PROJETO DE LEI Nº 216, DE 2021

Cria o Índice de Qualidade do Ensino do Município – IQEM e altera a redação da Lei nº 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela pertencente aos municípios do produto da arrecadação do imposto de Circulação de Mercadorias.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO DECRETA:

Artigo 1º – Fica criado o Índice de Qualidade da Educação Municipal – IQEM, calculado com base nas seguintes variáveis:

I - média na última prova do Saresp obtida pelos alunos do ensino fundamental da rede municipal;

II - evolução desta média em relação à penúltima prova do Saresp;

III - taxa de participação dos alunos da rede municipal na prova do Saresp;

IV - rendimento escolar medido pelas taxas de retenção e de abandono;

V - quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental da rede municipal.

§1° – O Poder Executivo regulamentará esta lei, dispondo sobre os prazos e órgãos competentes para cálculo e publicação do IQEM, observando-se a metodologia e forma de cálculo previstas no Anexo I desta Lei.

§2° - Durante o período de transição de quatro anos indicado no Anexo I desta Lei as variáveis indicadas nos incisos do caput consideradas para fins de cálculo do IQEM tomarão como base as escolas das redes estadual e municipal de ensino localizadas em cada município.

§3° - Após o período de transição indicado no Anexo I desta Lei, a participação relativa da rede estadual de ensino no cálculo do IQEM sofrerá uma redução de 10 pontos percentuais por ano de modo que ao final de 10 anos o IQEM será calculado exclusivamente com base nas variáveis obtidas da rede municipal.

Artigo 2º – O artigo 1º da Lei n. 3.201, de 23 de dezembro de 1981, com a redação dada pela Lei nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Artigo 1º – A participação dos municípios no produto de arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação serão apurados, anualmente, na forma e prazo estabelecidos pela Secretaria da Fazenda para aplicação no exercício seguinte, observando-se os seguintes critérios e aplicando-se os percentuais indicados no Anexo I desta Lei:

I - Valor Adicionado Fiscal - relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do Estado nos dois exercícios anteriores ao da apuração;

II - População - percentual entre a população de cada município e a população total do Estado, de acordo com o último recenseamento geral, realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

III - Receita Tributária Própria - percentual entre o valor da receita tributária própria de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios paulistas;

IV - Distribuição Igualitária - com base no resultado da divisão do valor correspondente a esse percentual pelo número de municípios do Estado existentes em 31 de dezembro do ano anterior ao da apuração;

V - Reservatórios de Água - percentual entre a área total, no Estado, dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica e dos reservatórios de água de interesse regional com função de abastecimento humano, e a área desses reservatórios no município, existentes no exercício anterior, levantadas pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente;

VI – Espaços Territoriais Protegidos - em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e no Estado, observado o disposto nos §§ 4º e 5º deste artigo;

VII – Área Cultivada – percentual entre a área cultivada de cada município, no ano anterior ao da apuração, e a área cultivada total do estado, levantadas pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento;

VIII – Espaços Cobertos com Vegetação - em função de espaços territoriais cobertos por vegetação nativa em áreas situadas fora de unidades de conservação de proteção integral criadas pelo Estado de São Paulo, que correspondam, no exercício anterior, ao mínimo de 30% (trinta por cento) da área total do município, ou áreas situadas dentro de Área de Preservação Ambiental – APA, independentemente do seu tamanho, conforme levantamento efetuado pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, observado o disposto nos §§ 6º e 7º deste artigo;

IX – Gestão de Resíduos Sólidos - em função da existência de Plano de Gestão de Resíduos Sólidos e do enquadramento em índices de desempenho de aproveitamento e destinação de resíduos sólidos, observado o disposto no § 8º deste artigo;

XI – IDHM – para os 161 (cento e sessenta e um) municípios com os menores IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), distribuídos na proporção de sua população;

X – Qualidade Educacional - em função do Índice de Qualidade da Educação Municipal (IQEM) calculado para cada município;

(NR)"

Artigo 3º – Fica adicionado o Anexo I à Lei n. 3.201, de 23 de dezembro de 1981:

"ANEXO I

Critérios	**Exercícios e Percentuais**				
	2024	**2025**	**2026**	**2027**	**2028 em diante**
VAF (art. 1º, I)	75%	73,5%	72%	70,5%	69%
População (art. 1º, II)	13%	11%	9%	7%	5%
Receita Tributária Própria (art. 1º, III)	5%	4,25%	3,5%	2,75%	2%
Distribuição Igualitária (art. 1º, IV)	2%	2%	2%	2%	2%
Reservatórios para Geração de Energia (art. 1º, V)	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Áreas Especialmente Protegidas (art. 1º, VI)	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Área Cultivada (art. 1º, VII)	3%	3%	3%	3%	3%
Espaços Cobertos com Vegetação (art. 1°, VIII)	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Gestão de Resíduos Sólidos (art. 1°, IX)	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
IDHM (art. 1º, X)	0%	0,25%	0,5%	0,75%	1%
Qualidade Educacional (art. 1º, XI)	0%	4%	8%	12%	16%

(NR)"

Artigo 4º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação surtindo efeitos a partir de 2025.

