

Financiamento para Resultados na Educação Básica

MARCELO PONTE BARBOSA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

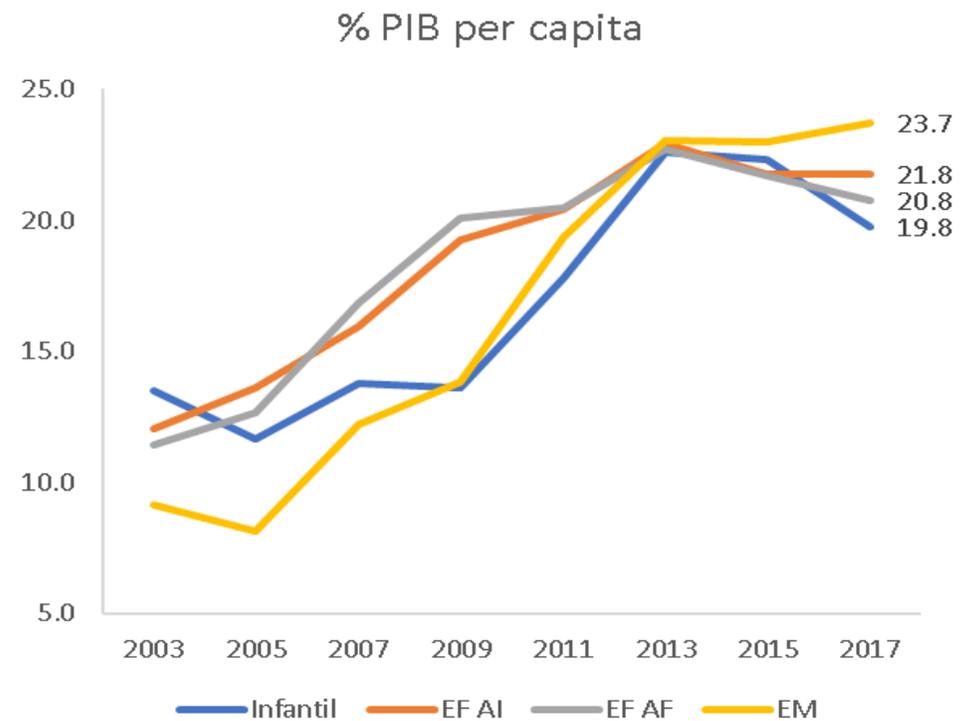
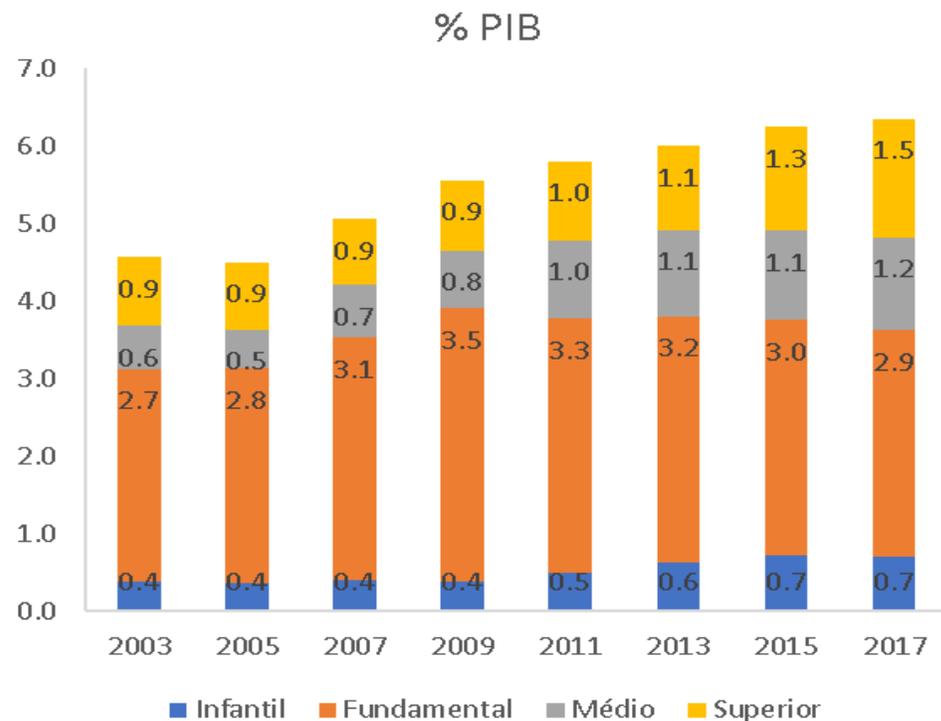
LEANDRO COSTA
BANCO MUNDIAL

SUMÁRIO

1. Contextualização sobre gastos e qualidade da Educação Básica brasileira
2. Financiamento e qualidade da Educação Básica: também uma questão de (in)eficiência
3. Financiamento com base em resultados pode trazer maior eficiência para o Ensino Básico

1. CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE GASTOS E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA

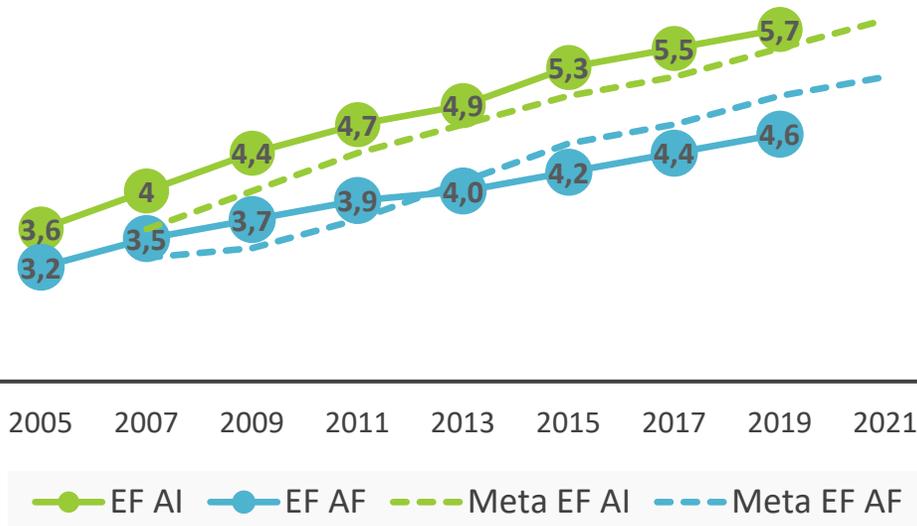
O investimento em educação básica vem crescendo ao longo dos últimos anos



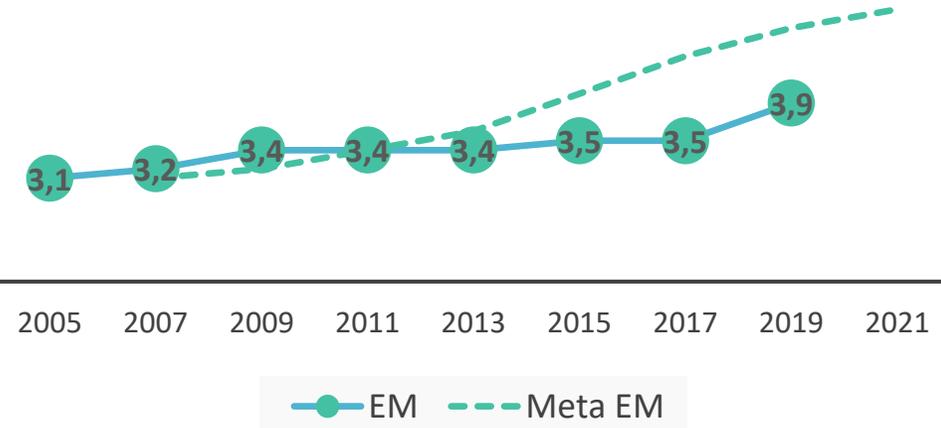
Quando tomado em valores absolutos, contudo, o gasto público por aluno no Brasil ainda é inferior à metade do gasto médio dos países da OCDE (OCDE, 2015).

