

# FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E FUNDOS ORIENTADOS POR DESEMPENHO: EFICIÊNCIA E EQUIDADE NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

*PUBLIC EDUCATION FINANCING AND PERFORMANCE-ORIENTED INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS: EFFICIENCY AND EQUITY IN PUBLIC EDUCATION MANAGEMENT*

**Caio Gama Mascarenhas**

Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2018-presente). Graduado pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás PUC-GO (2009) e especializado em Direito Constitucional e Administrativo pela mesma instituição (2013). Integrante do grupo de pesquisa "Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável". Participou do grupo de assessoramento de gabinete de ministro do Superior Tribunal de Justiça atuante na 2ª turma de Direito Público (2014-2015). Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul (2015- presente).  
E-mail: caioqm\_jus@live.com

**Lídia Maria Ribas**

Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Pesquisadora e professora permanente do Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Coordenadora do Grupo de Pesquisas Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável e pesquisadora no Grupo de Pesquisas - Tutela Jurídica das Empresas em face do Direito Ambiental Constitucional, ambos do CNPq. Membro do CEDIS/UNL.  
E-mail: limaribas@uol.com.br

Recebido em: 25/04/2019  
Aprovado em: 09/12/2019

**RESUMO:** A proposta do artigo é trazer uma perspectiva do financiamento da educação sob a ótica da doutrina jurídica, sociológica e econômica, relacionando estudos empíricos que demonstram os impactos de certos incentivos sobre comportamentos de gestores públicos e o desempenho de alunos da rede pública. Nesse sentido, inquire-se: como o financiamento da educação pública se coloca entre os parâmetros de eficiência de gastos e equidade de ensino? Igualmente, como o princípio da eficiência econômico-social (PEES) se manifesta no financiamento educacional? Dentro do federalismo cooperativo fiscal, estudam-se inicialmente os impactos do ICMS educacional nos estados de Minas Gerais e Ceará. Na sequência, analisa-se a questão da equidade de ensino de qualidade no modelo de gestão pública empresarial e suas dificuldades práticas. Para tanto, faz-se uma aproximação do modelo gerencial da educação no Ceará com o extinto programa estadunidense *No child left behind*, também baseado numa lógica gerencial. Após, são expostas algumas críticas sociais e pedagógicas do financiamento gerencial da educação e as suas bases normativas. Utiliza-se o método dedutivo/indutivo, por meio da pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** Orçamento por desempenho; ICMS-educação; Mínimo Ético Legal; Transferências intergovernamentais; Desenvolvimento sustentável.

**ABSTRACT:** This article aims to present a perspective on the financing of education from the point of view of legal, sociological and economic doctrine, bringing empirical studies that

demonstrate the impacts of certain incentives on public managers' behaviors and the performance of public school students. In this sense, it is asked: how is the financing of public education placed among the parameters of efficiency of expenditure and educational equity? Also, how does the principle of economic and social efficiency (PEES) manifest itself in educational funding? Within fiscal cooperative federalism, the impacts of educational ICMS in the states of Minas Gerais and Ceará are initially studied. Following, comes the analysis of the issue of equity of quality education in the performance-based management and its practical difficulties. To do so, a comparison of the managerial model of education in Ceará is made with the extinct US program *No child left behind*, also based on a business logic. Finally, some social and pedagogical critiques of business education reforms and their normative bases are exposed. The deductive/inductive method will be used, through bibliographical and documentary research.

**Keywords:** Performance-based budget; ICMS tax revenue to education; Minimum Legal Ethics; Intergovernmental transfers; Sustainable development.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Entre a inércia e a eficiência - aspectos políticos e econômicos do financiamento da educação 1.1 O Princípio da Eficiência Econômico-Social 1.2 Instrumentos de cooperação fiscal na educação pública básica 1.3 Os municípios brasileiros e o ICMS educacional 1.4 Repasse legal de ICMS pelo critério educação em Minas Gerais – leis estaduais nº 12.040/1995 e 18.030/2009 (Lei “Robin Hood”) – inércia do gestor e ausência de *accountability* 2. Eficiência de gastos, fundos orientados por desempenho e *accountability* 2.1 Repasse legal de ICMS pelo critério educação no Ceará – Leis estaduais nº 12.612/1996 e 14.023/2007 – de um critério de gastos para um modelo gerencial de desempenho 2.2 ICMS educacional, federalismo cooperativo financeiro e influência do ente central nas políticas públicas locais 3 Equidade de ensino – fundos orientados por desempenho e as dificuldades na gestão da educação 3.1. O modelo gerencial da educação no Ceará e o programa estadunidense *No child left behind*: o financiamento baseado em desempenho escolar 3.2. As críticas sociais e pedagógicas ao financiamento gerencial da educação e as suas bases normativas. Considerações Finais. Referências Bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios da gestão pública é encontrar a melhor forma de direcionar, de maneira eficiente e efetiva, as receitas tributárias para a rede pública de educação. Não basta o gestor público ser eficaz e eficiente na alocação de verbas na rede pública de ensino – deve igualmente buscar a equidade nas oportunidades de aprendizagem em seu território. Tal desafio torna-se ainda mais complicado quando se considera o seguinte: eficiência e equidade podem ser vistas como elementos opostos em uma equação. Uma política pública pode ser justa, mas ineficiente (a exemplo do SUS na área da saúde). Por outro lado, uma política pode ser economicamente eficiente, mas injusta socialmente (a exemplo de tributos que não atendem ao princípio da capacidade contributiva). No entanto, se as receitas são insuficientes e os gastos são ineficientes, certamente a equidade ficará prejudicada.

Na educação pública básica, a discussão acerca da aplicação de recursos inicia-se no federalismo cooperativo. Políticas educacionais nacionais são elaboradas pela União para execução por estados, municípios e Distrito Federal – ficando a estes a incumbência de adaptar tais políticas às suas peculiaridades locais. No federalismo fiscal, o foco na cooperação não é diferente: receitas vinculadas e fundos especiais são as principais fontes de financiamento do ensino público escolar, sendo que as atribuições constitucionais para execução de serviços públicos nos ensinos infantil, fundamental e médio recaem predominantemente sobre Estados, Municípios e Distrito Federal. A discussão contida nesse artigo possui importância fundamental se se considerar que o prazo de

vigência do FUNDEB (art. 60 do ADCT), principal política de financiamento da educação básica, findar-se-á em 2021. É de fundamental importância a discussão dos próximos passos para o financiamento da educação pública básica.

A primeira parte do artigo diz respeito à inércia e eficiência dentro do federalismo político e financeiro que sustenta a gestão da educação básica brasileira. Inicia-se tratando da busca pela harmonia entre a equidade e a eficiência, abordando-se o Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES) de Everton Gonçalves e Joana Stelzer. Após, fazem-se algumas considerações sobre os instrumentos de cooperação fiscal na educação pública básica brasileira, chegando-se à distribuição legal de receita de ICMS aos municípios conforme critérios educacionais - ICMS educacional (art. 158, parágrafo único, II, CF). Tal critério é utilizado nos estados do Amapá, Minas Gerais, Pernambuco e Ceará. Não se foca, no presente trabalho, no ICMS educacional dos estados do Amapá e Pernambuco, em razão de insuficiência de estudos de impactos em tais estados. No caso, restringe-se o estudo aos impactos das legislações de Minas Gerais e Ceará, na medida em que há uma quantidade mais segura de estudos feitos sobre ICMS-educação em tais estados. Entre o período de 1995 a 2017, a educação básica dos dois estados, as leis estaduais mineiras nº 12.040/1995 e 18.030/2009 e as leis estaduais cearenses nº 12.612/1996 e 14.023/2007 são analisadas.

A partir daí, é exposto o modelo legal de ICMS educacional de Minas Gerais, que denota um modelo de inércia do gestor público municipal. As pesquisas empíricas indicam que as verbas distribuídas conforme o modelo legal de Minas Gerais não se reverteu em benefícios para a educação dos municípios mineiros. Igualmente, não se provou eficaz para melhorar o índice de desenvolvimento humano dos municípios que receberam tais valores, embora atenuar a concentração de receitas decorrentes do VAF (art. 158, parágrafo único, I, CF).

A segunda parte do artigo se dedica a avaliar alguns aspectos políticos e econômicos da gestão federativa financeira da educação sob o prisma da eficiência de gastos, fundos orientados por desempenho e *accountability*. Primeiramente, analisam-se dois modelos de ICMS educacional do Ceará, que exigem maior proatividade dos gestores públicos municipais. Tais políticas de financiamento conseguiram melhores impactos na expansão da oferta de ensino na rede municipal e, posteriormente, no desempenho dos alunos de sua rede pública. Ressalta-se que o modelo cearense atual de distribuição de ICMS possui características de um fundo orientado por desempenho. Posteriormente, fazem-se algumas reflexões sobre a distribuição de ICMS conforme critérios de educação nos estados do Ceará e Minas Gerais, demonstrando a força indutiva do repasse de verbas e seus impactos. É necessária, no entanto, muita cautela na definição de uma diretriz para as políticas públicas de financiamento da educação, sob pena de violar o princípio da equidade no ensino.

A terceira parte do artigo trata da questão da equidade de ensino de qualidade e as dificuldades de gestão no financiamento da educação baseado em desempenho. Para tanto, faz-se um comparativo do modelo gerencial da educação no Ceará com o extinto programa estadunidense *No child left behind*, também baseado em desempenho escolar. Tais programas, baseados em uma lógica empresarial de desempenho aplicada à educação, também podem gerar considerável iniquidade no ensino. Após, são expostas algumas críticas sociais e pedagógicas das reformas empresariais da educação e as suas bases normativas.

O caminho percorrido nesse artigo será inicialmente no campo das macropolíticas de educação, ressaltando a relação entre gestores públicos de esferas federativas diferentes e seus comportamentos diante de políticas determinadas de financiamento. Posteriormente, serão abordadas as micropolíticas de financiamento e os comportamentos de docentes e discentes.

Utiliza-se, ao longo do trabalho, o método comparativo, tentando encontrar semelhanças e diferenças entre modelos normativos de financiamento da educação pública, padrões de comportamentos e fenômenos. As fontes de dados referentes aos impactos são secundárias: livros, teses de doutorado, dissertações e artigos das áreas de economia, ciências contábeis, administração

e educação; notícias de sítios eletrônicos; e estudos do INEP. O estudo é feito de forma transdisciplinar, abordando os impactos econômicos, sociais e humanos de normas de financiamentos da educação. No plano internacional, analisam-se alguns documentos da Organização das Nações Unidas (ONU) e normas do direito estadunidense, traçando um paralelo com as normas do direito brasileiro.

O trabalho é desenvolvido a partir dos métodos indutivo e dedutivo utilizando de material bibliográfico e documental. Por se tratar de um estudo descritivo e exploratório, será realizado com base na pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se por vezes do método dedutivo e, outras vezes, do indutivo, principalmente nas críticas e reflexões acerca da doutrina, estudos e textos normativos.

## 1. ENTRE A INÉRCIA E A EFICIÊNCIA - ASPECTOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

No financiamento da educação, os dois principais objetivos buscados são: a equidade de acesso ao ensino de qualidade (art. 206, I e VII, CF) e a eficiência (art. 37, *caput*, CF) na gestão educacional e alocação de verbas no ensino público. O problema reside na busca pela harmonia entre equidade e eficiência, que não raramente entram em conflito.

Segundo o economista James Heckman, equidade e eficiência são tradicionalmente vistas como metas concorrentes. Pode-se ser justo na elaboração de uma política pública, mas muitas vezes o que é justo não é economicamente eficiente. Por outro lado, o que é eficiente pode não ser justo. Tais fatos não impedem, no entanto, que certas políticas sejam justas e economicamente eficientes – promovendo equidade e desenvolvimento econômico (HECKMAN, 2011, p. 31).<sup>1</sup>

O ensino público escolar é extremamente dependente de recursos financeiros públicos. O controle público sobre o uso destes recursos é um problema importante a ser considerado. Além disso, o financiamento público é instável, interferindo na gestão da educação pública. Conforme Theodore Schultz:

O financiamento público é também instável. Quando aumenta rapidamente, o surto do ensino resulta em distorções. Quando são reduzidos, o empreendimento educacional fica em dificuldade. E nem está claro que mais recursos financeiros remediariam a enfermidade da escola grande (SCHULTZ, 1987, p. 110).

Outra questão que deve ser ressaltada é que o financiamento não é apenas uma questão técnica; é também uma questão ideológica. Os partidos políticos em diversos países podem ter várias posições nesse sentido. Cada um reflete uma abordagem diferente à educação: para alguns, o sistema educativo deveria seguir um modelo de mercado; para outros, um modelo de serviço público. O grau em que os princípios do mercado são estabelecidos pode ser visto a partir de uma série de indicadores como: o grau de diversidade nas escolas e o escopo de competição entre elas, seu grau de autonomia, grau de transparência nos resultados da educação e ação do governo em lidar com as escolas que estão abaixo do padrão (FERRER, 2002, p. 115-117).

Por trás de qualquer estratégia financeira, há uma opção ideológica. A opção está particularmente relacionada com: os princípios considerados fundamentais para a educação e priorizados em todas as medidas práticas da política educacional do governo; o modelo e a função

---

<sup>1</sup> Nas palavras de James Heckman: “Traditionally, equity and efficiency are viewed as competing goals. One can be fair in devising a policy, but it often happens that what is fair is not economically efficient. Conversely, what is efficient may not be fair. Thus a cut in the tax rate on capital gains promotes economic efficiency by stimulating investment; it is not fair because it mainly benefits the rich. What is remarkable is that there are some policies that both are fair—i.e., promote equity—and promote economic efficiency. Investing in the early years of disadvantaged children’s lives is one such policy” (HECKMAN, 2011, p. 31).

do estado na educação; e o modelo e função da instituição de ensino (FERRER, 2002, p. 131). Nota-se que a noção de eficiência, competição, desempenho e alocação de recursos possui relação intrínseca com os princípios que regem o mercado. A equidade, por sua vez, volta-se para a efetivação de justiça social. Tentar harmonizar essas duas vertentes é uma tarefa complexa. Apesar de ser uma tarefa complexa tal harmonização, é possível que uma política pública seja economicamente eficiente e socialmente inclusiva, conforme a aplicação do Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES).

### 1.1 O Princípio da Eficiência Econômico-Social

Na busca pela harmonia entre a equidade e a eficiência, surge o Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES). Segundo tal princípio, é possível a conciliação entre os fins racionais economicistas do Direito e a necessidade elementar de equidade/oportunidades (distribuição de recursos, emprego, educação, bem-estar social mínimo). Dentro do arranjo contemporâneo entre Direito e Economia, busca-se eficiência, mas dentro de limites determinados pelo Estado, segundo o que se entende por Mínimo Ético Legal (MEL). Nas palavras de Everton das Neves Gonçalves e Joana Stelzer:

Justifica-se que, se a análise econômica de custos e benefícios pode não considerar critérios distributivos e, preconizando maiores lucros para um grupo, submeter outro a carências; por outro lado, a distribuição regressiva leva a maiores injustiças em termos materiais. Dessa forma, devem ser considerados critérios progressistas de distribuição da riqueza, segundo processo de tomada de decisão que não leve à estagnação ou inoperância da atividade econômica. (GONÇALVES; STELZER, 2014, p. 272-273).

