



Universidade de Brasília

Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Economia

Clarice Machado Menin

**Investimento público: considerações sobre políticas de incentivo para o ensino
fundamental nos estados do Ceará e de Sergipe.**

Brasília

2022

Clarice Machado Menin

Investimento público: considerações sobre políticas de incentivo para o ensino fundamental nos estados do Ceará e de Sergipe.

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Roberto Ellery

Brasília

2022

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

Menin, Clarice

Investimento público: considerações sobre políticas de incentivo para o ensino fundamental nos estados do Ceará e de Sergipe/Clarice Machado Menin.
– Brasília: 2022.

53 p.

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

1. Investimento Público. 2. Ensino Fundamental. I. Educação.

CLARICE MACHADO MENIN

**INVESTIMENTO PÚBLICO: CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS DE
INCENTIVO PARA O ENSINO FUNDAMENTAL NOS ESTADOS DO CEARÁ E DE
SERGIPE.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Departamento de Economia da Universidade de
Brasília como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: 28/01/2022

Dr. Roberto de Goes Ellery Jr.

Dr. Victor Gomes

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pelo apoio ao longo do meu curso, e por todo sacrifício feito por eles para que eu pudesse me formar com conforto, sem me preocupar com nada além da minha formação. Agradeço também aos amigos incríveis que tornaram a minha jornada dos últimos anos tão engrandecedora, especialmente ao Felipe, ao Matteo e à Isabella, pessoas que me ajudaram a entender o verdadeiro significado da palavra amizade.

Eu tive muita sorte nesses últimos anos, tive a oportunidade de ter como mentores o Dr. Joaquim e o Dr. Ellery. Os seus conselhos e a sua assistência ao longo da minha jornada me ajudaram a abrir caminhos que eu jamais acreditei que eu seria capaz de percorrer.

Durante os meses que escrevi essa monografia, contei com o suporte e o apoio incondicional do Gabriel, que não soltou a minha mão em nenhum momento até eu entregar o trabalho.

Na Universidade de Brasília foi onde eu tive as lições mais valiosas que vou levar para a minha vida. Para ser sincera, a maioria dessas lições eu recebi fora de sala de aula, durante o período no qual tive a honra de representar os estudantes de toda a universidade.

Por fim, não poderia deixar de agradecer o grupo que me levou até essa posição, a Aliança pela Liberdade, em especial aqueles que mais trabalharam ao meu lado, o Renato, o Bruno e o André. Também não poderia deixar de agradecer o Rafael Paulino, um dos fundadores do grupo que mesmo do auge do seu posto diplomático com 12 horas de diferença no fuso horário, nunca economizou para nos prover os conselhos e o apoio necessários. Essa sua disponibilidade é um dos fatores que fazem da Aliança uma das melhores escolas que já frequentei.

O meu diploma foi construído com mérito individual, como o de todo mundo, mas foi um trabalho coletivo. Foi a participação de todos os citados anteriormente que tornou a minha passagem por essa universidade tão enriquecedora. Por isso, por aquilo e por tudo mais, deixo aqui o meu muito obrigada.

RESUMO

Este trabalho desenvolve uma análise sobre os resultados do ensino fundamental nos estados do Ceará e de Sergipe. Aborda-se questões sobre o federalismo e a divisão de atribuições entre os níveis de governo na provisão da educação. Além disso, foi feito um levantamento sobre as políticas públicas a nível federal e estadual nos últimos anos. Por fim, apresenta-se o resultado comparativo do desempenho da educação dos dois estados.

ABSTRACT

This work develops an analysis of the results of elementary education in the states of Ceará and Sergipe. Issues about federalism and the division of attributions between levels of government in the provision of education are addressed. In addition, a survey was carried out on public policies at the federal and state level in recent years. Finally, the comparative result of the education performance of the two states is presented.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – ALOCAÇÃO DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL.....	21
FIGURA 2 – CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS COM BASE EM RESULTADOS NO CEARÁ.....	24
FIGURA 3 – DESVIO DO IDEB DOS MUNICÍPIOS PARA ENSINO FUNDAMENTAL (2007 – 2019).....	27

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – COLOCAÇÃO DOS ESTADOS DO CEARÁ E SERGIPE NO RANKING DO IDEB NOS ANOS DE 2007 E 2019.....	12
-----------------------------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – TERRITORIALIZAÇÃO DAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DO ESTADO DE SERGIPE.....	25
GRÁFICO 2 – TERRITORIALIZAÇÃO DAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DO ESTADO DO CEARÁ.....	26
GRÁFICO 3 – INDICADOR DE RENDIMENTO (P) DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS ESTADOS DO CEARÁ E SERGIPE.....	28
GRÁFICO 4 – DESVIO PADRÃO DO INDICADOR DE RENDIMENTO (P) DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS ESTADOS DO CEARÁ E SERGIPE.....	28
GRÁFICO 5 – IDEB OBSERVADO NOS ESTADOS DO CEARÁ, SERGIPE E NO MUNICÍPIO DE ARACAJU NO ANO DE 2019.....	29
GRÁFICO 6 – IDEB OBSERVADO NOS ESTADOS DO CEARÁ, SERGIPE E NO MUNICÍPIO DE ARACAJU NO ANO DE 2019.....	29
GRÁFICO 7 - IDEB OBSERVADO NOS ESTADOS DO CEARÁ, SERGIPE E NO MUNICÍPIO DE ARACAJU NO ANO DE 2019.....	30

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	O ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL - ATRIBUIÇÕES DO GOVERNO ESTADUAL, FEDERAL E MUNICIPAL	13
2.1.	Federalismo fiscal e a descentralização	14
2.2.	Políticas públicas em nível do governo federal para a educação básica a partir de 1996	16
2.2.1.	Incentivos para o desenvolvimento do ensino fundamental no Brasil em nível do governo federal - O FUNDEF e o FUNDEB.....	16
2.2.2.	O monitoramento do ensino fundamental no Brasil - O IDEB.....	18
2.3.	Repasse entre diferentes níveis de governo - aprofundando a questão do ICMS e do FUNDEB	20
2.3.1.	Competição fiscal e transferência de recurso: o caso do ICMS e do FUNDEB.....	22
2.4.	As legislações a nível estadual: uma comparação entre as políticas de financiamento da educação básica no Sergipe e no Ceará	23
3	ANÁLISE DOS RESULTADOS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO CEARÁ E NO SERGIPE	27
4	CONCLUSÃO	30
5	REFERÊNCIAS	32

1 INTRODUÇÃO

O estado do Ceará tornou-se um exemplo latino-americano de gestão pública eficiente no âmbito do ensino fundamental. O estado nordestino é um dos mais pobres do Brasil, o PIB per capita é o quinto mais baixo da federação, mas mesmo em um contexto de pobreza e austeridade fiscal, o Ceará passou da 18ª colocação no IDEB¹ em 2005 para a 3ª colocação em 2019, entre as 27 unidades federativas. Sergipe, também localizado no nordeste do país, está apenas uma posição à frente no ranking de PIB per capita (IBGE, 2021). No entanto, o estado em 2005 ocupava a 16ª colocação no IDEB e em 2019 foi o último colocado (Anexo I).

TABELA 1 – COLOCAÇÃO DOS ESTADOS DO CEARÁ E SERGIPE NO RANKING DO IDEB NOS ANOS DE 2007 E 2019

Colocação IDEB 2007	Estado	Colocação IDEB 2019	Estado
18º	CEARÁ	3º	CEARÁ
20º	SERGIPE	27º	SERGIPE

FONTE: IBGE (2021)

Este estudo objetiva comparar as respectivas políticas de incentivo ao ensino fundamental nos dois estados. Enquanto o Ceará obteve melhor desempenho no IDEB investindo de forma eficiente em educação, Sergipe perpetuou uma política educacional falha. O caso do Ceará evidencia que não é o montante do investimento, mas a sua qualidade, que implica em um melhor desempenho.

No Brasil, a constituição federal coloca a educação fundamental como prioridade dos municípios. Em 2007, o Ceará foi o primeiro estado do Brasil a condicionar transferências tributárias para os municípios ao desempenho em educação, saúde e meio-ambiente. O incremento na performance em educação é o critério que mais impacta no índice utilizado nesta distribuição de incentivos para os municípios (HOLANDA *et al*, 2020). Antes, a arrecadação do imposto sobre consumo era distribuída com base no tamanho da população e nível de renda municipal, como ainda é feito na maioria dos estados brasileiros (LOUREIRO e CRUZ, 2020).

Com esta política de incentivos, o Ceará promoveu melhorias na alfabetização, na distorção idade-série e na evasão escolar, mesmo o controle da gestão dessas escolas sendo municipal. Aproximadamente um em cada cinco reais recebidos pelos municípios cearenses é direcionado pelo

resultado na educação, o que estabelece um incentivo considerável para a gestão municipal investir na boa performance das escolas, inclusive para escolher os secretários de educação por critérios técnicos, e não políticos (HOLANDA *et al*, 2020).

Além do incentivo fiscal, o estado providenciou assistência técnica à estrutura de ensino municipal, monitorando o desempenho para estabelecer novos planos de ação. Mesmo com todo o amparo e incentivo do estado, os municípios do Ceará dispõem de autonomia e são responsabilizados pela performance da educação.

Paralelamente, embora os indicadores econômicos de Sergipe sejam bons em relação aos da região Nordeste do Brasil como um todo, os indicadores da educação evidenciam a urgência de melhorar a qualidade do ensino básico. Tal qual outros estados do Brasil, o desempenho ruim de Sergipe na educação decorre da fraca articulação entre as políticas do estado e dos municípios. A falha na coordenação da divisão de atribuições entre as 33 secretarias do Estado e as 78 secretarias municipais de educação tornam ineficiente a resposta às demandas mais sensíveis do ensino público.

Diferentemente do Ceará, em Sergipe parte considerável das escolas de ensino básico são administradas pelo governo estadual. O desafio da municipalização da educação é acompanhado de outros obstáculos como a cobertura insuficiente da educação básica, baixos resultados de aprendizagem, gestão ineficiente das escolas e falta de capacidade de monitoramento do desempenho educacional (BRUNS; EVANS; LUQUE, 2012)

Sergipe também implementou nos últimos anos políticas públicas objetivando a melhoria da educação, com metas similares às do Ceará. Em 2012 o estado estabeleceu uma colaboração com os municípios para apoiar a implementação do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Em 2013 emitiu um decreto para um novo modelo de gestão escolar baseado em uma estratégia de gestão por resultados.

As duas medidas citadas não proporcionaram a Sergipe uma melhora significativa nos rankings de educação. Já em 2019, o estado sancionou uma lei para distribuir o ICMS de acordo com os resultados dos municípios em indicadores específicos nas políticas públicas de educação e saúde para proporcionar um regime de colaboração mútua entre o estado e os municípios visando promover melhorias nesses dois setores (SERGIPE, 2019).

Diante disso, este estudo analisa e compara os resultados do ensino fundamental nos anos finais e iniciais de Sergipe e do Ceará. Para tal, a primeira sessão explica sobre o federalismo fiscal e as divisões das atribuições da união, estados e municípios na provisão deste serviço público.

Ainda nesta sessão é feita uma revisão bibliográfica sobre as políticas públicas em nível nacional para a melhoria do desempenho do ensino fundamental. Por último, aborda-se as políticas públicas implementadas a nível estadual no Ceará e no Sergipe desde 2007.

1 O ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL - ATRIBUIÇÕES DO GOVERNO ESTADUAL, FEDERAL E MUNICIPAL

1.1. Federalismo fiscal e a descentralização

O Brasil é um país formado por 27 unidades federativas, que incluem 26 estados e o Distrito Federal. Três características induzem à sua organização como federação: a extensão do território, a desigualdade social e econômica entre as regiões e a pluralidade cultural do país.

O sistema de governo federal representa um grau de unificação maior em relação a outros sistemas como o unitário e o confederado. No federalismo o governo central é predominante em relação às demais camadas de governo. No caso do Brasil o poder é dividido entre o governo central, os estados e os municípios.

Partindo disso, a federação organiza as obrigações e o sistema tributário: quem, em nível de governo, deve ofertar cada um dos serviços públicos e deve arrecadar cada um dos tributos. No entanto, o federalismo não foi estabelecido objetivando a eficiência do setor público. Um dos problemas decorrentes do federalismo fiscal é o desequilíbrio entre os serviços que são ofertados de forma mais eficiente pelos governos locais e o montante de imposto que este nível de governo tem a capacidade de arrecadar sem incorrer em distorções de mercado e guerras fiscais (MENDES, 2004).

Charles Tibeout, um dos teóricos da descentralização fiscal, argumenta que este sistema estimula a concorrência entre os governos locais. Assim como ocorre no mercado de bens privados, a concorrência promoveria inovações tecnológicas e a adoção de melhores práticas por parte desta camada de governo. Já em um sistema em que um único governo central monopoliza oferta de bens públicos não haveria o mesmo estímulo.

Para Wallace Oates (1972) o federalismo fiscal pode reunir as vantagens de uma administração pública centralizada e uma administração pública descentralizada, ao passo que esta combinação ajuda a minimizar os defeitos de cada uma delas. Um setor público descentralizado sem estar subordinado a um governo central, apenas governos locais administrando fragmentos do território nacional, teria dificuldades para implementar políticas macroeconômicas e de distribuição de renda.

Por outro lado, um único governo central não conseguiria atender às diferentes preferências locais, além de haver pouco incentivo à fiscalização da ação do governo pelos cidadãos, já que a insatisfação de uma população de uma pequena cidade não teria impacto nas eleições do governo central.

No caso de bens públicos que são consumidos de forma regional, como vias urbanas, iluminação e transporte público, as populações de cada região têm preferências diferentes entre si. Desta forma, bens públicos desta natureza tendem a ser mais eficientes quando providos por governos locais. Não obstante, se esses gastos são financiados localmente, os cidadãos podem verificar se os recursos estão sendo utilizados de forma responsável e cobrar às autoridades locais pela alocação com melhor custo-benefício de acordo com a preferência da população (MENDES, 2004).

