

## - IV -

**ACCOUNTABILITYE REGIME DE COLABORAÇÃO NO  
CEARÁ: O CASO DO RATEIO DO ICMS<sup>2</sup>**

**Anderson Gonçalves Costa**, UECE  
[andersongoncalvescosta0@gmail.com](mailto:andersongoncalvescosta0@gmail.com)

**Eloisa Maia Vidal**, UECE  
[eloisamvidal@yahoo.com.br](mailto:eloisamvidal@yahoo.com.br)

**INTRODUÇÃO**

Já se passou mais de uma década desde a publicação do artigo de Brooke (2006) que questionava se as políticas de responsabilização ecoariam no país. Atualmente, a produção da área tem demonstrado que essas políticas encontraram eco nas redes de ensino, sob desenhos e consequências diversas, mas afirmando a centralidade da avaliação como instrumento norteador para mudanças na gestão educacional.

Da incipiência das primeiras iniciativas de políticas à configuração de um modelo de responsabilização educacional robusta, o Estado do Ceará percorreu um caminho de mais de quinze anos, primeiro com o *Prêmio Escola do Novo Milênio* (2001), seguido do *Prêmio Escola Destaque* (2004) e depois pela criação do *Programa Alfabetização na Idade Certa* (PAIC) em 2007 e as políticas de responsabilização a ele associadas, todos tendo como referência o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee).

Este trabalho se propõe a analisar o regime de colaboração no Ceará e sua influência para a construção de um modelo de *accountability* com consequências fortes sobre os municípios. O ponto fulcral da discussão repousa na relação entre os aspectos políticos-jurídicos e fiscais-financeiros da questão federativa na política educacional no Ceará, erigida pela vinculação entre os resultados do Spaee e o rateio da cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

---

<sup>2</sup> Financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

## O RATEIO DO ICMS E A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Apresentando um enfoque particular no âmbito da questão federativa, o estado do Ceará tem mobilizado tanto aspectos jurídicos-políticos como fiscais-financeiros na esteira de uma política de colaboração com forte teor gerencial. Araújo, Rodrigues & Cassini (2018) entendem que a dimensão jurídica-política compreende as competências atribuídas a cada nível de governo e as formas de articulação entre eles; enquanto a dimensão fiscal-financeira trata da estrutura que permite obter e distribuir receitas para a implementação das políticas sociais.

No Ceará, tanto as formas de colaboração entre estado e municípios como o modelo de gestão por resultados adotado no âmbito da governança do estado são tributárias de condições históricas da política educacional que propiciaram a ambiência para implementação de mecanismos de responsabilização, numa clara mudança de paradigma da gestão pública e das relações intergovernamentais.

Essas condições históricas são apresentadas por Vieira & Vidal (2013) quando tratam do tema do regime de colaboração num quadro de três períodos, em que a consolidação ocorre a partir do ano de 2007. Por sua vez, Albuquerque & Ramos (2015) apresentam um quadro histórico de três dimensões para discutir a política da gestão por resultados no Ceará, sendo 2007, também, marco de sua efetivação. Esses quadros, quando vistos em complementação, concorrem para a afirmação de Ruff (2019) de que as condições históricas e culturais dos estados implicam na concepção e implementação das políticas de responsabilização e na maneira como impõem sua autonomia frente as iniciativas do governo central.

A chegada do grupo político dos Ferreira Gomes ao governo estadual (2007) trouxe algumas mudanças na agenda das políticas educacionais, entretanto, sem representar ruptura com iniciativas de governos anteriores. À afirmação da gestão por resultados como modelo de gestão do poder executivo, pela Lei nº 13.875/07, somou-se a implantação do PAIC (Lei nº14.026/07) e a reestruturação do organograma da Secretaria Estadual de Educação (Seduc), criando a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios, pela Lei nº 14.048/07.

Nesse ordenamento legal, o fortalecimento do regime de colaboração passou a figurar entre os principais objetivos do governo estadual, continuado nos últimos doze anos, propiciando a criação de regras que privilegiaram um modelo de gestão pública por resultados. Entre essas novas regras, a vinculação da distribuição do ICMS a indicadores

educacionais tratou de afirmar o papel estratégico do setor em relação as políticas do estado e garantir o comprometimento de gestores municipais.

