fineduca
Revista de Financiamento da Educação
ISSN: 2236-5907
Seção Temática: Distribuição de recursos financeiros com base em desempenhos educacionais
Volume 14 - 2024

Apresentação da Seção Temática – Distribuição de recursos financeiros com base em desempenhos educacionais

Nalú Farenzena
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre/RS – Brasil
Dalva Valente Guimarães Gutierres
Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém/PA – Brasil

O financiamento de políticas públicas educacionais com base em resultados, tais como desempenho de alunos em provas ou cobertura educacional de redes públicas, tem se constituído em prática habitual nas décadas recentes. Este movimento se insere em amplas reformas no aparato do Estado, ocorridas em países centrais e periféricos, que visam ajustar a ação pública a modelos da reestruturação capitalista, nas quais, dentre outros, são adotados mecanismos de administração e serviço públicos alinhados à lógica gerencial, visando atender a critérios de eficiência estatal, por meio de uma alegada racionalização de recursos, financeiros e não financeiros. Segundo Ormond e Löffler (1999, p. 66), as reformas não seguiram uma única linha, variando conforme necessidades e contextos nacionais bastante distintos, embora a nova gerência pública tenha um sentido de contribuir "[...] para a elaboração de uma visão mais econômica e gerencial da administração governamental". Uma ponderação que continua sendo atual e que nos remete a pensar particularidades do caso brasileiro.

Em obra recente, Abramovay e Lotta (2022) explicitam algumas características de duas reformas da administração pública ocorridas no Brasil após a Constituição de 1988. Uma iniciada nos anos 1990, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, cunhada como reforma gerencial, e que abarcou, na prática, privatizações e criação de organizações sociais, tidas como um setor que atende ao interesse público sem as amarras das normas que regem o serviço público. Essa reforma deixou marcas profundas, ou seja, principalmente um referencial de gestão por resultados fundado em princípios gerenciais. Nos governos Lula da Silva (2003-2010), houve grandes mudanças na burocracia federal, entre elas a ampliação do quadro de servidores e criação de novas carreiras; este processo visava fortalecer a burocracia para garantir mais acesso aos serviços públicos, ou seja, efetivar preceitos constitucionais. Para os autores, embora os dois processos de reforma tivessem fundamentos distintos, foram capturados pela histórica apropriação da máquina pública pelos interesses das elites, reforçando os traços clientelista e corporativista do Estado. Isto ocorre pela valorização da técnica em detrimento da política e o domínio da racionalidade técnica "contribui para a naturalização da ideia de que, uma vez que alguns são melhores do que outros, o lugar na sociedade se justifica pelo 'mérito', legitimando as enormes desigualdades que nos formaram historicamente [...]" (Abramovay; Lotta, 2022, p. 46).

Em nossa percepção, o modelo gerencial, subjacente às duas reformas, viceja em projetos de modernização do setor público e é fertilizado pelas políticas de austeridade fiscal, além de materializar-se em práticas institucionais de diferentes setores, entre eles a educação, e em todos os níveis de governo do federalismo brasileiro. No setor da educação, como trabalhado em produções de Almerindo Janela Afonso[1], a lógica gerencial, no âmbito do *Estado avaliador*, mobiliza processos de avaliação de escolas e de redes, com recompensas baseadas em mérito e responsabilização (*accountability gerencial*) dos sujeitos pelos resultados.

No Brasil, a avaliação em larga escala, em latitude nacional ou subnacional, tem sobressaído e fomenta ou tem potencial para fomentar a competição entre sistemas e escolas. Quando há previsão de repasse de recursos financeiros em função de resultados educacionais delimitados centralmente por performances de estudantes em provas, a possibilidade de indução de comportamentos e de competição pode ser cogitada como muito mais potente do que percepções mais simbólicas.

Dentre outros dispositivos, podemos citar, na educação básica: o repasse de parte da cota municipal do ICMS para os municípios com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade; as condicionalidades e os indicadores da modalidade de complementação da União ao Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação (Fundeb) chamada de VAAR; pagamento de incrementos financeiros a professores ou escolas de redes públicas mediante atendimento a critérios de desempenho dos estudantes em provas. Nos casos da cota educacional do ICMS e da Complementação da União VAAR no Fundeb, critérios de promoção de equidade ou redução de desigualdades também se interpõem, o que complexifica o espectro de análise, diante da histórica desigualdade no acesso e nas condições de oferta educacionais.

