

## **Incentivos financeiros à educação pública: repasses da cota parte do ICMS e resultados escolares de municipalidades cearenses**

***Financial incentives for public education: ICMS share transfers and school results in Ceará municipalities***

***Incentivos financieros para la educación pública:  
transferencias del ICMS y resultados escolares  
de los municipios de Ceará***

**José Marques Batista**

Associação Bem Comum, Fortaleza/CE – Brasil

**Wagner Bandeira Andriola**

Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza/CE – Brasil

### **Resumo**

Descrevem-se os mecanismos de incentivos financeiros implementados no Ceará para aprimorar a qualidade da educação pública, dentre os quais a Cota-Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que vincula repasses financeiros ao desempenho escolar, e sua associação com os resultados obtidos pelos sistemas educacionais das municipalidades. Essa inovadora política pública estimulou a cooperação técnica e pedagógica entre os municípios; promoveu a elevação dos índices de qualidade educacional, especialmente no ensino fundamental; fortaleceu a relevância do estado no financiamento da educação pública, no compromisso com os resultados escolares e na noção de *accountability*. A experiência cearense pode servir como referência para os demais estados federativos, pois demonstra que políticas de incentivo financeiro à educação pública contribuem com a equidade educacional, fortalecem a qualidade escolar, aquilatam as aprendizagens e promovem o uso racional dos resultados de avaliações externas.

**Palavras-chave:** políticas públicas, financiamento da educação básica, avaliação de políticas públicas.

### **Abstract**

The aim was to describe the financial incentive mechanisms implemented in Ceará to improve the quality of public education, notably the Share of the Tax on Circulation of Goods and Services (ICMS), which links financial transfers to school performance and its association with the results achieved by the various municipal education systems. This innovative education policy stimulated technical and pedagogical cooperation between

municipalities; promoted the improvement of educational quality indices in Ceará, especially in elementary education; strengthened the state's relevance in financing public education, its commitment to school results, and the notion of accountability. This Ceará experience serves as a national benchmark for other states, as it demonstrates that financial incentive policies for public education contribute to the strengthening of school quality and student learnings, and the promotion of equity across the various municipal education systems.

**Keywords:** public policies, basic education financing, public policy evaluation.

## Resumen

Este artículo describe los mecanismos de incentivos financieros implementados en Ceará para mejorar la calidad de la educación pública, entre ellos el ICMS (Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios), que vincula las transferencias financieras al desempeño escolar y su asociación con los resultados obtenidos por los distintos sistemas educativos municipales. Esta innovadora política pública impulsó la cooperación técnica y pedagógica entre los municipios; promovió la mejora de los índices de la calidad educativa en Ceará, especialmente en la educación primaria; fortaleció el rol del estado en el financiamiento de la educación pública, su compromiso con los resultados escolares y el concepto de rendición de cuentas (*accountability*). Esta experiencia de Ceará puede servir de referencia para otros estados, ya que demuestra que las políticas de incentivos financieros a la educación pública contribuyen a la equidad de los diversos sistemas educativos municipales, fortalecen la calidad de las escuelas, valoran los aprendizajes y promueven aún más el uso racional de los resultados de las evaluaciones externas.

**Palabras clave:** políticas públicas, financiamiento de la educación básica, evaluación de políticas públicas.

## 1. Introdução

Na maioria dos chamados países em desenvolvimento, parte substantiva das despesas públicas de entes subnacionais são financiadas por transferências intergovernamentais, correspondendo, em média, a aproximadamente 60% do total da necessidade de financiamento (Broadway; Shah, 2007). Esses entes passaram a adotar medidas de incentivo fiscal baseadas em resultados, como forma de incentivar a melhor aplicação dos recursos públicos nas políticas, concebidas como instrumentos para garantir os direitos fundamentais das populações (Cruz; Ribeiro; Batista, 2022). Esse fato originou uma nova modalidade de transferência intergovernamental: **a transferência de recursos baseada em resultados.**

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

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

resultados que se quer alcançar. Há, portanto, várias alternativas de intervenção que podem ser consideradas na produção dos resultados esperados. Os recursos são, em geral, autorizados e distribuídos por critérios demográficos sobre os potenciais destinatários da política em vez de por considerações sobre a estrutura de gastos proposta em projetos submetidos para receber financiamento. A eficácia da estratégia de intervenção proposta e sua implementação é colocada à prova, mais do que o tipo de gasto produzido pela transferência.

Essas medidas retiram o foco do excesso de processos sem resultado e se voltam à análise do valor social produzido pelas políticas que são incentivadas com recursos públicos. Os principais objetivos das políticas públicas passam a ser os resultados; o objetivo dos agentes públicos passa a ser a sua mensuração, de forma a garantir o recebimento das transferências; outro objetivo é a avaliação dessas políticas públicas, com o fito de as manter e/ou as aperfeiçoar (Andriola, 1999; Faria; Sanches, 2022).

No Brasil, cujas assimetrias regionais são muitas, as transferências intergovernamentais têm constituído importante mecanismo para a garantia de receitas para a maioria dos municípios brasileiros (Shirasu; Irffi; Petterini, 2013). A proposta de vinculação de recursos à educação, por exemplo, já era discutida na década de 1920, desde a Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no Rio de Janeiro em 1921, por convocação do Ministério da Justiça (ainda não fora criado o Ministério da Educação). Ali, traçou-se um programa de cooperação entre a União e os estados-membros, pelo qual esses deveriam aplicar 10% de suas receitas na instrução primária (Sena, 2002). Nesse campo, os arranjos de transferências intergovernamentais, combinam transferências constitucionais, legais e voluntárias.

Atualmente, a mais conhecida política de redistribuição de recursos para a educação é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação (Fundeb), convertido em instrumento permanente de financiamento da educação pública pela Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Com base nesse exemplo políticas públicas baseadas em repasses foram surgindo, usando a arrecadação fiscal dos entes federativos, de tributos como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Com isso, vários modelos de distribuição da arrecadação fiscal foram propostos para suprir as necessidades básicas de saúde e educação, possibilitando ao gestor público livrar-se de amarras impostas pela própria legislação que dificultam a administração de recursos (Batista *et al.*, 2019; Batista, 2020).

