

MONITORAMENTO EDUCACIONAL E INCENTIVOS FINANCEIROS: UM ESTUDO DA LEI DA QUOTA-PARTE DO CEARÁ E SEUS EFEITOS NOS REPASSES MUNICIPAIS

EDUCATIONAL MONITORING AND FINANCIAL NUDGES: A STUDY ABOUT THE "PERFORMANCE-BUDGET LAW" IN CEARÁ AND ITS EFFECTS AFTER MUNICIPALITY FINANCIAL TRANSFERS?

Matheus Henrique dos Santos da Escossia*

RESUMO

O presente estudo busca analisar a Lei Estadual nº 14.023/2007 do Estado do Ceará, que estabeleceu novos critérios para a repartição do ICMS entre os municípios. Diferente do modelo anterior e num contexto de gestão pública orientada por resultados, essa alteração induziu uma competição administrada entre os gestores, de modo que a melhoria nos indicadores educacionais traria desdobramentos diretos no valor que cada município receberia naquele repasse. Diante desse contexto, o estudo propõe uma análise qualitativa e comparativa entre os municípios que possuíam os piores e os melhores valores no IDEB em 2009, quando a política pública entrou em vigor. Para tanto, a pesquisa trata, consolida e unifica os dados oficiais relativos ao que cada município recebeu, mensalmente, a título de ICMS, de janeiro de 2009 até dezembro de 2020, bem como o valor do Índice de Qualidade Educacional (IQE) que repercutiu no valor do ICMS repassado. A partir da comparação, além de permitir identificar o impacto individualizado da política pública, será possível revisitar o modelo lógico de avaliação de políticas públicas, tomando por base a experiência cearense. Com relação aos resultados, verifica-se que o incremento do ICMS se deu de forma global e a maioria dos municípios testemunhou avanço do IDEB. Além disso, a política permite lançar luz sobre uma nova forma de pensar o modelo lógico de avaliação de políticas públicas, visto que coloca os resultados (*outcomes*) como condição para os insumos (*inputs*).

Palavras-chave: Lei da Quota-Parte; Políticas Públicas; Monitoramento.

ABSTRACT

The following study aims to analyze the 14.023/2007 State of Ceará Act, which has established new criteria to calculate each piece of ICMS – a type of Ceará tax – among the municipalities (a type of "Performance-Budget Law"). By changing the former division model and after a public management by results paradigm, this new legislation has introduced an induced competition between the education managers, since an improvement at education numbers would provide higher incomes. Therefore, the study attempts a qualitative and comparative analyses between the best and worse cities in 2009, when the policy started its enforcement, basing on IDEB numbers – a federal evaluation over public education. So, we processed the official data to calculate each ICMS share received by the municipality, monthly, between January 2009 until December 2020, as well, annually, each education index to calculate this share. By comparing those data, we can measure the policy's impact on each municipality and rethink the logic model of public policy evaluation, after the State of Ceará

*Doutorando e Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Graduado pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Servidor Público Federal. Realiza pesquisas com ênfase nos seguintes temas: jurisdição constitucional, partidos políticos e comportamento das instituições. Email: matheushsescossia@gmail.com

experience. About the results, we can verify how global the ICMS increased and the majority of the cities experienced better IDEB numbers. Besides, the policy announces a new way to think the logical model of public policy evaluation, since the outcomes are a condition for the inputs.

Keywords: Performance-Budget Law; Public Policy; Monitoring.

Recebido: 21/02/2022

Aceito: 10/10/2023

INTRODUÇÃO

Que o Estado do Ceará tem se revelado profícuo na educação pública, no Brasil, parece ser incontestável. Indicadores produzidos pelo terceiro setor¹, altas taxas de aprovação em vestibulares concorridos² e o reconhecimento internacional das boas práticas na área de educação³ seriam suficientes para corroborar aquela assertiva e torná-la, de fato, incontestável. No entanto, nada mais implacável do que a evolução do IDEB⁴ entre os municípios situados no Ceará.

¹ Tal como o Índice de Oportunidades da Educação Brasileira (IOEB), elaborado pela Comunidade Educativa CEDAC. Cf. "CEARÁ tem 18 municípios entre os 20 com maiores notas do Brasil em índice sobre educação". **Portal G1**, publicado em 21 de outubro de 2021. Disponível em <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/10/21/ceara-tem-18-municipios-entre-os-20-com-maiores-notas-do-brasil-em-indice-sobre-educacao.ghtml>>. Acesso em 13 de janeiro de 2022.

² ROCHA, Pedro. "Ceará volta a liderar o número de aprovações no vestibular do ITA em 2022". **O Povo**, publicado em 12 de janeiro de 2022. Disponível em <<https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/2022/01/12/ceara-volta-a-liderar-o-numero-de-aprovacoes-no-vestibular-do-ita-em-2022.html>>. Acesso em 13 de janeiro de 2022.

³ "WHAT a Brazilian state can teach the world about education". **The Economist**, publicado em 18 de dezembro de 2021. Disponível em <<https://www.economist.com/the-americas/2021/12/18/what-a-brazilian-state-can-teach-the-world-about-education>>. Acesso em 13 de janeiro de 2022.

POOLER, Michael. "How simple steps led to a big leap for Brazil's schools". **Financial Times**, publicado em 11 de junho de 2021. Disponível em <<https://www.ft.com/content/426f716f-b739-4995-917c-a2eb05715a52>>. Acesso em 13 de janeiro de 2022.

⁴ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), autarquia vinculada ao Ministério da Educação. O índice, criado em 2007, contempla a análise da aprovação escolar dos alunos e sua performance em avaliações externas, levadas a cabo pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Esse índice pode ser consultado em nível nacional, estadual, municipal e dentro de uma própria escola, que é menor granulação desse dado. E é separado pelos anos iniciais do ensino fundamental (1º ciclo), anos finais do ensino médio (2º ciclo) e ensino médio. Esses dados e mais informações a respeito do IDEB são de fácil acesso e podem ser encontrados no seguinte portal: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>.



De acordo com o mapa acima, divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica do Ceará (IPECE)⁵, dos 184 municípios do Ceará, apenas um possuía um IDEB superior a 4,00 – escala essa que varia de 0 a 10, sendo 10 mais satisfatório e 0 menos satisfatório. Os demais 183 municípios possuíam índice abaixo de 4,00.

⁵ CEARÁ. Instituto de Pesquisa Econômica do Ceará (IPECE). **Evolução do Ceará no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB):** uma análise para o ensino fundamental. Fortaleza: IPECE, 2020. p. 9.

Em 2019, a realidade passou a ser a seguinte:



De acordo com o mapa acima⁶, nenhum município possuía índice inferior a 4,00. 5 municípios possuíam um valor entre 4,01 e 5,00 no IDEB. 22 entre 5,01 e 5,50. 43 entre 5,51 e 6,00. E, o que é mais expressivo, 114 municípios possuíam um IDEB acima de 6,00.

Essa evolução não foi fruto do acaso. Tampouco se resume a uma única circunstância⁷. Ao menos quatro fatores⁸ contribuem para explicar os avanços na área da educação.

⁶ CEARÁ. IPECE. **Evolução do Ceará...** Op. Cit. p. 10.

⁷ "Em suma, as políticas implementadas foram capazes de, em conjunto, elevar os resultados educacionais da rede pública cearense. As características que se assemelham e que se destoam nos programas criaram pesos e contrapesos cuja complementaridade resultou na melhoria da qualidade do ensino público ofertado. Nesse sentido, o sucesso atribuído à LCP não deve ser entendido de maneira solitária, mas analisado considerando o conjunto das demais políticas implementadas no Ceará no mesmo período." SILVA, Yara Duque. **Incentivos educacionais a nível governamental funcionam?** Uma análise da Lei da Cota Parte cearense. Dissertação (Mestrado). Insper, Mestrado Profissional em Políticas Públicas. São Paulo, 2021. 73f. p. 33.

⁸ Fernando Abrucio, Catarina Segatto e Maria Pereira também apontam cinco "macrofatores" para o sucesso do regime de colaboração cearense, o qual resultou na melhoria dos indicadores da educação. São eles: (i) a trajetória histórica do estado; (ii) a constituição de lideranças reformistas; (iii) arcabouço institucional favorável; (iv) política educacional baseada na seleção/formação de dirigentes e professores, material pedagógico e monitoramento; (v) objetivos claros e definidos. Como visto acima, esses "macrofatores" estão catalogados nos quatro fatores acima, porém de forma diferente da dos autores. ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Regime de Colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo.** São Paulo: Instituto Natura, 2017, 75p. p. 64

Primeiro, o **contexto histórico** em que foram desenvolvidas as políticas educacionais. A partir do período intitulado *governo das mudanças*⁹, no final dos Anos 80, Ceará passa a experimentar uma ruptura com práticas que vinham sido empreendidas no período da Ditadura Militar. As reformas administrativas decorrentes desse novo contexto são marcadas pela responsabilidade fiscal e por uma gestão pública orientada para resultados¹⁰.