Conforme o Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES), é possível e imprescindível a interação entre economia e direito de forma socialmente inclusiva, progressista e capaz de garantir direitos individuais e sociais de forma eficaz e eficiente. Permitem-se, assim, a racionalidade e humanização para a norma positivada, sem perder de vista os dilemas da vida, especialmente humana, em meio aos contextos econômicos, políticos e jurídicos (GONÇALVES; STELZER, 2014, p. 262). A análise de custo-benefício que dá base à determinada política pública, por exemplo, deve sempre buscar a eliminação de desequilíbrios sociais.<sup>2</sup> Na fórmula do PEES, há certos elementos indispensáveis:

a) a inclusão do maior número de variáveis no cálculo econométrico de custo e benefício para a tomada de decisão econômico-jurídica; b) a consideração da totalidade dos agentes econômicos e das partes envolvidas, ou que venham a sofrer reflexos em virtude da tomada de decisão econômico-jurídica, para fins de

---

<sup>2</sup> Segundo Everton Gonçalves e Joana Stelzer: “A regulamentação, em busca da eliminação do desequilíbrio social, deve determinar a obrigação de compensação dos desfavorecidos ou destituídos de suas prerrogativas em função da adoção de possibilidades eficientes. Dessa forma, seja nas negociações ou na tomada de decisões, a partir da lógica do jurista-economista, os agentes devem maximizar suas expectativas, eliminando externalidades, através da inclusão destas no cálculo econômico como defendido segundo o PEES. Trata-se da elaboração e aplicação da norma de forma economicamente eficiente, maximizando-se resultados esperados quando da adjudicação de direitos ou da determinação de obrigações, conforme caráter recíproco das ações e interesses, porém, considerando o reflexo social e o custo externo imposto à sociedade presente; ou mesmo, futura, de forma a serem compensados, na totalidade, os prejuízos impostos pelo ganho presente das partes envolvidas. Ainda, tem-se que o PEES considera, no cálculo econométrico, as variáveis de cunho social e temporal que, corretamente valoradas, devem ser internalizadas de forma que a relação de custo e benefício demonstre a realidade das utilidades auferidas quando se sacrificando determinados bens e serviços de outrem; considerado o maior número ou a totalidade dos agentes envolvidos” (GONÇALVES; STELZER, 2014, p. 272-273).

cálculo e distribuição de benefícios ou imposição de custos – adjudicação de direitos; c) o primado da distribuição e redistribuição dos escassos recursos em função da eficiência econômico-social, segundo o Mínimo Ético Legal determinado pelo Estado; d) a apreciação do caso concreto de forma eficiente, segundo expectativas da análise econômica do direito, eliminando-se os reflexos das externalidades individuais ou coletivas que venham a determinar injustificáveis custos sociais, bem como, os reflexos da ação presente com relação às gerações futuras e; e) a avaliação dos resultados do sistema jurídico e de sua concreta aplicação a partir da consideração dos incentivos indutores ou obstantes da ação social. Nesse sentido, a utilização cuidadosa de critérios econômicos harmonizados com objetivos de justiça e bem-estar social representa alternativa para regras de Direito próprias do desenvolvimento (GONÇALVES; STELZER, 2014, p. 275).

É complicado dar um conteúdo satisfatório ao Mínimo Ético Legal (MEL) em matéria de oferta de educação pública de qualidade. Embora haja louváveis tentativas de dar conteúdo ao “padrão de qualidade” de ensino (art. 206, VII, CF)<sup>3</sup>, a própria noção do que seria ensino de qualidade possui incontáveis fatores socioeconômicos e contextos culturais a serem considerados. De qualquer forma, o Mínimo Ético Legal deve ser elaborado de tal forma, que inclua o máximo de variáveis e agentes possíveis no padrão de qualidade, mas que tenha razoabilidade na escolha de tais elementos. A política educacional deve ser inclusiva e eficiente, mas, para que isso seja possível, deve-se evitar o desenho de uma política utópica e inexecutável.

O eterno objetivo das políticas educacionais ao redor no mundo é aliar eficiência na alocação de recursos públicos e equidade na oferta de ensino público de qualidade. Na educação brasileira, tal equacionamento inicia-se no federalismo cooperativo fiscal.

## 1.2 Instrumentos de cooperação fiscal na educação pública básica

No tocante ao dever de o Poder Público oferecer uma política de educação de qualidade, a constituição brasileira outorga competências materiais e legislativas para os sistemas de ensino da União, dos Estados e dos Municípios (art. 211). Dentro do federalismo de cooperação, destacam-se os percentuais da receita de impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (arts. 22, XXIV, 24, VIII, 30, VI, 208 e 212), assim como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (art. 60 do ADCT) e seu antecessor, o FUNDEF.

---

<sup>3</sup> José Afonso da Silva procura identificar elementos objetivos do padrão de qualidade: “O padrão de qualidade do ensino depende de fatores intrínsecos e de fatores extrínsecos. Os primeiros estão vinculados à organização dos estabelecimentos escolares, que hão de estar aparelhados com o instrumental adequado a cada tipo de habilitação que oferecem, desde o preparo da criança para as sucessivas etapas do ensino até sua formação profissional – o que envolve a boa formação dos profissionais do ensino em cada uma dessas etapas, mas também requer a permanente atenção dos poderes públicos para com as condições materiais das escolas, tais como as tecnologias modernas de ensino, como a informatização dos estabelecimentos de ensino. Os segundos significam oferecer condições econômicas adequadas às famílias para que seus filhos tenham condições de auferir um bom aprendizado, porque o padrão de qualidade do ensino só se afere no rendimento escolar dos estudantes, e isso não depende apenas da boa qualidade dos professores, mas também, e principalmente, da predisposição do alunado para o aprendizado – o que, na mais das vezes, depende de uma boa alimentação e da posse de material escolar apropriado” (SILVA, 2006, p. 789). Furtado afirma que o padrão de qualidade do ensino seria atingido por uma série complexa de meios que envolveria: “[...] condições materiais para o ensino, tanto das instituições de ensino (existência em número suficiente, boas condições do edifício escolar, do equipamento físico disponível, limpeza e manutenção efetivos, fornecimento regular de água, energia elétrica etc.) como dos alunos (fornecimento de material escolar, merenda, transporte etc.); condições dos recursos humanos ligados ao ensino (formação adequada, atualização constante, remuneração condigna etc.); condições de natureza pedagógica (currículos adequados, metodologias apropriadas ao perfil do alunado etc.) resultados cognitivos do processo de aprendizagem aferíveis por meio de avaliações etc.” (FURTADO, 2009, p. 177).

Ao lado do sistema de transferências adotado pelo FUNDEF/FUNDEB, foram criados instrumentos de avaliação da qualidade da educação básica. O governo federal instituiu o índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB, exatamente com a função de avaliar o desempenho dos alunos em uma prova de desempenho em matemática e língua portuguesa, bem como na taxa de aprovação para cada escola pública (DINIZ, 2012, p. 70).

Além de tais modalidades de financiamento, há a possibilidade de cada estado direcionar a distribuição de ICMS aos municípios conforme dados educacionais. O ICMS educacional é uma fonte diversa de custeio: sua autorização constitucional reside no do art. 158, parágrafo único, II, da Carta Magna. Tal instrumento de custeio da educação é um avançado mecanismo da Constituição Financeira, aprimorando a capacidade de cooperação federativa entre os entes para atingir os fins do Estado Democrático de Direito. Os municípios, conforme o art. 30 da Constituição Federal, possuem a competência privativa de “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”. Unindo os dois dispositivos normativos, tem-se um exemplo claro do dever de federalismo cooperativo na área da educação pública.

Destaca-se que o financiamento da educação é estudado em um contexto de extrema dependência dos municípios em relação a auxílios financeiros recebidos pelos estados e união, ultrapassando 70% de sua receita fiscal (AFONSO; ARAÚJO, 2006, p. 394). Embora seja evidente a fragilidade dos municípios dentro do federalismo fiscal, seu rol de competências constitucionais administrativas é expressivo nas áreas sociais. Conforme dados do INEP (2018), com 10,4 milhões de alunos, a rede municipal tem uma participação de 68,0% no total de matrículas dos anos iniciais e concentra 83,3% dos alunos da rede pública.

Diante dessas questões, há quem defenda que a posição dos municípios no pacto federativo seja meramente ilusória (CAVALCANTE; LIMA, 2015, p. 141). Tendo em vista tal dependência, não é uma surpresa o papel fundamental do repasse legal de ICMS para o desenvolvimento e sobrevivência administrativa dos municípios.

### 1.3 Os municípios brasileiros e o ICMS educacional

Inicialmente, ressalta-se a importância do poder público municipal na gestão da educação de ensino fundamental. Nas últimas décadas, houve um crescimento exponencial do número de matrículas efetuadas nas redes municipais de ensino<sup>4</sup>. Considerando tal importância do município na gestão pública, são imprescindíveis para desenvolvimento da educação: a maior aproximação dos gestores públicos com os administrados (reduzindo as instâncias políticas); a interação entre a comunidade e os agentes públicos municipais; e a participação mais ativa das famílias na gestão do ensino público.

A figura do “ICMS educacional” ou “ICMS educação” é uma técnica de cooperação fiscal pouco explorada no país. A educação aparece como critério para divisão do ICMS em estados como Ceará, Minas Gerais, Pernambuco e no Amapá. Nos casos de Minas Gerais<sup>5</sup> e Amapá<sup>6</sup>, o critério de distribuição de receita baseia-se no número de matrículas e alunos na rede de ensino. No caso

---

<sup>4</sup> Essa mudança decorre também da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Quando se observar o número de matrículas por esfera de governo no Brasil, percebe-se que os municípios respondiam por menos de 40% das matrículas antes do Fundo e, em 2006, respondem por pouco mais de 60%.” (FRANZESE, 2010, p.110).

<sup>5</sup> Lei estadual nº 18.030/2009 (MINAS GERAIS): “Art. 2º Os valores decorrentes da aplicação dos percentuais relativos ao critério “educação”, de que trata o inciso V do art. 1º, serão distribuídos aos Municípios de acordo com a relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento do Município, relativamente aos dados do ano civil imediatamente anterior [...]”.

<sup>6</sup> Lei estadual nº 322/1996 (AMAPÁ): “Art. 2º [...] § 4º educação: relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento pelo Município [...]”.

de Pernambuco<sup>7</sup>, os critérios são mistos, aliando número de matrículas com índices de desempenho. No caso do estado do Ceará<sup>8</sup>, entretanto, os critérios levam em conta somente índices relacionados à qualidade da educação.

Ressalta-se que a técnica de repartição de ICMS baseada no inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição configura uma transferência intergovernamental automática (ou obrigatória), independentemente de decisões discricionárias de autoridades estaduais. Há discricionariedade na forma pela qual os estados legislam sobre os critérios de repartição, mas tais critérios devem ser rígidos e em conformidade com os fins sociais do Estado Democrático de Direito. Tal discricionariedade (limitada) cessa a partir da definição de tais critérios. Uma vez atingidos os critérios por parte dos municípios, possuem estes o direito subjetivo ao recebimento de tais verbas. Ressalta-se que a distribuição de cotas de ICMS para municípios conforme critérios fixados em lei estadual (art. 158, parágrafo único, II, da CF) não é somente uma participação automática na arrecadação do tributo. Há uma segunda fase: a observância dos critérios previamente definidos para o cálculo do repasse do ICMS aos municípios, motivo pelo qual possui também características de um fundo especial (art. 71 da lei 4.320/64)<sup>9</sup>.

Analisando as regras legais de ICMS vigentes nos estados brasileiros com objetivos de melhoria educacional, é possível identificar dois grupos principais: aqueles estados cujas regras visavam à ampliação da oferta (Amapá, Ceará de 1996 a 2007, Minas Gerais, Pernambuco de 2003 a 2009) e aqueles com foco em indicadores baseados em avaliações externas como Ceará após 2007 e Pernambuco a partir de 2010 (CARNEIRO; IRFFI, 2017, p. 11).

Os próximos tópicos serão predominantemente baseados em estudos empíricos sobre impactos socioeconômicos de leis e políticas públicas. A importância da discussão de impactos das leis decorre de “uma crescente demanda por se compreender os novos desafios para o direito neste novo século” (XAVIER, 2015, p. 10). A pesquisa empírica no direito pode certamente levar a uma sofisticação da argumentação jurídica ao aproximá-la da realidade empírica (XAVIER, 2015, p. 32).

Não se focará, no presente trabalho, no ICMS educacional dos estados do Amapá e Pernambuco<sup>10</sup>, em razão de insuficiência de estudos de impactos em tais estados. No caso, restringir-se o estudo aos impactos das legislações de Minas Gerais e Ceará, na medida em que há uma quantidade mais segura de estudos feitos sobre ICMS-educação em tais estados.

#### **1.4 Repasse legal de ICMS pelo critério educação em Minas Gerais – leis estaduais nº 12.040/1995 e 18.030/2009 (Lei “Robin Hood”) – inércia do gestor e ausência de *accountability***

<sup>7</sup> Lei estadual nº 10.489/1990 (PERNAMBUCO), que estabelece critérios mistos de distribuição na modalidade educação e crescentes conforme os exercícios financeiros. Conforme os exercícios financeiros, a participação do ICMS pode estar relacionada: ao número de alunos matriculados na rede de ensino fundamental dos municípios de ensino (2003, 2004 até 2009); IDEB do município (2010-2019); e critérios mistos de matrículas na educação infantil e desempenho dos alunos conforme sistemas de avaliação estadual - IDEPE e SAEPE (a partir de 2020).

<sup>8</sup> Lei estadual nº 12.612/1996 (CEARÁ): “Art. 1º [...] II - 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; [...]”.

<sup>9</sup> “A participação na arrecadação de um tributo, também chamada de participação direta na arrecadação, existe quando se estabelece que parte do tributo arrecadado por uma unidade federativa pertence a outra unidade. [...]. Com a participação em fundos dá-se a chamada participação indireta na arrecadação. Esta participação ocorre quando parcelas de um ou mais tributos são destinadas à formação de fundos, e posteriormente os recursos que compõem os fundos são distribuídos aos beneficiários, segundo critérios previamente definidos” (CONTI, 2001, p. 38). No caso, o art. 71 da lei 4320/64 define fundo como “produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

<sup>10</sup> Somente foi possível localizar estudos de impacto de Sobral e Silva Júnior (2014), que analisaram os impactos de algumas mudanças no critério educacional da lei pernambucana n. 10.489/1990 nos municípios pernambucanos e constataram que a legislação não premiava de maneira satisfatória o mérito pelo critério educacional. Ressalvaram, no entanto, que tal situação pode ter mudado a partir da Lei no 13.368/2007, com vigência a partir de 2010 (SOBRAL; SILVA JÚNIOR, 2014, p. 206).

Primeiramente, ressalta-se que, nesse tópico, entende-se por inércia do gestor: o recebimento de verbas de aplicação não vinculada, conforme critérios relacionados à educação básica, sem que a administração responsável tenha atuado em tal área para tal recebimento nem tenha aplicado tais verbas no desenvolvimento do ensino.

O simples fato de existirem receitas tributárias vinculadas à aplicação no desenvolvimento do ensino já demonstra que há áreas essenciais que podem ser vistas como de baixa prioridade por determinados governos.<sup>11</sup> Há uma prática recorrente de utilização de receitas de fundos de participação e transferências intergovernamentais para áreas diversas dos investimentos em bem-estar social.<sup>12</sup> Destaca-se um considerável risco moral na área de investimentos na educação básica quando consideramos o baixo “retorno eleitoral” que tais gastos propiciam ao gestor público local<sup>13</sup>.