Há artigos que compõem esta Seção Temática que abarcam os dispositivos citados no parágrafo acima. Esses mesmos artigos e os demais contribuem com aportes teóricos para a análise crítica da política de distribuição de recursos baseada em resultados ou desempenhos.

São oito artigos, oriundos de três países da América Latina: Brasil, Chile e Uruguai. Um artigo aborda a presença de lógicas neoliberais na educação uruguaia a partir de 2020, quando assume o governo uma coalizão de partidos de direita, outro texto trata da privatização da oferta de alimentação escolar no Chile e seis artigos examinam dispositivos de distribuição de recursos por desempenhos de redes, escolas ou docentes no Brasil.

Entre os trabalhos desenvolvidos sobre o Brasil, dois deles analisam e avaliam historicamente políticas que envolvem o desempenho com vários anos de duração (o ICMS no estado do Ceará e uma política de bônus em Teresina/PI), um artigo trata de uma política de cunho nacional, ao analisar o novo Fundeb e a sistemática de redistribuição dos seus recursos, e três artigos abordam temas relacionados aos critérios de distribuição do ICMS nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Mato Grosso e Santa Catarina. Os estudos envolveram pesquisadoras/es oriundas/os de oito estados brasileiros (Alagoas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, vinculados a sete universidades

[1] Por exemplo, Afonso (2012; 2013).

brasileiras – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Estadual de Alagoas (Uneal), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Estadual do Mato Grosso (Unemat), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Estadual do Ceará (UEC) –, um instituto federal (Instituto Federal do Ceará – IFCE) e uma Secretaria Estadual de Educação (Seduc-Ceará). Do Uruguai, as autoras são vinculadas à Universidad de la República (UdelaR) e, do Chile, o autor é professor da Universidad de Chile (UChile). Ao todo, então, pesquisadoras e pesquisadores se vinculam a nove instituições de educação superior.

Nessa perspectiva, apresentamos a seguir os oito artigos que integram a presente Seção Temática e que abordam a *Distribuição de recursos financeiros com base em desempenhos educacionais* em diferentes espaços territoriais dos três países latino-americanos referidos.

Abrindo a seção temática, temos o artigo *Lógicas neoliberales en la política educativa uruguaya: individuación, responsabilización y gerencialismo*, de Stefanía Conde Irigaray (UdelaR), Camila Alejandra Falkin Gruzman (UdelaR) e Cecilia Sánchez García (UdelaR). As pesquisadoras discutem o ideário de *transformação educacional* presente na *Ley de Urgente Consideración*, aprovada quando da ascensão de uma coalizão de direita ao governo uruguaio em 2020. Esse ideário, assentado em lógicas neoliberais, abarca o debilitamento da participação docente nas políticas educacionais, a responsabilização individual nas mudanças curriculares, mecanismos gerenciais e lógicas privatizadoras na política educacional. Como bem enunciam as autoras, a política educacional em curso no Uruguai "se configura como dispositivo mediante el cual el Estado contribuye a la producción de mecanismos propios de la racionalidad neoliberal". Esse fenômeno não é exclusividade do Uruguai e, portanto, o texto traz aportes relevantes para pensar as lógicas neoliberais entranhadas em dispositivos de distribuição de recursos por desempenhos na educação brasileira.

O artigo seguinte, *Privatización del Auxilio Escolar en Chile ¿cómo afecta su sentido público?*, de Juan Gonzáles López (UChile), igualmente contém subsídios teóricos para pesquisas sobre o objeto desta Seção Temática. O autor analisa o sentido público historicamente construído do auxílio escolar no Chile, envolvendo serviços tais como alimentação, material e transporte escolares, e interroga como a privatização do sistema educacional chileno afeta essa política, mais particularmente a política de alimentação escolar. A trajetória histórica do auxílio escolar e da provisão de alimentação escolar é relacionada ao "experimento neoliberal" chileno e, nas palavras do autor, "Con la reforma educativa neoliberal y la implementación del estado subsidiario, el sentido del auxilio escolar se diluyó en la lógica de la mayor cobertura al menor costo posible".