Segundo, o **regime de colaboração** entre estado e municípios talvez tenha sido o primeiro passo dentro desse contexto histórico e que repercutiu em uma série de políticas públicas educacionais. Como exemplo desse regime, é possível mencionar a municipalização do ensino fundamental¹¹; a criação do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará (SPAECE)¹²; o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC)¹³ e a criação de um órgão na estrutura da Secretaria Estadual de Educação específico para tratar da interface desse programa com os municípios¹⁴. Esse regime contribui para minimizar as assimetrias (informacionais e financeiras) entre esses entes subnacionais.

Terceiro, a **gestão pública por resultados**, a marca das políticas educacionais desenvolvidas no Ceará nos últimos 30 anos, em especial a repartição da quota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é o objeto do presente estudo. A gestão pública por resultados¹⁵ ou gestão pública orientada por resultados busca, em linhas gerais, levar a sério os resultados esperados com determinada política pública. Sendo assim, passa a ser necessário o planejamento para se alcançar dado resultado e os constantes processos de avaliação e monitoramento, o que é outro ponto que será explorado no presente estudo.

⁹“Vale lembrar também que a(s) reforma(s) ocorrida(s) na política educacional cearense merecem ser compreendidas à luz de um contexto e de um movimento mais amplo, que remonta ao fim dos anos 1980. Com o fim da ditadura civil militar e o encerramento de um ciclo político sob a égide de três *coronéis*, que desde a década de 1960 vinham se alternando no poder estadual, um jovem empresário (Tasso Jereissati) é eleito com um lema de campanha centrado em um *governo das mudanças*. [...]”VIEIRA, Sofia Lerche; PLANK, David Nathan; VIDAL, Eloisa Maia. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 44, n. 4, 2019, p. 1-24. p. 4.

¹⁰“Nos últimos trinta anos, o estado do Ceará passou por profundas transformações de ordem política e institucional com significativa repercussão econômica. O período iniciado em 1987 que ficou conhecido como ‘Governo das Mudanças’ marcou uma série de reformas buscando maior eficiência do gasto público com um contundente ajuste fiscal concomitante a uma reorganização administrativa. O saneamento das contas públicas viabilizou a contratação de diversas operações de crédito, em especial, com organismos internacionais, que viriam a ter um papel fundamental na modernização das instituições cearenses.” CARNEIRO, Diêgo Rafael Fonsêca. **Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará: lições para o Brasil**. Tese (doutorado). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Economia. Fortaleza, 2018. 122f. p. 17.; “As mudanças na educação, nesse sentido, são associadas a processos que ocorrem na esfera do governo, fundamentados em três fatores estreitamente associados: 1) a busca permanente por equilíbrio fiscal que veio a permitir um gerenciamento eficiente da máquina pública; 2) a presença de princípios meritocráticos de recrutamento e ocupação de cargos na burocracia estatal; e, 3) uma gestão orientada para resultados.” VIEIRA; PLANK; VIDAL, *Op. Cit.*, p. 4.

¹¹ ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA. *Op. Cit.* p. 26.

¹² ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA. *Op. Cit.* p. 27.

¹³ ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA. *Op. Cit.* p. 35.

¹⁴ O órgão em questão se chamava Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM). ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA. *Op. Cit.* p. 36.

¹⁵“Um novo paradigma administrativo foi estabelecido a partir de 2003, com a adoção do modelo de gestão pública por resultados (GPR), concepção segundo a qual o governo deve entender o cidadão como um cliente, e, como tal, tem de buscar *padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência*”. CARNEIRO, Diego; IRFFI, Guilherme. Políticas de incentivo à educação no Ceará: análise comparativa das leis de distribuição da cota-parte do ICMS. In. SACHSIDA, Adolfo (Org.). **Políticas Públicas**: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. Brasília: IPEA, 2018, p. 317-345. p. 323.; “É em meio à nova política de Gestão por Resultados e aos benefícios advindos da parceria junto ao Banco Mundial que surge a proposta de revisão das regras de distribuição do ICMS para que a cota-parte dos municípios passasse a ser vinculada ao desempenho nas áreas de educação, saúde e meio ambiente. O objetivo desta mudança era incentivar uma utilização mais eficiente de recursos por parte dos gestores municipais.” BRANDÃO, Júlia Barbosa. O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação. **Dissertação (mestrado)**. Escola Brasileira de Administração Pública, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Fundação Getúlio Vargas. 2014. 87f. p. 26.

Quarto, a mudança legislativa que estabeleceu um novo padrão de repasse da quota-parte do ICMS aos municípios. No caso, a **Lei Estadual nº 14.023/2007**, a qual alterou a Lei Estadual nº 12.612/96, que regulamenta como será o repasse da parcela desse imposto estadual que é destinada aos municípios – ou seja, regulamenta um tipo de transferência intragovernamental¹⁶. Por ser curta, vale transcrever trecho da Lei da Quota-Parte, como será intitulada daqui em diante:

O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

Faço saber que a Assembléia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - A parcela de 25% (vinte e cinco por cento) oriunda de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS -, será distribuída com os Municípios cearenses, conforme os seguintes critérios:

I - 75% (setenta e cinco por cento) referente ao Valor Adicionado Fiscal - VAF - obtido mediante a aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre as médias dos valores adicionados ocorridos em cada Município, e dos valores adicionados totais do Estado, nos dois anos civis imediatamente anteriores;

~~II - 5% (cinco por cento) conforme relação existente entre a população do Município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos Pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;~~ [\(Nova redação dada pel Lei N.º 14.023, de 17.12.07\)](#)

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.

II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede municipal em avaliações de aprendizagem. [\(Nova redação dada pela Lei n.º 15.922, de 15.12.15\)](#)

~~III - 12,5% (doze e meio por cento), mediante 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;~~ [\(Nova redação dada pel Lei N.º 14.023, de 17.12.07\)](#)

III - 5% (cinco por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade da Saúde de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil.

~~IV - 7,5% (sete e meio por cento) correspondente a quota a ser distribuída equitativamente para todos os Municípios.~~ [\(Nova redação dada pel Lei N.º 14.023, de 17.12.07\)](#)

IV - 2% (dois por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental, estipulados a cada 2 (dois) anos pelo órgão estadual competente em comum acordo com as entidades representativas dos municípios.

¹⁶ 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." MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. Financiamento de políticas públicas educacionais e fundos orientados por desempenho: eficiência e equidade na gestão da educação pública. **Revista de Direito Brasileira**. Florianópolis (SC), v. 24, n. 9, Set./Dez. 2019, p. 17-49. p. 31.

~~§ 1º A Secretaria da Fazenda do Estado fará publicar, até o dia 30 de junho de cada ano, os índices de que tratam os Incisos I a IV deste Artigo. (Nova redação dada pel Lei N.º 14.023, de 17.12.07)~~

§ 1º O cálculo do Índice Municipal de Qualidade da Educação, do Índice Municipal de Qualidade da Saúde e do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município será realizado, anualmente, pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, que os fará publicar até o dia 31 de agosto de cada ano para efeitos de distribuição dos recursos referentes ao ano seguinte.

~~§ 2º Excepcionalmente, em relação ao exercício de 1997, as publicações a que se referem os Incisos II, III e IV deste Artigo serão feitas até o dia 31 de outubro de 1996. (Nova redação dada pel Lei N.º 14.023, de 17.12.07)~~

§ 2º O cálculo do Índice Municipal de Qualidade da Educação, do Índice Municipal de Qualidade da Saúde terá por base os dados relativos aos 2 (dois) anos civis imediatamente anteriores. [...]¹⁷

Dentro da lógica de gestão pública por resultados, essa legislação estabeleceu a reforma institucional necessária para gerar incentivos aos gestores municipais aprimorarem os indicadores educacionais¹⁸, notadamente a alfabetização dos alunos e o desempenho em avaliações de português e matemática, indicadores esses que compõem o Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE)¹⁹.

Apesar do cálculo desses indicadores possuir algum grau de complexidade, a lógica subjacente à essa política é simples. Se melhorar os indicadores educacionais, o município irá receber mais dinheiro. Nesse sentido, a reforma institucional propiciou aquilo que a literatura denominou como *competição administrada*²⁰.

¹⁷ CEARÁ. Lei Estadual nº 12.612, de 07 de agosto de 1996. Disponível em <<https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis96/12612.htm>>. Acesso em 14 de janeiro de 2022.

