

Aspectos históricos e políticos do protagonismo do ICMS na indução dos indicadores municipais da educação cearense

Eloisa Maia Vidal

Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza/CE – Brasil

Anderson Gonçalves Costa

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife/PE – Brasil

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), Fortaleza/CE – Brasil

Ana Gardennya Linard Sório Oliveira

Secretaria de Educação Básica do Ceará (Seduc), Fortaleza/CE – Brasil

Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza/CE – Brasil

Resumo

Este artigo analisa os fatores políticos e históricos que levaram ao aumento da importância do rateio da cota parte municipal do ICMS vinculado a indicadores educacionais no estado do Ceará. Caracteriza-se como um estudo qualitativo, de natureza descritiva e explicativa, examinando o processo de municipalização do Ensino Fundamental e a colaboração entre o governo estadual e os municípios, além de investigar as mudanças no ordenamento jurídico relacionadas à parte discricionária do ICMS, que é atribuída ao poder executivo estadual. Considerando as mudanças nas políticas educacionais nesse estado, as quais passaram a ser acompanhadas por uma gestão voltada para resultados e responsabilização com base em avaliações em larga escala, conclui-se que as mudanças no rateio da cota parte do ICMS se beneficiaram das condições específicas dessa unidade da federação. Destacam-se as características que possibilitam uma forte influência sobre os municípios em razão do poder de barganha estadual.

Palavras-chave: Estado do Ceará. Cota-parte do ICMS. Indicadores educacionais. Gestão para resultados.

Historical and political aspects of ICMS' role in the induction of municipal education indicators in Ceará State

Abstract

This paper analyzes the political and historical factors that led to the increase in the importance of the apportionment of the municipal ICMS quota linked to educational indicators in Ceará. It is characterized as a qualitative study, of a descriptive and explanatory nature, examining the process of municipalization of fundamental education and the collaboration between the state government and the municipalities, in addition to investigating the changes in the legal system related to the discretionary part of the ICMS, which is assigned to the state executive branch. Considering the changes in educational policies in that state, which began to be accompanied by management focused on results and accountability based on large-scale assessments, it is concluded that changes in the apportionment of the ICMS share benefited from the specific conditions of this state. The characteristics that allow a strong influence on the municipalities due to the state's bargaining power stand out.

Keywords: State of Ceará. ICMS quota. Educational indicators. Management for results.

Aspectos históricos y políticos del protagonismo del ICMS en la inducción de los indicadores municipales de la educación en Ceará

Resumen

Este artículo analiza los factores políticos e históricos que llevaron al aumento de la importancia del reparto de la cuota parte municipal del ICMS vinculado a indicadores educativos en el estado de Ceará. Se caracteriza como un estudio cualitativo de naturaleza descriptiva y explicativa, examinando el proceso de municipalización de la Educación Fundamental y la colaboración entre el gobierno estatal y los municipios, además de investigar los cambios en el ordenamiento jurídico relacionados con la parte discrecional del ICMS que se atribuye al poder ejecutivo estatal. Considerando los cambios en las políticas educativas en este estado, las cuales pasaron a ser acompañadas por una gestión orientada a resultados y responsabilización basada en evaluaciones a gran escala, se concluye que los cambios en el reparto de la cuota parte del ICMS se beneficiaron de las condiciones específicas de esta unidad de la federación. Se destacan las características que permiten una fuerte influencia sobre los municipios debido al poder de negociación estatal.

Palabras clave: **Estado de Ceará. Cuota-parte del ICMS. Indicadores educativos. Gestión para resultados.**

Introdução

A política educacional cearense tem sido investigada por diferentes atores interessados em compreender como um estado com condições socioeconômicas inferiores a outros da federação, conseguiu, em três décadas, atingir indicadores de acesso e permanência na educação básica próximos à universalização, além de obter uma expressiva melhoria nos resultados de desempenho escolar dos alunos, medidas por avaliações externas em larga escala.

Tanto os pesquisadores da área da educação como os meios de comunicação, instituições do terceiro setor e organismos internacionais buscam identificar os mecanismos que têm contribuído para a melhoria nas condições de aprendizagem dos alunos, num contexto marcado por desigualdades no nível escolar e entre as redes de ensino. As conclusões a que têm chegado permitem delinear ações que orientam a política educacional do estado: um modelo de gestão pública voltado para resultados; o uso contínuo e estratégico de avaliações em larga escala associadas a mecanismos de *accountability*; e a implementação de uma política de colaboração com os municípios (Costa; Vidal, 2021).

A conjugação dessas ações no estado tem se desdobrado em políticas de responsabilização educacional das escolas e redes de ensino, na medida em que se vislumbram perdas e ganhos financeiros associados aos resultados dos alunos no sistema estadual de avaliação. O rateio da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) é um dos mecanismos acionados nessa unidade da federação como alavanca para melhoria dos indicadores educacionais municipais, sob o argumento de que a vinculação entre os tributos devidos constitucionalmente aos entes federados e os resultados educacionais ocasionará uma mudança positiva na gestão da educação municipal, pois, na iminência de ver seus recursos financeiros diminuírem, os municípios buscarão adotar práticas de gestão para resultados.

O uso do ICMS como política no setor da educação encontra fundamento no próprio texto constitucional, uma vez que é um imposto que incide sobre a circulação de bens e serviços no território nacional. A distribuição de vinte e cinco por cento do produto desta arrecadação para os municípios é um preceito presente no artigo 158, inciso IV da Constituição Federal de 1988, e desse montante três quartos são destinados de forma proporcional às operações realizadas no município, enquanto até um quarto é determinado “de acordo com o que dispuser lei estadual” (art. 158, parágrafo único, inciso II). Esse último repasse é conhecido como cota-parte.

