

COORDENAÇÃO DE METAS DE DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Nos termos do art. 205 da Constituição Federal, a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família e “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. O direito à educação também é previsto constitucionalmente como direito fundamental social, estando garantido no art. 6º da CF, segundo o qual são direitos sociais a “educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Quanto ao direito à educação para todos, ressalta-se que a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (DUDH) desenvolve o direito subjetivo à instrução em uma concepção de universalidade, adicionando-lhe as finalidades de pleno desenvolvimento da personalidade humana, respeito pelos direitos humanos e deferência às liberdades fundamentais. Segundo o art. 26 da DUDH:

Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

Segundo Monica Hermann Caggiano, atualmente o direito à educação apresenta duas faces: trata-se de direito fundamental que é simultaneamente de primeira e segunda dimensões, denotando uma realidade individual e social. A educação,

portanto, abrange: a) o direito de não ser impedido à instrução como um processo de desenvolvimento individual; b) o direito a uma política educacional; e c) uma obrigatória coparticipação dos pais e da sociedade no processo educacional.¹ Na visão de Ingo Sarlet, devido à fundamentalidade do direito à educação, reconhece-se a sua posição dentro do mínimo existencial do indivíduo enquanto proteção de sua dignidade humana.²

No Brasil, a evolução do financiamento das políticas educacionais ocorreu de forma paralela ao reconhecimento jurídico-constitucional do direito subjetivo à instrução escolar.

Rui Barbosa, em 1883, apresentava os fundamentos teóricos do direito social à educação no Brasil, defendendo a instrução fornecida de forma gratuita e custeada pelo orçamento público. Ao sustentar a necessidade de instrução obrigatória, Barbosa listava os três agentes da educação: o indivíduo, o Estado (por meio do orçamento público) e a sociedade. Oposto à ideia de Estado neutro em matéria de educação, Barbosa defendia a escolarização das crianças ainda que desafiasse a vontade dos pais. Não haveria, segundo Barbosa, “possibilidade de instrução popular sem a sanção da coercitividade legal”. A educação, em sua visão, seria um encargo público criado por lei e assumido pelos pais.³ Vista como mera liberdade individual, a educação começa a tomar contornos de direito a uma prestação positiva do Estado.

¹ CAGGIANO, Monica Hermann S. A educação: direito fundamental. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Direito à educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: Edusp, 2009. P. 19-38, p. 23.

² SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 285.

³ Nas palavras de Rui Barbosa: “Esse compromisso, com que a constituição grava o orçamento público, exprime dois direitos, que têm a sua sanção na comunidade organizada politicamente: o direito, irrecusável a toda criatura humana, de que a sociedade lhe subministre, no primeiro período da evolução individual, os princípios elementares de moralidade e intelectualidade (1), sem os quais não há homem responsável, sem os quais é cativo a lei, absurdo a imputabilidade e a repressão injusta; e, a par desse direito do indivíduo para com a coletividade social, o direito correlativo, incontestável a esta, de negar à ignorância do indivíduo a liberdade de obrigar a nação a receber no seio da ordem comum cérebros atrofiados pela ausência dessa educação rudimentar, à minguada da qual o ente humano se desnatura, e inabilita para a convivência racional. Pois bem: estes direitos sumos, cuja satisfação tem em mira a gratuidade do ensino, serão iludidos sempre, enquanto a instrução primária não deixar de ser facultativa.” BARBOSA, Rui. *Reforma do ensino primário e várias instituições complementares da instrução pública*. Parecer de 1883. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947. v. X. (Obras Completas), p. 182-184.

Quadro 7.1 História constitucional da política educacional no Brasil

1824 Constituição Imperial	1891 Constituição Republicana	1934 Constituição Pós-Revolução de 1930	1937 Constituição do Estado Novo	1946 Primeira redemocratização	1967/1969 Constituição do Regime Militar
• Primeira norma constitucional brasileira a tratar da educação pública. • Art. 179, XXII e XXXIII: previam a gratuidade da instrução primária e mencionavam colégios e universidades. • Educação relacionada à cidadania, mas sem consagração como direito ou obrigatoriedade escolar. • Lei de 15.10.1827 reafirma a gratuidade e prevê escolas em cidades e vilas. • Ato Adicional de 1834 descentraliza a competência educacional para as províncias. • Não havia previsão constitucional sobre fundos públicos ou vinculação de receitas. • Centralização fiscal e descentralização administrativa resultaram na omissão do governo imperial quanto à coordenação educacional.	• Início formal do federalismo educacional, com delegação de competências às Assembleias Legislativas estaduais. • Ausência de previsão constitucional de gratuidade e obrigatoriedade do ensino. • Ideal federalista impediu a imposição de encargos financeiros centralizados na área educacional. • Apenas quatro constituições estaduais (SP, MG, MT e SC) assumiram o ensino primário gratuito e obrigatório.	• Reconhecimento do direito subjetivo à educação (art. 149). • Instituição do federalismo educacional cooperativo: a União passou a traçar diretrizes nacionais (art. 150). • Ensino primário gratuito e obrigatório também para adultos. • Criação da vinculação constitucional de receitas para educação (arts. 156 e 157). • Introdução dos fundos educacionais e da figura do planejamento nacional de educação. • Competência privativa da União para traçar o Plano Nacional de Educação (art. 5º, XIV). • Decreto n. 21.335/1932: criação do Fundo Especial de Educação e Saúde (federal, com recurso vinculado via taxa sobre documentos). • Receita partilhada: 2/3 para saúde (saneamento e profilaxia) e 1/3 para educação.	• Regime autoritário revoga a vinculação de receitas para educação. • Rebaixa o papel do Estado na educação, atribuindo à família a responsabilidade primária. • Centralização do poder esvazia o federalismo cooperativo anterior.	• Restaura o federalismo cooperativo e a vinculação de receitas nos mesmos moldes de 1934 (art. 169). • Criação do Fundo Nacional para o Ensino Primário (art. 171). • Ampliação da vinculação de recursos pela futura LDB de 1961.	• Nova supressão da vinculação de receitas para educação (§ 3º do art. 65). • Constituição de 1969 (EC n. 1) reforça o autoritarismo e a centralização. • Municípios permanecem obrigados a aplicar 20% da receita de impostos em ensino primário. • Criação do salário-educação (Lei n. 4.440/64), contribuição empresarial compulsória para o ensino primário.

Fonte: elaborado pelo autor.

Na redemocratização, a EC n. 24/83 (“Emenda Calmon”) representou um resgate institucional da vinculação constitucional de receitas públicas para a educação, interrompendo a lógica fiscal desvinculada instaurada pelas Constituições autoritárias de 1937 e 1967. Regulamentada pela Lei n. 7.348/85, a Emenda Calmon garantiu recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino em um novo contexto constitucional brasileiro.

Ressalta-se que o movimento normativo de regulação de gastos na educação pública brasileira não é recente. A busca pela fonte de financiamento educacional insere-se em uma trajetória mais ampla de afirmação do direito à educação no constitucionalismo brasileiro, iniciando-se com a previsão da gratuidade da instrução primária na Constituição de 1824, ainda que sem efetivação concreta. O financiamento ganha contornos mais definidos na Constituição de 1934, com o reconhecimento da educação como direito subjetivo e a instituição da vinculação de receitas. Interrompido por regimes autoritários, esse processo é retomado nas décadas de 1940 e 1980 como parte da reconstrução democrática, reafirmando a centralidade da educação pública como dever do Estado e direito do cidadão, sustentado por mecanismos de planejamento financeiro e garantias constitucionais mínimas.

A Constituição brasileira de 1988 atribui competências materiais para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 211, *caput*, da CF). Os municípios operam de forma prioritária no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º, da CF); estados e o Distrito Federal atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio (art. 211, § 3º, da CF). A União, por outro lado, organiza o sistema federal de ensino e o dos territórios e financia as instituições de ensino públicas federais.