A oferta da educação pelo setor público é uma política de distribuição de renda. Seguindo a lógica explicada anteriormente, isso implica que a educação estaria no âmbito das políticas públicas do governo central. Portanto, a educação pública estaria no campo das políticas de redistribuição de renda e sob responsabilidade do governo central.

Contudo, no caso da educação primária, há fatores que depõem a favor da descentralização da oferta deste serviço, como a maior dispersão geográfica das escolas primárias e a importância da participação dos pais na administração dessas instituições.

Segundo Ligia Vasconcellos (2004), quando a responsabilidade sobre as escolas é local, com maior autonomia e autoridade para as próprias instituições de ensino, há maior incentivo para professores se dedicarem.

No entanto, sem uma política pública que faça os esforços dos governos locais convergirem para um ponto em comum, a descentralização pode tornar heterogênea a qualidade devido aos diferentes níveis de renda da comunidade local (VASCONCELLOS, 2004), dado que diante da dificuldade de arrecadar um montante de tributo necessário para a provisão de todos os serviços públicos sob sua tutela, os governos municipais têm dificuldade de priorizar e prover uma educação básica de qualidade.

Já no ensino secundário e universitário o critério economia de escala parece ser o fator preponderante na maioria do país e por isso existe a tendência de centralizar esses serviços na união e nos estados.

1.2. Políticas públicas em nível do governo federal para a educação básica a partir de 1996

Segundo a Constituição Federal, é obrigatório um regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios para organizar os sistemas de ensino. É atribuição da União organizar e financiar as instituições federais de educação, além de garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A partir da década de 1990 houve um maior empenho do governo federal no sentido de cumprir as obrigações constitucionais, especialmente no que concerne ao ensino fundamental. A nível de legislação federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) foi um marco importante nesse sentido. Um dos méritos desta lei promulgada em 1996 foi dividir de forma clara as principais atribuições de cada nível de governo, o artigo 10 dispõe detalhes sobre as respectivas obrigações da União, dos estados e dos municípios quanto à educação (Anexo 1). Consta na LDB padrões curriculares de ensino a serem seguidos no nível nacional, e estados e municípios têm direito à escolha dos seus métodos de ensino e do material didático.

A LDB prioriza a erradicação do analfabetismo e o ensino fundamental foi estendido de 8 para 9 anos. A educação passou a ser obrigatória desde os 6 anos de idade até o ensino médio. A função do governo federal é normativa, redistributiva e supletiva, enquanto os municípios oferecem prioritariamente a educação infantil e o ensino fundamental. Os estados devem assegurar o ensino fundamental, compartilhando essa responsabilidade com os municípios, e devem oferecer prioritariamente o ensino médio. A Lei também estabelece os currículos e conteúdos mínimos que devem ser cumpridos no nível nacional e assegura o processo nacional de avaliação do rendimento escolar (VASCONCELLOS, 2004).

Ainda em 1996 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) foi regulamentado (BRASIL, 1996). Essas duas leis ratificaram as responsabilidades dos níveis de poder e a destinação dos recursos financeiros, o que implicou na descentralização das responsabilidades sobre o ensino básico e estimulou a municipalização do ensino fundamental (TORRES e PISSAIA, 2012).

1.2.1. Incentivos para o desenvolvimento do ensino fundamental no Brasil em nível do governo federal - O FUNDEF e o FUNDEB

O artigo 212 estabelece um limite mínimo da parcela de arrecadação de impostos que deve ser destinado para a educação. Para a União, este valor não pode ser inferior a 18%, enquanto para os estados e municípios, o mínimo é 25% da receita de transferências constitucionais e impostos.

No entanto, até 1998, quando o FUNDEF foi implementado, não havia direcionamento ou critérios obrigatórios para a distribuição desses recursos.

Com o intuito de minimizar a disparidade do desempenho da educação entre os estados, em 1996 a Emenda Constitucional nº14 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), um fundo de natureza contábil criado no âmbito estadual com recursos subvinculados, com o objetivo de universalizar o atendimento do ensino fundamental.

O Fundo é subdividido em 27 fundos criados no âmbito dos estados e do Distrito Federal, nos quais os estados, o distrito federal e os municípios depositam 15% das receitas do ICMS e de outras fontes menores de receitas estaduais e municipais. A distribuição do fundo é atribuída ao estado e deve ser proporcional ao número de matrículas no ensino fundamental público (NUNES, 2016, p. 23).

Além disso, o Fundef instituiu um gasto mínimo por aluno matriculado nas escolas. Desta forma, a União deveria complementar os recursos dos Fundos sempre que os estados e o Distrito Federal não alcançassem o valor mínimo per capita definido pela lei. Assim, o Fundef garantiu que todos os municípios do Brasil tivessem um mínimo de recursos per capita para investir no ensino fundamental.

Esta iniciativa inaugurou um novo modelo de organização do financiamento da educação, posto que o repasse dos recursos passou a variar proporcionalmente ao número de alunos matriculados (NUNES, 2016, p. 23). No entanto, quando trata-se de resultados mais fáceis de se medir, corre-se o risco de as instituições de ensino que serão avaliadas focarem n no desenvolvimento das habilidades que serão medidas e que não necessariamente serão avaliadas para a formação do aluno.

O incentivo mudou a lógica da gestão pública das escolas, uma vez que o aumento da quantidade de crianças nas escolas deixou de representar um gasto social e passou a ser uma garantia de obtenção de recursos tributários para a manutenção e aprimoramento da rede educacional. Assim, a legislação induziu à municipalização da educação ao criar a possibilidade de o município receber ou deixar de receber recursos de acordo com o seu desempenho nas matrículas.

O FUNDEF e a LDB foram implementados como uma solução para as disparidades na educação. Diante do objetivo de equalizar oportunidades, a intervenção no nível nacional parece ser um melhor caminho para garantir um mesmo padrão de oferta educacional, seja em relação à

qualidade escolar, ao currículo ou mesmo à garantia de uma frequência escolar mínima (VASCONCELLOS, 2004).

O FUNDEF financiou o desenvolvimento do ensino fundamental entre 1998 e 2006, quando foi ampliado e substituído pelo FUNDEB por meio da emenda constitucional nº53. A base de arrecadação dos Fundos foi ampliada e o FUNDEB passou a abranger o ensino para jovens e adultos e toda a educação básica, incluindo o ensino infantil e o ensino médio.

Os critérios de distribuição dos fundos passaram por mudanças. Apenas 10% dos recursos repassados pela união seguiam a lógica do Fundef, os outros 10,5% eram redirecionados para às redes com menor investimento por aluno. 70% do montante foi direcionado para pagar profissionais da educação, enquanto 15% eram destinados à infraestrutura e os últimos 2,5% repassados de acordo com critérios de qualidade como gestão educacional e indicadores de rendimento e aprendizagem.

Em 2020, o FUNDEB passou por uma nova reformulação. A nova lei pondera a quantidade de matrículas em função da modalidade de ensino. A lei dá maior peso para o ensino médio, tem preferência a escolas integrais, educação do campo e desestimula a adoção de creches e escolas conveniadas.

As transferências federais para complementação dos valores do Fundeb estadual passaram a seguir critérios baseados em resultados. A possibilidade de recebimento deste incentivo é condicionada à participação da comunidade escolar na escolha de gestores escolares; participação de mais de 80% dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado por meios dos exames nacionais do sistema de avaliação da educação básica, aderência ao referencial curricular a determinada por Indicadores de desempenho fiscal e Indicadores Socioeconômicos.

1.2.2. O monitoramento do ensino fundamental no Brasil - O IDEB

Em 2007 o governo federal por meio do decreto nº 6094 dispôs sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Este decreto tornou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007).

Desde então, a qualidade do ensino fundamental é aferida objetivamente com base no IDEB, calculado a partir dos dados sobre rendimento escolar, com base no censo escolar e no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil, que é realizada a cada dois anos). O índice foi formulado a partir das médias de aprovação e das para medir a qualidade do

aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O Ideb mede a qualidade da educação no país com base nas taxas de aprovação escolar e na pontuação nas avaliações de aprendizagem de português e matemática.

A divulgação do IDEB de cada escola é uma forma de incentivar o comprometimento das instituições de ensino em melhorar a qualidade da educação. Além disso, o Índice é uma forma de trazer ao conhecimento da população o desempenho de suas escolas locais em relação às demais. A transparência proporcionada pelo IDEB fomenta uma competição saudável entre gestores públicos e instituições pela melhoria do desempenho.

Por outro lado, o índice deve ser interpretado com cautela. O aumento da frequência escolar, como o que vem ocorrendo no Brasil nas últimas décadas, pode provocar resultados que demonstram um efeito negativo dos recursos públicos sobre a educação. Isso pode ocorrer devido à situação familiar mais precária dos novos entrantes do sistema de ensino, contribuindo para uma piora na média geral de desempenho da educação (VASCONCELLOS, 2004).

Ou seja, sem controlar as variáveis devidamente, pode-se encontrar uma relação negativa entre a universalização e qualidade do ensino. Considerando que os recursos públicos são finitos, existe um custo de oportunidade entre maiores notas de desempenho e a universalização da educação.

Uma possibilidade de avaliação nesse caso é a comparação das variações de resultados e não de seu valor absoluto entre grupos mais e menos favorecidos.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é um compromisso assumido voluntariamente pelos municípios e estados no sentido de cumprir vinte e oito diretrizes estipuladas pelo governo Federal para a melhoria da qualidade da educação básica.

O Compromisso não só estipula metas educacionais para os estados e municípios que o subscrevem, mas também coloca direcionamentos para a gestão das instituições escolares em proveito da melhoria da qualidade do ensino fundamental. Além disso, a adesão voluntária de cada ente federativo implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, medida pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB.

Os critérios de prioridade de atendimento da assistência técnica e financeira da união avaliam as possibilidades de incremento do IDEB, observando as condições técnicas e financeiras

do ente apoiado de acordo com as normas expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O apoio do Ministério da Educação é orientado para os quatro eixos do Compromisso:

I - gestão educacional;

II - formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar;

III - recursos pedagógicos;

IV - infra-estrutura física.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é, portanto, mais uma das ações que partiram do governo federal que buscam combinar esforços e incentivos com os governos estaduais e municipais para a melhoria e nivelamento da educação básica em todo o país.

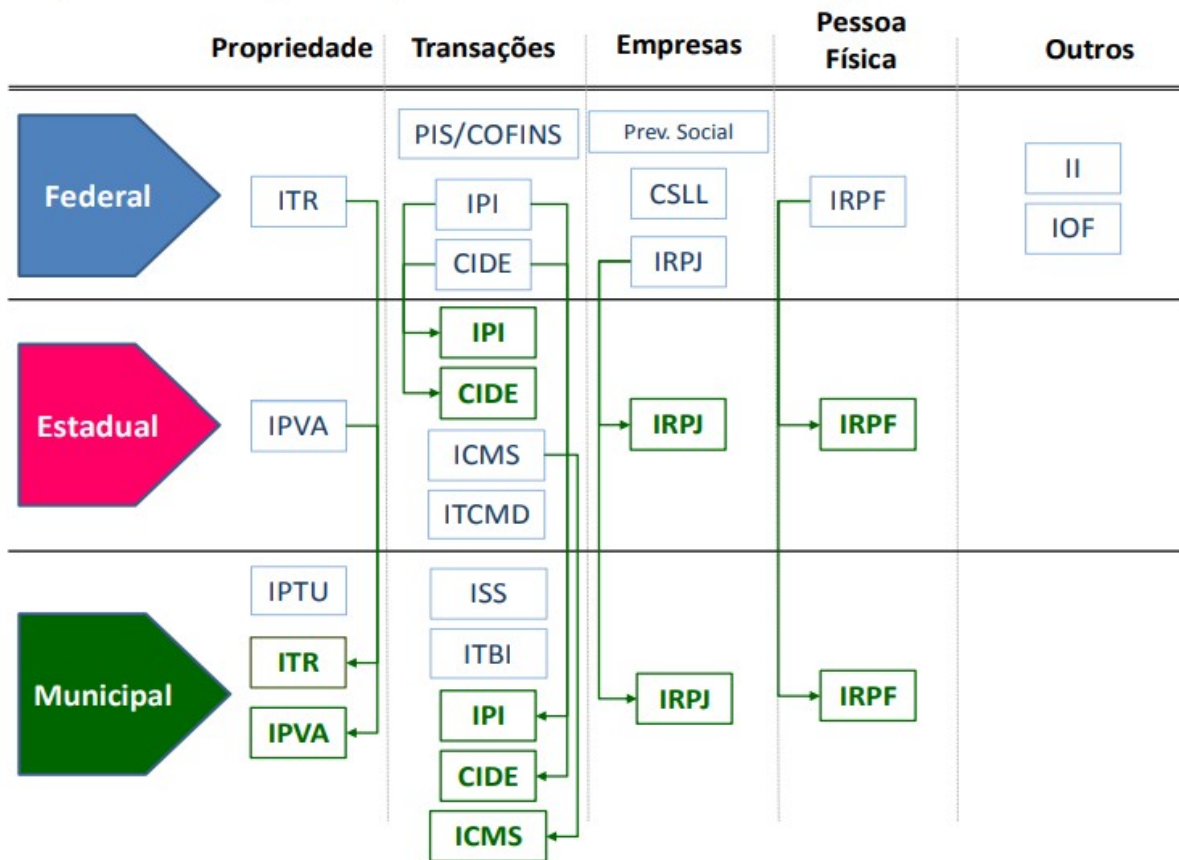
1.3. Repasse entre diferentes níveis de governo - aprofundando a questão do ICMS e do FUNDEB

Uma das principais questões de um sistema federalista é distribuir entre os níveis de governo as competências tributárias e as atribuições na provisão dos bens públicos. Além disso, como colocado anteriormente, os governos locais possuem mais dificuldade de tributar sem implicar distorções de mercado (MENDES, 2004).

Em outras palavras, os estados e municípios não são capazes de gerar receitas suficientes para prover os bens públicos sob sua responsabilidade, pois há um grande volume de bens e serviços que são providos de forma mais eficiente pelos governos locais.