A estratégia adotada no Ceará assume a premissa de que os instrumentos do campo da economia são pouco utilizados para induzir mudanças no campo social (Simões; Araújo, 2019). De fato, o Ceará é um dos poucos estados da federação que, desde a década de 1990, já incorporava componentes não tradicionais ao rateio da cota-parte do ICMS, associando-o a um conjunto de indicadores sociais, com ênfase no setor educacional. Por componentes tradicionais, entende-se aqueles que consideravam apenas aspectos fiscais e populacionais, favorecendo os municípios mais ricos e populosos (Brandão, 2014).

Este artigo tem como objeto de análise as mudanças ocorridas no Ceará em relação ao rateio da cota parte do ICMS e sua vinculação aos resultados educacionais, partindo do pressuposto de que a realidade observada no estado compartilha de elementos próprios, tais como o fortalecimento da colaboração entre o governo estadual e os municípios, em um movimento de reformas educacionais em que os instrumentos de políticas são elevados a catalisadores da qualidade educacional almejada para as redes municipais.

Caracteriza-se como um estudo qualitativo, de natureza descritiva e explicativa (Gil, 2017), e se restringe a um estudo de caso tendo como *locus* o estado do Ceará. Como procedimento metodológico, utiliza-se de pesquisa documental envolvendo legislação educacional, documentos técnicos oficiais e referências bibliográficas de autores que vem se debruçando sobre o tema.

O artigo está organizado em três seções principais, além desta Introdução e das Considerações Finais. A primeira seção aborda a base legal que orienta a criação e repartição do ICMS, destacando como o estado do Ceará desenvolveu seu arcabouço jurídico sobre o tema. A segunda seção descreve o processo de municipalização do Ensino Fundamental e a construção de um regime de colaboração entre o governo estadual e seus municípios. Por fim, a terceira apresenta as alterações na distribuição da cota parte do ICMS e o fortalecimento dos mecanismos de indução na gestão educacional municipal, com o objetivo de melhorar os resultados educacionais das redes escolares.

A cota parte do ICMS no estado do Ceará e o início da responsabilização municipal

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) é um tributo de competência estadual previsto no inciso II do artigo 155 da Constituição Federal (CF) de 1988. No âmbito tributário, o Art. 158 da CF, inciso IV, estabelece que os municípios têm direito a receber 25% da arrecadação do ICMS. O parágrafo único desse artigo determinou os critérios pelos quais essa receita seria distribuída:

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; [...]

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal (Brasil, 1988).

O ICMS é a fonte principal de financiamento dos estados brasileiros, correspondente a 84,56% do total de arrecadação (Brasil, 2019). A parcela denominada de “cota parte do ICMS”, transferida dos estados para seus municípios, é uma fonte importante de receita para estes entes federados. Segundo dados do Finanças do Brasil (FINBRA), em 1996 esses repasses correspondiam, em média, a 16% da receita corrente municipal, de modo que o componente discricionário médio era de 4%. Entre os municípios mais populosos, acima de 100 mil habitantes, esses percentuais sobem para 35% e 9% respectivamente, evidenciando a importância dessa transferência para as finanças municipais (Carneiro; Irffi, 2017).

Até 2022, de forma geral, a distribuição da cota-parte do ICMS nos estados respeitava a seguinte configuração: 75% proporcional ao que foi gerado de base de cálculo do ICMS no Município (VAF – Lei Complementar nº 63/1990) (Brasil, 1990) e 25% de acordo com critérios definidos em lei estadual. No entanto, com as alterações promovidas da Emenda Constitucional 108/2020, houve uma modificação no percentual de vinculação. Agora, 65% dos recursos arrecadados são distribuídos na proporção do Valor Adicionado Fiscal (VAF), enquanto os 35% restantes são determinados pelas leis estaduais, sendo que, obrigatoriamente, 10% seriam vinculados a indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem (Brasil, 2020). Essas alterações encontram justificativa nas reformas educacionais do Ceará.

Para compreender a distribuição da cota parte do ICMS e a parte discricionária que cabe a cada estado, é necessário definir as especificidades do VAF. Segundo a literatura da área, o VAF é uma forma de transferência que não contribui para mitigar as desigualdades entre os municípios mais e menos desenvolvidos. Isso ocorre porque o VAF atribui recursos de forma proporcional ao valor adicionado no município, o que acaba privilegiando os municípios economicamente mais desenvolvidos. Ou seja, a cota parte do ICMS, de acordo com Mendes, Miranda e Cósio (2008) não promove uma redistribuição regional de receitas fiscais, pois sua distribuição baseia-se na atividade econômica do município. Isto faz com que aqueles municípios com maiores produções locais tendam a ser mais beneficiados em sua distribuição. No entanto, para esses autores, não propiciar a redistribuição regional não é um problema, já que a função desta transferência é ser “devolutiva”, retornando, de fato, mais receita para quem arrecadar mais.

O VAF a que se refere o inciso I do artigo 158 da CF, corresponde, para cada município, “ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas”, como prevê a Lei Complementar nº 63/1990, art. 3, inciso I. Assim, o estado apura a relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do estado, devendo este índice ser aplicado para a entrega das parcelas dos municípios.

Por sua vez, os critérios de distribuição da parcela discricionária da cota parte, estabelecidos pelos governos estaduais, podem adotar diferentes configurações devido à autonomia de cada ente federado. Por esse motivo, essa parcela pode assumir um caráter

devolutivo ou redistributivo, dependendo das decisões do legislador estadual. Durante a década de 1990 e nas duas primeiras décadas do século XXI, os estados brasileiros adotaram, predominantemente, formas tradicionais de distribuição dos recursos entre os municípios em suas legislações sobre o ICMS. Segundo Brandão (2014), a cota-parte tanto era distribuída considerando o próprio VAF, como de forma igualitária entre os municípios, ou ainda relacionada a dados populacionais e territoriais. Nos estados em que critérios vinculados a políticas sociais, como saúde e meio ambiente, eram considerados, os critérios econômicos, demográficos e equitativos tinham um peso significativamente maior. Isso demonstra a menor importância dada a critérios não-tradicionais relacionados a políticas públicas, incluindo a educação.

