

## OS REFLEXOS DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NOS REPASSES DA COTA-PARTE DO ICMS AOS MUNICÍPIOS CEARENSES

José Marques Batista <sup>1</sup>

Ana Gardennya Linard Sório Oliveira <sup>2</sup>

Vivian Silva Rodrigues Vidal <sup>3</sup>

Ana Paula de Sousa Lima <sup>4</sup>

Wagner Bandeira Andriola <sup>5</sup>

### RESUMO

Este texto procura mostrar a importância da avaliação educacional na política estadual de repasses da cota-parte do ICMS aos municípios do Ceará, no ano de 2017. Para tanto, foi realizada uma análise dos mecanismos de transferências dos recursos oriundos dos repasses referente aos 25% do ICMS, buscando identificar os municípios que mais se beneficiaram com a nova forma de repartição. Neste estudo, nos baseamos na literatura que trata sobre avaliação educacional e transferências intergovernamentais, quais os critérios legais o Ceará faz uso para articular essa política. Atualmente, esta política de repasses da cota-parte do ICMS tem se mostrado muito eficaz, no sentido de tornar a distribuição dos repasses financeiros mais equitativos entre os municípios. É possível perceber através do estudo que a avaliação educacional no Ceará tem sido de suma importância para subsidiar as transferências dos recursos aos 184 municípios, dessa forma, os municípios que não encarar com seriedade a política educacional municipal, será responsabilizado por meio dos repasses financeiros dos 25% da cota-parte do ICMS, onde 18% é referente ao desempenho educacional calculado através do Índice de Qualidade Educacional (IQE).

**Palavras-chave:** Avaliação educacional, Transferências intergovernamentais, Índice de Qualidade Educacional – IQE, Cota-parte do ICMS.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Avaliação Educacional pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Ceará (UFC). Pesquisador associado do projeto “Implementação de políticas educacionais e equidade em contexto de vulnerabilidade social”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP 18/11257-6, josebatistama@gmail.com;

<sup>2</sup> Mestre em Eletromagnetismo Aplicado pela UFC, Ana.gardennya@gmail.com;

<sup>3</sup> Graduada do Curso Letras da Universidade Federal do Ceará - UFC, pós-graduada em Língua Portuguesa e Literatura Brasileira pela Universidade Cândido Mendes - UCAM, vivian.rodrigues8@gmail.com;

<sup>4</sup> Mestranda em Educação e graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Ceará, anapaula.eadifce@gmail.com;

<sup>5</sup> Graduado em Psicologia (UFPb); Especialista (lato sensu) em Psicometria (Universidade de Brasília -UnB); Mestre em Psicologia Social e do Trabalho (UnB); Doutor em Filosofia e Ciências da Educação (Universidad Complutense de Madrid -Spain); Pesquisador do CNPq (Nível 1D); Professor Titular da Universidade Federal do Ceará (UFC), w\_andriola@yahoo.com;

## INTRODUÇÃO

A busca por melhores indicadores de aprendizagem tem sido a meta daqueles que se preocupam com a qualidade da escola pública e para tanto, os gestores tem procurado estratégias para alcançar os resultados almejados.

Os administradores públicos, os gestores, os políticos e os diretores escolares, por exemplo, mostram-se interessados por um instrumento que lhes permita destacar, de modo sintético, o mais relevante de seu campo de atuação e oriente-os, assim, na tomada de decisões (ANDRIOLA; ARAÚJO, 2016).

Dentro do propósito de mensurar a qualidade da educação pública, a avaliação externa padronizada e de larga escala vem cada vez mais ganhando corpo e como exemplo existe a Prova Brasil realizada pelo Ministério da Educação, esta avaliação serve para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, outro importante fator foi a estruturação dos Sistemas Estaduais de Avaliação, onde o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará-SPAECE, institucionalizado através da portaria nº 101/2000.

No ano 2000, a passagem para o novo milênio, marcada por uma forte carga de simbologismos, representa uma nova era para o sistema de avaliação cearense, com sua institucionalização através da Portaria Nº 101/00, passando a denominar-se oficialmente Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) (LIMA 2007, p. 136).

