

# O ICMS e a cota parte como estratégia para o engajamento dos municípios do Amapá: a busca pela melhoria da Educação

*Eduardo Corrêa Tavares*

*Universidade Estadual do Ceará - UECE*

*Profa. Dra. Kátia Paulino dos Santos*

*Universidade Estadual do Ceará - UECE*

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/8309>

## Resumo

O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é de competência dos Estados e do Distrito Federal, sua regulamentação constitucional está prevista na Lei Complementar 87/1996, alterada posteriormente pelas Leis Complementares 92/97, 99/99 e 102/2000. O objetivo deste estudo é analisar as consequências e possibilidades geradas pela alteração da cota parte do ICMS no Amapá, promovida pela Lei Complementar nº 120, de 02 de dezembro de 2019, no contexto educacional. Para tanto, foi necessário analisar o sistema de repartição, a cota parte do ICMS, e o perfil do Amapá, com enfoque nos indicadores relacionados à educação. Com relação aos procedimentos metodológicos, trata-se de pesquisa qualitativa, de caráter explicativo, com as técnicas de análise documental e realização de entrevistas, utilizadas para construção de uma matriz SWOT. Serão analisadas as mudanças que resultaram no novo modelo de ICMS aprovado ao final de 2019, com enfoque na integração com políticas públicas voltadas para a melhoria da educação, iniciativa inserida no contexto de colaboração entre os entes federados, inspirado na experiência de sucesso do Estado do Ceará. Verificou-se com este estudo a necessidade de medidas para que a alteração da cota parte possa alcançar os resultados esperados, a exemplo da maior transparência e compreensão dos cálculos, e a discussão e regulamentação da compensação das perdas, com acompanhamento do TCE, para o fortalecimento do regime de colaboração.

**Palavra-chave** cota parte do ICMS; federalismo fiscal; educação; regime de colaboração; estado do Amapá.

## Abstract

The Tax on Operations related to the Circulation of Goods and on the Provision of Interstate and Intermunicipal Transport and Communication Services (ICMS) is the responsibility of the States and the Federal District, its constitutional regulation is provided for in Complementary Law 87/1996, as amended later by Complementary Laws 92/97, 99/99 and 102/2000. The purpose of this study is to analyze the consequences and possibilities generated by the change in the ICMS quota in Amapa, promoted by Complementary Law No. 120, of December 2, 2019, in the educational context. For that, it was necessary to analyze the distribution system, the quota part of the ICMS, and the profile of Amapa, focusing on

indicators related to education. Regarding the methodological procedures, it is a qualitative research, of an explanatory character, with the techniques of document analysis and interviews, used to build a SWOT matrix. The changes that resulted in the new ICMS model approved at the end of 2019 will be analyzed, with a focus on integration with public policies aimed at improving education, an initiative inserted in the context of collaboration between federated entities, inspired by the successful experience of the State of Ceara. With this study, there was a need for measures so that the modification of the quota share can achieve the expected results, such as greater transparency and understanding of the calculations, and the discussion and regulation of the compensation of losses, with monitoring by the ECA, for the strengthening the collaboration regime.

**Key-word** quota part of the ICMS; fiscal federalism; education; collaboration regime; state of Amapa.

## Introdução

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

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

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

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

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

Num contexto fiscal adverso, indispensável a identificação de alternativas para obtenção de resultados diferenciados, a exemplo do Ceará. Uma unidade que, apesar dos recursos limitados – fenômeno intensificado nas regiões Norte e Nordeste – destaca-se da regra geral, por meio da utilização de estratégias integradas aos instrumentos de financiamento das políticas públicas: a vinculação da cota parte do ICMS a índices

relacionados a educação. Uma das referências nacionais ante os constantes resultados positivos e progressivos no IDEB.

Buscando esta trilha, o Amapá promulgou a Lei Complementar nº 120, de 02 de dezembro de 2019, que ampliou a participação do critério educacional de 2,5% para 18%, além da compensação de perdas nos primeiros anos. Este artigo tem por objetivo analisar as consequências e possibilidades geradas pela alteração da cota parte do ICMS no Amapá, promovida pela Lei Complementar nº 120, de 02 de dezembro de 2019, no contexto educacional. Como objetivos específicos almeja-se: identificar a cota parte do ICMS no federalismo financeiro brasileiro; contextualizar o Amapá, com enfoque nos índices educacionais; e compreender as proposições, consequências e possibilidades da nova cota parte no Amapá.