Nas áreas de investimento social, é recorrente a falta de *accountability* por parte dos gestores. Tal conceito, cuja palavra não foi traduzida para a língua portuguesa, remete ao princípio de que indivíduos e organizações são responsáveis por seus atos e devem prestar contas dos mesmos (CAVALCANTE, 2010a, p. 15).

É necessário apontar que o escopo da Lei mineira denominada “lei Robin Hood” era de amenizar a alta concentração de renda em poucos municípios mineiros e diminuir as consideráveis diferenças de desenvolvimento no estado. Em tal lei, utilizou-se de vários critérios de distribuição de receita - 1% área territorial; 2,7% população, 2% população dos 50 municípios mais populosos; 2% educação; 1% produção de alimentos; 1% patrimônio cultural; 1,1% meio ambiente; 2% saúde; 1,9% receita tributária própria; 5,5% distribuição igualitária; 0,01% municípios mineradores; 0,25% recursos hídricos; 0,1% sede de estabelecimentos penitenciários; 0,1% esportes; 0,1% turismo; 4,14% ICMS solidário; 0,1% “mínimo per capita”, ou seja, para municípios com cota-parte per capita abaixo de 1/3 da média do estado. Um dos objetivos de tal lei era de amenizar a concentração de riquezas entre os municípios mineiros, causada pelo critério de repasse por valor adicionado fiscal (VAF).<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> É o caso, igualmente, dos percentuais da receita de impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (arts. 22, XXIV, 24, VIII, 30, VI, 208 e 212), assim como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (art. 60 do ADCT). As transferências vinculadas também são chamadas *conditional nonmatching transfers* e são geralmente destinadas a áreas consideradas de alta prioridade pelos governos centrais e baixa prioridade pelos governos locais (SHAH, 2007, p. 4).

<sup>12</sup> Em outras palavras, há indícios de que as transferências de FPM e de ICMS tendem a ser capturadas pelo governo e gastas em maior escala com a manutenção da máquina pública do que em obras e investimentos em bens de capital. Assim, as transferências de renda intergovernamentais podem não estar sendo usadas para a realização de gastos produtivos que gerem crescimento econômico e melhorias em termo de bem-estar social (RIBEIRO; ALMEIDA, 2018, p. 18).

<sup>13</sup> A melhor abordagem prática sobre o risco moral na distribuição de ICMS é a dos economistas Diego Carneiro e Guilherme Irfi: “Vale ressaltar que os gastos educacionais representam pelo menos um quarto da receita municipal, evidenciando assim o baixo retorno desse investimento em termos de votos. Essa conjuntura propicia o surgimento do risco moral, onde o recurso adicional devolvido aos municípios é direcionado para áreas politicamente mais rentáveis em detrimento de setores estratégicos como a educação. Dessa forma, exigir contrapartidas, pode ser uma precondição para o correto direcionamento dos recursos em políticas de transferência dessa natureza. Assim, percebe-se que existe risco moral envolvido nas transferências dos recursos do ICMS aos municípios, uma vez que os estados não têm meios de acompanhar diretamente o comportamento dos mesmos, configurando a assimetria de informação” (CARNEIRO; IRFFI, 2017, p. 4).

<sup>14</sup> Segundo o estudo de Juliana Xavier de Castro Baptista, há considerável concentração de repasse de ICMS pelo critério valor adicionado fiscal (VAF) no estado: “A concentração do PIB e também do VAF no Estado de Minas Gerais é tão expressiva que 50% do PIB estadual está concentrado em apenas quinze municípios cujas populações representam somente 31,7% da população total do Estado. Apenas Belo Horizonte e Uberlândia concentram 25% da produção econômica do Estado de acordo com análises da FJP (2015)” (BAPTISTA, 2016, p. 68).

No caso específico do desenvolvimento escolar, a lei estadual mineira determina que os valores das transferências legais de ICMS pelo critério "educação" devem ser distribuídos aos Municípios "de acordo com a relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento do Município".

Desde a Lei nº 12.040, de 1995, o critério Educação é definido pela mesma fórmula de cálculo e, a partir do exercício de 1998, o percentual reservado ao critério foi integralizado em 2%, assim permanecendo até a Lei nº 18.030, de 2009, atualmente em vigor (SOUZA; TEIXEIRA; FARIA, 2016, p. 82). O estudo de Baião, Abrantes e Souza (2012) analisa os impactos da Lei "Robin Hood" sobre a educação. O objeto do estudo era a relação entre o índice de educação da Lei Robin Hood (LRH) e os gastos municipais de 842 municípios mineiros no ano de 2006. Mais de 98% dos municípios foram analisados. Utilizaram-se 7 variáveis: Índice Educação da Lei Robin Hood, ICMS Educação, Número de matrículas no ensino fundamental, Taxa Educação, PIB per capita e Cota-parte per capita (BAIÃO; ABRANTES; SOUZA, 2012, p. 9-10). Os resultados da pesquisa foram os seguintes:

O critério Educação da Lei Robin Hood, parece atrativo em termos teóricos, uma vez que mensura uma necessidade fiscal, através do número de matrículas, diante da capacidade do município de atendê-la, por meio da receita de impostos e transferências. Contudo, o presente trabalho mostrou evidências de que a parcela do ICMS municipal repassada através do critério de educação não tem sido aplicada neste setor. Estas receitas, ao contrário da maior parte dos recursos financiadores da Educação, não estão vinculadas e podem ser aplicadas em qualquer área pelo governo subnacional. Uma explicação para estes resultados pode residir no possível desestímulo ao investimento em educação pelos governos locais, pois estes não conseguem internalizar todos os benefícios de suas aplicações nesta área, apesar de incorrerem na totalidade das despesas. Este fato torna mais importante a presença de transferências condicionais, que estimulam o município a aplicar um volume de recursos mais próximo do desejado na perspectiva nacional [...] Desta maneira, os resultados indicaram que a política de distribuição do ICMS em Minas Gerais não alcançou todos os resultados imediatos pretendidos, pois os recursos não foram aplicados na educação, porém, o ICMS educação atenuou a concentração de recursos derivada do critério VAF. Este efeito é importante, haja vista a desigualdade regional existente em Minas Gerais. Contudo, este objetivo redistributivo pode ser alcançado através de outros critérios mais especificamente voltados para esta finalidade. (BAIÃO; ABRANTES; SOUZA, 2012, p. 14-15).

Um das questões mais graves acerca do ICMS-educacional em Minas Gerais é a falta de atualização após 23 anos da existência do critério de repartição de receitas de ICMS no estado. A situação do sistema educacional da última década é muito diferente da de 20 anos atrás.

Há estudos que comprovam que o critério Educação deixa de beneficiar um grande contingente de municípios que necessitam ampliar sua taxa de atendimento na pré-escola, mas que não podem acessar os recursos devido à composição da fórmula de cálculo desatualizada (SOUZA; TEIXEIRA; FARIA, 2016, p. 100-104). É o resultado dos estudos feitos pela Gerência de Educação, Cultura e Esporte da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, analisando o período entre 1995 e 2012:

Diante da evolução da educação básica no Brasil e em Minas Gerais, com a ampliação dos direitos educacionais da população e a consequente demanda por novos padrões de gestão e por fontes de financiamento, seria necessário reavaliar a sua pertinência e eficácia, considerando-se os novos marcos regulatórios, a

expansão e a diversificação da oferta de educação pública (SOUZA; TEIXEIRA; FARIA, 2016, p. 103-104)

O estudo feito pelo órgão do Poder Legislativo de Minas Gerais ainda identifica outros fatores negativos sobre os impactos da legislação de ICMS educacional: a inexistência de relação direta entre os recursos recebidos por meio do critério e os gastos dos municípios na educação; diminuição crescente do impacto dos repasses do critério Educação nas receitas das regiões de planejamento; embora os municípios tenham aumentado os gastos em educação nos últimos anos, não há evidências de que o critério Educação tenha concorrido de forma significativa para esse aumento; e pouco impacto na redução das desigualdades educacionais entre as regiões mais ricas e as mais pobres (SOUZA; TEIXEIRA; FARIA, 2016, p. 92-104).

Considerando que os Municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, conforme o §2º do art. 211 da Constituição, seria interessante avaliar sua participação neste grau de ensino no estado de Minas. Atualmente, o estado de Minas Gerais conta com 30,2% das matrículas nos anos finais do ensino fundamental atribuídas a responsabilidade da rede municipal de ensino. Considerando as metas do IDEB, nota-se que 83,5% das redes municipais mineiras de ensino alcançaram as metas dos anos iniciais do ensino fundamental, enquanto que 21,6% alcançaram as metas dos anos finais do ensino fundamental (INEP, 2018).

Tendo em conta a conclusão de tais estudos acerca do caráter meramente redistributivo do ICMS-educação em Minas Gerais, resta perquirir se tal critério contribui para o índice de desenvolvimento humano dos municípios mineiros beneficiados. Nesse sentido, o estudo de PAIVA, MELO, GONÇALVES e JUNIOR (2014) possuía o objetivo de analisar o impacto da Lei Robin Hood sobre o IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) das mesorregiões do Estado de Minas Gerais. Para realizar tal estudo, tais pesquisadores analisaram os repasses nos critérios: Meio Ambiente, Educação, Patrimônio Cultural, Produção de Alimentos, Saúde da Família e Saúde *per capita*; bem como os dados econômicos do PIB e do VAF. No final, relacionaram tais valores com os indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios mineiros (IDH-M) entre os anos de 2002 e 2008. Conclusão de tal estudo foi a seguinte:

Os resultados obtidos devido a aplicação dos dados em painel mostraram que apenas as variáveis “Meio Ambiente”, “Produção de Alimentos” e “Produto Interno Bruto (PIB)” apresentaram significância com os valores dos indicadores sociais comparados. Ou seja, estas variáveis possuem relação positiva com o aumento dos índices sociais do IMRS. Logo, os outros critérios de repasse, mais a variável VAF, não se relacionam estatisticamente com a melhora no desempenho social das mesorregiões (PAIVA; MELO; GONÇALVES; E JUNIOR, 2014, p. 59).

Conforme os estudos colacionados, portanto, o critério “educação” de repasse legal de ICMS não se reverte para a educação dos municípios mineiros. Igualmente, não se provou eficaz para melhorar o índice de desenvolvimento humano dos municípios que receberam tais valores, embora atenua a concentração de receitas decorrentes do VAF.

## **2. A EFICIÊNCIA DE GASTOS: FUNDOS ORIENTADOS POR DESEMPENHO E ACCOUNTABILITY**

De forma semelhante ao estado de Minas Gerais, o Ceará também enfrenta a questão do efeito concentrador do valor adicionado fiscal (VAF), ou seja, um critério que privilegia aqueles

municípios com maior estrutura econômica. Quanto mais desenvolvidos são os municípios, maiores são as possibilidades de receber mais transferências do VAF.<sup>15</sup>

Neste tópico, expõem-se estudos acerca do impacto dos dois modelos de políticas estaduais de incentivo financeiro aos gestores municipais que se propuseram a melhorar a educação no Ceará. Na primeira política cearense de incentivo financeiro, a Lei 12.612 de 1996, a transferência de recursos estava condicionada à proporção de gastos educacionais. A vigente Lei 14.023 de 2007, por outro lado, possui um novo condicionante: a obtenção de resultados progressivos em avaliações externas, que medem a qualidade do ensino ofertado.

## **2.1 Repasse legal de ICMS pelo critério educação no Ceará – Leis estaduais nº 12.612/1996 e 14.023/2007 – de um critério de gastos para um modelo gerencial de desempenho**

A Lei 12.612/96 foi aprovada em meio de diversas reformas nacionais da educação básica em 1996, refletindo no novo censo de prioridade por parte do governo estadual cearense. Tal norma passou a direcionar parte considerável da receita legal de ICMS de forma proporcional aos gastos municipais com educação. “A instituição dessa regra de distribuição inaugura no Brasil o uso de tal dispositivo com a finalidade de estimular o ensino no âmbito do federalismo fiscal” (CARNEIRO; IRFFI, 2014, p. 8).

Os critérios de repasse de ICMS da Lei 12.612 eram basicamente os seguintes: I. 12,5% de acordo com a proporção de gastos em educação sobre a receita municipal; II. 7,5% distribuídos equitativamente entre todos os municípios; e III. 5% de acordo com a população de cada município.

Esses gastos em educação do inciso II eram basicamente a relação entre o somatório das despesas realizadas pelo município na manutenção e desenvolvimento do ensino nos termos do Art. 212 da Constituição Federal e do Art. 2º da Lei nº 7.348/85, e a receita municipal proveniente de impostos e transferências constitucionais federais e estaduais, calculada com base em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios. No entanto, os resultados dos impactos de tal lei no desempenho dos alunos não foram tão positivos segundo alguns estudos (CARNEIRO; IRFFI, 2014, p. 22), favorecendo a concentração de recursos (BRANDÃO, 2014, p. 40).

A divisão dos recursos segundo esses critérios era muito influenciada pelo tamanho da população de cada município e, principalmente, por sua condição econômica. Nesse sistema, os municípios maiores e com melhores condições econômicas seriam aqueles que tendiam a receber uma parcela mais significativa dos recursos. Tal situação causou enormes assimetrias na distribuição de recursos no estado durante a vigência de tal legislação (NOGUEIRA, 2013, p. 56-65).

No entanto, a avaliação negativa de impactos da lei cearense n. 12.612/1996, que estabelecia critérios de repasse de ICMS com base em gastos em educação, não faz jus ao valor da iniciativa legislativa. Não obstante a inexistência de indícios de melhora no desempenho dos alunos da rede municipal, a lei foi promulgada em um contexto de crise de inefetividade do direito social à educação no ano de 1996. Até meados dos anos 1990, a preocupação principal no contexto educacional brasileiro era de acesso ao ensino, ou seja, universalização da educação, priorizando a geração de novas vagas.

A questão do direito à qualidade de ensino ainda era algo relativamente novo. A própria lei de diretrizes básicas da educação (Lei n. 9.394) somente foi publicada em dezembro de 1996.

---

<sup>15</sup> A participação da cidade de Fortaleza/CE no VAF representa bem essa concentração de recursos: “Destaca-se na fonte de dados, a capital cearense. Sua participação gira em torno de 40% da repartição dos recursos do VAF em todo o período analisado. [...] A preços de 2011, Fortaleza recebeu um montante aproximado de R\$ 516 milhões. Ao comparar esse valor com o dos 20 maiores municípios, a capital obtém mais de 55% desses recursos”. (SANTOS, 2012, P. 31-32).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, também só foi instituído em setembro de 1996. Tal fundo, antecedente do FUNDEB, somente foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental<sup>16</sup>.

No período compreendido entre 1995 e 2002, iniciou-se um processo de municipalização do Ensino Fundamental no estado do Ceará. A partir de 1995, o estado, que já contava com forte presença municipal na oferta dessa etapa da educação básica, passa a orientar-se para a indução de políticas nesse sentido, passando em curto espaço de tempo a ser o Estado com maior índice de matrículas na rede municipal no âmbito da federação. Ressalta-se que, no âmbito da universalização do ensino, a política educacional estadual antecipou-se à própria implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que veio a constituir-se em um instrumento facilitador dos objetivos perseguidos<sup>17</sup> (VIEIRA, 2007, p. 47).