A década de 70 apresentou, igualmente, interesse, ainda que teórico, na área da avaliação de programas, com a tentativa de disseminação do modelo CIPP – contexto, input, processo e produto – desenvolvido por Daniel Stufflebeam e Egon Guba (VIANNA 2014, p. 28).

A avaliação educacional, como atividade científica, somente surge na década de 40, com os trabalhos de Ralph W. Tyler, e desenvolvem-se no período de 1960, graças, sobretudo, às contribuições de Lee J. Cronbach, Michael Scriven e Robert E. Stake, entre outros VIANNA (2014, p. 76).

Para Cronbach apud Viana (2000, p. 75), é de opinião de que a avaliação tem uma função política. Desse modo, as reações aos dados da avaliação têm uma motivação política.

Corroborando com tal pensamento, Guba e Lincoln (2011, p. 43), todo ato de avaliação se torna um ato político. Aliás, todo ato de investigação, seja ele avaliação, pesquisa ou análise de políticas, torna-se um ato político neste sentido.

O Ceará é um dos estados pioneiro em avaliar de forma sistemática os alunos da rede pública, o SPAECE foi instituído em 1990, mas foi institucionalizado através de portaria somente em 2000. O escopo da avaliação do SPAECE foi sendo modificado ao longo deste tempo, a partir de 2007, o referido sistema se tornou mais robusto, avaliando de forma censitária os alunos matriculados no 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental.

Neste momento os resultados desta avaliação passam a obter um novo significado, isso porque tais resultados agora fazem parte de uma política mais rebuscada, passando de uma avaliação de low-stakes para uma avaliação de high-stakes.

O ano de 2007, foi um ano de muitas mudanças na arquitetura da política educacional brasileira, “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” instituído através do decreto 6094/07. O referido decreto força um regime de colaboração entre os entes federados, o objetivo é a mobilização por uma educação básica de qualidade.

Para Saviani (2009, p. 5), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC.

O decreto 6094/07, criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, o referido indicador foi criado para aferir a qualidade da educação no âmbito da educação básica. Além do IDEB, o decreto também instituiu o Plano de Ações Articuladas – PAR.

Em 2007, o Governador Cid Gomes através da Secretaria da Educação – SEDUC, lança o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, o PAIC é uma política de cooperação entre o Governo do Estado e os municípios do Ceará, cujo objetivo é apoiar a alfabetização dos alunos das redes públicas de ensino até os sete anos de idade.

O Programa traz dois mecanismos de muito impacto, onde o resultado do sistema de avaliação serve de parâmetro para a vinculação da distribuição do ICMS aos municípios, de forma similar acontece com o Prêmio Escola Nota Dez. São duas políticas de transferências intergovernamentais de receitas que proporciona aos municípios aumentarem seus rendimentos de forma bastante expressiva.

Para tanto, o governo desenvolveu uma metodologia de repasses dos recursos financeiros atrelada aos indicadores educacionais, e tem sido usada, no Ceará, desde 2009, como forma de aprimorar cada vez mais a política educacional e a redistribuição das transferências do ICMS. Este modelo é conhecido na gestão pública como “competição administrada”. A competição administrada é um tipo de controle da Administração Pública,

verificado pela criação e pelo incentivo de uma pluralidade de prestadores de serviços públicos, de modo a criar uma concorrência entre estes, o que favorece a melhoria da qualidade e a busca da eficiência (ABRUCIO, 2006).

Este modelo tem garantido bons resultados no extrato da população a qual a política foi direcionada, tendo em vista que, segundo Batista e Lima (2011), no cenário nacional, para esta etapa, o estado do Ceará é o terceiro que mais aumentou o IDEB - Índice da Educação Básica de 2007 para 2009, bem como é o sexto que mais cresceu nas metas projetadas.

Ao longo destes dez anos passados, o programa passou por algumas modificações que contribuíram de modo significativo para que se conquistassem os resultados atuais. Tais modificações tornaram mais evidentes o desejo do estado de continuar com o foco no bom andamento do programa, e também para que houvesse um aumento da participação dos municípios na provisão da política.

