



WORLD BANK GROUP

Implementando um Mecanismo de Incentivos para os Governos Municipais Melhorarem os Resultados da Educação

UM GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO
INSPIRADO NO CASO DO CEARÁ

IMPLEMENTANDO UM MECANISMO DE INCENTIVOS

PARA OS GOVERNOS MUNICIPAIS MELHORAREM

OS RESULTADOS DA EDUCAÇÃO:

Um Guia de Implementação

Inspirado no Caso do Ceará

Este documento apresenta um guia detalhado para a implementação de um mecanismo de financiamento baseado em resultados com o objetivo de melhorar os resultados educacionais e inspirado no caso de sucesso do estado do Ceará, que conseguiu atingir a alfabetização universal. O documento apresenta passos concretos para os governos que desejam implementar um mecanismo de transferências para incentivar os governos subnacionais a melhorarem os resultados educacionais com foco na aprendizagem.

Este documento foi elaborado por **Marcos Holanda, Marcelo Barbosa, Louisee Cruz, e Andre Loureiro** no contexto de uma atividade no âmbito da doação REACH (Results in Education for All Children) gerenciada pelo Banco Mundial: **Apoio a Sistemas de Educação para Replicar o Modelo de Financiamento Baseado em Resultados do Ceará (Brasil) para Reduzir a Pobreza de Aprendizagem.**



ÍNDICE

1 — Um exemplo exitoso de criação de incentivos para os governos subnacionais melhorarem a qualidade da educação: o caso do Ceará	5
2 — O mecanismo do Ceará de financiamento baseado em resultados	8
3 — Condições necessárias para o estabelecimento de um mecanismo de incentivo à educação para os governos subnacionais	16
4 — Principais etapas da implementação de um mecanismo de financiamento baseado em resultados	20
4.1. Desenho da Política	20
4.2. Implementação da Política	21
5 — Considerações adicionais para a implementação de mecanismos de financiamento baseados em resultados educacionais	25
Anexo 1: As Fórmulas do financiamento por resultados do Ceará	27
Anexo 2: Linha do Tempo das Reformas da Educação no Ceará	31



● 01 ————— 02 • 03 • 04 • 05



**UM EXEMPLO EXITOSO DE
CRIAÇÃO DE INCENTIVOS
PARA OS GOVERNOS
SUBNACIONAIS MELHORAREM
A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO:
O CASO DO CEARÁ**

1 — UM EXEMPLO EXITOSO DE CRIAÇÃO DE INCENTIVOS PARA OS GOVERNOS SUBNACIONAIS MELHORAREM A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: O CASO DO CEARÁ

O estado do Ceará transformou seu sistema de ensino e, atualmente, apresenta um dos maiores níveis de desempenho do país, apesar de seu baixo nível socioeconômico. O Ceará é um estado pobre, com uma população de aproximadamente 9 milhões e território equivalente à Áustria ou Israel. É o quinto estado brasileiro mais pobre das 26 unidades federativas. Ainda assim, o Ceará registrou a maior crescimento no Índice Nacional de Qualidade da Educação Básica (IDEB) do ensino fundamental desde 2005, com dez municípios cearenses situados entre os 20 melhores na classificação nacional. Uma série de reformas educacionais a partir de 2007 elevou o estado à quarta posição entre todos os estados brasileiros na edição de 2017 da classificação do IDEB para os anos finais (6o ao 9o ano) do ensino fundamental, e à sexta posição nos anos iniciais (1o ao 5o ano) do ensino fundamental.

O Ceará revolucionou as transferências fiscais para os municípios ao criar incentivos para melhorar os resultados educacionais. Antes de 2007, a receita do imposto estadual de circulação de mercadorias e prestação de serviços era distribuída aos municípios com base no tamanho populacional e nível de renda dos mesmos, algo que ainda ocorre na maioria dos estados brasileiros. Em 2007, o estado aprovou uma lei – a primeira do país – determinando que um quarto dessa transferência fosse vinculado ao desempenho do município em matéria de educação, saúde e meio ambiente, sendo que o peso da qualidade da educação era bastante superior aos das outras áreas. O índice que calcula o percentual de receita a ser transferida foca na evolução dos indicadores de qualidade educacional, e não em simplesmente alcançar determinados níveis de proficiência, de modo que todos os municípios tivessem a possibilidade de obter sucesso. Aproximadamente um em cada cinco reais que os municípios recebem do estado são vinculados a seus resultados educacionais. Nesse contexto, as lideranças municipais tinham fortes incentivos para obter bons resultados educacionais, e parte disso dependia da seleção de secretários de educação com base em critérios técnicos, não políticos.

