 para os 417 Municípios, conforme os níveis estabelecidos



Fonte: INEP.
Elaboração: SEI/Distat/Coest.
Nota: Dados do IDEB extraídos do site do INEP. Acesso em jul. 2022.

Gráfico 16 – Histograma do percentual(1) de Municípios que atingiram a Meta do IDEB Anos Finais – 2019 em seu Município



Fonte: INEP.
Elaboração: SEI/Distat/Coest.
Notas: (1) O percentual pode extrapolar 100%, indicando os municípios que já ultrapassaram a sua meta referenciada pelo INEP.
Dados do IDEB extraídos do site do INEP. Acesso em jul. 2022.

Os limites de atingimento da Meta, sob o olhar do alcance da Meta, chegou ao mínimo de 61,6% (AF) e 73,9% (AI), levando-se a inferir a necessidade de melhorar as premissas estatísticas de ampliação da Variabilidade (Gráfico 14 e Gráfico 16).

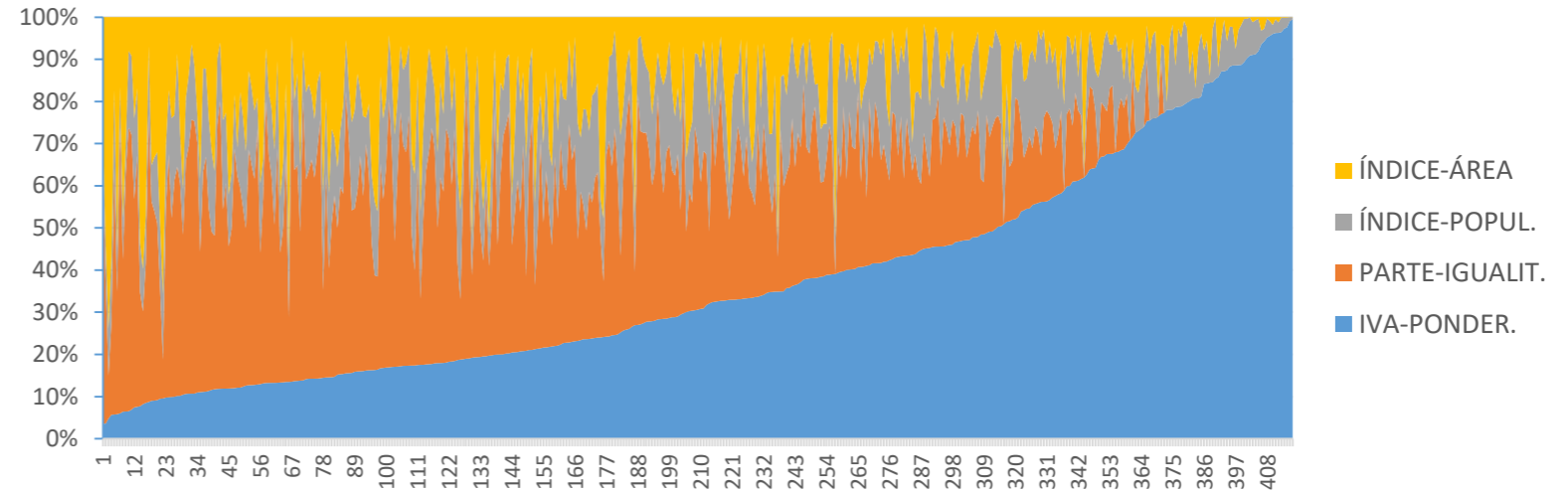
PARTICIPAÇÃO DOS COMPONENTES DO IPM: COMPARADO O ATUAL E O PROPOSTO

Uma vez que já definimos os pesos, observamos a distribuição dos novos componentes propostos para o Desempenho da Educação (I.DSP), parte-se para observar a contribuição de cada um destes componentes sobre o efeito do IPM atual e, na perspectiva do novo cenário.

Assim, podemos observar que 50% dos municípios baianos tem seu na ordem de 30,9% e, ¼ dos municípios com maiores IVA_p variam entre 49,7% à 99,6% de representatividade deste componente (Gráfico 17). Também, pode-se observar que o atual índice da Parte Igualitária ($I.PI_p$) tem representatividade alta em detrimento do baixo índice do IVA_p .

Em seguida, considerando a nova proposta, que incorpora o Índice de Desempenho (I.DSP), pode-se repetir o exercício para fins de comparabilidade. Importante ressaltar que a fórmula necessitou de um ajuste em virtude da baixa