O artigo *Aspectos históricos e políticos do protagonismo do ICMS na indução dos indicadores municipais da educação cearense*, de autoria de Eloisa Maia Vidal (UEC), Anderson Gonçalves Costa (IFCE) e Ana Gardennya Linard Sírio Oliveira (Seduc - CE), tem como objetivo analisar os fatores políticos e históricos que levaram ao aumento da importância do rateio da cota parte municipal do ICMS vinculado a indicadores educacionais no estado do Ceará. Com base em estudo de caso que teve como lócus o estado do Ceará, as autoras e o autor utilizaram como procedimento metodológico a pesquisa documental. Os resultados da pesquisa demonstram que as mudanças nas políticas educacionais nesse estado "passaram a ser acompanhadas por uma gestão voltada para resultados e responsabilização com base

em avaliações em larga escala" e que as mudanças no rateio da cota parte do ICMS se beneficiaram das condições específicas dessa unidade da federação, uma delas "a forte influência sobre os municípios em razão do poder de barganha estadual" decorrente do "terreno fértil no contexto de colaboração e municipalização próprios desse estado da federação", revelando, portanto, as especificidades de um caso que comumente é tomado como modelo no Brasil.

O artigo intitulado *A distribuição de recursos do ICMS municipal em Alagoas por critérios educacionais: indicadores de qualidade na educação*, de autoria de Wellyngton Chaves Monteiro da Silva (Uneal) e Karla de Oliveira Santos (Uneal), tem como objetivo compreender como se dá o processo de repartição do ICMS entre os municípios alagoanos, a partir de critérios educacionais. Com base em pesquisa documental, cujas fontes principais foram a Lei n.º 8.744/2022, o Decreto n.º 85.568/2022 e o Decreto n.º 91.401/2023, que tratam do Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL), base para definição dos critérios de distribuição do ICMS no estado de Alagoas, o autor e a autora concluem que "A utilização desses indicadores teria como objetivo 'incentivar' os investimentos na educação e a melhoria da qualidade do ensino, garantindo uma suposta distribuição [do ICMS] justa entre os municípios". No entanto, tais definições de critérios tendem a favorecer "a disputa por esses recursos, estimulando a competitividade e o ranqueamento, pautados numa suposta qualidade da educação".

O artigo *ICMS-Educação e Governança por Resultados em Mato Grosso: aspectos legais, programas e atores em movimento*, de autoria de Marilda de Oliveira Costa (UFMT), analisa o processo de implantação do ICMS Educacional em Mato Grosso e seus vínculos com políticas e projetos em desenvolvimento no estado, como o Programa Alfabetiza MT (Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração – PARC) e o Avalia MT. Com base em pesquisa documental e captação de dados em *sites* do governo federal, estadual e de institutos e fundações envolvidos nos programas, a autora demonstra que esses programas e projetos têm se mostrado fundamentais no processo de implementação e de busca de melhoria do Índice Municipal de Qualidade da Educação (IMQE). Destaca ainda que os resultados nas avaliações têm maior peso na composição do indicador que define o IMQE, e, portanto, maior influência nos valores dos repasses financeiros para os municípios. Por fim, conclui que "se os estudantes não forem bem nos testes, os municípios poderão receber menos recursos" e que "a perda de verbas poderá implicar em desigualdade educacional".

O estudo intitulado *O ICMS Educacional nos estados da Bahia e de Santa Catarina: entre conformidades, contradições e desigualdades*, de Marcos Oliveira Santos (UFSC) e Marcos Edgar Bassi (UFSC), analisa a configuração do ICMS Educacional nos estados da Bahia e de Santa Catarina, bem como suas possíveis inter-relações com indicadores socioeconômicos, educacionais e de receita potencial por aluno. A discussão evidencia que existem fatores contraditórios nessa política, destacando, entre outros, a heteronomia da imposição administrativa do ICMS Educacional sobre os municípios; a fragilidade representativa do modelo de avaliação externa e do Ideb sobre a realidade educacional; o fato de que não aumenta verbas e somente realoca discricionariamente uma parcela da transferência intergovernamental do ICMS. Os autores concluem que a contradição da política de distribuição do ICMS "entre a busca pela redução das desigualdades na distribuição dos recursos e a disputa por recurso, gera em si desigualdade e exclusão entre os municípios".