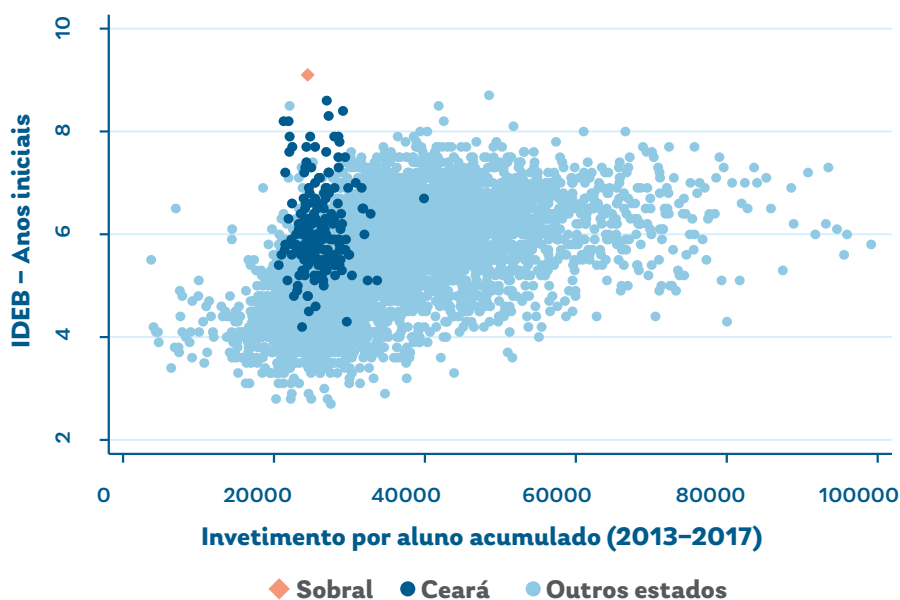


FIGURA 1 —
As condições de sucesso na educação do Ceará



O mecanismo de financiamento por resultados trabalha com outras reformas fundamentais na educação que também têm o aprendizado como objetivo final. O governo do estado do Ceará criou incentivos para os municípios atingirem os resultados educacionais, forneceu ampla assistência técnica¹ a esses municípios, acelerou a transferência da gestão das escolas de ensino fundamental aos governos municipais e estabeleceu o monitoramento regular do aprendizado seguido de ação com base nessa aprendizagem (Figura 1). No cerne dessa série de reformas havia foco e liderança política sustentada.²

FIGURA 2 —
Os municípios do Ceará tem melhor resultados com menos recursos disponíveis



Os investimentos em educação no ensino fundamental no Ceará são muito eficientes. Os municípios cearenses são altamente eficientes no uso de recursos para gerar resultados educacionais, investindo menos de um terço do que gastam os estados brasileiros mais ricos (como São Paulo, por exemplo) e, ainda assim, conseguem alcançar índices mais elevados de qualidade da educação (Figura 2). Essas reformas custam caro, e o Ceará aumentou seus gastos com educação, mas ainda obtém um melhor resultado educacional pelo investimento do que a maioria dos estados. Mesmo com o aumento dos gastos, os municípios cearenses se mantêm na faixa inferior de gastos por aluno no país. Apesar disso, a maioria dos municípios figura na metade superior da distribuição de qualidade da educação no Brasil.³

1 Para mais detalhes sobre a implementação de assistência técnica em educação para governos municipais, ver o guia complementar: Loureiro, A.; Alves, F.; Cruz, L.; Assunção, M.; Cardoso, T. *Assistência Técnica para governos subnacionais para melhorar os resultados educacionais: Um guia de implementação inspirado no caso do Ceará*, Banco Mundial, 2020.