É por esse motivo que as transferências intergovernamentais de recursos se fazem necessárias; que em geral vão do governo central para estados e municípios e dos estados para os municípios (MENDES, 2004). A lógica da divisão das responsabilidades pela arrecadação de tributos propõe que bases de incidência móveis devem ser tributadas pelo governo central e bases imóveis pelos governos subnacionais.

FIGURA 1 – ALOCAÇÃO DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL



LEGENDA: Em azul: tributos cobrados diretamente pela esfera correspondente do governo. Em verde: direção dos repasses

FONTE: Banco Mundial (2013).

A maior fonte de receitas tributárias do governo estadual é o ICMS, um imposto que incide sobre valor agregado de mercadorias e serviços. Os municípios tributam as propriedades urbanas (IPTU), os serviços (ISS) e a transferência de propriedades (ITBI). As alíquotas do ICMS são definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal (BRASIL, 1988).

O governo estadual repassa parte de dois tributos aos municípios: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que normalmente os estados distribuem de acordo com o tamanho e com o valor agregado de cada município, e o IPVA, que é repartido de acordo com o número de veículos automotores registrados na região. No entanto, o governo estadual não tem controle sobre o destino onde os municípios empenham esses recursos.

Além das transferências listadas, os Estados e municípios recebem recursos do IOF (Imposto Sobre Operações Financeiras) e transferências setoriais destinadas a financiar a saúde e a educação. O governo federal também pode repassar outros recursos de forma voluntária aos estados e

municípios por meio de programas federais, desde que cumpram os limites constitucionais relativos à educação e à saúde.

Uma dificuldade associada às transferências é a mensuração do valor exato a ser transferido, não é simples definir critérios práticos e operacionais para maximizar os efeitos positivos das transferências e subsídios e minimizar as distorções. Transferências mal desenhadas podem agravar desequilíbrios que elas propõem solucionar (MENDES 2004).

1.3.1. Competição fiscal e transferência de recurso: o caso do ICMS e do FUNDEB.

O ICMS é um dos únicos impostos sobre valor agregado (IVA) cobrados no nível do governo local. O ICMS ser cobrado pelos estados tem duas consequências negativas relevantes: a exportação de tributos para outros estados e a competição fiscal. Consequentemente, a administração desse imposto é complexa e vulnerável à sonegação (MENDES, 2004).

Segundo a constituição, o ICMS que o estado arrecada é repassado em 25% para os municípios. Desse montante, 75% devem ser transferidos para o município onde o imposto foi arrecadado. Trata-se, portanto, de uma transferência incondicional e sem contrapartida. Os 25% restantes são repassados de forma discricionária de acordo com a lei de cada estado. Foi sobre com esta fatia de $\frac{1}{4}$ do ICMS que em 2007 o governo do estado do Ceará decidiu fazer uma política de incentivos para os governos municipais, repassando um valor proporcional ao desempenho em saúde, educação e meio-ambiente para cada município.

O antigo Fundef, que foi reformulado em 2006 como FUNDEB e passou por uma nova reformulação em 2020. Com as mudanças o repasse, que no primeiro momento era vinculado apenas ao desempenho dos municípios em matrículas, o Fundo passou a ter uma fatia condicionada ao desempenho em indicadores de performance.

Para compreender melhor essas mudanças, é preciso buscar na literatura como os diferentes tipos de transferência afetam o comportamento dos agentes públicos. Segundo Marcos Mendes (2004):

- 1) Transferências condicionais ou incondicionais: uma transferência condicional é aquela que o doador dos recursos determina que tipo de gasto o dinheiro deve ser aplicado. Por exemplo, verbas federais para financiar a manutenção de escolas públicas estaduais e municipais, como a parte do repasse do FUNDEB que tem esta finalidade específica.

- 2) Com ou sem contrapartida: Uma transferência com contrapartida é se o montante é proporcional a alguma coisa, ou um determinado desempenho.

No caso do ICMS, 75% do repasse deve ser feito de forma incondicional e sem contrapartida, transferido aos municípios de acordo com o princípio da derivação - ou seja, ao município onde o ICMS foi recolhido. Esse tipo de transferência visa minorar o problema de desequilíbrio causado pela reduzida capacidade dos municípios de arrecadar impostos.

A política pública de transferência do ICMS no estado do Ceará é uma transferência proporcional ao desempenho nas áreas de educação, saúde e meio-ambiente, mas não atribui uma destinação específica ao recurso. Neste caso, trata-se de uma transferência incondicional com contrapartida. Transferências que exigem contrapartida do governo local podem beneficiar regiões mais ricas em detrimento das regiões mais pobres, já que elas possuem mais condições de dar contrapartida para atrair mais recursos (MENDES 2004).

O montante do FUNDEB que é transferido sem vínculo com desempenho faz parte do grupo de transferência condicional sem contrapartida. Ele é condicional pois o destino é, obrigatoriamente, a educação básica. Esse tipo de transferência é adequado quando o governo central objetiva garantir um nível mínimo de prestação de serviço da parte dos governos locais. (MENDES 2004)

É uma ferramenta adequada para resolver os problemas de regressividade tributária e do perfil de gastos. Um dos motivos para a existência de políticas como o FUNDEB é que os governos locais podem ter incentivos a não atender às necessidades da população mais carente para não ter de elevar tributos e perder competitividade, então o governo central garante um padrão mínimo de atendimento aos mais pobres.

1.4. As legislações a nível estadual: uma comparação entre as políticas de financiamento da educação básica no Sergipe e no Ceará

A educação pública no Ceará e em Sergipe se beneficiou dos programas do governo federal de financiamento da educação voltados para aliviar a desigualdade nesse setor. No entanto, a diferença no desempenho dos municípios desses dois estados mostra que o desempenho não depende apenas de políticas nacionais, também é necessário um esforço dos governos locais (estados e municípios).

O Ceará é um exemplo de relevância internacional de como melhorar os resultados educacionais com o uso eficiente dos recursos. Apesar das condições socioeconômicas adversas, o estado apresentou o maior aumento no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no

ensino fundamental (incluindo os anos iniciais, do 1º ao 5º ano, e anos finais, do 6º ao 9º) desde 2005, quando o índice começou a ser mensurado (LOUREIRO 2020).

Hoje a performance do Ceará já é demonstrada até nos rankings nacionais. Sobral, um dos municípios do estado, alcançou o primeiro lugar na pontuação do IDEB, e 10 entre os 20 municípios mais bem classificados são do estado cearense.

O sucesso do estado Cearense é uma consequência das políticas públicas implementadas no estado. Desde 2007, por meio da lei estadual nº14023/2007, o estado implementa uma política de incentivo aos municípios. O estado passou a distribuir 25% do ICMS, a parcela que pode ser distribuída de forma discricionária, vinculados a um índice composto pelo desempenho em saúde, meio-ambiente e educação, sendo que educação representa a maior parcela do índice.

FIGURA 2 – CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS COM BASE EM RESULTADOS NO CEARÁ



FONTE: Banco Mundial (2013)

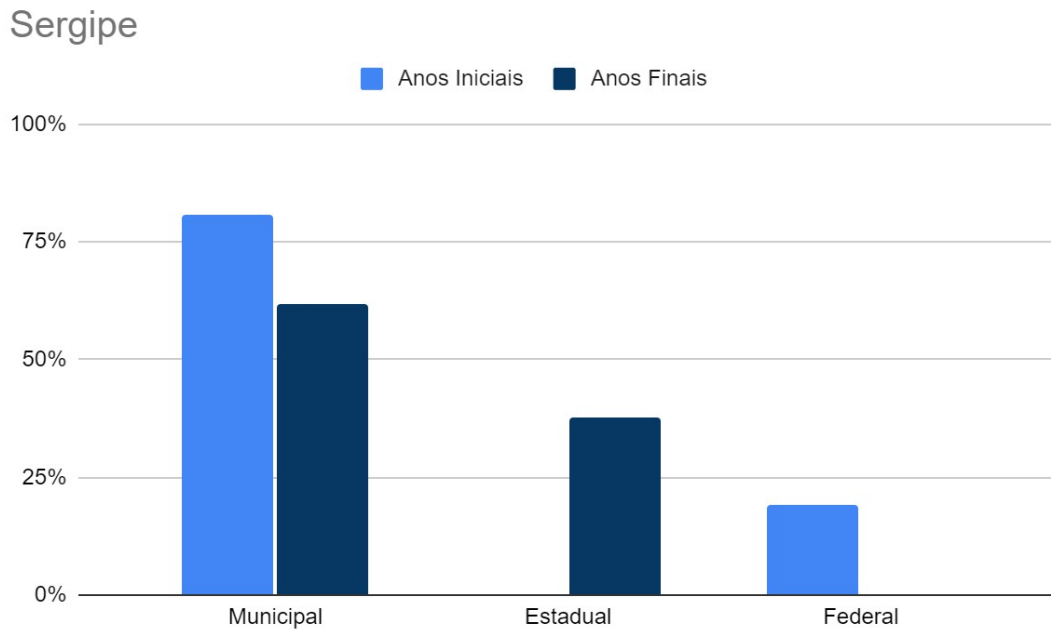
Apesar da transferência estar vinculada a resultados como descrito acima, o governo municipal tem a liberdade de usar esses fundos em qualquer setor. As transferências anuais totais associadas aos resultados educacionais é superior a 400 milhões de reais, chegando a um terço da receita total dos municípios mais pobres (LOUREIRO,2020).

Além do incentivo, o governo implementou uma estratégia de fortalecer a governança das secretarias municipais de Educação e incentivar o compartilhamento de boas práticas pedagógicas. O governo do estado estabeleceu um acordo de governança colaborativa com medidas de monitoramento e avaliação das políticas municipais de educação (LOUREIRO, 2020).

Sergipe, por outro lado, mesmo sujeito às mesmas leis federais de incentivo à educação, não conseguiu implementar políticas estaduais eficientes. Observando o sucesso do estado cearense, em 2019 foi aprovada a lei estadual nº 8628 no Sergipe. A lei também vincula o repasse discricionário

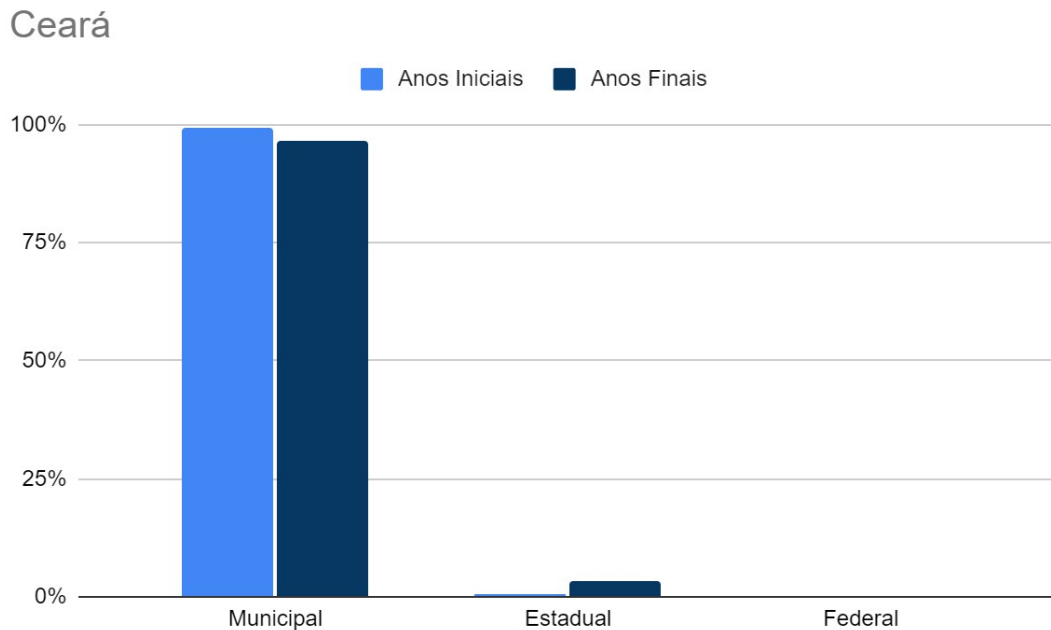
do ICMS aos resultados na educação e na saúde. No entanto, apenas a rede municipal é sensível a esta forma de incentivo, uma vez que o repasse é intergovernamental do estado para o município. O estado sergipano ainda não superou o desafio da municipalização do ensino fundamental, como mostra o gráfico a seguir:

GRÁFICO 1 – TERRITORIALIZAÇÃO DAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DO ESTADO DE SERGIPE



FONTE: INEP (2021). Elaboração pela autora.

GRÁFICO 2 – TERRITORIALIZAÇÃO DAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DO ESTADO DO CEARÁ



FONTE: INEP (2021). Elaboração pela autora.

A outra diferença entre os dois estados está na legislação. Enquanto a lei cearense atribui ao poder executivo a função de ajustar os índices, a lei de Sergipe não permite essas alterações. Isto é, para modificar os componentes do repasse a proposta deve ser apreciada pelo legislativo, o que pode atrasar o processo caso algum ajuste seja necessário para tornar o incentivo mais eficiente.

Não obstante, o sucesso do Ceará não se justifica apenas pela mudança na legislação do ICMS. Houve uma estratégia cujo foco na alfabetização foi o primeiro passo. A estratégia foi baseada em 5 pilares:

- I) incentivos financeiros para os municípios que atingirem metas pré-estabelecidas;
- II) Assistência técnica gerencial e pedagógica;
- III) Liderança política - a alfabetização na idade certa tornou-se uma prioridade para o governo;
- IV) Municipalização da educação;
- V) Monitoramento e avaliação seguidos de ação para melhores resultados.