Qualidade, medida pelo IDEB, nos Anos Finais do EF e do Ensino Médio abaixo da meta

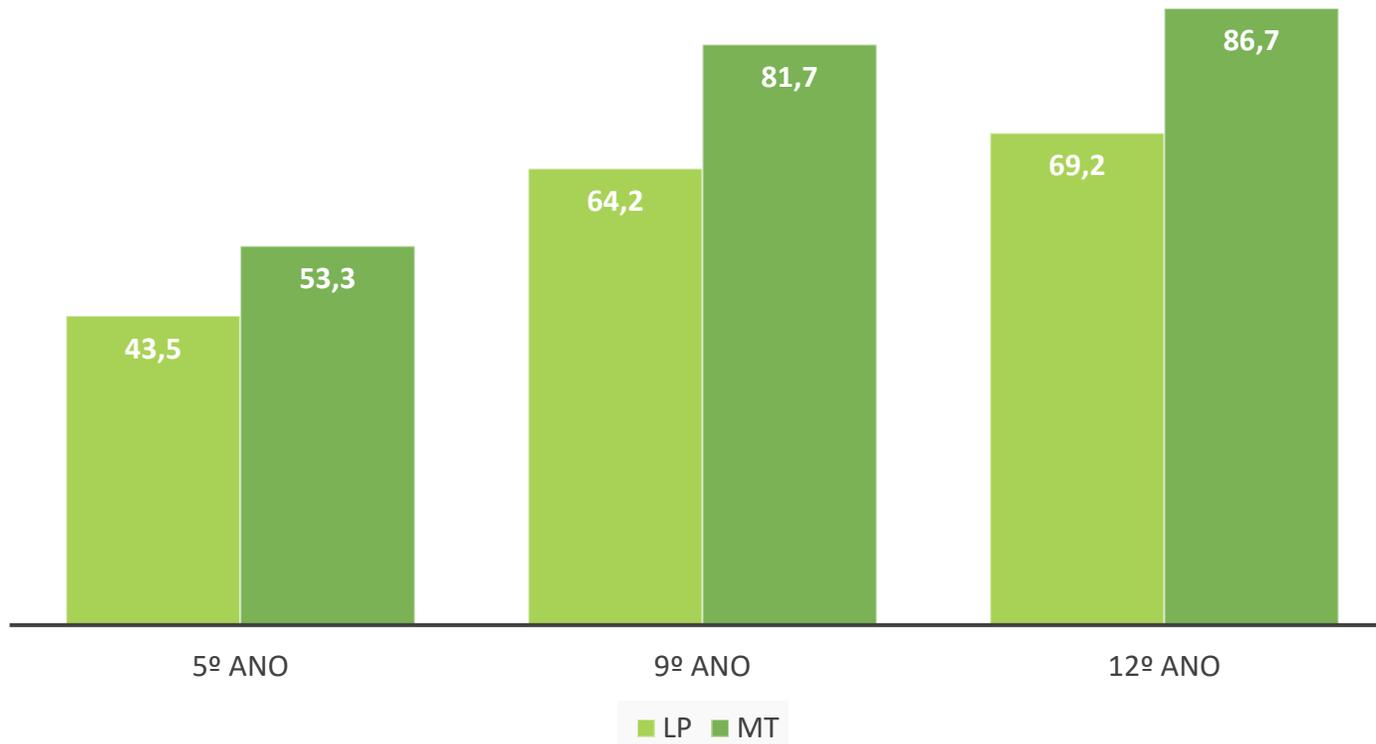
IDEB Ensino Fundamental Rede Pública



IDEB Ensino Médio Rede Pública



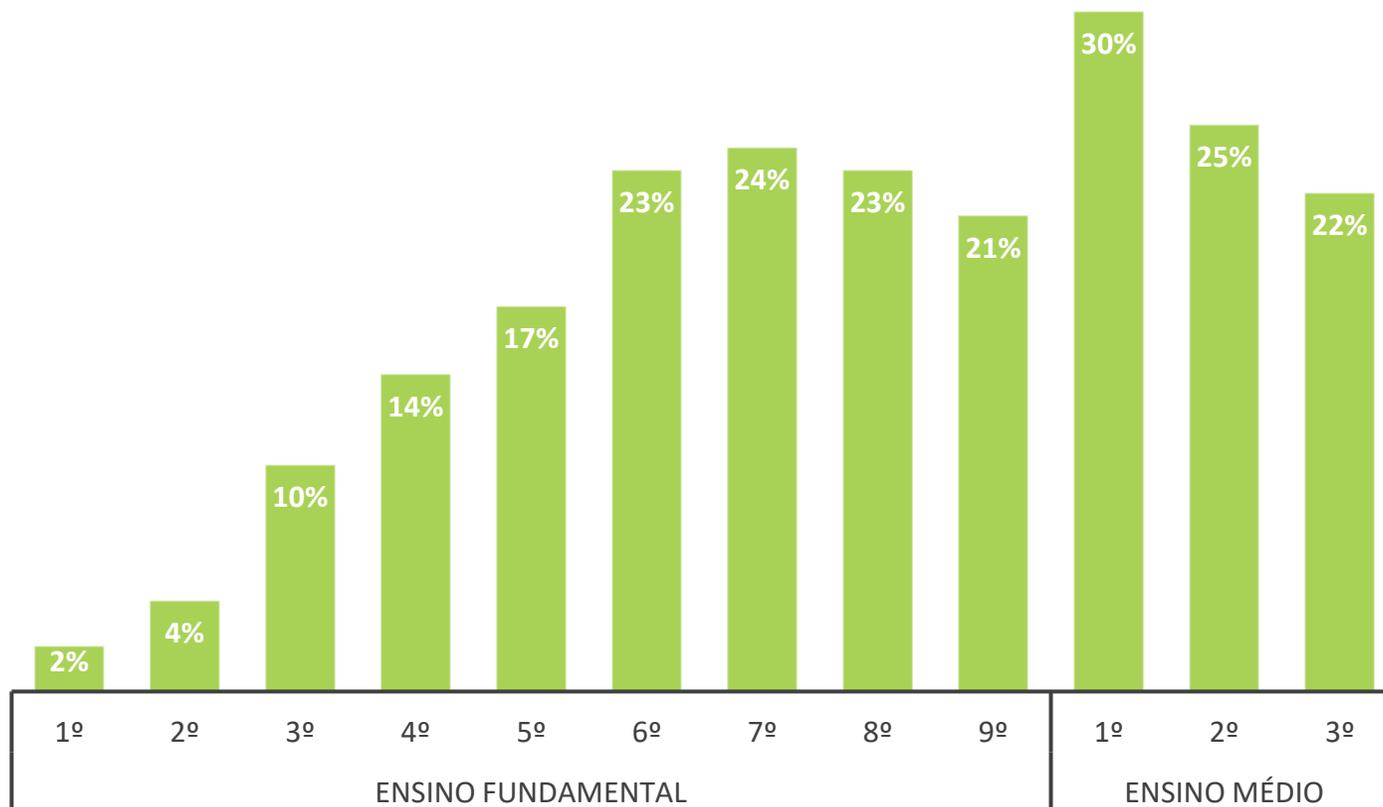
% Estudantes com proficiência abaixo do nível básico - 2019



Situação crítica de pobreza de aprendizagem...

Nota. Limites utilizados para as proficiências básicas em Língua Portuguesa: 200, 275 e 300, para o 5º ano, 9º ano e 12º ano do Ensino Básico, respectivamente. Limites utilizados para as proficiências básicas em Matemática: 225, 300 e 350, para o 5º ano, 9º ano e 12º ano do Ensino Básico, respectivamente.