2 O Anexo 2 apresenta a linha do tempo das reformas educacionais no Ceará.

3 Para mais informações sobre como o Ceará melhorou seus resultados educacionais, consulte: Loureiro, Cruz, Lautharte e Evans. *O Ceará é um Modelo para Reduzir a Pobreza de Aprendizagem*, Banco Mundial, 2020. <http://documents.worldbank.org/curated/pt/200981594196175640/The-State-of-Ceara-in-Brazil-is-a-Role-Model-for-Reducing-Learning-Poverty>

● 01 · 02 ————— 03 · 04 · 05



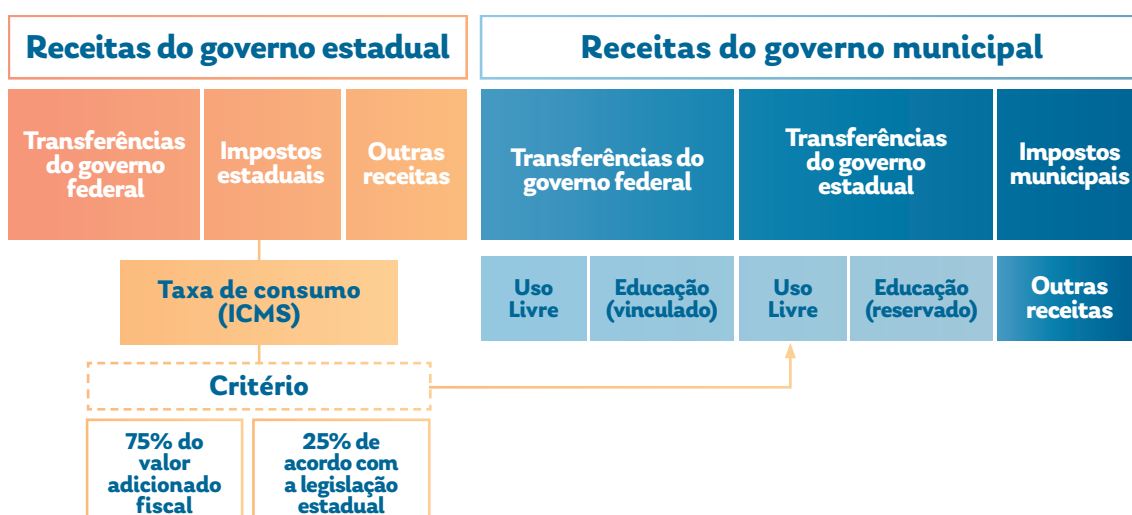
**O MECANISMO DO CEARÁ
DE FINANCIAMENTO
BASEADO EM RESULTADOS**

2 — O MECANISMO DO CEARÁ DE

FINANCIAMENTO BASEADO EM RESULTADOS

Transferências fiscais entre as diferentes esferas de governo são comuns na maioria dos países em desenvolvimento. As transferências intergovernamentais são instrumentos importantes para mitigar a desigualdade econômica, funcionando como um elo que une o país. Em sua primeira geração, as transferências eram discricionárias e, muitas vezes, de acordo com os interesses políticos. Na segunda geração, a discricionariedade foi substituída por critérios objetivos atrelados a características econômicas, geográficas e sociais, também chamados de indicadores de produto. A terceira geração de transferências surge com a substituição dos indicadores de produto por indicadores de resultado.

A constituição brasileira estabelece que os governos estaduais devem repassar aos municípios uma fração da receita de alguns impostos estaduais, incluindo o imposto estadual sobre o consumo. O imposto estadual sobre o consumo (ICMS) é uma das receitas mais importantes dos governos subnacionais. O tributo é arrecadado pelos estados e 25% da receita total deve ser repassada aos municípios, 75% conforme a atividade econômica e os 25% restantes (chamados de cota-parte) de forma discricionária.⁴ O fluxo de receitas entre os governos estaduais e municipais está representado na figura 3.



Fonte: Banco Mundial, com base na legislação brasileira sobre financiamento intergovernamental

FIGURA 3 —
Redistribuição do imposto estadual sobre o consumo aos municípios dos estados brasileiros