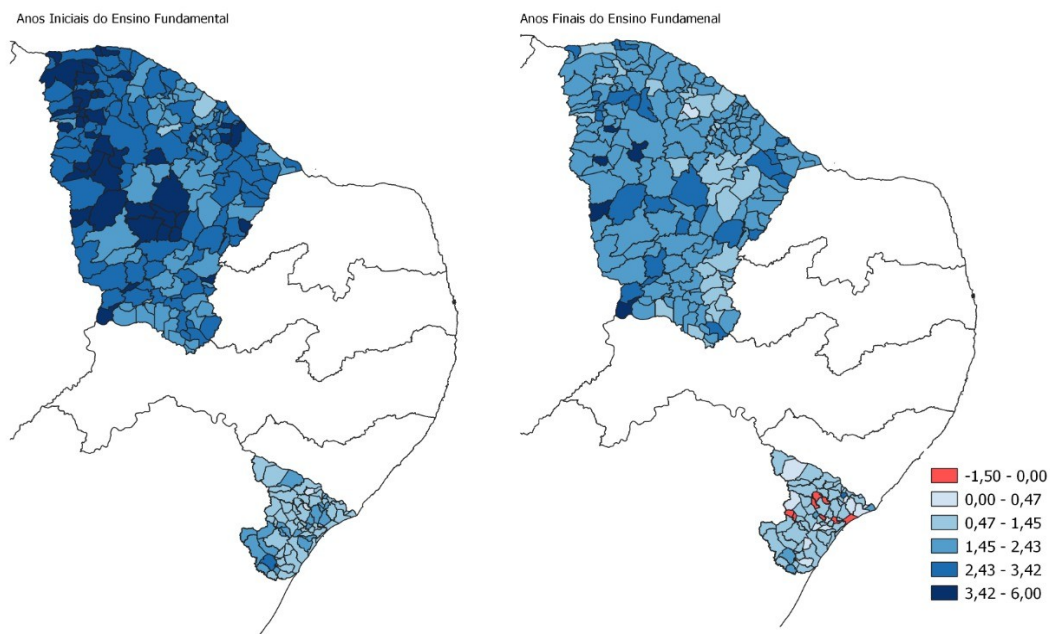
Além dos pilares listados acima, o diálogo com os envolvidos nas redes de ensino foi fundamental. O Ceará desenvolveu um sistema para os municípios com boa performance se

beneficiarem ao compartilhar boas práticas de gestão com aqueles cujo desempenho ainda não está no patamar desejado.

2 ANÁLISE DOS RESULTADOS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO CEARÁ E NO SERGIPE

Os gráficos desta seção foram elaborados para comparar o desempenho do ensino fundamental nos dois estados, separando os resultados dos anos iniciais e dos anos finais. O mapa a seguir mostra a diferença do desempenho dos municípios cearenses e sergipanos no IDEB de 2019 e de 2007, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, respectivamente:

FIGURA 3 – DESVIO DO IDEB DOS MUNICÍPIOS PARA ENSINO FUNDAMENTAL (2007 – 2019)

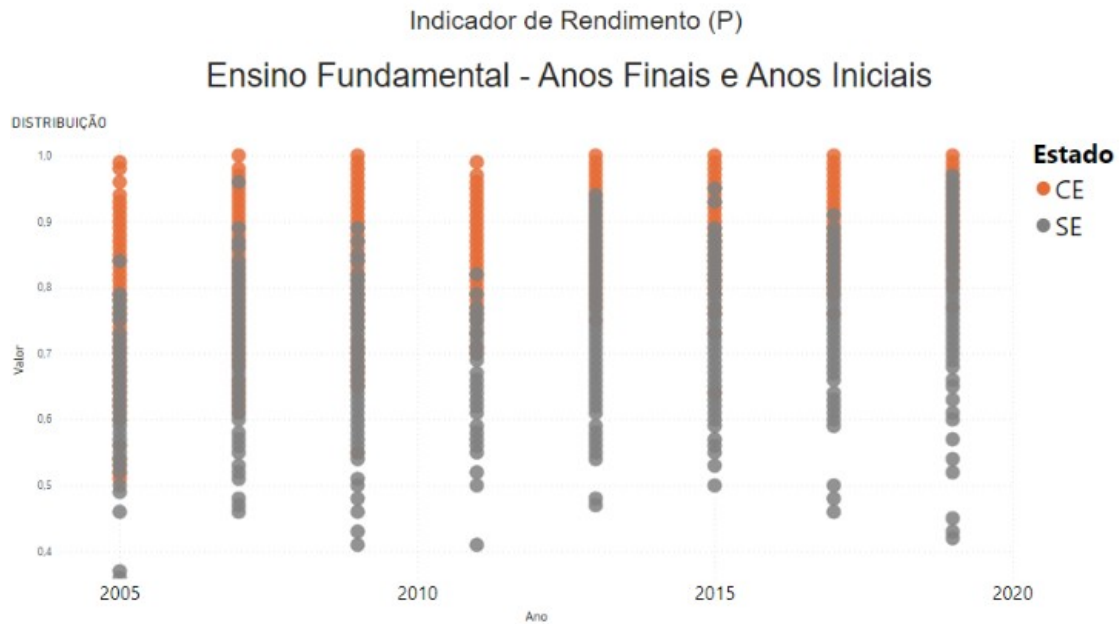


FONTE: INEP (2007) e INEP (2019). Elaboração pela autora

O mapa acima foi elaborado no software livre de geoprocessamento QGis 3.4 a partir da nota do Ideb de 2019 subtraída da nota de 2007. A melhora foi mais expressiva para os anos iniciais em ambos os estados, apesar de ser evidente que o desempenho dos municípios de Sergipe foi inferior em relação aos municípios cearenses.

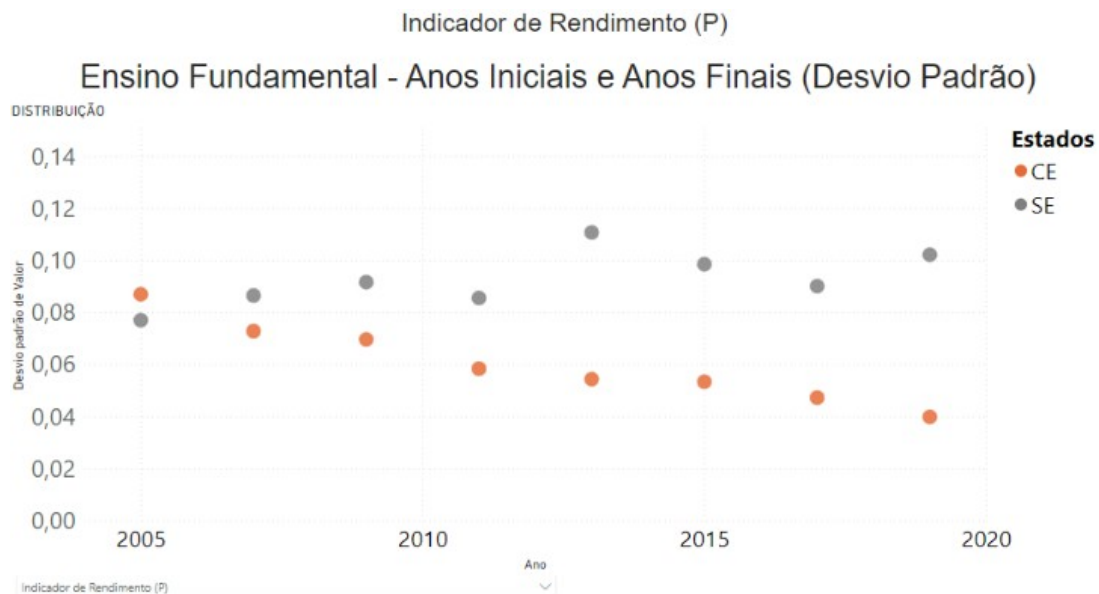
O gráfico a seguir mostra que a hipótese de que transferências que exigem contrapartida do governo local pode beneficiar regiões mais ricas em detrimento das regiões mais pobres (MENDES 2004), não se aplica ao caso do Ceará, visto que a dispersão dos resultados do Indicador de Rendimento (P) diminuiu ao longo dos anos. A distribuição do ICMS mesmo exigindo contrapartidas dos municípios foi capaz de reduzir a dispersão das notas devido ao alinhamento convergente da política pública fiscal e pedagógica do plano de metas traçado pelo estado.

GRÁFICO 3 – INDICADOR DE RENDIMENTO (P) DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS ESTADOS DO CEARÁ E SERGIPE



FONTE: INEP (2021). Elaboração pela autora.

GRÁFICO 4 – DESVIO PADRÃO DO INDICADOR DE RENDIMENTO (P) DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS ESTADOS DO CEARÁ E SERGIPE

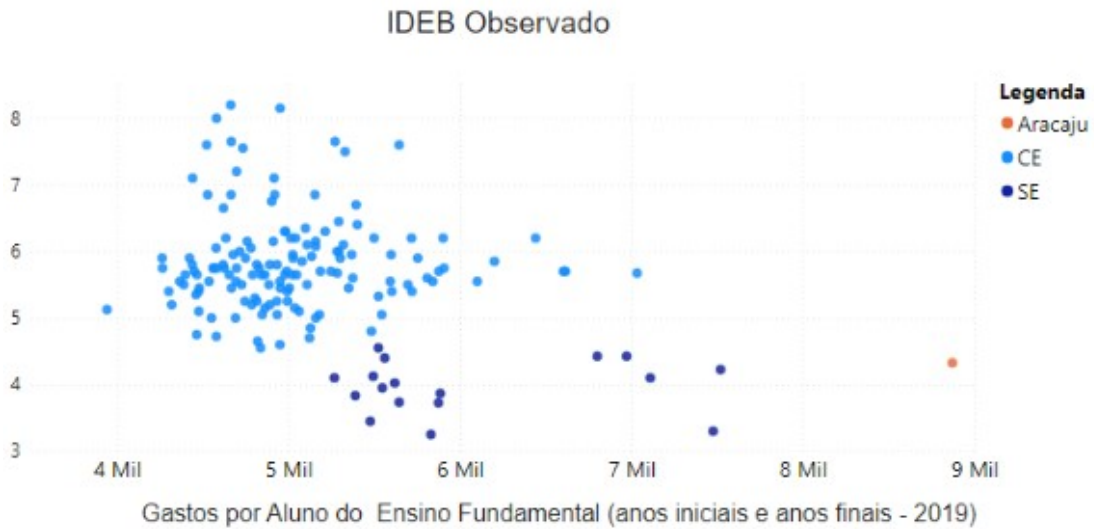


FONTE: INEP (2021). Elaboração pela autora.

O gráfico acima corrobora com a interpretação do gráfico anterior. Constata-se que o desvio padrão do Indicador de Rendimento (P) do Ceará era maior que o de Sergipe em 2005 e declinou ao longo dos anos, enquanto o desvio padrão de Sergipe aumentou durante o mesmo período.

A seguir, o gráfico de dispersão mostra o desempenho dos municípios no IDEB em 2019 e o gasto por aluno no mesmo ano.

GRÁFICO 5 – IDEB OBSERVADO NOS ESTADOS DO CEARÁ, SERGIPE E NO MUNICÍPIO DE ARACAJU NO ANO DE 2019



FONTE: INEP (2021). Elaboração pela autora.

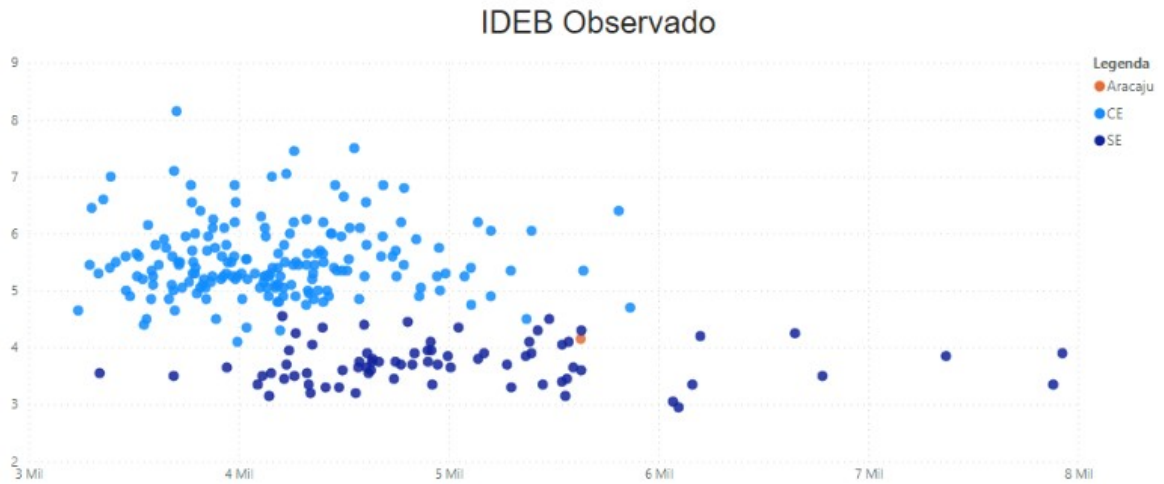
Os dados de gasto por aluno são autodeclarados e fornecidos pelos municípios. Em 2019 houve uma amostra menor de dados em relação aos outros anos, mas é possível observar a concentração dos municípios cearenses na parte esquerda superior do gráfico, o que indica um maior resultado educacional. O caso do Ceará demonstra que a qualidade da política pública é a responsável pelos resultados do estado. Apesar da amostra de 2019 ter sido menor, o mesmo gráfico feito para os anos de 2015 e de 2017 mostram uma tendência similar de dispersão.

GRÁFICO 6 – IDEB OBSERVADO NOS ESTADOS DO CEARÁ, SERGIPE E NO MUNICÍPIO DE ARACAJU NO ANO DE 2019



FONTE: INEP (2021). Elaboração pela autora.

GRÁFICO 7 - IDEB OBSERVADO NOS ESTADOS DO CEARÁ, SERGIPE E NO MUNICÍPIO DE ARACAJU NO ANO DE 2019



FONTE: INEP (2021). Elaboração pela autora.

3 CONCLUSÃO

O estado do Ceará e o estado de Sergipe se beneficiam dos programas federais de mitigação de desigualdade educacional. No entanto, o Ceará promoveu nos últimos anos uma política pública mais eficiente no sentido de desempenhar melhorias nos resultados do ensino fundamental. A distribuição da parcela discricionária do ICMS em contrapartida a melhoria dos indicadores de educação combinada com uma gestão que objetivou o combate ao analfabetismo, monitoramento de resultados, disseminação de boas práticas aos diretores e funcionários e a municipalização das escolas foi bem-sucedida em todos os aspectos analisados. A melhoria nos índices foi convergente, o que demonstra que a educação no estado está melhor e as desigualdades estão sendo mitigadas no âmbito da educação.