Os professores de economia Diego Carneiro e Guilherme Irffi, que concluíram pela falta de efetividade da lei cearense n. 12.612/1996 sobre a qualidade de ensino em um primeiro momento (CARNEIRO; IRFFI, 2014, p. 22), chegaram a fazer ponderações acerca do resultado de suas pesquisas em estudos posteriores:

Porém, cabe destacar que, considerando o contexto da época em que existia um enorme contingente de crianças fora da escola, provavelmente a preocupação dos gestores estivesse mais voltada em dotar o município de meios (e incentivos) para promover a inclusão dessas crianças do que propriamente com o desempenho. Por outro lado, mesmo após a regularização do fluxo escolar ocorrida no início dos anos 2000, o incentivo ao gasto com educação não se mostrou muito eficaz (CARNEIRO; IRFFI, 2017, p. 8).

Outra questão que pode ser ressaltada em relação à qualidade e responsabilidade nos gastos municipais na educação básica em tal época é que a Lei de responsabilidade fiscal (lei complementar n. 101) somente foi publicada no ano de 2000. Tal lei iniciou um processo de educação fiscal e responsabilidade orçamentária dos gestores nacionais, estaduais e municipais até então inédito no país (CAMARGO, PEREIRA; SANTIN, 2017, p. 12-13).

O ICMS educacional por gastos instituído em 1996 no Ceará, portanto, foi responsável por instituir uma cultura política municipal de gestão responsável em educação. Tal cultura política deu as bases para, a partir de 2007, serem implantados os novos moldes de administração gerencial do ICMS educacional moderno no Estado do Ceará. Tal legislação estava de acordo, ainda, com o princípio da progressividade na implantação dos direitos sociais, previsto no texto do artigo 2º, §1, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>18</sup>. A preocupação, à época, era voltada mais para a oferta de vagas que o desempenho dos alunos em si.

<sup>16</sup> Algumas informações sobre os impactos iniciais do FUNDEF no país: “A partir de informações do Censo Escolar, nos cinco primeiros anos que seguiram a criação do FUNDEF o número de matrículas no Ensino Fundamental da rede municipal cresceu 45% no ciclo inicial (1ª a 4ª série) e mais de 80% nos 4 últimos anos dessa etapa” (CARNEIRO; IRFFI, 2014, p. 4).

<sup>17</sup> No mesmo sentido: “[...] até a virada do milênio, o estado já havia alcançado a universalização do acesso ao ensino fundamental para crianças de 7 a 14 anos (98%), com a redução de mais de 20% da taxa de abandono e a implantação um amplo programa de regularização do fluxo escolar, denominado Tempo de Avançar” (CARNEIRO; IRFFI, 2014, p. 8).

<sup>18</sup> Segundo tal norma: “Artigo 2.º 1. Cada um dos Estados Partes no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos econômico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos

A próxima Lei cearense de ICMS educacional, lei estadual n. 14.023/07, adotaria um modelo de gestão pública por resultados aplicada ao federalismo, assegurando uma maior responsabilidade política, transparência e desempenho dos municípios na área de educação (BRANDÃO, 2014, p. 75). Quando a lógica gerencial de desempenho é aplicada ao orçamento, tem-se o chamado orçamento por desempenho (*performance budgeting system*), baseado na relação entre recursos alocados e resultados mensuráveis de políticas públicas, para gerar informações que auxiliem no processo de tomada de decisão pelos governantes e gestores públicos (CAVALCANTE, 2010a, p. 15).<sup>19</sup> Segundo a vigente Lei estadual 14.023/07, a distribuição da cota-parte do ICMS é calculada nos seguintes percentuais: I. 18% em função do Índice de Qualidade em Educação (IQE); II. 5% de acordo com o Índice de Qualidade em Saúde (IQS); e III. 2% segundo o Índice de Qualidade em Meio Ambiente (IQM).

O indicador utilizado nesse critério de distribuição de verbas foi o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDE) calculado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Esse indicador baseia-se na proficiência dos alunos da rede de ensino em Português e Matemática em avaliações externas como a Prova Brasil e, também, no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), que já vinha sendo aperfeiçoado desde 1991. O IDE apresenta metodologia bastante sofisticada, considerando não apenas resultado médio obtido, mas tentando captar a distribuição das notas, pontuando proporcionalmente os diferentes extratos. O desenho do índice contempla ainda regras para prevenir comportamentos oportunistas, ponderando o resultado pela taxa de aprovação e desconsiderando municípios que tenham menos de 90% de seus alunos avaliados (CARNEIRO; IRFFI, 2017, p.9).

Tal lei, ao longo do tempo, provou ter impactos muito positivos para a educação básica no Estado do Ceará, aumentando o desempenho dos alunos nas avaliações externas (IDEB e prova Brasil), inclusive nos municípios que receberam menos receitas<sup>20</sup>. No tocante à análise da equalização fiscal da medida, alguns estudos investigam os impactos distributivos da nova Lei de ICMS educacional entre os municípios. Edmilson Moreira da Franca, por exemplo, observa que a desigualdade na distribuição dos recursos do ICMS para os municípios cearenses se reduziu no

---

reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas.” (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966).

<sup>19</sup> Destaca-se, entretanto, que a ausência de condições apropriadas para melhor desempenho, transparência e responsabilização pelos resultados prejudica a implementação do *performance budgeting system* (OUDA, 2011, p. 26). O *performance budgeting system* obedece ao seguinte ciclo: 1. Definição de um plano estratégico; 2. Definição de metas e objetivos; 3. Definição de medidas e *targets* relacionados aos objetivos a serem alcançados; 4. Alocação de recursos; e 5. Avaliação de desempenho (ALAIN; MELEGY, 2017, p. 161).

<sup>20</sup> É a conclusão dos estudos de Julia Brandão, Diego Carneiro e Guilherme Irffi: “[...] a mudança das regras do ICMS no Ceará, que tinha como objetivo promover uma competição saudável entre os municípios, parece estar conseguindo alcançar os resultados pretendidos inicialmente; em outras palavras, os municípios cearenses obtiveram melhores resultados no desempenho em educação se forem considerados os indicadores de avaliação da educação utilizados nesta pesquisa: IDEB e notas na Prova Brasil. Também contrariando as expectativas iniciais, os resultados apontam para o fato de a “punição” a municípios com baixo desempenho na educação, que por isso recebem menos recursos de ICMS, não impedir que estes melhorem seus indicadores de educação. Os resultados indicam que mesmo os municípios que perderam recursos com a mudança das regras estão melhorando seus indicadores de educação. Ou seja, é provável que o recebimento de mais receitas não gera necessariamente um melhor desempenho, e por outro lado, os esforços de gestão para melhorar o desempenho podem importar tanto quanto ou mais que o recebimento de receitas” (BRANDÃO, 2014, p. 75-76). “Por outro lado, as estimativas também apontam que a segunda intervenção, Lei 14.023/07, ao adotar como mecanismo de transferência os resultados em termos de desempenho, foi efetiva no aumento médio das proficiências dos alunos do 5º ano das escolas públicas municipais em torno de 4% em Português e Matemática. [...] Dessa forma, pode-se inferir que o desenho das políticas de incentivo baseadas na gestão para resultados é adequado para potencializar o desempenho escolar. Nesse contexto, a vinculação orçamentária pode ser utilizada para induzir os gestores subnacionais a buscar maior eficiência (em termos de proficiência) da condução de suas redes de ensino. O caso cearense demonstra que é possível haver uma melhoria da qualidade educacional, nos termos avaliados pelo SAEB, sem um efetivo aumento dos gastos globais, a partir do alinhamento dos incentivos entre os entes federados” (CARNEIRO; IRFFI, 2014, p. 22).

período entre 2009 e 2011, já na vigência da nova lei. Concluiu que o crescimento das receitas foi mais rápido entre aqueles que inicialmente tinham menos acesso a esses recursos (FRANCA, 2014, p. 60). Seguindo um mesmo raciocínio, Cláudio André Gondim Nogueira conclui que a nova Lei possibilitou uma expressiva redução da assimetria fiscal entre os entes, aumentando os valores das transferências aos municípios menores, tornando a distribuição dos recursos mais equânime (NOGUEIRA, 2013, p. 65-68).

Por outro lado, outro estudo de impacto (anos-base 2009 e 2010) conclui a nova lei beneficia Municípios com maior eficiência no uso e aplicação de seus recursos. Não obstante 18% dos repasses do ICMS sejam destinados à área de educação, não houve um aumento significativo dos gastos municipais na área (GARCIA; SIMONASSI; COSTA, 2015). Tal pesquisa pode levar à conclusão de que os resultados observados advêm de um esforço gerencial e não financeiro (CARNEIRO; IRFFI, 2017, p. 10).

Segundo o relatório do IDEB publicado em 2018 (ano-base 2017), o Ceará conta com 94,5% das matrículas nos anos finais do ensino fundamental atribuídas a responsabilidade da rede municipal de ensino. Considerando as metas do IDEB, nota-se que 99,5% das redes municipais de ensino alcançaram as metas dos anos iniciais do ensino fundamental, enquanto que 85,3% alcançaram as metas dos anos finais do ensino fundamental (INEP, 2018).

Conforme os estudos analisados acerca do repasse legal de ICMS educação no Ceará, o modelo de premiação por desempenho dos alunos em avaliações demonstrou impactos significativamente positivos na educação pública do estado, denotando um federalismo fiscal dinâmico e gerencial.

Nessa linha, chega-se ao ponto central do trabalho: o fundo orientado por desempenho (*performance-oriented transfer*). Cuida-se de modelo de fundo especial em que, baseado em um modelo gerencial de desempenho e incentivo em áreas sociais (saúde e educação, por exemplo), haja repasse de receitas públicas de um ente federativo central para entes federativos componentes de forma flexível e conforme o desempenho destes no atingimento de metas sociais objetivamente aferíveis. Trata-se, portanto, da aplicação da técnica de *performance budgeting system* aos fundos especiais e demais transferências intergovernamentais<sup>21</sup>.

## 2.2 ICMS educacional, federalismo cooperativo financeiro e influência do ente central nas políticas públicas locais

No caso do ICMS educacional, o que se quer demonstrar é a força indutiva que o federalismo fiscal estadual possui sobre políticas públicas educacionais geridas pelos municípios. Tal espécie de repasse legal de ICMS, vinculado a políticas públicas, ainda é pouco explorado nas legislações estaduais.

Nos casos do Ceará e de Minas Gerais, as leis de repasse de ICMS possuem claro escopo de promover a justiça social em seus estados, embora as técnicas e os critérios de repasse sejam distintos. Denota-se que todas as leis de ICMS educacional mencionadas são transferências intergovernamentais constitucionais obrigatórias e de receitas de aplicação não vinculada. Ao contrário das transferências de ICMS referentes ao valor adicionado fiscal (art. 158, parágrafo único, I, CF) – que são puramente constitucionais – as transferências de ICMS educacional (assim como o ICMS ecológico e outros repasses legais) possuem simultaneamente caráter constitucional e infraconstitucional. As entidades federativas municipais submetem-se aos critérios de

---

<sup>21</sup> Anwar Shah conceitua as *performance-oriented transfers* da seguinte forma: “*Output-based transfers (used interchangeably with performance-oriented transfers in this paper) link grant finance with service delivery performance. These transfers place conditions on the results to be achieved while providing full flexibility in the design of programs and associated spending levels to achieve those objectives. This helps restore the recipient’s focus on the results-based chain and alternate service delivery framework (competitive framework for public service delivery) to achieve those results*” (SHAH, 2010, p. 5).

distribuição de ICMS previstos em lei estadual. Uma vez atingidos os critérios por parte dos municípios, possuem estes o direito subjetivo constitucional ao recebimento de tais verbas.

As técnicas utilizadas para as transferências de ICMS educacional divergem. Em Minas Gerais, as leis estaduais nº 12.040/1995 e 18.030/2009 condicionavam a distribuição de ICMS com base em critérios relacionados ao número de matrículas de alunos na rede pública e a capacidade mínima do município. Tais critérios não exigem, em tese, qualquer atitude da gestão municipal no âmbito do ensino público – a distribuição dependeria de fatores externos e alheios ao controle do poder público municipal.

A lei cearense n. 12.612/1996, que condicionava o repasse aos gastos municipais em educação, instituiu basicamente uma modalidade de transferência com contrapartida (*matching grants*)<sup>22</sup>. O montante transferido pelo estado é proporcional ao montante de recursos próprios aplicados pelo município no ensino público, dividindo-se assim o custo total do bem ou serviço. Tal legislação induzia a aplicação de recursos locais em setores escolhidos pelo governo estadual, mas dava aos governos municipais certo poder de decisão sobre os montantes a serem aplicados.

A legislação cearense posterior, a lei n. 14.023/2007, substituiu o critério de gastos para um fundo orçamentário vinculado ao desempenho da rede municipal de ensino (*performance based budget*). Tal técnica de repasse de recursos, em verdade, é fruto de um complexo sistema envolvendo: órgãos e instituições públicas pertencentes a instâncias federativas distintas, responsáveis pela execução de políticas públicas e planejamento de metas e planos estratégicos na área da educação; sistemas de avaliações de ensino estaduais e federais; entes estaduais responsáveis pelos cálculos<sup>23</sup> e repasse das verbas; e instituições estatais com razoável grau de independência técnica e autonomia para avaliar a evolução no desempenho dos alunos da rede pública de cada município do estado.

Percebe-se que o ICMS educacional se insere no âmbito do princípio federativo do benefício. José Mauricio Conti explica que, segundo este princípio, os serviços públicos devem ser federais, estaduais ou municipais conforme o benefício por ele produzido atinja todo o território nacional, ou apenas parte dele, em nível estadual ou municipal (CONTI, 2001, p. 28). Como proporcionar o acesso à educação é serviço público de competência comum entre todos os entes federados brasileiros (art. 23, V, CF), evidencia-se que o seu benefício é nacional. Tal serviço, entretanto, é executado de forma coordenada por toda estrutura federativa por questões de eficiência administrativa e alocativa de recursos.

No caso específico do ICMS-educação, percebem-se o sucesso dos resultados obtidos no estado do Ceará e seu relativo fracasso no Estado de Minas Gerais, cuja norma estadual não conseguiu sequer ampliar o índice de desenvolvimento humano dos municípios beneficiários. A legislação cearense, que exige mais proatividade dos gestores públicos municipais nos critérios de distribuição de ICMS, provou-se mais eficaz que a legislação mineira segundo as pesquisas empíricas utilizadas no presente trabalho.

O sucesso do ICMS-educação no Ceará, entretanto, não foi somente decorrente do modelo de premiação por desempenho dos alunos da rede pública instituído em 2007. Outros fatores foram fundamentais: o elevado percentual dirigido ao critério educação (18% no caso -um dos maiores percentuais de repasse legal de ICMS concentrados em um só critério entre legislações correlatas país); e suas bases lançadas no estado cearense em 1996 por meio da lei de n. 12.612, denotando mais de 20 anos de uma cultura política municipal de discussão em educação. A própria

---

<sup>22</sup> As transferências com contrapartida, também conhecidas como *matching grants*, podem ser vistas como um subsídio no custo do serviço a ser prestado. Elas induzem a aplicação de recursos locais em setores escolhidos pelo governo central, mas dão aos governos receptores certo poder de decisão sobre os montantes a serem aplicados (UCHÔA FILHO, 2010, p. 231).