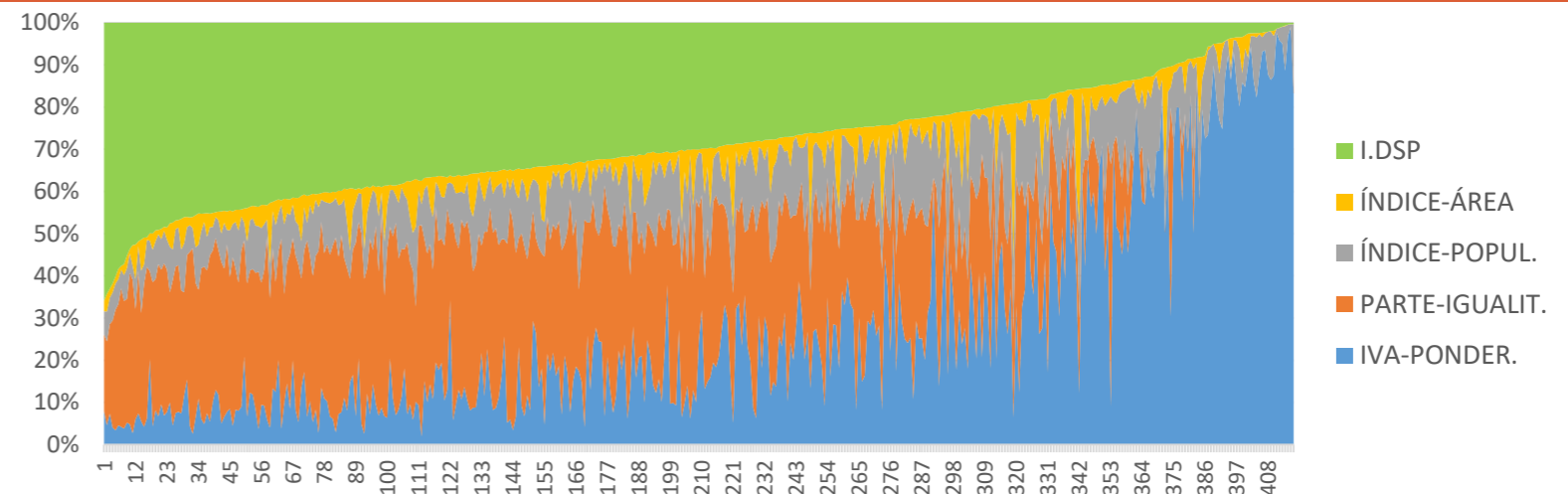
Gráfico 17 – Percentual de participação do IVA-Ponderado e agregado com os demais componentes no IPM atual(1) (índice de Área, Índice de População e Índice da parte Igualitária) do ano 2019



Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2019b).
Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Notas: (1) De acordo com o modelo atual de participação do IPM 2019 e, em conformidade à Eq.A.
Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI.

Gráfico 18 – % de participação do I.DSP(1) e agregado com os demais componentes do IPM(2) (índice de Área, Índice de População e Índice da parte Igualitária) do ano 2019



Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2019b).
Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Notas: (1) Acumulado de acordo com as derivações estabelecidas na Eb.B
(2) Conforme o novo modelo de participação do IPM de acordo com à Eq.Aº e realizada a transformação monotonia potência 4.
Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI.

variabilidade do indicador educacional comparado com a variabilidade dos demais indicadores. Assim, procedeu-se uma transformação monotônica, elevando-se as variáveis educacionais em nível à potência 4 antes do cálculo das contribuições individuais dos municípios.

Desse modo, no Gráfico 18 observa-se o gradiente reverso ao impacto do I.DSP sob a visão do IVA_p e, também com a redução do $I.AREA_p-1$ é possível trazer o destaque do Índice da Parte Iguatária ($I.PI_p$) como critério de reparação ao baixo desempenho financeiro do município.

Descritivamente, o índice de Desempenho (I.DSP), sob olhar da $Eq.A^\circ$ garantiu a variação da representatividade de 0,3% a 67,3% (Gráfico 18), enquanto que para a Parte Iguatária () a variação de 13,0% a 56,7%.

SIMULANDO EFEITO DO IDEB NO MODELO

Para compreender como a nova variável, o índice relacionado à educação, altera a distribuição do ICMS entre os municípios baianos, assim como os novos pesos, é necessário simular os resultados de $Eq.A^\circ$ e compará-los com o modelo antigo. Além disto, e tão relevante quanto, é comparar o efeito de mudanças no IDEB ao longo do tempo e compreender qual o impacto sobre os repasses aos municípios. Ou seja, verificar se a proposta resultará em,

de fato, um estímulo para que os municípios invistam em educação e melhorem a gestão das políticas do setor.

