

Avaliação e o ICMS educacional como estratégias para o alcance de bons resultados com equidade

José Marques Batista¹

Associação Bem Comum
Fortaleza, CE, Brasil
josemarques@abemcomum.org

Hylo Leal Pereira

Associação Bem Comum
Fortaleza, CE, Brasil
hyloleal@abemcomum.org

Gerrio dos Santos Barbosa

Associação Bem Comum
Fortaleza, CE, Brasil
gerriobarbosa@abemcomum.org

Ícaro Corrêa Gondim Faria

Associação Bem Comum
Belo Horizonte, MG, Brasil
icarofaria@abemcomum.org

Ailton Fonseca Galvão

Associação Bem Comum
São Paulo, SP, Brasil
ailtongalvao@abemcomum.org

Resumo

O artigo analisa a utilização do ICMS como instrumento de incentivo à melhoria da educação pública no estado do Ceará, destacando a importância das transferências intergovernamentais atreladas aos resultados educacionais. A pesquisa compara os efeitos da distribuição do ICMS cota-parte educacional com base no Índice de Qualidade Educacional (IQE) puro e no IQE ponderado pela matrícula², demonstrando que o modelo focado na qualidade pura contribuiu para a equidade e melhoria nos indicadores educacionais dos municípios de menor porte. Por meio da análise de dados de 2009 a 2018, o estudo evidencia que a priorização da eficiência na alfabetização, ao invés de priorizar o número de matrículas, resultou em ganhos significativos de aprendizagem e recursos financeiros para municípios antes desfavorecidos. Conclui-se que a modelagem do índice é decisiva para o sucesso da política pública e que, quando bem desenhada, pode promover justiça social e avanços na qualidade educacional, servindo como referência para outros estados brasileiros.

Palavras-chave: ICMS Educação; Regime de Colaboração; Índice de Qualidade da Educação;

¹ Os autores agradecem o apoio da [Associação Bem Comum](#) para a realização da pesquisa.

² Essa medida do IQE ponderado pela matrícula foi criado pelos autores para análise comparativa, então, é importante salientar que essa forma de cálculo apresenta um indicador sintético.

Introdução

A literatura mostra que a educação tem um impacto positivo no crescimento econômico, na empregabilidade e nos ganhos individuais (SCHULTZ, 1961; BECKER, 1962; COLEMAN, 1966; HANUSHEK; WOESS-MANN, 2011; GLEWWE et al., 2011). Nesse sentido, é importante compreender os impactos da educação para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes (WOESSMANN, 2016). Contudo, essa efetividade deve priorizar a equidade do ensino-aprendizagem com intuito de tornar as oportunidades mais justas.

Na maioria dos chamados países em desenvolvimento, uma grande parte das despesas públicas de entes subnacionais são financiadas por transferências intergovernamentais, correspondendo em média a cerca de 60% do total da necessidade de financiamento desses entes (BOADWAY; SHAH, 2007). Destes repasses e também da arrecadação própria, estes entes passaram a adotar medidas de incentivo fiscal baseada em resultados, como forma de incentivar a melhor aplicação dos recursos públicos nas políticas que são instrumento de garantia aos direitos fundamentais (CRUZ; RIBEIRO; BATISTA, 2022). Com isso, criou-se uma nova modalidade de transferência intergovernamental: a transferência de recursos baseada em resultados.

Nesta direção, afirma Simões (2019, p.141):

O foco das transferências condicionadas a resultados dá aos gestores maior autonomia e flexibilidade quanto ao desenho dos projetos, a alocação dos recursos e a estratégia de intervenção, passando a focar a atenção gerencial no modelo lógico da intervenção e nos indicadores de resultados que se quer alcançar.

Essas medidas retiram o foco do excesso de processos sem resultado e volta-se à análise do valor social produzido pelas políticas que são incentivadas. Os principais objetivos das políticas públicas passam a ser os resultados e os objetivos dos agentes públicos passam a ser a mensuração destes para a garantia do recebimento das transferências para a manutenção e melhoria desses projetos. A existência de contrapartida (resultados) atribui mais responsabilidade ao ente recipiente. No Brasil, cujas assimetrias regionais são muitas, tanto verticais quanto horizontais, as transferências intergovernamentais têm constituído importante mecanismo para a garantia de receitas para a maioria dos municípios brasileiros (SHIRASU et al., 2013).