Considerando a possibilidade de romper com um modelo puramente devolutivo e inovar nos critérios até então conhecidos, o Ceará identificou, já na década de 1990, uma oportunidade de redistribuir os recursos do ICMS e utilizar essa estratégia como um meio de induzir políticas educacionais nos seus municípios. Até então, a Lei estadual nº 12.172/1993 (Ceará, 1993) estabelecia a distribuição da cota parte do ICMS para os municípios com base em critérios fiscais, equitativos e populacionais, conforme se apresenta no Quadro 1.

Quadro 1 – Distribuição da cota parte do ICMS, Ceará

No exercício de 1992	Nos exercícios de 1993 e seguintes
a) 78% (setenta e oito por cento), mediante a aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre as médias dos valores adicionados ocorridos em cada Município e dos valores adicionados totais do Estado, nos dois anos civis imediatamente anteriores; b) 12% (doze por cento), mediante aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre a população do Município e a do Estado; c) 10% (dez por cento), distribuídos equitativamente entre todos os Municípios.	a) 75% (setenta e cinco por cento), conforme Alínea 'a' do § 1º; b) 15% (quinze por cento), conforme Alínea 'b' do § 1º; c) 10% (dez por cento), conforme Alínea 'c' do § 1º.

Fonte: Ceara (1993).

Como se observa, a distribuição da cota parte do ICMS se atinha aos componentes tradicionais, mas que foram modificados no ano de 1996 quando da vigência da Lei nº 12.612/1996, que, veiculando novidades, alterou a lei anterior e passou a distribuir a cota parte do ICMS a partir dos seguintes critérios:

- I – 75% (setenta e cinco por cento) referente ao Valor Adicionado Fiscal (VAF) – obtido mediante a aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre as médias dos valores adicionados ocorridos em cada Município, e dos valores adicionados totais do Estado, nos dois anos civis imediatamente anteriores;
- II – 5% (cinco por cento) conforme relação existente entre a população do Município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos Pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- III – 12,5% (doze e meio por cento), mediante a relação entre o somatório das despesas realizadas pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do Art. 212 da Constituição Federal e do Art. 2º da Lei Nº 7.348/85, e a receita municipal proveniente de impostos e transferências constitucionais federais e estaduais, calculada com base em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios;
- IV – 7,5% (sete e meio por cento) correspondente a quota a ser distribuída equitativamente para todos os Municípios (Ceará, 1996).

Sancionada durante o governo de Tasso Jereissati (PSDB), a lei estadual nº 12.612/1996 dispunha que 12,5% da parcela de 25% oriunda da receita do ICMS seriam vinculados à proporção das despesas realizadas pelo município na manutenção e no desenvolvimento do ensino (art. 1º inciso III), incentivando a focalização de investimentos nessa área. Além desse critério, a Lei também modificava os percentuais anteriormente estabelecidos para os componentes tradicionais, que passaram a ter percentuais inferiores em relação ao que foi definido para as despesas realizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino municipal. Nesse momento, o estado do Ceará inaugura um movimento que se fortalecerá nos anos seguintes.

Importante destacar que essa lei foi publicada em agosto de 1996, antes mesmo da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, publicada em dezembro daquele mesmo ano. Acredita-se que a lei cearense teve inspiração na Lei nº 12.040 de 1995 do governo do estado de Minas Gerais que havia modificado os critérios de distribuição da cota parte do ICMS daquele estado. Essa hipótese considera o forte alinhamento político-partidário existente na época entre os dois governadores dos estados¹. Conhecida como Lei Robin Hood, a lei mineira alinhava-se ao “contexto da descentralização administrativa e da autonomia política e fiscal pretendidas pela Constituição Federal do Brasil de 1988” (Queiroz, 2015, p. 132).

Em termos práticos, quanto ao Valor Adicionado Fiscal, de que trata o inciso I, o cenário da época era o de concentração de recursos nos municípios cearense com maiores receitas. Conforme Holanda *et al.* (2007, p. 5-6), mais de 70% do repasse, referente aos 75% do VAF, se concentrava em quatro municípios: Fortaleza (51,3%); Maracanaú (9,4%); Sobral (7,2%); e Caucaia (3,7%). Fortaleza, Caucaia e Maracanaú também eram beneficiados no rateio dos 25% da cota parte, sendo assim, 2/5 dos recursos era rateado entre os municípios mais beneficiados sob o critério do VAF: Fortaleza (6,2%); Caucaia (1,1%); Juazeiro do Norte (1%); e Maracanaú (1,0%). Diante dos dados, Holanda *et al.* (2007, p. 6), concordavam que “os critérios de rateio do ICMS [privilegiavam] os municípios que já [apresentavam] maior disponibilidade de recursos, apesar de a distribuição dos 25% suavizar um pouco esta situação”.

A Lei nº 12.612/1996, embora com vinculação de 12,5% de parcela da cota parte à manutenção e desenvolvimento do ensino, não conseguiu gerar efeitos sobre os resultados de aprendizagens dos estudantes (Carneiro; Irffi, 2018), mas é importante frisar que este período foi marcado pelo crescimento acelerado de matrículas no Ensino Fundamental e demais etapas da educação básica. Assim, o que era previsto na legislação adquiria significado. Há que se considerar que essa época é marcada pela focalização das políticas educacionais no atendimento escolar e na busca pela universalização do Ensino Fundamental. Embora já existissem mecanismos de avaliação em larga escala, a exemplo do Sistema de Avaliação da Básica (Saeb) e o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaee), suas funções tinham conotação diagnóstica e seus modelos não permitiam uma estratificação mais aprofundada dos resultados.

¹ No período 1995 – 1998 os governadores do Ceará e Minas Gerais eram, respectivamente, Tasso Ribeiro Jereissati e Eduardo Brandão de Azeredo, ambos filiados ao PSDB e com ativa participação nos quadros dirigentes do partido.