Observa-se, logo no segundo ano de PAIC, que há uma grande variedade de atuação e alguns outros incentivos entraram em pauta. Uma ideia excelente dos atores foi a criação de um mecanismo de indução financeira atrelada à espinha dorsal do programa, que é a alfabetização. Essa ação fez com que o programa se tornasse cada vez mais prioritário na agenda dos gestores educacionais das redes municipais. Neste momento, foram alteradas as regras de distribuição da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) por meio do Decreto nº 29.306, de 05/06/2008, de modo que sua distribuição ficou vinculada a indicadores municipais, especialmente ao Índice de Qualidade Educacional (IQE) que corresponde à taxa significativa de 72% do montante repassado aos municípios.

Outro mecanismo desenvolvido, que segue perfeitamente nessa mesma linha, foi o Prêmio Escola Nota Dez, instituído em 2009, por meio da Lei nº 14.371, de 19/06/2009. O prêmio é destinado às 150 escolas públicas que obtiverem os melhores resultados de alfabetização, medidos pelo Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização (IDE-Alfa). Esta é uma primeira versão do Prêmio que, em 2011, passou também a premiar as melhores escolas do 5º ano e, em 2015, as melhores do 9º ano.

Dos mecanismos de incentivos financeiros, o presente artigo debruçar-se-á sobre a análise do repasse dos 25% referentes à cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) da educação. O índice de qualidade educacional representa 18%, é formado pela taxa de aprovação dos alunos do primeiro ao quinto ano do Ensino Fundamental, pela média municipal de proficiência obtida pelos alunos do segundo ano e quinto ano além da taxa de participação dos alunos avaliados.

O presente estudo propõe-se a apresentar, da forma mais didática possível, como ocorrem estes repasses, de modo que o leitor compreenda, com mais clareza, as variáveis envolvidas nos cálculos. Mostraremos também, como os resultados educacionais de um determinado ano serão colhidos financeiramente, em determinado espaço de tempo, isso facilitará a compreensão dos gestores públicos interessados nessa “fatia do bolo”. O referido estudo trará à vitrine o comportamento dos municípios de pequeno porte, frente aos municípios de grande porte, já que há uma disparidade nos valores barganhados, observa-se, no estudo, municípios com menos de 10 mil habitantes “comendo uma fatia do bolo” maior do que municípios com mais de 200 mil habitantes.

## **METODOLOGIA**

A metodologia desse estudo buscará respostas ao problema de pesquisa através de análises exploratórias, procurando evidenciar como o desempenho dos municípios na avaliação do SPAECE no 2º e 5º ano impacta nos repasses da cota-parte do ICMS de cada município.

Para o desenvolvimento da referida pesquisa lançar-se-á mão de quatro índices, além do IQE, que é a mola mestra do estudo, também fará uso do IQS, IQM e VAF, a composição destes índices retratará as mudanças ocorridas nos municípios depois do novo mecanismo de repasses da cota-parte do ICMS.

O IQE, IQS, IQM e o VAF, são índices que servirá de base para as análises, será através do IQE que procurar-se-á evidenciar o impacto financeiro das transferências via cota-parte aos municípios com bons resultados na avaliação do Spaece 2º ano Alfa e 5º ano Língua Portuguesa e Matemática, para se obter um entendimento mais claro do impacto de tal política, os valores referentes aos quatro índices serão cruzados com o objetivo de trazer à luz o real impacto dos 18% referentes à educação no montante dos 25% da cota-parte.

Inicialmente serão trazidas para as análises algumas estatísticas, com o objetivo de descrever, comparar e selecionar quais municípios serão contemplados no delineamento do estudo.

## **DESENVOLVIMENTO**

O ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços é dividido em duas partes, a menor (25%) representa a cota-parte dos municípios, sua distribuição é feita mediante critérios definidos por cada Estado, e a maior (75%) é baseada no Valor Adicionado Fiscal (VAF). Até o ano de 2008, os 25% do ICMS eram divididos em três partes: 12,5% eram relativos à proporção dos gastos em educação sobre a receita municipal; 7,5% eram,



distribuídos equitativamente a todos os municípios; e 5% eram distribuídos, proporcionalmente, de acordo com a população de cada município, conforme lei de nº 12.612/1996.