Nesse contexto, com a necessidade de medir a qualidade da educação pública, o estado do Ceará estruturou os Sistemas Estaduais de Avaliação para monitoramento e avaliação do ensino, como seu Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), institucionalizado através da portaria nº 101/2000. Portanto, considerando a busca por resultados de aprendizagem e a redução da distância desses resultados por parte das redes municipais de ensino, o estado passou a utilizar os indicadores educacionais por meio das notas do SPAECE visando distribuir recursos financeiros, a chamada transferências intergovernamentais redistributivas.

Em 2007, o governo do estado do Ceará, por meio da Secretaria da Educação (SEDUC), lançou o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), dando início a uma política de cooperação entre o Governo do Estado e todos os municípios desta unidade federativa, por meio da qual o estruturou-se apoio à alfabetização dos alunos das redes públicas de ensino até os sete anos de idade.

O Programa foi desenhado com mecanismos de grande impacto, dentre eles, a política do ICMS educacional, a partir do qual o resultado do sistema de avaliação passou a servir de parâmetro para a vinculação da distribuição do ICMS aos municípios. Essa política de transferências intergovernamentais de receitas proporcionou aos municípios incrementos substanciais na aprendizagem dos alunos assim como nos repasses financeiros de forma bastante expressiva.

1 Metodologia

A metodologia proposta nesta pesquisa consiste na análise comparativa da série histórica dos índices IQE qualidade e dos índices IQE ponderados pela matrícula de 2009 a 2018, trazendo especial atenção ao tratamento e à representação destes resultados de desempenho e da desigualdade em suas formulações uma vez sendo considerada a matrícula na modelagem do índice. A construção do índice do ICMS educacional se pautou no Decreto Nº 29.306, de 05 de junho de 2008, que dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencente aos municípios.

2 Resultados e Discussões

O país tem alcançado avanços significativos no que diz respeito à educação, no entanto, somente a inclusão dos estudantes nos sistemas não é o suficiente para se chegar no objetivo da Educação Básica: “[...] desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (Artigo 22 da LDB), ou seja, contemplar a meta de universalização da cidadania e desenvolvimento do educando.

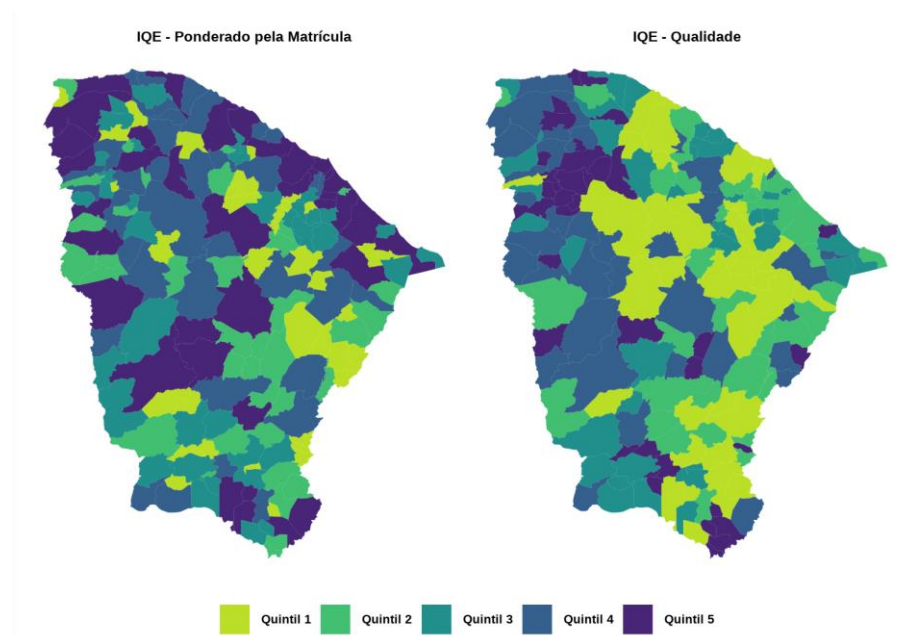
É nesta esteira que procurar-se-á trazer para a discussão elementos que exponham como o Índice de Qualidade Educacional – IQE tem se mostrado capaz de fomentar a busca pela equidade educacional, assim como, nos repasses financeiros oriundos do ICMS, que vincula a educação como fator preponderante.