Em 2019 Sergipe aprovou uma lei na qual foi regulamentado um incentivo similar ao do Ceará, o qual será implementado gradativamente até 2030. A contribuição deste trabalho é deixar uma análise preliminar para monitorar o desempenho subsequente à implementação da nova política pública sergipana. No entanto, ressalta-se a importância da municipalização da educação no estado para o incentivo do ICMS surtir efeito, dado que este incentivo se trata de um repasse do estado para o município.

Além disso, destaca-se a importância da gestão estratégica feita no estado do Ceará. É necessário que Sergipe desenvolva um projeto de monitoramento de desempenho dos municípios, compartilhamento de boas práticas de gestão e material pedagógico adequado.

4 REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Banco internacional para reconstrução e desenvolvimento documento do programa para um empréstimo proposto no montante de US\$ 150 milhões para o estado de Sergipe com garantia da república federativa do brasil para um empréstimo para políticas de desenvolvimento em apoio a políticas de desenvolvimento no estado de Sergipe. Banco Mundial, 2013. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/841511468020088676/pdf/723500PORTUGUE00Portuguese0version.pdf>>. Acesso em: jan. 2022.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF; Senado, 1988.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101**. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 5 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: jan. 2022.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.394**. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: jan. 2022.

_____. Presidência da República. Decreto nº 6.094. Brasília, DF. Diário Oficial da União, 25 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: jan. 2022.

BRUNS, Barbara; EVANS, David; LUQUE, Javier. Achieving World-Class Education in Brazil: The Next Agenda. Washington, D.C., The International Bank for Reconstruction and Development, 2012. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2383>>. Acesso em: jan. 2022.

CEARÁ, Governo do Estado do. Cota Parte do ICMS: Índice de Qualidade da Educação (IQE). In: II Fórum com Prefeitos, Secretários de Educação e Gestores Municipais do MAISPAIC – CREDE 8. Baturité, CE, agosto de 2018. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Apresentacao_ICMS_Baturite_Ago2018.pdf>. Acesso em: jan. 2022.

_____. Cartilha da Cota Parte do ICMS. Fortaleza, CE, 2009. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2015/02/COTA-PARTE-DO-ICMS_CARTILHA.pdf>. Acesso em: jan. 2022.

_____. Assembleia Legislativa. Lei nº 14.023. Fortaleza, CE. Diário Oficial do Estado do Ceará, 19 de dezembro de 2007. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=122702>>. Acesso em: jan. 2022.

CRUZ, Louise; LOUREIRO, André. Achieving world-class education in adverse socioeconomic conditions: the case of Sobral in Brazil. Open Knowledge Repository, World Bank, Washington D.C. 2020. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34150>>. Acesso em: jan. 2022.

FILHO, Naercio Aquino Menezes; PINTO, Cristine Campos de Xavier. Avaliação econômica de projetos sociais. São Paulo, 3ª ed. Fundação Itaú Social, 2017. Disponível em: <https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/avaliacao-economica-3a-ed_1513188151.pdf>. Acesso em: jan. 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Educação. SIOPE. Dados consolidados de receita, despesa e despesa com educação – 2019. Brasília, 2019. Base de dados em CSV. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/arquivos-dados-analiticos>. Acesso em: jan. 2022.

FUENTES, Patricio; NIIMI, Reiko. Motivating municipal action for children: the Municipal Seal of Approval in Ceará, Brazil. *Environment & Urbanization*, v. 14, nº 2. Brasília, 2009. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/095624780201400210>>. Acesso em: jan. 2022.

GLEWWE, Paul W.; HANUSHEK, Eric A.; HUMPAGE, Sarah D.; RAVINA, Renato. School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: A Review of the Literature from 1990 to 2010. Cambridge, 2011. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228303178_School_Resources_and_Educational_Outcomes_in_Developing_Countries_A_Review_of_the_Literature_from_1990_to_2010>. Acesso em: jan. 2022.

HOLANDA, Marcos; BARBOSA, Marcelo; CRUZ, Louisee; LOUREIRO, André. Implementing a Results-Based Financing Mechanism for Subnational Governments to Improve Education outcomes: an implementation guide inspired by the case of Ceará, Brazil. Washington, DC. World Bank, 2020. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/561471606111232725/pdf/Implementing-a-Results-Based-Financing-Mechanism-for-Subnational-Governments-to-Improve-Education-Outcomes-An-Implementation-Guide-Inspired-by-the-Case-of-Ceara-Brazil.pdf>>. Acesso em: jan. 2022.

JUNIOR, Ildo José Lautharte; OLIVEIRA, Victor Hugo de; LOUREIRO, André. Incentives for Mayors to Improve Learning: Evidence from state reforms in Ceará, Brazil. Washington, DC. World Bank, 2020. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35024>>. Acesso em: jan. 2022.

KHANDKER, Shahidur R.; KOOLWAL, Gayatri B.; SAMAD, Hussain A. Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices. Washington, D.C., The World Bank 2010. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/650951468335456749/pdf/520990PUB0EPI1101Official0Use0Only1.pdf>>. Acesso em: jan. 2022.

LAUTHARTE, Ildo; OLIVEIRA, Victor Hugo de; LOUREIRO, André. Incentives for Mayors to Improve Learning: Evidence from State Reforms in Ceará, Brazil. Washington D.C., World Bank, 2020. Disponível em: <<https://www.ildolautharte.com/publication/icms/>>. Acesso em: jan. 2022.

LIMA, Antônio Eugênio de Moraes; CALLADO, Marcelo de Castro; CALLADO, Sandra Maria Guimarães. O efeito do desempenho educacional sobre o repasse da cota parte do ICMS sobre os municípios cearenses. In: XXXVIII Encontro do ANPAD. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1503.pdf>. Acesso em: jan. 2022.

MACIEL, Willians Kaizer dos Santos. Impacto dos investimentos financeiros na rede estadual do ensino médio e sua relação com o índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB. Juiz de Fora, UFJF, 2013. Originalmente apresentado como dissertação de mestrado, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2013. Disponível em: <<http://mestrado.caedufjf.net/impacto-dos-investimentos-financeiros-na-rede-estadual-do-ensino-medio-e-a-sua-relacao-com-o-indice-de-desenvolvimento-da-educacao-basica-ideb/>>. Acesso em: jan. 2022.

MENDES, Marcos. Federalismo Fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. Economia do Setor Público no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Elsevier, 2004. P.421-461.

NUNES, Alynne Nayara Ferreira. O FUNDEB na prática: uma análise jurídica dos desafios para a implementação de políticas públicas no Brasil. São Paulo, 2016. Originalmente apresentado como dissertação de mestrado, Fundação Getúlio Vargas, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Alynne-Nunes/publication/303353080_O_FUNDEB_NA_PRATICA_Uma_analise_juridica_dos_desafios_para_a_implementacao_de_politicas_publicas_no_Brasil/links/573df8fa08aea45ee842de53/O-FUNDEB-NA-PRATICA-Uma-analise-juridica-dos-desafios-para-a-implementacao-de-politicas-publicas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: jan. 2022.

SERGIPE, Assembleia Legislativa. Lei nº 8.628. Aracaju, SE. Diário Oficial do Estado de Sergipe, 6 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=386925>>. Acesso em: jan. 2022.

SOUZA, Ana Carolina Braga. PINTO, Arliene Stephanie Menezes; FIALHO, Lia Machado Fiuza. A história da educação do Ceará em tempos de pandemia e o ensino remoto: memórias, conjuntura social e ressignificação do trabalho docente (2020-2021). Revista Liberato, Novo Hamburgo, v. 22, n. 37, p. 01-120, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/352862671_A_historia_da_educacao_do_Ceara_em_tempos_de_pandemia_e_o_ensino_remoto_memorias_conjuntura_social_e_resignificacao_do_trabalho_docente_2020-2021>. Acesso em: jan. 2022.

TENDLER, Judith. Good Government in the Tropics. Baltimore, Maryland, The John Hopkins University Press, 1997.

TORRES, Julio Cesar; PISSAIA, Victor Hugo. Fundef e municipalização do Ensino Fundamental: breves considerações. São José do Rio Preto, SP, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/122521/ISSN1982-4637-2012-04-06-01-15.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: jan. 2022.

VASCONCELLOS, Lígia. Economia da Educação. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. Economia do Setor Público no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Elsevier, 2004. P.402-418.

VIEIRA, Sofia Lerche; PLANK, David Nathan; VIDAL, Eloísa Maia. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 44, n. 4, e87353, 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2175-623687353>>. Acesso em: jan. 2022.

ANEXO A - Ranking IDEB 2007 e 2019

Colocação IDEB 2007	Estado	Colocação IDEB 2019	Estado
1º	MINAS GERAIS	1º	SÃO PAULO
2º	SÃO PAULO	2º	PARANÁ
3º	DISTRITO FEDERAL	3º	CEARÁ
4º	PARANÁ	4º	MINAS GERAIS
5º	SANTA CATARINA	5º	SANTA CATARINA
6º	RIO GRANDE DO SUL	6º	DISTRITO FEDERAL
7º	RIO DE JANEIRO	7º	GOIÁS
8º	ESPÍRITO SANTO	8º	ESPÍRITO SANTO
9º	GOIÁS	9º	ACRE
10º	RORAIMA	10º	RIO GRANDE DO SUL
11º	MATO GROSSO	11º	MATO GROSSO
12º	RONDÔNIA	12º	MATO GROSSO DO SUL
13º	MATO GROSSO DO SUL	13º	RONDÔNIA
14º	TOCANTINS	14º	RORAIMA
15º	ACRE	15º	TOCANTINS
16º	AMAPÁ	16º	PIAUI
17º	AMAZONAS	17º	RIO DE JANEIRO
18º	CEARÁ	18º	ALAGOAS
19º	PERNAMBUCO	19º	AMAZONAS
20º	SERGIPE	20º	PERNAMBUCO
21º	MARANHÃO	21º	PARAÍBA
22º	PARÁ	22º	BAHIA
23º	PARAÍBA	23º	MARANHÃO
24º	PIAUI	24º	AMAPÁ
25º	BAHIA	25º	PARÁ
26º	RIO GRANDE DO NORTE	26º	RIO GRANDE DO NORTE
27º	ALAGOAS	27º	SERGIPE

FONTE: INEP (2007) e INEP (2019)

ANEXO B - Atribuições da Lei de Diretrizes e Bases da educação Brasileira

É atribuição da União organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiar as instituições de ensino públicas federais e garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O artigo 10 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) dispõe detalhes sobre as obrigações da União, dos estados e dos municípios quanto à educação básica:

Atribuições dispostas na Lei de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB)		
União	Estados	Municípios
Elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.	Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino.	Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados.
Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios.	Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público.	Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas.
Prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva.	Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios.	Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.
Estabelecer, em	Autorizar, reconhecer,	Autorizar, credenciar e

colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum.	credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.	supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino.
Estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação.	Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino	Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
Coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação.	Assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem.	Assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.
Assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.	Assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.	

FONTE: BRASIL (1996)

ANEXO C - O indicador P

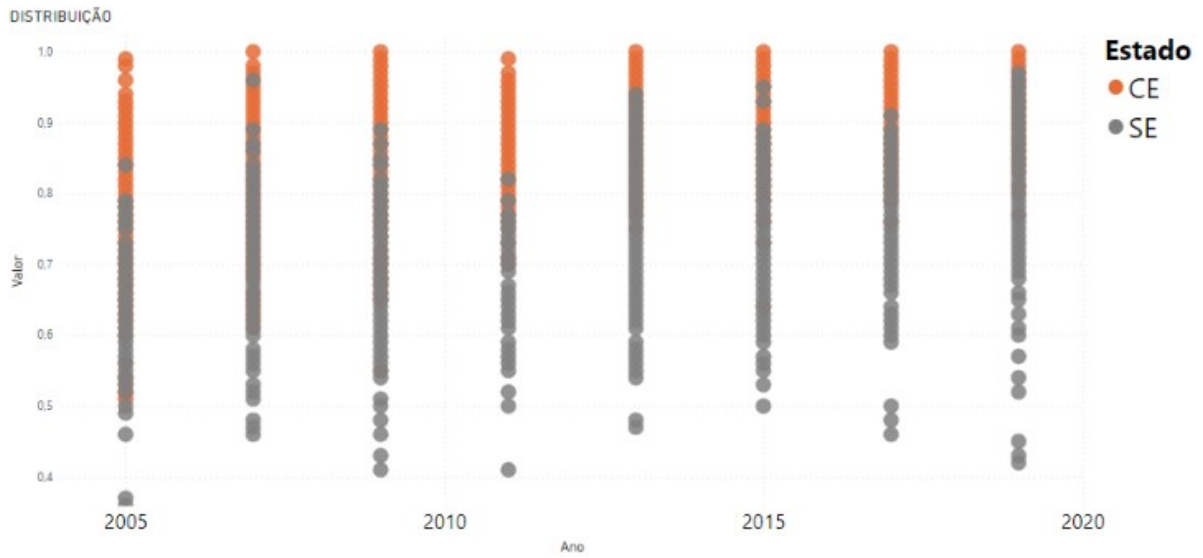
O indicador de rendimento, P_j , é obtido conforme (3), onde a proporção de aprovados em cada uma das séries da etapa considerada, p^r , é calculada diretamente do Censo Escolar.³ Se p^r ($r = 1, 2, \dots, n$, em que n é o número de séries com taxa de aprovação positiva) é a taxa de aprovação da r -ésima série da etapa educacional considerada, então o tempo médio de duração da série é:

$$T_{ji} = \sum_{r=1}^n \frac{1}{p^r} = \frac{n}{P_{ji}} \quad (3)$$

Em (3), P_{ji} é a taxa média de aprovação na etapa educacional no ano i . Note-se que, na ausência de evasão durante a etapa e em equilíbrio estacionário, $\frac{n}{P_{ji}}$ dá o tempo médio para conclusão de uma etapa para os estudantes da unidade j (T_{ji}).