<sup>23</sup> O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE – é responsável pelos estudos e cálculos que servem de base para o ICMS educacional. Criada pela lei estadual n. 13.301/2003, trata-se de autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará.

transição de modelos de ICMS-educação no território cearense deu-se de forma natural, sem quebrar a diretriz de investimento e melhora na educação básica.

No que diz respeito à percepção por parte dos municípios quanto ao atingimento do resultado para fins de índice de qualidade de educação, o indicador cearense é certamente superior ao IDEB por considerar a evolução dos municípios e a movimentação de toda distribuição em vez de observar apenas à média (CARNEIRO; IRFFI, 2017, p. 10).

Uma questão que é essencial para a atualização dos cálculos e do sistema de repasse de verbas, embora passe despercebida, é o fato de a Lei nº 14.023/2007 não detalhar o que seria “Índice Municipal de Qualidade Educacional”. Tal ausência de detalhamento permite que tal índice seja regulamentado por atos normativos infralegais, permitindo a constante atualização do índice e correção de assimetrias no sistema federativo de repasses. A lei apenas prevê, em seu art. 2º, que tal índice será calculado anualmente pelo IPECE.<sup>24</sup>

Feitas essas considerações acerca do sucesso do ICMS educação no Ceará, destaca-se que não se ignoram as diferenças socioeconômicas e culturais entre os estados. Dentro dessa ideia de federalismo fiscal dinâmico, não se defende o mimetismo, mas dar diretrizes para experiências exitosas em outros membros da federação.

A título de exemplo, o estado de Pernambuco, pela redação atual da lei estadual n. 10.489/1990, possui critérios mistos de distribuição e ICMS em relação à educação. Tal legislação aliou número de matrículas com índices de desempenho (a ser aplicado a partir do exercício financeiro de 2020), adaptando o ICMS educacional às suas particularidades regionais e locais.

Entre os desafios do financiamento municipal da educação básica, o federalismo fiscal deve encontrar formas de: a) criar uma cultura política municipal de valorização da educação, em moldes parecidos do que ocorreu no Ceará; b) atrair investimentos para o ensino público escolar de forma eficaz; c) incentivar municípios a envidarem maiores esforços no ensino público local; d) encorajar a participação da comunidade local no ensino escolar público; e e) melhorar a estrutura e qualidade da educação pública.

Com base nessas premissas, em adição ao eficaz modelo cearense, há propostas teóricas de elaboração de uma norma de ICMS educacional em forma de lei complementar de responsabilidade fiscal estadual. No caso, a participação dos municípios na arrecadação de ICMS estaria vinculada a normas de gestão fiscal, prevendo transferências com contrapartida, renúncias fiscais, normas de transparência fiscal e participação democrática na elaboração do orçamento (MASCARENHAS; RIBAS, 2018, p. 96-101).

A implementação de ICMS educacional em outros estados é uma tarefa complexa. Além das diferenças socioeconômicas e culturais entre estados, há outros fatores que dificultam a mudança de critérios de repasse de ICMS. Sempre quando há mudanças na legislação estadual de distribuição de ICMS, alguns municípios acabam perdendo e outros ganhando receita. É comum que haja um forte *lobby* dos municípios que são beneficiados pelos critérios atuais pela manutenção da legislação estadual vigente<sup>25</sup>. Outra questão a ser considerada é a situação financeira das contas dos estados. Em momentos de crise econômica, caindo arrecadação de todos os entes federativos, é complicado discutir mudanças nos critérios de distribuição de receita tributária.

<sup>24</sup> Segundo o texto da norma: “Art. 2º 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 serão calculados, anualmente, a partir de 2008, pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, que os fará publicar até o dia 31 de agosto de cada ano, para efeito de distribuição dos recursos referentes ao ano seguinte”.

<sup>25</sup> Goiás, por exemplo, prevê os critérios de distribuição de receita de ICMS aos municípios em sua constituição estadual. Atualmente, o artigo § 1º do art. 107 da constituição de Goiás direciona: 85%, na proporção do valor adicionado fiscal (VAF); 10 % distribuído em quotas iguais entre todos os Municípios; e somente 5% distribuídos conforme lei estadual específica. O governo tentou redistribuir os critérios de repasse de ICMS educação por meio da PEC n. 3.066/2017. Prefeitos dos municípios com maior arrecadação no Estado, entretanto, conseguiram convencer o governo a suspender os trâmites da PEC. Fonte: <https://www.dm.com.br/politica/2017/04/prefeitos-pedem-debate-sobre-projetos-polemicos.html>. Acesso em: 24/06/2018.

De qualquer forma, dentro dessa perspectiva de prestação de contas, *accountability* e transparência, o modelo cearense de ICMS educacional parece atraente – principalmente em relação à exigência de proatividade dos gestores públicos municipais na rede pública de ensino. Não é apenas uma relação de federalismo cooperativo, mas de transparência com os cidadãos – aqueles que são destinatários das políticas públicas.

Quando auxiliado e financiado de forma eficiente pelas demais esferas federativas, os municípios são os entes mais aptos para oferecerem um ensino público de qualidade. Há fortes indícios disto ao se considerar que o ensino público fundamental do Ceará, que conta com a maior rede de ensino municipalizada do Brasil (94,5% das matrículas nos anos finais do ensino fundamental são atribuídas à responsabilidade da rede municipal de ensino), teve o melhor resultado nas avaliações do IDEB no ano-base 2017 (INEP, 2018). O sucesso da rede municipal de ensino também decorre do constante auxílio financeiro e atualização das políticas educacionais por parte do estado do Ceará, em uma eficiente coordenação interfederativa entre os entes.

O que se pode notar é que os repasses legais de ICMS (art. 158, parágrafo único, II, CF) e as verbas do FUNDEB (art. 60 do ADCT) possuem alto grau de previsibilidade, estabilidade e segurança jurídica em relação aos entes receptores das verbas, ao contrário das práticas constantes de transferências voluntárias (art. 25 da LRF – LCP n. 101/2000) feitas pelo governo federal<sup>26</sup>. Se aliados tais instrumentos financeiros a normas claras, transparentes e com *accountability/responsiveness*, cria-se um potencial muito grande de evolução na educação pública brasileira.

Por outro lado, as normas do FUNDEB e do ICMS educacional não eliminam a urgente necessidade de maior equalização fiscal entre entes subnacionais, dando a estes maiores repasses de verbas tributárias e maiores possibilidades de gestão. No fim das contas, a preservação da autonomia federativa e necessidade de recursos para a prestação de serviços públicos essenciais são questões indissociáveis. Há muita resistência dos governos federais, entretanto, em aumentar o repasse de verbas para os entes subnacionais<sup>27</sup>.

Linda-se que o ICMS educacional fornece algo que o FUNDEB não permite: flexibilidade na aplicação das verbas na educação. A vinculação de receitas do FUNDEB é bem restritiva nesses casos (60% mínimo em remuneração de professores, por exemplo).<sup>28</sup>

Voltando à questão do ICMS educacional, verifica-se que a lei mineira é predominantemente baseada em critérios de equalização fiscal, mas tais critérios deveriam ficar a cargo de outros fundos, como o próprio Fundo de Participação dos Municípios – FPM (art. 159, I, d, CF). Evidentemente, a legislação mineira fornece mais autonomia de execução que a lei cearense, mas produz menos resultados nas áreas sociais, menor prestação de contas dos valores

---

<sup>26</sup> É grave e temerária a dependência direta que Estados e Municípios possuem de recursos federais de transferências voluntárias para a execução de suas competências administrativas. Isto em razão de uma “excessiva carga de discricionariedade na definição dos destinos dos recursos por parte da União, de uma insuficiente garantia de regularidade dos fluxos de transferências e de uma significativa unilateralidade na fixação de pressupostos, requisitos e valores passíveis de transferência” (CAÚLA; MANZI, 2018, p. 325-326).

<sup>27</sup> Anwar Shah comenta tal resistência dos governos federais ao redor do mundo: “*Many federal officials believe that giving money and power to subnational governments is like giving whiskey and car keys to teenagers. They believe that grant monies enable these governments to go on spending binges, leaving the national government to face the consequences of their reckless spending behavior. Past spending behavior of provincial and local officials also demonstrates that ‘grant money does not buy anything,’ that it is treated as a windfall gain and wastefully expended with little to show for in service delivery improvements*” (SHAH, 2007, p. 18).

<sup>28</sup> A pesquisa empírica de Josedilton Alves Diniz indica alguns problemas referentes ao FUNDEB: “Como foi visto, a Constituição Federal determina padrões mínimos para a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento da educação. Todavia, a atual vinculação constitucional nesse sentido é insuficiente para garantir que o setor educacional obtenha os recursos necessários para a oferta de um serviço educacional de qualidade. Apesar do objetivo do FUNDEB, buscando garantir os recursos mínimos necessários para a educação básica, foi introduzida uma série de condicionalidades invasivas, consubstanciadas num alto grau de detalhamento de aplicação de recursos, tolhendo, assim, a autonomia da gestão financeira local” (DINIZ, 2012, p. 150).

gastos e menor *accountability*. A legislação cearense, por outro lado, é vinculada às metas sociais e produz mais resultados mediante seu modelo superior de *accountability*, mas mitiga a questão da autonomia federativa dos municípios.

A avaliação e monitoramento de políticas públicas como instrumento de gestão pública com foco nos resultados, com base em indicadores, permite aos administradores públicos, aos legisladores e à sociedade em geral acompanhar os resultados. Desta forma, atende-se ao princípio da eficiência exigido pelo legislador constituinte e se avança na eficácia e efetividade de gastos em prol do interesse público (RIBAS; SILVA, 2013, p. 399).

A educação, no entanto, não é uma questão apenas política e de alocação de recursos, mas está voltada para o desenvolvimento da criança para o exercício da cidadania e a formação para o trabalho (art. 205, CF). A diretriz para o financiamento é essencial para determinar os rumos da educação básica e, conseqüentemente, do desenvolvimento da população e da nação. Em razão disso, é crucial que se faça uma análise crítica das formas de financiamento da educação pública e básica no país, que visam a equidade de ensino.

### 3 A EQUIDADE DE ENSINO – FUNDOS ORIENTADOS POR DESEMPENHO E AS DIFICULDADES NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

A verdade é que o modelo cearense de política educacional pressupõe uma cultura de avaliação e um modelo gerencial de gestão escolar, havendo comparações com o extinto programa educacional estadunidense *No child left behind* (NCLB). Em relação a tal comparação, tentar-se-á apontar algumas semelhanças básicas e diferenças significativas entre os dois sistemas, apontando a crítica pedagógica posteriormente.

A primeira diferença é o contexto histórico e cultural totalmente diverso nos dois países. Pode-se defender que a preocupação com a instrução das pessoas é mais antiga na história dos Estados Unidos da América do que na história do Brasil<sup>29</sup>. A segunda diferença advém do histórico constitucional e federativo dos dois países, que faz com que a regulamentação constitucional e a repartição de competências entre os entes federados sejam diametralmente distintas<sup>30</sup>. Há ainda uma grande diferença na base de financiamento da educação nos dois países, principalmente no tocante ao federalismo cooperativo fiscal. Enquanto são predominantes as regras uniformes de financiamento da educação no Brasil (aplicação mínima de receitas tributárias dos entes na educação básica e o FUNDEF/FUNDEB), os Estados Unidos lidam com inúmeras variações de financiamento dentro de sua estrutura federativa<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Identifica-se uma herança deixada pelos ingleses em suas colônias norte-americanas referente à tradição de educação. Para se ter uma ideia, a colônia inglesa de Massachusetts Bay editou uma lei de alfabetização obrigatória para todas as crianças em 1642 e estabeleceu uma rede de colégios públicos em 1647. Lembrando que Harvard, tradicional instituição de ensino superior, foi fundada em tal colônia em 1636 como universidade pública (ROTHBARD, 1979, p. 37-39). No Brasil, por outro lado, herdou-se dos colonizadores portugueses grande parte da cultura de subvalorização e desorganização na área da educação. No Brasil Colonial, até a educação das elites era “débil e improvisada” (CASTRO; OLIVEIRA, 2009, p. 140). Mudanças significativas na política educacional brasileira só vieram ao longo século XX, com destaque para a inclusão na Constituição de 1934 do ensino primário obrigatório e gratuito (SAVIANI, 2008, p. 293).

<sup>30</sup> Formalmente, a história constitucional estadunidense é marcada somente pela sintética Carta de 1787, deixando questões como educação e saúde, entre outras políticas públicas, para a legislação infraconstitucional. Considerando a distinta e forte posição dos estados na federação norte-americana, grande parte de tais questões é tratada por legislação estadual nos Estados Unidos. O Brasil, por outro lado, é marcado por diversas constituições analíticas (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) que detalham as diretrizes de praticamente todas as políticas públicas sociais. Isso ocorre em um contexto de federalismo frágil, sendo os entes subnacionais extremamente dependentes das verbas e diretrizes do governo central.

<sup>31</sup> Anwar Shah exemplifica tal variação nas técnicas de financiamento: “*U.S. states have taken various approaches to school finance. The states of Hawaii, Idaho, and Washington fully finance primary and secondary education. In contrast, New Hampshire covers only 9 percent of school finance. Delaware and North Carolina finance education through block grants that are indexed to population, GDP, and inflation growth rates. The grants are derived by*

A própria participação regular do governo norte-americano na educação é bem distinta da participação do governo federal brasileiro em sua educação básica. Segundo o *Department of Education* nos EUA, educação é prioritariamente papel dos estados e municípios norte-americanos, sendo estes responsáveis por 92% do financiamento da educação pública (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2018).

Feitos tais apontamentos, esclarece-se que o *No child left behind*, implementado no final do século XX, teve suas bases teóricas delineadas pela Escola Econômica de Chicago entre os anos 60 e 80. A teoria do capital educacional, fruto da ideologia econômica liberal aplicada à educação, defende: a) a aplicação de noções de eficiência e competição em políticas públicas educacionais; b) a eliminação do monopólio estatal das escolas públicas, abrindo o acesso dos recursos públicos da educação à iniciativa privada; e c) a destinação de recursos financeiros a pais e jovens para poderem escolher entre várias instituições de ensino (SCHULTZ, 1987, p. 109-123).

### **3.1. O modelo gerencial da educação no Ceará e o programa estadunidense *No child left behind*: o financiamento baseado em desempenho escolar**

O *No child left behind act* foi aprovado pelo Congresso em 2001 e promulgado como lei federal em 2002 pelo então presidente norte-americano George W. Bush. Na exposição de motivos da lei, equidade na educação era um dos principais motivos da reforma. O programa, no entanto, era baseado em *accountability*, competição, liberdade de escolha e flexibilidade na execução de políticas educacionais federais (ESTADOS UNIDOS, 2002).