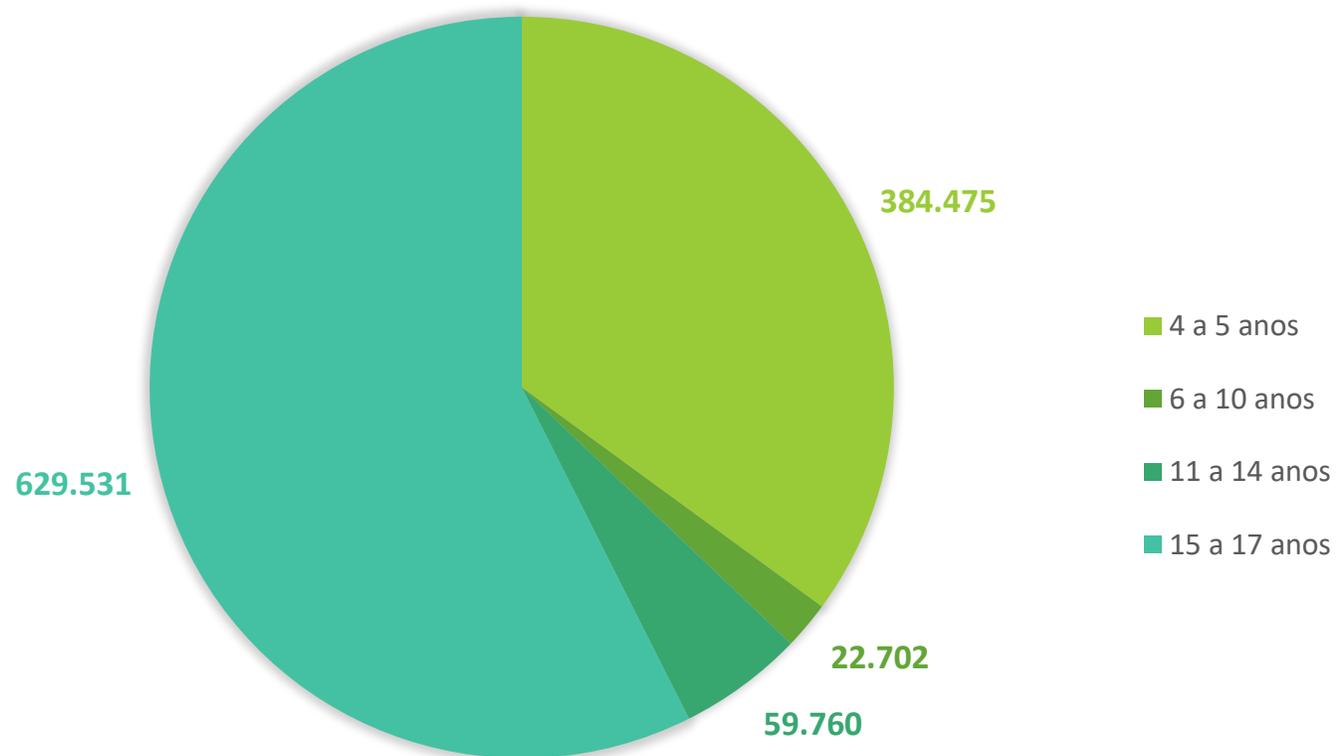
Distorção Idade-série - 2019



... com impactos permanentes sobre a trajetória escolar dos alunos, e também sobre os gastos

Fonte: Censo escolar, Inep

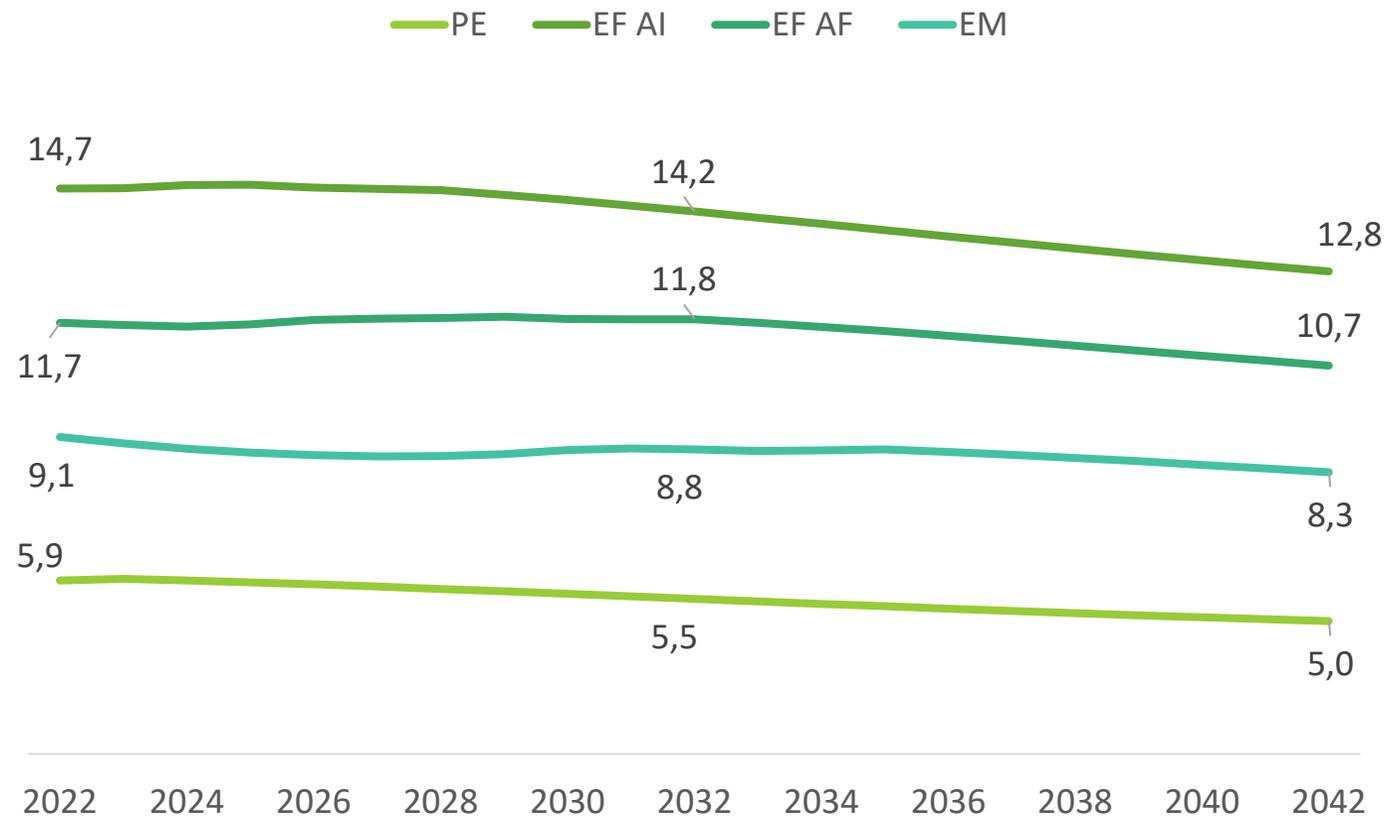
CRIANÇAS FORA DA ESCOLA 2019



A inclusão das crianças fora da escola demandará maior esforço nos próximos anos

Fonte: INICEF, com base nos dados da Pnad 2019 / IBGE

População em idade escolar (em milhões)