¹⁸ "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." CARNEIRO. *Op. Cit.* p. 67.; "Em geral, a quota-parte do ICMS representa de 10% a 30% da receita corrente dos Municípios, podendo variar acima ou abaixo deste intervalo dependendo do Estado. Assim, pode-se dizer que é um recurso orçamentário não desprezível para os Prefeitos, e a Constituição dá suporte legal para os governos estaduais usarem isto a fim de desenhar mecanismos de incentivo para as Prefeituras buscarem resultados pré-determinados." SHIRASU, Maitê Rimekká; IRFFI, Guilherme Diniz; PETTERINI, Francis Carlo. Melhorando a qualidade da educação por meio do incentivo orçamentário aos prefeitos: o caso da Lei do ICMS no Ceará. In. **XI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, 2013, Foz do Iguaçu, XI ENABER, 2013, p. 1-17. p. 2.

¹⁹ O IQE é composto pelo Índice de Qualidade da Alfabetização (IQA), pelo Índice de Qualidade Fundamental (IQF) e por um pequeno percentual que veicula a taxa de aprovação dos alunos do 1º Ciclo do Ensino Fundamental. "O IQA leva em consideração o resultado médio do teste de alfabetização do município multiplicado pelo fator de universalização e pelo percentual de alunos avaliados, gerando uma média transformada que é comparada em nível e em evolução entre anos considerados. [...] O IQF também corresponde a uma média transformada que é comparada em nível e em evolução entre anos considerados e segue uma lógica de cálculo semelhante ao IQA. São considerados separadamente os resultados médios obtidos pelos alunos nas avaliações de língua portuguesa e matemática multiplicados pelo percentual de alunos avaliados no ano em questão e pelo fator de universalização do aprendizado, que classifica os resultados entre muitos críticos e adequados." SIMÕES, Armando Amorim; ARAÚJO, Erika Amorim. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**. v. 3, 2019, p. 9-64. p. 36.

²⁰ "O incentivo faz parte de um pacote de políticas públicas educacionais implementadas pelo governo estadual que permitiram o fortalecimento do regime de colaboração entre as redes municipais e estadual e o estabelecimento de uma competição saudável entre escolas e redes de ensino." SILVA, Yara Duque. **Incentivos educacionais a nível governamental funcionam?** Uma análise da Lei da Cota Parte cearense. Dissertação (Mestrado). Insper, Mestrado Profissional em Políticas Públicas. São Paulo, 2021. 73f. p. 10.; "Na verdade, estabeleceu-se aquilo que a literatura em gestão pública chama de competição administrada. Trata-se de um modelo em que o governo estabelece mecanismos controlados de competição, visando aumentar o desempenho de órgãos, serviços públicos e entes territoriais. Nesta situação, são construídos indicadores para mensuração dos resultados, e geralmente são distribuídos recursos (financeiros e gerenciais) conforme a performance dos participantes. [...]" ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA. *Op. Cit.* p. 26.

Além dos dois mapas trazidos no início da introdução, o sucesso das políticas educacionais do Ceará – mais uma vez, com peculiar destaque para a reforma institucional referente à Lei da Quota-Parte – pode ser testemunhado na recente alteração em nível federal veiculada pela Emenda Constitucional nº 108/2020, que alterou o valor da quota-parte e estabeleceu um mínimo de 10% do repasse para a melhoria dos indicadores de aprendizagem e aumento da equidade no ensino²¹.

Se a Lei da Quota-Parte é uma experiência tão positiva e que foi tão marcante no Ceará, certamente seria uma política que prescindiria de críticas e melhoramentos, certo? Errado. E exatamente a partir dessa percepção que o presente estudo se desenvolve.

Na linha de apontamentos realizados em outros trabalhos²², propõe-se uma análise qualitativa dessa política, tal como será explicado na próxima seção. Diferente dos estudos quantitativos, a análise buscará responder duas perguntas: **i) como foi o impacto da política pública nos municípios que possuíam os piores índices no IDEB, em 2009, na comparação com os que possuíam os melhores índices, no período compreendido entre 2009-2020?**; **ii) e de que forma a Lei da Quota-Parte pode contribuir para o modelo lógico de avaliação de políticas públicas**²³.

O **objetivo** da pesquisa, ao responder as duas perguntas acima, é permitir que seja feita uma análise individualizada dos efeitos da política, ao invés de se veicular uma análise global, inclusive sobre os municípios que perderam recursos e que, em tese, foram prejudicados com a Lei da Quota-Parte. Além disso, a *competição administrada* entre os municípios fornece insumos sobre o modelo

²¹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm>. Acesso em 14 de janeiro de 2022.

²² “Os resultados empíricos indicam que no período pós-Lei 14.023/2007 houve convergência da cota parte *per capita* repassada aos municípios, pois se observou que o repasse cresceu mais rapidamente para aqueles municípios que inicialmente recebiam menos recursos e ao mesmo tempo a dispersão da cota parte *per capita* diminuiu. Isto mostra que a desigualdade na distribuição dos recursos do ICMS para os municípios cearenses se reduziu no período entre 2009 e 2011. Estes resultados ainda evidenciam que o objetivo da Lei 14.023/2007 de repassar recursos de municípios que recebem elevados recursos para os municípios que recebem pouco tem sido atingido neste período inicial.” 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). Universidade Federal do Ceará, Mestrado Profissional em Economia do Setor Público. Fortaleza, 2014. 78f. p. 60.; “No entanto, ainda que as evidências apontem a eficácia da política, a literatura tem como enfoque os três primeiros anos da implementação do FBR cearense, impedindo que sejam realizadas análises sobre sua evolução. Ademais, ainda há lacunas a serem respondidas no que tange aos efeitos heterogêneos, de modo a verificar se a LCP contribuiu para diminuir iniquidades intra e intermunicipais. Nesse sentido, tendo em vista as conclusões animadoras da literatura, a potencial replicabilidade da política e a grande heterogeneidade dos municípios brasileiros em relação a características socioeconômicas, culturais, políticas e demográficas, as análises propostas na presente pesquisa podem gerar informações pertinentes para a perpetuação e escalabilidade do FBR cearense.” SILVA, Yara Duque. **Incentivos educacionais a nível governamental funcionam?** Uma análise da Lei da Cota Parte cearense. Dissertação (Mestrado). Insper, Mestrado Profissional em Políticas Públicas. São Paulo, 2021. 73f. p. 31.; “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 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. *Op. Cit.* p. 75-76.

²³ “O emprego da metodologia do modelo lógico nas fases de concepção e planejamento de uma política é de extrema relevância. Por meio dele, gestores e tomadores de decisão obtêm maior clareza sobre os recursos necessários para a implementação da política, as atividades a serem executadas para que seja eficaz, os produtos a serem entregues e os resultados que se visa atingir no curto, médio e longo prazos. Este modelo constitui, assim, uma importante ferramenta para identificar o processo por meio do qual se espera que a intervenção leve à resolução das necessidades inicialmente encontradas. A ferramenta também é extremamente útil como subsídio para a construção de matrizes SWOT e para orientar a gestão de riscos.” BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante.** Volume 1. Brasília: IPEA, 2018. p. 96.

O modelo lógico é a representação da teoria da mudança, que, essencialmente, explica a relação entre estratégias e resultados de dada política pública. Costuma-se, nessa representação, separar os *inputs* (recursos), *outputs* (o que foi prestado) e *outcomes* (os resultados da política). Sobre o tema, Cf. KELLOGG FOUNDATION, W. K. **The Step-by-Step Guide to Evaluation: How to become Savvy Evaluation Consumers.** Kellogg Foundation, 2017. p. 108.; BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas.** v. 8, n. 2, Ago. 2018, p. 252-265.

lógico de avaliação de políticas públicas, sobretudo porque a distribuição de recursos proposta pela política parece inverter a lógica do *input*; (ii) *output*; e (iii) *outcome*. Ao condicionar a distribuição por meio do sucesso educacional, a ordem parece ser a seguinte: (i) *outcome*; (ii) *input*; e (iii) *output*.

A resposta de das perguntas ocupará as seções seguintes. A segunda seção será endereçada a narrar o percurso de pesquisa feito, isto é, a **metodologia do trabalho**, como forma de avaliar a performance dos municípios identificados. A terceira seção será destinada a analisar e comparar os dados tratados sobre a situação dos municípios. A quarta seção, a partir dos achados extraídos da situação dos municípios, serão tecidas considerações prospectivas, seja de que forma a Lei da Quota-Parte contribui para o referido modelo lógico, seja de que forma a experiência é útil para outras políticas públicas.