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

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

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

O artigo estrutura-se em duas partes. Inicia-se com análise a análise do perfil do Amapá, com enfoque nos indicadores relacionados à educação, e o processo de mudança que resultou no novo modelo aprovado pela Lei Complementar nº 120/2019. Em seguida se apresenta a metodologia da pesquisa utilizada e os principais aspectos que sustentaram a alteração da cota parte do ICMS no Amapá: algumas reflexões sobre o caso do Ceará, e a análise das entrevistas para construção de matriz SWOT, encerrando com proposições e algumas perspectivas.

## **O Amapá e a mudança da cota parte do ICMS**

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

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

O principal gestor das decisões na Amazônia foi o Governo Federal, pois o mesmo se apresentou como centralizador das decisões, planejador, legislador e executor de propostas de crescimento econômico desta região; iniciou uma gama de execuções de obras e de determinações legais, que influenciaram na ocupação dessas parcelas do espaço brasileiro, como também se elevou a dependência desses Territórios ao

Governo Federal. Esta última foi a principal característica institucional e político-administrativa dessas unidades federativas. (PORTO, 2005, p. 12005)

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

O Norte, com pontos em comum com o Nordeste, na medida em que se encontram áreas com desenvolvimento pontual e destacado, a exemplo do Pará, Amazonas e, dentre os antigos territórios, Rondônia. Entretanto, com ocupações pouco integradas e, em sua maioria, recentes/embrionárias, é uma região com atividades econômicas ainda limitadas. Nos dias atuais, com uma governança territorial absolutamente diferente da vivenciada no restante do país quando das respectivas ocupações, o que impacta na atração de investimentos e ambiente de negócios. Uma realidade que traz à tona, principalmente nos estados que apresentam crescimento mais acentuado no setor primário (p.ex. Pará e Rondônia), um forte enfrentamento de questões ambientais. Pautas que vem sendo tratadas pelo Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal com vistas à defesa de um novo modelo socioeconômico e ambiental para a Amazônia (SEPLAN, 2019).

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

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

## Os Índices da Educação no Amapá

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

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

**Tabela 1: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no Brasil e Norte (2005 – 2017)**

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

Fonte: Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE (2020).

A análise das metas do IDEB, pactuadas em função do contexto e desafios presentes em cada unidade federada corrobora para o senso de urgência e relevância do déficit educacional enfrentado pelo Amapá. Evidências do descolamento da média nacional pelo Amapá, tanto sob a ótica do atingimento da meta quanto dos resultados do IDEB. Sobre o indicador, o INEP esclarece sobre sua importância para balizar as estratégias nacionais para redução da desigualdade educacional no país:

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

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

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

A alfabetização do Brasil é uma tragédia silenciosa, e é muito importante reconhecer as dificuldades e montar uma política robusta com uma visão de longo prazo para resolver esse problema. Sei que o Amapá está nesse caminho, e, por isso, eu gostaria de dar os parabéns ao governo e municípios por essa iniciativa em lançar uma política em prol da alfabetização das crianças amapaenses na idade certa. (SAAD, 2019, p. 08)

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

Em busca de caminhos alternativos para um problema tão crítico e urgente, em um contexto de estagnação da discussão sobre a sustentabilidade do pacto federativo, identificou-se como caso de sucesso o Estado do Ceará. Uma unidade que, apesar dos gargalos estruturais, passou a obter resultados acima da média nacional, graças a uma série de estratégias que incluem a repartição da cota parte, conforme será abordado no do capítulo seguinte.

Em 2019 entregou-se 1 milhão de itens didáticos do 1º ao 5º ano da rede pública – abrangendo escolas estaduais e municipais – e iniciaram-se as primeiras avaliações diagnósticas do ensino. Ainda no primeiro semestre, ampliaram-se as parcerias para agregar a Fundação Lemann e Associação Bem Comum (sediada no Ceará) para reforçar o apoio do Instituto Natura, com a celebração do Acordo de Cooperação nº 002/2019.

Além da avaliação de fluência nas redes estadual e municipais em agosto de 2019 – essenciais para a obtenção de indicadores – a cooperação viabilizou a estruturação de um novo escopo para a política pública. O regime de colaboração passou a priorizar os anos

iniciais com o Programa Criança Alfabetizada, apoiado em três leis, aprovadas em novembro de 2019.