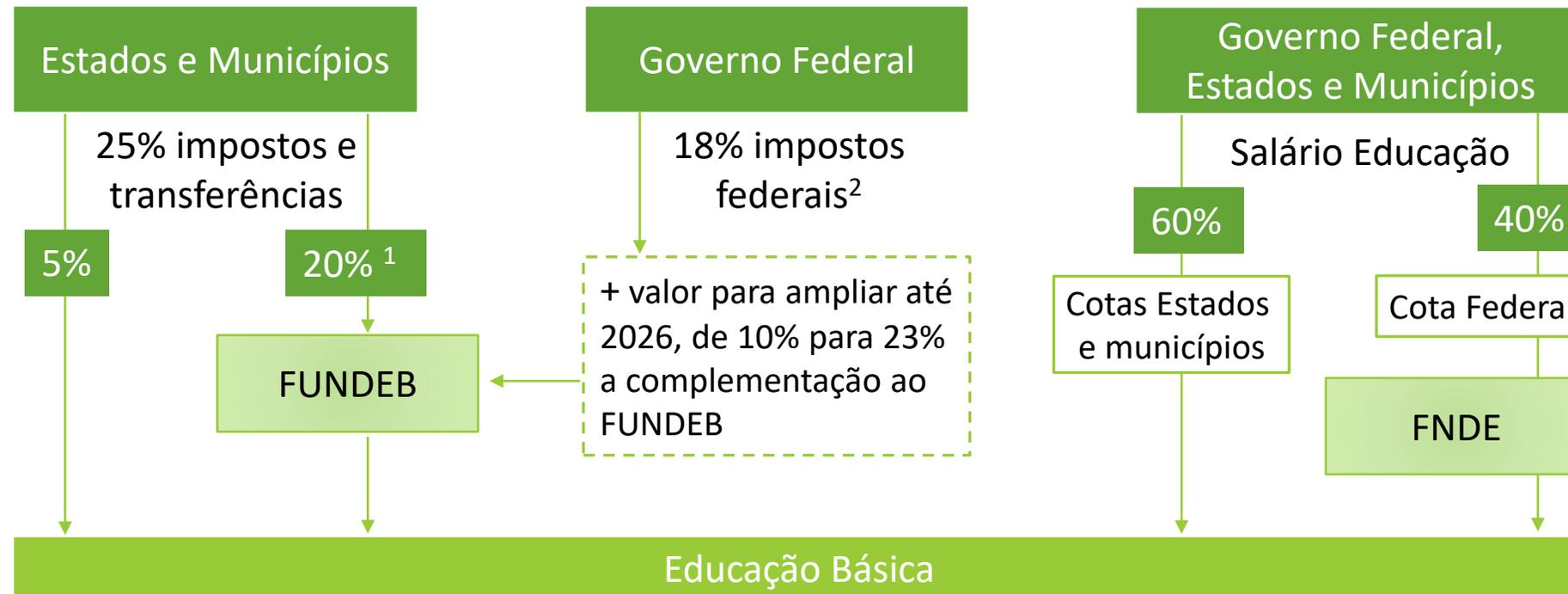


Fonte: Projeções do IBGE

Por outro lado,
a evolução
demográfica
pode diminuir
a pressão
sobre os
gastos

2. FINANCIAMENTO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA: TAMBÉM UMA QUESTÃO DE (IN)EFICIÊNCIA

Financiamento da educação básica pública no Brasil



¹Inclui as seguintes receitas : ICMS, IPVA, ITCMD, Cota IPI-Exportação, ITR, FPE e FPM. ² A vinculação suspensa até 2036 pela emenda do Teto de Gastos. O mínimo atual é equivalente ao valor aplicado em 2017, atualizado anualmente pelo IPCA.

FUNDEB

Recursos totais e Valor mínimo nacional (reais de 2020)



Aportes crescentes com o Novo Fundeb

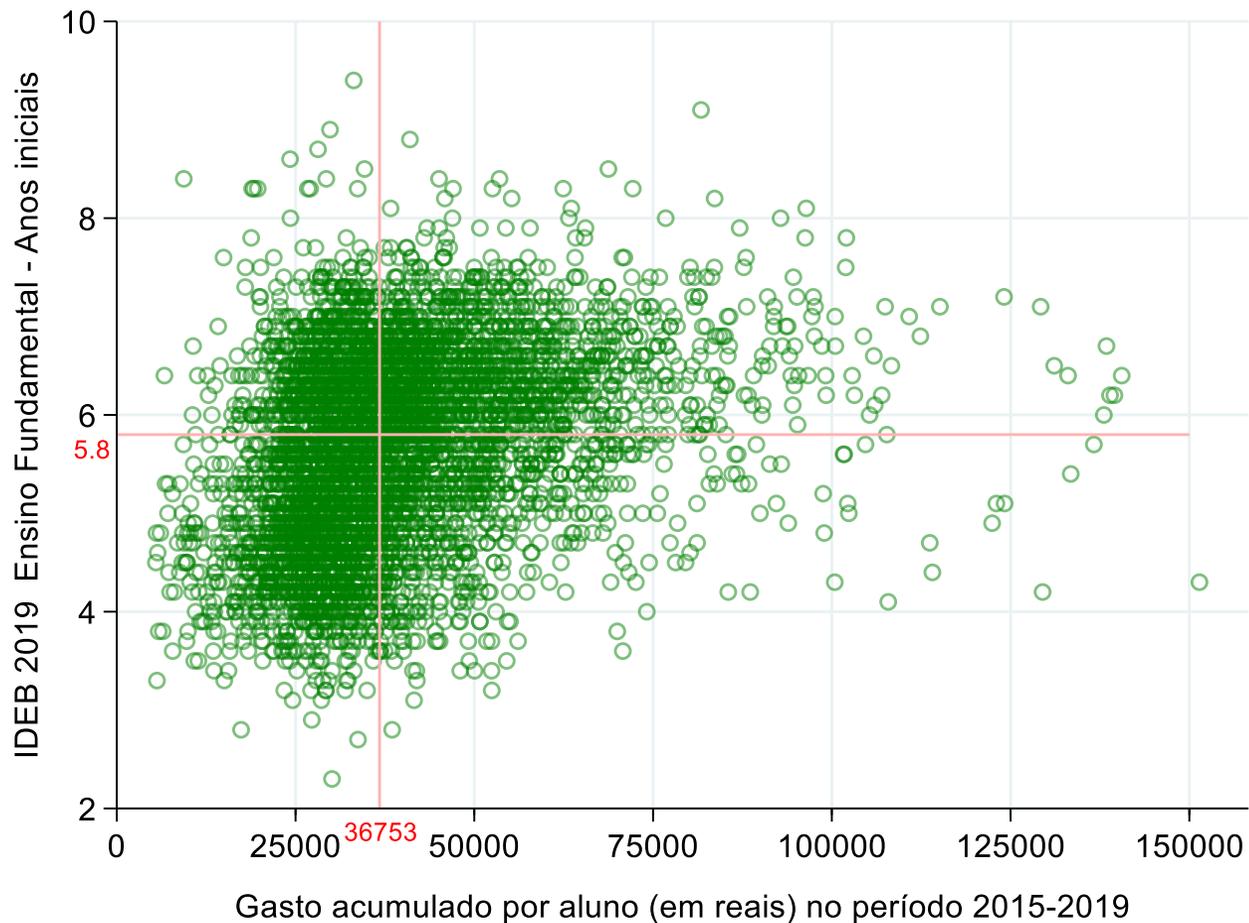
A complementação da União poderá chegar a R\$ 37 bi em 2026, com o valor mínimo nacional se aproximando de R\$6.000

*Projeção de receitas sem considerar aumento real da arrecadação. VAAT estimado pela Consultoria da Câmara dos Deputados (Estudo Técnico Nº 15/2021). Valor mínimo nacional considera complementações VAAF e VAAT, apenas.

Não há uma relação sistemática entre mais gastos e desempenho escolar

- ❑ Relação fraca ou mesmo inexistente entre o nível de gastos e o desempenho dos estudantes em países desenvolvidos e em desenvolvimento (Hanushek & Kimko, 2000; Hanushek & Luque, 2003; Hanushek, 2010).
- ❑ Ausência de relação ou relação muito baixa entre maiores gastos e desempenho escolar no Brasil (Menezes-Filho e Oliveira, 2014; Rocha e Funchal, 2019; Haddad, Freguglia & Gomes, 2017; Monteiro, 2015; Amaral e Menezes-Filho, 2008)

Gasto por aluno x IDEB 2019 Redes Municipais - EF Anos Iniciais



Fonte: Dados no INEP/MEC e Secretaria do Tesouro Nacional

A sustentabilidade da Educação Básica depende fundamentalmente da diminuição das ineficiências