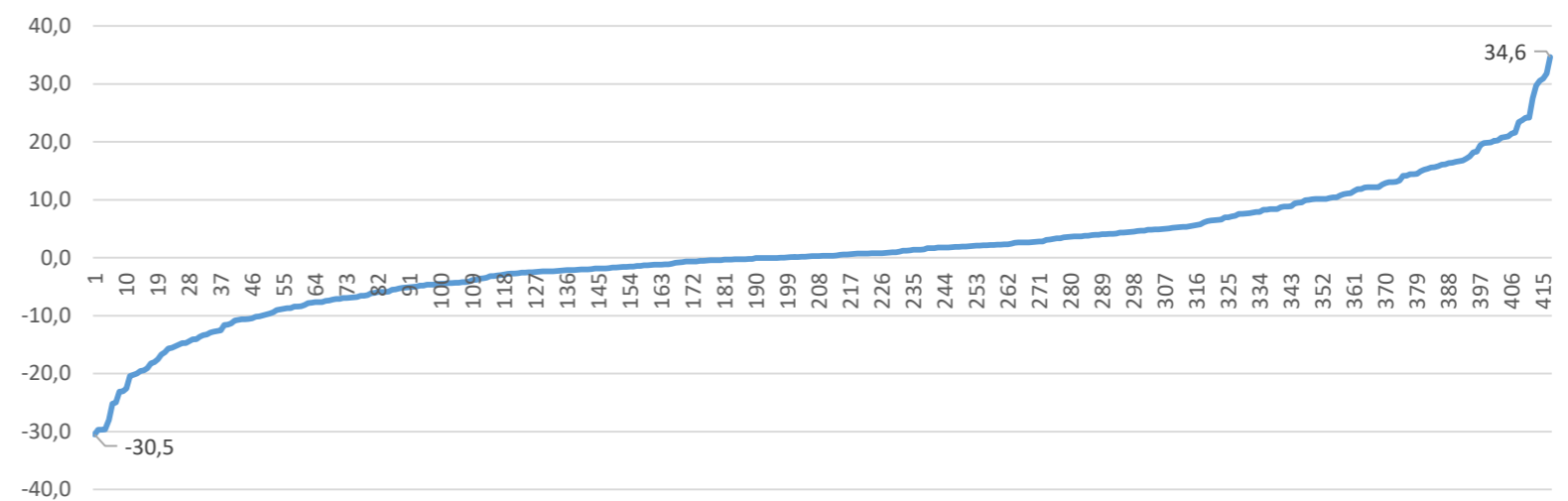
No capítulo anterior, verificou-se que a importância da educação no total dos componentes ganha um importante papel em detrimento da área. Tal resultado era trivialmente esperado em virtude do ajuste nos pesos. Mas, considerada a adoção do novo modelo, melhores resultados no IDEB se traduzem em ganhos concretos de participação municipal na apropriação de ICMS?

Para responder a essa questão chave, fixou-se as demais variáveis em um ponto, o ano de

2017, e variou-se tão somente o IDEB a partir dos resultados efetivamente ocorridos em 2017 e 2019. Deste modo, é possível captar exclusivamente o efeito de mudanças no IDEB sobre o IPM. A aplicação da $Eq.A^\circ$, resulta em ganhos consideráveis para os municípios de bom desempenho no IDEB, assim como perdas para aqueles que decresceram a nota, suficientes para estimular políticas que impeçam quedas ou gerem ganhos financeiros a partir do desenvolvimento da qualidade do ensino nos municípios.

Os Municípios de Aramari, Ubaitaba e Quixabeira apresentaram os maiores ganhos do IPM. Tal fato é reflexo das melhorias nos componentes do IDEB.

Gráfico 19 – Gráfico dos percentuais de Ganhos e Perdas diante do efeito do novo modelo do IPM convergindo-se apenas o IDEB para o ano 2019/2017



Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2019b).

Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Nota: Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI.

Por outro lado, pode-se perceber que os Municípios de Serrolândia, Dom Macedo Costa e Itatim, visto que tiveram queda nos componentes do I.DSP, impactaram nas perdas expressas no Quadro 3. Convém destacar ainda, que, o município de Itatim, registrou queda quando comparado 2017/2019, porém, este mesmo município ainda prevaleceu entre os 1/3 das melhores colocações no rank do IPM (2019), pois, apesar de queda no IDEB, sua nota ainda figura entre as maiores. Este caso, dentre outros, reflete a eficiência da incorporação do IDEB no modelo proposto de redistribuição: um município que figura entre os 30% com maiores IPM enquanto aqueles com populações semelhantes, mas com notas inferiores, encontram-se no grupo de IPM inferior.

De forma investigativa, foram selecionados alguns municípios com população similar ao de Itatim (Quadro 4), em que foi observado de forma similar os ganhos e perdas. Neste sentido, mais uma vez ratifica a observação de que o rank deste município diferencia-se dos demais sob as mesmas circunstâncias adotadas pelo Modelo da Eq.A°.

Portanto, diante destes cenários, fica evidente que a utilização do referido modelo consegue expressar os efeitos do conjunto do desempenho da Educação, bem como agregar os efeitos propostos pela Emenda Constitucional 108/2020.

Quadro 3 – Distribuição dos três maiores municípios com ganhos e perdas considerando o modelo proposto variando apenas o IDEB								
Municípios	% Perdas/Ganhos	Anos	%I.DSP	IDEB	AL. IDEB	IDEB	AL. IDEB	Rank (IPM)
				Anos Iniciais	Anos Iniciais	Anos Iniciais	Anos Iniciais	
ARAMARI	34,62	2017	23,6	4	1	2,7	0,77	322°
		2019	45	4,8	1,1	4,5	1,18	178°
UBAITABA	31,79	2017	5,8	0	0	0	-	313°
		2019	29,9	5	1	4,2	0,81	183°
QUIXABEIRA	30,91	2017	47,5	4,6	1,2	3,6	0,97	330°
		2019	61,8	5,4	1,3	5	1,28	197°
[...]								
[...]								
SERROLANDIA	-29,65	2017	49,6	5,4	1,4	3,1	0,82	230°
		2019	24,7	5,4	1,3	0	-	393°
DOM MACEDO COSTA	-29,67	2017	55,6	5,7	1,3	3,2	0,71	344°
		2019	32,2	5,1	1,1	0	-	416°
ITATIM	-30,5	2017	66,9	7,1	1,8	4,4	1,19	61°
		2019	50	6,9	1,6	4,8	1,23	109°

Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2019b) e INEP.

Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Notas: Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI. Dados oficiais do IDEB extraídos do site do INEP. Acesso em jul. 2022.

Quadro 4 – Resultados do modelo proposto para municípios selecionados								
Municípios	% Perdas/ Ganhos	Anos	% I.DSP	IDEB	AL. IDEB	IDEB	AL. IDEB	Rank (IPM)
				Anos Iniciais	Anos Iniciais	Anos Iniciais	Anos Iniciais	
VARZEA DA ROÇA	10,33	2017	24,3	3,6	2,7	0,82	0,77	391º
		2019	32,1	4,3	2,9	0,91	0,76	368º
BONINAL	9,97	2017	36,1	5,2	3	1,16	0,68	312º
		2019	42,6	5,5	4,4	1,15	0,96	267º
CORIBE	7,8	2017	41,6	5,1	4,2	0,98	1,08	160º
		2019	43,3	5,5	4,9	1	1,17	134º
[...]								
[...]								
RETIROLANDIA	-0,24	2017	29,8	4,6	2,8	1,15	0,64	310º
		2019	29,6	4,8	3,7	1,12	0,79	321º
ITAGUAÇU DA BAHIA	-1,69	2017	25,8	4,4	3,2	0,98	0,71	265º
		2019	24,4	4	0	0,83	0	274º
BREJOES	-2,36	2017	36,0	5,1	3,3	1,16	0,72	275º
		2019	34,3	5,2	4	1,11	0,82	301º
CANDIBA	-8,4	2017	46,0	4,9	4,1	1,09	0,98	251º
		2019	40,3	5,2	4,2	1,08	0,93	300º
SANTA BRIGIDA	-10,74	2017	47,6	5,1	3,8	1,28	0,95	222º
		2019	40,4	4,7	4,3	1,09	1	277º
ITATIM	-30,5	2017	66,9	7,1	4,4	1,82	1,19	61º
		2019	50,0	6,9	4,8	1,64	1,23	109º

Fonte: Secretaria da Fazenda – Bahia (2019b) e INEP.

Elaboração: SEI/Distat/Coest.

Notas: Índice de Participação dos Municípios na Arrecadação do ICMS extraído do site da Sefaz-Bahia e compilado pela SEI.

Dados oficiais do IDEB extraídos do site do INEP. Acesso em; jul. 2022.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, cuja natureza é um estudo, busca expor questões e cenários em torno da distribuição do ICMS aos municípios baianos a partir da introdução dos critérios de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade na educação, conforme determinado pela Emenda Constitucional nº 108/2020.

O modelo proposto, que incorpora o IDEB e o INSE, além de ajustar os pesos dos componentes, se mostrou, como esperado, mais coerente e com viés de justiça distributiva do que o modelo em vigor. Isso se dá pela redução de importância do valor adicionado e da área, privilegiando a dimensão educacional. Além disto, o modelo se revelou importante para estimular os municípios a investirem em educação, visto que aumentos em nota do IDEB levam a incrementos significativos no IPM. Há casos de municípios que estariam entre os últimos no ranking de repasses, porém seus bons desempenhos educacionais os fazem figurar entre os primeiros quando simula-se o modelo variando apenas o IDEB entre dois anos.

Intencionava-se acrescentar outros indicadores educacionais, porém, além do Censo Demográfico não ter sido realizado no ano de 2020 inviabilizando a oferta de dados importantes, como por exemplo, sobre estratos

populacionais em nível municipal, não há estimativa confiável sobre tais dados, a exemplo população por faixa etária. Isso significa que indicadores como frequência a escola, taxa de analfabetismo, taxa de escolarização, não podem ser calculados para municípios.

Uma vez superada parte dessas lacunas e limites, poderemos, num momento posterior, em discussão e articulação com o Tribunal de Contas do estado da Bahia, incluir outros indicadores da área educacional, e do mesmo modo, de outras áreas prioritárias, como exemplo saúde, segurança, dentre outras, no escopo do IPM¹⁴.

É importante ressaltar que a mudança exigida pela Emenda Constitucional nº 108/2020 demandará do Estado da Bahia alterações em sua Constituição, bem como edição de novas leis que tratem da distribuição do ICMS. Nos termos do art. 77, inciso III, da Constituição Estadual, a iniciativa para Projeto de Lei que disponha sobre matéria tributária é de competência privativa do Governador do Estado.

O modelo proposto evidencia que a variação no IPM causada por mudanças em IDEB e

INSE, apesar de ter significância no resultado do IPM, não provoca alterações que apontem necessidade de escalonamento nos pesos, podendo adotar desde o primeiro momento a proposta ora apresentada.

Por fim, conclui-se que, em qualquer proposta que venha a ser utilizada, a cooperação entre Estado e municípios será essencial para que efetivamente sejam alcançadas as mudanças pretendidas na área educacional, que deve ser a finalidade a ser alcançada com a alteração legislativa.

¹⁴ Em atendimento à EC 108/2020, o estado da Bahia em 1 de setembro de 2022 alterou sua constituição e, editou a Lei Complementar n.º 53/2022, contudo, em função da temporalidade, não fez parte do referido estudo. Para maiores informações, consulte o Apêndice B.