Diante da mudança na Lei de nº 12.612/1996 para a Lei de nº 14.023/2007, a distribuição dos 25% passou a ser calculada em função de três índices: o IQE – Índice de Qualidade Educacional, que responde por 18% da composição do repasse; o IQS – Índice de Qualidade da Saúde, que responde por 5% e o IQM – Índice de Qualidade do Meio Ambiente, com 2%.

Para um melhor entendimento, os 18% ficam assim distribuídos, 37,5% tendo como base de cálculo os resultados do Spaece Alfa, que leva em consideração a média de proficiência, a proporção de alunos avaliados e o fator de universalização do aprendizado que, por sua vez, leva em conta os percentuais de alunos distribuídos nos dois níveis mais baixos de proficiência do Spaece, ou seja, não alfabetizado e alfabetização incompleta e, no nível mais alto da escala, que é o desejável, 12,5% é referente à melhoria no desempenho acadêmico dos alunos, de um ano letivo para o outro, e 5% é a taxa de aprovação nos anos iniciais.

No 5º ano, os pesos ficaram assim distribuídos, 11,25% calculados através dos resultados da média transformada, do município, em Língua Portuguesa, 11,25% calculados através dos resultados da média transformada, do município, em Matemática. A média transformada é a média de proficiência multiplicada pelo fator de universalização do aprendizado, multiplicado pela taxa de participação, 11,25% calculados através dos resultados da evolução da média transformada comparada, do município, em Língua Portuguesa, ou seja, é referente à melhoria no desempenho acadêmico dos alunos, no ano anterior, em Língua Portuguesa e 11,25% calculados através dos resultados da evolução da média transformada comparada, do município, em Matemática, ou seja, é referente à melhoria no desempenho acadêmico dos alunos, no ano anterior, em Matemática.

No decreto de nº 29.306/2008 não existia o critério do fator de universalização do aprendizado, era usado o desvio padrão nas médias de proficiência dos alunos. O peso anterior do 2º ano era de 66,67%, 26,67% no 5º ano e 6,67% era a taxa de aprovação nos anos iniciais.

A ponderação do 2º ano foi reduzida de 66,67% para 50%, enquanto a do 5º ano aumentou de 26,67% para 45%, o novo método é mais intuitivo, pois relacionou os resultados ao fator de universalização do aprendizado.

É interessante observar, que a variável populacional continua sem nenhuma influência, isso mostra que através do IQE os municípios menores poderão, inclusive, receber parcelas do

rateio da cota-parte do ICMS muito superior aos municípios de grande porte, como será mostrado adiante de forma mais didática, assim como, também veremos que os resultados do Spaece de um determinado ano, só será colhido financeiramente após dois anos.

O IQE é influenciado pela média geral de proficiência que o município atinge e pelo percentual de alunos que são avaliados pelo Spaece-Alfa e pelo Spaece 5º ano, levando em conta o percentual de alunos nos níveis considerados “Não alfabetizado”, “Alfabetização incompleta” e “Desejável”, no Spaece Alfa. Nos níveis “Muito Crítico” e “Adequado” no Spaece 5º ano, tendo em vista a melhoria de todos esses fatores em relação ao ano anterior.

Assim, a média sofrerá redução caso o percentual de alunos “não avaliados” seja alto, bem como em função de elevada proporção de alunos nos dois intervalos de proficiência baixos “Não alfabetizados” e “Alfabetização incompleta”. Por outro lado, tanto o alto percentual de alunos avaliados, quanto o elevado nível “desejável” geram impacto positivo no IQE. Outro fator que influencia no IQE, diz respeito à melhoria efetiva do município em todos os itens, tendo em vista o incentivo maior e reforça, junto ao município, a necessidade de melhorar de forma mais equitativa.