O programa estadunidense inicia-se na descentralização de serviços, indo de uma relação interfederativa até uma relação entre colégios e professores/alunos. Os primeiros destinatários do programa nacional de educação são os estados federados. De forma similar à relação do Ceará com os municípios na repartição de ICMS, o governo federal dos EUA implementou um programa de transferências intergovernamentais para os estados conforme o desempenho da rede de ensino de cada um. Durante o governo de Barack Obama, por exemplo, houve o programa de transferências intergovernamentais chamado *Race to the Top (RTTT)*, que distribuía recursos aos estados de forma proporcional ao desempenho de cada um dos 50 entes federados<sup>32</sup>. Dentro de cada estado, implantavam-se testes e adotavam-se três níveis de desempenho dos alunos (básico, proficiente e avançado) de acordo com seus critérios. Os estados ficavam obrigados a apresentar, anualmente, uma “prestação de contas”, mostrando a variação (positiva ou negativa) das notas dos alunos de suas redes de ensino, referentes ao ano anterior. Também deviam apresentar um cronograma estabelecendo quando e como todos aqueles grupos de educandos alcançariam a meta de 100% de proficiência nessas duas matérias até 2014 (BASTOS, 2018, p. 419).

Em uma segunda fase, vinha a relação entre gestores públicos e colégios nas chamadas *performance-based funding schools*, premiando financeiramente as instituições de ensino com

---

*calculating equal amounts per unit based on the number of students, teachers, classrooms, courses, classes, and other factors. [...] Other states use equalization grants, including foundation grants, percentage equalization grants, and district power equalization grants” (SHAH, 2007, p. 21).*

<sup>32</sup> O RTTT era um fundo de aproximadamente 4.35 bilhões de dólares voltados para o desempenho educacional em cada estado. Nas palavras de Patrick McGuinn: “*The legislation provided little detail on the purposes of the grants or the process for distributing them and thus gave wide discretion to the U.S. Department of Education. Secretary Duncan ultimately decided that the grants would be distributed through a competitive state application process which he called Race to the Top (RTTT). RTTT, along with related \$3 billion School Improvement Grant (SIG) and \$650 million Investing in Innovation (I3) funds for districts and non-profits, was intended to provide a major federal investment to support promising educational reforms, and to reward states and districts at the “intersection of courage, capacity, and commitment” in Duncan’s words (Education Week 2009). In 2009, the department announced that state applications would be graded on a 500-point scale according to the rigor of the reforms proposed and their compatibility with four administration priorities: improving teacher training, evaluation and retention policies; the development of common standards and assessments; developing better data systems; and the adoption of certain school turnaround strategies” (MCGUINN, 2016, p. 395).*

melhor desempenho. Em uma terceira fase do financiamento, o sistema premiaria o mérito de professores e administradores com base no desempenho dos alunos sob sua responsabilidade em avaliações externas (MESECAR; SOIFER, 2013, p. 2).

O Estado do Ceará possui um programa de moldes parecidos: o prêmio educacional chamado "Escola do Novo Milênio-Educação Básica de Qualidade no Ceará", instituído em 2001. Estabeleceu-se um único critério para avaliar a escola: a média das notas dos seus alunos nos testes de proficiência. Bonificações – mas não penalidades – passaram a ser distribuídas em função deste indicador. As 100 escolas com maior média ganham prêmios, sendo que o valor entregue para as 50 primeiras seria o dobro do prêmio dado às 50 seguintes (ANDRADE, 2008, p. 448-449).

Não somente de incentivos vivia o programa NCLB – havia uma dimensão punitiva considerável em relação aos gestores de colégios e professores que não cumpriam as metas. A lei previa que qualquer unidade escolar que não fizesse “progressos adequados” para cada subgrupo, com vistas à meta de 100% de proficiência, seria rotulada como uma escola “em necessidade de melhoria” e enfrentaria uma série de sanções anualmente cada vez mais onerosas com o passar dos anos. O sistema punitivo iria de um “aviso prévio” até a privatização do colégio público que falhasse continuamente no cumprimento das metas<sup>33</sup>. Essa dimensão punitiva não foi implementada efetivamente no Brasil, mas há projetos de lei de responsabilidade educacional com objetivos semelhantes<sup>34</sup>.

Uma outra distinção que pode ser ressaltada no modelo estadunidense é a implementação de um sistema competitivo entre os sistemas público e privado de ensino, em verdadeira redefinição do papel do setor público na educação. Duas formas de privatização de verbas públicas para a educação podem ser identificadas de imediato: as escolas *charter* (*charter schools*) e os vales (*vouchers*). Escolas *charter* são financiadas com recursos públicos, mas administradas de forma privada por organizações com ou sem fins lucrativos (BASTOS, 2018, p. 420). Os vales são subsídios dados pelo governo às famílias de baixa renda para que elas possam escolher as escolas

---

<sup>33</sup> Remo Moreira Brito Bastos explica o gravoso sistema punitivo da NCLB: “Em um primeiro ano nessa condição, a instituição seria colocada em “aviso prévio”. No segundo ano, seria obrigada a oferecer a todos os seus alunos o direito de transferência para outra unidade escolar, com transporte pago pelo distrito a que pertencesse à sua congênera “em necessidade de melhoria” (descontado diretamente da dotação repassada pelo Governo Federal). No terceiro ano, a instituição seria obrigada a oferecer aulas gratuitas para estudantes de baixa renda, custeadas da mesma forma que o transporte retromencionado. No quarto ano, a unidade escolar teria de realizar “ações corretivas”, que poderiam significar mudanças curriculares, mudanças de pessoal, ou aumento na carga horária diária de aulas, ou do ano escolar. Se um educandário não conseguisse atingir suas metas para qualquer subgrupo durante cinco anos consecutivos, ele seria obrigado a se “reestruturar”, com cinco opções, tendo que optar por uma das seguintes alternativas: converter-se em uma escola charter; substituir o diretor e toda a equipe; abrir mão do controle para a gestão privada; entregar o controle da escola para o estado; ou “qualquer outra grande reestruturação da governança da unidade escolar” (A maioria dos estados e distritos terminou por escolher a última, a mais ambígua, na esperança de evitar as outras sanções). O NCLB exigia que todos os estados participassem dos exames do *National Assessment of Educational Progress* (doravante NAEP), os quais passariam a testar todos os estudantes em leitura e matemática, nas 4ª e 8ª séries, a cada dois anos (USA, 2002). Antes do NCLB, a participação dos estados nos exames do NAEP era voluntária e os testes não eram administrados bienalmente, bem como suas notas, que não tinham consequências para qualquer estudante, escola ou distrito, serviam apenas como auditoria externa para monitorar o progresso dos estados no cumprimento de suas metas, pois o exame era amostral, e não censitário. A ideia por trás do NCLB era que as desigualdades de oportunidades de educação seriam reduzidas ou desapareceriam, caso os alunos fossem forçados a fazer constantemente testes padronizados, as escolas desagregassem os dados para mostrar as notas obtidas pelos discentes de diferentes subgrupos, e os distritos interviessem com ações específicas focadas nos educandários de menor desempenho naqueles exames” (BASTOS, 2018, p. 421-420).

<sup>34</sup> É o caso dos Projetos de Lei nº 7.420/2006 e o substitutivo n. 6.137/2013 (leis de responsabilidade educacional), de autoria da deputada Raquel Teixeira do deputado Keiko Ota, respectivamente. Tais proposições legislativas buscam responsabilizar agentes públicos pelo retrocesso na qualidade de ensino sob sua responsabilidade. Até a data de submissão do presente artigo, o projeto n. 6.137/2013 já havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados e somente aguardava sua aprovação pelo Senado Federal. O projeto n. 7.420/2006, por sua vez, ainda estava pendente de apreciação na Câmara.

em que seus filhos irão receber educação (CARNOY, 1997, p. 105). O sistema de vales (vouchers) está presente no estado norte-americano de Michigan e no Chile (SHAH, 2007, p. 2007).

No Brasil, a Constituição Federal (art. 213, I) proíbe que verbas públicas destinadas às escolas públicas sejam direcionadas a entidades com finalidades lucrativas, o que já limita bastante a implementação de tais institutos no país. As instituições mais próximas das escolas *charter* são as escolas geridas por organizações sociais, na forma da lei n. 9.637/1998. Diferentemente daquelas, entretanto, as organizações sociais não podem ter finalidade lucrativa. O estado do Ceará, por exemplo, possui contrato de gestão com Organização Social (OS) na área das escolas profissionalizantes<sup>35</sup>. Em relação à política de vales, o §1º do art. 213 da Constituição permite somente excepcionalmente que verbas públicas destinadas à educação pública básica sejam destinadas a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio. Isto somente quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede de ensino na localidade.

Mediante a utilização de testes padronizados de larga escala, a obsessão do NCLB em aferir o desempenho acadêmico dos educandos e responsabilizar gestores e educadores pelos resultados acabou tendo resultados negativos, levando à extinção do programa. A meta de 100% de proficiência por todos os alunos era impossível de ser atingida, sendo que nenhuma nação aprovou qualquer legislação para punir suas escolas por não atingir uma meta inatingível. Em razão do medo causado por metas inatingíveis e pelo caráter punitivo do programa, fraudes e subterfúgios tornaram-se frequentes na rede de ensino estadunidense, por exemplo: elaboração de provas mais fáceis; ações visando evitar a presença de estudantes “problemáticos”; e fraudes envolvendo docentes, discentes e diretores na administração na correção de testes. Tais artifícios ardilosos, entretanto, eram facilmente perceptíveis, bastando comparar o desempenho dos educandos naqueles testes com o obtido pelos mesmos discentes nos testes federais do NAEP. Os testes padronizados (que tinham uma pequena abrangência de conteúdo) eram tantos, que subtraíam o tempo destinado à instrução. Os alunos eram bem treinados para testes, mas não possuíam conhecimentos básicos de disciplinas ignoradas nas avaliações<sup>36</sup>. Por conta disso, o programa recebeu a forte resistência dos pais, dos professores e dos alunos (BASTOS, 2018, p. 421-434).

O programa NCLB reflete alguns problemas práticos no sistema de *accountability*. Inicialmente, há os evidentes problemas de medição: os resultados frequentemente ou são difíceis de medir diretamente ou são complexos por interligarem vários programas políticos de maneira interdependente. Outro fator é a responsabilização de agentes públicos por resultados influenciados por eventos externos, geralmente de natureza imprevisível (DIAMOND, 2005, p. 8-10). Dentre os principais riscos da gestão por resultados, ressaltam-se: a excessiva confiança nos indicadores de desempenho sem a presença de uma avaliação mais ampla; o uso de indicadores inapropriados; a má utilização dos dados; e o perigo da informação exagerada e sem seletividade. Indicadores de desempenho não são um fim em si mesmos, mas instrumentos de um processo avaliativo de gestão pública (CAVALCANTE, 2010b, p. 134).

---

<sup>35</sup> A OS, no caso, é o Instituto Centro de Ensino Tecnológico (CENTEC). Criado em 11 de março de 1999, foi qualificado pelo Governo do Estado através do Decreto no 25.927, em 26 de junho de 2000, com o objetivo de promover a educação tecnológica de qualidade, através do ensino, da pesquisa e da extensão, atendendo à demanda da sociedade.

<sup>36</sup> Diane Ravitch exemplifica a fragilidade do conhecimento de alguns alunos do programa, que conseguem acertar questões de múltipla-escolha, mas não sabem quem foi o presidente durante a Guerra Civil Americana: “*In New York City, teachers told a journalist that they eliminated social studies, art, and science for a month before the state reading and mathematics tests to concentrate on test-prep activities. One teacher said her students don’t know who the president was during the Civil War, ‘but they can tell you how to eliminate answers on a multiple-choice test. And as long as our test scores are up, everyone will be happy.’ Her principal directed her to ‘forget about everything except test prep.’ Another teacher said that the principals are partially evaluated on test scores, so ‘naturally they want the scores up, [and] that’s our priority. Actual education is second.’*” (RAVITCH, 2010, p. 79)

O governo do Ceará, também pelo fato de possuir uma abrangência territorial bem menor do que NCLB<sup>37</sup>, teve resultados satisfatórios. Sem a dimensão exagerada de punições de escolas, diretores e professores, a política educacional cearense possui apoio da comunidade escolar e esforço constante do corpo docente<sup>38</sup>. Os resultados das avaliações feitas por entidades estaduais (SPAECE) encontram certa sintonia com os resultados exames feitos em âmbito nacional (Prova Brasil, ENEM e avaliações do IDEB), não havendo falar em metas impossíveis no sistema. Os alunos oriundos da rede pública do estado têm inclusive obtido número crescente de aprovações em vestibulares.<sup>39</sup>

Nos Estados Unidos, a forte pressão da comunidade escolar levou o Governo Federal a encerrar o NCLB, com a promulgação de uma nova lei educacional, *Every Student Succeeds Act* (ESSA – Lei Todo Estudante Vencerá). O novo programa destina aos estados maior protagonismo na condução de sua política de educação, permitindo que essas unidades federativas estabeleçam múltiplas medidas de aferição do desempenho acadêmico de seus alunos. Possibilita-se atualmente que os testes deixem de constituir a única forma de avaliação do aprendizado dos educandos (BASTOS, 2018, p. 437).

Há, portanto, semelhanças e diferenças significativas entre os dois modelos adotados. Não como dizer que toda reforma gerencial da educação seja necessariamente boa nem ruim, dependendo muito de como, onde, sobre quem e sob que circunstâncias é adotada. A última questão a ser discutida é a crítica pedagógica adotada contra as reformas gerenciais da educação pública básica.

### 3.2. As críticas sociais e pedagógicas ao financiamento gerencial da educação e as suas bases normativas

Inicialmente, deve-se apontar que a finalidade desse tópico não é extinguir testes padronizados, pois ainda são os únicos instrumentos hábeis para aferir objetivamente a evolução no aprendizado dos discentes em conhecimentos básicos. É necessário que haja instrumentos com elementos objetivos e claros para medir a efetividade dos direitos sociais em determinada localidade, dando acesso público aos dados obtidos<sup>40</sup>. Nesse sentido, o papel dos testes padronizados é válido. Igualmente, não se deve achar que toda prática empresarial na educação seja ruim, na medida em que pode melhorar a qualidade da gestão e dos gastos no ensino público.

---

<sup>37</sup> Não se nega, no entanto, que um ou outro estado dos EUA possa ter tido um desempenho melhor que os demais em sua rede de ensino. Segundo o *department of education* estadunidense, os estados de Arizona, Colorado, Illinois, Kentucky, Louisiana, Nova Jersey e Pennsylvania dividiram um prêmio de 200 milhões de dólares em 2011, por terem obtido os melhores desempenhos no programa *race to the top* (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2018).

<sup>38</sup> Em estudos de natureza quanti-qualitativa de Sofia Lerche Vieira e Eloísa Maia Vidal em seis escolas de ensino médio no Ceará, alguns dados interessantes foram coletados. Professores e os estudantes lidam com certo conformismo com o currículo excessivamente sobrecarregado e com enfoque notadamente disciplinar. Notou-se ainda um esforço considerável dos docentes no ensino. Observou-se, nas escolas pesquisadas, que a maioria dos diretores tem uma avaliação positiva acerca da política de bônus adotada pela Secretaria de educação. Em todas as unidades da amostra, encontrou-se um clima organizacional positivo, boa infraestrutura, conservação, manutenção e limpeza (VIEIRA; VIDAL, 2017).

<sup>39</sup> O Ceará aprovou 16.897 alunos da rede pública de ensino em 2017, de acordo com o Governo do Estado. Em 2016, 13.516 haviam sido aprovados em uma instituição de ensino superior. O número foi informado pelo governador do Ceará em 08/03/2018. Informação disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/ceara-tem-168-mil-alunos-da-rede-publica-aprovados-no-ensino-superior-e-quebra-recorde-estadual-diz-governo.ghtml>>. Acesso em: 29 de out. de 2018.