O artigo *O Novo Fundeb e a Sistemática de Redistribuição dos Recursos*, de autoria de Dalva Valente Guimarães Gutierres (UFPA) e Nalú Farenzena (UFRGS), tem como objetivo "analisar o desenho do novo Fundeb ao caracterizar a sistemática de redistribuição dos recursos, com destaque para a complementação da União" especialmente o VAAR. Por meio de estudo documental, as autoras demonstram que o desenho redistributivo do novo Fundeb apresenta um modelo híbrido de Complementação da União, composto por três modalidades: o valor anual por aluno dos fundos (VAAF-MIN), o valor anual total por aluno (VAAT-MIN) e o VAAR. As autoras concluem que "a Complementação VAAR estabelece condicionalidades e indicadores alinhados aos parâmetros da Nova Gestão Pública (NGP) presente nas políticas educacionais brasileiras", mas levam em conta que sua formulação e efetivação contém "elementos de disputa de referenciais de gestão e de desempenho nas redes de ensino públicas".

O trabalho intitulado *Política de bônus na educação: o caso de Teresina/PI*, que tem como autores Irene Nunes Lustosa Mendes (UFPI) e Luis Carlos Sales (UFPI), analisa os resultados parciais de pesquisa de Doutorado, com foco no Programa de Valorização do Mérito (PVM), política desenvolvida em Teresina, capital do estado do Piauí de 2013 a 2022. Com base em pesquisa documental e aplicação de questionários envolvendo professores vinculados à referida rede de ensino por mais de cinco anos na rede. A autora e o autor evidenciam que, embora na literatura sobre o tema não haja consenso quanto à utilização de políticas que associam pagamento de bônus aos profissionais do magistério com base no desempenho dos alunos, em Teresina, a maioria dos professores concorda com a política de bônus implementada por meio do PVM. Contudo, os autores consideram que os principais fatores para a aceitabilidade do PVM pelos professores se devem ao desenho e à longevidade do programa. Destacam ainda que o fato de os professores associarem a melhoria do desempenho acadêmico dos alunos com a valorização salarial também pode ter influenciado esse aceite por parte dos docentes. Por fim, os autores apontam a necessidade de mais estudos sobre temas dessa natureza.

O setor público, nas políticas sociais, deve estar a serviço da garantia dos direitos sociais de cidadania. Dado seu caráter público, o serviço não se direciona à geração de lucro ou ganhos de produtividade no seu sentido mercadológico, mas sim à construção ou consolidação da *res publica*, da coisa pública ou comum, de todas e de todos. Esse serviço público, portanto, está esteado numa ética pública, quer dizer, em valores e princípios republicanos e democráticos. Nesse marco, a alocação de recursos públicos deve atender a requerimentos da promoção da equidade e igualdade sociais, no interior de uma racionalidade democrática. A suposição de que destinar recursos ou mais recursos a redes de ensino, escolas e professores, mediante demonstração de desempenhos controlados/monitorados por indicadores quantitativos, é, nada mais, nada menos, do que a subsunção da educação ao paradigma de emulação de princípios e práticas de mercado.

Referências

ABRAMOVAY, Pedro; LOTTA, Gabriela. **A democracia equilibrista**: políticos e burocratas no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceptualização alternativa de accountability em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, 2012.

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr./jun. 2013.

ORMOND, Derry; LOFFLER, Elke. A nova gerência pública. **Revista do Setor Público**, ano 50, n. 2, abr./jun. 1999.

Nalú Farenzena é doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2001), mestra em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1989) e Licenciada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1983). Professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Vice- Presidenta da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e foi Presidenta desta entidade no período de 2019 a 2021. Atua na área da Educação, principalmente com estudos sobre: políticas públicas de educação básica, políticas de financiamento da educação, análise e avaliação de políticas educacionais; legislação da educação; administração da educação e gestão da educação.
ORCID: http://orcid.org/0000-0003-2582-5925
E-mail: nalufarenzena@gmail.com

Dalva Valente Guimarães Gutierres possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Pará (1989), mestrado em Educação pela Universidade Federal do Pará (2005) e doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010). É professora Associada da graduação e da pós-graduação em Educação (Mestrado e Doutorado) da Universidade Federal do Pará e foi Diretora adjunta do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará de 2014 a 2018. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Administração de Sistemas e unidades Educacionais, atuando como pesquisadora principalmente nos seguintes temas: democratização da educação, gestão de sistemas e unidades educacionais, Financiamento da Educação e controle social de recursos da educação, carreira e remuneração do magistério.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5157-6400
E-mail: dalva.valente@gmail.com