No exercício do papel de coordenação federativa, a União exerce as funções redistributiva e supletiva em matéria educacional, garantindo a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino do ensino nacional. Essas funções da União são executadas por meio da assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (art. 211, § 1º, da CF).

De acordo com Nina Ranieri, a Constituição Federal de 1988 consagrou a garantia de padrão de qualidade do ensino como um dos princípios informadores da atividade educacional. Em sua visão, a coordenação de ações educacionais é tão essencial quanto a uniformização de certos interesses na mecânica do federalismo cooperativo. Consequentemente, determinadas matérias de relevância nacional têm caráter principiológico, estendendo sua observância de forma obrigatória e indistinta a todas as pessoas de Direito Público envolvidas.⁴

⁴ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Federalismo cooperativo e garantia de padrão de qualidade de ensino: o caso dos estabelecimentos de educação infantil jurisdicionados ao sistema

7.1 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

A Constituição Federal estabelece as seguintes competências legislativas em matéria educacional: a) a competência privativa da União para editar normas sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV); e b) a competência concorrente da União e dos estados para legislar sobre os temas educacionais que não se encontrem no conceito de diretrizes e bases (art. 24). No caso das competências concorrentes em educação, compete à União legislar sobre as normas gerais aplicáveis, competindo aos estados complementar tais normas de forma específica à sua realidade regional.

Assim como ocorre em outros setores de políticas públicas, evidencia-se concentração de competências legislativas nas mãos da União, ficando os estados e municípios limitados a suplementar a matéria para atender a suas peculiaridades. A autonomia dos sistemas estaduais e municipais de ensino fica limitada pelas normas constitucionais e legislações federais (*policy decision-making*). Fica garantida aos entes subnacionais, entretanto, uma margem de discricionariedade para eleger os fins e os meios que julgar mais adequados à consecução das metas educacionais em seu território (*policy-making*).

Mesmo no âmbito das competências suplementares, os estados encontram barreiras. No julgamento da ADI MC 5.537/AL pelo STF, o Ministro Luís Roberto Barroso entendeu que legislar sobre diretrizes e bases significa: “dispor sobre a orientação, sobre as finalidades e sobre os alicerces da educação”. Prossegue o ministro que a “liberdade de ensinar” e o “pluralismo de ideias” integram as diretrizes impostas pela Constituição para a sistema educacional. De tal forma, competiria exclusivamente à União dispor a seu respeito. Os estados, portanto, não poderiam sequer complementar tal norma.⁵

No exercício de suas competências, a União editou a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, mais comumente conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

O art. 214 da CF é dedicado ao planejamento decenal da educação como instrumento central de coordenação do sistema nacional de ensino. Cuida-se de

escolar do Estado de São Paulo. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 98, p. 359-378, 2003, p. 366.

⁵ Segundo o ministro do Supremo: “Do mesmo modo, não há dúvida de que a regulamentação do tipo de educação apto a gerar ‘o pleno desenvolvimento da pessoa’ e a ‘promoção humanística do país’ integra o conteúdo de ‘diretriz da educação nacional’ e, portanto, constitui competência normativa privativa da União. É intuitivo, ainda, que a supressão de campos inteiros do saber da sala de aula desfavorece o pleno desenvolvimento da pessoa.” (ADI 5537 MC, Relator(a): Min. Roberto Barroso, julgado em 21/03/2017, publicado em processo eletrônico dje-056 divulg 22/03/2017 public 23/03/2017).

planejamento setorial nacional orientado por um regime de colaboração entre os entes federativos.

Ao determinar que a lei institua o Plano Nacional de Educação (PNE), a Constituição confere-lhe um papel estrutural na definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias que assegurem a manutenção e o desenvolvimento do ensino em todas as suas etapas, níveis e modalidades. O art. 214 da CF orienta o planejamento educacional conforme seis diretrizes: a) erradicação do analfabetismo (inciso I); b) universalização do atendimento escolar (inciso II); c) melhoria da qualidade do ensino (inciso III); d) formação para o trabalho (inciso IV); e) promoção humanística, científica e tecnológica do país (inciso V); e f) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (inciso VI).

O planejamento educacional delineado no art. 214, portanto, revela-se como um comando constitucional voltado à concretização progressiva do direito à educação por meio de políticas públicas sustentadas por metas objetivamente mensuráveis e avaliáveis.

Ressalta-se que a LDB havia determinado que, no prazo de um ano de sua publicação, deveria a União encaminhar “ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (§ 1º do art. 87).

A lei do primeiro plano nacional, contudo, somente foi publicada em 2001. O PNE 2001-2010 foi instituído pela Lei n. 10.172/2001. Terminado o prazo decenal de vigência do plano nacional, transcorreram quatro anos até o plano seguinte. Em 2014, a Lei n. 13.005 estabeleceu o PNE 2014-2024, estruturado de modo significativamente distinto do plano anterior, em 20 metas e 254 estratégias.

7.2 COMPETÊNCIAS FINANCEIRAS

Seguindo a tendência da redemocratização, a garantia de fonte de financiamento educacional sedimenta a oferta pública, universal e gratuita das atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino no texto constitucional. O *caput* do art. 212 da Constituição estabelece que:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dentro do sistema de federalismo fiscal da educação, destacam-se os percentuais mínimos da receita de impostos para aplicação obrigatória na manutenção e

desenvolvimento do ensino (art. 212), bem como o Fundeb (art. 212-A) e seu antecessor previsto no ADCT, o Fundef.⁶

Em relação aos percentuais mínimos da receita de impostos para aplicação obrigatória na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212), estabeleceu-se uma proporção que é de 18% da receita de impostos e transferências no caso da União e de 25% no caso dos estados, Distrito Federal e municípios. O Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei n. 13.005/2014), em sua Meta 20, previa inclusive ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no quinto ano de vigência dessa lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

A Lei Federal n. 12.858/2013, no mesmo sentido, previu o dever de destinação das receitas de *royalties* e participação especial decorrentes da exploração do petróleo encontrado na camada de pré-sal para as políticas públicas de educação e saúde, em proporção de 75% para educação e 25% para a saúde.⁷

⁶ Nas palavras de Conti: “Ver-se-á que em matéria educacional e financeira o Brasil adota um claro sistema de federalismo cooperativo, com partilha de encargos e receitas entre os diversos entes da Federação, voltados a prestar este serviço público de forma conjunta, com ações integradas, prestando-se o serviço de forma compartilhada e com recursos de todos os entes, mediante auxílio mútuo.” CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. In: CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 481-496, p. 484.

⁷ Cita-se o art. 2º da Lei n. 12.858/2013: “Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos: I – as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis ns. 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva; II – as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis ns. 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva; III – 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e IV – as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010. § 1º As receitas de que trata o inciso

A figura de um fundo contábil constitucional para a educação com regras específicas de gastos e distribuição somente surgiu somente em 1996. O Fundef foi incluído na constituição pela EC n. 14/96 e surgiu da PEC n. 233/95. Conforme a Exposição de Motivos n. 273/95 da PEC, o fundo (originalmente transitório) tinha o objetivo de assegurar, dentre outros fatores, definições claras das responsabilidades dos diferentes níveis de governo no atendimento das necessidades educacionais da população, no que se refere à obrigatoriedade da educação fundamental.

Posteriormente, mediante a EC n. 53/2006, sobreveio o Fundeb, igualmente de natureza transitória, mas cujo foco iria além do ensino fundamental. Mediante a modificação do Fundef para o Fundeb, todos os níveis e modalidades da educação básica foram abrangidos por essa fonte de financiamento. O Fundeb progrediu em relação ao fundo antecessor, prevendo um aumento da participação da União, estados e Distrito Federal no fundo e criando o salário-educação.