O ICMS é um imposto cobrado pelo Estado que corresponde a circulação de bens e serviços no território. A distribuição do ICMS aos municípios é um preceito presente no artigo 158 da Constituição Federal de 1988, sendo que do total arrecadado pelo estado, três quartos, no mínimo, retornarão de forma proporcional as operações realizadas no município, e, até um quarto, “de acordo com o que dispuser lei estadual”. Esse último repasse é conhecido como cota parte.

A legislação estadual, pela Lei nº 12.612/96, dispunha que a parcela de 25% oriunda de receita do ICMS teria 12,5%, vinculados ao somatório das despesas realizadas pelo município na manutenção e desenvolvimento do ensino. Esse mecanismo foi alterado pela Lei nº 14.023/07<sup>3</sup> que vinculou o percentual da cota parte do ICMS a dois novos critérios:

II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional [IQE] 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.

Em tese, as alterações na divisão da cota parte do ICMS entre os municípios cearenses acompanham as mudanças na concepção de qualidade da educação. Se antes, o quanto ‘gasta’ e ‘quantos alunos’ dizia muito sobre as redes de ensino, com a centralidade das avaliações externas, os indicadores dos testes passaram a nortear a definição de qualidade. Avaliação de desempenho e qualidade da educação, tratadas como sinônimos, passaram a habitar o imaginário social e orientar as políticas municipais de educação.

Considerando que a cota parte do ICMS a ser rateado entre os municípios passa a ter 72% de seu valor indexado a resultados educacionais, calculados pela taxa de aprovação e proficiência em avaliação de larga escala, o estado estimula uma ‘corrida’ de obstáculos entre redes municipais distintas em tamanho, problemas e características. Coloca sob os mesmos critérios, redes que variam de 2 a 190 escolas, com matrículas que variam de 100 a 100.000 alunos, escolas com infraestruturas muito diversas, etc. Como não há dinheiro novo, os municípios que avançam nos seus resultados e aumentam o IQE, são premiados com

---

<sup>3</sup> Além dos 18% vinculados aos índices educacionais, 5% foram vinculados aos resultados na área da saúde (IQS) e 2% em função dos resultados do meio ambiente (IQM).

recursos que provem daqueles que não conseguiram alcançar melhorias de modo a aumentar o IQE.

Desde a criação da lei, a capital do estado, Fortaleza, é quem tem perdido mais recursos, em benefício, especialmente, dos municípios de pequeno porte, com redes escolares pequenas, nas quais a focalização de iniciativas em torno da melhoria das taxas de aprovação e de aumento da proficiência dos alunos surte efeitos mais rapidamente do que em redes constituídas de muitas escolas e com alta complexidade de gestão do sistema.

Se por um lado, as mudanças na legislação do ICMS criam uma ambiência favorável a responsabilização educacional, por outro lado, ao estabelecer os mesmos critérios para todos os municípios, independente da complexidade e tamanho das redes escolares, cria uma ‘competição desigual’ entre os municípios, o que acaba criando situações de iniquidade entre eles.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao discutir a alteração das regras da distribuição da cota parte do ICMS no estado do Ceará é possível constatar que a *accountability* educacional tem sido acionada sob arranjos intergovernamentais a partir da criação de bases legais e fiscais que condicionam e sustentam o modelo. Entretanto, essas regras, ao direcionarem mecanismos de regulação a uma teia de instituições e atores, não consideram as diferentes realidades institucionais para composição do IQE, pouco informando sobre a relação entre a equidade e a qualidade, mas afirmando a meritocracia como critério de justiça.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F.C.A.; RAMOS, J.F.P. Gestão Educacional no Ceará: da autonomia escolar à política de resultados (1995-2010). In: DIÓGENES, E. M. N.; ANDRADE; F. A. **Temas de educação: olhares e caminhos**. Curitiba: CRV, 2015.

ARÁUJO, G. C.; RODRIGUES, R. F.; CASSINI, S. A. Federalismo e políticas educacionais: notas sobre aspectos jurídicos-políticos e fiscais-financeiros nas relações intergovernamentais. In: **Federalismo e políticas educacionais: entre velhos e novos desafios**. Campos do Goytacazes: Multicultural, 2018.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cader. de Pesq.**, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006.

RUFF, R. R. State-level autonomy in the era of accountability: A comparative analysis of Virginia and Nebraska education policy through No Child Left Behind. **Education Policy Analysis Archives**, 27(6), 2019.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educ. e Soc.**, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, 2013.