Ineficiências significativas em todas as etapas da educação básica

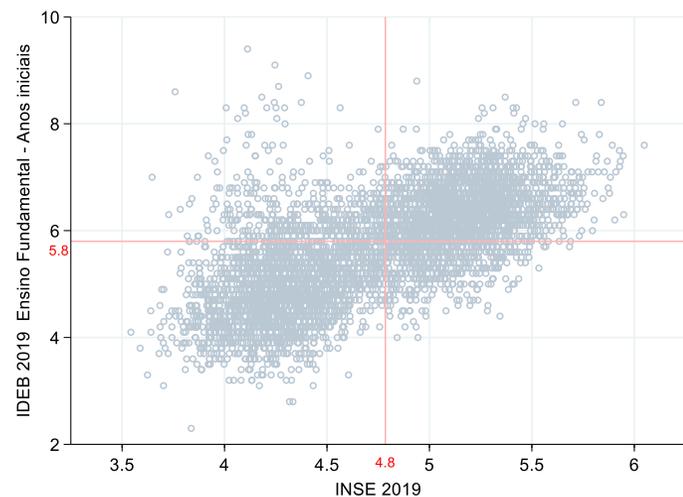
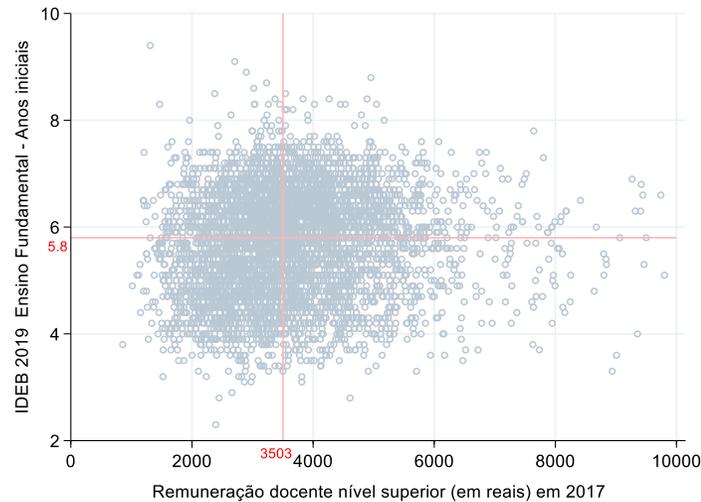
- É possível melhorar o desempenho da educação (níveis de aprovação e rendimento estudantil) em até 40% no ensino fundamental e 18% no ensino médio, mantendo-se o nível de gastos atual (Banco Mundial, 2017)
- Em média, as redes municipais de ensino fundamental poderiam aumentar o nível de qualidade da educação mensurado pelo SAEB em, aproximadamente, 20% (Araújo & Silva, 2021)
- Frente às ineficiências existentes no Ensino Fundamental público, seriam necessários gastos médios 277% superiores aos atuais para garantir o nível mínimo de aprendizado adequado para todos os alunos nesta etapa do ensino (Melo Castro et al., 2017)
- Rocha et al. (2013) estimam os gastos mínimos necessários para que os municípios cumpram as metas do IDEB e encontraram um excesso de gastos variando entre 40% e 47%

Ganhos de eficiência advêm de uma melhor **combinação dos insumos** e de **processos e tecnologias** capazes de elevar a produção educacional

A qualidade dos professores é aspecto central para o desempenho dos estudantes. Mas o que determina a **qualidade do professor?**

Redução do **tamanho da turma** e aumento da **jornada escolar** podem ter efeito limitado sobre a aprendizagem

A distribuição do desempenho escolar é mais afetada pelas **características dos alunos e suas famílias** e do **meio social** no qual a escola está inserida



Em suma

- ❑ A maioria das redes poderia **entregar melhores resultados com os recursos disponíveis** (redes operam distantes da fronteira de eficiência)
 - ❑ Ainda que se equalize o financiamento entre as redes escolares, recursos adicionais, sem aumento de eficiência, resultarão em baixo retorno social
- ❑ Grande **heterogeneidade entre as “funções de produção”** das redes escolares
 - ❑ Disponibilidades/custos locais dos recursos humanos; contextos econômicos, sociais e culturais; demografia; capacidades institucionais
 - ❑ Atribuir cestas de insumos educacionais que sejam virtualmente válidas para todas pode perpetuar ineficiências
- ❑ É preciso **INCENTIVAR as redes a buscarem uma gestão para RESULTADOS**
 - ❑ Combinar melhor os recursos humanos e materiais, com adoção de processos e práticas capazes de potencializar resultados escolares, segundo o contexto local

3. FINANCIAMENTO COM BASE EM RESULTADOS PODE
TRAZER MAIOR EFICIÊNCIA PARA O ENSINO BÁSICO

Transferências para o Ensino Básico: Da ênfase nos **Insumos** para o foco em **Resultados**

FUNDEB (VAAF/VAAT)
Cota Salário Educação

Programas FNDE

FUNDEB (VAAR)
Cota ICMS

Transferências
Equalização
financeira



Recursos
humanos e
materiais



Oferta escolar



Resultados
Equalização da
qualidade

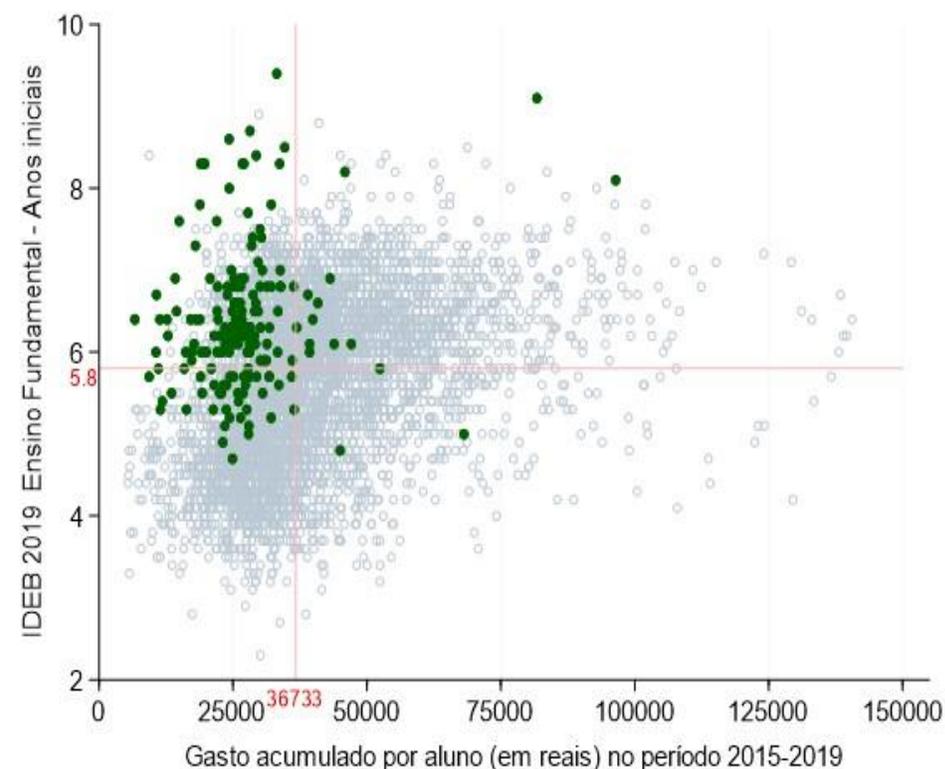


Incentivos

Decisões alocativas ótimas / Melhoria de processos / Práticas inovadoras

O Ceará revolucionou o modelo de transferências intergovernamentais no Brasil

- ❑ A reforma da Cota parte do ICMS, de 2007, introduziu incentivos para melhoria do Ensino Fundamental junto às administrações municipais (ver Holanda & Barbosa, 2012)
- ❑ Aproximadamente um em cada cinco reais do ICMS distribuído aos municípios passou a ser determinado pelos resultados de aprendizagem no Ensino Fundamental
- ❑ Recursos não vinculados gerou fortes incentivos aos prefeitos para melhorar as gestões das redes escolares
- ❑ Controle para incentivos perversos e tentativas de burla
- ❑ Estratégia integrada com forte cooperação técnica junto aos municípios
- ❑ Impactos significativos sobre o desempenho dos alunos em todo o estado (ver Júnior, de Oliveira, & Loureiro, 2020)



