

EMENDA CONSTITUCIONAL 108/2020 E AS NOVAS TÉCNICAS DE FINANCIAMENTO: CONTROLE FINANCEIRO DE RESULTADO E DIREITO À EDUCAÇÃO

CONSTITUTIONAL AMENDMENT 108/2020 AND NEW FINANCING TECHNIQUES: RESULTS-BASED FINANCES AND RIGHT TO EDUCATION



Caio Gama Mascarenhas¹

RESUMO: A proposta do artigo é tecer considerações sobre as inovações financeiras da EC 108/2020 no tocante às finanças baseadas em desempenho. A primeira parte do artigo trata da parte teórica em direito financeiro. A segunda parte do artigo diz aos aspectos técnicos da política pública educacional. Que tipo de política pública é tratada? Quais modelos temos após a Emenda Constitucional 108/2020? Quem regulamenta e como? O trabalho é desenvolvido a partir dos métodos indutivo e dedutivo utilizando de material bibliográfico e documental. Por se tratar de um estudo descritivo e exploratório, será realizado com base na pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se por vezes do método dedutivo e, outras vezes, do indutivo, principalmente nas críticas e reflexões acerca da doutrina, estudos e textos normativos.

PALAVRAS-CHAVE: finanças públicas. ICMS-educação. transferências intergovernamentais. *accountability* escolar. desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT: The purpose of this article is to discuss the financial innovations of EC 108/2020 regarding performance-based finance. The first part of the article deals with the theoretical part in financial law. The second part of the article deals with the technical aspects of educational public policy. What kind of public policy is dealt with? What models do we have after Constitutional Amendment 108/2020? Who regulates and how? This paper is developed from inductive and deductive methods using bibliographic and documentary material. As it is a descriptive and exploratory study, it is carried out based on bibliographical and documental research, using sometimes the deductive method and, at other times, the inductive method, mainly in criticisms and reflections on doctrine, studies and normative texts.

KEYWORDS: public finances. VAT performance-oriented transfers. intergovernmental transfers. school accountability. sustainable development.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Direito financeiro e finanças públicas: o que há de novo?. 1.1 Receitas, despesas, metas e indicadores: qual é o tipo de relação que é analisada no financiamento por desempenho?. 1.2 Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado. 1.3.

¹ Doutorando em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo (2022-presente). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2020). Extensão universitária em federalismo comparado pela *Universität Innsbruck* na Áustria (2020). Integrante do grupo de pesquisa "Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável". Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul (2015-presente). Membro do Corpo Editorial da Revista da PGE-MS (2019-presente).

Controle procedimental, controle de resultados e as consequências jurídicas. 2. A EC 108/2020 e a política pública educacional. 2.1 Repartição de ICMS: que tipo de desempenho?. 2.2. Complementação federal do FUNDEB (VAAR): que tipo de desempenho?. 3. Conclusão. Referências.

SUMMARY: Introduction. 1. Financial law and public finances: what's new?. 1.1 Revenues, expenses, goals and indicators: what type of relationship is analyzed in performance financing?. 1.2 Intergovernmental transfers of performance or result. 1.3. Procedural control, control of results and legal consequences. 2. EC 108/2020 and public education policy. 2.1 ICMS breakdown: what type of performance?. 2.2 Federal FUNDEB (VAAR) complementation: what kind of performance?. 3. Conclusion. References.

Introdução

Após a Emenda Constitucional 108 de 2020, o FUNDEB deixou de ser tratado como norma constitucional transitória (ADCT) para ser incorporado ao texto definitivo da Constituição em seu artigo 212-A. O fundo constitucional atualmente possui a característica da perenidade.

Uma mudança pouco tratada pela doutrina é a constitucionalização das finanças vinculadas ao desempenho qualitativo do serviço público, precisamente as transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado em dois níveis: 1) Na complementação federal do FUNDEB, da União para os entes subnacionais (art. 212-A, V, “c” da CF); e 2) Na repartição de ICMS conforme critérios educacionais (art. 158, parágrafo único, II, da CF), dos Estados para os municípios.

No primeiro caso, a União fica obrigada a distribuir verbas federais às redes públicas estaduais, municipais ou distritais conforme atingimento de condições de melhoria na gestão pública educacional e de acordo com a evolução de indicadores educacionais com redução das desigualdades.

O segundo caso cuida da modificação do parágrafo único do artigo 158. No caso, o percentual de 10% do total do repasse de ICMS aos municípios será distribuído "com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos". A partir da Emenda 108/2020, portanto, passa a ser obrigatória a distribuição de receita de ICMS conforme critérios educacionais.

No Brasil, essa nova técnica de finanças surgiu do chamado “laboratório da democracia”². Em outras palavras, a técnica surgiu de experiência inovadora nas políticas públicas de um ente subnacional da federação. Antes dessa emenda constitucional, a distribuição com base em critérios educacionais ficava dentro do campo de discricionariedade legislativa dos Estados. O desempenho educacional já aparecia como critério para divisão do ICMS em Estados como: Ceará (Lei Estadual 14.023/2007), Pernambuco (Lei Estadual 10.489/1990) e Alagoas (Lei Estadual nº 5.981/1997). Por conta do sucesso dessa política de financiamento no Ideb do ensino fundamental do Ceará³, o instituto ficou popularmente conhecido como "ICMS educacional".

A primeira parte do artigo trata da parte teórica em direito financeiro. Qual é a relação jurídica (se é que se pode falar em uma) entre a receita recebida e a despesa? Como operam as diferenças na forma de controle orçamentário e quais são as consequências jurídicas?

A segunda parte do artigo diz respeito ao foco na política pública educacional. Que tipo de política pública é tratada? Quais modelos temos após a Emenda Constitucional 108/2020? Quem regulamenta e como?

As fontes de dados são: legislações, livros, teses de doutorado, dissertações e artigos das áreas de economia, ciências contábeis, administração e educação; notícias de sítios eletrônicos. O estudo é feito de forma transdisciplinar, abordando os impactos econômicos, sociais e humanos de normas de financiamentos da educação.

O trabalho é desenvolvido a partir dos métodos indutivo e dedutivo utilizando de material bibliográfico e documental. Por se tratar de um estudo descritivo e exploratório, será realizado com base na pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se por vezes do método dedutivo e, outras vezes, do indutivo, principalmente nas críticas e reflexões acerca da doutrina, estudos e textos normativos.

² Laboratórios de democracia é uma frase popularizada pelo ministro da Suprema Corte dos Estados Unidos Louis Brandeis no caso “*New State Ice Co. v. Liebmann*” (1932) para descrever como “um único Estado corajoso pode, se seus cidadãos escolherem, servir como um laboratório; e tentar novos experimentos sociais e econômicos sem risco para o resto do país. Fonte: GALLE, Brian; LEAHY, Joseph. *Laboratories of democracy-policy innovation in decentralized governments*. Emory LJ, v. 58, p. 1333, 2008..

³ Sobre o impacto do ICMS educacional sobre o Ideb do ensino fundamental no Ceará, ver: BRANDÃO, Júlia Barbosa. *O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação*. 2014. 88 f. Dissertação (mestrado em administração) — Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014; CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca. *Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará: lições para o Brasil*. 2018. 125 f. Tese (Doutorado) — Programa de pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

1. Direito financeiro e finanças públicas: O que há de novo?

Para fins de compreensão do instituto trazido no presente texto, utiliza-se não somente de noções e conceitos do direito público brasileiro, mas igualmente noções de finanças públicas, ciência política e educação. O fenômeno financeiro é uno e se localiza dentro de um fenômeno social e político.

Destaca-se inicialmente o entendimento de Aliomar Baleeiro, segundo o qual a ciência das finanças “estuda um dos aspectos ou atividades do Estado – a obtenção e emprego dos meios materiais e serviços para realização de seus fins”. A atividade financeira do Estado compreenderia “obter, criar, gerir e despende o dinheiro, indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas outras pessoas de direito público”⁴.

Sobre a relação entre finanças públicas e direito financeiro, toma-se emprestado o ensinamento de Regis de Oliveira. Segundo o autor, as noções estão visceralmente ligadas, porquanto “ambas analisam e exploram o mesmo fenômeno, ou seja, a atividade financeira do Estado”. Prossegue defendendo que a distinção se encontra na forma pela qual o fator financeiro é observado. As finanças públicas analisam “as necessidades públicas em si e como resolver problemas econômicos, políticos, históricos, psicológicos e sociais. O enfoque, como se vê, incide sobre a realidade social”. Ao se falar de direito financeiro, no outro vértice, “o âmbito de análise fica restrito à incidência da norma sobre o fenômeno financeiro, através da subsunção do fato à norma”. Nesse sentido, “a norma é composta por sua hipótese, que capta a realidade, e pela consequência, que faz produzir um efeito jurídico”.⁵

Defende-se que não há como explicar algumas inovações da Emenda Constitucional 108/2020 somente com noções do direito público brasileiro, em especial do direito financeiro. O próximo tópico explicará a insuficiência do direito financeiro para explicar algumas normas e efeitos esperados.

⁴ BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 3.

⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Direito Financeiro: conceito, autonomia e fontes. In: MARTINS, Ives Gandra. (org.) Tratado de Direito Financeiro. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 20, v.I, p. 18.