REFERÊNCIAS

- ALAGOAS. Assembleia Legislativa. *Aprovado projeto que institui o ICMS Educação e o ICMS Verde*. Maceió, 5 dez. 2019. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/aprovado-projeto-que-institui-o-icms-educacao-e-o-icms-verde>. Acesso em: 23 jan. 2020.
- ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013.
- BAHIA. Lei Complementar nº 007, de 20 de dezembro de 1991. Dispõe sobre os critérios de cálculo do índice de participação dos Municípios no Produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS e dá outras providências. *Diário Oficial da Bahia*, Salvador, 20 dez. 1991.
- BAHIA. Casa Civil. *Constituição do Estado da Bahia de 05 outubro de 1989*. Salvador, 5 out. 1989.
- BAHIA. Lei Complementar nº 13, de 30 de dezembro de 1997. Regulamenta o inciso II, do artigo 153, da Constituição do Estado. *Diário Oficial da Bahia*, Salvador, 30 dez. 1997.
- BAHIA. Lei nº 13.559, de 11 de maio de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia e dá outras providências. *Diário Oficial da Bahia*, Salvador, 12 maio 2016.
- BAHIA. Lei nº 14.172, de 06 de novembro de 2019. Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023. *Diário Oficial da Bahia*, Salvador, 7 nov. 2019a.
- BAHIA. Secretaria da Fazenda. *Cálculo do Índice de Participação dos Municípios – IPM*. Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/default/IVA_calculo_legislacao.pdf. Acesso em: 5 fev. 2020.
- BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução TCE n.º 071 de 18 de junho de 2019*. Altera a Resolução nº 157, de 13 de dezembro de 2018 que fixou, os Índices de Participação dos Municípios no produto da arrecadação, pelo Estado, do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para aplicação no exercício de 2019. Salvador: TCE, 2019b. Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/indices_2019_atual.pdf. Acesso em: jul 2022.
- BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios. *Relatório anual: exercício 2017: síntese das atividades 2015-2017*. Salvador: TCM, 2018. Disponível em: www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/relatorio-2018.pdf. Acesso em: 12 nov. 2018.
- BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Relatório anual: exercício 2019*. Salvador: TCM, 2020. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/relatorio-anual-2019.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.
- BAHIA. Lei Complementar nº 53, de 31 de agosto de 2022. Dispõe sobre os critérios para crédito das parcelas de receitas pertencentes aos Municípios, de que trata o inciso II do caput do art. 153 da Constituição Estadual. *Diário Oficial da Bahia*, Salvador, 1 set. 2022.
- BAQUEIRO, Dicíola Figueirêdo de Andrade. *Equidade e eficácia na educação: contribuições da política de assistência estudantil na permanência e desempenho discente*. 2015. 157 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.
- 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: Fundação Getúlio Vargas, 2014.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário*

Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 3 abr. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. *Diário Oficial*

da União, Brasília, DF, 27 ago. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 set. 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 3 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 9 nov. 2018.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo direito à Educação, 2007

CEARÁ. Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007. Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. *Diário Oficial do Ceará*, Fortaleza, 19 dez. 2007.

CODES, Ana *et al.* *Lições de experiências exitosas para melhorar a educação em regiões com baixos índices de desenvolvimento*: relatório institucional. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180504_experiencias_exitosas_em_educacao_publica.pdf. Acesso em: 19 mar. 2020.

CONTE, Nelton Carlos. A política de fundos (Fundef/Fundeb) e suas disparidades no financiamento da educação básica no estado do Rio Grande do Sul. *Revista Fineduca*, Rio Grande do Sul, v. 8, n. 4, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/78205>. Acesso em: 23 nov. 2020.

COURI, Cristina. Nível socioeconômico e cor/raça em pesquisas sobre efeito-escola. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 449-472, set./dez. 2010. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1603/1603.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2020.

CRUZ FLORES, Gabriela de la. Igualdad y equidad en educacion: retos para una America Latina en transicion. *Educación*, [s. l.], v. 26, n. 51, sept. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.org.pe/pdf/educ/v26n51/a08v26n51.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2020.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Consultas*: Territórios de Identidade. Disponível em: <https://geo.dieese.org.br/bahia/territorios.php>. Acesso em: 24 jul. 2020.

DUBET, François. *O que é uma escola justa? A escola das oportunidades*. São Paulo: Cortez, 2008 p.11-53.

G1. *Inspirado no Ceará, governo do RS estuda incluir educação nos critérios da distribuição da arrecadação do ICMS*. Porto Alegre, 1 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/08/01/inspirado-no-ceara-governo-do-rs-estuda-incluir-educacao-nos-criterios-da-distribuicao-da-arrecadacao-do-icms.ghtml>. Acesso em: Jul. 2022

GOIÁS. Secretaria de Estado da Educação. *Governo de Goiás estuda distribuir parte do ICMS baseado em índices de educação*. Goiânia, 22 out. 2019. Disponível em: <https://site.educacao.go.gov.br/sala-de-imprensa/noticias3/1271-governo-de-goias-estuda-seguir-exemplo-do-ceara-e-distribuir-parte-do-icms-entre-prefeituras-baseado-em-indices-de-educacao.html>. 23 jan. 2020.