Esse movimento introduziu no seio da administração pública o viés de basear as decisões estratégicas em modelos teóricos, fundamentados na metodologia científica e em indícios válidos da realidade (dados e indicadores), sintetizados nos princípios inaugurados pela moderna concepção de avaliação, oriunda das ideias de Ralph Winfred Tyler no início dos anos 1930 (Andriola; Araújo, 2015).

Nessa esteira, o uso da avaliação se alastrou pelos sistemas educacionais dos países mais desenvolvidos, influenciando, em decorrência, aqueles em vias de desenvolvimento, como o Brasil (Andriola, 2008). Outra área impactada foi a de políticas públicas, que incorporou de modo muito profundo os princípios basilares e as metodologias da avaliação, induzindo o desenvolvimento de estudos pautados nos resultados e na detecção dos impactos sociais, educacionais e econômicos de programas, projetos e ações de menor monta, componentes de políticas públicas (Andriola; Barrozo Filho, 2020; Andriola; Araújo, 2021; Maureira-Cabrera, 2023; Muniz *et al.*, 2024).

Dessa forma, desde meados de 1990, intensificou-se a demanda pela avaliação de sistemas educacionais, de instituições educacionais e de políticas públicas, rotulada como “movimento da ciência baseada em evidências”, padrão que, desde então, se alastrou globalmente (Merton, 1957; Faria; Sanches, 2022). No Brasil, o chamado Movimento das Políticas Públicas Baseadas em Evidências (Mppbe) ainda é incipiente, consoante Sandim e Machado (2020). Nesse sentido, o presente artigo pretende contribuir para o fortalecimento do Mppbe, brindando aos leitores informações acerca das políticas de transferência de recursos para o ensino fundamental do Ceará, destacando sua associação com os resultados educacionais municipais ao longo dos últimos anos. Trata-se de estudo de natureza descritiva, que compara, ao longo do tempo, as tendências ou o direcionamento geral de um conjunto de dados relativos, respectivamente, ao repasse de recursos do ICMS no estado do Ceará com dados relativos às médias de proficiência apuradas pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece).

Além desta Introdução, a próxima seção aborda a distribuição da cota-parte do ICMS e seus condicionamentos no estado do Ceará. Na sequência, a seção 3 do artigo coteja as tendências que podem ser verificadas nas transferências de recursos e nos resultados escolares do ensino fundamental do Ceará. As conclusões sintetizam a interpretação dos principais resultados obtidos.

## 2. Políticas de transferência de recursos para fortalecer a educação básica: o caso do Ceará

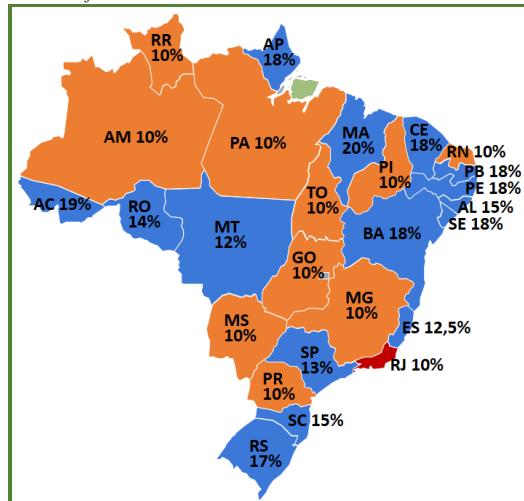
Ao longo das últimas décadas, o estado do Ceará experimentou dois modelos de legislação para aprimorar e fortalecer a educação pública, fundamentados na maior interação e cooperação entre o governo estadual e os governos municipais. Na primeira iniciativa, implementada em 1996, a distribuição da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) foi proporcional ao custeio do sistema educacional, o que induziu os gestores locais a adotar posturas mais proativas, ficando implícito, portanto, o pressuposto de que mais recursos ocasionariam melhorias na qualidade educacional dos sistemas municipais.

A segunda legislação, aprovada em 2007, condicionou as transferências da cota-parte do ICMS ao alcance de padrões de desempenho em avaliações externas, através do Spaece, seguindo a lógica da gestão baseada em resultados (Silva; Andriola, 2023).

No Brasil, os desenhos de distribuição do ICMS eram bastante variados entre as unidades da federação, com dois modelos principais: (i) os **tradicionais**, que utilizam critérios do Valor Adicionado Fiscal (VAF), um componente equitativo, e fatores demográficos ou territoriais; (ii) os **não tradicionais**, que incorporam indicadores sociais, econômicos, financeiros e/ou ambientais (Brandão, 2014).

A partir da Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020, que criou o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), as regras de distribuição de cota-parte mudaram, obrigando todos os estados a incluírem no mínimo 10% do chamado “ICMS Educacional”. Nesse âmbito, cumpre destacar a inovação e a relevância do presente estudo, pois se trata de uma ação científica pioneira que se debruçou sobre os efeitos desse novo modelo de financiamento estatal nos resultados educacionais, ao analisar o caso específico do Ceará. Nesse sentido, a nova configuração resultante da implementação da EC nº 108/2020 se encontra representada na Figura 1, na qual 54% dos estados brasileiros legislaram por um percentual superior ao mínimo constitucional de 10%.

Figura 1 – Percentual de distribuição do ICMS Educacional nos estados brasileiros



Fonte: Normativos estaduais sobre ICMS Educacional.

Legenda: Laranja valores máximos de 10%; Azul valores superiores a 10%; Vermelho, não regulamentado ainda.

Segundo o Artigo 158, parágrafo único e inciso II da EC nº 108/2020, a lei estadual deve determinar como será feita a distribuição de até 35% do valor da cota-parte do ICMS, observando-se, obrigatoriamente, a distribuição de no mínimo 10%, com base em indicadores de melhoria dos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando-se o nível socioeconômico do alunado.