1.1 Receitas, despesas, metas e indicadores: qual é o tipo de relação que é analisada no financiamento por desempenho?

A forma tradicional que a doutrina de direito público tem tratado a relação entre receita e despesa é a seguinte: qual é a liberdade do legislador para tratar daquelas receitas? Qual a liberdade do administrador para decidir o destino das verbas?

O art. 167, IV, cuida do *princípio da não afetação dos impostos*, determinando que a receita de impostos somente terá destino predeterminado nos seguintes casos: a) afetação de impostos para aplicação em políticas públicas de saúde (art. 198, §2º, CF) e de educação (art. 212, CF); b) repartição de receita de impostos (arts. 158 e 159, CF), dentro de uma lógica de descentralização de recursos no federalismo fiscal; c) prioridade orçamentária na alocação de recursos para os serviços de administração tributária (o art. 37, XXII, CF); e d) garantia de operações financeiras como operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (operações de ARO – Antecipação de Receita Orçamentária, previstas no art. 165, §8º, CF) ou prestação de garantia ou contragarantia pelos entes subnacionais em empréstimos ou para o pagamento de débitos que possuam com a União (art. 167, §4º, CF). Ressalta-se que tal princípio não aplicável invariavelmente aos tributos, mas somente aos impostos. A não-afetação universal dos tributos era um princípio da Constituição de 1967/69⁶, sendo que tal preceito foi limitado aos impostos pela atual Constituição.

Alguns conceitos, logo, são tratados pela doutrina. Os conceitos são os seguintes: vinculação, afetação, repartição federativa de receitas e gastos obrigatórios. Esses conceitos não necessariamente são excludentes nem cumulativos, devendo essa análise recair sobre o caso concreto.

O conceito de *vinculação* encontra-se dentro da estrutura formal do tributo. O tributo ou é vinculado (taxas e contribuições) ou não é vinculado (impostos). Geraldo Ataliba, partindo do aspecto material da hipótese de incidência tributária, chegou a duas classificações: (i)

⁶ Cita-se o texto do art. 62, § 2º, da Constituição de 1967 após a EC nº 1/69: "§ 2º Ressalvados os impostos mencionados nos itens VIII e IX do artigo 21 e as disposições desta Constituição e de leis complementares, é vedada a vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, fundo ou despesa. A lei poderá, todavia, estabelecer que a arrecadação parcial ou total de certos tributos constitua receita do orçamento de capital, proibida sua aplicação no custeio de despesas correntes." Mesmo antes da EC 1/69, o art. 65, §3º vedava a vinculação de receita de tributo: "§ 3º - Ressalvados os impostos únicos e as disposições desta Constituição e de leis complementares, nenhum tributo terá a sua arrecadação vinculada a determinado órgão, fundo ou despesa. A lei poderá, todavia, instituir tributos cuja arrecadação constitua receita do orçamento de capital, vedada sua aplicação no custeio de despesas correntes".

tributos vinculados; e (ii) tributos não vinculados. Segundo o autor, vinculados são aqueles cuja hipótese de incidência descreve a previsão de uma atividade estatal ou uma repercussão desta atividade estatal relacionada ao contribuinte, caso das taxas e das contribuições. Por outro lado, não vinculados são os tributos cuja hipótese de incidência descreve a previsão de um fato ou acontecimento produzido ou provocado pelo próprio particular independentemente de qualquer atividade estatal a ele relacionada, caso dos impostos⁷. Segundo Fernando Facury Scaff, a vinculação permite a criação do liame normativo entre receita e despesa⁸. Nota-se que a mesma norma constitucional que proibiu a vinculação da receita de impostos – o art. 167, IV, da CF no caso – possibilitou a sua vinculação em casos excepcionais como nas políticas públicas de saúde e educação.

*A afetação é conceito cujo foco se encontra no gasto público e não na estrutura formal do tributo. Segundo Scaff, “a vinculação é um instrumento financeiro formal, enquanto a afetação é uma técnica financeira de conteúdo, pois cria um objetivo a ser alcançado com aquele recurso, usualmente de conteúdo social, de investimento ou de garantia”*⁹. Seguindo linha parecida, Floriano Marques Neto e Hendrick Pinheiro afirmam que a afetação configura vínculo jurídico que restringe a utilização de parcela do patrimônio estatal à realização de determinada finalidade. Segundo os autores, isto implica na consagração de um determinado bem ao cumprimento de uma função de satisfação das necessidades gerais da sociedade. A afetação indica que determinado montante do produto da arrecadação deve ser utilizado para fazer frente a determinada finalidade. Finalizam defendendo que a norma de afetação condiciona a legalidade do gasto público¹⁰.

Embora os conceitos de afetação e vinculação sejam muito próximos e se entrelacem na prática, eles não se confundem e a afetação não é dependente da vinculação tributária. Um caso de vinculação com afetação é dado por Fernando Facury Scaff, segundo o qual, na Constituição brasileira, “há vinculação (liame) de 18% da receita de impostos federais afetados

⁷ ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 130.

⁸ SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura versus garantia dos direitos sociais, p. 171.

⁹ Ibid, p. 167.

¹⁰ NETO, Floriano de Azevedo Marques; PINHEIRO, Hendrick. A impossibilidade de desvinculação de receita de doação ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. Revista de Direito Administrativo, v. 279, n. 2, 2020, p. 63

(finalidade) à manutenção e desenvolvimento do ensino, tudo por força do art. 212”¹¹. Um exemplo de afetação sem vinculação é o financiamento do Poder Judiciário, que configura gasto obrigatório a ser executado por meio de duodécimos (art. 168 da CF) e com base em parte da receita corrente líquida afetada pela Lei Orçamentária Anual. Ressalta-se que seria inconstitucional eventual vinculação de receita de impostos ao financiamento de órgão do Poder Judiciário ou de outro Poder (art. 167, IV, da CF), conforme já julgou o Supremo Tribunal Federal em determinados precedentes¹².

A *repartição federativa de receita fiscal*, além do fundamento da autonomia financeira dos entes subnacionais, visa conferir a estes suficiência de recursos para o exercício de suas competências materiais¹³. Analisando os arts. 158 e 159 da Carta Magna, Roque Antônio Carrazza explica que a Constituição Federal acolhe duas modalidades de competência no âmbito da autonomia financeira dos entes federados: a tributária (faculdade de instituir tributos) e a financeira (direito de participar do produto de sua arrecadação). Segundo o autor, ambas ocupam a mesma hierarquia, ou seja, geram o mesmo tipo de direito às pessoas políticas que as possuem: o direito de obter fundos, seja por arrecadação própria, seja mediante participação no produto da arrecadação alheia¹⁴. Cuida-se de uma separação entre a competência tributária e a titularidade da receita gerada. Não há propriamente um gasto aqui: há apenas o repasse de recursos ao ente federativo titular.

Há ainda o conceito de *gasto obrigatório*, que, segundo Facury Scaff, obriga o gestor a realizar uma despesa pública sem que necessariamente existam recursos a ela vinculados¹⁵. James Giacomoni explica que, diferentemente da vinculação da receita, a “despesa obrigatória

¹¹ SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura versus garantia dos direitos sociais, p. 167.

¹² ADI 659 MC/GO (1992), ADI 463 MC/BA (1992) e ADI 2108 MC/PE (1999). Para estudo aprofundado sobre autonomia financeira do Poder Judiciário, ver: MASCARENHAS, Caio Gama. Separação de poderes, autonomia financeira e o Supremo: o repasse de duodécimos, contingenciamento e o STF no jogo do resgate fiscal. Revista Eletrônica da PGE-RJ, NO PRELO, 2021.

¹³ TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo cooperativo brasileiro. In: SCAFF, Fernando Facury (orgs.). FEDERALISMO(S) EM JUÍZO. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019, p. 306.

¹⁴ CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 782.

¹⁵ SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura versus garantia dos direitos sociais, p. 171.

resulta da legislação que cria benefícios independentemente da existência de fonte de recursos para atendê-la”¹⁶.

Considerando esses conceitos, como classificar a complementação federal do FUNDEB (art. 212-A, V, “c” da CF) e a repartição de ICMS conforme critérios educacionais (art. 158, parágrafo único, II, da CF)? O que esses repasses possuem em comum?

É natural observar inicialmente por alguns critérios: federalismo fiscal, vinculação, afetação de receitas e gastos obrigatórios. Considerando a descentralização de receitas, os dois repasses cuidam de *repartição federativa de receita fiscal* em que um ente central repassa recursos aos entes periféricos presentes em seu território.

No tocante à *vinculação* de receita de tributos, o FUNDEB é um fundo constitucional que possui a vinculação de vários tributos em sua fonte de financiamento, estando a vinculação presente na sua estrutura formal. O repasse de ICMS do art. 158 é repasse automático direto de um único tributo ao ente municipal beneficiário (sem passar por um fundo), seguindo o regime geral de não vinculação da receita de impostos. O repasse é calculado e realizado diretamente mediante contas bancárias abertas em estabelecimento oficial de crédito¹⁷.

Em relação à *afetação*, as duas transferências de recursos também seguem direções distintas. A complementação federal do FUNDEB está constitucionalmente afetada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração dos profissionais da área. O repasse de ICMS recebido pelos municípios seguirá o princípio da não afetação da receita de impostos sem que haja destinação setorial específica diversa das diretrizes constitucionais, independentemente do critério previsto no parágrafo único do art. 158 da CF (valor adicionado fiscal, critérios educacionais ou outros previstos em lei estadual).