As primeiras alterações ocorridas no arcabouço jurídico da cota parte do ICMS no Ceará abriram espaço para se pensar na relação entre perdas e ganhos financeiros dos municípios, e permitiram que se tomasse como impulso o movimento de fortalecimento de uma cultura de avaliação educacional que se assistia em âmbito estadual e nacional. A questão a ser respondida era: os incentivos financeiros induziriam a eficiência da gestão da educação municipal? Tanto a resposta a essa questão quanto as mudanças na distribuição da parte discricionária do ICMS devem ser analisadas à luz do processo de municipalização da educação cearense.

Municipalização e regime de colaboração no Ceará

Para compreender a ênfase dada pelo governo do estado do Ceará à política de vinculação da cota parte do ICMS a resultados educacionais, é necessário contextualizar como se constituiu a distribuição da oferta da educação básica no período pós-LDB. Para isso, recorre-se a compreensão de que *a história importa* (Hoff, 2011; Tilly, 2013), uma vez que o entrelaçamento de iniciativas do passado ancora medidas adotadas posterior a 1996.

O Ceará iniciou o processo de municipalização do Ensino Fundamental a partir da lei estadual nº 12.452, de 06 de junho de 1995 (Ceará, 1995), antes mesmo da publicação da LDB de 1996. Baseada no que estabelecia a Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre o regime de colaboração na organização da educação nacional (CF, Art. 211), a lei cearense já previa, em seu artigo 4º, que “A Municipalização do Ensino Público requer, da parte de cada Município, o compromisso com o processo de capacitação para sua organização, incumbindo-lhe” de “VIII – firmar Acordo de Colaboração Mútua com o Governo Estadual; IX – implantar uma sistemática de avaliação da qualidade de ensino” (grifos dos autores). No caso cearense, embora a formalidade da lei seja de 1995, a colaboração entre o Estado e os municípios é prática antiga e remonta aos anos 1970², adquirindo contornos de uma construção histórica que vai se transformando, ao longo do tempo, em política de Estado. Em estudo sobre o tema, além de situar as raízes históricas da municipalização, Vieira (2010) identifica três distintas etapas no regime de colaboração cearense: instituição (1995 – 2002); organização (2003 – 2006) e consolidação (2007 em diante).

A etapa que consiste na instituição formal do regime de colaboração corresponde aos dois governos de Tasso Jereissati (1995 – 2002) que implementou um conjunto de iniciativas junto aos municípios. O Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995 – 1998) daquele governo reservava ao município papel central:

O segundo elo da corrente é o Município, pois está mais próximo da população e é mais sensível a suas necessidades educacionais, devendo gradativamente assumir a responsabilidade pela educação infantil e pelo ensino fundamental da 1ª a 4ª séries. O carro chefe de todas as ações nestes níveis daqui para a frente passa a ser o Município. O que já existe no Município sob a administração estadual ou federal, relacionado com educação infantil e as séries iniciais, deverá ter um cronograma de transferência de ônus e de bônus (Ceará, 1995, p. 57, grifos dos autores).

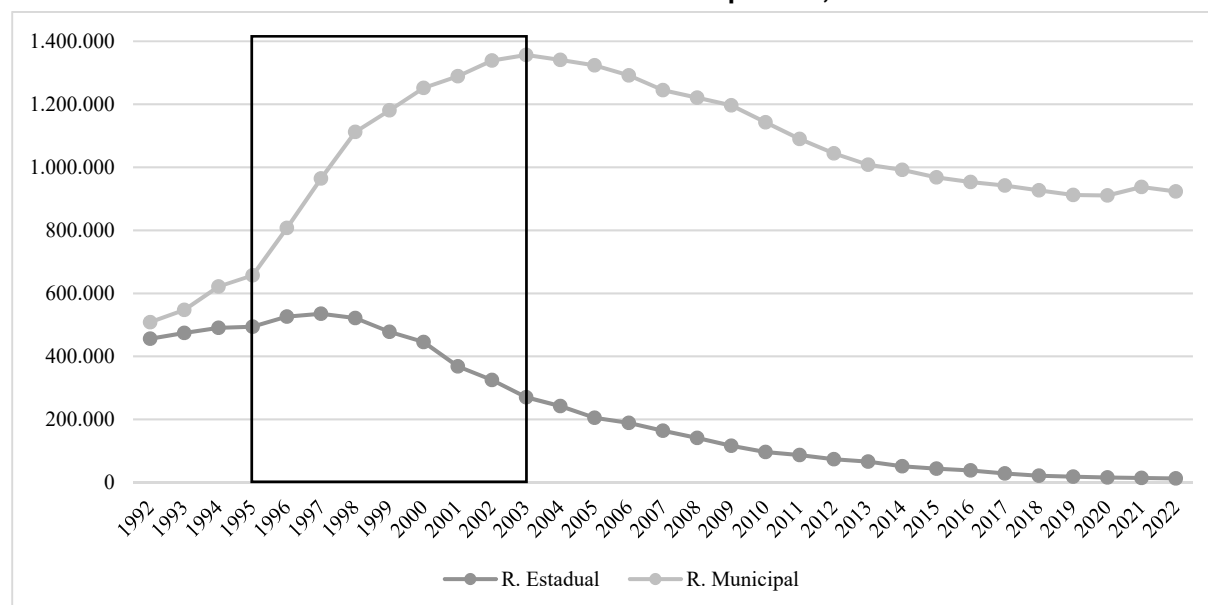
Embora o art. 13 da Lei nº 12.452/1995 estabelecesse que a municipalização do ensino poderia ser feita progressivamente na educação infantil e no Ensino Fundamental, o repasse

² As considerações aqui apresentadas sintetizam estudos elaborados por Mendes (2002), Vieira (2010) e Vieira e Vidal (2013).

de recursos do estado aos municípios provocaria uma municipalização desenfreada, para a qual contribuiu a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), momento em que as redes municipais buscaram matricular o maior número de alunos. A municipalização avançou à frente e ao largo do que o estado havia previsto, muitas vezes à revelia e sem qualquer controle de qualidade por parte deste sobre aqueles. Para além das séries iniciais, os municípios passaram a angariar matrículas em todo o Ensino Fundamental, independente das recomendações emanadas das equipes técnicas da Secretaria de Educação e seus órgãos intermediários.