SOBRE O PERCURSO DA PESQUISA: FONTES, MATERIAIS E METODOLOGIA

Como forma de empreender a análise qualitativa, foram utilizadas as seguintes fontes:

- i) o painel de indicadores sociais e econômicos, publicado desde 2010 pelo Instituto de Pesquisa e Estratégica Econômica do Ceará (IPECE), que contribuiu para dar o panorama sobre a situação da educação no Ceará, de forma mais abrangente. Inclusive, foi a partir desse material que se estabeleceu o recorte dos municípios analisados²⁴.
- (ii) as divulgações do Índice de Distribuição de ICMS, do Portal da Transparência da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ/CE)²⁵.
- (iii) os extratos dos valores mensais repassados aos municípios, também no Portal da Transparência da SEFAZ/CE²⁶.
- (iv) os resultados do IDEB tanto do primeiro ciclo do ensino fundamental (4^a série/5^o ano), quanto do segundo ciclo (8^a série/9^o ano). Optou-se por um índice “externo”, pois o IQE já conta com avaliação educacional feita pelo próprio governo cearense, ou seja, o IDEB seria mais um indicador para se avaliar a política pública.

Ainda sobre a indicação das fontes, algumas considerações já merecem ser destacadas, antes mesmo de se debruçar sobre os números. A principal, e a mais grave, é que **os dados não estão tratados no Portal da Transparência**. O que isso significa? Basicamente, a divulgação é feita com os dados “brutos” sobre o que cada município recebeu a título de ICMS, mensalmente, sem a individualização do que poderia ser atribuído ao IQE.

Além disso, a partir de julho de 2011, o Portal passou a lançar dois campos separados – o ICMS total e o ICMS líquido, que cada município recebeu. **Assim, torna-se ainda mais difícil isolar e destacar o que desse valor remonta, exclusivamente, ao IQE**. Ou seja, não necessariamente 18% do que o município recebeu a título de ICMS se refere ao IQE.

Inobstante isso, o IQE é apenas mais um índice – juntamente com o Valor Adicional Fiscal e os índices relativos ao meio ambiente e à saúde. Cada um desses quatro indicadores contribui para a formação de um indicador final, que é uma conta proporcional sobre a performance do município em cada uma dessas áreas. Portanto, o valor do ICMS repassado se baseia em um índice final, após essas operações, sem que haja “uma caixinha separada” para cada “tipo” de ICMS.

²⁴ Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/painel-de-indicadores-sociais-e-economicos-os-10-maiores-e-os-10-menores-municipios-cearenses/>

²⁵ Disponível em: <https://www.sefaz.ce.gov.br/download/indice-de-distribuicao-de-icms/>

²⁶ Disponível em <https://www.sefaz.ce.gov.br/download/repassa-aos-municipios/>

Isso aqui realça um achado que será retratado na próxima seção. A fatia maior da quota-parte do ICMS repassada (75%) se dá por razões econômicas. Quanto mais o município contribuir para a arrecadação do ICMS, maior será sua parcela no ICMS, independente de sua gestão na educação²⁷. Por isso, a política pública acaba tendo um impacto maior em municípios mais pobres e que contribuem menos do ponto de vista econômico para a arrecadação.

Feitas essas considerações acerca das fontes, a primeira tarefa realizada foi **tratar** os dados brutos, de forma que ficasse mais fácil visualizar e comparar a situação entre os municípios.

Tomando por base o IDEB de 2009 – primeiro ano dos efeitos da Lei da Quota Parte –, foram selecionados os três piores municípios do primeiro ciclo (daqui em diante IDEB I); os três piores do segundo ciclo (daqui em diante IDEB II); os três melhores do IDEB I; e os três melhores do IDEB II.

Supostamente, isso faria com que o espaço amostral dos municípios caísse para 12, dos 184 municípios cearenses. Ocorre que, a partir dos filtros, há municípios que se encontram em mais de uma lista, tais como **Ipaumirim**, que, em 2009, era o pior município no IDEB I e no IDEB II; e **Abaiara**, que era o melhor município no IDEB II e o segundo melhor no IDEB I. Portanto, o espaço amostral final investigado contemplou **10 municípios**.

A seção seguinte é reservada à análise e à comparação entre eles, por meio do **método comparativo**. Por isso, o tratamento se deu com o propósito de trazer equivalências entre os municípios, justamente com o propósito de permitir correlações entre o IQE, ICMS, IDEB I e IDEB II, como forma de comparar – a partir dessas correlações – os efeitos da política sobre os municípios selecionados.

Todas as tabelas abaixo são de autoria do autor.

ANÁLISE DO IMPACTO DA LEI DA QUOTA PARTE SOBRE OS MUNICÍPIOS CEARENSES

OS PIORES MUNICÍPIOS NO IDEB II

1.a) Ipaumirim

ANO	IQE	ICMS Repassado (R\$)	IDEB I	IDEB II
2009	0,060935	-	2,5	2,4
2010	0,064924	1.353.957,00		
2011	0,096862	2.392.050,31	3,9	
2012	0,099097	2.988.323,25		
2013	0,053435	2.415.450,57	5,4	3,9
2014	0,108120	3.793.949,48		
2015	0,145095	4.715.938,60	4,1	3,7
2016	0,091202	3.546.999,04		
2017	0,039772	2.140.643,59	4,2	4,0
2018	0,058982	2.637.762,96		
2019	0,049398	3.720.096,16	5,2	3,9
2020	0,0725524	4.262.617,05		

²⁷ Esse achado já foi retratado na literatura: "Também fica evidente na Tabela 1 que, embora a introdução do FBR possa ter contribuído para tornar a distribuição do repasse de ICMS dentro do estado mais equitativa, ela ainda é bastante assimétrica. Mesmo após a alteração legal, a grande maioria dos municípios continuou a receber menos de 1% do montante total – 174 em 2007 e 2009 e 173 em 2017. Isto, pois, 75% do repasse é calculado com base no VAF, critério que permaneceu o mesmo ao longo do período e que beneficia as poucas cidades com economias mais pujantes e maior capacidade de arrecadação de ICMS." SILVA. *Op. Cit.* p. 43.

Ipaumirim teve um avanço substancial no IDEB, sobretudo no primeiro ciclo, quando se compara os índices de 2009 e o de 2019. No entanto, o crescimento não foi linear. A melhor nota do IDEB I ocorreu em 2013 e a do IDEB II em 2017.

A tabela acima aponta uma aparente correlação entre o IQE e o ICMS que foi repassado para o município, como se infere, por exemplo, na queda do ICMS justamente nos anos que o IQE teve seu valor mais baixo (de 2012 para 2013 e de 2016 para 2017). Isso é reforçado quando se inverte o sinal. 2015 foi o ano de maior IQE e que o município experimentou o maior repasse.

Destaque que a pandemia (2020) não afetou o município, pois houve um incremento do valor repassado na comparação com 2019.

1.b) Ererê

ANO	IQE	ICMS Repassado (R\$)	IDEB I	IDEB II
2009	0,040556	-	3,5	2,6
2010	0,103522	1.694.974,09		
2011	0,093914	2.027.938,80	4,5	3,7
2012	0,083098	1.838.302,10		
2013	0,069102	1.897.456,19	4,8	4,3
2014	0,166710	4.382.629,66		
2015	0,150224	4.482.651,73	5,7	4,1
2016	0,134661	4.434.459,58		
2017	0,115678	3.381.789,57	6,4	4,3
2018	0,115997	5.626.472,75		
2019	0,079932	3.497.121,20	6,3	4,8
2020	0,1006041	5.742.698,81		

Outro município que apontou avanço expressivo no IDEB, notadamente no IDEB I, que experimentou um crescimento linear ao longo do período.

Com trajetória similar a Ipaumirim, o IQE sugere uma correlação com o ICMS repassado. O maior incremento do ICMS ocorreu em 2014, momento em que houve o maior avanço do IQE.

Ererê retrata outro ponto interessante da política pública. Se houve incremento entre 2013 e 2014, houve uma redução entre 2016 e 2017. Por mais que o IQE estivesse em valor elevado (acima de 0,1) e o IDEB tenha crescido nesse tempo (5,7 para 6,4 e 4,1, para 4,3, primeiro e segundo ciclos, respectivamente), o IQE reduziu nesse espaço. Isso pode ser atribuído a, pelo menos, dois motivos: **o município teve um crescimento inferior nos critérios que compõem a Lei da Quota-Parte na comparação com outros municípios e/ou o município teve um desempenho pior na comparação com sua própria fotografia anterior.**

Abstraindo-se das complexidades inerentes ao cálculo do IQE, a situação acima revela uma “faceta perversa” da política pública. Imagine um aluno que frequentemente tire notas 10, mas, em dada prova, tirou nota 9. A performance desse aluno soa bastante satisfatória.