A presença de *gastos obrigatórios específicos* é percebida somente na arquitetura normativa do FUNDEB, que obriga a aplicação, por exemplo, do mínimo de 70% dos seus recursos no pagamento dos profissionais da educação. No repasse de ICMS em si, não há condicionalidade nos gastos a serem efetuados pelos municípios: pode haver condições ulteriores quando a verba passa a integrar a receita orçamentária dos municípios, mas será decorrência de outras normas e não do repasse do art. 158, IV da CF.

¹⁶ GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo: RT, 2011, p. 354.

¹⁷ Artigos 4º e 5º da Lei Complementar Federal nº 63/1990.

O que liga esses dois repasses? Por que os dois repasses são frutos da mesma emenda constitucional (EC 108/2020)? Somente o vínculo do federalismo fiscal estaria presente em ambas as transferências descritas? Em verdade, existem dois outros vínculos que aproximam os repasses mencionados, mas que, por uma razão ou outra, escapam dos estudos em direito financeiro: um vínculo de finanças públicas (transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado) e um vínculo setorial próprio da área da educação (*accountability* escolar)¹⁸. *A questão não é mais identificar a liberdade para legislar sobre ou aplicar determinados recursos públicos, mas escolher quais critérios utilizar para cálculo e condicionamento dos repasses de verbas*. Somente um conhecimento transdisciplinar, envolvendo várias áreas do conhecimento pode dar a essas transferências a compreensão necessária

Nas finanças públicas, há uma lógica operacional de uma técnica de financiamento chamada *transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado*, em que repasses são realizados como incentivos para induzir comportamentos de agentes públicos conforme metas e indicadores. Esse vínculo, no entanto, somente pode ser explicado pelas finanças públicas e ciência política. É necessário compreender a econometria do financiamento de determinada política pública para extrair os seus fundamentos econômicos¹⁹. Cuida-se de fase que antecede a positivação da norma de direito financeiro. Na área da educação, *accountability* escolar é espécie de política pública do setor.

Inicialmente, focar-se-á no aspecto de finanças públicas e em suas implicações para o direito constitucional financeiro. O que são as transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado?

¹⁸ Sobre o entrelaçamento desses dois aspectos no repasse de ICMS educacional, ver: MASCARENHAS, Caio Gama. *Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual: um estudo sobre desempenho, finanças e "ICMS Educacional"*. Dissertação (Mestrado em direito) — Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020

¹⁹ A econometria de uma política pública é uma análise que utiliza métodos matemáticos e estatísticos para que se possam avaliar teorias sobre economia e finanças do setor público. A Econometria permite um debate a respeito do que são e de como se compreendem os fenômenos causais que justificam os investimentos públicos (analfabetismo, miséria, altos índices de violência), tão relevantes à avaliação de diversos assuntos jurídicos. Tais técnicas quantitativas auxiliam a identificar padrões comportamentais, que podem ser o tema central de pesquisas científicas, políticas públicas ou mesmo objeto de decisões judiciais (CASTRO, Ricardo Medeiros de. *Direito, Econometria e Estatística*. 2017. 542 f. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017, p. 394-395).

1.2 Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado

Oriundas da Nova Economia Institucional, as transferências intergovernamentais de resultados ou desempenho vinculam a concessão de financiamento ao desempenho do governo local na prestação de serviços (condicionalidade expressa em metas e resultados). Essas transferências colocam condições nos resultados a serem alcançados, ao tempo em que oferecem total flexibilidade no desenho de programas e níveis de gastos associados para alcançar esses objetivos. Isso ajuda a restaurar o foco do destinatário na cadeia baseada em resultados e na estrutura de entrega alternativa de serviços (estrutura competitiva para a prestação de serviços públicos) para alcançar esses resultados²⁰.

Para atingir os objetivos das transferências, o gestor público no governo destinatário examinaria a cadeia baseada em resultados para determinar se as atividades do programa devem ou não produzir os resultados desejados. Para isso, ele precisa monitorar as atividades e insumos do programa (*inputs*), incluindo insumos intermediários (recursos utilizados para produzir produtos), produtos e metas de curto e médio prazo (*outputs* — quantidade e qualidade dos bens e serviços públicos produzidos e acesso a esses bens e serviços), resultado (*outcome* — consequências intermediárias a longo prazo para consumidores e contribuintes da prestação de serviços públicos ou progresso na consecução dos objetivos do programa), impacto (metas do programa ou consequências de longo prazo da prestação de serviços públicos) e alcance (pessoas que são beneficiadas ou prejudicadas por um programa).²¹ Dentro desse sistema, há a indispensável figura dos indicadores. Segundo José Casalta Nabais:

²⁰ Anwar Shah utiliza as seguintes denominações para tais tipos de transferências: *output-based grants*, *performance-oriented grants* ou *performance-oriented transfers*. Uma tradução literal traria expressões como “subvenções baseadas em saídas”, “subvenções orientadas por desempenho” e “transferências orientadas por desempenho” (SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010). Em razão de ter uma proximidade teórica considerável com o instituto do “orçamento de resultado ou desempenho”, escolheu-se a denominação de “transferências intergovernamentais de resultado ou desempenho” (Ibid.). Para uma visão dessas transferências no nosso contexto, ver: MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado: o federalismo fiscal da Nova Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 280, n. 1, p. 89–119, 2021.

²¹ MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado: o federalismo fiscal da Nova Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 280, n. 1, p. 99.

Os indicadores são os mais modernos instrumentos da ciência política contemporânea, que nos transmitem elementos de avaliação através da agregação de um conjunto de dados econômicos, sociais e estatísticos, a partir dos quais as entidades políticas nacionais, internacionais e supranacionais se orientam em matéria de programação, estratégia e avaliação das políticas públicas dos Estados²².

A presença de indicadores é essencial para um controle de gastos orientados por resultados. Defende-se que os indicadores são importantes em todas as etapas dos ciclos de planejamento e gestão pública. Ao utilizar indicadores qualitativos para a concessão de financiamento, a gestão pública fornece instrumentos aos cidadãos de controle social²³.

Levando para o contexto educacional, a partilha de receitas conforme o critério educação (ICMS educacional ou Complementação federal do FUNDEB conforme VAAR) teria incentivos baseados nos indicadores de resultados de exames padronizados (*outputs*). As verbas orçamentárias a serem aplicadas na educação pública são os insumos (*inputs*). Os indicadores de produtos e metas de curto e médio prazo (*outputs*), a depender do objetivo do programa político, são o aumento do número de matrículas na rede pública de ensino, diminuição da taxa de evasão escolar, melhoria das notas em exames padronizados etc. Os resultados esperados (*outcomes*) e o impacto teriam uma carga principiológica elevada, porquanto refletem o conteúdo programático de uma Constituição. No caso, os resultados esperados (*outcomes*) são a universalização do ensino escolar (art. 214, II, da CF), erradicação do analfabetismo (art. 214, I, da CF), efetivação do direito ao ensino público de qualidade (art. 206, VII, e art. 214, III, da CF) e formação para o trabalho (art. 214, IV, da CF).

A utilização de “indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”, logo, classifica o “ICMS educacional” como uma transferência intergovernamental de desempenho. Da mesma forma, a utilização de critérios de distribuição como “condicionalidades de melhoria de gestão” e “evolução de indicadores a serem definidos” qualifica igualmente a complementação federal de recursos ao FUNDEB prevista no art. 212-A, V, “c”, como uma transferência intergovernamental de desempenho.

²² NABAIS, José Casalta. Crise e sustentabilidade do estado fiscal. *Meritum*, Revista de Direito da Universidade Fumec, v. 13, n. 2, p. 231-260, 2019. p. 258.

²³ MASCARENHAS, Caio Gama. Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual: um estudo sobre desempenho, finanças e "ICMS Educacional". Dissertação (Mestrado em direito) — Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020, p. 138.

Outra questão crucial para compreender as transferências intergovernamentais refere-se ao controle procedimental e ao controle de resultados.

1.3. Controle procedimental, controle de resultados e as consequências jurídicas

As transferências intergovernamentais orientadas por resultado ou desempenho, frutos de uma nova cultura nas finanças públicas, diferenciam-se substancialmente das transferências de receitas de aplicação obrigatória em determinado setor. Estas últimas seguem uma lógica de controle procedimental ou formal, enquanto aquelas seguem a lógica do controle de resultados. Percebe-se que conceitos como vinculação, afetação, repartição obrigatória de receita de impostos (arts. 158 e 159 da CF) e gastos obrigatórios fazem parte de uma lógica de *controle procedimental*.

Em termos gerais, o controle procedimental (formal) é voltado para os instrumentos da ação, quais sejam, os procedimentos²⁴ — verifica-se a origem dos recursos e se foram efetivamente aplicados na área predeterminada e em quais condições. O modelo normativo do controle procedimental é o clássico: parte-se da verificação de uma hipótese de incidência para a aplicação ou não de uma sanção ao infrator (geralmente punitiva). Da mesma forma, pode-se julgar pela validação ou invalidação do ato praticado em desconformidade com o procedimento prescrito pelo ordenamento jurídico. Na prática, um gasto feito de forma irregular ou desviado pode ser decretado inválido ou pode responsabilizar o infrator nas áreas criminal, cível, eleitoral e política. Uma lei em desconformidade com o sistema constitucional de finanças públicas pode igualmente ser invalidada pelo Poder Judiciário dentro desse controle. Os principais agentes do controle procedimental são órgãos de fiscalização: Ministério Público, Poder Judiciário, Ministério Público de Contas, Tribunais de Contas, Controladorias etc.