Emenda Constitucional nº 108

❑ Cota do ICMS municipal para resultados da Educação

- ❑ A emenda constitucional alterou o artigo 158 que agora estabelece que no mínimo 10% dos recursos da cota-parte dos municípios no ICMS deve ser distribuído com base em “indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”.
- ❑ Montante previsto para todo o país pode ultrapassar 12 bilhões de reais

❑ Componente de resultados do FUNDEB (VAAR)

- ❑ Dos 23% do total de recursos dos fundos, referentes à complementação da União, 2,5 pontos percentuais serão repassados às redes que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, evoluírem de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades (Art. 212-A.)
- ❑ Montante previsto para 2026: R\$ 4 bilhões de reais

VAAR - FUNDEB

Premiação das redes que, cumpridas **condicionalidades de melhoria de gestão, evoluem de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades**

- ❑ VAAF e VAAT contribuem para a **equidade de investimentos** em educação entre os entes federados
- ❑ VAAR: Incentivos financeiros e reputacionais para melhorar o atendimento e a aprendizagem, com redução de desigualdades (**equidade de resultados**)
- ❑ Mecanismo de incentivos construído de forma:
 - ✓ evitar incentivos perversos / comportamento indesejados
 - ✓ gerar incentivos para todas as redes, independente de suas condições iniciais
- ❑ **ATENÇÃO!** É preciso um desenho simples e comunicável, com fórmula baseada em um conjunto pequeno de indicadores de resultados, que devem ser confiáveis e de fácil mensuração

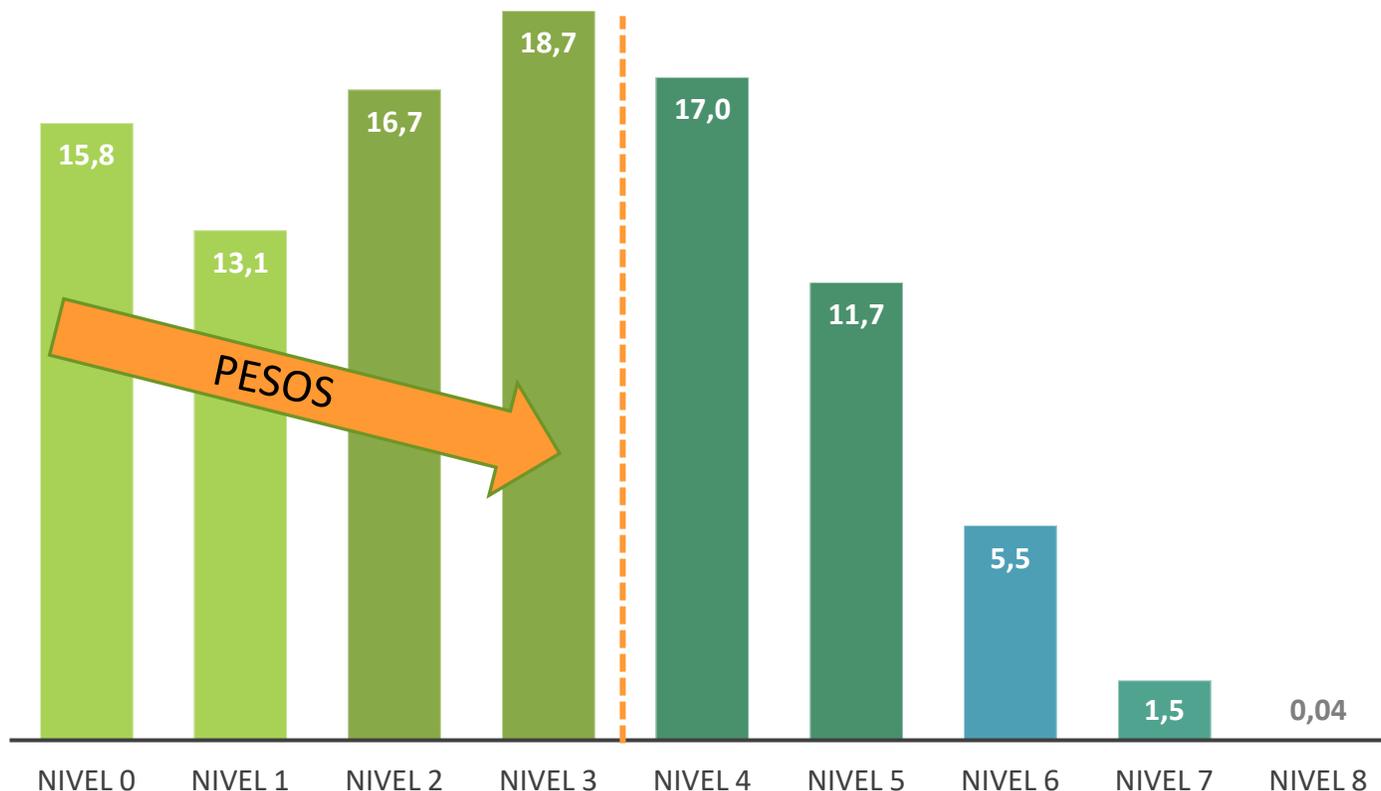
VAAR - Condicionalidades

- Condicionalidades (Lei 14113/2020 - Regulamentação do Novo FUNDEB)
 - I. Gestor escolar definido com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho
 - II. Participação de pelo menos 80% dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado por meio dos exames nacionais
 - III. Redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades
 - IV. Regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução
 - V. Referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino

VAAR - Indicadores de desempenho

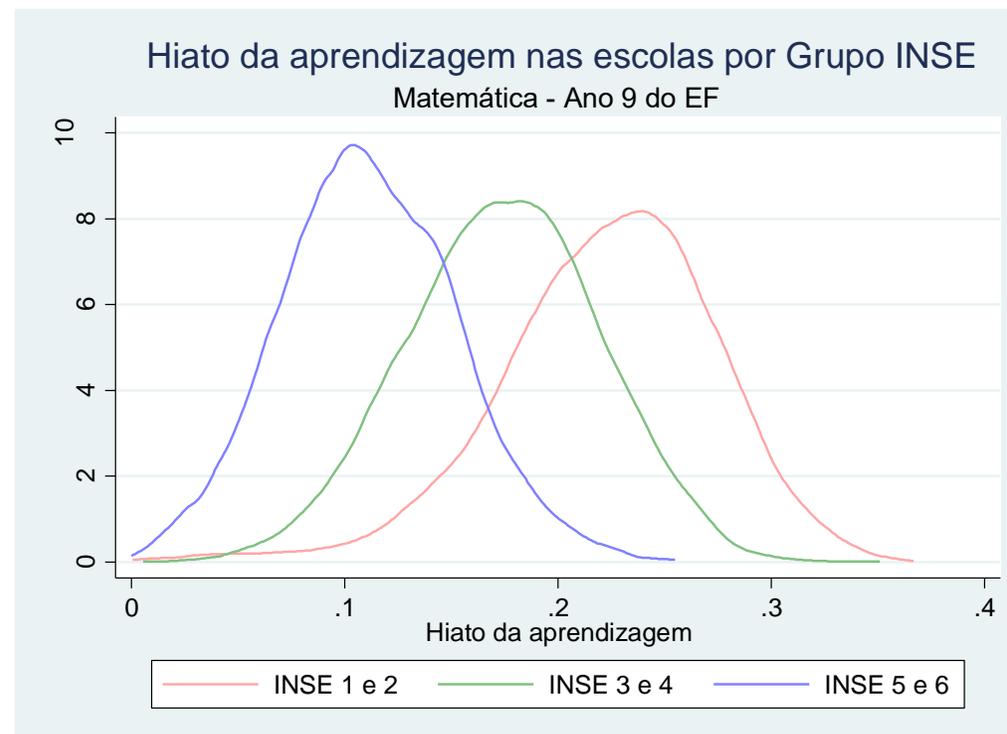
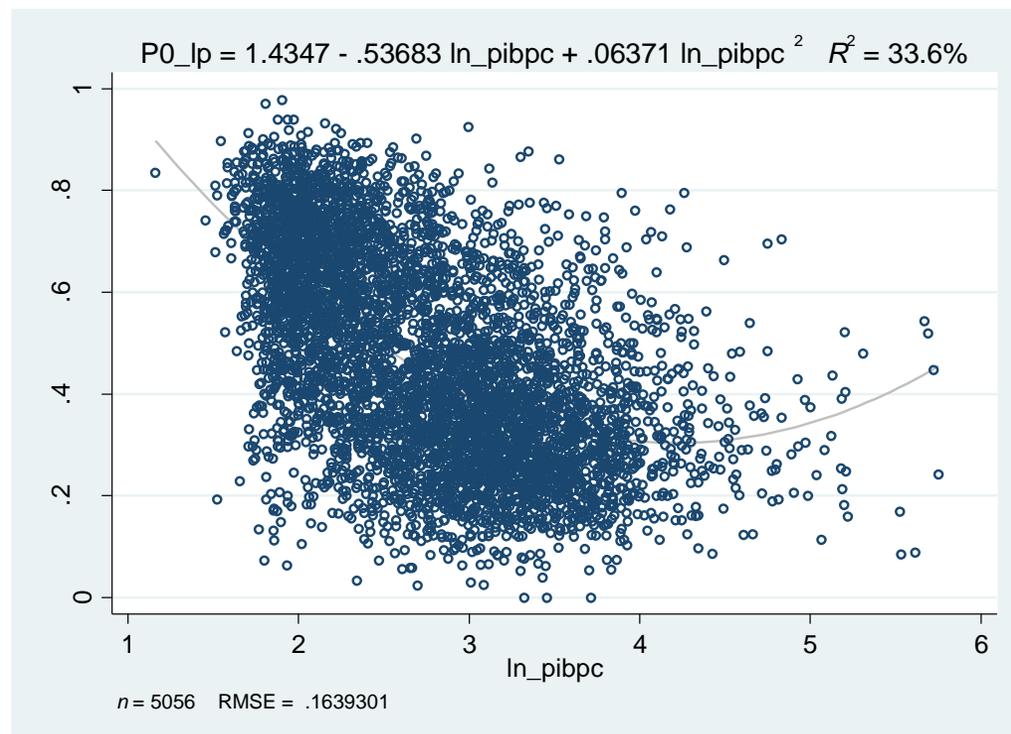
- ❑ Metodologia de cálculo dos indicadores (Lei 14113/2020 - Regulamentação do Novo FUNDEB)
 - ❑ Nível e o avanço , com **maior peso para o avanço**, dos resultados dos estudantes ponderados pela **taxa de participação** nos exames e por **medida de equidade de aprendizagem**
 - ❑ Taxas de aprovação no ensino fundamental e médio
 - ❑ Taxas de atendimento escolar das crianças e jovens na educação básica presencial, definido de modo a captar, direta ou indiretamente, a evasão no ensino fundamental e médio
- ❑ Medida de equidade de aprendizagem
 - ❑ Baseada na escala de níveis de aprendizagem, definida pelo Inep, com relação aos resultados dos estudantes nos exames nacionais
 - ❑ **Proporção de estudantes com resultados de aprendizagem em níveis abaixo do adequado, com maior peso para os estudantes com resultados mais distantes desse nível**
 - ❑ Considerará as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública

% Estudantes por nível de proficiência em Língua Portuguesa - 9º ano do EF

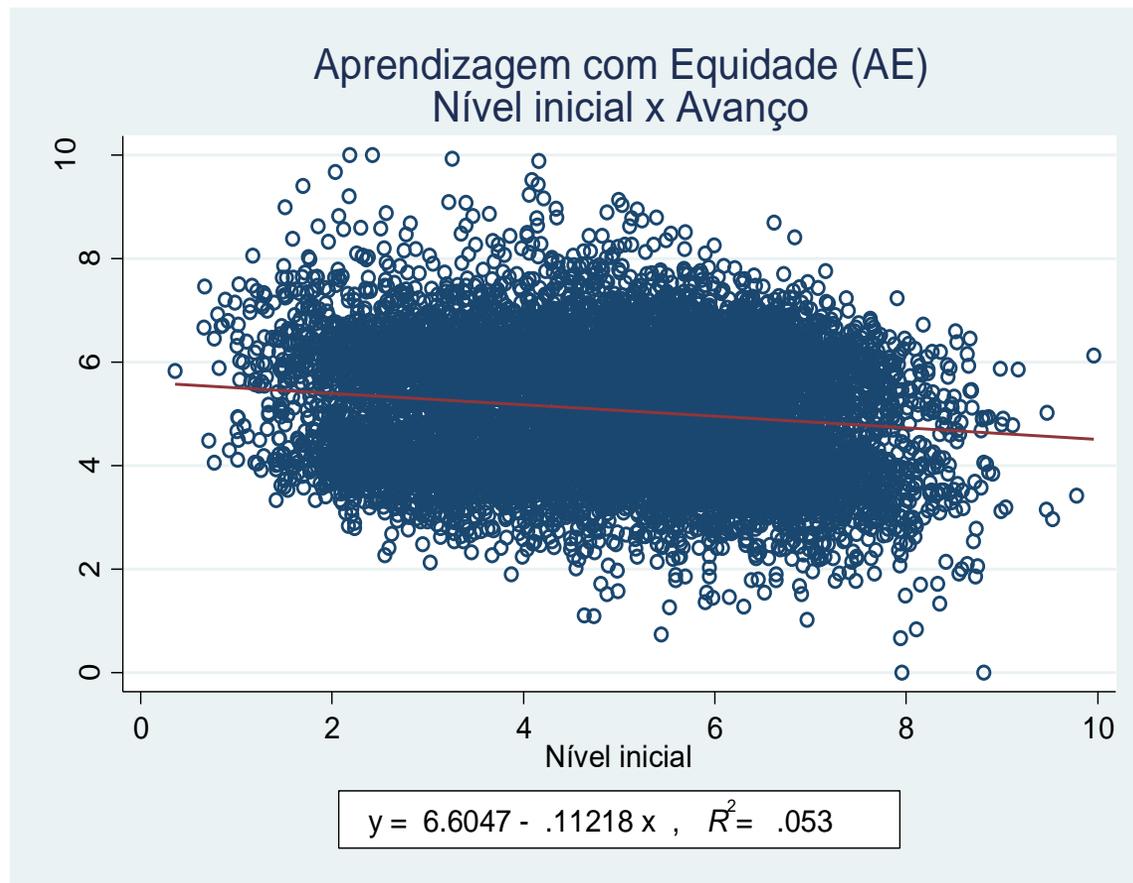


Atenção à
severidade da
pobreza de
aprendizagem!

Medidas de pobreza de aprendizagem são altamente correlacionadas com indicadores socioeconômicos