O Fundeb da EC n. 53/2006 acabou preservando vários pontos positivos do Fundef e adicionou outros. Segundo Carlos Roberto Jamil Cury, o novo fundo apresentou as seguintes conquistas: a) ampliou sua abrangência para a educação básica em seus níveis e modalidades; b) dispôs prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público; c) explicitou em valores pecuniários a complementação da União; d) aperfeiçoou os Conselhos de Controle do Fundo; e) reiterou a obrigação dos planos de carreira e remuneração, com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino.⁸

Por fim, sobreveio a EC n. 108/2020, a partir da qual o Fundeb deixou de ser tratado como norma constitucional transitória (ADCT) para ser incorporado ao texto definitivo da Constituição em seu art. 212-A. O fundo constitucional apresenta atualmente a característica da perenidade.

Como desdobramento direto da EC n. 108/2020, a Lei Federal n. 14.113/2020 foi editada para regulamentar o novo regime do Fundeb. Dentre suas inovações, destaca-se a previsão de uma complementação da União vinculada à melhoria da

I serão distribuídas de forma prioritária aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que determinarem a aplicação da respectiva parcela de receitas de royalties e de participação especial com a mesma destinação exclusiva. § 2º A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP tornará público, mensalmente, o mapa das áreas sujeitas à individualização da produção de que trata o inciso IV do *caput*, bem como a estimativa de cada percentual do petróleo e do gás natural localizados em área da União. § 3º União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde”.

⁸ CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – especial, p. 831-855, out. 2007, p. 848.

gestão educacional e à evolução de indicadores de desempenho, nos termos do art. 212-A, V, “c”, da CF. A nova sistemática determina que a complementação da União corresponderá, no mínimo, a 23% do total de recursos que compõem o fundo a partir do sétimo ano de vigência da emenda constitucional. Tal aumento – que amplia gradativamente o aporte da União em relação ao modelo anterior, cuja complementação era de 10% – será implementado de forma escalonada ao longo de seis exercícios financeiros, conforme previsto no art. 41 da referida lei.

Segundo estudo de Rezende, Cialdini e Motta, a participação da União em 2017 estaria em 23,6% dos gastos totais em educação pública, enquanto a participação de estados e municípios seria 33,2 e 43,2% respectivamente.⁹

7.3 INSTITUIÇÕES DE FEDERALISMO DE DESEMPENHO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

As políticas públicas brasileiras de educação básica apresentam ambientes favoráveis para identificar elementos de *benchmarking*, incentivos e normas de financiamento com objetivos e indicadores explícitos (*outputs*).

7.3.1 Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)

As metas políticas nacionais, inclusive, podem ser encontradas no art. 214 da Constituição brasileira, quando trata do plano nacional de educação. No caso, os resultados esperados (*outcomes*) das políticas públicas educacionais são a universalização do ensino escolar (art. 214, II, da CF), a erradicação do analfabetismo (art. 214, I, da CF), a efetivação do direito ao ensino público de qualidade (art. 214, III, da CF), a formação para o trabalho (art. 214, IV, da CF) e a promoção humanística, científica e tecnológica do país (art. 214, V, da CF).

Enquanto a Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB) fornece as diretrizes e objetivos da educação nacional, os planos nacionais de educação (Lei n. 10.172/2001 e 13.005/2024) estabelecem metas e indicadores monitoráveis.

7.3.2 Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado

Fundos e normas de repartição de receita tributária podem ter regramentos de distribuição orientados por indicadores de desempenho educacional.

Na coordenação das transferências intergovernamentais no setor educacional brasileiro, identificam-se quatro principais tipos de critérios distributivos que

⁹ REZENDE, Fernando; CIALDINI, Alexandre; MOTTA, Bernardo. Brazil. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 59-94, p. 66.

orientam os indicadores, cada qual fundamentado em fundamentos constitucionais e com distintas funções econômicas e normativas: a) Critério de Equalização Fiscal (redistributivo); b) Critério de Expansão de cobertura da política pública; c) Critério de Desempenho (eficiência); e d) Critério de Determinantes Sociais (igualdade material).

O Critério de Equalização Fiscal (redistributivo) tem o escopo de garantir um padrão mínimo de financiamento para redes de ensino localizadas em entes subnacionais com baixa capacidade arrecadatória, reduzindo as desigualdades regionais (art. 3º, III, da CF) para uma melhor oferta de serviço público de ensino. Esse índice utilizado para repasse atua geralmente mediante a fixação de valores mínimos por aluno e da distribuição proporcional conforme o número de matrículas. Tal lógica esteve presente no Fundef (VMAA), no antigo Fundeb (VAMA) e no atual Fundeb (VAAF e VAAT), conforme previsto no art. 212-A da CF.

O Critério de Expansão de cobertura da política pública (acesso ao ensino) é definido pelo uso da matrícula como incentivo à ampliação da cobertura educacional, premiando gestores que aumentam a rede de ensino onde há déficit de oferta escolar ou nos casos de descentralização de competências (p. ex., municipalização do ensino fundamental), assegurando a universalização do acesso à educação (art. 214, II, e art. 206, I, da CF). Esse critério tem natureza transitória: quando a demanda por vagas se estabiliza, sua função passa a ser unicamente redistributiva por número de matrículas (equalização fiscal). Foi especialmente relevante nas fases iniciais do Fundef e do Fundeb.

O Critério de Desempenho (qualidade do ensino) associa-se ao princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, e art. 206, VII, da CF), premiando redes de ensino que alcançam metas de qualidade mensuráveis, sobretudo mediante avaliações padronizadas aplicadas sobre os educandos. Essa lógica está expressa na complementação VAAR (art. 212-A, V, “c”, da CF), que vincula o repasse à melhoria da gestão e à evolução de indicadores educacionais. O critério de desempenho encontra-se nos critérios de repasse de receita de ICMS e IBS aos municípios na proporção de “10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem” (art. 158, §§ 1º e 2º, II, da CF).

Há, nesse caso, incentivos financeiros voltados para a proatividade do gestor público na busca da melhoria de indicadores educacionais. Na educação pública, tais indicadores geralmente dizem respeito ao desempenho dos alunos da rede de ensino em testes padronizados (Ideb, Saeb, IQE-CE, IQEAL, Idepe etc.).

O Critério de Determinantes Sociais (igualdade material) é fundamentado na promoção da equidade (art. 206, I, da CF), buscando evitar distorções decorrentes de modelos de desempenho que premiem apenas redes mais estruturadas. As regras do Fundeb atual preveem ponderações relativas ao nível socioeconômico dos

educandos (§ 2º do art. 212-A da CF) e incentivam a superação de desigualdades educacionais. Esse critério condiciona o mérito ao contexto social, preservando a justiça distributiva no interior dos incentivos por desempenho.

O Critério de Determinantes Sociais encontra-se igualmente nos critérios de repasse de receita de ICMS e IBS aos municípios na proporção de “10 (dez) pontos percentuais com base em [...] aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos” (art. 158, §§ 1º e 2º, II, da CF).

7.3.3 Parcerias de desempenho e governança em rede resultado

O modelo brasileiro também admite a celebração de parcerias por desempenho no campo da educação, por meio de instrumentos como convênios, contratos de gestão, termos de parceria e, mais recentemente, parcerias público-privadas (PPPs).

Os contratos de gestão, regulados pela Lei n. 9.637/98, são celebrados com Organizações Sociais (OSs) e preveem metas de desempenho e avaliações periódicas dos resultados alcançados, o que fortalece a lógica de responsabilização e controle por resultados na oferta de serviços educacionais. O estado do Ceará, nesse sentido, firmou contrato de gestão com Organização Social na área das escolas profissionalizantes.¹⁰

No âmbito das parcerias público-privadas, disciplinadas pela Lei n. 11.079/2004, a legislação prevê a remuneração variável do parceiro privado vinculada ao cumprimento de metas de desempenho, padrões de qualidade e de disponibilidade dos serviços contratados (art. 6º, § 1º). Tais modelos vêm sendo utilizados, em diferentes níveis federativos, tanto para a oferta de serviços não pedagógicos – como infraestrutura, alimentação e transporte escolar – quanto, em alguns casos, para atividades pedagógicas, gerando debates sobre a natureza e os limites da participação privada na gestão de políticas públicas educacionais.¹¹ Nesse contexto, as instituições educacionais geridas por organizações sociais (sem fins lucrativos) se aproximam, em certa medida, do modelo das *charter schools* norte-americanas, embora apresentem diferenças estruturais e legais importantes, notadamente no que diz respeito à finalidade lucrativa, vedada às OS brasileiras.