O *controle de resultados*, por sua vez, foca a substância de que resulta a ação — ou seja, os frutos alcançados. Verifica-se se as metas objeto do contrato das transferências foram

²⁴ Em termos gerais, o controle formal/procedimental é voltado para os instrumentos da ação, quais sejam, os procedimentos. O controle por resultados, por sua vez, foca na substância de que resulta a ação — ou seja, nos frutos alcançados. O controle formal verifica a conformidade dos atos administrativos com normas e padrões preestabelecidos. Por isso, em algumas classificações, o controle formal pode ser identificado como ‘controle de legalidade’ (DEMARCHI COSTA, Rafael Neubern. Controle formal x controle por resultados no âmbito dos Tribunais de Contas. *Cadernos*, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 04-16, ago. 2018, p. 4).

cumpridas.²⁵ O modelo normativo do controle de resultados é vinculado à noção de eficiência — analisam-se a finalidade do ato, os instrumentos de alcance destas finalidades,²⁶ o custo-benefício e, por fim, pode-se aplicar uma sanção premial ou não. Aqui entram as transferências orientadas por desempenho, que utilizam repasses como incentivos para induzir comportamentos de agentes públicos conforme metas e indicadores apurados. Os principais agentes desse modelo de controle de resultados são instituições pertencentes à administração pública: secretarias, ministérios, autarquias, agências reguladoras etc.

Colocando em termos práticos, constituem controle procedimental a verificação da aplicação dos recursos afetados do Fundeb e do mínimo constitucional do artigo 212, da Constituição, no desenvolvimento do ensino. Por outro lado, possuem componentes de controle de resultados as transferências intergovernamentais orientadas por atingimento de metas do Ideb ou de ampliação do número de matrículas (caso do “ICMS Educacional” e da complementação federal VAAR do FUNDEB).

No campo da administração financeira e orçamentária, o controle de resultados é evidenciado nos orçamentos orientados por resultado ou por desempenho. Regis Fernandes de Oliveira define o orçamento orientado por resultado como “um sistema no qual os aplicadores providenciam com certa flexibilidade e utilização dos recursos para atingir determinados resultados”. O aplicador dos recursos utiliza-se da técnica orçamentária para executar programas dentro de parâmetros predeterminados. Tal instituto insere-se dentro de um sistema de planejamento orçamentário e avaliação que destaca o vínculo entre o orçamento monetário e o resultado esperado. O autor identifica, em síntese, os seguintes elementos em tal orçamento:

- a) unificação das despesas em torno de um objetivo;

²⁵ O controle de resultados, também chamado de controle de eficiência, possui maior aderência à noção de eficiência administrativa. Conforme os ensinamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, haveria três aspectos do controle de resultados voltados para o legislador por determinação constitucional: o primeiro estaria relacionado “à disciplina das reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, segundo, assegurando a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e, terceiro, determinando uma avaliação periódica externa e interna da qualidade dos serviços” (CF, art. 37, § 3º, I) (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 472). No mesmo sentido: MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 80; PEREZ, Marcos Augusto. *O controle jurisdicional da discricionariedade administrativa: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas*. Tese (livre-docência em discricionariedade) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 225-226.

²⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, v. 237, p. 1-6, 2004. p. 4.

- b) definição dos resultados — o que se pretende com aquela destinação;
- c) verificação do desempenho;
- d) *accountability*, ou seja, responsabilidade do executor assegurando sanções premiais ou punitivas.²⁷

Ressalta-se que não há uma linha rígida que divide a norma de procedimento da norma de resultado. Mesmo nas normas que disciplinam repasses orientados por resultados, há um procedimento a ser seguido pelos órgãos e agentes públicos e cujo descumprimento também gera sanções. Cuida-se de perspectivas diferentes de controles que são executadas conforme as capacidades institucionais dos órgãos de controle. No ICMS Educacional do Ceará (Lei Estadual nº 14.023/2007), por exemplo, a fórmula utilizada para o critério de repasse considera os seguintes fatores: 1) ponderação da nota média pela dispersão dos resultados entre os alunos do Município, punindo Municípios que buscaram concentrar esforços a uma menor parcela dos alunos deixando de fora a maioria; e 2) ponderação da nota média do Município pela relação “número de alunos avaliados dividido pelo total de alunos matriculados”, punindo Municípios com menor participação dos alunos nos exames. Adverte-se que o elemento preventivo da política de incentivos não exclui a necessidade de fiscalizar cuidadosamente os agentes públicos beneficiários do sistema de incentivos. No fim das contas, é necessário que se respeitem as “regras do jogo” para que a gestão pública por resultados funcione²⁸.

O fato de uma fórmula de cálculo ser instrumento de controle de resultados não significa que seu desrespeito não pode ser ilegal ou inconstitucional. O exemplo mais evidente são as lides fiscais envolvendo o extinto FUNDEF, a União e os entes subnacionais. Segundo a Emenda Constitucional nº 14/1996, a União tinha o dever de complementar recursos sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, tais valores não alcançassem o mínimo definido nacionalmente, no caso, o Valor Mínimo Anual por Aluno – VMAA. Ao invés de calcular o valor conforme o estabelecido na lei, a União fixava unilateralmente valores menores por

²⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico* — RFDPE, Belo Horizonte, a. 3, n. 5, p. 13-24, mar./ago. 2014. p. 17.

²⁸ MASCARENHAS, Caio Gama. Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual: um estudo sobre desempenho, finanças e "ICMS Educacional". Dissertação (Mestrado em direito) — Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020, p. 203.

decreto. O resultado disso foram centenas de condenações em todos graus de jurisdição, incluindo o STJ e STF²⁹.

Uma vez atingidos os critérios de repartição, ente subnacional passa a ter direito adquirido ao recebimento dos valores conforme os indicadores apurados. Isso porquanto o ente central somente possui a competência tributária para arrecadar aqueles valores e o poder de regulamentar sobre os critérios de distribuição: a titularidade financeira dos recursos a serem repassados ainda é dos entes subnacionais que cumpriram as exigências predeterminadas. Lembrando ainda que os critérios de distribuição devem seguir as diretrizes constitucionais, sob pena de serem invalidados.

Ressalta-se que a complementação federal do FUNDEB (art. 212-A, V, “c” da CF) e a repartição de ICMS conforme critérios educacionais (art. 158, parágrafo único, II, da CF) são normas de status constitucional. Independentemente de buscarem seus fundamentos operacionais nas finanças públicas e no setor educacional, essas normas estão revestidas pelo princípio da supremacia das normas constitucionais e pela força normativa da Constituição³⁰.

Os limites do financiamento por desempenho podem ser divididos em: constitucionais; operacionais; e teóricos. Os limites constitucionais tratam do respeito às normas da Carta Política que regem as relações de financiamento: pacto federativo, direitos fundamentais, princípios que estruturam a política pública, objeto dos recursos (SUS, Fundeb, por exemplo) etc. Os limites operacionais dizem respeito à exigência de boa governança, representada pelo constante monitoramento e revisão da política pública. Há aqui a possibilidade de inadequação dos indicadores utilizados, porquanto as medidas utilizadas para as metas (*outputs*) devem ser feitas de tal forma, que levem necessariamente aos resultados pretendidos (*outcomes*) na maior

²⁹ A matéria cognitiva de mérito necessária ao reconhecimento do direito aos Municípios prejudicados por tal prática, que já chegou a ser resolvida de forma definitiva pelo STJ (REsp nº 1.101.015/BA, julgado sob o rito especial dos recursos repetitivos previsto no art. 543-C do CPC/73), foi veiculada em Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal perante a 19ª Vara Cível Federal da 1ª Subseção Judiciária de São Paulo, processo nº 005061627.1999.4.03.6100 (nº antigo 1999.61.00.050616-0). Segundo o Supremo Tribunal Federal, nas Ações Cíveis Originárias (ACOs) de n. 648 (BA), 660 (AM), 669 (SE) e n. 700 (RN) o valor da complementação da União ao FUNDEF deve ser calculado com base no valor mínimo nacional por aluno (VMNA) extraído da média nacional.

³⁰ Sobre o princípio da força normativa da constituição: “De alguma forma contido no princípio da máxima efetividade, fala-se no princípio da força normativa da Constituição. Com este, propõe-se seja conferida prevalência aos pontos de vista que tornem a norma constitucional mais afeita aos condicionamentos históricos do momento, garantindo-lhe interesse atual, e, com isso, obtendo-se ‘máxima eficácia, sob as circunstâncias de cada caso’”. Fonte: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. - 10 ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2015, p. 96.

amplitude possível. Em relação aos limites teóricos, estes dizem respeito às teorias e normas científicas que devem estar presentes na concepção de cada política pública (pedagogia, ciências da educação, controle de doenças, economia aplicada etc.).³¹

Percebe-se que os limites operacionais e os limites teóricos cuidam de temas que escapam da análise do jurista, dependendo da análise de técnicos de outras áreas. São, portanto, as diretrizes a serem seguidas pelos técnicos das áreas fins da Administração Pública.