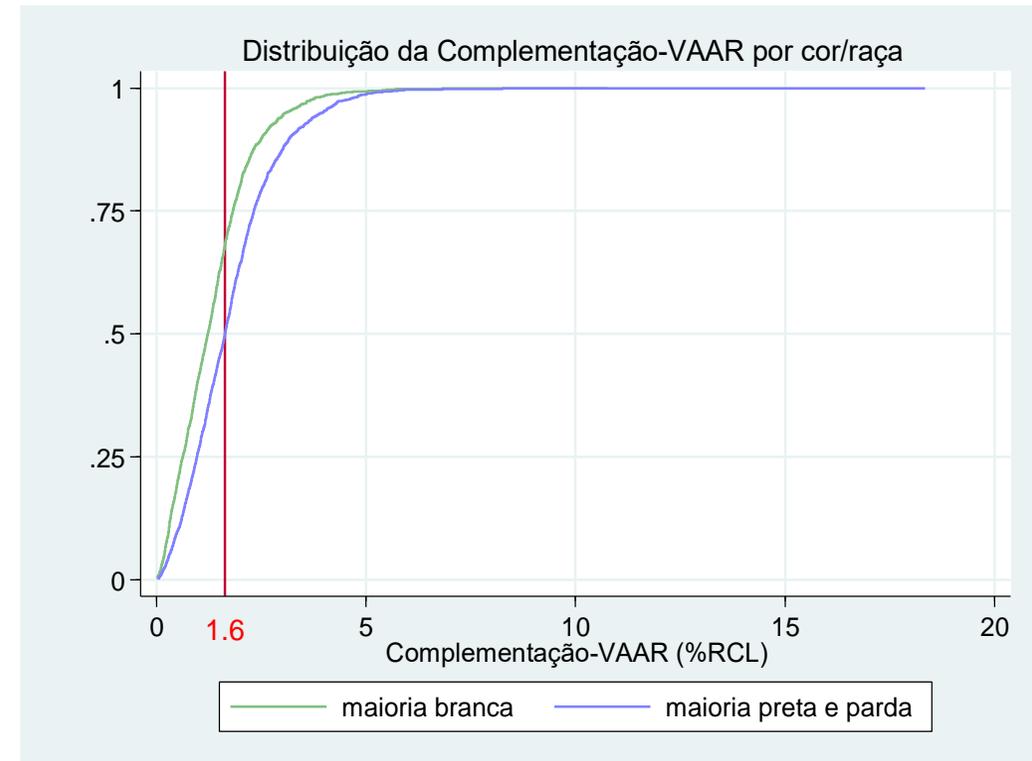
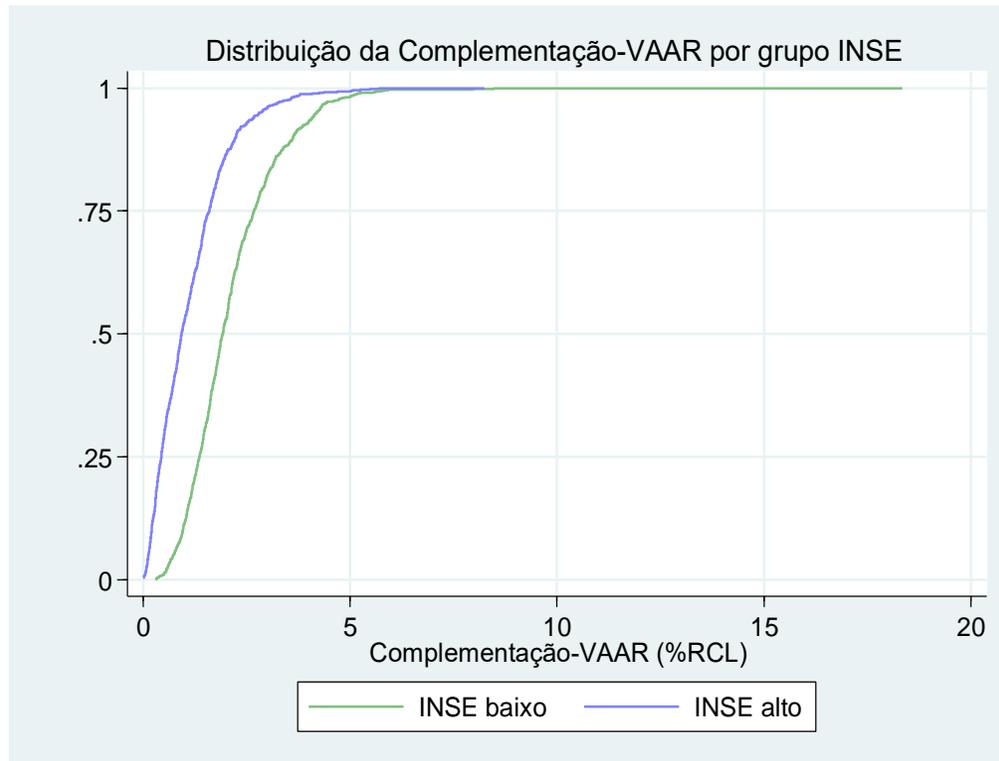
Fonte: Incentive Mechanisms to Increase Quality and Equity in Brazilian Education (Barbosa, Costa & Loureiro, 2019)



Municípios com níveis mais baixos de aprendizagem podem avançar mais rápido no indicador

Fonte: Incentive Mechanisms to Increase Quality and Equity in Brazilian Education (Barbosa, Costa & Loureiro, 2019)

O que se reflete numa distribuição “inclusiva” dos recursos: tende a beneficiar justamente os municípios com populações socialmente mais vulneráveis



Custo-Aluno Qualidade

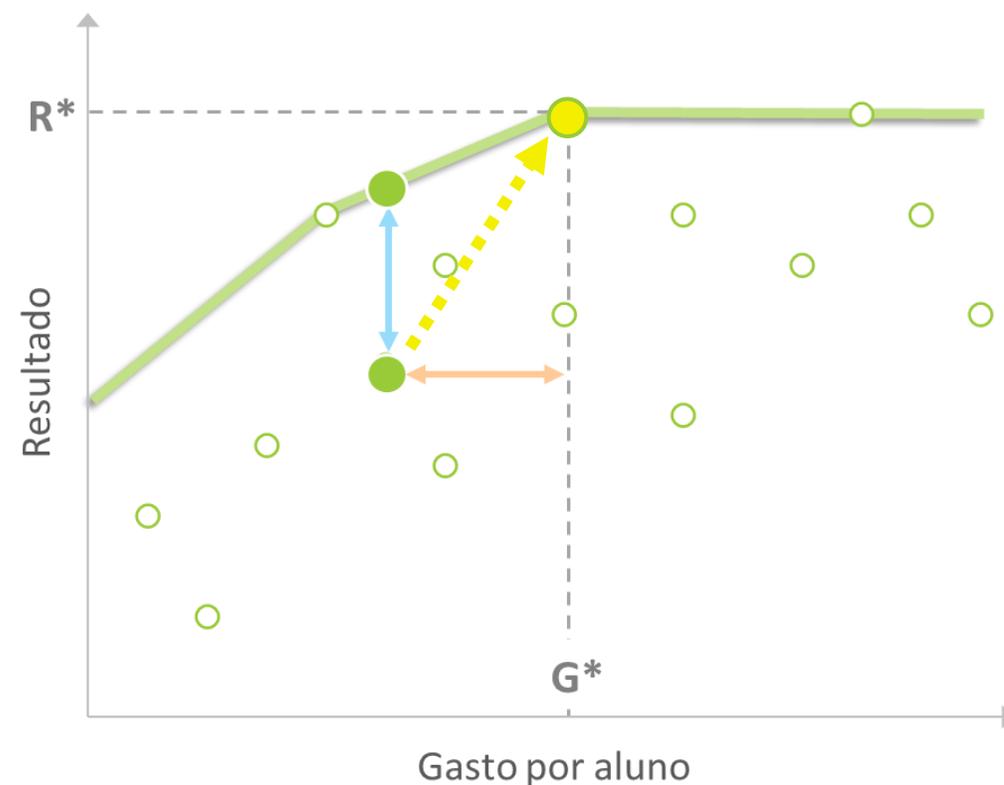
Padrões mínimos de Qualidade

Constitucionalização do conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência para a função de suplementação da União

- ❑ Qual qualidade?
 - Sistemas de qualidade são mais capazes de garantir APRENDIZAGEM para todos
 - Mais insumos não implicam necessariamente em maior qualidade
 - Má alocação de gastos reduz qualidade
- ❑ É preciso trazer elementos capazes de:
 - Reconhecer a natureza heterogênea e cumulativa da produção educacional
 - Potencializar ganhos de eficiência capazes de garantir uma equalização da qualidade
 - Dar sustentabilidade no longo prazo ao financiamento da educação básica

CAQ sob uma ótica de resultados

- ✓ CAQ definido endogenamente, com base no custo por aluno de redes escolares de referência (fronteira de produção)
- ✓ Possível suplementação federal: Proporcional à redução do HIATO entre resultados observados e resultados na fronteira de eficiência (resultados de aprendizagem com equidade de referência para a rede)
- **Incentivos ao aumento da eficiência**



Promover ganhos de eficiência no Ensino
Básico é uma política pró-pobre!

Obrigado!

Email: marceloponte@ufc.br