Imagine, agora, um segundo aluno, que frequentemente tire notas 5 e, em dada prova, tirou nota 6. Soa quase que intuitivo que aquele primeiro aluno tem um desempenho escolar muito superior a esse segundo aluno.

Ao transpor esse cenário hipotético dos alunos para a política pública, aqui repousaria a “faceta perversa”: a Lei da Quota Parte tende a remunerar melhor esse segundo aluno do que o primeiro aluno, pois o fator evolução é uma variável importante no cálculo do IQE, isto é, o quanto aquele município melhorou na comparação com sua realidade anterior. Se, de um lado, isso é útil para equalizar as chances entre os municípios, por outro, isso pode fazer com que aqueles municípios que possuem desempenho ótimo, ainda assim, percam recursos.

1.c) Icó

ANO	IQE	ICMS Repassado (R\$)	IDEB I	IDEB II
2009	0,073094	-	3,4	2,6
2010	0,077027	2.479.826,00		
2011	0,062663	2.832.942,09	4,0	3,1
2012	0,071257	3.972.873,31		
2013	0,062372	4.427.730,45	3,6	3,4
2014	0,047660	4.552.576,92		
2015	0,034101	4.721.797,76	4,6	3,6
2016	0,045176	5.004.652,13		
2017	0,043319	5.557.152,37	4,5	4,1
2018	0,038271	6.008.855,81		
2019	0,039273	6.307.568,32	5,0	4,2
2020	0,0384567	6.211.438,88		

Icó recebia, em 2010, valores superiores de ICMS Repassado na comparação com Ererê e Ipaumirim, o que pode apontar para uma realidade financeira superior a eles. Coincidência ou não, o crescimento do ICMS Repassado foi linear e só houve uma perda em 2020, o que, talvez, possa ser atribuído à pandemia, já que o IQE esteve em valores muito próximos.

O IDEB cresceu de forma expressiva e quase de maneira linear, com exceção de um pequeno recuo do IDEB I entre 2015 e 2017.

Apesar do avanço no IDEB, o IQE não apontou em momento algum para índices elevados. Por exemplo, em nenhum ano Icó obteve um IQE igual ou superior a 0,1. O maior IQE ocorreu em 2010 e o menor em 2015.

O maior avanço do ICMS se deu em 2012, que coincidiu com o avanço do IQE entre 2011 e 2012, o que reforça a correlação visualizada nos municípios de Ererê e Ipaumirim.

OS MELHORES MUNICÍPIOS NO IDEB II

2.a) Abaiara

ANO	IQE	ICMS Repassado (R\$)	IDEB I	IDEB II
2009	0,048772	-	6,5	5,8
2010	0,111396	1.755.023,11		
2011	0,203301	3.687.867,63	5,8	4,3
2012	0,141790	3.409.496,23		
2013	0,204267	5.287.037,09	7,1	4,4
2014	0,257068	6.845.896,31		
2015	0,208602	5.995.618,16	5,5	4,5
2016	0,203293	5.891.024,74		
2017	0,178365	5.692.611,29	5,8	4,5
2018	0,026497	1.611.011,79		
2019	0,087716	4.565.004,58	6,1	4,5
2020	0,1060717	5.005.868,45		

De todos os municípios analisados, Abaiara é o único que teve queda no IDEB, na comparação de 2009 com 2019. De certa forma, Abaiara era “ponto fora da curva” em 2009, pois naquela época já possuía índices elevados e, mesmo com a queda, isso não significa que o município está com índices ruins. Na comparação com os três municípios com o pior IDEB II em 2009, por exemplo, está com valores muito próximos ao de Ererê e possui índices melhores aos de Ipaumirim e Icó.

A correlação entre IQE e ICMS é marcante na tabela acima. O IQE teve uma queda substancial em 2018, na comparação com 2017, e isso representou uma queda extremamente acentuada no ICMS que foi repassado. Ou seja, o pior ano do ICMS na série histórica coincide com o pior IQE do período.

Outro ponto de nota é o valor do IQE que, à exceção de 2009, 2018 e 2019, foi elevado durante todo o período.

2.b) Itaiçaba

ANO	IQE	ICMS Repassado (R\$)	IDEB I	IDEB II
2009	0,144939	-	5,3	5,3
2010	0,124544	2.203.773,41		
2011	0,075363	1.767.322,37	5,4	4,7
2012	0,086678	2.426.438,02		
2013	0,109179	3.328.636,67	6,4	4,0
2014	0,133527	4.032.223,12		
2015	0,155440	4.261.504,94	6,3	5,0
2016	0,098068	4.702.394,26		
2017	0,082764	3.452.466,05	6,9	5,9
2018	0,144059	5.093.395,39		
2019	0,146350	5.842.740,99	6,9	5,9
2020	0,1013605	4.883.105,88		

Diferente de Abaiara, Itaiçaba melhorou o IDEB ao longo do período. No entanto, o IQE, assim como o ICMS repassado, apresentou algumas oscilações nesse tempo, tais como os avanços no triênio 2013, 2014 e 2015, seguido do retrocesso em 2016 e 2017.

Com relação à correlação entre o IQE e o ICMS repassado, o único ano que infirma essa correlação é 2016, momento em que o IQE regrediu, mas o município recebeu um incremento no ICMS. Aqui, certamente o VAF desempenhou papel suplementar, a ponto de alavancar o índice final do valor que seria repassado a Itaiçaba. Essa não-correlação é ainda mais evidente ao se considerar 2017, quando a redução no IQE não foi tão significativa (*vis-à-vis* a queda de 2015-2016), mas a perda no ICMS repassado foi acentuada.

2.c) Penaforte

ANO	IQE	ICMS Repassado (R\$)	IDEB I	IDEB II
2009	0,115908	-	4,0	5,1
2010	0,094349	1.483.512,47		
2011	0,197021	3.687.971,77	5,0	3,9
2012	0,122548	3.286.939,16		
2013	0,189447	5.135.372,76	5,5	5,4
2014	0,261747	7.039.957,49		
2015	0,106472	3.709.997,31	6,3	4,4
2016	0,159553	3.406.491,05		
2017	0,167710	5.878.803,38	6,7	4,4
2018	0,124319	4.713.316,69		
2019	0,207918	7.905.033,70	6,4	4,8
2020	0,0344477	3.537.719,30		

Assim como Abaiara, Penaforte experimentou uma queda no IDEB II ao longo do período analisado. Coincidentemente, se o município se destacava no segundo ciclo em 2009, em 2019 o primeiro ciclo é que apresenta uma avaliação positiva (IDEB I no valor de 6,4).

Penaforte também apresentou índices bastante positivos relativos ao IQE ao longo do tempo, com exceção em 2020 (de 0,2 em 2019 passou para 0,03 em 2020), o que situa essa queda no mesmo plano da queda que Abaiara teve em 2018. O ICMS repassado, na esteira da correlação com o IQE, cresceu de forma bastante positiva – com a ressalva do ano de 2020.

Mencione que o IQE de 2020 foi calculado em 2019, ou seja, não se relaciona com a pandemia a queda assombrosa que ocorreu no índice de 2019 para 2020. Isso, por si só, já contribuiria para perda de recursos. A pandemia somente reforçou esse cenário, com menor arrecadação global do Estado do Ceará.

OS PIORES MUNICÍPIOS NO IDEB I

3.a) Ipaumirim

O município de Ipaumirim já foi analisado no tópico 1.a, razão pela qual se remonta às considerações feitas acima.

3.b) Lavras de Mangabeira

ANO	IQE	ICMS Repassado (R\$)	IDEB I	IDEB II
2009	0,054811	-	3,0	3,1
2010	0,094625	1.941.837,01		
2011	0,094381	2.260.705,38	3,8	3,3
2012	0,062887	2.392.619,70		
2013	0,066571	3.270.372,93	4,4	3,5
2014	0,064768	3.361.998,06		
2015	0,075892	3.182.324,67	4,5	4,2
2016	0,064616	3.295.657,28		
2017	0,036534	2.827.465,71	4,6	4,1
2018	0,063472	3.457.236,41		
2019	0,054181	4.080.616,77	5,3	4,4
2020	0,0714012	4.660.592,87		

Lavras de Mangabeira aumentou bastante o IDEB ao longo do período. Exceto o pequeno retrocesso que ocorreu entre 2015 e 2017 no segundo ciclo, o avanço foi bastante linear.