Foca-se então apenas nos limites constitucionais. Como enfrentar a indução de comportamentos de gestores locais dentro de um sistema federativo regido pelo princípio da autonomia? A influência do ente central na gestão pública dos entes subnacionais por meio de subvenções e transferências fiscais não é algo particularmente único nem novo. Nos Estados Unidos, por exemplo, tal influência financeira ocorre em legislações de agronegócio, normas ambientais e em casos referentes à prestação de serviços públicos sociais desde o final do século XIX.³²

A discussão sobre conflito entre a autonomia federativa e a concretização dos fins sociais do Estado é antiga e estava presente desde os primórdios do federalismo de cooperação. No estado social de direito, sempre foi comum que o ente central tentasse mitigar a autonomia dos entes subnacionais para aplicar medidas socioeconômicas intervencionistas no território nacional.³³

De qualquer forma, o federalismo cooperativo é cláusula pétrea na Constituição de 1988, não podendo ser abolido para a volta do estado unitário nem do federalismo dual.³⁴ Considerando o acesso à educação de qualidade, assistência à saúde, habitação e proteção ao meio ambiente como valores inerentes à dignidade da pessoa humana, não há como se defender um direito federativo à “inércia” de gestores em áreas sociais. O federalismo nada mais é que

³¹ Caio Gama Mascarenhas, *Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual*, op. cit., p. 240.

³² De 1890 a 1917, várias iniciativas do governo federal dos EUA buscavam incentivar e financiar determinadas ações dos governos locais nas áreas da agricultura, pesquisa e educação (MAXWELL, James A., Brief history of grants, In: MAXWELL, James A. Federal grants and the business cycle. Cambridge: NBER, 1952, p. 1-2).

³³ No início do século XX, ocorria o fenômeno político do New Deal nos Estados Unidos. Willian Riker explica que o estatismo próprio do New Deal implicava que o governo federal deveria atuar livremente. Os opositores da política, entretanto, defendiam que a finalidade liberal de proteger direitos de abusos estatais justificava limites como o federalismo e a tripartição de poderes (RIKER, William H. *The development of American federalism*. Kluwer Academic Publishers Group. Netherlands: Springer, 1987. p. 11).

³⁴ TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico* — RFDFFE, Belo Horizonte, a. 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014. p. 53.

um instrumento do estado social democrático de direito, não sendo um fim em si. Nas palavras de Heleno Taveira Torres: “Os fins do Estado são unitários, não admitem segregação”.³⁵ O Federalismo cooperativo financeiro gera obrigação de controle sobre o volume de recursos distribuídos pelas transferências constitucionais.

Por essa razão, é válida a norma que pune os estados que não regulamentem o ICMS educacional do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal até agosto de 2022. Essa norma é o art. 14, §1º, inciso IV, da lei que regulamenta o Novo Fundeb (lei 14.113/2020) e ela impede que tais estados recebam a complementação do Fundeb do art. 212-A, V, “c” da CF.

A presença do elemento de desempenho nas finanças intergovernamentais traz um novo marco para o federalismo cooperativo moderno. Essas transferências intergovernamentais não podem ser consideradas incompatíveis com o preceito da autonomia federativa, visto que não são as únicas fontes de renda dos entes subnacionais — que possuem competência para arrecadar tributos próprios. No entanto, tal constatação não elide a obrigação dos entes centrais dentro de uma federação (seja a União em relação a estados e municípios; sejam os estados em relação aos municípios) de promoverem as transferências de forma republicana, democrática e direcionada aos fins do estado democrático social de direito. As transferências intergovernamentais, logo, devem seguir os limites políticos da Constituição da República, respeitando um grau razoável de autonomia, de um lado, e de cooperação do outro³⁶.

2. A EC 108/2020 e a política pública educacional

A Constituição Federal de 1988 não define o que é qualidade do ensino, somente assegurando a garantia de “padrão de qualidade” como um princípio constitucional. O preceito do artigo 206, VII, determina a busca pela obtenção de qualidade do ensino. No caso, o legislador constituinte financeiro pegou a noção de *accountability* escolar para fornecer

³⁵ Ibid., p. 48.

³⁶ MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado: o federalismo fiscal da Nova Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, v. 280, n. 1, 2021, p. 110–116.

critérios objetivos ao padrão de qualidade educacional. Exemplos: IDEB, Prova Brasil, IQE, SAEPE etc.³⁷ A questão do financiamento passa, portanto, pelo conceito de política pública.

Maria Paula Dallari Bucci conceitua as políticas públicas como o “processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados”. Nessa linha de raciocínio, as políticas públicas são os “programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo”. A autora cita dois fundamentos para as políticas públicas: um mediato e um imediato. O fundamento mediato das políticas públicas é a existência dos direitos sociais, na medida em que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado. Enquanto os direitos individuais consistem em liberdades que exigem a abstenção no campo da autonomia individual, a realização dos direitos sociais exigem que seja imposto a outros (principalmente os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas. O fundamento imediato das políticas públicas seria a função de governar – qual seja, o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social.³⁸

Há ainda uma classificação das políticas públicas quanto ao “nível hierárquico”, em relação a fins e meios. Dentro do arranjo federativo brasileiro, por exemplo, a política nacional de educação é uma política de caráter geral para o setor da educação, dentro do âmbito dos fins. A execução da política nacional (fim), no entanto, supõe a formulação de políticas estaduais e locais, no âmbito dos meios. A execução das políticas nacionais no âmbito estadual e local (meios) dizem respeito à contratação de pessoal (política de recursos humanos), à construção de prédios escolares, compra de material escolar etc. O que há de comum entre todas essas políticas (nacionais, estaduais e locais) é o processo político de escolha de prioridades para o governo. Essa escolha se faz tanto em termos de objetivos como de procedimentos³⁹.

Percebe-se que o processo da política pública foi constitucionalizado. A Emenda Constitucional 108/2020 adicionou o parágrafo único do art. 193, segundo o qual:

³⁷ MASCARENHAS, Caio Gama. Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual: um estudo sobre desempenho, finanças e "ICMS Educacional". Dissertação (Mestrado em direito) — Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020, p. 39-47.

³⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. Revista de informação legislativa, v. 34, n. 133, 1997, p. 90-95.

³⁹ Ibid, p. 95.

“O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”.

A Emenda Constitucional 109/2021, por sua vez, incluiu o §16 do art. 37 da CF, que determina: “Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”. O respeito às etapas do processo das políticas públicas passa a ser obrigatório e determinante para o Setor Público, notadamente as seguintes: planejamento, controle social, monitoramento, controle e avaliação de resultados⁴⁰.

Ressalta-se que uma política pública segue a lógica setorial em que se insere: segurança pública, assistência social, transporte público, saúde, educação etc. No caso da EC 108/2020, fala-se em espécie de política pública educacional.

Também chamado de política de responsabilidade escolar, o *accountability* escolar possui, basicamente, os seguintes elementos: (1) estabelecimento de padrões educacionais mínimos para cada ano escolar; (2) realização de testes de proficiência para averiguar os conhecimentos adquiridos pelos alunos; (3) divulgação dos resultados dos testes por escola (também podendo abranger Distrito, Município ou Estado); e (4) adoção como objetivo explícito de política a melhoria no desempenho dos estudantes nesses testes⁴¹.

É seguro dizer, portanto, que as metas do IDEB constantes no Plano Nacional de Educação estão no âmbito da política nacional (os fins). As decisões políticas adotadas pelas redes estaduais e municipais de ensino para a concreção dessas metas estão no âmbito das políticas regionais e locais (os meios).

No caso, importa saber das políticas de responsabilidade educacional. A difusão de testes padronizados de larga escala na educação possibilitou um monitoramento e exame mais

⁴⁰ Na linha do processo de planejamento contemporâneo, há o chamado ciclo PDCA que engloba as seguintes fases: elaboração (planejamento inicial), execução (desenvolvimento), monitoramento (avaliação e controle) e revisão (replanejamento e correções, readequando o plano original) de ações, projetos, programas e planos vinculados às políticas públicas (CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes et al. O Planejamento Público Municipal e o Monitoramento da Execução de Políticas Públicas: O Caso Do Município de Contagem/MG. In: PINTO E SILVA, Cristiana Fortini; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; OLIVEIRA, Márcio Luís de (org.). Políticas Públicas: Planejamento e Sustentabilidade. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2018, v. I, fl. 171-173)

⁴¹ ANDRADE, Eduardo de Carvalho. "School accountability" no Brasil: experiências e dificuldades. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 28, n. 3, p. 443-453, 2008, p. 443

preciso da qualidade dos serviços públicos prestados. Partindo de um controle de resultados de tais avaliações padronizadas, permitiu-se aferir de forma objetiva a eficácia e eficiência das políticas públicas adotadas, bem como monitorar o desenvolvimento de cada unidade de ensino⁴². Conseqüentemente, viabilizou-se identificar boas práticas e estabelecer padrões mínimos de qualidade a serem alcançados, incentivando ou punindo os atores envolvidos em função do desempenho dos alunos.⁴³

O modelo de financiamento por desempenho estabelecido pela Emenda Constitucional 108/2020 utiliza-se da técnica de finanças chamada transferências intergovernamentais orientadas por resultado ou desempenho. Os indicadores utilizados pelo modelo de financiamento, no entanto, seguem a lógica das políticas de *accountability* escolar.