Em síntese, a linha do tempo da nova cota parte do ICMS do Amapá pode ser assim apresentada: **2016** – priorização do regime de colaboração; **2017** – planejamento estratégico + Instituto Natura + Colabora Educação; **2018** – formação continuada + jornada pedagógica + material didático com valorização da cultura local; **2019** - Lemann & Bem Comum + avaliações de fluência + 3 leis do Programa Criança Albabetizada + bolsa incentivo + prêmio + nova cota parte do ICMS.

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

**Quadro 2: Alteração do critério educacional no Amapá pela LC nº 120/19**

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

Fonte: Elaboração própria.

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

## O ICMS do amanhã: o critério educacional nanova cota-parte do Amapá

Este estudo trata-se, de acordo com Godoy (1995) de pesquisa qualitativa para investigação, por intermédio do exame de documentos, do fenômeno de alteração da cota parte do ICMS no Amapá promovida pela LC nº 120/19. Documentos que relativos não apenas ao contexto socioeconômico – com destaque para os aspectos educacionais – mas que demonstram as diversas etapas prévias e concomitantes que resultaram no processo de mudança.

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

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

de campo, na análise da alteração promovida pela LC nº 120/19. Buscou-se identificar, por meio de entrevistas, o contexto que determinou a mudança da cota parte no Amapá em 2019, com sujeitos que pudessem propiciar a efetiva compreensão do fenômeno. As entrevistas foram voltadas às seguintes autoridades e servidores: a Secretária Adjunta de Estado da Educação, as Secretárias de Educação dos Municípios de Macapá e Santana, servidores da SEPLAN, SEFAZ e Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP) e o Assessor Jurídico da Associação de Municípios do Estado do Amapá (AMEAP), totalizando sete pessoas entrevistadas.

A seleção de Macapá e Santana buscou o contraponto das duas maiores cidades do Estado, concentrando 73% da população (IBGE, 2020), além da participação de representante da AMEAP. Buscou-se identificar a percepção da lei anterior e da alteração promovida pela Lei Complementar nº 120/19, do engajamento dos municípios, e as fragilidades e avanços – viabilizando a construção de uma matriz SWOT (ou FOFA, abreviação para ameaças, oportunidades, fraquezas e fortalezas) –, que serão objeto de análise ao final do presente capítulo. Sobre a matriz, Severo e Silva (2015), ao utilizá-la para autoavaliação institucional na educação infantil.

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

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

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

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

A exemplo de seminário promovido pelo TCE (2015) e audiência pública da ALAP (2018), as entrevistas reforçaram a percepção da concentração das discussões no VAF e suas distorções, com subsequente abordagem mais genérica e de menor preocupação com o resultado dos critérios.

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

Posição que reforça a percepção da falta de conexão dos critérios anteriores da cota parte com o engajamento dos municípios nas respectivas políticas públicas. A percepção dos servidores da SEFAZ, SEPLAN e TCE também apontam esta desconexão: os critérios

anteriores – no caso da educação, *“a relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento pelo Município”* (art. 1º, § 4º, da Lei nº 322/96) – não geravam engajamento.

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

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

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

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

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

Neste sentido, o entrevistado da AMEAP reforça a necessidade de maior transparência e apoio aos municípios, ameaças à efetividade da iniciativa no Amapá que integrarão a matriz SWOT a seguir. Houve manifestações inclusive sobre a necessidade de mudança da cota parte, corroborando as discussões sobre o tema exemplificadas no capítulo anterior: *“A legislação nunca é definitiva, precisa ser testada, como a Lei nº 322 foi por 20 anos. Era algo que precisava ser feito, pela própria demanda dos municípios por uma melhor distribuição”*. (entrevista com servidor do TCE)

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

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

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

Sobre o tema, Abrucio, Seggato e Pereira (2016) confirmam a necessidade de maior cooperação entre Estado e Municípios do Amapá nas políticas educacionais, classificando a atual situação como “políticas independentes”. Levantou-se ainda a necessidade de maior comunicação das mudanças realizadas, fortalecimento do regime de colaboração, e maior clareza em relação à compensação das perdas prevista na Lei Complementar nº 120/19 para os primeiros quatro anos.

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

**Figura 2: Matriz SWOT**



Fonte: Elaboração própria

Extraíndo das respostas os elementos para a construção da matriz SWOT, viabilizando a visualização de diagnóstico da alteração da cota parte no Amapá para identificação de proposições e encaminhamentos. Quanto aos fatores relacionados à integração com a cota parte – com a proposta de matriz, é possível recomendar o seguinte conjunto de proposições para que ampliar as chances de efetividade da transformação que se busca com a alteração da cota parte do ICMS, especificamente quanto a educação.