A Tabela 1 apresenta o panorama das legislações estaduais voltadas à garantia da melhoria da aprendizagem do alunado, incorporando cor/raça e nível socioeconômico.

Tabela 1 – Classificação das normativas estaduais voltadas ao aprimoramento da aprendizagem do alunado

Unidade Federativa	Considera a evolução do nível de aprendizagem?	A evolução da aprendizagem incorpora raça/cor?	A evolução da aprendizagem incorpora ponderação socioeconômica?
AC, AM, PA, RO, AL, BA, CE, MA, PE, PI, RN, SE, MT, ES, PR, RS, SC	Sim	Não	Sim
MS, PB	Sim	Previsto na normativa, mas ausente na fórmula	Sim
MG	Previsto na normativa, mas ausente na fórmula	Previsto na normativa, mas ausente na fórmula	Sim
AP	Sim	Não	Não
RR	Previsto na normativa, mas ausente na fórmula	Não	Não
RJ	-	-	-

Fonte: Peres *et al.* (2024), com adaptação dos autores.

Nota: Até o momento, RJ não regulamentou a legislação do ICMS.

Observou-se que nenhum dos estados federativos brasileiros incorpora nas respectivas normativas a **raça/cor do alunado** como critério para averiguar a evolução ou aprimoramento da aprendizagem dos respectivos sistemas educacionais públicos. Tão somente Paraíba, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais já incorporaram às normativas essa variável, porém, ainda não a operacionalizaram nas respectivas fórmulas de cálculo do valor da cota-parte do ICMS a ser repassado às municipalidades.

Por outro lado, os estados de Minas Gerais e Roraima ainda não incorporaram aos respectivos modelos de cálculo da cota-parte do ICMS a variável **evolução do nível de aprendizagem do alunado**, embora já esteja prevista nas respectivas normativas. Por fim, Amapá e Roraima ainda não incorporaram às respectivas normativas a variável **nível socioeconômico do alunado**, tampouco houve a operacionalização desta nos respectivos modelos de cálculo da cota-parte do ICMS.

A Lei nº 14.023 do Ceará, aprovada em 2007, marcou nova fase de macropolíticas de educação no estado, com o abandono dos indicadores tradicionais de rateio e a adoção de bonificação das prefeituras que alcançassem resultados em três áreas estratégicas para o desenvolvimento estadual: ambiente, saúde e educação.

Para mensurar o desempenho educacional foi criado o Índice de Qualidade da Educação (IQE)<sup>1</sup>, uma média ponderada do Índice de Qualidade do Fundamental (IQF) e do Índice de Qualidade da Alfabetização (IQA), que tem participação. Por sua vez, esses indicadores consideram não só o desempenho relativo dos sistemas municipais nos exames padronizados empregados pelo Spaec, mas também sua consistência e evolução (Holanda *et al.*, 2007).

A transição para esse novo modelo promoveu a premiação da qualidade do serviço educacional prestado, ocasionando significativa redistribuição da receita entre as prefeituras (BATISTA *et al.*, 2019). Conforme Franca (2014), a mudança levou a uma convergência dos repasses *per capita* de ICMS aos municípios, com o incremento de receitas, mais célere entre aqueles que inicialmente tinham menos acesso a esses recursos. Na mesma linha, Nogueira

<sup>1</sup> Para detalhes técnicos de como se efetua o cálculo do IQE pode-se consultar o link: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2023/05/Apresentacao\\_Cota\\_Parte\\_ICMS\\_IQe\\_e\\_IQS\\_Mai2023.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2023/05/Apresentacao_Cota_Parte_ICMS_IQe_e_IQS_Mai2023.pdf). Acesso em: 10 set. 2025.

(2012) conclui que a nova lei possibilitou a elevação das transferências aos municípios menores, tornando a distribuição mais equitativa.

No Quadro 1 são apresentados os valores percentuais do IQE das municipalidades cearenses agrupados em quatro estratos populacionais, conforme a classificação adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a saber: no Estrato I, estão os municípios de até 20.000 habitantes; no Estrato II, estão os municípios que têm entre 20.000 e 50.000 habitantes; no Estrato III, estão os municípios que têm entre 50.000 e 100.000 habitantes; no Estrato IV, estão os municípios acima de 100.000 habitantes.

Quadro 1 – Valores percentuais do IQE dos municípios cearenses agrupados em quatro distintos estratos populacionais

Estrato Populacional	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Estrato I	50,3	46,2	48,5	45,5	46,2	46,2	46,2	48,1
Estrato II	35,1	36,1	35,3	37,1	37,6	37,6	37,6	36,5
Estrato III	11,1	13,7	12,3	13,5	12,7	12,7	12,7	11,8
Estrato IV	3,4	4,1	3,9	3,9	3,6	3,6	3,6	3,6

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ipece e Sefaz.

Observa-se que, no Estrato I, houve redução e estagnação de valores do IQE no período 2020 a 2023, em comparação a 2019, com incremento em 2024, em comparação com 2023; nos Estratos II e III, houve incremento e estagnação de valores no mesmo período, em comparação a 2019, com decréscimo em 2024, em comparação com 2023; no Estrato IV, houve incremento de valores em 2019 e 2020, em comparação a 2018, porém, com redução e estagnação de valores nos anos posteriores, até 2024.

Faz-se relevante destacar que a manutenção de um padrão com certa estabilidade na estimativa do IQE proporciona elementos confiáveis às gestões municipais, permitindo-lhes a efetivação de previsões orçamentárias para a execução de ações estratégicas nos sistemas educacionais, sobretudo no âmbito daqueles de menor porte, além de fortalecer o planejamento educacional de médio prazo (Andriola, 2009; Andriola, 2014).

Importa realçar que 18% do valor da cota-parte do ICMS repassado às municipalidades se baseiam nos resultados revelados pelo IQE, convertendo esse indicador em força motriz para transformar a educação cearense, em particular o ensino fundamental. De fato, ao longo do tempo, averiguou-se que as municipalidades cearenses de menor porte populacional e econômico (Estratos I e II, conforme o MDS) foram os maiores vencedores com o atual modelo de participação, pois, juntos, percebem quase 85% dos recursos da cota-

parte do ICMS.