2.1 Repartição de ICMS: que tipo de desempenho?

Conforme o novo texto dado pela EC 108/2020, o repasse de ICMS educacional deve seguir dois critérios cumulativos: 1) indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem (*accountability* escolar); e 2) indicadores de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

Reitera-se que não se trata de qualquer tipo de vinculação ou afetação de receita fiscal. Cuida-se de norma de indução política. Os eventuais recursos recebidos pelos municípios serão destinados às áreas que quiserem em razão da regra do art. 167, IV, da CF. Para obtê-los, no entanto, é necessário que os municípios tenham desenvolvido a educação conforme os critérios da lei estadual à qual se encontram obrigados⁴⁴.

⁴² Conforme Nigel Brooke e Maria Cunha, encontram-se três funções distintas do sistema da avaliação na doutrina: “[...]. encontramos uma tipologia que fala das três funções genéricas dos sistemas de avaliação. A primeira é a função métrica, de medir onde se situam os sistemas de educação em comparação com algum parâmetro para responder perguntas sobre possíveis avanços. A segunda função é a analítica, ou seja, oferecer subsídios aos pesquisadores e gestores no seu trabalho de investigar o funcionamento do sistema. A terceira, considerada a mais difícil, é a função pedagógica, que trata do uso da avaliação como instrumento para a melhoria do ensino” (BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos Estados. Estudos & Pesquisas Educacionais, São Paulo, 2011.p. 19-20).

⁴³ CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca. Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará: lições para o Brasil. 2018. 125 f. Tese (Doutorado) – Programa de pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018, p. 72.

⁴⁴ Nesse sentido: MARTINS, Paulo de Sena. A EC 108/2020 – FUNDEB PERMANENTE. Nota Técnica. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2021. p. 11.

Antes do advento do Emenda, o modelo do ICMS Educacional do Ceará delineado pela Lei Estadual nº 14.023/2007 foi a primeira combinação da técnica partilha legal de ICMS com políticas de *accountability escolar*. Posteriormente, os estados de Pernambuco e Alagoas também colocaram indicadores de *accountability escolar* na partilha de ICMS aos municípios⁴⁵.

Sabe-se que o *accountability escolar* diz respeito ao desempenho dos estudantes em testes padronizados, mas *o que dizer então sobre indicadores de aumento da equidade? Por que considerar o nível socioeconômico dos educandos?*

O artigo 5º da Declaração de Viena de 1993 declara que todos os direitos humanos são “universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”. O novo texto da partilha de ICMS configura reconhecimento constitucional da interdependência entre distribuição de renda e a qualidade do ensino. Em geral, estudos empíricos indicam que quanto maior é a pobreza, maior é a probabilidade de insucesso escolar⁴⁶. Cuida-se, logo, da observância do princípio da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola (inciso I, do artigo 206, da Constituição Federal) – que é uma manifestação da igualdade em seu sentido material e não meramente formal. Embora haja louváveis tentativas de dar conteúdo ao “padrão de qualidade” de ensino (artigo 206, VII, CF), a própria noção do que seria ensino de qualidade possui incontáveis fatores socioeconômicos e contextos culturais a serem considerados⁴⁷.

O indicador de equidade é, em verdade, um elemento social inclusivo dentro do cálculo dos repasses (econometria). Trata-se de uma diretriz social a ser seguida pelos incentivos financeiros aos gestores e agentes públicos da educação, condicionando o custo-benefício utilizado no elemento qualitativo de desempenho educacional dos estudantes. O elemento social inclusivo é uma manifestação do princípio da equidade de ensino e aprendizagem (artigo 206,

⁴⁵ Isso pode ser dito em relação ao modelo pernambucano de ICMS Educacional presente na Lei Estadual nº 10.489/1990 após modificações feitas pela Lei n. 13.368/2007, que vincula a distribuição de verbas conforme IDEB, IDEPE e avaliações do SAEPE, dependendo do exercício financeiro. A Lei Alagoana nº 5.981/1997, modificada pela Lei Estadual nº 8.234/2020, também se enquadra na denominação.

⁴⁶ FREITAS, Luiz Carlos de. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. Cad. Cedes, v. 36, n. 99, 2016, p. 148. Pesquisas de economia aplicada à educação confirmam o efeito positivo de políticas de distribuição de renda, como o bolsa-família, no desempenho dos alunos na educação básica: houve aumento das matrículas escolares, diminuição da taxa de evasão escolar e maiores índices de aprovação. Fonte: GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lúcia. O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. Anais do Encontro Nacional de Economia, v. 36, 2008, p. 15. Sobre o impacto da violência no desempenho dos alunos: TEIXEIRA, Evandro Camargos. Dois ensaios acerca da relação entre criminalidade e educação. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

⁴⁷ MASCARENHAS, Caio Gama. Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual: um estudo sobre desempenho, finanças e "ICMS Educacional". Dissertação (Mestrado em direito) — Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020, p. 36-39.

I, da CF), evitando que iniquidades insustentáveis ocorram na gestão pública da educação. O desenho dos incentivos baseados no desempenho dos estudantes não pode seguir cegamente uma lógica neoliberal de livre mercado, em que só se investe nas melhores redes municipais de ensino, melhores escolas, melhores professores e melhores alunos. As manifestações desse elemento podem ser melhores nos Estados do Ceará e Alagoas. As redes municipais de ensino que, não estando no topo da lista estadual do IQE ou IDEB, demonstram evolução em seus indicadores de desempenho em testes padronizados, também são premiadas dentro dessa lógica⁴⁸.

Há o dever de dar atenção específica aos estudantes com desempenho não satisfatório, assim como aos que necessitam de atenção especial. De tal forma, só são premiados os Municípios que possuem uma média ponderada alta de nota dos alunos, desconsiderando aqueles em que apenas uma pequena parcela possui alto rendimento. Com o escopo de incentivar as escolas e redes de ensino cujos estudantes estejam com baixo desempenho, planos de auxílio são feitos para melhorar o rendimento dos estudantes de tais localidades. Nesse sentido, o “Prêmio Escola Nota Dez” do Ceará destina-se não somente a premiar as escolas públicas com melhor resultado no índice de desempenho escolar (artigo 2º, da lei cearense nº 15.923/2015), mas igualmente fornecer apoio técnico e financeiro às escolas com desempenho abaixo do esperado (artigo 6º, da lei cearense nº 15.923/2015)⁴⁹.

Em época de grande evasão escolar, uma política fiscal para induzir o aumento do número de matrículas poderia ser considerada como indicador de equidade? Defende-se que sim. Considerando o contexto da pandemia, é de se esperar que os alunos de nível socioeconômico mais baixo sejam justamente os que mais abandonem o ensino, seja para procurar emprego, seja por conta de outras questões envolvendo a vulnerabilidade social como trabalho doméstico e segurança pública⁵⁰. Colocar esses estudantes dentro da escola é uma prioridade que atende ao requisito da equidade. Atingido esse objetivo, outros critérios podem ser pensados. Recordar-se que a utilização do critério de matrículas para diminuir evasão escolar e déficit de vagas foi o escopo inicial do FUNDEF em meados dos anos 90.

⁴⁸ Ibid, p. 203-204.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Nesse sentido: KASSOUF, Ana Lúcia. Child labour and children's right to a better life. *The Lancet Child & Adolescent Health*, v. 3, p. 663-664, 2019. MONTEIRO, Vitor Borges; ARRUDA, Elano Ferreira. O impacto da violência urbana nos indicadores de evasão escolar na Região Metropolitana de Fortaleza. *Anais do I Circuito de Debates acadêmicos*, 2011.

Atingimento de metas em programas de merenda escolar como indicador de equidade também seria possível. No sentido de inter-relação entre educação e distribuição de renda, um estudo qualitativo foi feito por Karlane Holanda Araújo, ao analisar os efeitos do “Prêmio Escola Nota Dez” nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral/CE e das apoiadas de Caucaia/CE, no ano de 2009. As escolas apoiadas, ao contrário das premiadas, são as cujos alunos possuem os piores desempenhos no Estado e que acabam aceitando planos de melhoria no ensino. Considerando a desigualdade de desempenho entre as escolas premiadas e as apoiadas, a pesquisadora decidiu fazer uma pesquisa de campo nos colégios. Concluiu que não havia diferença na formação profissional do corpo docente e da diretoria dos colégios que justificaria a iniquidade de resultado nos exames padronizados (IDEB). Ao entrevistar as crianças, no entanto, notou que, enquanto os alunos dos colégios premiados justificavam o gosto pelo colégio por, dentre outros fatores, aprenderem sobre gêneros textuais, os alunos das escolas apoiadas ressaltavam que gostavam da escola em razão da merenda escolar. Isso em razão de os colégios apoiados estarem localizados em áreas de grande vulnerabilidade social. Ressalta a pesquisadora que muitos estudantes saem de suas casas sem se alimentar⁵¹. Atenderia a equidade uma política pública que tivesse como escopo aumentar o número diário de refeições desses estudantes.