¹⁰ A Organização Social, no caso, é o Instituto Centro de Ensino Tecnológico (Centec). O instituto foi criado em 11 de março de 1999, sendo qualificado pelo governo do estado do Ceará por intermédio do Decreto n. 25.927/2000, com o objetivo de promover a educação tecnológica de qualidade, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, atendendo à demanda da sociedade.

¹¹ TODOS PELA EDUCAÇÃO. Parcerias público-privadas (PPPs) na Educação Básica brasileira. *Todos Pela Educação*, jul. 2024.

7.3.4 Estabelecimento de padrões de desempenho

Há inúmeras formas de monitorar o desempenho das políticas educacionais: desde a taxa de acesso ao ensino, passando pela qualidade dos docentes, até a avaliação da performance dos discentes.

O Brasil emprega um sistema utilizado mundialmente, qual seja, a instituição de testes padronizados. Após algumas experiências brasileiras de exames padronizados aplicados em âmbito nacional, surgiu um *benchmarking* específico para monitorar o desempenho da rede pública de ensino. Atualmente, a principal medida (*output*) utilizada para o monitoramento do desempenho escolar na educação básica brasileira é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para medir a qualidade da educação, o Ideb é um indicador cujo escopo é verificar o cumprimento das metas fixadas no plano Compromisso Todos pela Educação (arts. 1º e 3º do Decreto Federal n. 6.904/2007).

O Ideb reúne dois indicadores relacionados à qualidade da educação: i) médias de desempenho em testes educacionais padronizados e ii) rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino). Ao lado das avaliações nacionais, os estados também podem criar sistemas próprios de avaliação. Resultados dessas avaliações são publicados periodicamente, com *rankings* individualizados de municípios, estados e escolas. A publicação desses *rankings*, por si só, configura um incentivo não financeiro (*report cards*).

7.3.5 Estabelecimento de bancos de dados transparentes (*Big Data*)

O banco de dados na educação brasileira é gerido pelo Inep, criado em 1937 sob a denominação de “Instituto Nacional de Pedagogia” e transformado, pela Lei n. 9.448/97, em autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Trata-se da instituição federal responsável pelas pesquisas empíricas educacionais, exercendo, entre outras, as seguintes atribuições (art. 1º da Lei Federal n. 9.448/97): a) dissemina informações sobre avaliação da educação básica e superior; b) fomenta o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no país; c) organiza e mantém o sistema de informações e estatísticas educacionais; e d) desenvolve e implementa, na área educacional, sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais.

O *site* do Inep disponibiliza relevante banco de dados abarcando: adequação da formação docente; complexidade de gestão da escola; esforço docente; Ideb; indicadores financeiros educacionais; média de alunos por turma; média de horas-aula diária; nível socioeconômico (Inse); percentual de docentes com curso superior; regularidade do corpo docente; remuneração média dos docentes; taxas de

distorção idade-série; taxas de não resposta (TNR); taxas de transição; taxas de rendimento; indicadores de fluxo da educação superior; indicadores de qualidade da educação superior; e percentual de docentes com pós-graduação *stricto sensu*.¹²

7.4 *BENCHMARKING, ACCOUNTABILITY* ESCOLAR E FEDERALISMO EM PERSPECTIVA COMPARADA

O principal estilo de comparação (*benchmarking*) e desempenho na política pública educacional atualmente se chama *accountability* escolar (ou política de responsabilidade escolar). Mais que uma forma de comparação, *accountability* escolar é uma forma de política pública educacional, orientando e constituindo estratégias governamentais. De acordo com Nigel Brooke e Maria Cunha, *accountability* escolar define-se pela “associação entre resultados de aprendizagem e consequências para o distrito educacional, a escola, os professores ou os alunos”.¹³

Cuida-se do modelo mundialmente utilizado para comparação de desempenho das políticas públicas de educação, servido de base para o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (*Program for International Student Assessment – Pisa*).

Diego Rafael Fonseca Carneiro, por sua vez, sustenta que a difusão massificada de exames padronizados na educação permitiu o monitoramento e uma avaliação mais precisa sobre qualidade dos serviços públicos ofertados – caracterizando o modelo de responsabilização escolar. Mediante um controle de resultados dessas provas aplicadas aos discentes, foi possível aferir objetivamente a eficácia e eficiência das políticas públicas educacionais, bem como monitorar o desenvolvimento de cada unidade de ensino. Conforme o autor, essa política viabiliza, portanto, a identificação de boas práticas educacionais e a fixação de padrões mínimos de qualidade a serem alcançados, incentivando ou punindo os atores envolvidos em função do desempenho dos alunos.¹⁴

Ressalta-se que os sistemas de avaliação escolar desempenham inúmeras funções, que vão desde aspectos métricos até avaliativos e até mesmo pedagógicos.¹⁵ Brooke destaca os elementos da política de *accountability* escolar:

¹² BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Indicadores Educacionais*. Brasília: Inep, s.d.

¹³ BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos Estados. *Estudos & Pesquisas Educacionais*, São Paulo, n. 2, p. 17-79 2011, p. 22.

¹⁴ CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca. *Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará: lições para o Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018, p. 72.

¹⁵ Conforme Nigel Brooke e Maria Amália de A. Cunha, encontram-se três funções distintas do sistema da avaliação na doutrina: “[...] encontramos uma tipologia que fala das três

Os ingredientes básicos dos sistemas de responsabilização implantados durante as últimas décadas, tanto nos Estados Unidos quanto em outros países, são quatro: 1. a decisão por parte das autoridades de tornar públicas as diferenças de nível de desempenho das escolas (ingrediente autoridade); 2. o uso de testes ou procedimentos padronizados para fornecer este tipo de informação (ingrediente informação); 3. os critérios para analisar esta informação e para determinar quais escolas têm melhor desempenho (ingrediente padrões); 4. os critérios para a aplicação de incentivos ou sanções conforme os padrões estabelecidos (ingrediente consequências).¹⁶

O que faz esse estilo de política perfeito para comparação é o fato de o Brasil se inspirar nas experiências dos Estados Unidos e Inglaterra, que se iniciaram a partir da década de 1980. Segundo Brooke, a reforma da educação inglesa foi implementada pelo Partido Conservador de Thatcher, envolvendo a criação de um currículo comum nacional e um sistema de avaliação de desempenho dos alunos ao final de cada etapa curricular. Nos Estados Unidos, segundo Brooke, o estímulo inicial foi a publicação, em 1983, do relatório “Uma nação em risco”, que ilustrou “um quadro alarmante de perda de competitividade provocada por um declínio nos padrões educacionais”.¹⁷

Nos Estados Unidos, vários estados decidiram adotar a política de *school accountability* na década de 1990. Havia incorporação de diferentes do modelo, com alguns estados adotando aspectos específicos na sua política de responsabilização escolar. Alguns estipularam que os professores/diretores da escola são responsáveis, sendo incentivados ou penalizados em função das notas dos alunos.¹⁸ Eric Hanushek e Margaret Raymond elaboraram um modelo de classificação singular em que: a) os estados que adotam incentivos e punições são categorizados como *consequential states* (*consequential accountability*); e b) estados que somente reportavam

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, n. 2, p. 17-79 2011, p. 19-20.

¹⁶ BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006, p. 379.

¹⁷ BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006, p. 378.