GOUVEIA, A. B., SOUZA, Â. R., SCHNEIDER, G. O índice de Condições de Qualidade como Instrumento de Monitoramento da Política Educacional: Metodologia e Evidências. In: A. B. GOUVEIA, Â. R. SOUZA, & A. D. SILVEIRA, Efetividade das Políticas Educacionais nos Sistemas de Ensino Brasileiro: Leituras a partir do índice de Condições de Qualidade. Curitiba: Appris, 2016, p. 41-68.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7214>. Acesso em: 09/11/2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Nota Técnica N.º 020/2014*. Brasília: Inep, 2014. Disponível em: https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/docente_formacao_legal/nota_tecnica_indicador_docente_formacao_legal.pdf. Acesso em: Novembro 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Indicador de nível socioeconômico do Saeb 2019: nota técnica*. Brasília: Inep, 2021. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/indicador_nivel_socioeconomico_saeb_2019_nota_tecnica.pdf. Acesso em: Julho 2022

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024: Linha Base 2015*. Brasília: Inep, 2015a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/plano-nacional-de-educacao-pne-2014-2024-linha-de-base>. Acesso em: 3 abr. 2020a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE)-2018*. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-dapublicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034. Acesso em: 8 abr. 2020b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Diretoria de Avaliação da Educação Básica. *Nota técnica: Indicador de Nível Socioeconômico das*

Escolas de Educação Básica (Inse). Brasília: INEP, 2019. https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/indicador_nivel_socioeconomico_saeb_2019_nota_tecnica.pdf. Acesso em: Jul. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em: 3 abr. 2020c.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: resumo técnico*. Brasília: Inep, [201-]. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2017/ResumoTecnico_Ideb_2005-2017.pdf. Acesso em: 9 fev. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/ideb>. Acesso em: 16 mar. 2020d.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Lições de experiências exitosas para melhorar a educação em regiões com baixos índices*

de desenvolvimento. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180504_experiencias_exitosas_em_educacao_publica.pdf. Acesso: em 19 mar. 2020.

LEMOS, Valter. Políticas públicas de educação: equidade e sucesso escolar. *Sociologia Problemas e Práticas*, Lisboa, n. 73, 2013. Disponível em <https://journals.openedition.org/spp/1383>. Acesso em: 3 abr. 2020.

MATOS, Daniel Abud Seabra; RODRIGUES, Erica Castilho. Indicadores educacionais e contexto escolar: uma análise das metas do Ideb. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 662–688, set./dez. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18222/eae.v27i66.4012>. Acesso em: 18 maio 2022.

MINAS GERAIS. Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. *Diário Oficial do Estado*, Recife, 12 jan. 2009.

PERNAMBUCO. Lei nº 14.529, de 9 de dezembro de 2011. Modifica a Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990, relativamente a redefinições de critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios. *Diário Oficial do Estado*, Recife, 10 dez. 2011.

RIBEIRO, Andrea Cristina Pires de Azevedo Pinto *et al.* Gestão por resultados na administração pública: a implantação no Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Alagoas. *In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO*, 7., 2011, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: CNEG, 2011. Disponível em: http://www.inovarse.org/sites/default/files/T11_0419_1595.pdf. Acesso em: 9 nov. 2018.

SHERMAN, Joel D.; POIRIER, Jeffrey M. *Educational equity and public policy: comparing results from 16 countries*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics, 2007. (UIS Working Paper, 6).

SIMIELLI, Lara. *Equidade educacional no Brasil: análise das oportunidades educacionais em 2001 e 2011*. 2015. 133 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13438>. Acesso em: 3 abr. 2020.

SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. *Educação e Sociedade*, São Paulo, v. 34, n. 124, set. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300013>. Acesso em: 15 maio 2022.

SONOBE, A. K. Política pública e equidade: análise das condições de oferta das escolas públicas de

ensino fundamental do município de Ribeirão Preto. 2013. 126 f. Dissertação (Mestrado na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Índice de Performance Socioeconômica (IPESE): nota metodológica*. Salvador: SEI, dez. 2016. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/images/ipese/pdf/nota_metodologica/nota_metodologica.pdf. Acesso em: 12 nov. 2018.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Índice de Performance Socioeconômica (IPESE): 2014*. Salvador: SEI, 2017a. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/images/ipese/pdf/boletim/release_ipese_ago_17.pdf. Acesso em: 8 fev. 2020.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *InfoBAHIA*. Salvador: SEI, 2022. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/images/resumo/resumo_bahia.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Infovis*. Salvador: SEI, 2019. Disponível em: <https://infovis.sei.ba.gov.br/demografia/>. Acesso em: 9 nov. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Posição relativa, participação e variação real anual do Produto Interno Bruto das Unidades da Federação no Produto Interno Bruto*. Salvador: SEI, 2017b. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=137&Itemid=351. Acesso em: 12 nov. 2018.

WHAT'S the difference between equity and equality in education? Disponível em: <https://medium.com/inspired-ideas-prek-12/whats-the-difference-between-equity-and-equality-in-education-ef20971e7fda>. Acesso em: 3 abr. 2020.

