

Meta 1 – ICMS Educacional

Sumário Executivo

Produto 4



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ



COORDENADOR GERAL

Guilherme Irffi

PESQUISADORA JÚNIOR

Diego Rafael Fonseca Carneiro

ASSISTENTES DE PESQUISA

Brysa dos Santos Fernandes

Felipe Rocha Campos

Francisco Antônio Sousa de Araújo

Pedro Alexandre Santos Veloso

Walacy Maciel de Oliveira

Universidade Federal do Ceará - UFC

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Carneiro, Diego. Fernandes, Brysa. Campos, Felipe. Araújo, Francisco. Veloso, Pedro. Oliveira, Walacy.

Sumário Executivo: ICMS Educacional.

Coordenador Geral: Guilherme Irffi.

1. ICMS Educacional. 2. Desempenho Educacional. 3. Proficiência do 5º ano. 4. Sudene. I. Título.

CDD 330

PAGE
1
WEB
CONF
RMA
T



As políticas públicas no Brasil e o avanço nas últimas décadas

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006, que garantiu um financiamento mínimo para a oferta da Educação Básica. Posteriormente, foi estabelecido o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

De forma mais ou menos articulada aos planos nacionais, as demais esferas administrativas também demonstraram preocupação com a expansão da oferta de serviços educacionais. Todavia, devido à heterogeneidade territorial brasileira, convivem entre si diversas realidades, e, em muitas delas, persistem significativos desafios, há muito superados em outras. Nesse contexto, se, por um lado, são poucas as soluções de aplicabilidade geral, por outro, a existência de casos de sucesso permite obter valiosas lições que podem ajudar a endereçar os grandes desafios no campo social.

Mais adiante, surge o IDEB como forma de expressar de maneira mais clara o desempenho de cada rede, em contraposição à forma pouco intuitiva da escala SAEB. Desde sua criação, o IDEB se tornou o principal indicador de qualidade da educação básica. Nesse sentido, compreender os resultados educacionais a partir da dinâmica desse indicador, bem como sua evolução e perspectivas pode fornecer *insights* para o aprimoramento das políticas educacionais no Brasil.

Isso se materializou com a criação do Plano Nacional da Educação (PNE), regulamentado pela Emenda Constitucional nº 59/2009, que estabelece metas para melhoria educacional, das quais, entre outras medidas, têm o IDEB como indicador de qualidade. Observe-se o que diz o texto da Meta 7 do PNE:

(...) fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental (BRASIL, 2014).

Como pontua o Ministério da Educação, fomentar a qualidade da educação básica implica enfrentar a desigualdade social existente no País e assegurar a educação como um dos direitos humanos. Para isso é necessário a articulação entre os sistemas de ensino e unidades escolares, processos de organização e gestão do trabalho escolar, melhoria das condições de

trabalho e valorização, formação e desenvolvimento profissional de todos aqueles que atuam na educação (BRASIL, 2014).

O caso do Nordeste

O combate à desigualdade por meio da educação dialoga fortemente com o contexto brasileiro, que é marcado por significativas disparidades territoriais, de sorte que as regiões menos desenvolvidas são provavelmente aquelas que mais têm a se beneficiar de melhorias do sistema educacional. Em particular a região Nordeste que, seja por questões históricas ou geográficas, ainda carrega um relevante atraso com relação ao restante do país. Segundo dados do IBGE, em 2019 essa região possuía a menor média de anos de estudo da população adulta, apenas 8,1 anos, assim como a maior taxa de analfabetismo entre as regiões brasileiras, 13,9%, chegando a 37,2% na população com mais de 60 anos.

Visando colaborar para a reversão desse quadro, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) dispõe de um Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRNDE), do qual um dos eixos é voltado para melhoria da qualidade da educação na Região. A SUDENE é uma autarquia que tem como missão institucional “promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional” (Lei Complementar nº 125/2007). Ela atua na totalidade dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e, parcialmente, nos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Assim, entre as diretrizes do PRNDE para o Ensino Fundamental está justamente a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (BRASIL, 2019). Portanto, esse relatório tem como objetivo analisar de forma descritiva a evolução do índice de desenvolvimento da educação básica brasileira, com destaque para os municípios pertencentes à região de atuação da SUDENE.

Face aos desafios educacionais enfrentados pelo Brasil e, em particular a região Nordeste, esse relatório buscou fazer um diagnóstico da situação atual da educação oferecida pelas redes municipais no ensino fundamental. Para tanto, recorreu-se ao principal indicador de qualidade educacional empregado em âmbito nacional, o IDEB. Assim, foi possível não apenas

descrever o atual status dos municípios em termos do alcance de resultados na educação básica, como também analisar sua trajetória e tecer prognósticos de o que para os próximos anos.