¹⁸ 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.

os resultados dos exames padronizados dos alunos, sem vincular a um sistema de bonificações/penalidades, são chamados de *report card states*.¹⁹

Dentre os estados dos EUA, o Texas se destacou consideravelmente. O sistema de responsabilização do Texas demonstrou um melhor desempenho dos alunos nas provas locais e nacionais na década de 1990, havendo considerável evolução dos resultados nas escolas com alunos de baixa renda. De acordo com o Departamento de Educação do estado do Texas, não apenas aumentava o número de estudantes que passavam nas avaliações estaduais, mas também se reduziam de forma contínua tanto o hiato de desempenho entre alunos brancos e minorias quanto a taxa de evasão escolar antes da conclusão do ensino médio.²⁰

Quando o governador do Texas, George W. Bush, foi eleito presidente dos EUA, em 2000, trouxe consigo o modelo texano, baseado em testes padronizados e responsabilização (*accountability*), criando o programa *No Child Left Behind*.²¹ Em 2009, sobreveio o programa de financiamento chamado *Race to the Top* (RTTT), sendo constituído por um fundo federal de US\$ 4,35 bilhões – envolvendo estados, distritos e sindicatos, visando acelerar as mudanças e melhorias mediante metas nacionais, incentivos financeiros e indicadores educacionais.²²

Brooke explicita as primeiras experiências do *accountability* escolar no Brasil, que ocorreram no final dos anos 1990 e início dos anos 2000:

- Prêmio Educacional Escola do Novo Milênio – Educação Básica de Qualidade no Ceará, em conjunto com o Sistema Permanente da Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE.

¹⁹ HANUSHEK, Eric; RAYMOND, Margaret. Does school accountability lead to improved student performance? *Journal of Policy Analysis and Management*, Working Paper 10591, Spring. 2004, p. 1-24.

²⁰ RAVITCH, Diane. *The death and life of the great American school system: how testing and choice are undermining education*. New York: Basic, 2010, p. 97.

²¹ Nas palavras de Diane Ravitch: “In that light, the large test score gains in Texas over the previous half-dozen years must have impressed Congress. Not only were increasing numbers of students passing the state tests, according to the Texas state education department, but the achievement gap between white students and minority students was steadily shrinking, as was the number of students dropping out before high school graduation. So when President George W. Bush arrived in Washington with a plan based on what appeared to be a successful model of accountability in Texas, members of both parties were willing and ready to sign on, so long as they could add one or two or three of their own priorities to the bill. Almost everyone wanted an accountability plan, and almost everyone embraced the main elements of the one President Bush set forth.” RAVITCH, Diane. *The death and life of the great American school system: how testing and choice are undermining education*. New York: Basic, 2010, p. 96- 97.

²² Ver subtópico 5.8.2, “Estados Unidos da América”, no Capítulo 5.

- Programa Nova Escola, da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro.
- Boletim da Escola, da Secretaria de Educação do Estado do Paraná.²³

A experiência mais notável no Brasil ocorreu no estado do Ceará, que, a exemplo do Texas nos Estados Unidos, também gerou um movimento *bottom-up* para a política nacional de educação no Brasil.

O estudo do Banco Mundial destaca o caso do estado do Ceará como um modelo bem-sucedido de reforma educacional no Brasil, apesar de contexto socioeconômico adverso no estado. Em 2005, o estado situava-se abaixo da média nacional no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), mas, em 2017, alcançou posições de destaque: quarto lugar no 9º ano e sexto no 5º ano. Ajustados os resultados educacionais ao seu nível de desenvolvimento, o Ceará apresentou o melhor desempenho do país.²⁴

Essa transformação foi impulsionada por uma série de reformas estruturais, com destaque para a inovação nas transferências fiscais aos municípios – notadamente os critérios de repasse de cota-parte de ICMS. Em 2007, o estado foi o primeiro do país a vincular parte dos repasses do ICMS ao desempenho municipal em educação, saúde e meio ambiente por meio da Lei Estadual n. 14.023, de 2007. Medida semelhante foi adotada pelo estado de Pernambuco, por meio da Lei Estadual n. 13.368/2007, ambas em vigor desde 2007. Essa modalidade de transferência intergovernamental ficou conhecida como “ICMS Educacional” ou “ICMS Educação”. O modelo de financiamento atribui peso significativamente maior à educação conforme desempenho dos alunos das redes municipais de ensino, adotando critérios de melhoria contínua (e não de metas absolutas e inatingíveis). Além disso, a fórmula premiava maior participação dos estudantes nas avaliações, evitando distorções por exclusão de alunos de baixo desempenho.²⁵

O sucesso da política educacional cearense estaria intrinsecamente relacionado ao modelo descentralizado de gestão adotado no estado, onde a quase totalidade das escolas de ensino fundamental é administrada pelos municípios. Essa estrutura organizacional conferiu clareza nas responsabilidades e fortaleceu o papel do governo estadual como agente de apoio técnico e institucional, especialmente nos anos iniciais e finais do ensino fundamental. A experiência cearense revela, assim,

²³ BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006, p. 386-398.

²⁴ EVANS, David K.; LOUREIRO, André. *Fazendo a educação dar certo: o sucesso do Ceará e Sobral nas reformas educacionais para a alfabetização universal*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial, 2020, p. 2.

²⁵ EVANS, David K.; LOUREIRO, André. *Fazendo a educação dar certo: o sucesso do Ceará e Sobral nas reformas educacionais para a alfabetização universal*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial, 2020, p. 7.

o potencial de políticas educacionais orientadas por incentivos federativos e por mecanismos de responsabilização técnica, mesmo em contextos de baixa renda.²⁶

O êxito dessas experiências estaduais impulsionou a nacionalização da técnica, outrora de adoção discricionária pelos entes subnacionais. Tal transformação foi consolidada com a promulgação da EC n. 108/2020, a qual introduziu, no texto constitucional, a obrigatoriedade de utilização de indicadores qualitativos de aprendizagem como critério de partilha de recursos do novo Fundeb.

A EC n. 108/2020 constitucionalizou o financiamento condicionado ao desempenho estudantil em dois níveis: i) na complementação federal do Fundeb, da União para os entes subnacionais (art. 212-A, V, “c”, da CF); e ii) na repartição de ICMS conforme critérios educacionais (art. 158, parágrafo único, II, da CF), dos estados para os municípios.

No nível federal, a União passa a distribuir recursos do Fundeb às redes públicas estaduais, municipais ou distritais de acordo com atingimento de condições de melhoria na gestão pública educacional e com a evolução de indicadores educacionais com redução das iniquidades.

No nível estadual, houve modificação do parágrafo único do art. 158, obrigando o repasse de percentual de 10% do total da cota de ICMS devida aos municípios “com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”. A EC n. 108/2020 tornou obrigatória a distribuição de receita de ICMS conforme critérios educacionais.

Antes dessa alteração constitucional, a distribuição de ICMS com base em critérios legais era uma liberalidade dos estados, que podiam ou não repassar recursos conforme indicadores educacionais. No entanto, o desempenho das políticas educacionais já aparecia como critério para repartição do ICMS em estados como Ceará (Lei Estadual n. 14.023/2007),²⁷ Pernambuco (Lei Estadual n. 10.489/90) e Alagoas (Lei Estadual n. 5.981/97).

As experiências do Texas e do Ceará ilustram uma espécie de federalismo laboratorial em que entes estaduais testaram novas ideias e experimentos nas

²⁶ EVANS, David K.; LOUREIRO, André. *Fazendo a educação dar certo: o sucesso do Ceará e Sobral nas reformas educacionais para a alfabetização universal*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial, 2020, p. 7.

²⁷ 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*. 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*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

políticas educacionais locais que, posteriormente, foram nacionalizadas. Em outras palavras, o federalismo laboratorial ocorreu de forma *bottom-up*, sendo a inovação oriunda do governo local.²⁸

A comparação pode ser vista no Quadro 7.2.