No que se refere à realidade de distribuição do ICMS, podemos dizer que a política do Estado de Pernambuco assemelha-se à política do Estado do Ceará, onde o governo distribui 3% da receita do ICMS, tendo como base os resultados adquiridos no desempenho dos alunos (BROOKE; CUNHA, 2011).

Enquanto política de responsabilização, o Ceará implanta consequências altas (*highstakes*) para os municípios, de modo que o montante maior da distribuição do recurso, refere-se à educação com base no desempenho acadêmico dos alunos no 2º e 5º ano. Para além disso, incentiva uma mobilização dos governantes municipais em promover ações para melhorar os seus resultados. Do contrário, o município torna-se passível de perdas de suas receitas diante de resultados negativos mensurados no Spaece.

No que tange à influência da atual política de redistribuição da cota-parte do ICMS na educação municipal, objetivamos, neste artigo, escrutinar um pouco desta política de repasses, observando a consistência do modelo. A partir deste estudo, será possível obter indícios acerca da eficácia da política pública supracitada, contribuindo, assim, para a implementação de ajustes, com vistas ao seu aprimoramento, conforme a opinião de Andriola (1999).

Mostrar-se-á um pouco do atual contexto da política de repasse do ICMS, isso pode mudar a qualquer momento. Um novo decreto será publicado em breve, haja vista a publicação

da Lei de nº 15.922/2015 que agregará a este índice os resultados do Spaece 9º ano, conforme o inciso II do artigo 1º da referida Lei:

“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 ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede municipal em avaliações de aprendizagem. ”

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta sessão, iniciaremos com uma contextualização dos três índices que compõem o percentual atual de 25% dos repasses da cota-parte do ICMS aos municípios, isto é, o IQE baseia-se em indicadores de fluxo nos anos iniciais e no desempenho acadêmico, dos alunos do 2º ano alfa Língua Portuguesa, e do 5º ano Língua Portuguesa e Matemática, esse detalhe é justificado pelo fato de que ainda enfrentamos grandes desafios nesta etapa de ensino, visto que o Programa Alfabetização na Idade Certa surge, exatamente, com o objetivo de sanar essa lacuna.

O Índice de Qualidade da Saúde fundamenta-se em indicadores de fluxo e estoque da qualidade da saúde. Com o objetivo de direcionar o resultado esperado da gestão da saúde dos municípios, utilizou-se a Taxa de Mortalidade Infantil como indicador das condições e políticas na área da saúde de cada município. Essa variável também é de constante verificação pelo governo estadual, federal e organizações internacionais (HOLANDA et al., 2007).

A variável de qualidade do meio ambiente é baseada na existência de aterros sanitários nos municípios que sejam aprovados por órgão competente. Assim, para um determinado ano, o Índice de Qualidade do Meio Ambiente de um município pode assumir os seguintes valores:

- IQM é igual a 1 se existe, no município “i”, Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos, aprovado pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente/SEMACE;



- IQM é igual a 0 se não existe, no município “i”, Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos, aprovado pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente/SEMACE (HOLANDA et al., 2007).

Quanto aos repasses referentes aos resultados do Spaece, a edição de 2016, que é a última edição divulgada, servirá de base para os repasses de 2018. Os resultados foram divulgados no dia 22 de junho e, a partir dessa divulgação, o IPECE calculou o IQE, levando em consideração também os resultados do Spaece do ano de 2015, para poder observar a evolução de um ano para o outro.

O IQE 2017, calculado a partir dos resultados do Spaece 2016 e 2015, será a base para os repasses financeiro do ano de 2018, esta forma de cálculo, considerando a evolução de um ano para o outro, ou seja, os resultados do Spaece de 2016 só será colhido financeiramente após dois anos subsequentes, isto é, em 2018. Um detalhe importante desta política de repasses da cota-parte do ICMS, é que uma gestão municipal de quatro anos só colherá os resultados financeiros, dependendo única e exclusivamente de sua gestão, no último ano de governo, conforme demonstrado no quadro abaixo.

**QUADRO 01:** Ano dos repasses financeiros aos municípios, ano de referência do IQE e ano da edição do Spaece para o cálculo dos 18% referente ao IQE.