Os dados postos em perspectiva revelaram um cenário desafiador, mas que experimentou nos últimos 15 anos avanços expressivos. Por um lado, os municípios circunscritos à área de atuação da SUDENE ainda apresentam, como um todo, resultados abaixo da média de seus pares, e ainda longe das metas traçadas a nível nacional. Contudo essa diferença vem se reduzindo paulatinamente, o que sugere uma convergência em algum momento no futuro.

Ressalta-se que alguns estados como Ceará e Pernambuco tiveram progressos notáveis na qualidade de suas redes municipais. Esses estados podem fornecer preciosas lições sobre os caminhos para alcançar um nordeste mais justo com educação de qualidade acessível a todos.

O uso do ICMS como Indutor de Políticas

As transferências intergovernamentais constituem um importante instrumento de planejamento e coordenação em um sistema federativo em que há a fragmentação na prestação dos serviços supracitados à população. Todavia, a Constituição Federal de 1988 abriu a possibilidade para os estados utilizarem o repasse da cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, aos municípios como forma de induzi-los a adotar políticas e fornecer serviços à população. Esse mecanismo se dá pela definição de regras para o rateio de parte da receita estadual, que podem considerar tanto critérios geográficos como, por exemplo, a área e a população de cada município, mas também o valor investido ou o nível de acesso a determinados serviços e ainda os níveis alcançados em indicadores de resultado, como taxa de mortalidade infantil ou notas em avaliações externas.

Este mecanismo institucional que vem sendo paulatinamente explorado pelos estados brasileiros é a cooperação com os municípios por meio de transferências condicionadas da receita de ICMS¹. A Constituição Federal de 1988 prevê que parte da arrecadação desse tributo estadual deve ser devolvida aos municípios, e uma fração dessa, segundo critérios estabelecidos nas legislações estaduais. Assim, diversos estados têm utilizado essa

¹ ICMS é o acrograma de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

discrecionalidade para incentivar os municípios a melhorarem os serviços ofertados em suas políticas sociais.

A legislação do ICMS Educacional

Evolução da legislação dos estados que adotam critérios educacionais.

Estado	Ano	Legislação	Vinculação a Critérios de Educação (%)
Minas Gerais	1995	Lei nº 12.040 de 28 de dezembro de 1995	1,332% 2%, 2%, 2% para os anos de 1997,1998, 1999 e 2000
	1996	Lei nº 12.428 de 27 de dezembro de 1996	0,666%, 1,332% 2%, 2%, 2% para os anos de 1996, 1997,1998, 1999 e 2000
	2000	Lei nº 13803 de 27 de dezembro de 2000	2%
	2009	Lei nº 18.030 de 12 de dezembro de 2009	2%
Amapá	1993	Lei nº 0119 de 22 de novembro de 1993	0
	1996	Lei nº 322 de 23 de dezembro de 1996	2,6%
	2017	Lei nº 2.175 de 11 de maio de 2017	2,6%
	2019	Lei Complementar nº 0120 de 2 de dezembro de 2019	18%
Rio Grande do Sul	1997	Lei nº 11.038 de 14 de novembro 1997	1%
	2008	Lei nº 12.907 de 14 de janeiro de 2008	0
	2018	Lei nº 15.235 de 18 de dezembro de 2018.	0
Pernambuco	1990	Lei nº 10.489 de 02 de outubro de 1990	0
	2000	Lei nº 11.899 de 21 de dezembro de 2000	3%
	2007	Lei nº 13.368 de 14 de dezembro de 2007	3%
	2011	Lei nº 14.529 de 9 de dezembro de 2011.	10%
	2019	Lei nº 16.616 de 15 de julho de 2019	8% o ano de 2021 com aumento até 2026
Acre	2004	Lei nº 1.530 de 22 de janeiro de 2004	0
	2019	Lei nº 3.532 de 30 de outubro de 2019	14%
Ceará	1991	Lei nº 11.832 de 22 de julho de 1991	0

	1996	Lei nº 12.612 de 07 de agosto de 1996	12,5%
	2007	Lei nº 14.023 de 17 de dezembro de 2007	18%
	2015	Lei nº 15.922 de 15 de dezembro de 2015	18%
	2017	Decreto nº 32.483 de 29 de dezembro de 2017	18%
	2019	Lei nº 17.130 de 12 de dezembro de 2019	18%
	2020	Projeto de Lei	18%
Alagoas	1997	Lei nº 5.981 de 19 de dezembro de 1997	0
	2020	Lei nº 8.234 de 10 de janeiro de 2020	5%
Sergipe	2019	Lei nº 8.628 de 05 de dezembro de 2019	18%
	2020	Lei nº 8.797 de 17 de dezembro de 2020	12% até 18% para os anos de 2024 a 2030 respectivamente

Fonte: Legislações estaduais. Elaborado pelos autores.