Quadro 7.2 Comparação *accountability* escolar EUA x Brasil

Características e instituições	Estados Unidos	Brasil
Nome da política pública	<i>No Child Left Behind</i>	EC n. 108/2020 e legislações correlatas
Tipo de monitoramento	<i>Benchmarking</i> interno	<i>Benchmarking</i> interno
Organização responsável pelo monitoramento	Monitoramento e gestão de desempenho de cima para baixo (<i>top-down</i>).	Monitoramento e gestão de desempenho de cima para baixo (<i>top-down</i>).
Tipo de responsabilização	– Responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral. – Responsabilização administrativo-financeira.	– Responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral. – Responsabilização administrativo-financeira.
Perfil da política pública	– <i>Accountability</i> escolar. – Fundamentada em princípios de equidade, responsabilização (<i>accountability</i>), competição, liberdade de escolha e flexibilidade federativa. – 8% de participação do governo federal no financiamento da educação básica.	– <i>Accountability</i> escolar. – Fundamentada nos princípios da universalidade (art. 205 da CF), qualidade (art. 206, VII), equidade (art. 206, I) e planejamento (art. 214). – 23,6% de participação do governo federal no financiamento da educação básica.
Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)	– O programa <i>No Child Left Behind Act</i> (NCLB) foi aprovado pelo Congresso em 2001 e promulgado como lei federal em 2002. – Estabeleceu cinco pilares: padrões mínimos, testes padronizados, transparência de resultados, metas explícitas e responsabilização de gestores e docentes.	– A EC n. 108/2020, tem como tema central o financiamento da educação básica pública, modificando as premissas do Fundeb (transformado em mecanismo permanente de financiamento). – A regulação do financiamento federal deixou de se concentrar exclusivamente em critérios redistributivos e indução de descentralização de gestão para focar também o desempenho qualitativo das redes de ensino. Há determinação de reformas estruturais para estados e municípios voltadas para padrões mínimos, testes padronizados, transparência de resultados e metas educacionais explícitas.

²⁸ Sobre federalismo laboratorial, ver tópico 3.5, “O laboratório (inovação) intergovernamental”, no Capítulo 3.

Características e instituições	Estados Unidos	Brasil
Nome da política pública	<i>No Child Left Behind</i>	EC n. 108/2020 e legislações correlatas
Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado	– Promoveu transferências intergovernamentais condicionadas ao desempenho, especialmente por meio do programa <i>Race to the Top</i> (RTTT) que direcionava US\$ 4,35 bilhões para estados, distritos e municípios. – Financiamento condicionado ao desempenho escolar: tanto escolas quanto professores e diretores passaram a ser premiados conforme os resultados dos alunos.	– A EC n. 108/2020 determinou um sistema de repasses condicionados ao desempenho em dois níveis: (a) Na complementação federal do Fundeb, da União para os entes subnacionais (art. 212-A, V, “c” da CF); e (b) Na partilha de ICMS conforme critérios educacionais (art. 158, parágrafo único, II), dos Estados para os municípios. – O art. 5º determina a complementação da União conforme três modalidades de repasses: VAAF (10% – redistributivo), VAAT (10,5% – redistributivo) e VAAR (2,5% – qualitativo).
Parcerias de desempenho e governança em rede	– Introdução de <i>charter schools</i> (instituições privadas com financiamento público) para adoção de um sistema de competição público-privada no ensino público estadunidense. – Adoção de <i>vouchers</i> para famílias de baixa renda escolherem escolas, promovendo a concorrência entre setores público e privado.	– As instituições mais próximas das <i>charter schools</i> são as escolas geridas por organizações sociais, na forma da Lei n. 9.637/98. Diferentemente daquelas, entretanto, as organizações sociais não podem ter finalidade lucrativa. Modelos de parcerias público-privadas vêm igualmente sendo adotados na gestão pública da educação, contemplando serviços pedagógicos e não pedagógicos. – No tocante aos <i>vouchers</i>, a Constituição, em seu art. 213, § 1º, admite excepcionalmente a utilização de recursos públicos para o custeio de bolsas de estudo na educação básica (ensino fundamental e médio), apenas quando comprovada a ausência de vagas na rede pública da localidade de residência do educando. Nesses casos, o Poder Público permanece vinculado ao dever de expandir prioritariamente sua própria rede de ensino.
Estabelecimento de padrões de desempenho	Sistema Nacional de Avaliação (NAEP): – Principal instrumento de aferição padronizada da aprendizagem nos EUA desde 1969. – Abrange várias disciplinas e níveis federativos.	– Implantação do Saeb em 1995. – Criação da Prova Brasil (2005). – Criação do Ideb (2007), índice nacional de desempenho que combina provas padronizadas e taxas de aprovação escolar, sendo ferramenta central de monitoramento da qualidade da educação básica no Brasil.

Características e instituições	Estados Unidos	Brasil
Nome da política pública	<i>No Child Left Behind</i>	EC n. 108/2020 e legislações correlatas
Estabelecimento de bancos de dados transparentes (<i>Big Data</i>)	Executado pelo National Center for Education Statistics (NCES), ligado ao Department of Education e ao Institute of Education Sciences (IES).	O Banco Brasileiro de Dados Educacionais é gerido pelo Inep, ligado ao MEC.
Consequências jurídicas e perfil do controle	– Premiações: prêmios, bônus salariais e aportes financeiros maiores para estados, escolas, distritos escolares e municípios com melhores resultados educacionais. – Punições: incentivos acompanhados de mecanismos punitivos progressivos, retenção de transferências por não conformidade, podendo culminar na privatização de escolas públicas mal avaliadas. – Rígido controle de resultados condicionado às reformas estruturais no âmbito dos estados, sob pena de retenção de recursos federais do RTT. – Controle procedimental fraco sobre os gastos na área da educação pública.	– Premiações: prêmios, bônus salariais e aportes financeiros maiores para estados, escolas, distritos escolares e municípios com melhores resultados educacionais. – Punições: no Brasil, a lógica das consequências jurídicas é focada nas bonificações, sem foco excessivo em punições como nos EUA. Expressamente, há punições financeiras, no sentido de repassar valores menores para estados e municípios que não comprovam reformas estruturais e busca pelo atingimento das metas estipuladas.²⁹ – Rígido controle de resultados condicionado às reformas estruturais no âmbito dos estados, sob pena de retenção de recursos federais do Fundeb (VAAR). – Rígido controle procedimental sobre os gastos obrigatórios na área da educação pública.

Fonte: elaborado pelo autor.

Desde a promulgação da EC n. 108/2020, a implementação da técnica de repartição financeira chamada “ICMS educacional” avançou sistematicamente entre os estados. Dos 26 estados aptos à adoção dessa política, o Rio de Janeiro foi o último a cumprir a exigência constitucional. Seu Poder Legislativo aprovou o Projeto de Lei n. 6.659/2025 em 19 de maio de 2026, ou seja, seis anos após a aprovação da

²⁹ A complementação VAAR (art. 212-A, V, “c”, da CF), por exemplo, contempla condicionais e indicadores dispostos no art. 14 da Lei Federal n. 14.113/2020. O inciso IV do § 1º condiciona o repasse à regulamentação do ICMS conforme critérios educacionais por parte do estado receptor. Estarão proibidos de receber a transferência os estados que não regulamentem o ICMS educacional do inciso II do parágrafo único do art. 158 CF até agosto de 2022. É o caso de Minas Gerais, que só modificou sua legislação de repartição de ICMS em 2023.

emenda constitucional. Os demais estados aprovaram normas que regulamentam o condicionamento de parte dos repasses de ICMS a indicadores educacionais.

Minas Gerais também pode ser destacado como um estado de implementação tardia. A instituição do “ICMS Educação” no estado ocorreu aproximadamente um ano após o prazo definido pela EC n. 108. Em decorrência desse atraso, os municípios mineiros ficaram impedidos de acessar, no exercício de 2023, os recursos referentes à complementação VAAR do novo Fundeb.