<sup>40</sup> Lembrando que o objetivo 16.10 da Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável da ONU é: “Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais” (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015). A importância da relação integral entre o acesso público à informação e o respeito pelos direitos fundamentais não deve ser subestimada. Ambos são princípios que se reforçam mutuamente, e foram combinados em um único objetivo unificado nos ODS por boas razões (ORME, 2017, p. 16-17).

O problema consiste em basear uma reforma política da educação exclusivamente na cultura da avaliação dos alunos, visto que tal base é frágil e instável. A educação de qualidade como sinônimo de boas notas em avaliações é alvo de constantes críticas por pesquisadores na área de pedagogia e educação.

A primeira crítica pedagógica a ser citada é a que defende que médias escolares mais altas não indicam necessariamente “boa educação”. Testes são sempre limitados e, quando associados a recompensas e punições, criam pressões para que a escola acabe por focar-se na preparação para os testes, produzindo a redução do currículo escolar. Dessa forma, eles acabam medindo mais o efeito de “preparação para o exame” do que de fato as habilidades e conhecimentos apreendidos pelos estudantes. As avaliações também espelham o nível socioeconômico da criança. Quando uma escola falha, tal resultado é igualmente produto de inúmeras variáveis que estão do lado de fora dela e que explicam, em média, até 60% dos resultados que os alunos obtêm nas avaliações (FREITAS, 2016, p. 143-144). O direito constitucional à liberdade de aprendizado (art. 206, II, CF) abrange o direito dos jovens a um currículo escolar completo e voltado para o seu desenvolvimento enquanto pessoas humanas – e não para mero desempenho em testes.

Complementando tal linha de raciocínio, há problemas internos nas escolas que também afetam o desempenho escolar do aluno, sem que haja qualquer relação com qualidade das aulas ministradas em sala. Estudos empíricos relacionam violência escolar com o baixo desempenho dos alunos em exames, redução de frequência às aulas, aumento da desmotivação e maior rotatividade dos professores (TEIXEIRA, 2011, p. 84). Há que se considerar, portanto, a educação de qualidade não apenas como um direito humano, mas também como um instrumento de efetivação de outros direitos humanos (MASCARENHAS; RIBAS, 2018, p. 22) – fortalecendo o respeito aos direitos e liberdades fundamentais pela sociedade dentro e fora do ambiente escolar.

A educação possui relação intrínseca ao exercício da cidadania. Dentro de cada nação, o conceito e a prática da cidadania vêm se alargando significativamente ao longo do último século (CAMPELLO; SILVEIRA, 2010, p. 4982). Ressalta-se que o artigo 205, *caput*, da Constituição Federal declara que a educação almeja “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, não podendo os testes padronizados serem um fim em si mesmo. O direito à educação de qualidade passar a integrar o conteúdo da cidadania, destacando-se que a reivindicação dos direitos no Estado democrático somente se efetiva para aqueles que tenham acesso à educação de qualidade (WENCESLAU; SILVA, 2017, p. 201).

Outra crítica: a macropolítica de ensino depende da micropolítica escolar. Não é na elaboração da política educacional nacional ou regional que reside o desafio, mas no ambiente escolar – ainda que se admita que este possa ser influenciado por aquela. É na micropolítica (na aplicação da política macro para o dia a dia da escola) que os problemas aparecem, multiplicam-se e convertem-se em um terreno onde as “relações locais” contam. O destino das políticas públicas maiores é decidido no interior da escola. O desenvolvimento do ensino no interior da escola envolve um processo de negociação com pelo menos dois polos: os agentes educativos internos da escola de um lado e, do outro lado, os agentes educativos externos, notoriamente o poder público e os pais (FREITAS, 2016, p. 146-147).

A importância da micropolítica escolar pode ser defendida sob o ponto de vista do princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI, CF) e da autonomia pedagógica e administrativa de cada escola pública (art. 15 da Lei n. 9.394/1996). É no ambiente escolar que a sociedade encontra seu maior instrumento de participação na educação pública, devendo ser assegurada a autonomia de cada estabelecimento escolar para lidar com suas questões e problemas. Um programa político sólido é fundamental para o desenvolvimento do ensino, mas não se deve ter a ingenuidade de que, isoladamente, tal programa irá resolver todos os problemas da educação. Poder absoluto do gestor público sobre a educação não é a resposta e acaba excluindo educadores,

país e a sociedade em geral das políticas de educação<sup>41</sup>. A melhor gestão da educação é a democrática.

Há ainda uma crítica que diz respeito à interdependência entre distribuição de renda e a qualidade do ensino. Em geral, os estudiosos concordam que quanto maior é a pobreza, maior é a probabilidade de insucesso escolar. Os que defendem a reforma empresarial da educação também reconhecem tal fato, mas sobrevalorizam o poder da escola para compensar a pobreza por meio de uma educação de qualidade (FREITAS, 2016, p. 148).

O art. 5º da declaração de Viena de 1993 declara que todos os direitos humanos são “universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados” (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1993). No caso do direito à educação de qualidade, isso fica ainda mais evidente, considerando que o desempenho da criança só será satisfatório se tiver condições dignas de existência na sociedade e no ambiente familiar. O art. 6º da Constituição Federal também inter-relaciona direitos sociais fundamentais na vida do indivíduo.

Pesquisas de economia aplicada à educação confirmam o efeito positivo de políticas de distribuição de renda, como o bolsa-família, no desempenho dos alunos na educação básica: houve aumento das matrículas escolares, diminuição da taxa de evasão escolar e maiores índices de aprovação (GLEWWE; KASSOUF, 2008, p. 15).

A cultura de avaliações ainda gera iniquidade. Um desafio à melhoria do ensino médio cearense, por exemplo, é o enfrentamento da iniquidade gerada no interior das escolas e entre escolas da rede estadual. A depender do seu território de origem, os alunos do ensino médio podem ter oportunidades diametralmente distintas de escolarização. O princípio da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (CF, Art. 206, I) deve estar no centro das formulações de novas políticas públicas (VIEIRA; VIDAL, 2016, p. 126). A hipervalorização de testes padronizados ainda desconsidera estudos empíricos que comprovam que o investimento na educação de crianças de 0 a 5 anos possui impacto significativo em seu desenvolvimento cognitivo e socioemocional (HECKMAN, 2011, p. 31-35).

Há outros problemas práticos de se levar a cultura da avaliação às últimas consequências. Tal cultura leva impreterivelmente à questão do acesso ao ensino superior, sendo que a aprovação em vestibulares como sinônimo de qualidade de educação possui dois problemas práticos: a desproporção entre a quantidade de vagas no ensino médio e no ensino superior<sup>42</sup>; e o fato de que um diploma de ensino superior, por si só, não traz a ascensão social e emprego digno ao cidadão<sup>43</sup>.

Existem ensinamentos específicos que não conseguem resposta das reformas empresariais da educação pública básica: o ensino indígena, que se utiliza de suas línguas maternas e processos

---

<sup>41</sup> Diane Ravitch explicita bem essa questão: “*No governance reform alone will solve all the problems of the schools. A poorly constructed governance system, as New York City had during the era of decentralization from 1969 to 2002, can interfere with the provision of education. But absolute control by the mayor is not the answer, either. It solves no problems to exclude parents and the public from important decisions about education policy or to disregard the educators who work with students daily. Public education is a vital institution in our democratic society, and its governance must be democratic, open to public discussion and public participation*” (RAVITCH, 2010, p. 94).

<sup>42</sup> “Ainda que os exames vestibulares sejam um dado da realidade social ao qual uma escola não pode se furtar, isso não implica tomá-los como meta – não raro exclusiva – a ser atingida pela escola pública. Inclusive, se as escolas públicas de São Paulo, por exemplo, tivessem como meta a aprovação de seus alunos nos vestibulares mais concorridos, estariam inevitavelmente fadadas ao fracasso, já que a oferta de vagas no ensino superior nessas universidades é notadamente menor do que o número de alunos que concluem o ensino médio” (SILVA, 2008, p. 76).

<sup>43</sup> Sobre a situação atual do sistema de ensino superior brasileiro: “No campo da educação, nos últimos anos, o Governo passou a investir bilhões de reais em programas de acesso ao ensino superior. Afinal, qual foi o impacto social da medida? A taxa de desemprego diminuiu? Ao contrário. Praticamente dobrou. Enquanto isso, parcela considerável da população brasileira é composta por analfabetos (absolutos ou funcionais). [...] Sob outro viés, ao lhes abrir a porta para o ensino superior, afiança a ilusão de que o diploma universitário resolverá o problema do desemprego. Não resolverá. Num país em que parcela considerável da população universitária é composta por analfabetos funcionais, um diploma de graduação não certifica qualificação, muito menos competência” (DIAS; LEITÃO; FREITAS, 2017, P. 17).

próprios de aprendizagem (art. 210, §2º, CF)<sup>44</sup>; o ensino de jovens e adultos, que não receberam educação adequada no tempo certo e necessitam de um ensino distinto (art. 4º, VII, da Lei n. 9.394/96); e o ensino de pessoas que possuem necessidades especiais (art. 208, III).

Reitera-se que nem todo e qualquer sistema de avaliação é ruim para a rede de ensino. O que se defende é que as políticas de financiamento não devem pautar-se exclusivamente por critérios de avaliação e classificação. O fim do programa NCLB não foi em razão somente da cultura de avaliações, mas também de sua vinculação a um sistema de punições e perseguições de educadores e gestores na área de ensino<sup>45</sup>. O sistema de avaliações e classificação não está proibido pelo Carta Política brasileira, estando presente em outros institutos da Constituição Federal, como o acesso aos cargos públicos mediante concurso público de provas ou provas e títulos (art. 37, II, CF).

A questão é não deixar que o sistema de ensino seja prejudicado por reformas empresariais com diretrizes contrárias ao desenvolvimento da criança e com ferramentas falhas de *accountability*. Na educação pública, modelo competitivo formulado pela Escola de Chicago pressupõe basicamente duas coisas: pouca importância dada à equidade de acesso à educação de qualidade; e desconfiança acerca do papel do gestor público na prestação de serviços público de educação de qualidade<sup>46</sup>.

Princípios próprios da iniciativa privada nem sempre são benéficos a serviços públicos sociais. O Poder Constituinte, ao proibir que verbas públicas destinadas às escolas públicas sejam direcionadas às entidades com finalidades lucrativas no inciso I do artigo 213 do texto constitucional, preveniu os efeitos danosos que o Poder Econômico<sup>47</sup> poderia causar ao ensino público. Quando se faz uma interpretação teleológica do art. 213 da Constituição, percebe-se que os recursos públicos vinculados à educação serão destinados prioritariamente às escolas públicas, sendo que somente excepcionalmente poderão ser destinados a escolas confessionais, comunitárias ou filantrópicas. Mesmo no caso do § 1º do art. 213, que permite o custeio de bolsas de estudo na educação básica nos casos de insuficiência na oferta de ensino, obriga-se que o Poder Público invista prioritariamente na expansão da rede pública de ensino em tais circunstâncias.

O poder econômico não pode ser classificado como bom ou ruim. O que deve ser avaliado e valorado são os efeitos e manifestações do poder econômico (ROCASOLANO; SILVEIRA, 2010, p. 56). No caso do ensino público, o programa do NCLB prova que algumas práticas empresariais são danosas ao desenvolvimento da criança e do adolescente. O Poder Público possui o dever de procurar meios de criar políticas públicas efetivas e eficientes na área da educação, mas sem sair do foco de educação para a cidadania e vida digna.

As críticas pedagógicas às reformas empresariais da educação possuem substrato normativo constitucional e internacional, sendo válidas para rediscutir as diretrizes a serem

---

<sup>44</sup> Neste contexto, a grande conquista dos movimentos indígenas, rompendo com o modelo curricular/metodológico da escola da sociedade tradicional, concentra-se em dois preceitos epistemológicos legitimados pela Constituição Federal de 1988: o uso da língua materna e o uso dos processos próprios de aprendizagem nas escolas indígenas (AGUILERA URQUIZA, 2011, p. 345). A educação indígena, portanto, vincula-se a vertentes distintas de visão de mundo e desenvolvimento.

<sup>45</sup> No caso do *No Child Left Behind*, o questionamento fundamental da comunidade escolar não se referia à avaliação em si, que reputavam essencial para o aperfeiçoamento do sistema. Criticavam o uso dos exames para responsabilizar ou encontrar culpados por resultados acadêmicos insatisfatórios apresentados por educandos (BASTOS, 2018, p. 422).

<sup>46</sup> As palavras do economista Theodore Schultz refletem bem tal pensamento: “Rejeito os argumentos de que todas as crianças precisam ser protegidas de pais incompetentes e malevolentes, de que os professores são culpados do que há de errado no ensino escolar, de que a solução são administradores altamente competentes, de que as escolas precisam ser os agentes da reforma social, independentemente dos efeitos adversos do ensino, e de que a competição no domínio escolar é fundamentalmente má” (SCHULTZ, 1987, p. 123).

<sup>47</sup> Sobre o conceito de Poder econômico: “Pode-se dizer, destarte, que o poder econômico se apresenta como a capacidade de impor uma conduta, submetendo ao modelo de apropriação os resultados da produção, da distribuição e do consumo na sociedade. A finalidade é a obtenção do lucro de bens e serviços mediante a atividade econômica” (ROCASOLANO; SILVEIRA, 2010, p. 52).

seguidas no financiamento da educação pública básica. Devem-se encontrar meios de, no campo político, atrair investimentos, qualidade dos gastos públicos e esforços para uma educação pública com qualidade para todos, transparente e inclusiva.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nem toda norma de gestão empresarial aplicada à administração pública é necessariamente ruim, mas também não é necessariamente boa. O princípio da eficiência econômico-social é a melhor diretriz a ser seguida nas políticas de financiamento da educação pública. Na gestão educacional e na alocação de verbas públicas no ensino público, tal princípio é o que mais harmoniza a equidade de acesso ao ensino de qualidade (art. 206, I e VII, CF) e a eficiência econômico-administrativa (art. 37, caput, CF).

Seguindo a diretriz do princípio da eficiência econômico-social em políticas de financiamento da educação, sugere-se que os seguintes elementos sejam levados em conta: a) a inclusão das variáveis de inércia e eficiência de gestores públicos no cálculo econométrico de custo e benefício para a tomada de decisão econômico-jurídica, assim como seus efeitos na promoção de equidade na educação pública de qualidade; b) a consideração de comportamentos dos agentes políticos, gestores públicos, professores, diretores de colégios e alunos, para fins de cálculo e distribuição de benefícios, imposição de custos e adjudicação de direitos nas políticas de educação; c) o primado da distribuição e redistribuição dos escassos recursos em função da eficiência econômico-social, segundo o padrão de qualidade de ensino enquanto desenvolvimento da pessoa humana para o exercício da cidadania determinado pela Constituição (Mínimo Ético Legal); d) a apreciação de peculiaridades locais na educação pública de forma eficiente, segundo expectativas da análise econômica do direito, levando em conta uma justa e eficiente distribuição de receitas tributárias e responsabilidades entre as esferas federativas; e) a avaliação dos resultados da rede pública de ensino, conforme critérios justos e objetivos de *accountability*, sem desconsiderar os inúmeros fatores que influenciam no desenvolvimento do educando; e f) mecanismos contínuos de atualização e correção de distorções no sistema educacional a partir da consideração dos incentivos indutores ou obstantes da ação social.