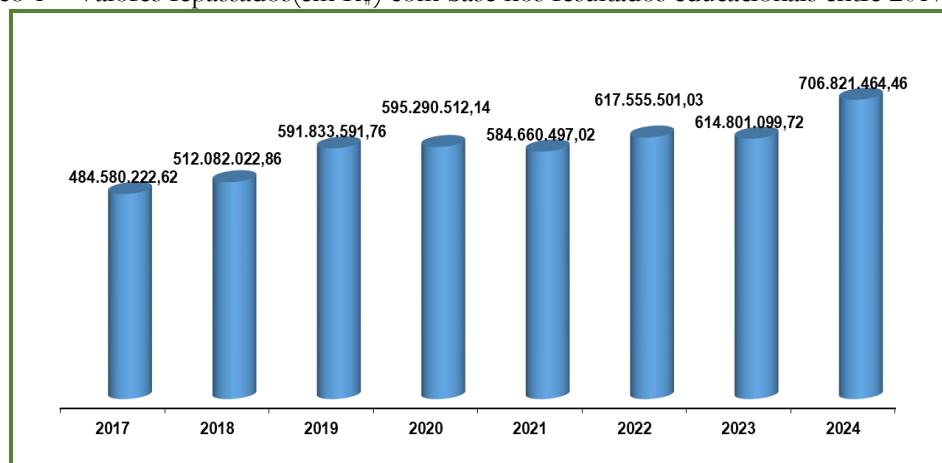
Ademais, a adoção de maior peso do IQE na estimativa dos recursos induziu aos gestores a fortalecerem os seus respectivos sistemas de ensino, diminuindo, assim, a heterogeneidade dos resultados da aprendizagem e consolidando certa homogeneização da qualidade educacional entre as 184 municipalidades cearenses (Vidal; Costa, 2025).

No tópico seguinte, apresentam-se informações acerca dos valores repassados pelo estado do Ceará aos 184 municípios, entre 2017 e 2024, através da cota-parte do ICMS, cujo modelo de participação de recursos emprega os resultados do IQE.

### **3. Transferências de recursos para fortalecer os resultados escolares na educação básica do Ceará**

O Gráfico 1 apresenta as transferências da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), ao longo do período 2017 a 2024, com base nos resultados educacionais dos 184 municípios do Ceará.

Gráfico 1 – Valores repassados(em R\$) com base nos resultados educacionais entre 2017 e 2024



Fonte: Ipece, Sefaz.

Os dados revelam que, entre 2017 e 2019, houve incremento da ordem de R\$ 107.253.369,14 ou 22,13% dos valores repassados pelo estado aos municípios através da cota-parte do ICMS. Nesse diapasão, importa realçar que se observou redução de recursos entre os anos 2020 e 2021 (anos de pandemia da Covid-19), da ordem de R\$ 10.630.015,12 ou 17,86%.

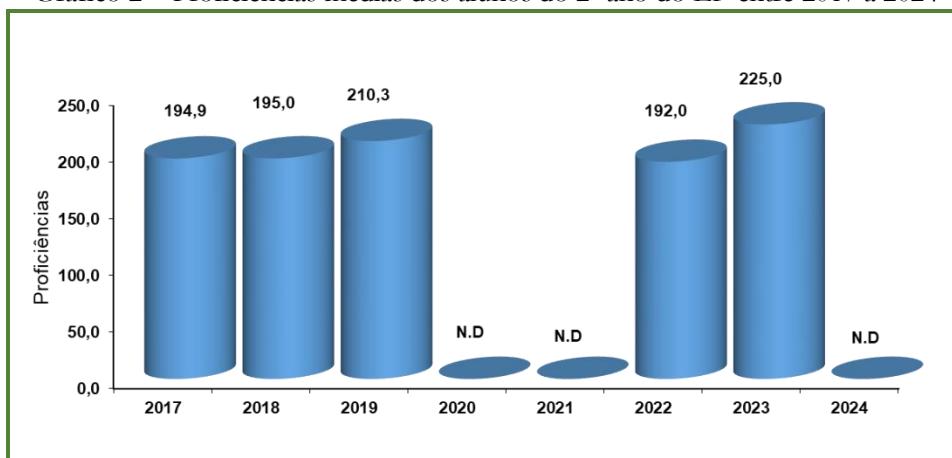
No entanto, em 2022, houve incremento de R\$ 32.895.004,01 ou 5,63% em comparação com os valores repassados em 2021. Essa tendência de incremento foi “suavizada” em 2023, porquanto houve diminuto decréscimo da ordem de R\$ 2.754.401,31

ou 0,45%. Porém, em 2024, observou-se a culminância no repasse de valores da cota-partes do ICMS entre os municípios cearenses: R\$ 706.821.464,06, o que implicou em incremento de R\$ 92.020.364,34 ou 14,98%, em comparação com o valor repassado em 2023.

Esse padrão, ao longo do período histórico, parece revelar a consolidação da política financeira cearense, a organização tributária estadual e o compromisso com o fortalecimento da qualidade educacional através da cooperação com os municípios. Esse talvez seja o segredo dos resultados educacionais proeminentes do estado do Ceará: a cooperação entre o estado e os municípios em termos de financiamento da educação pública (Silva; Andriola, 2023).

Para lançar luzes acerca dessas associações, apresenta-se o Gráfico 2 com as proficiências médias dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental (EF) das escolas municipais do Ceará, ao longo do período em análise (2017 a 2024).

Gráfico 2 – Proficiências médias dos alunos do 2º ano do EF entre 2017 a 2024



Fonte: Seduc.

Legenda: N.D. Estimativa não realizada ou não divulgada.

Como se pode observar, os valores médios das proficiências dos alunos do 2º ano do EF têm padrão similar aos valores apresentados no Gráfico 1. Em 2017 e 2018, houve estagnação dos resultados das proficiências em torno do valor 195. Em 2019, houve incremento de 15,3 no valor médio das proficiências ou 7,3%, em comparação a 2018.