As legislações estaduais de partilha de ICMS com base educacional têm indicadores educacionais variados. Cita-se o estudo do Todos pela Educação que examina as variáveis na legislação de ICMS educacional:

2.1.1 Variáveis referentes à legislação:

a. Atribuição de percentual superior ao mínimo previsto em lei: consiste em analisar quais estados propõem percentuais acima de 10% (previsto pela EC n. 108). A hipótese é de que isso pode indicar maior prioridade política destinada à Educação, e não apenas o cumprimento da legislação vigente

2.1.2 Variáveis referentes à fórmula de composição do índice de Educação:

b. Nível de aprendizagem dos estudantes: aferição feita com base nos resultados das avaliações estaduais e/ou nacionais, como o Saeb (caso não tenha avaliação própria);

c. Evolução da aprendizagem: consiste em verificar o quanto o município evoluiu nos seus indicadores de aprendizagem em relação aos anos anteriores. Nesta primeira análise, estamos observando apenas se o cálculo contempla alguma evolução de resultados, sem entrar na especificidade de como essa evolução é considerada. De forma ideal, enxergamos que a evolução não deve se dar pelas médias, mas, sim, pela redução do percentual de estudantes em patamares muito baixos de aprendizagem.

d. Taxa de aprovação: consiste em mensurar o índice de aprovação das redes de ensino da etapa mensurada. Ou seja, se a política mensurar a proficiência dos estudantes do 2º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, é importante que seja considerada a taxa de aprovação de todo o Ensino Fundamental, evitando, assim, que as redes aprovem automaticamente os estudantes envolvidos nas avaliações de proficiência, a fim de se beneficiar da política.

e. Taxa de Participação nas avaliações: consiste em atribuir um percentual mínimo de participação e/ou atribuir pesos distintos de acordo com o percentual de participação dos estudantes nas avaliações utilizadas para cálculo de indicadores ligados à aprendizagem. Com isso, evitando que as redes excluam das avaliações os estudantes de menor desempenho, de modo a melhorar artificialmente os resultados.

f. Critérios de equidade: incluir ponderação socioeconômica que permita que o cálculo do nível e da evolução da aprendizagem vá além das médias, observando, também, as desigualdades. Isso se deve ao fato de que, em municípios mais pobres, melhorar os resultados educacionais pode ser mais desafiador, já que o nível

socioeconômico dos estudantes tem relação direta com a aprendizagem. Sendo assim, a inclusão de critérios que impulsionam quem avança em cenários mais desafiadores é fundamental para garantir maior equidade à política.

g. Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de Educação que, de fato, induza as redes a melhorarem a aprendizagem dos estudantes: consiste em verificar se os indicadores que mensuram a aprendizagem dos estudantes estão sendo privilegiados em detrimento de outras variáveis. Caso contrário, a política deixa de ter caráter indutor de melhorias efetivas. Atribuir o maior peso na distribuição ao número de matrículas, por exemplo, não induz melhorias na aprendizagem, já que o município com maior quantidade de alunos irá receber mais recursos, independentemente dos resultados que alcançar. Por outro lado, ao se atribuir maior peso aos resultados obtidos em uma avaliação de aprendizagem em larga escala, a política estará cumprindo o papel de indução.

h. Objetividade da política: verificar se a legislação possui indicadores claros, objetivos e que, de fato, têm potencial de indução. A escolha, aqui, justifica-se pelo fato de que parte do potencial indutor da política do ICMS-Educação perpassa que as gestões municipais compreendam e se apropriem do modelo proposto pela legislação, a fim de endereçar esforços de forma alinhada aos objetivos da política.³⁰

A variação fica mais nítida ao se observar as legislações estaduais no Quadro 7.3, que foi adaptada a partir do estudo do Todos pela Educação:

Quadro 7.3 ICMS educacional nos estados brasileiros

"ICMS EDUCACIONAL"						
Transferência de receita de ICMS para municípios conforme critérios educacionais						
Exceto por alguns estados que já têm esse tipo de legislação, cuida-se de <i>benchmarking</i> interno de iniciativa da União Federal (<i>top-down</i>). O monitoramento e a gestão de desempenho ocorrem de cima para baixo dos Estados para municípios.						
Estado	Descentralização município/ estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual superior ao mínimo	Indicadores de desempenho	Indicadores de equidade	Objetividade e clareza
Acre	Anos Iniciais: 58%Mun/42%Est Anos Finais: 14%Mun/86%Est	Lei n. 3.532/2019	Superior a 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Taxa de aprovação. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim

³⁰ TODOS PELA EDUCAÇÃO. ICMS Educação nos estados: uma análise das novas leis estaduais inspiradas na experiência do Ceará. Todos Pela Educação, nov. 2023, p. 12-13.

Estado	Descentralização município/estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual superior ao mínimo	Indicadores de desempenho	Indicadores de equidade	Objetividade e clareza
Alagoas	Anos Iniciais: 96%Mun/4%Est Anos Finais: 79%Mun/21%Est	Lei n. 5.981/97	Superior a 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação.	Sim	Sim
Amapá	Anos Iniciais: 67%Mun/33%Est Anos Finais: 7%Mun/93%Est	LCP n. 120/2019	Superior a 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação. – Taxa de Participação nas avaliações. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Não	Sim
Amazonas	Anos Iniciais: 79%Mun/21%Est Anos Finais: 54%Mun/46%Est	Lei n. 2.749/2002	Mínimo de 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Bahia	Anos Iniciais: 100%Mun/0%Est Anos Finais: 86%Mun/14%Est	LCP n. 53/2022	Superior a 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Taxa de aprovação. – Taxa de participação nas avaliações. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim

•• Cobrando metas de governos: federalismo, (des)centralização e o gerente do Brasil

Estado	Descentralização município/ estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual superior ao mínimo	Indicadores de desempenho	Indicadores de equidade	Objetividade e clareza
Ceará	Anos Iniciais: 99%Mun/1%Est Anos Finais: 98%Mun/2%Est	Lei n. 12.612/96	Superior a 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Espírito Santo	Anos Iniciais: 90%Mun/10%Est Anos Finais: 62%Mun/38%Est	Lei n. 11.227/2020	Superior a 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Goiás	Anos Iniciais: 99%Mun/1%Est Anos Finais: 29%Mun/71%Est	EC n. 70/2021 LCP n. 147/2022	Mínimo de 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações.	Sim	Sim

Estado	Descentralização município/ estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual superior ao mínimo	Indicadores de desempenho	Indicadores de equidade	Objetividade e clareza
Maranhão	Anos Iniciais: 99%Mun/1%Est Anos Finais: 96%Mun/4%Est	Lei n. 11.815/2022	Superior a 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação. – Taxa de participação nas avaliações. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Mato Grosso	Anos Iniciais: 74%Mun/26%Est Anos Finais: 27%Mun/73%Est	LCP n. 746/2022	Superior a 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação. – Taxa de participação nas avaliações. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Mato Grosso do Sul	Anos Iniciais: 90%Mun/10%Est Anos Finais: 46%Mun/54%Est	LCP n. 57/91	Mínimo de 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação. – Taxa de participação nas avaliações. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim

•• Cobrando metas de governos: federalismo, (des)centralização e o gerente do Brasil

Estado	Descentralização município/estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual superior ao mínimo	Indicadores de desempenho	Indicadores de equidade	Objetividade e clareza
Minas Gerais	Anos Iniciais: 72%Mun/28%Est Anos Finais: 32%Mun/68%Est	Lei n. 18.030/2009	Mínimo de 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Pará	Anos Iniciais: 93%Mun/7%Est Anos Finais: 79%Mun/21%Est	Lei n. 5.645/91	Mínimo de 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Paraíba	Anos Iniciais: 93%Mun/7%Est Anos Finais: 73%Mun/27%Est	Lei n. 12.373/2022	Mínimo de 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de participação nas avaliações.	Não	Sim
Paraná	Anos Iniciais: 100%Mun/0%Est Anos Finais: 1%Mun/99%Est	LCP n. 249/2022	Mínimo de 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim

Estado	Descentralização município/ estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual superior ao mínimo	Indicadores de desempenho	Indicadores de equidade	Objetividade e clareza
Pernambuco	Anos Iniciais: 99%Mun/1%Est Anos Finais: 99%Mun/1%Est	Lei n. 10.489/90	Superior a 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação. – Taxa de participação nas avaliações. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Piauí	Anos Iniciais: 99%Mun/1%Est Anos Finais: 84%Mun/16%Est	Lei n. 5.001/98	Mínimo de 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação. – Taxa de participação nas avaliações – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Rio de Janeiro	Anos Iniciais: 99%Mun/1%Est Anos Finais: 74%Mun/25%Est 1%Federal	Lei n. 2.664/96	Inexistente	– Inexistente	Inexistente	Inexistente
Rio Grande do Norte	Anos Iniciais: 84%Mun/16%Est Anos Finais: 67%Mun/33%Est	Lei n. 11.253/2022	Mínimo de 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação.	Não	Não

•• Cobrando metas de governos: federalismo, (des)centralização e o gerente do Brasil

Estado	Descentralização município/ estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual superior ao mínimo	Indicadores de desempenho	Indicadores de equidade	Objetividade e clareza
Rio Grande do Sul	Anos Iniciais: 67%Mun/33%Est Anos Finais: 55%Mun/45%Est	Lei n. 15.766/2021	Superior a 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Rondônia	Anos Iniciais: 87%Mun/13%Est Anos Finais: 16%Mun/84%Est	Lei n. 1.166/2022	Superior a 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Roraima	Anos Iniciais: 87%Mun/13%Est Anos Finais: 5%Mun/95%Est	LCP n. 311/2022	Mínimo de 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem.	Não	Sim
Santa Catarina	Anos Iniciais: 74%Mun/26%Est Anos Finais: 49%Mun/51%Est	Lei n. 18.489/2022	Superior a 10%	- Nível de aprendizagem dos estudantes. - Evolução da aprendizagem. - Taxa de aprovação. - Taxa de participação nas avaliações. - Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Não

Estado	Descentralização município/ estado	Lei estadual de repartição de ICMS	Percentual superior ao mínimo	Indicadores de desempenho	Indicadores de equidade	Objetividade e clareza
São Paulo	Anos Iniciais: 74%Mun/26%Est Anos Finais: 29%Mun/71%Est	Lei n. 3.201/81	Superior a 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de aprovação. – Taxa de participação nas avaliações. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Sergipe	Anos Iniciais: 82%Mun/18%Est Anos Finais: 64%Mun/36%Est	Lei n. 8.628/2019	Mínimo de 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Evolução da aprendizagem. – Taxa de participação nas avaliações. – Atribuição de pesos na fórmula de cálculo do indicador de educação.	Sim	Sim
Tocantins	Anos Iniciais: 93%Mun/7%Est Anos Finais: 31%Mun/69%Est	Lei n. 2.959/2015	Mínimo de 10%	– Nível de aprendizagem dos estudantes. – Taxa de aprovação.	Não	Não

Fonte: adaptado de TODOS PELA EDUCAÇÃO. *ICMS Educação nos estados: uma análise das novas leis estaduais inspiradas na experiência do Ceará*. Novembro de 2023, p. 12-13.

A experiência do ICMS Educacional no Brasil constitui um exemplo emblemático da interação dinâmica entre diferentes formas de federalismo no processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais. Originado como uma inovação subnacional no estado do Ceará, o modelo reflete a lógica do federalismo laboratorial, no qual entes federativos têm autonomia para experimentar soluções locais a problemas públicos. Nesse contexto, reitera-se que a Lei Estadual cearense n. 14.023/2007, ao condicionar parte dos repasses de ICMS ao desempenho educacional municipal, introduziu um mecanismo inédito de

incentivo federativo baseado em resultados, logo replicado por outros estados, como Pernambuco.

O êxito dessas experiências estaduais contribuiu para a nacionalização da técnica, consolidada com a promulgação da EC n. 108/2020. Ao tornar obrigatória a vinculação de parte dos recursos do Fundeb a indicadores de qualidade da educação básica, a União assumiu papel central no processo decisório, impondo diretrizes uniformes aos entes subnacionais. Tal movimento caracteriza um federalismo coercitivo, no qual o governo central, mesmo em um sistema formalmente descentralizado, exerce influência dominante na definição das políticas públicas.

A implementação generalizada da política do ICMS Educacional após a EC n. 108 também evidencia elementos do federalismo competitivo, à medida que os municípios passaram a disputar recursos com base em indicadores de desempenho educacional. Essa dinâmica incentivou a melhoria da gestão local e o aperfeiçoamento dos sistemas de ensino, ainda que sob a lógica da competição entre redes.

Contudo, a cooperação intergovernamental também se mostrou indispensável. A operacionalização da política exige articulação técnica e institucional entre os três níveis de governo, especialmente para o desenvolvimento de indicadores, o compartilhamento de dados e o acompanhamento dos resultados. Assim, o ICMS Educacional revela uma síntese entre modelos federativos distintos: nasce como laboratório local, é institucionalizado pela coerção normativa da União, opera por meio da competição entre entes municipais e requer, na prática, um grau elevado de cooperação federativa para alcançar seus objetivos.

7.5 SÍNTESE CONCLUSIVA: FEDERALISMO DE DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

No campo da educação pública, observa-se que a lógica da *accountability* escolar se consolidou como diretriz estruturante das políticas educacionais, nas quais os resultados de aprendizagem passam a ser vinculados a consequências dirigidas às redes de ensino, às unidades escolares e aos profissionais que nelas atuam. Em vez de mera orientação avaliativa, trata-se de mecanismo que condiciona, de maneira direta, as estratégias adotadas pelos governos. A política norte-americana *No Child Left Behind* foi utilizada, nesse cenário, como matriz comparativa.

Ainda que políticas de *accountability* escolar tenham sido implementadas de forma convergente no Brasil e nos Estados Unidos, percebe-se que os respectivos contextos federativos se distanciam significativamente, sobretudo quanto ao grau de capacidade normativa e financeira que o governo central consegue exercer sobre os entes subnacionais. Essa assimetria institucional influencia não apenas o modo de implementação das políticas, mas também o alcance efetivo da intervenção do governo central nas políticas públicas dos entes subnacionais.

Some-se a isso que, no caso norte-americano, o arcabouço constitucional estabelece limites rígidos à atuação do governo federal, já que somente é possível agir dentro dos poderes explicitamente delegados pelo Art. I, Sec. 8. Em direção oposta opera a União brasileira, cujas competências exclusivas e concorrentes são amplas, combinando-se ainda a inexistência de critérios objetivos para definir a extensão das chamadas “normas gerais”, o que confere maior margem de centralização legislativa. A própria facilidade de reforma constitucional – viabilizada por quórum reduzido de 60% em dois turnos por Casa e pela falta de procedimento qualificado para matérias federativas – contribui para que as “regras do jogo” sejam frequentemente reescritas, como atestam as mais de 130 emendas promulgadas desde 1988.

Diante desse quadro, embora a arquitetura das políticas educacionais apresente semelhanças, é o Brasil que dispõe de uma estrutura institucional propícia à imposição de condicionamentos normativos e financeiros por parte da União sobre estados e municípios (e destes sobre seus respectivos municípios), seja por meio da disciplina do Fundeb, seja pelas regras estaduais de repartição do ICMS. Em contraste, no modelo federativo dos Estados Unidos, o desenho constitucional tende a assegurar maior equilíbrio e autonomia entre os níveis de governo, permitindo-lhes, inclusive, recusar a adesão a políticas públicas federais.