A **Figura 1** permite uma visualização de dois cenários em relação à política de distribuição da cota-parte educacional do estado do Ceará. Do lado esquerdo, o Índice de Qualidade Educacional (IQE) do estado utiliza como indicador para essa repartição os níveis de matrículas de cada município — sistema adotado por alguns estados³ do país. Já do lado direito, essa distribuição ocorre de acordo com a legislação vigente desde 2007, quando o estado passou a utilizar os indicadores de resultados educacionais dos municípios como fator preponderante como base para o rateio da cota parte do ICMS, ao que se percebeu

³ O estado de Goiás, por exemplo, utiliza três critérios em seu cálculo, sendo que a matrícula tem uma ponderação de 51% na composição do índice de distribuição desse recurso. Os outros dois critérios são o Índice de Qualidade de Aprendizagem do 2º ano do ensino fundamental, com participação de 47% e o Indicador de Nível Socioeconômicos com peso de 2% (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2023).

no período estudado foi uma mobilidade significativa dos repasses financeiros entre os municípios deste estado.

Figura 1. Distribuição dos valores repassados aos municípios pela cota-parte educacional do estado do Ceará.



Fonte: Elaborado pelos autores com informações disponibilizadas pela Sefaz-CE.

O que os mapas mostram é uma realidade totalmente diferente quando se prioriza realmente a política educacional como forma de repassar mais ou menos recursos aos territórios que conseguem mostrar eficiência nesta política tão cara que é a alfabetização de crianças na idade certa. De forma geral, os mapas indicam como o movimento educacional nos municípios do Ceará poderia ter sido muito diferente, a depender da decisão tomada na gênese dessa política em meados do ano de 2007.

Se porventura os gestores do alto escalão não tivessem priorizado a eficiência na política de alfabetização na modelagem do IQE, talvez o estado não tivesse alcançado os resultados que alcançou ao longo desse período de tempo. Isso fica nítido ao olhar para o mapa que mostra os repasses do ICMS educacional se tivesse usando matrícula na modelagem do índice: o que se observa são municípios que seriam beneficiados tendo pouca ou nenhuma eficiência na política de alfabetização, ou seja, os maiores municípios, consequentemente os mais ricos, continuariam recebendo mais recursos, aumentando cada vez mais o gap horizontal, ou seja, o modelo de rateio adotado no estado possibilitou que os municípios menores conseguissem, ao longo dos anos, melhorar o desempenho educacional e, consequentemente, repatriar mais recursos através dos repasses da cota parte do ICMS.

São necessários cuidado e ponderação para a tomada de decisão dos gestores do alto escalão em efetivar uma política tão importante quanto essa do ICMS educacional, porque haverá um impacto significativo na vida de muitos cidadãos. É importante que se procure observar se realmente o modelo a ser aplicado se mostra um modelo justo e equitativo. Isso porque, por meio desta modelagem que plotamos nos mapas acima, já se percebe o

grande efeito negativo caso o Ceará tivesse tomado a decisão, em 2007, de incluir a matrícula no índice do ICMS educacional.

A seguir, na **Tabela 1**, as receitas acumuladas ao longo de 10 anos, identificam que mesmo os municípios com as menores receitas, localizados no quintil 1, poderiam ter perdido mais da metade de suas receitas na política de distribuição caso fosse adotada a ponderação por matrícula em detrimento da qualidade da educação. Essa diferença de receitas ficaria em torno de R\$ 121 milhões de reais. Do outro lado, os municípios no quintil mais alto, perderam quase meio bilhão de recursos da cota-parte, quando o modelo vigente de distribuição foi implementado em 2007.

Tabela 1. Receitas acumuladas por quintil da distribuição do ICMS pela cota-parte educacional aos municípios ao longo de 2009 a 2018

Indicador	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
IQE - Ponderado pela Matrícula	101.103.858,80	195.865.670,10	312.052.091,80	496.500.795,90	1.507.544.203,90
IQE - Qualidade	222.460.306,70	315.391.380,40	436.285.665,90	622.121.880,60	1.016.807.387,00

Fonte: Elaborado pelos autores com informações disponibilizadas pela Sefaz-CE.

A tabela mostra que o fato de fazer uso da matrícula no ICMS educacional o efeito é de grande impacto para os municípios de menor porte. Em vez de dirimir as desigualdades, o que aconteceria seria exatamente o contrário. Em pesquisa de mestrado, Batista (2020) realizou levantamento dos 10 municípios cearenses com maiores arrecadações do ICMS educacional entre 2009 e 2019, sendo também os que apresentaram melhorias substanciais nos resultados. O autor ressalta que há um vínculo entre arrecadação e resultados, onde o município aumenta seus recursos do ICMS quando apresenta bons resultados

Na pesquisa de mestrado (BATISTA, 2020), levantou os dez municípios cearenses que mais arrecadaram recursos do ICMS educacional entre 2009 e 2019, conseqüentemente, são os municípios com as melhorias mais substanciais nos resultados, isso porque uma coisa está diretamente vinculada a outra: para o município arrecadar um montante maior de recursos do ICMS, precisa ter bons resultados, ou seja, eficiência na política de alfabetização.