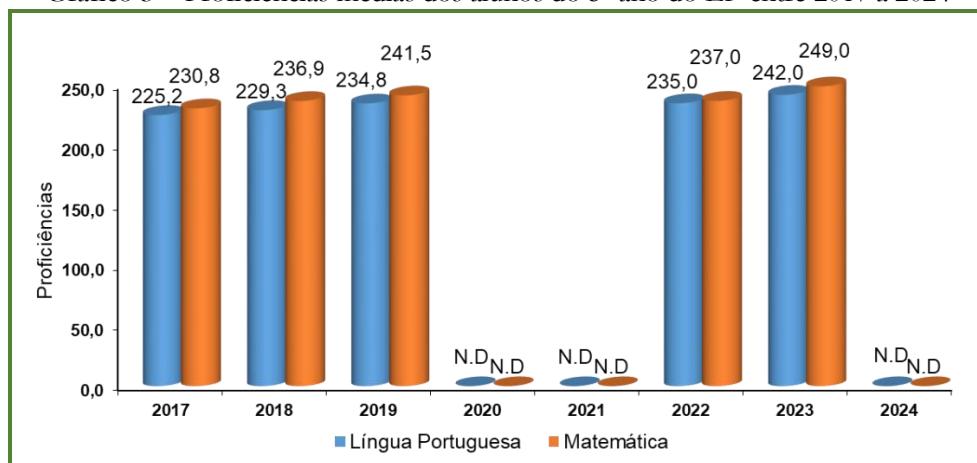
Tal padrão é similar ao incremento observado nos recursos oriundos da cota-partes do ICMS no mesmo período sob análise, embora menor. Em 2020, houve redução no valor médio das proficiências, da ordem de 18,3 na escala de pontuação, o que equivaleu a -8,7%. Tal constatação está na direção oposta aos valores repassados pelo estado às municipalidades, que, no mesmo período, foram incrementados em 5,8%.

Em 2021, não houve a estimação de proficiências em decorrência da pandemia da Covid-19. Em 2022, observou-se a repetição do valor médio de proficiências de 2020, portanto, de certo modo, constata-se que houve a estagnação do nível de aprendizagem dos alunos do EF, fato que está na direção oposta aos valores repassados às municipalidades cearenses que foram incrementadas em 3,7% no mesmo período.

No entanto, em 2023, observou-se incremento de 33 na escala de medida das proficiências ou 17,2%, em comparação ao valor médio de 2022. Esse incremento vai de encontro à redução de 0,45% no repasse de valores entre 2022 e 2023. Realce-se, por oportuno, que os resultados das estimativas das proficiências dos alunos do 2º ano do EF, em 2024, todavia, não foram divulgadas pela Secretaria de Educação do Ceará (Seduc).

Vejamos o que ocorreu com as proficiências dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental (EF), nas disciplinas língua portuguesa e matemática, entre 2017 e 2024.

Gráfico 3 – Proficiências médias dos alunos do 5º ano do EF entre 2017 a 2024



Fonte: SEDUC.

Legenda: N.D. Estimativa não realizada ou não divulgada.

Como se pode observar, os valores médios das proficiências dos alunos do 5º ano do EF em língua portuguesa e matemática têm padrões muito similares. Entre 2017 e 2019, houve incremento dos resultados nas duas disciplinas: em língua portuguesa, houve aumento de 9,6 na escala de medida das proficiências ou 4,3%; em matemática, houve aumento de 10,7 na escala de medida das proficiências ou 4,6%. Esses dois padrões são similares ao incremento dos recursos da cota-partes do ICMS, embora muito menores, pois, entre 2017 e 2019, houve incremento de 22,13% nos valores repassados pelo estado aos municípios através da cota-partes do ICMS.

Nos anos 2020 e 2021, não houve a estimação de proficiência em decorrência da

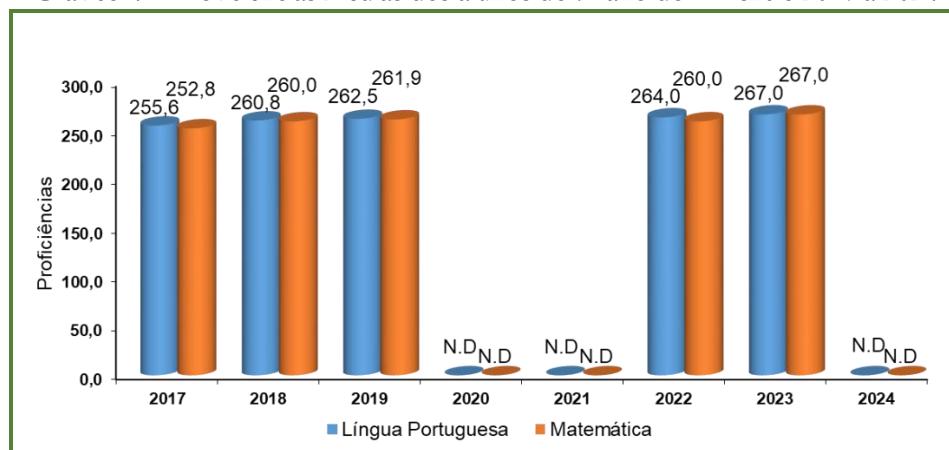
pandemia da Covid-19. Em 2022, em língua portuguesa, observou-se similaridade do valor médio ( $\bar{x} = 235$ ) relativo ao valor médio de 2020 ( $\bar{x} = 234,8$ ). Portanto, de certo modo, constatou-se estagnação do nível de aprendizagem dos alunos em língua portuguesa. Em matemática, a estagnação do valor médio das proficiências de 2022 ( $\bar{x} = 237$ ) retrocedeu ao ano 2018 ( $\bar{x} = 236,9$ ), portanto, situação mais grave que em língua portuguesa.