As evidências sobre o uso do ICMS como indutor de resultados educacionais

Em uma extensa revisão da literatura, Irffi et al. (2021) levantaram as principais regras de rateio da cota parte do ICMS utilizadas pelos estados para incentivar políticas relacionadas ao Meio Ambiente, Saúde e Educação. Os autores dividiram os critérios em: (i) de primeira geração, que abrangem fatores geográficos como território, população e arrecadação; (ii) segunda geração, que tratam da oferta de serviços; e, (iii) terceira geração, com foco no atingimento de resultados. As conclusões do estudo indicam que, não obstante as vantagens da estratégia, existe uma carência de avaliações robustas para a maioria das iniciativas, além de inexistir uma fundamentação teórica específica para as intervenções.

Os resultados encontrados foram agregados em três campos inter-relacionados: meio ambiente, saúde e educação. As políticas relacionadas ao campo educacional, objeto deste relatório, adotam modelos baseados em critérios de terceira geração e parecem ser exitosos em elevar a proficiência dos alunos, assim como os indicadores de fluxo escolar. Por outro lado, leis baseadas em insumos educacionais (*input-based*) parecem ser ineficazes sobre a qualidade da educação, mas podem contribuir para elevar o acesso e permanência escolar.

Ainda foi observado que as leis parecem levar a uma melhor redistribuição de recursos, elevando a participação de municípios menores. Apesar disso, não há uma

convergência clara quanto a um aumento de gasto com educação, como decorrência da aprovação de uma lei que considere critérios educacionais.

O relatório contribuiu por, pelo menos, dois aspectos: (i) estabelecer objetivos gerais e específicos para as políticas de distribuição do ICMS, o que pode orientar novas avaliações e (ii) fornece um conjunto de indicadores que, tanto podem ser adotados por gestores na implementação desse tipo de política em cada área, como também podem nortear futuras avaliações.

Resumo da Literatura sobre o rateio da Cota-Parte do ICMS e os resultados educacionais.

Estado	Autores	Ano da Amostra	Conclusões
BR	Sasso; Righetto; Varela (2018)	-	A indução financeira vinculada a resultados educacionais revela que é possível e desejável adotar medidas de resultado, torná-las transparentes e premiar quem tem melhores resultados, gerando uma cultura de excelência. A experiência cearense é uma estratégia eficaz para qualificar a aplicação dos recursos públicos e alcançar melhores resultados educacionais.
	Simões; Araújo (2019)	-	A política de distribuição da parte discricionária do ICMS é um potente instrumento indutor de políticas com base em resultados
AM			
CE	Holanda et al. (2007)	-	-
	Albuquerque (2009)	1997-2008	O perfil dos municípios beneficiados com a mudança de metodologia foram os pequenos e com verba para investimentos.
	Sales (2011)	2008	Os municípios com melhores resultados nas variáveis educacionais e na variável aterro sanitário se beneficiaram da nova metodologia.
	Lima (2012)	2007-2009	Efeito positivo sobre o desempenho educacional
	Nogueira (2012)	2008-2010	as distribuições de recursos se tornaram menos dispersivas e desiguais.
	Petterini; Irfi (2013)	2007-2009	Efeito positivo sobre o desempenho educacional
	Shirasu; Irfi; Petterini (2013)	2007-2009	Efeito positivo sobre o desempenho
	Brandão (2014)	2005-2011	Efeito Positivo no Desempenho
	Franca (2014)	2009-2011	Melhor distribuição dos recursos
	Barroso (2015)	2007-2011	Melhor distribuição dos recursos. Contudo, o impacto da distribuição da parcela discricionária da cota-parte como política pública em geral, tem efeito significativo apenas na disciplina de matemática.
	Ferreira (2015)	2007-2013	Efeitos positivos e significantes dos investimentos em educação
Garcia; Simonassi (2015)	2006-2010	Eficácia da referida lei, não aumentando os recursos	