ANEXO I - CÁLCULO DO IQEM

Anualmente será atribuído a cada município um índice que refletirá a qualidade da educação na sua rede de ensino. O IQEM, Índice da Qualidade do Ensino do Município, será calculado em função de diversas variáveis relacionadas com a qualidade da educação no ensino fundamental da rede municipal.

A forma de cálculo do IQEM levará em conta a média na última prova do Saresp obtida pelos alunos do ensino fundamental da rede municipal, a evolução desta média em relação à penúltima prova do Saresp, a taxa de participação dos alunos da rede municipal na prova do Saresp e o rendimento escolar medido pelas taxas de retenção e de abandono, bem como o grau de municipalização do ensino fundamental.

O IQEM do município *i* será calculado a partir da seguinte fórmula:

$$IQEM_i = \frac{P_i}{\sum_{j=1}^{k} P_j} IQEM_i = \frac{P_i}{\sum_{j=1}^{k} P_j}$$, onde

- $IQEM_i$ é um valor entre 0 e 1 que indicará a fração do ICMS Educacional (20% da quota parte dos municípios) que será repassado ao município *i* em razão do critério educacional.
- P_i é a pontuação do município *i*.
- k é a quantidade de municípios do estado de São Paulo.

A pontuação do município *i* (P_i) é calculada da seguinte forma:

$$P_i = \left(0{,}8 \times \left(0{,}25 \times (AN_i) + 0{,}75 \times (EN_i)\right) + 0{,}2 \times RN_i\right) \times q_i$$

$$P_i = \left(0{,}8 \times \left(0{,}25 \times (AN_i) + 0{,}75 \times (EN_i)\right) + 0{,}2 \times RN_i\right) \times q_i$$,

onde

- AN_i é o nível de Aprendizagem Normalizado dos alunos do ensino fundamental da rede municipal do município *i.*
- EN_i é a Evolução Normalizada do nível de aprendizagem do município *i*.
- RN_i é o Rendimento Escolar Normalizado do município *i*.
- q_i é a quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental da rede pública municipal do município *i*.

O nível de Aprendizagem Normalizado (AN_i) é calculado da seguinte forma:

$$AN_i = \frac{A_i - A_{min}}{A_{max} - A_{min}} AN_i = \frac{A_i - A_{min}}{A_{max} - A_{min}}$$, onde

- A_i é o Nível de Aprendizagem não normalizado do município *i,* calculado da seguinte forma:

$$A_i = MA_i \times TP_i \; A_i = MA_i \times TP_i$$, onde

- MA_i é a média obtida na última avaliação do Saresp pelos alunos do ensino fundamental da rede municipal do município *i.*

- TP_i é a Taxa de Participação dos alunos da rede municipal do município *i* na última prova do Saresp.

- A_{max} e A_{min} são, respectivamente, a maior e a menor média na última prova do Saresp obtida pelo melhor e pelo pior município do estado.

A Evolução Normalizada do nível de aprendizagem (EN_i) é calculada da seguinte forma:

$$EN_i = \frac{E_i - E_{min}}{E_{max} - E_{min}} \; EN_i = \frac{E_i - E_{min}}{E_{max} - E_{min}}$$, onde

- E_i é a evolução do Nível de Aprendizagem não normalizada do município *i* em relação à penúltima avaliação do Saresp.

- E_{min} é a evolução obtida pelo município que menos evoluiu no estado.

- E_{max} é a evolução obtida pelo município que mais evoluiu no estado.

- A evolução do Nível de Aprendizagem não normalizada do município *i* em relação à penúltima avaliação do Saresp (E_i) é calculada da seguinte forma:

$$E_i = A_{i,t} - A_{i,t-1} \; E_i = A_{i,t} - A_{i,t-1}$$, onde

- $A_{i,t}$ é Nível de Aprendizagem calculado para o município *i* em relação à última prova do Saresp.

- $A_{i,t-1}$ é Nível de Aprendizagem calculado para o município *i* em relação à penúltima prova do Saresp.

O Rendimento Escolar normalizado do município *i* é calculado da seguinte forma:

$$RN_i = \frac{R_i - R_{min}}{R_{max} - R_{min}} \; RN_i = \frac{R_i - R_{min}}{R_{max} - R_{min}}$$, onde

- R_i é uma média ponderada da taxa de abandono e da taxa de retenção do município *i*, calculada da seguinte forma:

$$R_i = 0{,}6 \times (1 - TA_i) + 0{,}4 \times (1 - TR_i)$$

- R_{max} e R_{min} são, respectivamente, a maior e a menor média ponderada de taxa de abandono e taxa de retenção dentre os municípios do estado.
- TA_i é a Taxa de Abandono do município i – É o percentual de alunos matriculados que deixam de frequentar a escola no ano letivo, mas volta a se matricular no ano seguinte.
- TR_i é a Taxa de Retenção do município i – É o percentual de alunos que no ano de análise não progrediram para a série seguinte.