O Gráfico 1 apresenta dados referentes as matrículas públicas das redes estadual e municipais do Ceará, do período 1992 – 2022, e serve para destacar o movimento de matrículas observado entre 1995 e 2002.

Gráfico 1 – Matrículas Ensino Fundamental público, Ceará 1992 - 2022



Fontes: Elaborado pelos autores com base nos Censos Escolares e Sinopses Estatísticas da Educação Básica.

Conforme o gráfico, no período analisado houve um aumento de 512.450 matrículas nas duas redes, sendo que a rede estadual perdeu 169.131 alunos e as redes municipais ganharam 681.574 alunos. O crescimento de matrículas decorreu do esforço pela universalização do Ensino Fundamental, mas, simultaneamente, estava ocorrendo a migração de alunos da rede estadual para as redes municipais, como mostra a queda de matrículas da rede estadual, que em 2002 correspondia a 34% do valor de 1995. As redes municipais, por sua vez, apresentaram um crescimento de 104% em oito anos, mais do que duplicando seus tamanhos, gerando como consequência agudos problemas de qualidade na oferta dos serviços educacionais.

Embora legalmente prevista, a municipalização do Ensino Fundamental cearense ocorreu de forma açodada e sem a implementação de procedimentos institucionalizados. É no período entre 2003 e 2006 que foi instituída a “regulamentação e efetivação do regime de colaboração estado/municípios” (SEDUC, 2004, p. 71-72), momento caracterizado como de organização do pacto colaborativo iniciado no governo anterior. No entanto, essa fase encontra óbices

pedagógicos e político-econômicos: o primeiro relacionado a qualidade da oferta e ao significativo grau de precariedade da aprendizagem; o segundo decorrente das limitações das finanças estaduais, uma vez que mais de 75% dos recursos do Fundef eram transferidos para os municípios, o que colocava limitações no sentido de ampliar a ajuda financeira aos municípios. Essa fase do regime de colaboração é marcada por forte cooperação técnica, sistematização de processos e procedimentos, mas limitado auxílio financeiro.

O período referente à organização do regime de colaboração é contemporâneo à implementação de mudanças no sistema de avaliação e acompanhamento dos indicadores de aprendizagem dos alunos em todos os municípios (SEDUC, 2004). Em seminários sobre regime de colaboração, foi assinado Termo de Adesão por todos os 184 municípios do estado, e entre os eixos de cooperação estava a adesão, a partir de 2004, ao Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece).

Por todo o exposto, a municipalização do Ensino Fundamental se tornou um processo irreversível, tanto por questões políticas quanto técnicas. Primeiramente porque os prefeitos já haviam percebido que a curva de crescimento das matrículas no Ensino Fundamental tinha chegado ao limite e não estariam dispostos a transferir alunos de suas redes para a rede estadual, o que resultaria em uma perda financeira do Fundef. Segundo porque, no que dizia respeito às condições objetivas, o estado havia cedido mais de trezentos prédios escolares para os municípios e enfrentava problemas de atendimento do Ensino Médio, sua competência legal e em situação de crescimento acelerado a partir de 2000.

A fase de fortalecimento do regime de colaboração no Ceará, iniciada em 2007, aconteceu na esteira da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), da publicação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, da criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2007, e da aplicação censitária das provas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) iniciada em 2005.

No contexto dessa conjunção de eventos, que fortaleceram o gerencialismo e a responsabilização na educação pública brasileira, e com a quase totalidade das matrículas do Ensino Fundamental sob responsabilidade dos municípios, o estado do Ceará lançou o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) em 2007. Com o objetivo de promover assessoria técnica aos municípios visando a melhoria da educação nos anos iniciais de escolaridade, o estado implementou ações que induziram as redes municipais a adotarem práticas de gestão e avaliação com foco na melhoria da qualidade educacional. A etapa definida foi o Ensino Fundamental, e suas ações foram distribuídas em cinco eixos definidos como prioritários para o programa: avaliação externa, gestão da educação municipal, gestão pedagógica, educação infantil, formação do leitor.

Alterações no rateio do ICMS e a indução na gestão da educação municipal

No que diz respeito à distribuição da cota-parte do ICMS, o Ceará tem estabelecido seus critérios desde 1993, levando em consideração aspectos fiscais e sociais, estes últimos com maior ênfase a partir da legislação de 1996, como apresentado na seção 2 deste artigo. O Quadro 2 apresenta as alterações na legislação estadual que fixam as regras de distribuição da cota parte no que diz respeito aos indicadores educacionais.

Quadro 2 – Critérios de rateio da cota parte municipal do ICMS no estado do Ceará vinculado à educação, 1993 - 2020

Lei	Ano	Critério
Lei nº 12.172	1992	Não havia.
Lei nº 12.172	1993	Não havia.
Lei nº 12.612	1996	12,5%, mediante a relação entre o somatório das despesas realizadas pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino.
Lei nº 14.023	2007	18% em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional 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.
Lei nº 15.922	2015	18% em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede municipal em avaliações de aprendizagem.
Lei nº 17.130	2019	mantém os critérios da Lei nº 15.922, no entanto altera o art. 2º que deveria valer a partir de 1º de janeiro de 2017 para a partir de 1º de janeiro de 2021 e convalida os repasses realizados entre 2016 e 2019.
Lei nº 17.320 ³	2020	18% em função de indicadores que, previstos em decreto do Poder Executivo, revelem a melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

Fonte: Elaboração própria com base na legislação estadual.