O ICMS repassado aumentou consistentemente ao longo do período, mesmo que o IQE tenha se mantido a níveis baixos na comparação com os municípios de melhor IDEB. A correlação entre esses índices é mais débil do que outros municípios. Se, por um lado, há correlação na queda entre 2016 e 2017 e no baixo crescimento entre 2011 e 2012, por outro, um dos momentos de maior crescimento do ICMS repassado se deu entre 2018 e 2019, momento em que houve queda no IQE. Da mesma forma que o município de Itaiçaba, abordado anteriormente, a explicação viável para tanto é um incremento a título de VAF.

3.c) Acarape

ANO	IQE	ICMS Repassado (R\$)	IDEB I	IDEB II
2009	0,159635	-	3,1	3,5
2010	0,071427	1.693.853,30		
2011	0,050675	1.900.923,89	4,1	2,9
2012	0,087862	2.921.650,97		
2013	0,079108	3.263.116,43	3,9	3,4
2014	0,053615	2.874.984,06		
2015	0,064650	3.882.970,26	5,4	3,9
2016	0,060507	4.079.282,59		
2017	0,095936	5.685.802,05	5,4	4,7
2018	0,097567	5.185.285,68		
2019	0,094398	6.316.424,18	5,4	4,9
2020	0,0549286	3.577.838,49		

Acarape apresentou avanço considerável no IDEB ao longo do período. De nota, mencione-se apenas a estagnação do valor relativo ao primeiro ciclo, que desde 2015 é de 5,4, superior, é verdade, ao valor de 3,1 do início da série.

Seguindo um padrão similar aos municípios anteriormente discutidos (à exceção de Icó), Acarape teve uma oscilação nos valores do ICMS repassado ao longo do tempo. Seguiu, nesse mesmo sentido, uma tendência de correlação com os avanços e retrocessos do IQE, que, somente em 2012-2013 houve recuo, mas com incremento no ICMS repassado. Similar ao que aconteceu em Penaforte, a maior redução do IQE aconteceu entre 2019-2020, o que repercutiu no valor do ICMS repassado.

OS MELHORES MUNICÍPIOS NO IDEB I

4.a) Sobral

ANO	IQE	ICMS Repassado (R\$)	IDEB I	IDEB II
2009	0,324060	-	6,6	
2010	0,115639	50.033.784,16		
2011	0,215996	63.048.620,91	7,3	
2012	0,092940	73.562.445,73		
2013	0,154372	80.179.741,21	7,8	5,8
2014	0,170779	83.307.498,74		
2015	0,185087	88.479.264,33	8,8	6,7
2016	0,130900	93.443.888,66		
2017	0,164493	99.356.024,38	9,1	7,2
2018	0,151064	97.973.637,90		
2019	0,174236	101.899.070,96	8,4	6,9
2020	0,1435400	100.876.217,69		

Sobral sempre possuiu valores expressivos de IQE na comparação com os municípios anteriormente analisados. Mais expressivo ainda são os valores relativos ao ICMS repassado, que estão em um patamar completamente além dos percebidos pelos municípios anteriores, e os valores relativos ao IDEB, que chegou a nível próximo da excelência em 2017, por exemplo. Frise-se que o valor disponível do IDEB II na plataforma do INEP se inicia, apenas, em 2013, razão pela qual está em branco os anos de 2009 e 2011 na tabela.

Além do município com melhor performance no IDEB II em 2009, Sobral poderia ser listado como um dos municípios mais ricos do Ceará. Isso certamente é fator que impacta na correlação entre o IQE e o ICMS repassado. Mesmo com uma queda expressiva no IQE entre 2011 e 2012, Sobral teve um incremento no ICMS repassado, o que remonta ao “fator VAF”, que é a variável que mais impacta a quota-parte. Por outro lado, quedas sutis no IQE entre 2017 e 2018 e entre 2019-2020, mesmo com o IQE em valor elevado (acima de 0,1), coincidiram com os anos de perda no valor do ICMS repassado (2018 e 2020), o que remonta à “faceta perversa” discutida quando da análise de Ererê.

Sobral, nesse sentido, permite lançar mais uma hipótese sobre o impacto da Lei da Quota-Parte aos municípios: **que essa política é irrelevante para os municípios mais ricos**, ao menos no que diz respeito à gestão educacional. O IDEB de Sobral, seja o do primeiro ciclo, seja o do segundo ciclo,

avançou durante o período. O valor do ICMS repassado praticamente dobrou ao longo do período. Porém, na comparação entre anos sucessivos, o ano em que o IQE esteve em seu menor valor (0,9) não significou queda no ICMS repassado (é possível que o município pudesse ganhar mais, mas não significou perda). Posteriormente, em anos que o IQE teve uma ligeira redução, mesmo que em valores elevados (2018, com 1,5; 2020, com 1,4), Sobral teve redução no ICMS repassado, mas seu valor global ainda é bastante superior na comparação com os municípios mais pobres.

A hipótese, feitas essas considerações, é que os incentivos colocados pela Lei da Quota Parte são irrelevantes para municípios que já recebem parcela expressiva do ICMS repassado por questões econômicas. Ou seja, maior ou menor parcela diz respeito mais ao aquecimento econômico e a contribuição do município para a arrecadação do ICMS do que a melhoria dos indicadores na educação. Isso sem contar a “faceta perversa” da política pública, que afeta de forma mais contundente Sobral, por já possuir bons indicadores educacionais. Rememore-se aquele aluno com seguidas notas 10 e uma nota 9. Esse aluno – tal como Sobral – tende a ser “punido” com a política pública, em detrimento daquele aluno mediano, mas que consegue um avanço.

4.b) Abaiara

O município de Abaiara já foi retratado no tópico 2. a, motivo pelo qual se reporta às considerações feitas acima.

4.c) Groaíras

ANO	IQE	ICMS Repassado (R\$)	IDEB I	IDEB II
2009	0,186332	-	5,6	4,6
2010	0,147454	2.349.582,63		
2011	0,102552	2.139.880,39	6,7	5,4
2012	0,107650	2.841.152,91		
2013	0,173820	4.518.854,96	7,4	5,5
2014	0,155585	4.307.130,04		
2015	0,183437	5.471.953,09	7,8	5,5
2016	0,197627	6.241.206,72		
2017	0,164153	5.456.332,03	7,8	5,9
2018	0,128769	5.387.472,64		
2019	0,170127	6.297.791,62	7,6	6,1
2020	0,1238513	5.608.642,70		

Groaíras também avançou bastante no IDEB, em especial no IDEB I, mesmo com uma pequena queda em 2019. De todo modo, desde 2013 o IDEB I está acima de 7,0, o que caracteriza uma marca expressiva.

O IQE também foi elevado durante todo o período, pois em nenhum momento esse índice ficou abaixo de 0,1. O ICMS repassado, por mais que tenha oscilado ao longo do período, nunca ficou abaixo de dois anos anteriores. Por exemplo, o patamar que se chegou em 2014 nunca foi rebaixado.

Groaíras é, do ponto de vista econômico, menor do que Sobral. Isso faz com que a Lei da Quota-Parte tenha um impacto positivo na gestão educacional, pois o repasse do ICMS possui uma

correlação com o IQE, tal como se extrai da tabela acima. Havendo queda no IQE, o ICMS repassado será menor. Havendo aumento, o ICMS será maior.

ACHADOS PRELIMINARES

Da análise dos municípios representativos acima, é possível destacar cinco achados preliminares a respeito do impacto da Lei da Quota-Parte.

O **primeiro** é que, do ponto de vista da educação, a política representou ganhos para a maioria dos municípios. Com exceção de Abaiara e Penaforte (somente o valor relativo ao IDEB II), **8 dos 10** municípios analisados tiveram uma evolução no IDEB I e II ao longo do tempo (2009-2019). Além disso, somente a queda do IDEB II de Abaiara é que pode ser tida como alarmante, pois o município teve uma redução expressiva de 5,8 para 4,5.

O **segundo** é que, do ponto de vista financeiro, **10 dos 10** municípios tiveram um incremento do ICMS repassado ao longo do período. É bem verdade que esse achado não remonta à política pública propriamente dita, mas sim a um crescimento econômico do Estado do Ceará como um todo. Contudo, esse achado expõe que nenhum município retrocedeu para um cenário pior que o de 2009. Oscilações à parte, nem mesmo municípios mais ricos e com melhores índices, tal como Sobral, receberam menos ICMS quando se compara 2019 com 2009. Ou seja, a política pública não piorou a situação de nenhum município.