Essas tendências identificadas nas proficiências do alunado de 5º ano vão na direção contrária ao repasse dos valores da cota-parte do ICMS, porquanto, entre 2019 e 2022, houve incremento de R\$ 25.721.909,27 ou 4,4%. Quiçá esse valor tenha sido empregado na adoção de estratégias voltadas ao enfrentamento dos graves obstáculos decorrentes da pandemia da Covid-19, o que implicou na execução de ações de formação de professores para lidar adequadamente com o ensino remoto, a aquisição de componentes tecnológicos apropriados à situação, a adaptação dos laboratórios escolares para as novas demandas, dentre outras (Muniz *et al.*, 2022; Andriola; Nogueira; Silva, 2024; Teixeira *et al.*, 2025).

Em 2023, observou-se o incremento das proficiências nas duas disciplinas em comparação a 2022: língua portuguesa houve aumento de 7 pontos na escala de medida ou 3%, enquanto em matemática foi 12 pontos na escala de medida ou 5,1%. O incremento das proficiências vai de encontro ao decréscimo de 0,45% nos valores repassados aos municípios, entre 2022 e 2023. Os resultados das estimativas das proficiências dos alunos do 5º ano do EF em 2024 ainda não foram divulgados pela Seduc.

Por fim, vejamos a tendência das proficiências dos alunos do 9º ano do Ensino Fundamental (EF) nas disciplinas língua portuguesa e matemática, entre 2017 e 2024.

Gráfico 4 – Proficiências médias dos alunos do 9º ano do EF entre 2017 a 2024



Fonte: Seduc.

Legenda: N.D. Estimativa não realizada ou não divulgada.

Como se pode identificar, os valores médios das proficiências dos alunos do 9º ano do EF em língua portuguesa e matemática têm padrões muito similares. Entre 2017 e 2019, observou-se incremento dos resultados nas duas disciplinas: em língua portuguesa, houve aumento de 7,5 na escala de medida das proficiências ou 2,9%; em matemática, aumento de 10,7 na escala de medida das proficiências ou 3,6%. Esses padrões são similares ao incremento dos recursos da cota-partes do ICMS, embora substantivamente menores, pois, entre 2017 e 2019 o incremento foi da ordem de 22,13% nos repasses da cota-partes do ICMS aos municípios.

Nos anos 2020 e 2021, não houve a estimativa de proficiência em decorrência da pandemia da Covid-19. Em 2022, em língua portuguesa, observou-se diminuto incremento do valor médio ( $\bar{x} = 264$ ) relativo ao valor de 2020 ( $\bar{x} = 262,5$ ), de 1,5 pontos na escala de medida ou 0,57%. Portanto, constatou-se estagnação do nível de aprendizagem dos alunos em língua portuguesa. Em matemática, a estagnação do valor médio das proficiências de 2022 ( $\bar{x} = 260$ ) retrocedeu aos valores observados em 2018 ( $\bar{x} = 260$ ), caracterizando, assim, situação mais grave que em língua portuguesa.

Essas tendências identificadas nas proficiências do alunado de 9º ano vão na direção contrária ao repasse dos valores da cota-partes do ICMS, pois, entre 2019 e 2022, houve incremento de R\$ 25.721.909,27 ou 4,4%. Muito provavelmente, assim como no caso dos alunos do 5º ano do EF, esses valores tenham sido empregados na adoção de estratégias voltadas ao enfrentamento dos graves obstáculos decorrentes da pandemia da Covid-19, resultando em ações de formação de professores para o ensino remoto, aquisição de novos equipamentos tecnológicos, adaptação dos laboratórios para as novas demandas, (Hoffman *et al.*, 2025).

Em 2023, observou-se o incremento das proficiências nas duas disciplinas, em comparação a 2022: língua portuguesa houve aumento de 3 pontos na escala de medida ou 1,14%, enquanto, em matemática, foram 7 pontos na escala de medida ou 2,69%. Esses incrementos vão de encontro ao decréscimo de 0,45% nos valores repassados aos municípios, entre 2022 e 2023. Os resultados das estimativas das proficiências dos alunos do 9º ano do EF, em 2024, ainda não foram divulgados pela Seduc.

Quadro 2 – Repasses do ICMS educação, proficiência no 2º, 5º e 9º ano entre 2017 e 2024

Período	ICMS	2º ano EF	5º ano (EF)		9º ano (EF)	
			LP	MAT	LP	MAT
2017-2018	↑	↔	↑	↑	↑	↑
2019	↑	↑	↑	↑	↑	↑
2020-2021	↓	---	---	---	---	---
2022	↑	↔	↔	↓	↑	↔
2023	↔	↑	↑	↑	↑	↑
2024	↑	---	---	---	---	---

Fonte: Elaboração própria.

No Quadro 2, os sentidos das setas ilustram a direção das tendências seguidas pelo repasse dos recursos do ICMS e pelas proficiências, mostrando convergência entre os anos considerados. Os resultados de 2021 seriam a oportunidade para observarmos se as tendências dos anos anteriores se consolidaram, mas o advento inesperado da pandemia afetou essa possibilidade.

No ano de 2022, as proficiências registram oscilações pertinentes ao esforço de recuperação do prejuízo ocorrido nas aprendizagens dos alunos devido à emergência sanitária vivenciada no período anterior. Finalmente, o ano de 2023 parece indicar uma retomada do comportamento convergente anterior à pandemia, com estabilidade na distribuição no montante de recursos do ICMS e aumento das proficiências ao longo do ensino fundamental.

#### 4. Conclusões do estudo

Ao longo do texto, buscou-se realçar a importância de políticas públicas voltadas à garantia do financiamento da educação, sobretudo através da redistribuição de recursos oriundos da venda de produtos e da prestação de serviços, tais como o ICMS.

Nesse diapasão, o estado do Ceará se converteu num caso de êxito, ao implementar um programa de distribuição do ICMS, através de um modelo de participação baseado na qualidade educacional municipal, adotando-se, para tal, o Indicador da Qualidade Educacional (IQE).