Ao analisar as legislações, observam-se alterações consecutivas nos anos de 1992 e 1993, seguidas por outra em 1996, quando foi introduzido pela primeira vez um indicador associado à política educacional. Essa legislação orientou o cálculo do repasse da cota parte do ICMS dos municípios ao longo de doze anos. No entanto, até onde se sabe, nunca houve uma avaliação do impacto da modificação nas políticas municipais de educação.

A partir de 2007, as alterações no arcabouço jurídico do rateio da cota parte do ICMS encontraram respaldo na expressiva municipalização do Ensino Fundamental e, consequentemente, no discurso de melhoria da qualidade, que passou a permear a pauta governamental. A qualidade, como um conceito polissêmico, abrange questões de acesso e permanência na escola, mas tem se tornado, nas últimas décadas, fortemente condicionada ao desempenho dos alunos em avaliações em larga escala. Alinhado a esse novo referencial, o estado do Ceará implementou instrumentos de controle político sobre os municípios, institucionalizando normas e regras que reforçaram o caráter estratégico do setor da educação e buscaram garantir o comprometimento dos gestores municipais (Costa; Vidal, 2020). Podem ser citadas a afirmação da gestão por/para resultados como modelo de gestão do poder executivo, pela Lei nº 13.875/07; a implantação do Programa Alfabetização na Idade Certa (Lei nº 14.026/07) e suas políticas de responsabilização; e a reestruturação do organograma da Secretaria Estadual de Educação (Seduc), criando a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios, pelo Decreto nº 29.139, de 26 de dezembro de 2007.

Soma-se a esse conjunto de regulamentos, a Lei nº 14.023/2007⁴ que vinculou 18% do rateio da cota parte dos municípios nas transferências do ICMS em função de seus resultados

³ Com a publicação da Emenda Constitucional no 108 de 26 de agosto de 2020, o governo do Estado do Ceará publica a Lei nº 17.320 de 22 de outubro de 2020, mantendo 51% da cota-parte de 35% associado a indicadores educacionais.

⁴ Embora a Lei tenha sido publicada em dezembro de 2007, só começou a ser aplicada em 2009.

na educação. Isso trouxe uma nova ênfase ao papel do ICMS, ao incluir novos critérios e alterar os percentuais definidos pela Lei nº 12.612/1996. O rateio da cota parte foi vinculado a três índices, cada um com percentuais diferentes, conforme estabelecido na lei:

[...]

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;

III - 5% (cinco por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade da Saúde de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil;

IV - 2% (dois por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental [...] (Ceará, 2007).

O governo do estado assumiu novamente o protagonismo do regime de colaboração ao redefinir um mecanismo relacionado ao imposto de maior peso na arrecadação para os municípios. Sob a égide de legislação estadual, o governo passa a ter o “controle” sobre 72% dos 25% da cota parte. Ao criar o Índice de Qualidade Educacional (IQE) e definir as variáveis que o compõem, a Secretaria da Educação consegue instituir um modelo de gestão para resultados junto aos municípios, além de direcionar as políticas e medidas educacionais que devem ser prioritárias e universalizadas para todas 184 municipalidades.

É importante ressaltar que, ao legislar sobre a cota parte do ICMS, o estado do Ceará não inclui recursos adicionais nesse rateio, exercendo uma forte influência sobre as gestões municipais, mas utilizando os recursos já pertencentes a elas por força de lei. O que o estado consegue fazer é um remanejamento de recursos entre os municípios, o que impacta negativamente aqueles com redes escolares maiores e complexas, como a capital e algumas cidades com mais de 100.000 habitantes, enquanto beneficia redes municipais menores, com poucas escolas e alunos, cuja capacidade de resposta ao atingimento de metas quantitativas ocorre de forma célere.

Ademais, a fórmula para o cálculo do IQE implica o município num movimento em que passado e presente se imbricam, pois, os cálculos do repasse dos 18% referentes ao IQE envolvem três anos sequenciados: o repasse no ano n corresponde ao cálculo do IQE no ano anterior ($n - 1$) e o ano de aplicação do Spaece ($n - 2$). Assim, uma gestão municipal de quatro anos só colherá os resultados financeiros, dependendo única e exclusivamente de sua gestão, no último ano de governo, como mostra o Quadro 3.

Quadro 3 – Anos envolvidos no cálculo do IQE

Ano dos repasses financeiros	Ano do IQE	Ano do Spaece	Descrição
n	$n - 1$	$n - 2$	Os repasses do ano n com base no IQE do ano $n - 1$, que é calculado a partir dos resultados do Spaece no ano $n - 2$
$n + 1$	n	$n - 1$	Os repasses do ano $n + 1$ com base no IQE do ano n , é calculado a partir dos resultados do Spaece no ano $n - 1$

Fonte: Autores (2023).

Diferentemente das legislações anteriores, as modificações introduzidas pela Lei nº 14.023/2007 foram amplamente divulgadas em materiais impressos e ciclos de debates nos municípios, por região administrativa do estado. Embora se constitua como uma política fiscal,

a lei do ICMS passou a ser utilizada como analogia à “lei de responsabilidade educacional” criada pelo governo estadual para indução de resultados em seus municípios.

Isso ocorre em um contexto político nacional favorável, em que as avaliações em larga escala assumem o protagonismo na política educacional, com aplicações de exames bianuais por parte do governo federal e anuais, por parte do estado do Ceará. Sob a influência da *dataficação* (Holloway, 2020) e estratégias de *marketing* educacional, o governo cearense tributa parte da melhoria dos resultados de aprendizagem dos alunos das redes municipais ao novo regramento que estabelece o rateio da cota parte do ICMS.