Desta forma, calculando-se o IQEM do município *i* ($IQEM_i$) será possível calcular o ICMS Educacional daquele município multiplicando-se o IQEM obtido pelo valor total do ICMS Educacional.

JUSTIFICATIVA

Indicadores demonstram que o Brasil, apesar de aumentar investimentos em educação, não está alcançando resultados razoáveis.

Em 2015, quando mais de 130 Chefes de Estado se reuniram na Coreia do Sul para discutir o que seria o futuro da Educação, determinou-se que países devem gastar entre 4% e 6% do PIB com educação para atingir o pleno emprego e erradicar a pobreza.

Segundo este critério determinado na declaração de Incheon, como ficou conhecida, o Brasil é um país comprometido, já que investe em educação 6% do PIB, mesmo nível que a média dos países da OCDE.

Estamos cumprindo o nosso compromisso do discurso, mas não estamos cumprindo o nosso compromisso de resultado.

Segundo o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), que compara os estudantes internacionalmente, de 70 países avaliados, o Brasil ficou na 63ª posição em ciências, na 59ª em leitura e na 66ª colocação em matemática. Apesar do investimento em educação, há 38 milhões de analfabetos funcionais com dificuldades de entender e se expressar por meio de letras e números.

O problema do Brasil na área de educação, portanto, é menos de falta de verba e mais de incentivos corretos para que metas de aprendizado sejam prioridades. Já existem soluções neste sentido que podem melhorar os níveis educacionais do país, sem, no entanto, onerar os cofres públicos. Isto é possível alterando os incentivos dos gestores educacionais.

O Ceará foi o pioneiro num modelo que premia os bons resultados em educação com uma cota maior de repasse de ICMS aos municípios. A Constituição[1] determina que até um quarto do ICMS deve ser repassado aos municípios por critérios definidos na legislação estadual.

Em 2007, o Ceará alterou a lei estadual para colocar o desempenho da educação como critério principal desta distribuição: 18% da cota passou a ser distribuída em função de índice de qualidade educacional[2].

Esta alteração legislativa contribuiu para que o Estado melhorasse significativamente os resultados na educação. Em 2007, das 100 melhores escolas do país, segundo o MEC, apenas uma ficava no Ceará. Em 2009, foram nove. Em 2013, 36. E, em 2017, o Ceará atingiu a impressionante marca de ter 82 escolas entre as 100 melhores.

Há evidências de que essa alteração na lei cearense contribuiu de forma significativa para esse desempenho superior. Uma pesquisa acadêmica mostrou que "os municípios mais pobres do estado, que apresentam desempenho pior do que os municípios mais ricos, aumentaram o desempenho reduzindo a diferença de proficiência se comparada aos municípios mais ricos. Neste sentido, há indícios de que a mudança na Lei do ICMS implementada pelo estado do Ceará gerou impactos positivos no desempenho dos municípios no IDEB e na Prova Brasil."[3]

O projeto de lei aqui apresentado traz iniciativa semelhante ao propor a criação de um índice de qualidade educacional do município e a distribuição de 16% da quota parte dos municípios em função da qualidade educacional.

Os novos critérios propostos neste projeto de lei são considerados "indutores de qualidade". Isso significa que são critérios que estimulam a administração pública municipal a adotar melhores práticas de gestão com foco em resultados. Os critérios da lei estadual em vigor (Lei 3.201/83) não são critérios indutores de qualidade (população, receita tributária municipal, área cultivada), pois estão relacionados a aspectos que não podem experimentar melhorias ou têm um percentual ínfimo, incapaz de estimular qualquer tipo de evolução.

O Poder Legislativo Estadual deve se conscientizar da importância de usar a lei como ferramenta de indução de qualidade, abandonando critérios de repasses que não estimulam os municípios na melhoria da qualidade de serviços públicos e adotando critérios que premiam o esforço e a qualidade das administrações municipais.

Outra vantagem deste projeto, diferentemente dos repasses do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica), é que o

---

[1] Art. 158, parágrafo único, II, da Constituição Federal.

[2] Lei 14.023, DE 17.12.07 do Estado do Ceará.

[3] **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. 2014. p. 5. Acesso em 11.07.2019. <http://hdl.handle.net/10438/13149>

ICMS Educacional repassado aos municípios não é uma verba vinculada à educação. Os prefeitos podem usar os recursos de forma discricionária, aplicando em áreas de maior necessidade (saúde, segurança, saneamento, educação, etc...).

Por fim, devemos ressaltar que a Emenda Constitucional n° 108, de 2020, dispõe, em seu artigo 3° que "os Estados terão prazo de 2 (dois) anos, contado da data da promulgação desta Emenda Constitucional, para aprovar lei estadual prevista no inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal". A lei referida no dispositivo da Emenda é a lei que estabelece os critérios de repasse da quota parte dos municípios no ICMS. A referida Emenda Constitucional determinou que no mínimo 10% da quota parte a ser distribuída aos municípios deverá adotar o critério de "indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade".

Para atender a demanda social e a determinação constitucional, peço o apoio dos nobres deputados para a célere aprovação deste projeto.

Sala das Sessões, em 6/4/2021.

a) Daniel José - NOVO