O **terceiro** é que, no geral, a Lei da Quota-Parte gerou crescimentos similares no IDEB dos municípios. O maior crescimento foi visualizado em Ipaumirim, município que possuía o pior IDEB I e II em 2009. Se em 2009 o IDEB I do município era 2,5, em 2013 o município evoluiu para 5,4 – o valor mais recente é de 5,2, em 2019. Sobral, que em 2009 possuía o melhor IDEB I, no valor de 6,6, em 2017 alcançou a expressiva marca de 9,1 – o valor mais recente é de 8,4 em 2019. Isso significa que os ganhos educacionais que surgiram a partir da política pública perfilam uma proporção entre os municípios, claro, ressalvados os casos de queda destacados no primeiro achado.

O **quarto** remete aquilo que se denominou “faceta perversa” da política pública. A *competição administrada* entre os municípios se dá de duas formas: melhorar os seus indicadores anualmente e melhorar seus indicadores *vis-à-vis* os demais municípios. Se, de um lado, isso gera incentivos para os municípios que possuem piores desempenhos, por outro, isso torna mais difícil que o município permaneça no topo por mais tempo. Especula-se que essa seja uma das causas para a queda do IQE de Abaiara, que teve uma redução no IDEB e no IQE durante o período investigado.

O **quinto** se interliga com o achado anterior e remete à hipótese trazida quando se analisou o município de Sobral. Ao menos do ponto de vista do ICMS repassado, a política parece ter sido indiferente. Isso porque o crescimento desses valores foi constante, independente de oscilações do IQE ao longo do período, e em valores muito mais expressivos do que os demais municípios. Situando esse achado com os anteriores, abre-se a hipótese de que a Lei da Quota-Parte é muito mais efetiva

e necessária aos municípios com menor capacidade econômica e que apontam para uma maior correlação entre o ICMS repassado e o IQE, ou seja, a qualidade da educação²⁸⁻²⁹.

À luz da experiência cearense, a próxima seção do estudo será destinada a debater de que forma a Lei da Quota-Parte pode repercutir no modelo lógico de avaliação de políticas públicas (e vice-versa), bem como sugestões de melhorias nessa política e como serviria de *benchmark* para outras áreas.

ENTRE A LEI DA QUOTA-PARTE E O MODELO LÓGICO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O modelo lógico de avaliação de políticas públicas se revela útil seja na fase de planejamento das políticas públicas, seja na fase de monitoramento e avaliação. Olhando para trás ou para frente, o que se revela mais importante nesse modelo é um cuidado com os dados e um controle sobre o que será (ou tem sido) feito³⁰. A figura abaixo, extraída do guia de orientação de análise elaborado pelo Ministério da Casa Civil³¹, denota cinco etapas do modelo:



As cinco etapas acima podem ser agrupadas em três. Os insumos (*inputs*), que representam os recursos destinados à política pública. As atividades e os produtos podem ser agrupados como aquilo que foi prestado pela política pública (*outputs*). E os resultados e os impactos podem ser agrupados como a mudança (ou não) que efetivamente a política promoveu (*outcomes*)³².

²⁸ De certa forma, essa hipótese tangencia análises realizadas em outros trabalhos. Por exemplo, Júlia Brandão aponta que “[...] 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 ou mais que o recebimento de receitas.” BRANDÃO. *Op. Cit.* p. 76.; Os resultados evidenciam que o incentivo colaborou para reduzir as desigualdades entre os municípios e entre as escolas, beneficiando mais as unidades educacionais com Ideb abaixo da mediana em 2007, especialmente as localizadas em municípios com até 50.000 habitantes.” SILVA. *Op. Cit.* p. 54.

²⁹ Pode-se mencionar, também, o efeito de convergência (equidade) entre os municípios, no sentido de que a política pública reduziu as desigualdades entre os piores e melhores municípios na área educacional. Contudo, os dados acima são inconclusivos para se verificar esse efeito. Sobre os que enxergam convergência entre os municípios: “Outro ponto interessante é que os desvios padrão no Ceará são menores que nos outros Estados. O que indicaria um comportamento mais homogêneo entre os municípios cearenses no que tange a taxa média de aprovação.” SHIRASU, Maitê Rimekká; IRFFI, Guilherme Diniz; PETTERINI, Francis Carlo. Melhorando a qualidade da educação por meio do incentivo orçamentário aos prefeitos: o caso da Lei do ICMS no Ceará. In. **XI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, 2013, Foz do Iguaçu, XI ENABER, 2013, p. 1-17. p. 10.; FRANÇA. *Op. Cit.* p. 60.

³⁰ “[...]Se uma política pública não tem metas claras, observáveis e de alguma forma mensuráveis, simplesmente não será possível saber se o direito fundamental em questão está ou não sendo promovido, protegido ou respeitado. A realidade é complexa, mas é a realidade que o direito pretende transformar, de modo que não é possível fugir dessa complexidade.” BARCELLOS. *Op. Cit.* p. 259.

³¹ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Op. Cit.* p. 95.

³² Em outro trabalho, para fins de didática, estabeleceu-se três perguntas como forma de identificar os *inputs*, *outputs* e os *outcomes*. “Os inputs consistem nos recursos que são alocados na implementação da política pública, ou seja, diz respeito predominante à parte orçamentária (a pergunta que sintetiza é “quanto?”). Os outputs consistem nas medidas de implementação da política pública (a pergunta que sintetiza é “como?”). E os outcomes significam os resultados pretendidos e alcançados (a pergunta que sintetiza “qual o objetivo?”).” _____, Saúde Mental e Direitos Fundamentais: a análise da desinstitucionalização a partir dos indicadores e do monitoramento interno. **Revista da AJURIS**. Porto Alegre, v. 45, n. 144, Junho, 2018. p. 392-427.

Como forma de mensurar cada uma dessas três etapas – *inputs*, *outputs* e *outcomes* –, passa a ser fundamental a existência de indicadores que possam servir de métrica de análises. Nos *inputs*, o que foi investido. Nos *outputs*, o que foi feito. E, nos *outcomes*, o que repercutiu em decorrência das políticas públicas. Assim, além da existência de indicadores e do monitoramento desses indicadores, outro ponto que soa relevante é a existência de metas (tangíveis ou não) que sejam capazes de lastrear a política pública.

Ao transpor o modelo lógico para a análise da Lei da Quota-Parte, é possível inferir que existe um rearranjo desse ciclo de políticas públicas. Isso porque ao invés de seguir a ordem (i) *input*; (ii) *output*; e (iii) *outcome*, a política parece estabelecer uma ordem inversa (i) *outcome*; (ii) *input*; e (iii) *output*.

Como visto nas seções anteriores, o IQE é o indicador que representa a melhoria nos índices de alfabetização dos alunos, em avaliações de desempenho e o crescimento do município nesses indicadores. O IQE, nesse contexto, seria, ao mesmo tempo, um indicador do *outcome*, que, junto com outros indicadores – tais como o IDEB, retratado acima – apontariam para avanços ou retrocessos na área educacional.

A partir desse indicador (IQE), surge o principal aspecto da política pública, qual seja o critério de repasse de quota-parte do ICMS aos municípios. A rigor (e em tese), com mais recursos, mais possibilidades são franqueadas aos gestores para as políticas educacionais. Especialmente nos municípios menores, o IQE pode representar, inclusive, mais recursos que se realizem outras políticas, não só educacionais.

E pela quota-parte não ser uma transferência governamental condicionada, os *outputs* para avançar com o IQE não são especificados. É possível especular que o gestor municipal irá aumentar o investimento com educação e/ou ser mais rigoroso com a gestão do que foi investido, pois, supostamente, isso representaria melhores índices e um aumento da quota-parte. Mas não há uma cartilha sobre como esse gestor deve agir: se vai melhorar a infraestrutura das escolas ou melhorar a remuneração dos professores; se vai aprimorar o cardápio da merenda ou se vai criar concursos e premiações entre os alunos. Isso sem contar que os índices educacionais podem ser decorrência de investimentos em outras áreas: por exemplo, tornando mais segura a vizinhança onde se situa determinada escola ou melhorando as condições de transporte para o aluno chegar à escola.

Observe, à luz da repartição acima, que há indicadores do *outcome* (o desempenho do município na área educacional) e do *input* (a quota-parte que cada município recebeu) para avaliar a Lei da Quota-Parte, mas não existe um indicador categórico que possa medir os *outputs* – até porque os índices educacionais podem repercutir ações não necessariamente ligadas à educação diretamente.

Do ponto de vista teórico, a Lei da Quota-Parte serve de referência para revisitar o modelo lógico. É possível inverter a ordem das etapas (de planejamento ou de avaliação), sem que isso represente perda de eficiência da política pública. Além disso, a *gestão pública por resultados*, mencionada na primeira seção, aponta justamente para a necessidade de que o foco recaia sobre os resultados, ao invés das atividades, o que torna esse modelo ainda mais replicável.