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

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

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

## Considerações finais

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

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

Abordou-se ainda as alterações da cota parte promovidas pela Emenda Constitucional nº 108/20 – com o estabelecimento de um percentual mínimo relacionado à educação – uma evidência da relevância nacional do tema. Neste sentido, concluiu-se que a alteração promovida pelo Amapá, à luz da hermenêutica, vai ao encontro deste movimento.

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

As entrevistas reforçaram a demanda que existia por mudança dos critérios anteriores da cota parte do ICMS, considerados ineficientes para promover o compromisso com as respectivas políticas públicas. Fundamental a análise das críticas – e até do ceticismo de algumas posições – para aprimoramento das fragilidades identificadas, a exemplo da necessidade de regras claras para a compensação de perdas para os primeiros 4 anos, e maior transparência e compreensão pelas equipes estaduais, municipais e sociedade.

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

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

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

Constatou-se a necessidade de ampliação da discussão multidisciplinar sobre o tema com as equipes estaduais e municipais, para alinhamento, pactuação dos compromissos, definição de cronogramas e integração progressivas de políticas públicas ao projeto. E ainda, a melhoria da transparência dos cálculos – algo que pode ser realizado sob a ótica do Governo Digital – e a discussão e regulamentação da compensação das perdas, com acompanhamento do TCE, medidas a serem implementadas até 2021.

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

## Referências bibliográficas

ALAP, Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. **Audiência Pública debate repasse do ICMS aos municípios amapaenses**. Macapá, 2018. Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir\\_noticia&idnoticia=9878](http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_noticia&idnoticia=9878). Acesso em 10 out. 2019.

AMAPÁ. **Lei 322**, de 23 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.fiscosoft.com.br/index.php?PID=303357&amigavel=1>. Acesso em: 18/07/2019.

AMAPÁ. **Lei Complementar Nº 0120**, de 2 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a distribuição das parcelas do ICMS e outros tributos arrecadados pelo Estado e por este recebidas, pertencentes aos Municípios, de acordo com a Lei Complementar nº 63/90, e dá outras providências. Macapá, AP: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 2019.

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

BRASIL. **Lei Complementar nº 63**, de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências, Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

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

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.  
GODOY, A. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, p. 20-29, v. 35, n. 3, mai-jun, São Paulo: FGV, 1995.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sítio do IBGE**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 5 jan. 2020.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais 'Anísio Teixeira' (MEC). **Resumo técnico: resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasília: MEC, 2020. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/planilhas\\_para\\_download/2019/resumo\\_tecnico\\_ideb\\_2019\\_versao\\_preliminar.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2019/resumo_tecnico_ideb_2019_versao_preliminar.pdf). Acesso em 5 jan. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040**, 28 de dezembro de 1995. Belo Horizonte, 1995. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2308>. Acesso em: 18/07/2019.

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

PORTO, Jadson Luís Rebelo Porto. **Transformações espaciais e institucionais do Amapá: conflitos e perspectivas**. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. USP, Departamento de Geografia, 20-26 de março de 2005.

SAAD, David. A entrevista sobre a aprovação das leis relacionadas ao Programa Criança Alfabetizada. **Governo do Estado do Amapá**: 29 nov. 2019. Entrevista concedida a Secretaria de Estado da Comunicação. Disponível em:  
<https://www.portal.ap.gov.br/noticia/2911/governo-aprova-na-assembleia-programa-de-aprendizagem-para-o-amapa>. Acesso em: 29 nov. 2019.

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

SEVERO, Carolina da Silva, SILVA, LauraciDondé da. **Autoavaliação Institucional na Educação Infantil**: Utilizando a Matriz Swot como Ferramenta de Avaliação. Revista de Iniciação Científica da Ulbra, n.º 13. Disponível em:  
<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/ic/article/download/1411/1185>. Acesso em 5 jan. 2020.

TCE, Tribunal de Contas do Estado do Amapá. **Seminário O Processo de Repartição do ICMS aos Municípios e Homologação pelo TCE-AP**. Macapá, 2015. Disponível em:  
<https://www.tce.ap.gov.br/eventos/seminario-o-processo-de-reparticao-do-icms-aos-municipios-e-homologacao-pelo-tribunal-de-contas-do-estado-do-amapa-com-base-na-lei-complementar-federal-063-90-lei-estadual-322-96-e>. Acesso em 10 out. 2019.