APÊNDICE A: VISÃO METODOLÓGICA DE POSSÍVEIS INDICADORES DE DESEMPENHO DE EDUCAÇÃO

Considerando os conceitos expostos durante o estudo, foram avaliados alguns dos indicadores para o acompanhamento dos municípios baianos na área da educação e que pudessem estar aderentes ao texto da Emenda Constitucional nº 108/2020. Desse modo, para a seleção dos indicadores foram adotados os seguintes critérios:

- I. disponibilidade dos dados segundo as propriedades: disponibilidade, tempestividade, desagregabilidade, sensibilidade e especificidade (JANNUZZI, 2017);
- II. aderência aos objetivos expressos na Política Pública de Educação em execução, notadamente os Planos de Educação;
- III. atendimento às premissas da EC nº 108, de 26 de agosto de 2020.

Em observância a literatura especializada e os conceitos de equidade adotados no presente estudo, foram selecionados indicadores de (i) resultado da Educação Básica, sejam eles de atendimento (acesso) ou de aproveitamento escolar (proficiência) e de (ii) insumos e processos educacionais, ou seja, fatores que interferem significativamente no desempenho educacional e fundamentais para compreender o contexto. Os indicadores foram categorizados em três dimensões: Aprendizagem, Acesso e Condições de Oferta.

APRENDIZAGEM

No que se refere aos indicadores de proficiência ou aprendizagem, o **IDEB/Inep** foi selecionado, pois contempla componentes de aprovação e proficiência e é o indicador de referência para o monitoramento da Meta 7¹⁵ do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e do Plano Estadual de Educação (PEE) da Bahia (2016-2026).

ACESSO

Partindo do entendimento de que garantir o acesso ao sistema de ensino é a condição *a priori* para a aprendizagem e para reivindicar outros direitos educacionais e que este ainda é um dos principais entraves para melhoria do desempenho educacional, sugere-se a **Taxa Líquida de Matrícula (TLM)** para o acompanhamento do desempenho dos municípios na dimensão do acesso.

A TLM “identifica o percentual da população em determinada faixa etária que se encontra matriculada no nível de ensino regular teoricamente adequado a essa faixa etária” (MEC/

¹⁵ Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir [...] médias nacionais para o IDEB.

Inep, 2004, p. 12)¹⁶. Nota-se que essa taxa pode ser calculada para a creche (0 a 3 anos), pré-escola (4 a 5 anos) e ensino fundamental (6 a 14 anos) (MEC/Inep, 2004, p. 12). Este indicador permite o acompanhamento das Metas 1 e 2¹⁷ do PNE e do PEE¹⁸ associadas ao acesso à Educação Básica regular.

CONDIÇÕES DE OFERTA EDUCACIONAL

Nesta categoria, espera-se analisar e situar os municípios segundo a condição da oferta, cujos indicadores propostos são:

- I. **Formação docente adequada:** Indica adequação da formação acadêmica dos docentes da Educação Básica em exercício,

¹⁶ As taxas de fluxo ou de transição escolar (taxas de promoção, de repetência e de evasão) permitem avaliar a progressão dos alunos entre anos letivos consecutivos, observando se as garantias de acesso, de permanência e de trajetória escolar regular estão sendo cumpridas nas redes de ensino. Estes indicadores, considerados indicadores de processo, tem efeitos diretos sobre a TLM, que, nesta proposta é identificada como indicador de resultado no que se refere ao atendimento (acesso) da Educação Básica.

¹⁷ Meta 1: Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE. Meta 2: Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que, pelo menos, 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam esta etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

¹⁸ A TLM é o principal indicador de referência para o acompanhamento das Metas 1 e 2 do PEE. Para maiores detalhes ver o Anexo A do Relatório Anual de Monitoramento das Ações da Secretaria de Educação do Estado da Bahia no Plano Estadual de Educação – PEE, 2017.

segundo as orientações legais e a(s) disciplina(s) lecionada(s), Nota Técnica (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2014). Em consonância com o texto da Meta 15 do PNE e também do PEE, este indicador permite o acompanhamento do exposto na política pública de educação de assegurar “que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam” (PNE).

II. **Infraestrutura:** Este indicador pode ser composto por variáveis presentes no Censo Escolar e analisa existência desses insumos na unidade escolar. Sugere-se inicialmente os seguintes insumos/ infraestrutura considerados essenciais para oferta de padrão mínimo de qualidade de ensino (CARREIRA & PINTO, 2007): biblioteca, quadra esportiva, parque infantil, (EI); laboratórios de informática e de ciências (EF); acesso à internet (é possível especificar se há acesso disponível para o uso dos estudantes)¹⁹.

¹⁹ Outras possibilidades de cálculo são: Indicador de Infraestrutura (Projeto Integrar), Índice das Condições de Oferta (ALVES, 2013), Índice de Condições de Qualidade (GOUVEIA; SOUZA; SILVEIRA, 2016), Índice das Condições de Oferta Educacional (SONOBE, 2013). Destaca-se que em todos os índices é necessária adaptação das variáveis a serem consideradas, uma vez que estão elencados diferentes indicadores/ variáveis.