A correlação entre o repasse de ICMS e o desempenho dos estudantes das redes municipais do Ceará tem sido objeto de análise em pesquisas sobre eficácia das políticas públicas do estado. Barroso (2015) investigou se a modificação no repasse da parcela discricionária da cota parte do ICMS, promovida pela Lei nº 14.023/2007, significou um aumento dos resultados educacionais nos municípios. Para a autora, a distribuição dos recursos passou a ser melhor realizada a partir da nova lei, no entanto, constatou-se que a distribuição da parcela discricionária teve efeito significativo apenas nos resultados em Matemática. Por outro lado, Santos (2017) avaliando o efeito do repasse do ICMS sobre o desempenho médio dos alunos no Spaece, observou um efeito positivo dos repasses até certo limiar, a partir do qual elevações parecem não afetar mais a proficiência dos alunos.

Carneiro e Irffi (2018) realizaram uma avaliação comparativa entre as duas leis de rateio de ICMS voltadas para educação no Ceará, uma baseada no gasto com educação e a outra em resultado nas avaliações externas (Leis nº 12.612/1996 e nº 14.023/2007, respectivamente). Os resultados sugerem, um ano após a intervenção, que a primeira não afetou o desempenho médio dos alunos da 4ª série no Saeb, ao passo que a segunda elevou de 4,5 a 6 pontos a nota dos alunos do 5º ano na Prova Brasil. Irffi *et al.* (2021) contextualizam as leis vigentes sobre a distribuição de recursos da cota parte do ICMS de estados para os municípios, além de realizarem uma revisão da literatura empírica. Chegam à conclusão de que o uso de transferências condicionadas intergovernamentais é uma estratégia consagrada para incentivar a adoção de políticas nacionais por parte dos gestores locais em um sistema federalista. Seu uso para essa finalidade tem como vantagem proporcionar um mecanismo de coordenação entre as diferentes instâncias atuantes para a execução da política, evitando sobreposições de atividades e preservando a harmonia dessa atuação.

Entretanto, embora haja alguns casos pontuais de melhoria, ainda persiste uma grande lacuna na literatura em relação à eficácia dos modelos utilizados na maior parte dos estados brasileiros. Além disso há uma falta de pesquisas empíricas os desdobramentos de políticas dessa natureza sobre a gestão municipal, especificamente à permeabilidade do rateio do ICMS nas discussões sobre a gestão educacional e escolar em âmbito local. No caso do Ceará, a melhoria dos resultados de desempenho dos estudantes das redes municipais nas avaliações em larga escala, como o Saeb e o Spaece, tem sido associada a mecanismos de indução criados pelo estado, a exemplo do Prêmio Escola Nota Dez e a redistribuição da cota parte do ICMS, no entanto não se dispõe de estudos mais robustos que confirmem as correlações de forma mais consistentes e ao longo do tempo.

Considerações Finais

As alterações na divisão da cota parte do ICMS entre os municípios cearenses acompanharam as mudanças na concepção de qualidade da educação e só foram possíveis em decorrência da avançada municipalização do Ensino Fundamental e da trajetória de colaboração entre o estado e os municípios. Se antes, o quanto “gasta” dizia muito sobre as redes de ensino – uma vez que a Lei nº 12.612/1996 tinha como componente as despesas realizadas pelo município na manutenção e desenvolvimento do ensino; com a centralidade das avaliações externas, os indicadores de desempenho dos estudantes, medidos pelos testes padronizados, 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. Dessa maneira, atrelou-se incentivos tributários à responsabilização, com o intuito de incentivar os gestores municipais a melhorar seus indicadores, e, conseqüentemente, receber um maior volume de recursos.

Apesar da vinculação à educação para o recebimento dos valores pelos municípios cearense, provenientes dos cálculos do IQE, esses recursos ficam sob o poder discricionário do gestor do executivo municipal, e não há obrigação legal para que sejam aplicados nas políticas públicas de educação. Até o momento, não foram identificadas pesquisas ou estudos que apontem de que forma esses recursos têm sido utilizados no âmbito municipal. Os dados do IQE, publicados anualmente, mostram que as redes escolares dos municípios com menos de 10 mil habitantes são aquelas que conseguem alcançar melhorias mais acelerada nos indicadores que compõem a fórmula do IQE, o que as leva a receber valores do rateio muitas vezes superiores aos de municípios grandes, como Fortaleza e região metropolitana.

Por outro lado, observa-se também que municípios com as mesmas características sociais e econômicas apresentam resultados disparem em relação aos mesmos indicadores. Para além da indução produzida pelo governo do estado, há que se questionar se, de fato, a responsabilização educacional, por si só, é capaz de provocar mudanças que levem a uma inflexão nos resultados de uma determinada política pública.

Para concluir, é importante lembrar que a Emenda Constitucional que cria o Fundeb permanente (EC nº 108/2020) produziu alterações no art. 158 da Constituição Federal, de modo que o VAF passou a ser de 65% e a cota parte dos municípios, “II - até 35%, de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, dez pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”, o que dá margem aos estados estabelecerem uma miríada de critérios e indicadores para legislar sobre esse percentual.

Os aspectos históricos e políticos apresentados neste artigo revelam que a adoção de critérios de desempenho das redes de ensino no rateio do ICMS no Ceará não surgiu unicamente da constatação sobre os usos das avaliações externas, mas encontrou terreno fértil no contexto de colaboração e municipalização próprios desse estado da federação. Isso significa que, ao se instituir critérios de repasse da cota parte do ICMS, e no contexto dos muitos *Brasis*, tensões entre os entes da federação podem surgir em estados que não possuam uma trajetória de colaboração com seus municípios.

Referências

BARROSO, Clarissa Cavalcante. **Impacto da cota parte do ICMS sobre os resultados educacionais nos municípios cearenses**. 2015. 35 f. Dissertação (Mestrado profissional) – Programa de Pós-graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

BRANDÃO, Julia Barbosa. **O rateio do ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. 88 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 25 mai. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 63 de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp63.htm. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. **Estimativa da Carga Tributária Bruta no Brasil – 2019**. Tesouro Nacional. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:32076. Acesso em: 1 maio 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm. Acesso em: 15 maio 2023.