À luz da Lei da Quota-Parte (e dessa inversão das etapas do modelo lógico), é absolutamente viável transpor esse arranjo para outras áreas. A sugestão mais óbvia são as próprias políticas de saúde, que, inclusive, poderiam fazer parte do Índice Municipal de Qualidade da Saúde (IQS), que também influencia o repasse do ICMS aos municípios. No Ceará, um único índice compõe o IQS, que é a taxa de mortalidade infantil. Outros tantos indicadores poderiam fazer parte do IQS e que incentivariam

ainda mais a *competição administrada* entre os gestores municipais. Indicadores de cobertura populacional, índices de satisfação dos usuários, fila de espera em cirurgias eletivas, dentre outros critérios.

Para além da Lei da Quota-Parte, é possível elucubrar arranjos institucionais parecidos que colocariam o *outcome* na frente do *input* e do *output*. Por exemplo, no transporte público, estabelecer gatilhos na tarifa que sejam correspondentes aos índices de satisfação do usuário. No desenvolvimento econômico, como forma de gerar um ecossistema de inovação, reduzir a quantidade de dias para os atos de liberação e diminuir o estoque regulatório de exigências administrativas.

E, na Lei da Quota-Parte, se a experiência foi completamente exitosa na melhoria dos indicadores educacionais, seria possível incrementar – ou até mesmo criar novos critérios – para o repasse. A inserção do jovem no mercado de trabalho poderia se tornar (mais) um indicador, no sentido de gerar incentivos para que os gestores desenvolvam aptidões além do desempenho dos testes acadêmicos. A educação especial, em igual sentido, deveria se tornar outro fator de avaliação.

CONCLUSÃO

O trabalho buscou analisar os efeitos da Lei da Quota-Parte nos municípios do Ceará, que estabeleceu um novo padrão de repasse da quota-parte do ICMS aos municípios. Para tanto, foram selecionados os municípios que possuíam os piores e melhores índices a partir do IDEB em 2009, primeiro ano dos efeitos dessa política pública.

Dos achados principais, a partir do espaço amostral, merece destaque o seguinte: (i) a maioria dos municípios experimentou avanço no IDEB, o que fornece indícios do êxito da política; (ii) todos os municípios experimentaram incremento do ICMS, o que não se relaciona, apenas, com a política pública, mas sim com o crescimento econômico do próprio Estado do Ceará, o que denota que nenhum município esteve pior do que estava em 2009; (iii) a taxa de melhoria no IDEB foi similar entre os municípios; (iv) a *competição administrada* torna mais difícil que o mesmo município possua o maior IQE por muito tempo, pois a competição segue duas variáveis: a melhoria dos seus próprios indicadores e a melhoria na comparação com os demais municípios; (v) a Lei da Quota-Parte é muito mais efetiva e necessária aos municípios com menor capacidade econômica, pois a correlação entre o repasse do ICMS e o IQE é mais forte dos que os municípios mais ricos (tal como Sobral).

Com relação ao modelo lógico, a Lei da Quota-Parte estabelece um rearranjo na ordem das etapas (de planejamento ou de avaliação), sem que isso represente perda de eficiência da política pública. Com isso, ao invés de (i) *input*; (ii) *output*; e (iii) *outcome*, a política parece estabelecer a seguinte ordem: (i) *outcome*; (ii) *input*; e (iii) *output*. Além disso, como visto na seção anterior, essa política pode ser facilmente replicável em outras áreas e, com relação à própria Lei da Quota-Parte, novos indicadores poderiam ser incluídos para gerar ainda mais efetividade nessa política.

Sugestões à parte, a Lei da Quota-Parte é uma política pública que merece ser replicada, pois atingiu com precisão seus objetivos de melhoria na educação pública e o fez sem que isso significasse mais gastos. O principal foi conseguir dimensionar os resultados e, a partir daí, desenvolver as ações que fossem necessárias. E não o contrário – criar uma política pública sem saber ao certo por que e para quê.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Regime de Colaboração no Ceará**: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura, 2017, 75p.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: "levando os direitos a sério". **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. v. 8, n. 2, Ago. 2018, p. 252-265.
- BRANDÃO, Júlia Barbosa. O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação. **Dissertação (mestrado)**. Escola Brasileira de Administração Pública, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Fundação Getúlio Vargas. 2014. 87f.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Volume 1. Brasília: IPEA, 2018.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm>. Acesso em 14 de janeiro de 2022.
- CARNEIRO, Diêgo Rafael Fonsêca. **Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará**: lições para o Brasil. Tese (doutorado). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Economia. Fortaleza, 2018. 122f.
- CARNEIRO, Diego; IRFFI, Guilherme. Políticas de incentivo à educação no Ceará: análise comparativa das leis de distribuição da cota-parte do ICMS. In. SACHSIDA, Adolfo (Org.). **Políticas Públicas**: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. Brasília: IPEA, 2018, p. 317-345.
- CEARÁ. Instituto de Pesquisa Econômica do Ceará (IPECE). **Evolução do Ceará no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**: uma análise para o ensino fundamental. Fortaleza: IPECE, 2020. p. 9.
- CEARÁ. Lei Estadual nº 12.612, de 07 de agosto de 1996. Disponível em <<https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis96/12612.htm>>. Acesso em 14 de janeiro de 2022.
- "CEARÁ tem 18 municípios entre os 20 com maiores notas do Brasil em índice sobre educação". **Portal G1**, publicado em 21 de outubro de 2021. Disponível em <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/10/21/ceara-tem-18-municipios-entre-os-20-com-maiores-notas-do-brasil-em-indice-sobre-educacao.ghtml>>. Acesso em 13 de janeiro de 2022.
- _____. Saúde Mental e Direitos Fundamentais: a análise da desinstitucionalização a partir dos indicadores e do monitoramento interno. **Revista da AJURIS**. Porto Alegre, v. 45, n. 144, Junho, 2018. p. 392-427.
- FRANCA, Edmilson Moreira da. **Repasso da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses**: avaliação das mudanças ocorridas no período de 2009 a 2011. Dissertação (Mestrado Profissional). Universidade Federal do Ceará, Mestrado Profissional em Economia do Setor Público. Fortaleza, 2014. 78f.
- KELLOGG FOUNDATION, W. K. **The Step-by-Step Guide to Evaluation**: How to become Savvy Evaluation Consumers. Kellogg Foundation, 2017.

MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. Financiamento de políticas públicas educacionais e fundos orientados por desempenho: eficiência e equidade na gestão da educação pública. **Revista de Direito Brasileira**. Florianópolis (SC), v. 24, n. 9, Set./Dez. 2019, p. 17-49.

POOLER, Michael. "How simple steps led to a big leap for Brazil's schools". **Financial Times**, publicado em 11 de junho de 2021. Disponível em < <https://www.ft.com/content/426f716f-b739-4995-917c-a2eb05715a52> >. Acesso em 13 de janeiro de 2022.

ROCHA, Pedro. "Ceará volta a liderar o número de aprovações no vestibular do ITA em 2022". **O Povo**, publicado em 12 de janeiro de 2022. Disponível em < <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/2022/01/12/ceara-volta-a-liderar-o-numero-de-aprovacoes-no-vestibular-do-ita-em-2022.html> >. Acesso em 13 de janeiro de 2022.

SILVA, Yara Duque. **Incentivos educacionais a nível governamental funcionam?** Uma análise da Lei da Cota Parte cearense. Dissertação (Mestrado). Insper, Mestrado Profissional em Políticas Públicas. São Paulo, 2021. 73f.

SIMÕES, Armando Amorim; ARAÚJO, Erika Amorim. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**. v. 3, 2019, p. 9-64.

SHIRASU, Maitê Rimekká; IRFFI, Guilherme Diniz; PETTERINI, Francis Carlo. Melhorando a qualidade da educação por meio do incentivo orçamentário aos prefeitos: o caso da Lei do ICMS no Ceará. In. **XI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, 2013, Foz do Iguaçu, XI ENABER, 2013, p. 1-17.

SILVA, Yara Duque. **Incentivos educacionais a nível governamental funcionam?** Uma análise da Lei da Cota Parte cearense. Dissertação (Mestrado). Insper, Mestrado Profissional em Políticas Públicas. São Paulo, 2021. 73f.

VIEIRA, Sofia Lerche; PLANK, David Nathan; VIDAL, Eloisa Maia. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 44, n. 4, 2019, p. 1-24.

"WHAT a Brazilian state can teach the world about education". **The Economist**, publicado em 18 de dezembro de 2021. Disponível em < <https://www.economist.com/the-americas/2021/12/18/what-a-brazilian-state-can-teach-the-world-about-education> >. Acesso em 13 de janeiro de 2022.