Quadro A1 – Síntese dos indicadores						
Dimensões de Equidade	Indicador	Fonte	Periodicidade (ano mais recente)	Variáveis de cruzamento		
Aprendizagem	IDEB	INEP	Bianual (2019)	Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse)/ INEP	Área da Localidade (urbana e rural) - Fonte: Censo Escolar/ INEP (microdados)	Cor/raça
	IDEB (alcance da meta)	INEP	Bianual (2019)			
Acesso à Educação	Taxa Líquida de Matrícula	Censo Escolar/ INEP e Dado demográfico (a verificar)	Censo Escolar - anual (2019)			Sexo
Condições de Oferta Educacional	Formação Docente Adequada	Censo Escolar/ INEP (indicador pronto)	Anual (2019)	Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse)/ INEP	Área da Localidade (urbana e rural) - Fonte: Censo Escolar/ INEP (microdados)	Cor/raça
	Infraestrutura (biblioteca, quadra esportiva, parque infantil (EI), laboratórios de informática e de ciências (EF))	Censo Escolar/ INEP (microdados)	Anual (2019)			

Fonte: Elaboração própria TCE/BA.

Considerando que a Lei Estadual nº. 13.559 (BAHIA, 2016) que aprovou o Plano Estadual de Educação para o Estado da Bahia tem como um dos objetivos assegurar a equidade educacional também a partir do atendimento das necessidades específicas das populações do campo, das comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas, dos grupos itinerantes, além das crianças e dos adolescentes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades, deve-se destacar que, embora a produção nacional de estatísticas tenha evoluído, ainda carece de pesquisas especializadas em estatísticas da educação com temáticas específicas, notadamente no que se refere a desagregação da população segundo grupos populacionais específicos.

Neste contexto, dado que não foram identificadas bases de dados que permitissem direcionamento da pesquisa para tais segmentos populacionais, em nível geográfico municipal, nesta proposta são sugeridas como variáveis de cruzamento para o acompanhamento dos indicadores conforme cada uma das dimensões da equidade na educação, o sexo (masculino/feminino), a cor/raça (branca, preta, parda, amarela e indígena), e a localização/localização diferenciada (urbana/rural/comunidade remanescente de quilombos/terra indígena/área de assentamento) da população em estudo, tais quais apresentados nas fontes de informações disponíveis.

Em resumo, tanto os indicadores de proficiência quanto os indicadores de acesso e condições da oferta permitiriam o acompanhamento da evolução da “equidade”, conforme avanço dos indicadores dos grupos mais vulneráveis, aqui identificados segundo o perfil socioeconômico, a localização, o sexo e a cor/raça.

APÊNDICE B: RESUMO DOS COMPONENTES DO IPM

Quadro B1 – Antes da Emenda Constitucional nº 108/2020		
Lei Complementar nº 13/1997 Governo do Estado da Bahia		
Modelo IPM = 25%	Parcela impositiva distribuída pelo critério: IVA: Índice do Valor Agregado	75%
	Parcela autônoma distribuída pelo critério de Lei Estadual:	
	"I.POP: Índice de Fração Populacional"	10%
	I.PI: Índice da Parte Iguatária	7,5%
	I. ÁREA: Índice de Área	7,5% distribuídos de forma igualitária municípios que não alcançaram o valor de referência (índice preliminar) 0,18001

Fonte: Bahia (1997).

Nota: Dados extraídos da Lei Complementar nº 13.

Quadro B2 – Após a Emenda Constitucional nº 108/2020			
Lei Complementar nº 53/2022 Governo do Estado da Bahia			
Modelo revisado do IPM = 35%	Parcela impositiva distribuída pelo critério: IVA P: Índice do Valor Adicionado Ponderado	65%	
	Parcela autônoma distribuída pelo critério de Lei Estadual:		
	I.POP: Índice de Fração Populacional"	8% a 6,8%	
	I.PI: Índice da Parte Iguatária	20% a 17% 6% a 5,1%	
	I. ÁREA: Índice de Área	6% a 5,1%	
	Índice de Melhoria da Educação (IMED)	15% a 18%	Indicador de Alfabetização = Taxa de Alfabetização das crianças do 2º ano da rede municipal (Exames de Avaliação Padronizada - SEC BA)
			Indicador do IDEBA dos Anos Iniciais e Anos Finais = Índices de Desenvolvimento da Educação Básica do Estado da Bahia (IDEB Bahia) do 5º e 9º ano
Indicador de Termo de Cooperação			

Fonte: Bahia (2022).

Nota: Dados extraídos da Lei Complementar nº 53 e, que tem vistas de repasse em 2024.

Quadro B3 – Após a Emenda Constitucional nº 108/2020			
Estudo TCE-BA/SEI			
Modelo revisado do IPM = 35%	Parcela impositiva distribuída pelo critério: IVA: Índice do Valor Agregado	65%	
	Parcela autônoma distribuída pelo critério de Lei Estadual:		
	I.POP: Índice de Fração Populacional"	10%	
	I.PI: Índice da Parte Iguatária	10%	
	I. ÁREA: Índice de Área	2,5%	
	Desempenho Educação	INSE: Indicador de Nível Socioeconômico IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica	12,5%
			O inverso do INSE (foco nos municípios menos privilegiados)
IDEB.AI (abs): Fração do Ideb anos iniciais			
IDEB.AI (abs): Fração do Ideb anos finais			
		IDEB.AI (al): Fração do Alcance do Ideb anos iniciais	
		IDEB.AF (al): Fração do Alcance do Ideb anos finais	

Fonte: Brasil (2020).

Nota: Emenda Constitucional nº 108.