	Teixeira (2015)	2011	As variáveis IQE e IDHM foram significativas para os resultados de proficiência em língua portuguesa e matemática dos alunos do 5º ano, mas não foram significativas para os alunos do 9º ano. O IDHM demonstra que melhores condições de vida têm impacto no desempenho escolar.
	Santos (2017)	2012-2014	Repasse se reflete mais no início do ensino fundamental do que no ensino fundamental.
	Carneiro e Irfi (2018)	-	Houve um aumento médio da proficiência em português e em matemática para a lei de 2007. Já para a Lei de 1996 não observou efeito sobre o desempenho.
	Batista et al. (2019)	2017	A avaliação educacional no Ceará tem sido de suma importância para subsidiar as transferências dos recursos
	Veloso; Barbosa (2020)	2007-2015	LCP não induziu os municípios a aumentarem seus gastos em educação, bem como existe uma alocação diferenciada de recursos nos municípios beneficiados. Em conjunto, o gasto nos municípios que se beneficiaram com a Lei da Cota Parte foi mais relevante para as melhores escolas.
	Irfi et al. (2021)	2007-2017	A regra de distribuição do Estado do Ceará exerce um substancial impacto positivo sobre os indicadores de desempenho educacional, os resultados indicam também efeito contrário ao esperado quanto ao abandono escolar
	Lautharte; de Oliveira; Loureiro (2021)	2005-2017	Os alunos do 9º ano expostos ao RBF têm desempenho mais alto em testes de matemática e linguagem. Esses impactos aumentam duas vezes quando o Ceará oferece assistência técnica aos municípios (pedagógica e gerencial), e tornam-se significativos para os alunos da 5ª série
	Silva (2020)	2005-2017	A Lei de Cota parte muda a distribuição dentro do estado, e que o poder do incentivo foi suficientemente forte para elevar variáveis educacionais. Os efeitos são heterogêneos, sendo maiores para escolas de baixo desempenho localizadas em municípios com até 50.000 habitantes
CE; MS; SP; PA	Segatto; Abrucio (2018)	2014	Mudanças institucionais podem afetar resultados
CE; MG	Mascarenha; Ribas (2019)	1995-2017	A análise de impactos de políticas fiscais como o ICMS educacional é um poderoso instrumento de avaliação de padrões comportamentais de gestores públicos municipais na área da educação pública.
ES	Rezende Filho (2015)	2010	A parcela impositiva da cota-parte do ICMS atua em sentido contrário à ideia de equalização, beneficiando com mais recursos os municípios

			que teriam maior capacidade de se autofinanciar.
MT			
MS			
MG	Souza (2007)	2001-2005	Municípios menores (< 5 mil hab.) foram beneficiados com a cota-parte do ICMS e, maior número de escolas e de área plantada, estava relacionado a isso.
	Brunozi et al. (2008)	2000-2005	Efeito negativo sobre a qualidade da educação.
	Maranduba Júnior; Almeida (2009)	2001-2005	Não verificam o efeito redistributivo o qual a política se propôs
	Brunozi et al. (2011)	2005	Não observou efeito sobre a oferta de serviços.
	Baião; Abrantes; Souza (2012)	2006	Os resultados indicaram que a política não alcançou todos os resultados imediatos pretendidos; ICMS educacional atenuou a concentração de recursos derivado do critério VAF
	Paiva, Melo, Gonçalves, Brunozi Júnior (2013)	2002-2008	Apenas “meio ambiente”, “produção de alimentos” e “produto interno bruto” mostraram relação positiva com o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS).
	Wanderley (2007)	1991-2000	As transferências contribuíram para uma elevação da frequência escolar e redução da taxa de analfabetismo
PA			
PR			
PE	Tavares (2020)	2007-2017	Impacto positivo sobre o resultado do índice educacional
RJ			
RO			

Fonte: Elaborados pelos autores.

Avaliação de impacto das Leis de ICMS a luz dos indicadores educacionais

A partir de uma avaliação sistemática das leis de rateio do ICMS dos estados brasileiros que remetesse a questões educacionais para avaliar o impacto (efeito médio) das leis sobre indicadores de atendimento e desempenho dos municípios tratados. Para tanto, recorreu-se ao método de diferenças em diferenças ponderado pelo kernel do escore de propensão, tomando como grupo de controle os municípios dos estados vizinhos aqueles com a legislação estudada. Os resultados apresentam evidências de que as leis que distribuem cota parte do ICMS baseada em taxas de atendimento e principalmente no desempenho em avaliações de larga escala foram as que surtiram melhores efeitos.

O mecanismo de transmissão ocorre principalmente pelo direcionamento dos esforços em torno de um indicador específico. Em relação aos gastos educacionais, pode-se inferir que as políticas estaduais que visam a elevação do gasto sem condicionar aos resultados educacionais tendem a não produzir efeitos. Portanto, uma estratégia para melhorar os resultados da educação

básica brasileira, sem necessariamente aumentar os gastos, passa por políticas baseadas em mecanismo de indução com foco na gestão de resultados.