A análise de impactos de políticas fiscais como o ICMS educacional é um poderoso instrumento de avaliação de padrões comportamentais de gestores públicos municipais na área da educação pública. Eventuais estudos empíricos nesta área podem ser utilizados na elaboração e atualização de políticas de financiamento da educação pública básica. De um ponto de vista político, fundos com regras de contrapartida e fundos orientados por desempenho podem gerar bons frutos na educação pública, a exemplo da cultura política do Estado do Ceará na área da educação. Em tal estado, houve inicialmente um processo de municipalização da rede de ensino fundamental. Posteriormente, após uma reforma gerencial da política de distribuição de ICMS, sobreveio uma significativa melhora da rede de ensino fundamental na avaliação do IDEB ao longo dos anos.

Verifica-se que a lei mineira é predominantemente baseada em critérios de equalização fiscal, mas tais critérios deveriam ficar a cargo de outros fundos, como o próprio Fundo de Participação dos Municípios – FPM (art. 159, I, d, CF). Evidentemente, a legislação mineira fornece mais autonomia de execução que a lei cearense, mas produz menos resultados nas áreas sociais, menor prestação de contas dos valores gastos e menor *accountability*. A legislação cearense, por outro lado, é vinculada às metas sociais e produz mais resultados mediante seu modelo superior de *accountability*, mas mitiga a questão da autonomia federativa dos municípios. Deve-se tomar cuidado, no entanto, para que não sejam cometidos os mesmos erros do *No child left behind*, cujo programa foi marcado por ferramentas falhas de avaliação, punições desmedidas aos profissionais da educação e cultura de avaliação desvinculada do desenvolvimento do educando.

A educação, no entanto, não é uma questão apenas política e de alocação de recursos, mas está voltada para o desenvolvimento da criança para o exercício da cidadania e a formação para o trabalho (art. 205, CF). A diretriz para o financiamento é essencial para determinar os rumos da educação básica e, conseqüentemente, do desenvolvimento da população e da nação. Em razão disso, é crucial que se faça uma análise crítica das formas de financiamento da educação pública e básica no país, que visam a equidade de ensino.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto R.; ARAÚJO, Erika Amorim. **Local Government Organization and Finance: Brazil**. In: *Local Governance in Developing Countries*, ed. Anwar Shah. Washington, DC: World Bank Institute, p. 381-418. 2006.

AGUILERA URQUIZA, Antonio Hilario. **Educação indígena e a perspectiva da diversidade**. *Revista Contrapontos*, v. 11, n. 3, p. 336-348, 2011.

ALAIN, Alaa Mohama Malo; MELEGY, Magdy Melegy Abdul Hakim. **Program and Performance Budgeting System in Public Sector Organizations: An Analytical Study in Saudi Arabian Context**. *International Business Research*, v. 10, n. 4, p. 157, 2017.

AMAPÁ. **Lei estadual n. 322 de 23 de dezembro de 1996**. 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. Macapá, Assembleia Legislativa, 1996. Portal online. Disponível em: <[http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar\\_legislacao](http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao)>. Acesso em: 12 mar. 2018.

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. **"School accountability" no Brasil: experiências e dificuldades**. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 28, n. 3, p. 443-453, 2008.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração e programa de ação de Viena**. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Junho de 1993. Disponível em: <[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao\\_viena.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1990-1994/D0591.htm)>. Acesso em: 15 out. 2018.

BAIÃO, A. L.; ABRANTES, L. A.; SOUZA, C. F. **A Política de Distribuição do ICMS Através do Critério de Educação em Minas Gerais**. In: Encontro Da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 36. 2012, Rio de Janeiro. Anais. São Paulo: ENANPAD, 2012.

BAPTISTA, Juliana Xavier de Castro et al. **Um estudo sobre a distribuição da cota-parte do ICMS no estado de Minas Gerais**. 2016.

BASTOS, Remo Moreira Brito. **O papel dos testes padronizados na política educacional para o ensino básico nos Estados Unidos**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 26, n. 99, p. 418-444, 2018

BRANDÃO, Júlia Barbosa. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. 2014. Tese de Doutorado.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD). **Projeto de lei apresentado pela Deputada Raquel Teixeira, em 9 de agosto de 2006**. 2006b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: out. 2018.

CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio; SILVEIRA, Vladmir Oliveira Da. **Dignidade, cidadania e direitos humanos**. XIX Encontro Nacional do Conpedi, p. 4975, 2010.

CARNEIRO, Diego; IRFFI, Guilherme. **Política de Incentivos a Escola melhora a proficiência no Ensino Fundamental? Uma avaliação do Prêmio Escola Nota Dez**. In: X Encontro Economia do Ceará em Debate, 2014, Fortaleza. X Encontro Economia do Ceará em Debate, 2014.

\_\_\_\_\_. **Problema do Risco Moral na Educação Básica: Um modelo Agente-Principal para a distribuição de recursos da Cota Parte do ICMS**. Apresentação de trabalho. 2017.

CARNOY, Martin. **Is privatization through education vouchers really the answer? A comment on West**. The World Bank Research Observer, v. 12, n. 1, p. 105-116, 1997.

CASTRO, C.; OLIVEIRA, J. **Por que a educação brasileira é tão fraquinha?** Sociólogo e as Políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. P. 135-154.

CAÚLA, César; MANZI, Lilian E. C. Tenório de Miranda Manzi. **Transferências constitucionais e federalismo cooperativo**. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. (org). O federalismo na visão dos estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG – aos 30 anos de Constituição. Belo Horizonte – MG. Letramento: Casa do Direito, 2018. p. 311-329.

CAVALCANTE, Denise Lucena; LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **A ilusão do pacto federativo cooperativo e os custos dos direitos sociais**. Nomos, v. 35, n. 1, 2015.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. **Orçamento por Desempenho: Brasil x EUA - análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais**. REGE. Revista de Gestão USP, v. 17, p. 13-25, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Avaliação dos Programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho**. Administração Pública e Gestão Social, v. 2, n. 2, p. 220-241, 2010b.

CEARÁ. **Lei estadual n. 12.612 de 7 de agosto de 1996**. 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. Fortaleza, Assembleia Legislativa, 1996. Portal online. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/leis>. Acesso em: 12 mar. 2018.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. 1. ed. São Paulo/SP: Oliveira Mendes, 2001. v. 1. 160p.

DIAMOND, Mr Jack. **Establishing a performance management framework for government**. International Monetary Fund, 2005.

DIAS, Eduardo Rocha; LEITÃO, André Studart; FREITAS, Brenda Barros. **Inclusão excludente, assistência, educação e paternalismo**. Revista de Direito Brasileira, v. 17, n. 7, p. 306-327, 2017.

DINIZ, Josedilton Alves. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros**. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência**. Coleção acadêmica livre. São Paulo: Direito GV, 2013.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **National federation of independent business et al. v. sebelius, secretary of health and human services, et al. certiorari to the united states court of appeals for the eleventh circuit**. No. 11–393. Argued March 26, 27, 28, 2012—Decided June 28, 2012.

\_\_\_\_\_. **No Children Left Behind Act**. Washington, DC: US Department of Education, Jan. 2002. Disponível em: <<http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/107-110.pdf>>. Acesso em: 27 de out. de 2018.

\_\_\_\_\_. U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION. **The federal role in education**. 2018. Disponível em: <<https://www2.ed.gov/about/overview/fed/role.html>>. Acesso em: 27 de out. de 2018.

FERRER, Ferrán. **Financing expenditure on education: trends and latent problems**. In: Decentralisation and the education facilities. OECD Publications Service. 2002.

FRANCA, Edmilson Moreira da. **Repasse da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses: Avaliação das mudanças ocorridas no período de 2009 a 2011**. Dissertação: Mestrado Profissional em Economia do Setor Público – UFC, 2014.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 2010. Tese de Doutorado. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8219>>. Acesso em: 15 out. 2017.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade**. Cad. Cedes, v. 36, n. 99, p. 137-153, 2016.

FURTADO, Marcelo Gasque. **Padrão de qualidade de ensino**. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (coord); RIGHETTI, Sabine (org.). Direito à educação. São Paulo: EDUSP, 2009.

GARCIA, Felipe Gomes; SIMONASSI, Andrei Gomes; COSTA, Rodolfo Ferreira Ribeiro da. **A Lei 14.023/07 e os investimentos em educação fundamental e saúde nos municípios cearenses: uma análise no período 2006-2010**. Revista Economia e Desenvolvimento, v. 14, n. 1, p. 3-24, 2015.

GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lúcia. **O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação.** Anais do Encontro Nacional de Economia, v. 36, 2008.

GOIÁS. **Constituição estadual.** Goiânia, Assembleia Legislativa, 1989. Portal online. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao\\_1988.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2018.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. **Princípio da Eficiência Econômico-Social no Direito Brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial.** Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 35, n. 68, p. 261-290, 2014.

HECKMAN, James J. **The economics of inequality: The value of early childhood education.** American Educator, v. 35, n. 1, p. 31, 2011.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar da educação básica 2016.** Brasília/DF, fevereiro de 2017. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/notas\\_estatisticas/2017/notas\\_estatisticas\\_censo\\_escolar\\_da\\_educacao\\_basica\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf)>. Acesso em: 06 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **resultados do índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB 2017.** Brasília/DF, setembro de 2018. Disponível em: <<https://vestibular.brasilecola.uol.com.br/baixar/b282a014553b5c0cea3191cd779a0a08.pdf>>

MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. **Direito fundamental à educação, extrafiscalidade e federalismo de cooperação: “ICMS EDUCACIONAL” baseado em investimento municipal.** Revista de Direito Brasileira, v. 19, n. 8, p. 84-106, 2018.

MCGUINN, Patrick. **From *No child left behind* to the every student succeeds act: Federalism and the education legacy of the Obama administration.** Publius: The Journal of Federalism, v. 46, n. 3, p. 392-415, 2016.

MESECAR, Doug; SOIFER, Don. **Applying Performance-Based Funding to Public Education.** Lexington Institute, Arlington, TX, p. 1-8, 2013.

MINAS GERAIS. **Lei estadual n. 18.030, de 12 de janeiro de 2009.** 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. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa, 2009. Portal online. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/mg>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

NOGUEIRA, Cláudio André Gondim. **Efeitos Distributivos Das Políticas Públicas: O Caso da nova metodologia de cálculo da cota parte do ICMS do Ceará/Distributional effects of public policy: the case of the new calculation methodology the odds part of Ceará ICMS.** Revista FSA (Centro Universitário Santo Agostinho), v. 9, n. 1, p. 55-69, 2013.

ORME, Bill. **De la regulación a la implementación: políticas de acceso a la información en acción.** Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información, v. 8, p. 5-24, 2017.

OUDA, Hassan AG. **Suggested Framework for Implementation of Performance Budgeting in the Public Sector of Developing Countries with special focus on Egypt.** International Journal of Governmental Financial Management. 2011.

PAIVA, A. L.; MELO, J. O. F.; GONÇALVES, R. M. L. **Avaliação dos Impactos dos Critérios de Distribuição do ICMS da Lei Robin Hood No Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em Minas Gerais**. Revista Ambiente Contábil, v. 6. n. 1, p. 35 – 63, 2014.

PERNAMBUCO. **Lei estadual n. 10.489 de 2 de outubro de 1990**. 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. Recife, Assembleia Legislativa, 1990. Portal online. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

RAVITCH, Diane. **The death and life of the great American school system: how testing and choice are undermining education**. New York: Basic, 2010.

RIBEIRO, Erika Almeida; ALMEIDA, Eduardo. **Transferências De Renda Intergovernamentais E Seus Impactos Sobre As Despesas De Capital E Despesas Correntes Nos Municípios Brasileiros**. In: Anais do XLIV Encontro Nacional de Economia. ANPEC- Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2018.

RIBAS, Lídia Maria; SILVA, Hendrick Pinheiro. **Reflexões sobre a importância do estabelecimento de limites orçamentários e indicadores de monitoramento na gestão de Políticas Públicas no Brasil**. In: SILVA, Suzana Tavares da; RIBEIRO, Maria de Fátima. (Org.). Trajetórias de Sustentabilidade, Tributação e Investimento.. 1ªed.Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013, v. , p. 387-405.

ROCASOLANO, Maria Mendez; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. **Direitos Humanos: conceitos, significados e funções**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROTHBARD, Murray Newton. **Education: Free and compulsory**. Ludwig von Mises Institute, 1979.

SANTIN, Janaína Rigo; PEREIRA, André da Silva; CAMARGO, Evandro José Bilycz de. **Administração pública municipal e lei de responsabilidade fiscal: gastos e receitas públicas**. Revista de Direito Brasileira, v. 17, n. 7, p. 108-124, 2017.

SANTOS, Angelo Fernandes Moreno dos. **Análise do repasse do valor adicionado fiscal-VAF nas transferências do ICMS aos municípios cearenses**. 2012. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Ceará.

SAVIANI, D. **O legado educacional do regime militar**. Cadernos Cedes, v. 28, n. 76, p. 291-312, 2008.

SCHULTZ, Theodore W. **Investindo no povo**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

SHAH, Anwar. **A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers**. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. Theory and Practice of Intergovernmental Transfers: principles and practice. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. Washington, DC. 2007.

SHAH, Anwar. **Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods**. The World Bank, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Vandrê Gomes da. 2008. **Por um Sentido Público da Qualidade na Educação**. São Paulo, tese de doutorado apresentada à Feusp.

SOBRAL, Eryka Fernanda Miranda; SILVA JUNIOR, Luiz Honorato da. O ICMS socioambiental de Pernambuco: uma avaliação dos componentes socioeconômicos da política a partir do processo de Markov. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 42, 2014.

SOUZA, Adriana Cláudia Teixeira de; TEIXEIRA, Celina de Souza; FARIA, Gustavo Rafael da Silva. **Critério educação**. In: Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei nº 18.030, de 2009. Organizadores: Daniel Caria Braga Coelho, Júlio Cadaval Bedê. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016.

TEIXEIRA, Evandro Camargos. **Dois ensaios acerca da relação entre criminalidade e educação**. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

UCHÔA FILHO, Sérgio Papini de Mendonça. **Transferências de Recursos e Participação na Arrecadação Tributária: Uma abordagem jurídico-econômica a partir do federalismo cooperativo e assimétrico brasileiro**. In: CONTI, José Maurício. SCAFF, Fernando Facury. BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. *Federalismo Fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatório de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense**. *Estudos avançados*, v. 21, n. 60, p. 45-60, 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. **Ensino médio no Ceará: igualdade versus qualidade na implementação do direito à educação**. *Cadernos Cenpec| Nova série*, v. 6, n. 2, 2017.

WENCESLAU, Maurinice Evaristo; SILVA, Fabiany. C. T. **Temas transversais ou conteúdos disciplinares? Cultura, cidadania e diferença**. *INTERAÇÕES*, v. 18, p. 197-206, 2017.

XAVIER, José. **Algumas Notas Teóricas Sobre a Pesquisa Empírica EM Direito** (Some Theoretical Notes on Empirical Legal Research). 2015.