Estes mesmos municípios estariam nas últimas posições caso o índice do ICMS educacional fosse ponderado pela matrícula, isso mostra o quanto teria sido prejudicial para a trajetória educacional dos municípios cearenses caso essa medida tivesse sido efetuada no início da política de alfabetização no estado.

3 Conclusões e Considerações Finais

Por meio das informações explicitadas nesse estudo, abordando uma temática sobre a qual, sabemos, não existe vasta literatura, buscamos contextualizar a modelagem do índice base para os repasses do ICMS educacional mostrando como se deu essa trajetória dos municípios cearenses e de como poderia ter acontecido caso a metodologia tivesse considerado matrícula.

Objetivamos mostrar os impactos financeiros e educacionais caso esse modelo não seja bem desenhado, considerando para isso a eficiência dos municípios na política de

alfabetização. Acreditamos que este estudo poderá subsidiar novos olhares para a temática, proporcionando mais algum subsídio aos implementadores de políticas voltadas para repasses de recursos, similar ao ICMS educacional, isso servirá de base inicial no que concerne ao planejamento de estratégias para aprimorarem suas ações, para melhorar os indicadores educacionais, se beneficiando ainda mais dessa política de repasses financeiros atrelados aos resultados do desempenho dos estudantes. Esperamos ainda que, partindo deste estudo, possamos dar vazão a um aprofundamento desse tema,

que é de interesse de todos os envolvidos na gestão da educação pública no estado do Ceará e agora de outros estados da federação.

4 Referências

- BATISTA, J. M. Estudo do índice de qualidade educacional (IQE) e seu efeito nos resultados educacionais e nas transferências da parcela discricionária da cota parte do ICMS nos municípios do Ceará. Orientador: Wagner Bandeira Andriola. 2020. 172 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.
- BECKER, G. S. Investment in human capital: A theoretical analysis. *Journal of political economy*, The University of Chicago Press, v. 70, n. 5, Part 2, p. 9–49, 1962.
- BOADWAY, R. SHAH, A. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. *Public Sector Governance and Accountability*. World Bank, Washington, DC., 2007.
- COLEMAN, J. S. Equality of educational opportunity [summary report. [S.l.]: US Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education, 1966. v. 1.
- CRUZ, M. do C. M. T. RIBEIRO, V M; BATISTA, J M; Contexto de implementação do Programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC). *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 17, n. n. esp. 3, p. 2405–2432, 2022.
- CUNHA, C. Justiça pela inclusão e qualidade na educação. *Justiça pela qualidade na educação*. Ed. Saraiva, 2013.
- GLEWWE, P. et al. School resources and educational outcomes in developing countries: A review of the literature from 1990 to 2010. NBER Working Paper, n. w17554, 2011.
- HANUSHEK, E. A.; WOESSMANN, L. The economics of international differences in educational achievement. *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier, v. 3, p. 89–200, 2011.
- SCHULTZ, T. W. Investment in human capital. *The American economic review*, JSTOR, v. 51, n. 1, p. 1–17, 1961.
- SCLIAR, M. O nascimento de um cidadão. In: PINSKY, Jaime. PINSKY, Carla Bassanezi. Org. *História da Cidadania*. 3.ed. São Paulo: Contexto, 2005, p. 585-588.
- SHIRASU, M. R. IRFFI, G. D. PETTERINI, F. C; Melhorando a qualidade da educação por meio do incentivo orçamentário aos prefeitos: o caso da Lei do ICMS no Ceará. In: VI Caen – EPGE, Fortaleza, 2013.
- SIMÕES, A. A. ARAÚJO, E. A. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, v. 3, p. 9-64, 2019.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. *ICMS Educação nos estados: uma análise das novas leis estaduais inspiradas na experiência do Ceará*. São Paulo: Todos Pela Educação, nov. 2023. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br>. Acesso em: 24 maio 2025.
- WOESSMANN, L. The economic case for education. *Education Economics*, Taylor & Francis, v. 24, n. 1, p. 3–32, 2016.