CARNEIRO, Diego; IRFFI, Guilherme. Problema do risco moral na educação básica: um modelo agente-principal para a distribuição de recursos da cota parte do ICMS. In: SEMANA DE ECONOMIA E FINANÇAS, 4., 2017. **Anais [...]**. 2017. p. 1-20.

CARNEIRO, Diego; IRFFI, Guilherme. Políticas de incentivo à educação no Ceará: análise comparativa das leis de distribuição da cota-parte do ICMS. In: SACHSIDA, A. **Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos**. Brasília, DF: IPEA, 2018. p. 317-349.

CEARÁ. Lei nº 12.172, de 24.09.93. Dá nova redação ao Artigo 1º da Lei Nº 11.832/91, que dispõe sobre os critérios de distribuição do percentual de 25% do ICMS pertencentes aos municípios. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 1993. Disponível em: <https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/orcamento>

financas-e-tributacao/item/1503-lei-n-12-172-de-24-09-93-d-o-de-24-09-93?tmpl=component&print=1. Acesso em: 15 maio 2023.

CEARÁ. Lei nº 12.452, de 06.06.95. Dispõe sobre o Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 1995. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/2401-lei-n-12-452-de-06-06-95-d-o-de-27-06-95>. Acesso em: 10 maio 2023.

CEARÁ. **Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995 - 1998**. Fortaleza: Seplan, 1995.

CEARÁ. Lei nº 12.612, de 07 de agosto de 1996. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo Estadual, Fortaleza, 07 ago. 1996.

CEARÁ. Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo Estadual, Ceará, 17 dez. 2007.

COSTA, Anderson Gonçalves; VIDAL, Eloisa Maia. Accountability e regulação da educação básica municipal no estado do Ceará – Brasil. **Revista Ibero-americana de Educação**, v. 83, n. 1, p. 121-141, maio 2020. Disponível em: <https://rieoei.org/RIE/article/view/3852>. Acesso em: 1 maio 2023.

COSTA, Anderson Gonçalves; VIDAL, Eloisa Maia. Prêmio Escola Nota Dez no estado do Ceará: concessão, ajustes e responsabilização. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 102, n. 261, p. 415-436, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeped/a/%205N6jYgHHKtjf3ffZTpbQymp/abstract/?lang=pt><https://www.scielo.br/j/rbeped/a/5N6jYgHHKtjf3ffZTpbQymp/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 3 maio 2023.

GIL, Carlos, A. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HOFF, Debora Nayar. A História Importa: proposta de estrutura analítica para o estudo de path-dependence. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística, v. 32, n. 1, p. 7-30, jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2401>. Acesso em: 2 ago. 2018.

HOLANDA, Marcos Costa; BARBOSA, Marcelo Ponte; COSTA, Leandro Oliveira; NOGUEIRA, Cláudio André G. Proposta de mudança no rateio da cota parte do ICMS entre os Municípios cearenses. **Texto para Discussão**, n. 51, IPECE, 2007.

HOLLOWAY, Jessica. Teacher accountability, datafication and evaluation: a case for reimagining schooling. **Education Policy Analysis Archives**, Arizona, v. 28, n. 56, p. 1-12, 2020.

IRFFI, Guilherme; SIMÕES, Armando; CARNEIRO, Diego; SILVA, Cristiano da. Impacto educacional do mecanismo de repartição da quota-parte do ICMS com os municípios do estado do Ceará. In: MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: Cenários do Direito à Educação**, Brasília: DF, v. 3 n. 4, 2021. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/4891/3886>. Acesso em: 25 maio 2023.

MENDES, Claudia Maria Sales. **A descentralização do ensino fundamental no Ceará**. Fortaleza: Editora da Inesp, 2002.

MENDES, Marcos José; MIRANDA, Rogério Boueri; CÓSIO, Fernando Blanco. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília, DF: Senado Federal, 2008.

QUEIROZ, Helaine Nolasco. Vinte anos da Lei Robin Hood: um balanço da proteção do patrimônio cultural em Minas Gerais (Dossiê: Gestão, Educação e Patrimônio Cultural). **e-hum**, v. 7, n. 2, p. 132-146, 2015.

SANTOS, Francisca Fabiana dos. **Uma análise da política fiscal de repasse de ICMS no desempenho educacional dos municípios cearenses no período de 2012 a 2014**. 38 f. 2017. Dissertação (Mestrado em Economia Profissional) – Programa de Economia Profissional, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

SEDUC. **Plano de Educação Escola Melhor, Vida Melhor (Ceará - 2003/2006)**. Fortaleza: Ceará, 2004.

SIMÕES, Armando Amorim; ARAÚJO, Erika. A. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. In: MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: pesquisa em educação e transformação**. Brasília, DF: INEP, 2019. v. 3. p. 9-55.

TILLY, Charles. Why and How History Matters. In: GOODIN, Robert E.; TILLY, Charles (Ed.). **The Oxford Handbook of Political Science**. Sep. 2013. Disponível em: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-026>. Acesso em: 2 ago. 2018.

VIEIRA, Sofia Lerche. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 271-286. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2018.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v34n125/04.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2018.

Eloisa Maia Vidal é Professora associada do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, Ceará.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0535-7394>

E-mail: eloisamvidal@yahoo.com.br

Anderson Gonçalves Costa é doutorando em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Integra o Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA-UECE). Professor do Instituto Federal do Ceará.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8897-3816>

E-mail: anderson.costa@ifce.edu.br

Ana Gardennya Linard Sírío Oliveira é professora da rede estadual cearense de Física, Doutoranda em políticas educacionais na Universidade Estadual do Ceará.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3913-4984>

E-mail: ana.gardennya@gmail.com

Recebido em 30 de maio de 2023

Aprovado em 25 de novembro de 2023