Se P é o inverso do tempo médio para conclusão de uma série, então, $P_{ji} = \frac{1}{T_{ji}}$. Deste modo, temos que $IDEB_{ji} = \frac{N_{ji}}{T_{ji}}$, ou seja, o indicador fica sendo a pontuação no exame padronizado ajustada pelo tempo médio (em anos) para conclusão de uma série naquela etapa de ensino.

Indicador de Rendimento (P) Ensino Fundamental - Anos Finais e Anos Iniciais

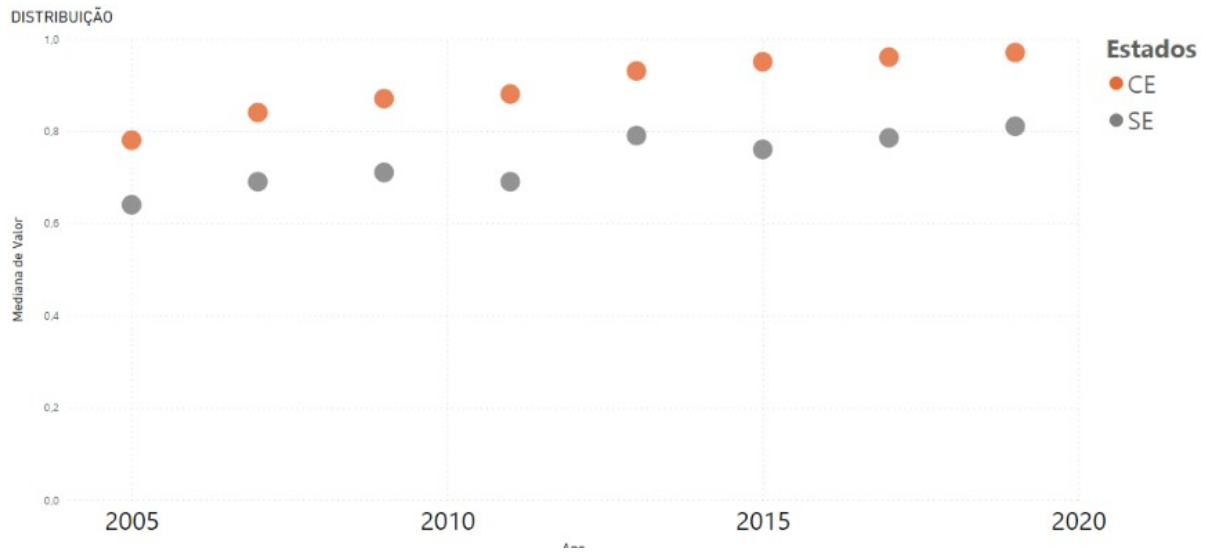


Indicador de Rendimento (P) Ensino Fundamental - Anos Finais (Mediana)



Indicador de Rendimento (P)

Ensino Fundamental - Anos Iniciais e Anos Finais (Mediana)

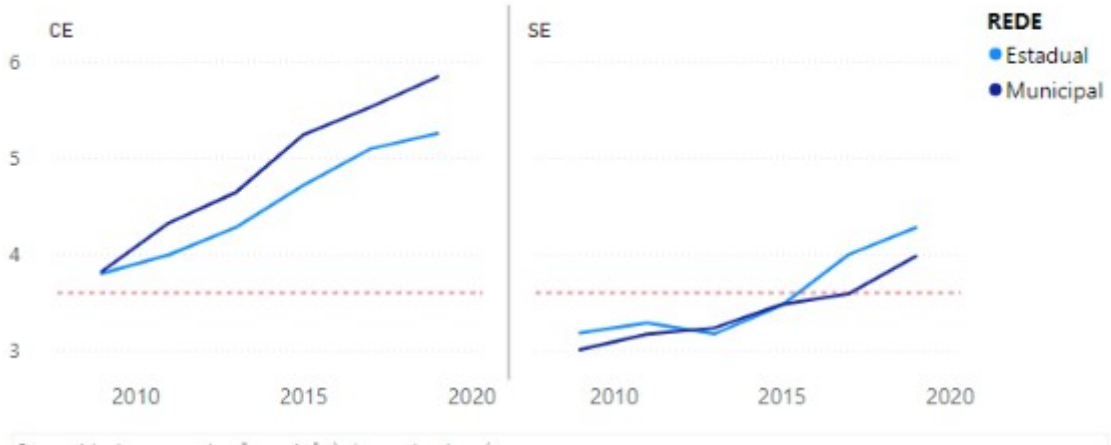


Indicador de Rendimento (P)

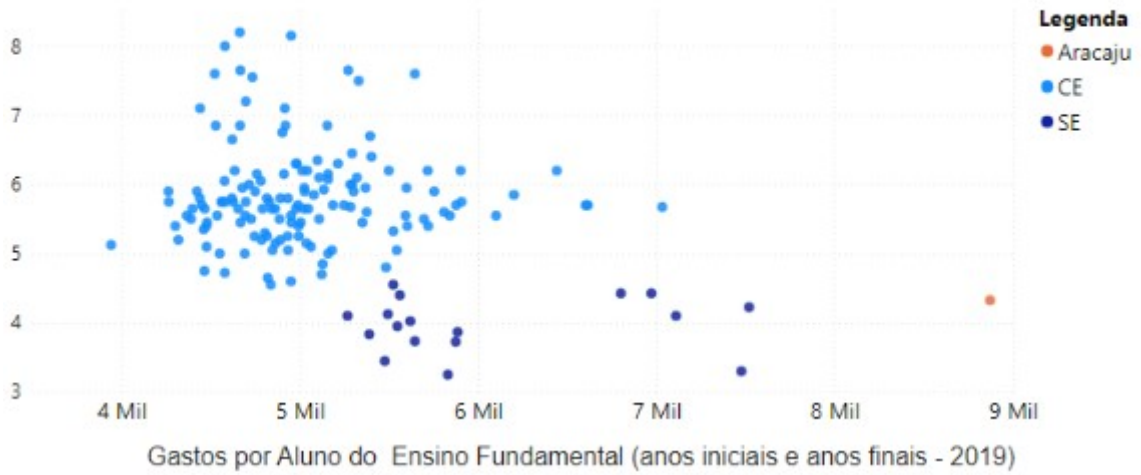
Ensino Fundamental - Anos Iniciais e Anos Finais (Desvio Padrão)



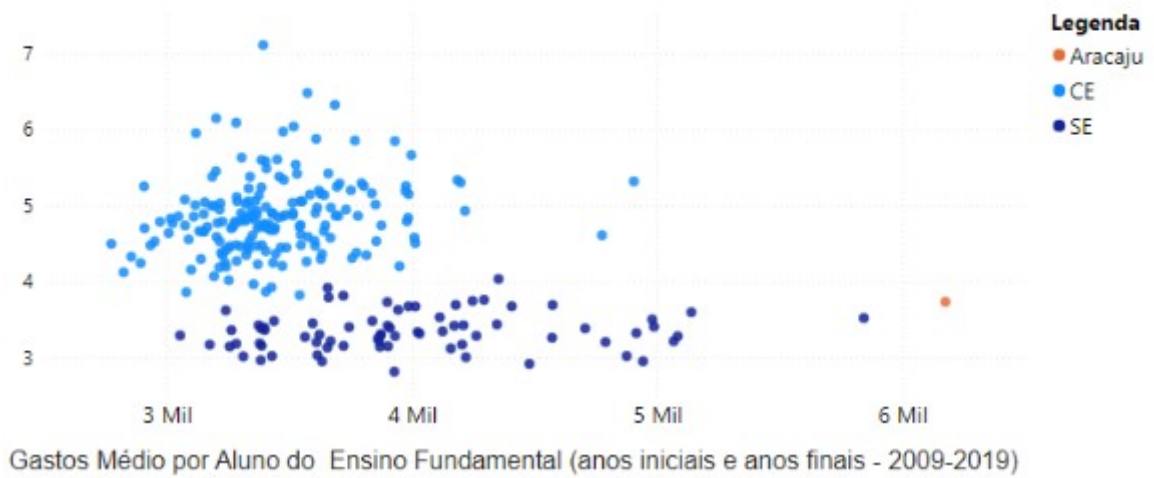
IDEB Observado



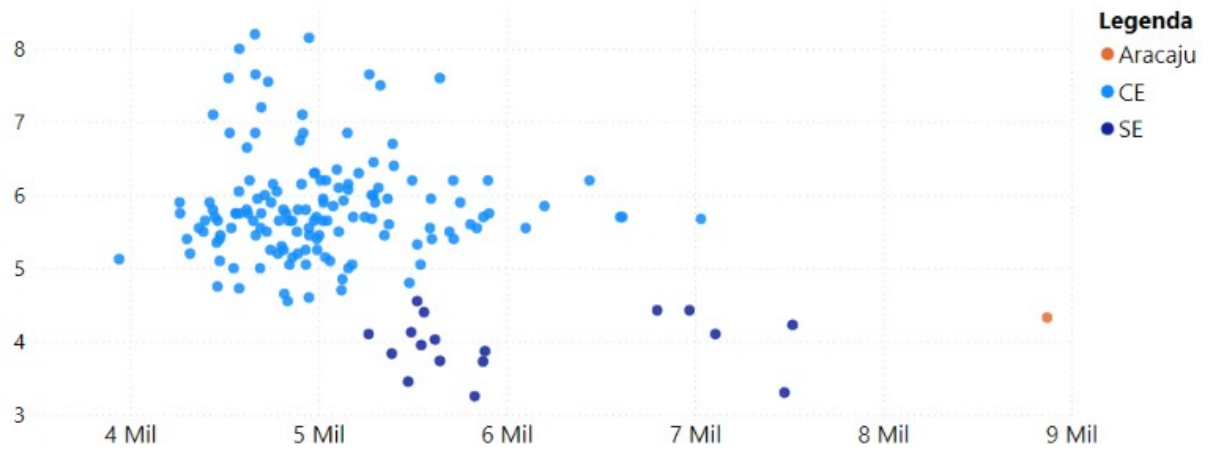
IDEB Observado



IDEB Observado

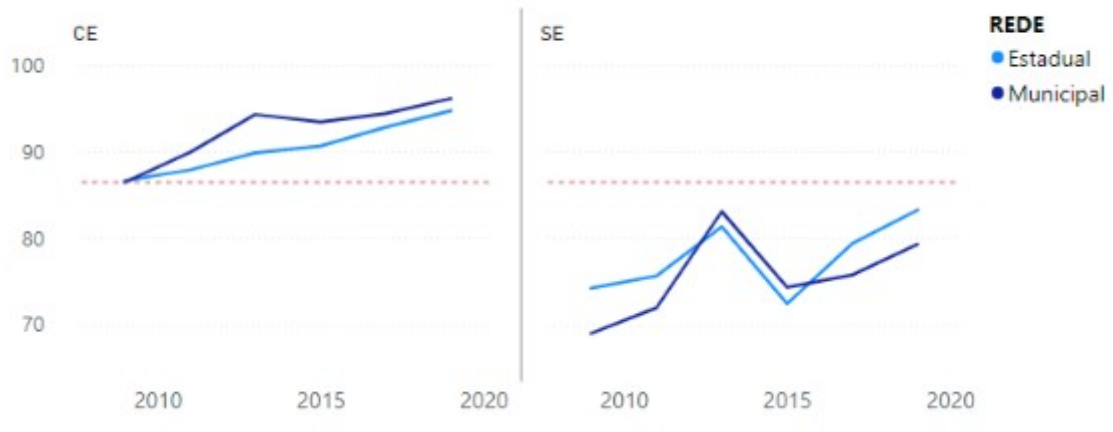


IDEB Observado

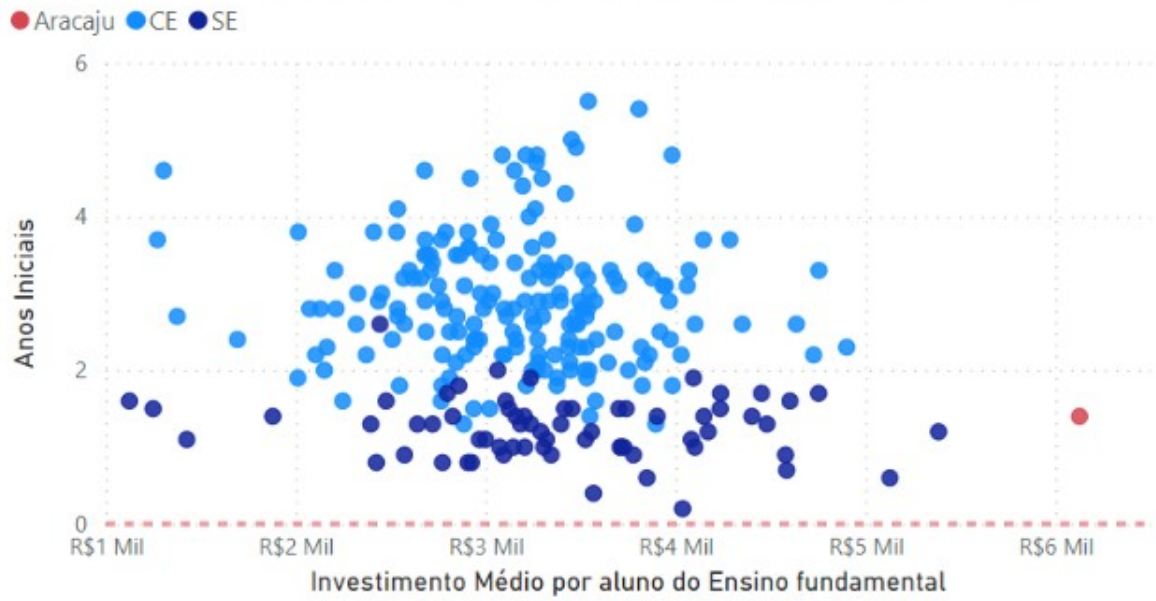


Gastos por Aluno do Ensino Fundamental (anos iniciais e anos finais 2019)