Ano dos Repasses Financeiros	Ano do IQE	Ano do Spaece	Descrição
2017	2016	2015	Os repasses de 2017, com base no IQE 2016, que é calculado a partir dos resultados do Spaece 2015/2014.
2018	2017	2016	Os repasses de 2018, com base no IQE 2017, que é calculado a partir dos resultados do Spaece 2016/2015.
2019	2018	2017	Os repasses de 2019, com base no IQE 2018, que é calculado a partir dos resultados do Spaece 2017/2016.
2020	2019	2018	Os repasses de 2020, com base no IQE 2019, que é calculado a partir dos resultados do Spaece 2018/2017.

Fonte: elaborado pelos autores

Através do quadro 1, é possível perceber com mais nitidez o que já foi explicitado no parágrafo anterior, a atual gestão municipal, que se iniciou em 2017, só terá realmente os repasses da cota-parte do ICMS, dependente única e exclusivamente do último ano de sua gestão, ou seja, em 2020. Vejamos que os repasses do ano de 2017 dependem dos resultados de 2014 e 2015. Para os repasses do ano de 2018, depende-se dos resultados de 2015 e 2016. Para os repasses do ano de 2019, depende-se dos resultados de 2016 e 2017. Para os repasses do ano de 2020, depende-se dos resultados de 2017 e 2018.

Vejamos que, no ano de 2020, é que as gestões dos atuais prefeitos colherão os repasses financeiros da cota-parte, dependendo somente dos esforços de sua gestão. Por isso, se faz necessária uma boa gestão, para que o próximo prefeito possa também dar continuidade. É um ponto ainda relevante, se o atual prefeito pretende uma reeleição, é um motivo a mais para manter uma gestão eficaz e colher os frutos nela plantados.

No quadro 02, é visível a importância do repasse dos 18% referentes ao IQE, principalmente para os municípios pequenos e de baixa receita. Vejamos o caso de Ererê, município com uma população estimada para 2017, de apenas 7.163 habitantes (IBGE, população estimada de 2015). O referido município teve em 2017 a maior dependência do IQE. A administração municipal recebeu R\$ 3.382.666,09 referente à Cota-Parte do ICMS em 2017, dos quais R\$ 3.114.178,15 milhões são referentes aos 18% do IQE, cerca de 92,1% do total.

No quadro 02 tem-se a relação dos dez municípios que mais dependem do IQE para sua sustentabilidade financeira, isso mostra o quanto os gestores desses municípios necessitam cada vez mais se esmerar para terem resultados expressivos no desempenho acadêmico dos seus alunos do 2º ano Alfa e 5º ano avaliados pelo SPAECE.

**QUADRO 02:** Relação dos 10 municípios com os maiores percentuais de arrecadação no ano de 2017, através do IQE.

MUNICÍPIO	% VAF	% IQE	% IQS	% IQM
Ererê	4,4	92,1	3,6	0,0
Baixio	3,2	87,8	8,9	0,0
Ararendá	4,1	85,0	10,9	0,0
Pacujá	2,7	84,5	12,8	0,0
Abaiara	4,0	84,3	11,7	0,0

Pires Ferreira	1,4	84,3	14,3	0,0
Jati	4,5	83,7	11,8	0,0
Martinópolis	4,4	83,2	12,4	0,0
Cariré	6,1	82,5	9,7	1,6
Potiretama	3,7	82,3	13,9	0,0

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados divulgados pelo IPECE<sup>6</sup> e SEFAZ<sup>7</sup>

O quadro acima mostra o percentual que cada município arrecada nas três frentes que compõem os 100% da receita de ICMS repassados aos municípios, onde 75% dos repasses é VAF, 18% do IQE, 5% do IQS e 2% do IQM.

**QUADRO 03:** Relação dos 16 municípios que menos arrecadaram no ano de 2017, através da cota-parte do ICMS (IQE) em percentual.