O que fazer para adequar a mudança de critérios de repasse de ICMS com as necessidades fiscais dos Municípios? Embora seja evidente a fragilidade financeira dos Municípios dentro do federalismo fiscal, seu rol de competências constitucionais administrativas é expressivo nas áreas sociais. Conforme dados do INEP (2018), com 10,4 milhões de alunos, a rede municipal tem uma participação de 68,0% no total de matrículas dos anos iniciais e concentra 83,3% dos alunos da rede pública. Diante dessas questões, há quem defenda que a posição dos Municípios no pacto federativo seja meramente ilusória e prejudicial

⁵¹ Nas palavras da pesquisadora: “Alguns desses aspectos coincidem com as mesmas razões dos educandos das escolas premiadas de Sobral, visto que esses também referem-se à parte lúdica, social e cognitiva que o ambiente escolar proporciona. Em contrapartida, a razão por conta da merenda escolar é uma justificativa diferenciada dos discentes das escolas apoiadas de Caucaia. Compreende-se que, devido às escolas apoiadas de Caucaia estarem situadas em áreas de carência social, as crianças passam por necessidades básicas, como a falta de alimento, atribuindo como um fator preponderante no gosto pela instituição a merenda escolar. Muitos desses estudantes saem de seus domicílios sem se alimentar, sendo a escola o local que ‘nutre’ essa carência. Assim, a escola, ao oferecer a merenda escolar, acaba gerando sensação de saciedade e de prazer a seus discentes” (ARAÚJO, Karlane Holanda. Os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral e das apoiadas de Caucaia no ano de 2009. 2016. 185 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. 2016, p. 152).

à prestação de serviços públicos essenciais, considerando os enormes custos sociais das competências constitucionais⁵².

Considerando essa dependência fiscal, não é uma surpresa o papel fundamental do repasse legal de ICMS para o desenvolvimento e sobrevivência administrativa dos Municípios. Há ainda a questão das disputas intermunicipais por verbas de ICMS, considerando que mais recursos para um Município implica menos para outro. Segundo Fernando Facury Scaff e Alexandre Coutinho da Silveira: “Em linguagem popular, poder-se-ia dizer que se trata do ‘efeito lençol curto’, pois mais dinheiro para um ente federativo implica menos para outro”⁵³.

Uma saída possível seria implantar uma legislação progressiva de repasse de ICMS conforme critérios educacionais. Um exemplo é a Lei Estadual nº 10.489/1990 de Pernambuco, em que os critérios são mistos, aliando número de matrículas com índices de desempenho (IQE, Prova Brasil, SAEB etc.) conforme o exercício financeiro. A lei pernambucana, após inúmeras modificações legislativas, passou a estabelecer critérios mistos de distribuição na modalidade educação e crescentes conforme os exercícios financeiros. Conforme os exercícios financeiros, a participação do ICMS pode estar relacionada: ao número de alunos matriculados na rede de ensino fundamental dos Municípios de ensino (2003, 2004 até 2009); IDEB do município (2010-2019); e critérios mistos de matrículas na educação infantil e desempenho dos alunos conforme sistemas de avaliação estadual - IDEPE e SAEPE (a partir de 2020).

É possível inclusive que os Estados peguem conceitos emprestados da Lei federal n. 14113/2020, que regulamenta o Novo Fundeb. Esses critérios serão tratados a seguir.

⁵² “Dessa forma, revela-se extremamente injusto o federalismo fiscal brasileiro, isso porque o rol de competências administrativas dos Municípios é expressivo e, com ele, mais medonho ainda são os custos das prestações públicas relacionadas a essas competências. Então, o pacto federativo cooperativo não passa de uma ilusão constitucional brasileira. Aliás, nem é preciso adentrar na teorização sobre os movimentos físicos do federalismo brasileiro para pontuar que, independentemente da concentração ou descentralização da soma do poderes e das competências dos entes políticos, a dinâmica do federalismo fiscal, por si só, já expressa, sem medo de errar, que modelo de Estado Federal é o brasileiro, a saber, o pacto federativo opositivo” (CAVALCANTE, Denise Lucena; LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. A ilusão do pacto federativo cooperativo e os custos dos direitos sociais. *Nomos*, v. 35, n. 1, 2015, p. 141).

⁵³ SCAFF, Fernando Facury; SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. O valor adicional fiscal - VAF enquanto critério de partilha federativa e sua inadequação para os Municípios de base extrativista. O uso de ficções jurídicas em Direito Financeiro. In: SCAFF, Fernando Facury et al. (org.). *Federalismo (s)em juízo*. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 525.

2.2 Complementação federal do FUNDEB (VAAR): que tipo de desempenho?

A lei federal n. 14.113/2020 regulamenta o Novo Fundeb, também disciplinando o que seria a complementação federal do FUNDEB conforme a melhoria da gestão e evolução de indicadores (art. 212-A, V, “c” da CF). A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos. Esse aumento da participação da União, que vai de 10% (do regime passado) para 23% será escalonado em 6 anos, conforme o art. 41 da Lei. O art. 5º determina a complementação da União conforme três modalidades de repasses: VAAF (10%), VAAT (10,5%) e VAAR (2,5%).

As complementações VAAF e VAAT dizem respeito a critérios de equalização fiscal. O que é equalização fiscal? No campo do federalismo, a função distributiva relaciona-se com a equalização fiscal. A equalização fiscal é uma característica proeminente de muitos (mas não todos) sistemas federais de financiamento. As medidas de equalização tomam várias formas diferentes, mas seu objetivo básico é transferir receitas para jurisdições fiscalmente fracas. Em certos casos, a equalização fiscal pode estar embutida em um sistema de partilha de receitas em que o governo central fornece transferências com valores distintos para governos provinciais, estaduais e ou locais com fundamento nas necessidades fiscais específicas de cada ente subnacional⁵⁴.

No caso das complementações VAAF e VAAT, a ideia é garantir um valor mínimo de gastos por aluno naqueles estados e municípios de baixa arrecadação tributária. A ideia é não permitir que alunos dos estados mais pobres sejam duplamente prejudicados com a falta de recursos. Uma medida de equalização fiscal trazida pela Emenda Constitucional 108 está presente no § 6º do art. 211 da CF: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas”.

A complementação VAAR é aquela de que trata o art. 212-A, V, “c” da CF, configurando uma transferência intergovernamental de desempenho e resultado. As condicionalidades e indicadores estão dispostos no art. 14 da federal n. 14.113/2020, segundo a qual:

§ 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão:
I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da

⁵⁴ OATES, Wallace. Assignment of responsibilities and fiscal federalism. Blindenbacher and Koller (eds). FORUM OF FEDERATIONS, 2003, p. 82.

comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;

II - participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;

III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;

IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020;

V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

O inciso I diz respeito ao caráter técnico da gestão escolar, devendo a pessoa que assumir o cargo de direção escolar ser escolhida conforme seu histórico profissional, currículo e demais critérios específicos que indiquem ser qualificada para aquela posição estratégica e não fruto de mero “apadrinhamento político”.

O inciso II diz possuir uma relação íntima com o princípio da moralidade administrativa (artigo 37, da CF). A participação mínima de 80% dos estudantes tenta antever e evitar comportamentos oportunistas por parte de agentes públicos incentivados, que acabam se preocupando primordialmente com os incentivos decorrentes dos indicadores em prejuízo do objetivo da política pública. No caso, combate-se a tentativa de fraudar, mascarar ou inutilizar os indicadores de desempenho utilizados na política de financiamento, fazendo que somente os melhores estudantes tenham acesso ao sistema de avaliação. Ressalta-se que o §4º do art. 14 suspende essa condicionalidade nos casos de calamidade pública, desastres naturais ou excepcionalidades de força maior em nível nacional que não permitam a realização normal de atividades pedagógicas e de aulas presenciais nas escolas participantes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) durante a aplicação dessa avaliação. Cuida-se de ressalva que foi incluída pela Lei nº 14.276, de 2021.

O inciso III diz respeito à equidade de ensino, incentivando o combate às desigualdades no aprendizado assim como o respeito às situações educacionais singulares (como a educação indígena, por exemplo).

O inciso IV condiciona o repasse à regulamentação do ICMS conforme critérios educacionais por parte do estado receptor. Estarão impedidos do recebimento de tal repasse os

estados que não regulamentem o ICMS educacional do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal até agosto de 2022.

O inciso V trata da uniformidade curricular. O currículo escolar adotado pelos estados deve atender o interesse de formar uma unidade solidária, partilhando normas e valores comuns, mediante um programa de conhecimentos básicos obrigatórios para todos os cidadãos que devem ter, nessa concepção, igualdade de direitos⁵⁵. Isto é obtido mediante o alinhamento das redes locais de ensino à Base Nacional Comum Curricular.

A metodologia de cálculo da Complementação VAAR está expressa no §2º do art. 14 da Lei, abordando itens, taxas de aprovação, evasão escolar e desempenho dos estudantes em exames nacionais. O indicador de equidade educacional a ser considerado pelo VAAR é conceituado de forma expressa no §3º do art. 14 (modificado pela Lei nº 14.276, de 2021), devendo ser considerados fatores como nível socioeconômico, raça e deficiência dos estudantes:

- § 3º A medida de equidade de aprendizagem, prevista no inciso I do § 2º deste artigo I – será baseada na escala de níveis de aprendizagem, definida pelo Inep, com relação aos resultados dos estudantes nos exames nacionais referidos no inciso I do § 2º deste artigo;
- II - considerará em seu cálculo a proporção de estudantes cujos resultados de aprendizagem estejam em níveis abaixo do nível adequado, com maior peso para:
- a) os estudantes com resultados mais distantes desse nível;
 - b) as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública.