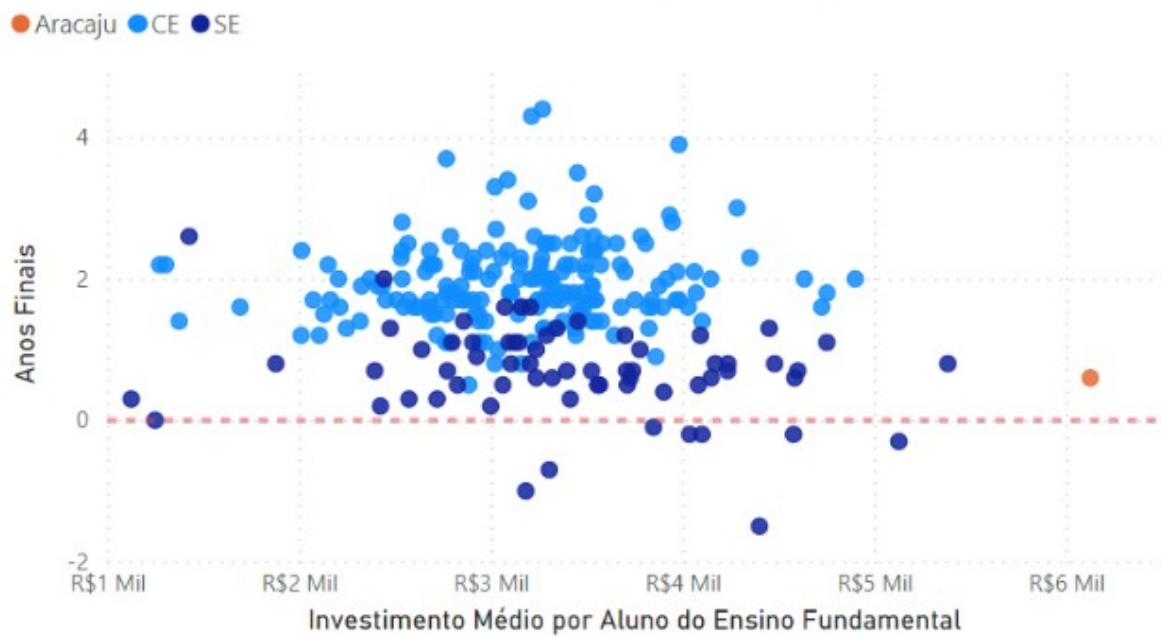
Taxa de Aprovação



Diferença do desempenho no IDEB (2019-2007) por gasto por aluno em 2019



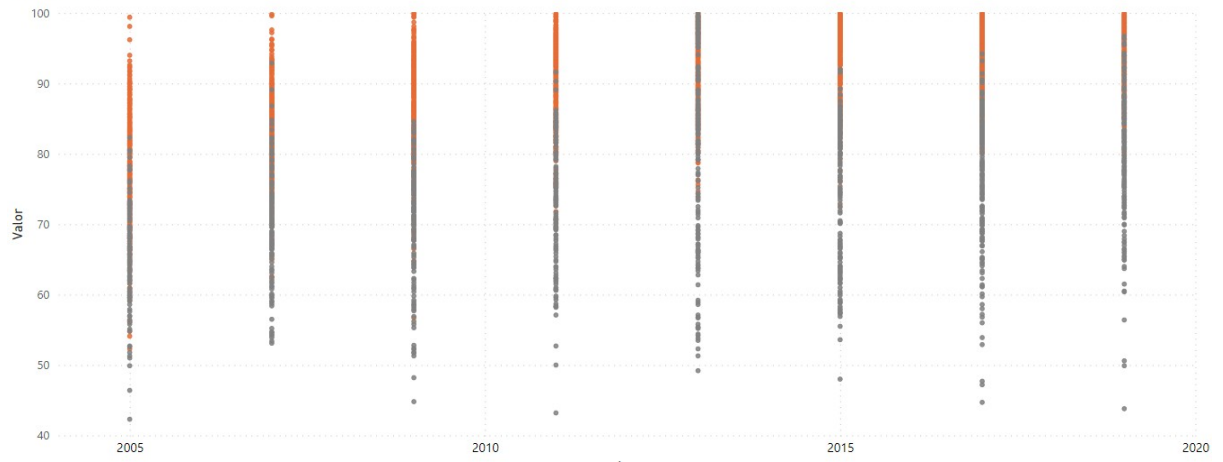
Diferença do desempenho no IDEB (2019-2007) por gasto por aluno em 2019