MUNICÍPIO	% VAF	% IQE	% IQS	% IQM
Fortaleza	99,6	0,2	0,1	0,1
Maracanaú	98,6	0,8	0,4	0,3
Caucaia	97,0	1,3	0,9	0,8
Aquiraz	96,0	2,3	1,5	0,2
Juazeiro do Norte	95,4	2,4	1,4	0,8
São Gonçalo do Amarante	94,1	4,2	1,3	0,4
Pacatuba	92,6	4,4	2,1	0,9
Sobral	93,7	4,5	0,8	1,0
Eusébio	93,0	4,9	1,3	0,9
Horizonte	90,8	6,5	2,2	0,6
Crato	86,5	6,8	3,5	3,3
Aracati	88,5	7,7	2,4	1,4
Iguatu	86,2	8,1	4,5	1,2
Maranguape	87,7	8,2	3,2	0,9
Morada Nova	81,2	8,8	5,3	4,8
Pacajus	84,2	9,6	4,1	2,1

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados divulgados pelo IPECE e SEFAZ

No quadro 03, observa-se a relação dos dezesseis municípios em que os repasses referentes ao IQE não equivalem a 10% da receita total arrecadada através da cota-parte do ICMS. Nesta condição, temos dezesseis municípios, são aqueles que o VAF representa um valor

<sup>6</sup> Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

<sup>7</sup> Secretaria da Fazenda do Ceará

considerável, ou seja, todos acima de 80%. Esta tabela se contrapõe à anterior, na qual o IQE dos 10 municípios representa mais de 80% de toda receita da cota-parte do ICMS, isso se torna muito claro ao observar as duas tabelas, contrapondo municípios dentro da mesma política, ambos recebendo o mesmo tratamento do Estado, mas com resultados muito distintos.

No quadro 04 encontra-se um resumo do valor referente aos 18% do IQE repassados aos 184 municípios cearenses, o quadro mostra além do valor máximo e do valor mínimo também o valor total e a média do valor total, a variação entre o município que rateou o maior valor, ou seja, o município que teve o melhor resultado no Spaece e o de menor valor, ou seja, o de menor resultado é muito alto.

**QUADRO 04:** Quadro resumo dos 18% do IQE repassados aos 184 municípios no ano de 2017, contendo média, mínimo, máximo, soma e total de municípios.

<b>IQE (18%)</b>	
Média	R\$ 2.633.588,17
Mínimo	R\$ 983.518,69
Máximo	R\$ 5.678.132,05
Soma	R\$ 484.580.222,59
Contagem	184

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados divulgados pelo IPECE e SEFAZ

O quadro mostra que a média dos valores é de R\$ 2.633.588,17, essa informação quer dizer que se o valor total fosse rateado por igual entre os 184 municípios, cada um deles rateava o valor da média, no entanto, como os valores são repassados aos municípios conforme o desempenho de cada município na avaliação do SPAECE, tem municípios que arrecadam valores muito altos e outros que arrecadam valores muito baixos, o aumento ou não desses valores vai depender do desempenho acadêmico dos alunos de cada município.

No caso do Ceará, diferentemente de todos os estados brasileiros, houve uma supervalorização que foi dada à política pública de educação como critério de rateio. O IQE corresponde a 72% do total de recursos do ICMS arrecadados pelo estado que podem ser distribuídos aos municípios (18% do total de 25% da cota-parte), a educação também aparece como critério para divisão do ICMS apenas nos estados de Minas Gerais e Pernambuco (com peso de 2% em ambos) e no Amapá (com peso de 2,6%) (BRANDÃO, 2014).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por meio das informações explicitadas nesse estudo, abordando uma temática sobre a qual, sabemos, não existe vasta literatura, buscamos contextualizar, historicamente, a

metodologia de repasses dos recursos financeiros, atrelada aos indicadores educacionais, e como tem sido utilizada, especialmente no estado do Ceará.

Objetivamos tornar, não apenas aclarado, mas acessível a todos os públicos, independente da área de atuação profissional, o que aqui apresentamos. É importante salientar que, o conhecimento de como ocorre a utilização dos dados, e por meio de quais indicadores são compostos os índices, a partir dos quais são gerados os repasses e a que período cronológico exatamente os indicadores atrelados aos valores se referem, os gestores municipais, de posse deste conhecimento viabiliza reais possibilidades de interferência mais centradas na melhoria dos indicadores educacionais.