Manteve-se o Conselho interfederativo criado pela Lei 11494/2007. Segundo o art. 17 da Nova Lei do Fundeb, fica mantida a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, sendo que o número de membros aumentou de 11 para 15. O Ministério da Educação passa a ter 5 membros ao invés de apenas 1.

3. Conclusão

A educação não é uma questão apenas política e de alocação de recursos, mas está voltada para o desenvolvimento da criança para o exercício da cidadania e a formação para o

⁵⁵ CHIZZOTTI, Antonio; PONCE, Branca Jurema. O currículo e os sistemas de ensino no Brasil. Currículo sem fronteiras, v. 12, n. 3, p. 25-36, 2012.

trabalho (art. 205, CF). A diretriz para o financiamento é essencial para determinar os rumos da educação básica e, conseqüentemente, do desenvolvimento da população e da nação. Em razão disso, é crucial que se faça uma análise crítica das formas de financiamento da educação pública e básica no país, que visam a equidade de ensino. Algumas conclusões podem ser apresentadas:

1 - São constitucionais as regras de repasses por desempenho educacional introduzidas pela EC 108/2020. A presença do elemento de desempenho nas finanças intergovernamentais traz um novo marco para o federalismo cooperativo moderno. Essas transferências intergovernamentais não podem ser consideradas incompatíveis com o preceito da autonomia federativa, porquanto não são as únicas fontes de renda dos entes subnacionais — que possuem competência para arrecadar tributos próprios. No entanto, tal constatação não elide a obrigação dos entes centrais dentro de uma federação (seja a União em relação a estados e municípios; sejam os estados em relação aos municípios) promoverem as transferências de forma republicana, democrática e direcionada aos fins do estado democrático social de direito.

2 - Embora as transferências introduzidas pela EC 108/2020 tenham uma lógica predominantemente econômica, isso não impede que haja conseqüências jurídicas. Uma vez atingidos os critérios legais e constitucionais de repartição, o ente subnacional passa a ter direito adquirido ao recebimento dos valores conforme os indicadores apurados.

3 - É possível que os Estados peguem conceitos emprestados da Lei federal n. 14113/2020 para a regulamentação dos indicadores do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal, porquanto o critério VAAR também se baseia em critérios de resultados de aprendizagem e de equidade.

4 - Essa faculdade não impede que cada estado inove e utilize indicadores conforme a situação educacional e socioeconômica, desde que coerentes e compatíveis com a finalidade da Emenda Constitucional.

Referências

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. "School *accountability*" no Brasil: experiências e dificuldades. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 28, n. 3, p. 443-453, 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, v. 237, p. 1-6, 2004.

ARAÚJO, Karlane Holanda. *Os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral e das apoiadas de Caucaia no ano de 2009*. 2016. 185 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. 2016.

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRANDÃO, Júlia Barbosa. *O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação*. 2014. Tese de Doutorado.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos Estados. *Estudos & Pesquisas Educacionais*, São Paulo, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de informação legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes et al. O Planejamento Público Municipal e o Monitoramento da Execução de Políticas Públicas: O Caso Do Município de Contagem/MG. In: PINTO E SILVA, Cristiana Fortini; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; OLIVEIRA, Márcio Luís de (org.). *Políticas Públicas: Planejamento e Sustentabilidade*. 1, p. 167-213. v. I. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca. *Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará: lições para o Brasil*. 2018. 125 f. Tese (Doutorado) – Programa de pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

CASTRO, Ricardo Medeiros de. *Direito, Econometria e Estatística*. 2017. 542 f. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CAVALCANTE, Denise Lucena; LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. A ilusão do pacto federativo cooperativo e os custos dos direitos sociais. *Nomos*, v. 35, n. 1, 2015.

CEARÁ. *Lei estadual n. 12.612 de 7 de agosto de 1996*. Define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. Fortaleza, Assembleia Legislativa, 1996. Portal online. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/leis>. Acesso em: 12 mar. 2018.

CHIZZOTTI, Antonio; PONCE, Branca Jurema. O currículo e os sistemas de ensino no Brasil. *Currículo sem fronteiras*, v. 12, n. 3, p. 25-36, 2012.

CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. 1. ed. São Paulo/SP: Oliveira Mendes, v. 1. 160p., 2001.

DEMARCHI COSTA, Rafael Neubern. Controle formal x controle por resultados no âmbito dos Tribunais de Contas. *Cadernos*, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 04-16, ago. 2018.

FREITAS, Luiz Carlos de. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. *Cad. Cedes*, v. 36, n. 99, p. 137-153, 2016.

GALLE, Brian; LEAHY, Joseph. Laboratories of democracy-policy innovation in decentralized governments. *Emory LJ*, v. 58, p. 1333, 2008.

GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lúcia. O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. *Anais do Encontro Nacional de Economia*, v. 36, 2008.

GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo escolar da educação básica 2016*. Brasília/DF, fevereiro de 2017. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf>. Acesso em: 06 out. 2017.

____ resultados do índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB 2017. Brasília/DF, setembro de 2018. Disponível em: <<https://vestibular.brasilescola.uol.com.br/baixar/b282a014553b5c0cea3191cd779a0a08.pdf>>

KASSOUF, Ana Lúcia. Child labour and children's right to a better life. *The Lancet Child & Adolescent Health*, v. 3, p. 663-664, 2019.

MARTINS, Paulo de Sena. *A EC 108/2020 – FUNDEB PERMANENTE*. Nota Técnica. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2021.

MASCARENHAS, Caio Gama. *Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual: um estudo sobre desempenho, finanças e "ICMS Educacional"*. Dissertação (Mestrado em direito) — Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020.

MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado: o federalismo fiscal da Nova Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 280, n. 1, p. 89–119-89–119, 2021.

MAXWELL, James A., Brief history of grants, In: MAXWELL, James A. *Federal grants and the business cycle*. Cambridge: NBER, 1952.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional* - 10 ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2015.

MONTEIRO, Vitor Borges; ARRUDA, Elano Ferreira. O impacto da violência urbana nos indicadores de evasão escolar na Região Metropolitana de Fortaleza. *Anais do I Circuito de Debates acadêmicos*, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O paradigma do resultado. In: CARLIN, Volnei Ivo (org.). *Grandes temas do direito administrativo: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi*. Florianópolis: Millenium, 2009. p. 215-228.

NABAIS, José Casalta. Crise e sustentabilidade do estado fiscal. *Meritum, Revista de Direito da Universidade Fumec*, v. 13, n. 2, p. 231-260, 2019.

NETO, Floriano de Azevedo Marques; PINHEIRO, Hendrick. A impossibilidade de desvinculação de receita de doação ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, n. 2, p. 59-77, 2020.

OATES, Wallace. Assignment of responsibilities and fiscal federalism. In: *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, editors Raoul Blindenbacher and Arnold Koller. Montreal: McGill-Queen's University Press, p. 74-94, 2002.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Orçamento de resultado ou de desempenho. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico — RFDPE*, Belo Horizonte, a. 3, n. 5, p. 13-24, mar./ago. 2014.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Direito Financeiro: conceito, autonomia e fontes. In: MARTINS, Ives Gandra. (org.) *Tratado de Direito Financeiro*. V. I, p. 13-37. São Paulo: Saraiva, 2013.

PEREZ, Marcos Augusto. *O controle jurisdicional da discricionariedade administrativa: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas*. Tese (livre-docência em discricionariedade) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

PERNAMBUCO. *Lei estadual n. 10.489 de 2 de outubro de 1990*. Define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. Recife, Assembleia Legislativa, 1990. Portal online. Disponível em: < <http://legis.alepe.pe.gov.br/>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

RIBAS, Lúcia Maria; SILVA, Hendrick Pinheiro. Reflexões sobre a importância do estabelecimento de limites orçamentários e indicadores de monitoramento na gestão de Políticas Públicas no Brasil. In: SILVA, Suzana Tavares da; RIBEIRO, Maria de Fátima. (Org.). *Trajectórias de Sustentabilidade, Tributação e Investimento*. 1ªed.Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, p. 387-405, 2013.

RIKER, William H. *The development of American federalism*. Kluwer Academic Publishers Group. Netherlands: Springer, 1987.

SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura versus garantia dos direitos sociais. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFD FE*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 165-181, set./fev. 2016.

SCAFF, Fernando Facury; SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. O valor adicional fiscal - VAF enquanto critério de partilha federativa e sua inadequação para os Municípios de base extrativista. O uso de ficções jurídicas em Direito Financeiro. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (org.). *Federalismo (s)em juízo*. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 511-540.

SHAH, Anwar. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and Practice of Intergovernmental Transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. Washington, DC. 2007.

SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFD FE*, Belo Horizonte, a. 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014.

TEIXEIRA, Evandro Camargos. *Dois ensaios acerca da relação entre criminalidade e educação*. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatório de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

Recebido: 30/11/2021
1º Parecer em: 05/02/2022
2º Parecer em: 27/01/2021