No referido modelo, 18% do ICMS a ser distribuído às municipalidades cearenses baseiam-se na qualidade educacional dos sistemas educacionais, captada através do IQE, cuja

estimação é efetivada através dos resultados escolares revelados pelo Spaece. Nesse sentido, o IQE proporciona informações confiáveis às gestões municipais, permitindo previsões orçamentárias para o planejamento e a execução de ações estratégicas nos sistemas educacionais, convertendo esse indicador em força motriz para transformar a educação cearense, em particular a educação fundamental.

Os resultados do estudo sobre a distribuição dos recursos do ICMS, ao longo do período 2017 a 2024, permitiram constatar-se que o programa cearense está consolidado, possibilitando que as gestões municipais possam ter segurança na recepção dos recursos para empregá-los no aprimoramento dos respectivos sistemas locais de educação.

Por outro lado, também foram constatados que os resultados educacionais do EF (proficiências dos alunos do 2º, 5º e 9º anos) estiveram associados ao incremento dos recursos públicos destinados aos municípios, como se pode facilmente identificar, nos dados do triênio 2017 a 2019 e, em menor magnitude, no biênio 2022 e 2023.

Por fim, como conclusões baseadas nas interpretações dos valores da cota-partes do ICMS repassados aos municípios cearenses e das proficiências dos alunos do 2º, 5º e 9º anos, no período 2017 a 2024, ficaram patentes os impactos negativos decorrentes da pandemia da Covid-19, dentre os quais:

- (i) Redução nos valores repassados aos municípios, nos anos 2021 e 2023, em comparação com os anos imediatamente anteriores (2020 e 2022, respectivamente);
- (ii) Redução e estagnação dos níveis de proficiência dos alunos do 2º ano do EF, no período 2020 a 2022;
- (iii) Redução e estagnação dos níveis de proficiência dos alunos do 5º ano do EF em língua portuguesa e em matemática, em 2022, em comparação aos resultados de 2019;
- (iv) Estagnação dos níveis de proficiência dos alunos do 9º ano do EF em língua portuguesa, em 2022, em comparação aos resultados de 2019;
- (v) Estagnação dos níveis de proficiência dos alunos do 9º ano do EF em matemática, em 2022, cuja tendência se iniciou em 2018.

O ano de 2021 evidencia a impossibilidade de observar a consolidação das tendências devido à pandemia. Em 2022, podem ser observadas oscilações nas proficiências, refletindo o esforço de recuperação das aprendizagens prejudicadas pelo fechamento das escolas no período anterior. Em 2023, observa-se uma retomada do comportamento convergente da

pré-pandemia, com estabilidade na distribuição dos recursos do ICMS e aumento das proficiências no ensino fundamental.

Para concluir, pode-se asseverar que a redistribuição de recursos oriundos do ICMS no estado do Ceará se consolidou como uma exitosa política pública de financiamento da educação pública, baseando-se, para tal, no que se convencionou rotular no ciclo acadêmico como Movimento das Políticas Públicas Baseadas em Evidências (Mppbe).

Pelo fato de usar os resultados revelados pelas avaliações externas dos sistemas municipais de educação, conduzidas pela Seduc através do Spaece, essa inovadora estratégia governamental estimulou a cooperação técnica e pedagógica entre os municípios cearenses, além de promover a elevação dos índices de qualidade educacional (IQE), especialmente, no ensino fundamental.

Cumpre destacar que a experiência cearense pode servir como referência para os demais estados federativos, pois demonstra que as políticas de incentivo financeiro à educação pública fortalecem a cooperação entre as gestões estaduais e municipais, induzem à equidade dos distintos sistemas de ensino, contribuem para o aprimoramento da qualidade escolar e das aprendizagens discentes, fortalecendo, assim, o uso racional dos resultados de avaliações externas.

A função vital do Estado é garantir a qualidade do ensino fundamental, proporcionando, assim, a possibilidade de converter crianças em cidadãos cônscios de seus direitos e deveres. Portanto, assegura-se, nesse sentido, acesso a conhecimentos relevantes, condizentes com o ideal de sociedade democrática, desenvolvida, inclusiva e justa. Sobre essa discussão, pode-se recorrer à frase do filósofo e matemático grego, Pitágoras (570 a 495 a.C.): *educai as crianças para que não seja necessário punir os adultos.*

## Referências

ANDRIOLA, W. B. Evaluación: la vía para la calidad educativa. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 7, n. 25, p. 355-368, 1999.

ANDRIOLA, W. B. Propostas estatais voltadas à avaliação do ensino superior brasileiro: breve retrospectiva histórica do período 1983-2008. *Revista Electrónica Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, v. 6, p. 127-148, 2008.

ANDRIOLA, W. B. Planejamento estratégico e gestão universitária como atividades oriundas da autoavaliação de Instituições de Ensino Superior (IES). *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, v. 2, n. 2, p. 82-103, 2009.

ANDRIOLA, W. B. Estudo de egressos de cursos de graduação: subsídios para a autoavaliação e o planejamento institucionais. *Educar em Revista*, n. 54, p. 203219, 2014.

ANDRIOLA, W. B.; ARAÚJO, A. C. Avaliação dos impactos do Programa de Apoio a Planos de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais Brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP/INEP)*, v. 102, p. 437-464, 2021.

ANDRIOLA, W. B.; ARAÚJO, A. C. Aproximação conceitual aos elementos basilares da avaliação de políticas públicas. *Revista Eletrônica Acta Sapientia*, v. 2, n. 1, p. 1-27, 2015.

ANDRIOLA, W. B.; BARROZO FILHO, J. L. Avaliação de políticas públicas para a educação superior: o caso do Programa Universidade para Todos (Prouni). *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, v. 25, p. 594-621, 2020.

ANDRIOLA, W. B.; NOGUEIRA, P. R. M. de C.; SILVA, L. M . Impactos da pandemia da Covid-19 sobre a adaptação acadêmica, a saúde mental e o bem-estar de alunos universitários. *Revista Interagir*, v. 19, n. 126, p. 43-47, 2024.