Sem dúvidas, este estudo dará mais substância ao trabalho dos gestores municipais, ao se apropriarem do detalhamento destes dados, terão mais estímulos no que concerne a planejar estratégias para aprimorarem suas ações, melhorando os indicadores educacionais, se beneficiando ainda mais dessa política de repasses financeiros atrelados aos resultados do desempenho acadêmico do alunado.

Esperamos que, partindo desse 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.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Responsabilização pela competição administrada. In: Responsabilização na Administração Pública, coords. Luiz Carlos Bresser-Pereira e Nuria Cunill, São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Evaluación: la vía para la calidad educativa. Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 7, n. 25, p. 355-368, 1999.

Andriola, W. B. ; ARAÚJO, A. C. . Relevância do uso de indicadores de gestão para a autoavaliação e o planejamento estratégico de Instituições de Ensino Superior (IES). Meta: Avaliação, v. 8, p. 515, 2016.

BATISTA, José Marques e LIMA, Alessio Costa. Análise da educação pública do Ceará a luz dos resultados do índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB 2009. In: Anais da VI Reunião da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (ABAVE). Avaliação e o Direito à Qualidade da Educação – 31 de agosto a 02 de setembro de 2011. Fortaleza: ABAVE, 2011. Disponível em <  
[http://www.abave.org.br/adm/pdf\\_upload/25SETEMBRO201119.12.47298.pdf](http://www.abave.org.br/adm/pdf_upload/25SETEMBRO201119.12.47298.pdf) >

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



87 f. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

BROOKE, N. e CUNHA, M. A. A. A avaliação externa como instrumento de gestão educacional nos estados. Estudos & Pesquisas Educacionais – Fundação Victor Civita, v. 2, p. 3-64, 2011.

CEARÁ. Decreto Nº 29.306, de 05 de junho de 2008. Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencente aos municípios, na forma da Lei Nº 12.612, de 07 de agosto de 1996, alterada pela Lei Nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo Estadual, Ceará, 06 jun. 2008.

CEARÁ. Decreto Nº 29.881, de 31 de agosto de 2009. Adequa a metodologia para cálculo do Índice Municipal de Qualidade Educacional, IQE, à Lei Nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, bem como aperfeiçoa a metodologia para cálculo da participação que caberá a cada município em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente, IQM. **Diário Oficial do Estado**. Poder Executivo Estadual, Ceará, 31 ago. 2009.

CEARÁ. Lei Nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007. Modifica dispositivos da Lei nº. 12.612, de 7 de agosto de 1996, que 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. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo Estadual, Ceará, 17 dez. 2007.

CEARÁ. Portaria Nº 641, de 19 de dezembro de 2016. DIVULGA O VALOR ADICIONADO E OS ÍNDICES PERCENTUAIS DEFINITIVOS PARA FINS DE DISTRIBUIÇÃO DA PARCELA DE 25% (VINTE E CINCO POR CENTO) DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS DOS MUNICÍPIOS CEARENSES PARA O EXERCÍCIO DE 2017. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo Estadual, Ceará, 19 dez. 2016.

GUBA, E. & LINCOLN, Y. (2011). Avaliação de Quarta Geração. Campinas: Editora Unicamp.

Holanda, Marcos C.; Barbosa, Marcelo P.; Costa, Leandro O.; Nogueira, Cláudio A. G. Proposta de mudança no rateio da cota parte do ICMS entre os Municípios cearenses. Texto para Discussão, n. 51, IPECE, 2007.

LIMA, Alessio Costa. O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace) como expressão da política pública de avaliação educacional do estado. 248 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, 2007.

SAVIANI, Dermeval. PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009

VIANA, H. M. Avaliação educacional: teoria, planejamento, modelos. São Paulo: Ibrasa, 2000.

VIANA, H. M. contribuições de Heraldo Vianna para a Avaliação Educacional. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 25, n. 60, p. 7-11, n. especial, dez. 2014.