Taxa de Aprovação

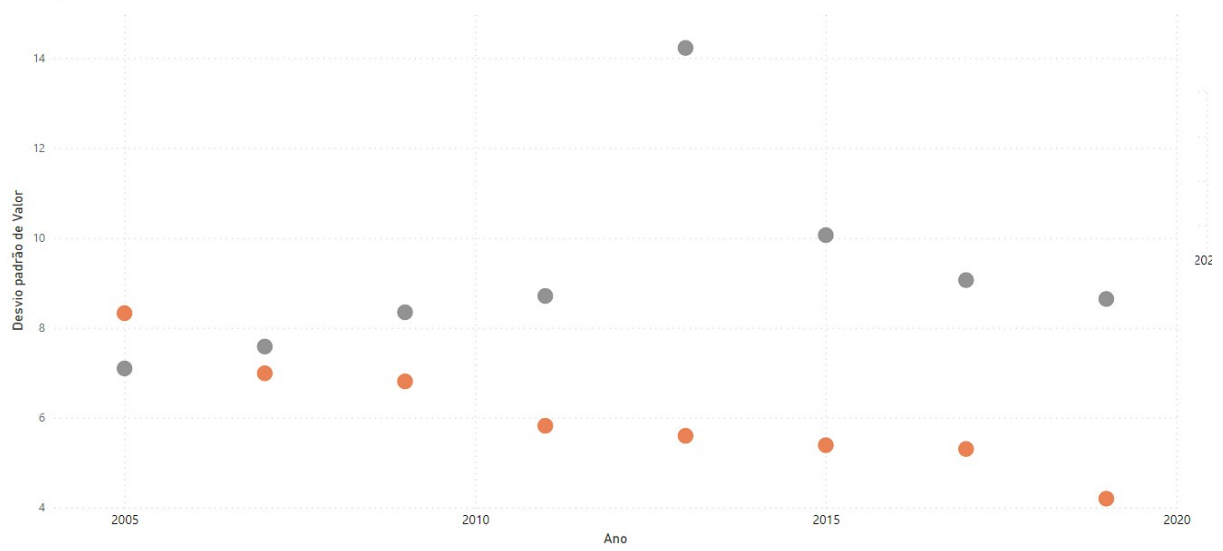
DISTRIBUIÇÃO

SG_UF ● CE ● SE



DISTRIBUIÇÃO

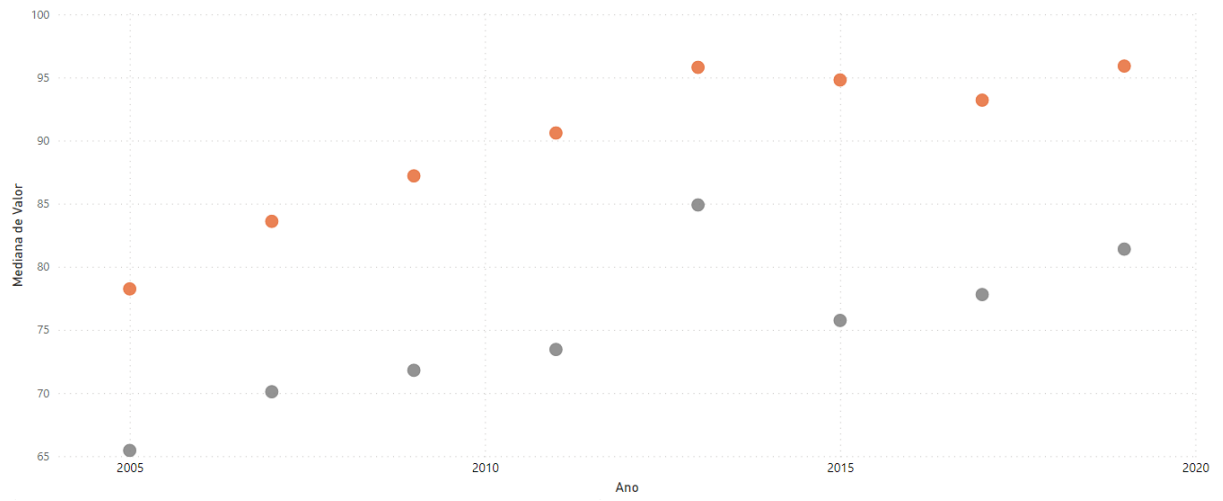
SG_UF ● CE ● SE



Taxa de Aprovação

DISTRIBUIÇÃO

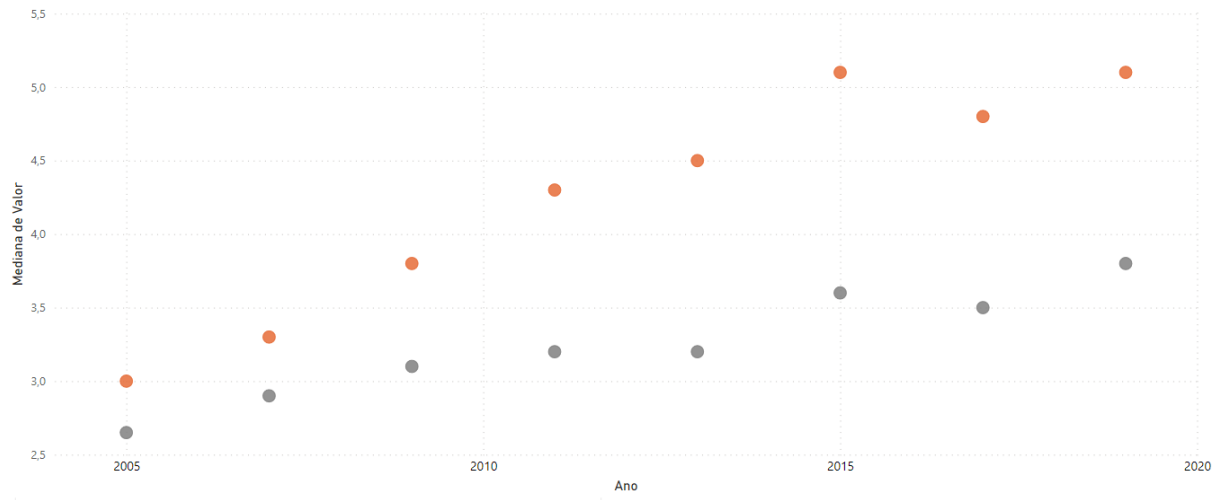
SG_UF ● CE ● SE



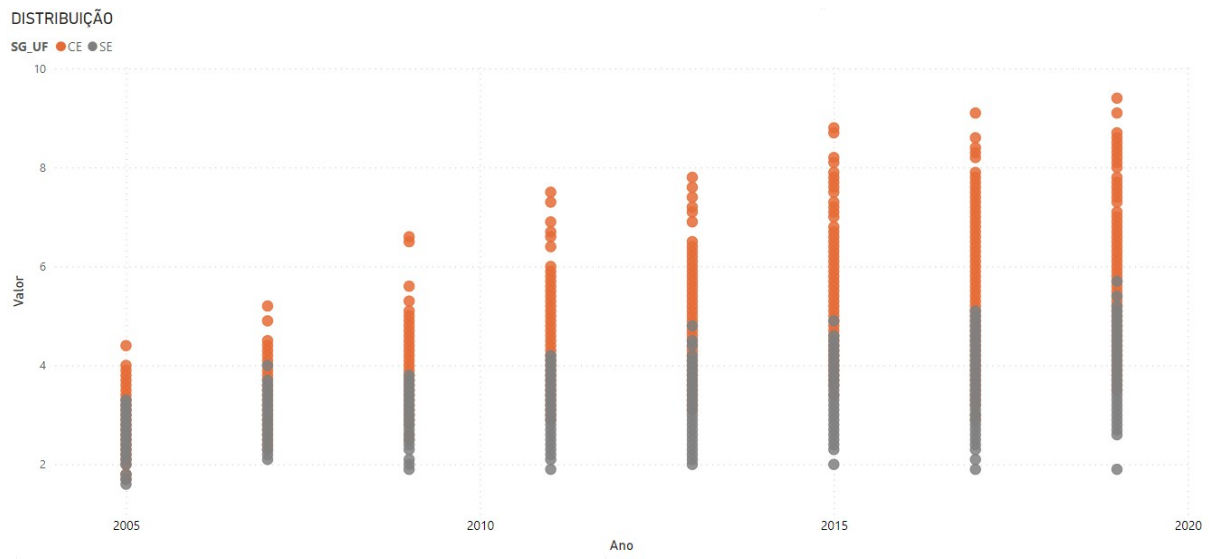
IDEB Observado

DISTRIBUIÇÃO

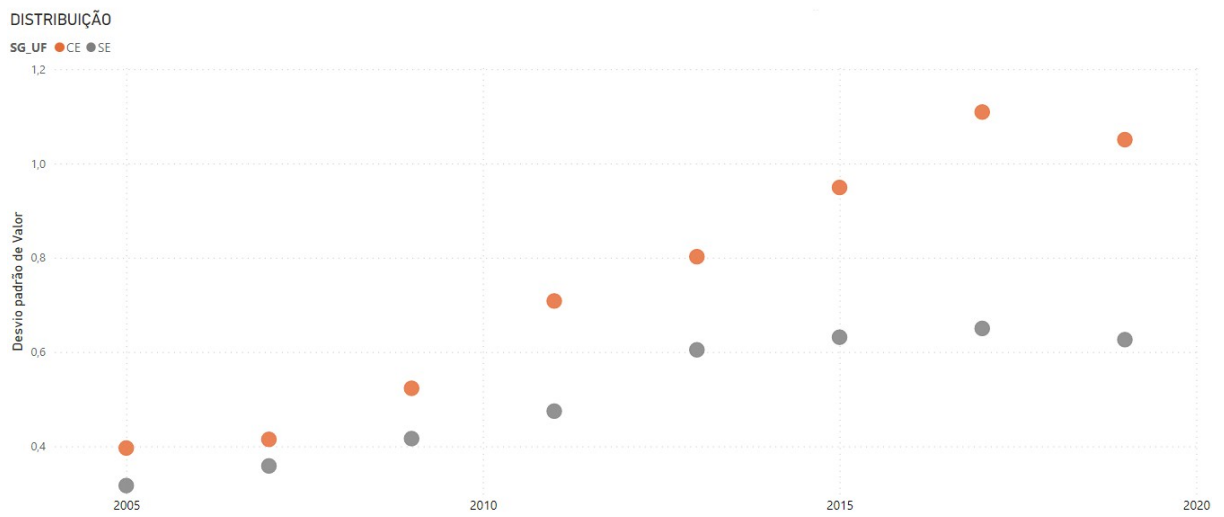
SG_UF ● CE ● SE



IDEB Observado

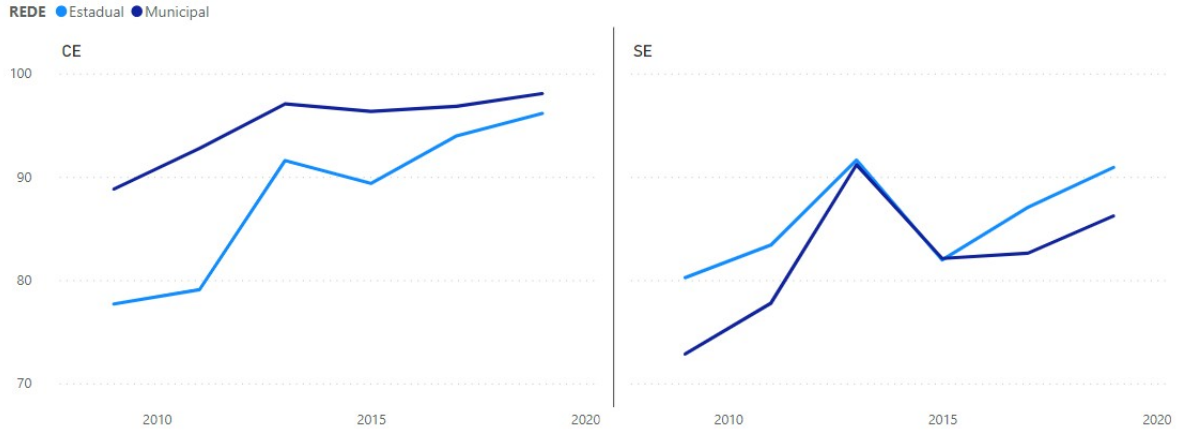


IDEB Observado

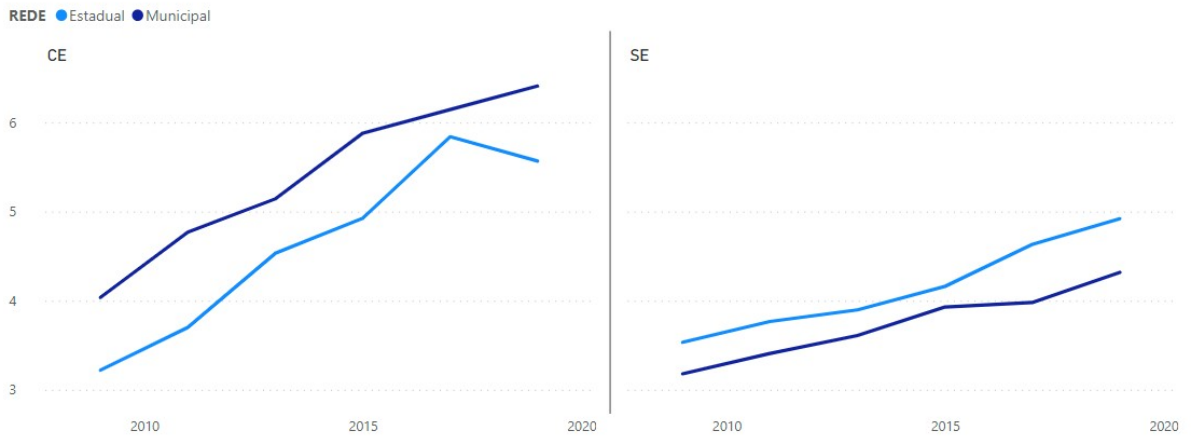


ANOS INICIAIS

Taxa de Aprovação

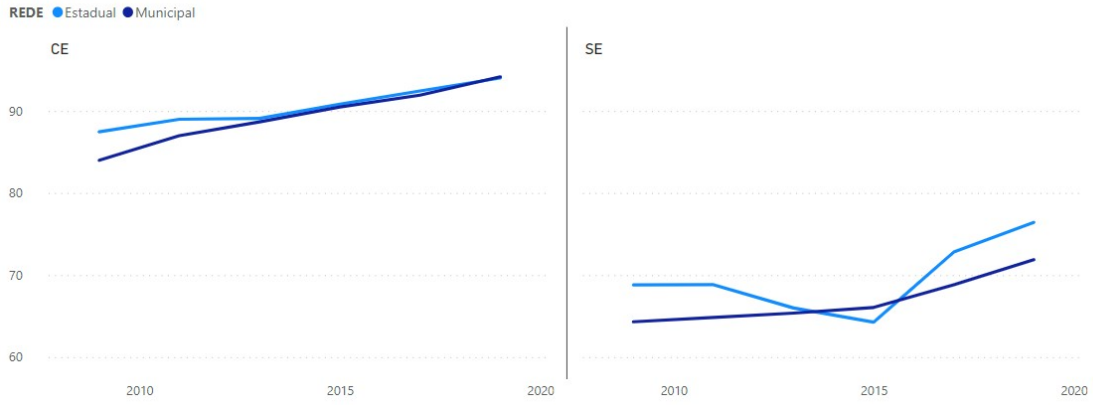


IDEB Observado

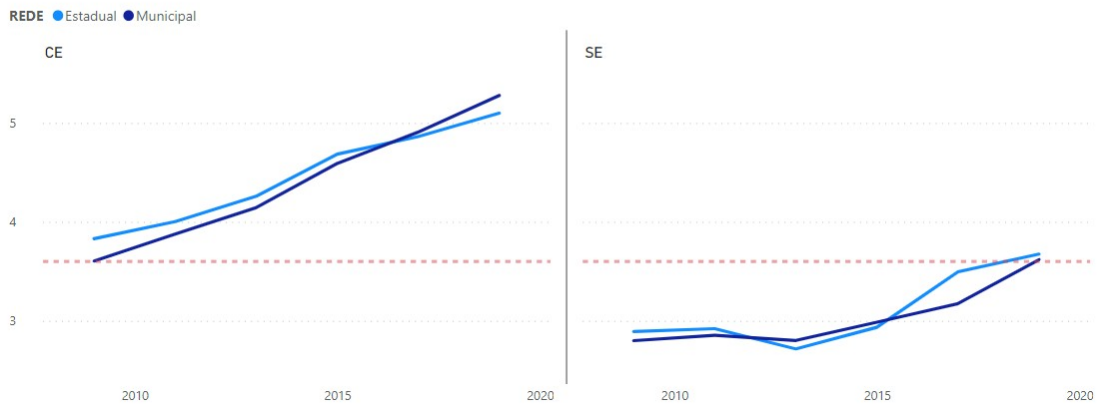


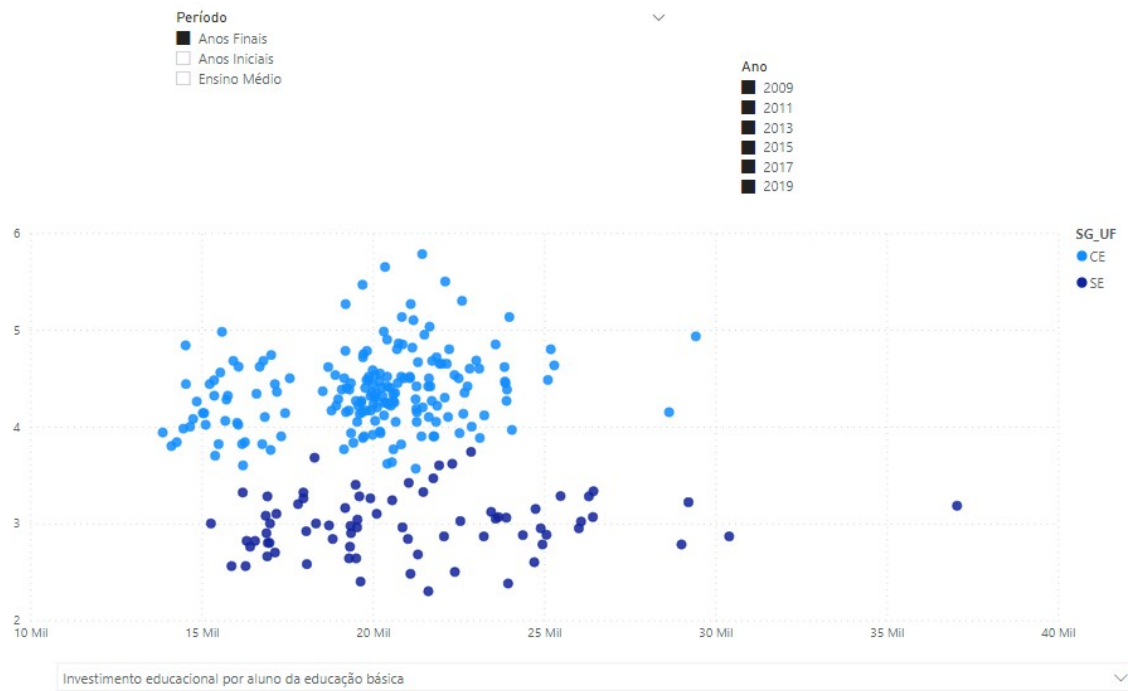
ANOS FINAIS

Taxa de Aprovação

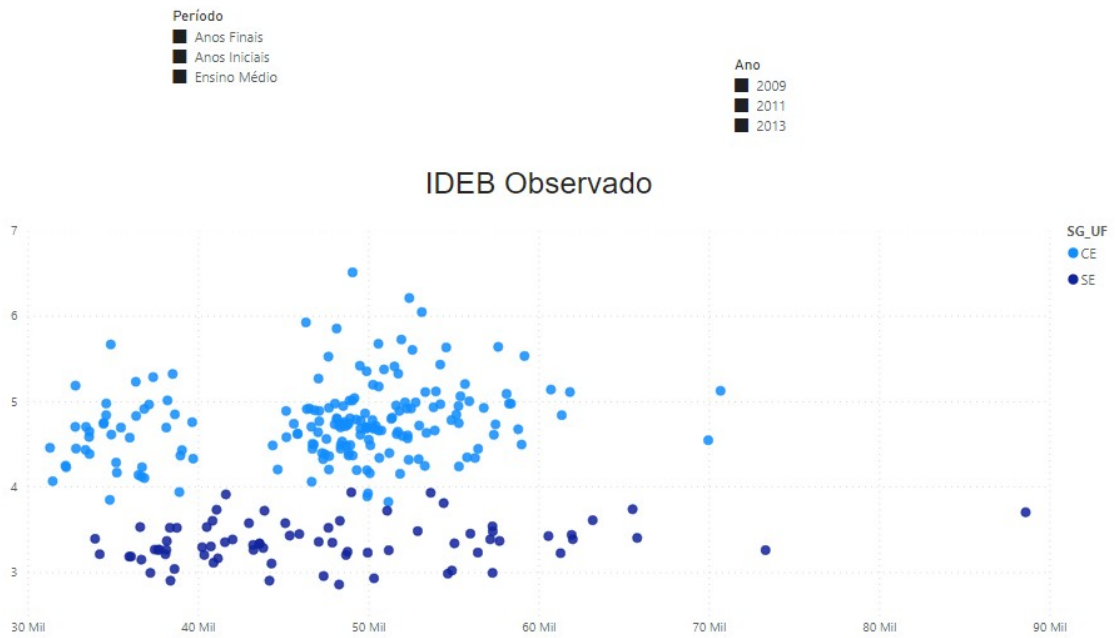


IDEB Observado

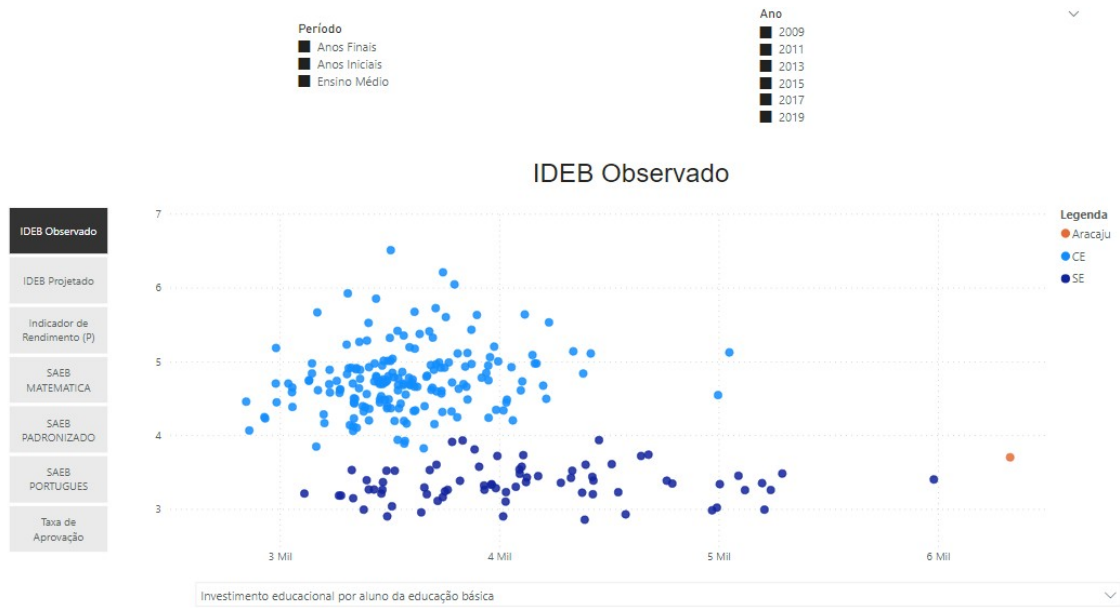




INVESTIMENTO MÉDIO 2009-2019



Médio - médio



Média - média