BATISTA, J. M. Estudo do índice de qualidade educacional (IQE) e seu efeito nos resultados educacionais e nas transferências da parcela discricionária da cota parte do ICMS nos municípios do Ceará. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2020.

BATISTA, J. M *et al.* Os reflexos dos resultados da avaliação em larga escala nos repasses da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses. In CONGRESSO NACIONAL EM EDUCAÇÃO (CONEDU) 7, Centro de Convenções do Ceará, 2019. *Anais...* Fortaleza: Realize Editora, 2019. p. 1-14. Disponível em:  
[https://www.researchgate.net/publication/341600433\\_Os\\_reflexos\\_dos\\_resultados\\_da\\_avaliacao\\_em\\_larga\\_escala\\_nos\\_repasses\\_da\\_Cota-Parte\\_do\\_ICMS\\_aos\\_municipios\\_cearenses](https://www.researchgate.net/publication/341600433_Os_reflexos_dos_resultados_da_avaliacao_em_larga_escala_nos_repasses_da_Cota-Parte_do_ICMS_aos_municipios_cearenses). Acesso em: 24 out. 2024.

BOADWAY, R.; SHAH, A. *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. Public Sector Governance and Accountability. Washington DC: World Bank, 2007.

BRANDÃO, J. B. O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2014.

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 Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. Fortaleza: Seplag, 2007. Disponível em: <http://pesquisa.doe.seplag.ce.gov.br/doepesquisa/>. Acesso em: 6 jun. 2025.

CRUZ, M. do C. M. T.; RIBEIRO, V. M.; BATISTA, J. M. Contexto de implementação do Programa de Aprendizagem na Idade Certa (Paic). *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, v. 17, n. 3, p. 2405–2432, 2022.



FARIA, C. A. P.; SANCHES, A. E. Mapeamento e caracterização do movimento das políticas públicas baseadas em evidências no Brasil. In. KOGA, N. M. et al. (Orgs.). *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), 2022. p. 107-124

FRANCA, E. M. Repasse da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses: avaliação das mudanças ocorridas no período de 2009 a 2011. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público) – Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, 2014.

GOMES, E. A importância da utilização do ICMS Ecológico pelos estados. *Diálogos Multidisciplinares*, v. 1, n. 2, p. 1-14, 2016.

HOFFMAN, E. ; TONOLLI, T. G.; ANDRIOLA, W. B.; BORNIA, A. C. Assessment of the efficiency of graduate Programs (*stricto sensu*) in Brazilian public universities in the context of the COVID-19 pandemic. *Cadernos de Pesquisa*, v. 32, p. 1-26, 2025.

HOLANDA, M. C. et al. *Proposta de mudança no rateio da cota-parte do ICMS entre os municípios cearenses*. Fortaleza: Ipece, 2007. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD-51.pdf>. Acesso em 08 ago. 2025.

MAUREIRA-CABRERA, Ó; AHUMADA-FIGUEROA, L.; ASCENCIO-GARRIDO, C.; ANDRIOLA, W. B. Liderazgo distribuido en Centros Escolares: cambios en la percepción de prácticas educacionales. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 31, p. 1-21, 2023.

MERTON, R. *Social theory and social structure*. New York, NY: Free Press, 1957.

MUNIZ, R. F. et al. The use of data envelopment analysis (DEA) to estimate the educational efficiency of Brazilian schools. *Journal of Applied Research on Industrial Engineering*, v. 1, p. 1-93, 2024.

MUNIZ, S. M. et al. Impactos da Covid-19 na pós-graduação: avaliação diagnóstica empregando-se o Data Envelopment Analysis (DEA). *Revista Eletrônica Acta Sapientia*, v. 9, n. 1, 1-13, 2022.

NOGUEIRA, C. A. Efeitos distributivos das políticas públicas: a nova metodologia de cálculo da cota-parte do ICMS do Ceará. *Revista FSA*, v. 9, n. 1, p. 55-69, 2012.

PERES, U. D. et al. *A implementação do ICMS educacional nos estados brasileiros e a variação nas dimensões de equidade adotadas no nível local*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/junho/mec-promove-1o-seminario-nacional-sobre-icms-educacional>. Acesso em: 02 out. 2025.

SANDIM, T. L.; MACHADO, D. A. O paradigma das políticas públicas baseadas em evidências na gestão pública brasileira: uma análise das publicações acadêmicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 24, p. 41-47, 2020.

SENA, P. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP/INEP)*, v. 83, n. 203/204/205, p. 7-22, 2002.

SHIRASU, M. R.; IRFFI, G. D.; PETTERINI, F. C. Melhorando a qualidade da educação por meio do incentivo orçamentário aos prefeitos: o caso da Lei do ICMS no Ceará. Fortaleza, 2013. Disponível em: <https://epge.fgv.br/pt/eventos/conferencia/vi-encontro-de-politicas-publicas-e-crescimento-economico-caen-epge>. Acesso em: 04 out. 2025.

SILVA, A. B.; ANDRIOLA, W. B. Avaliações da educação básica em municipalidades do Ceará: 30 anos de história. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 34, e09040, 2023.

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

TEIXEIRA, J. L.; ANDRIOLA, W. B.; ALEXANDRE, J. W. C.; ARAÚJO, A. C. Avaliação dos impactos da Pandemia da Covid-19 sobre a saúde mental de servidores da Universidade Federal do Ceará (UFC). *Revista Políticas Públicas & Cidades*, v. 14, n. 2, e1908, 2025.

VIDAL, E. M.; COSTA, A. G. (Org.). *Responsabilização educacional no Ceará: trajetórias e evidências*. Brasília-DF: Anpae, 2021. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/RESPONSABILIZACAOEDUCACIONAL-DO-CEARA-05-06-21-2v.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2025.

## Agradecimentos

Os autores agradecem o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) à pesquisa “Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades frente a Contextos de Pandemia pelo Covid-19” (processo número 2021/08719-0).

Revisão de texto: Dayse Ventura Arosa

Submetido em: 06/08/2025