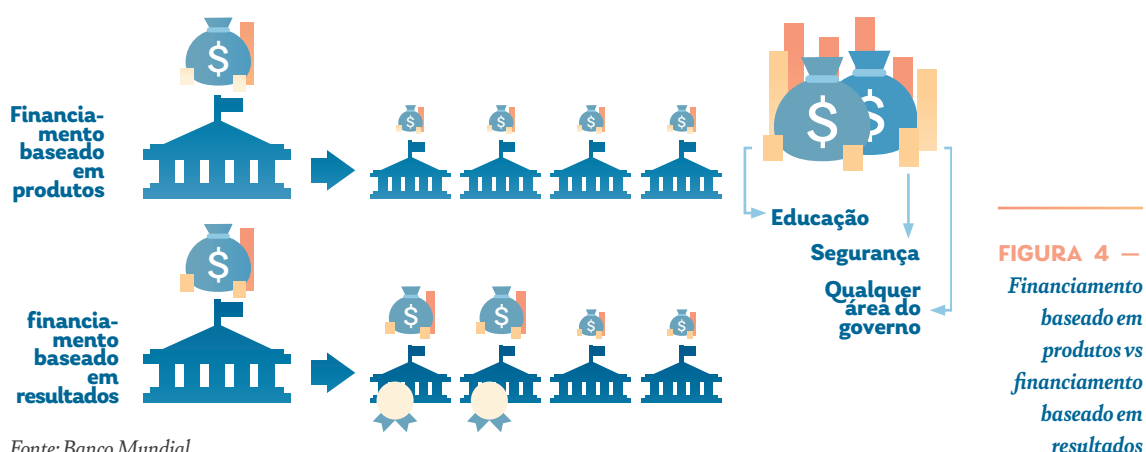
4 Uma recente emenda constitucional aumenta a parte discricionária para 35%, com o mínimo de 10 pontos percentuais associados a melhorias de resultados educacionais.

O Ceará inovou em sua política educacional ao criar um mecanismo de incentivos financeiros para estimular a melhoria do desempenho dos alunos. Como o ensino fundamental é ofertado, principalmente, pelos municípios, o governo estadual criou um mecanismo de financiamento baseado em resultados para promover melhorias nos resultados da aprendizagem. A reforma vinculou a transferência do imposto sobre o consumo para os municípios aos seus resultados educacionais, fazendo com que a qualidade da educação se tornasse prioridade para os prefeitos. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é uma das receitas mais importantes para os governos subnacionais. O Ceará foi o primeiro estado a implementar um critério baseado em desempenho para a transferência da cota-parte do ICMS, tendo como principais componentes os resultados educacionais (18%), seguidos de um indicador de saúde (5%) e um de meio ambiente (2%). A cota-parte do ICMS representa uma parcela expressiva dos orçamentos municipais no Ceará, o que torna a melhoria na qualidade da educação uma prioridade para os governos municipais, as secretarias de fazenda e os prefeitos.

O mecanismo de incentivo à melhoria dos resultados educacionais no Ceará está conjugado à assistência técnica aos municípios. O governo estadual fornece assistência técnica aos municípios no âmbito do Pacto pela Alfabetização na Idade Certa (PAIC), criado no Ceará em 2007 para prestar amplo apoio às escolas de administração municipal. As secretarias municipais de educação recebem orientações, treinamento e materiais didáticos estruturados com claras rotinas de ensino e que priorizam as habilidades essenciais, especialmente a alfabetização nos primeiros anos. O estado fornece formação e materiais para ajudar as secretarias municipais de educação a aumentar o tempo letivo em sala de aula, reduzir o número de turmas multisseriadas, adotar critérios meritocráticos na seleção de diretores escolares e oferecer incentivos - financeiros e não financeiros - aos professores cujos alunos atinjam as metas de alfabetização. O estado também oferece recompensas diretas às escolas de desempenho mais alto, desde que elas se empenhem em ajudar outras escolas com baixo desempenho.

PASSANDO DE TRANSFERÊNCIAS BASEADAS EM INDICADORES DE PRODUTO PARA TRANSFERÊNCIAS BASEADAS EM RESULTADOS

O modelo de financiamento baseado em resultados do Ceará é singular, pois utiliza apenas indicadores de resultado nas regras que regem suas transferências fiscais. Reformar um mecanismo de transferência para que suas condições sejam baseadas exclusivamente em resultados não é uma tarefa trivial. Os formuladores de políticas públicas estão acostumados com o financiamento baseado em indicadores de produto que, apesar de sua lógica igualitária, não fecha as lacunas de equidade e costuma gerar ineficiências. A introdução de um mecanismo baseado em resultados envolve uma mudança de mentalidade e envia uma mensagem muito contundente: se uma entidade subnacional quiser mais recursos, precisará apresentar resultados e não apenas aumentar a cobertura dos serviços públicos, por exemplo (Figura 4).



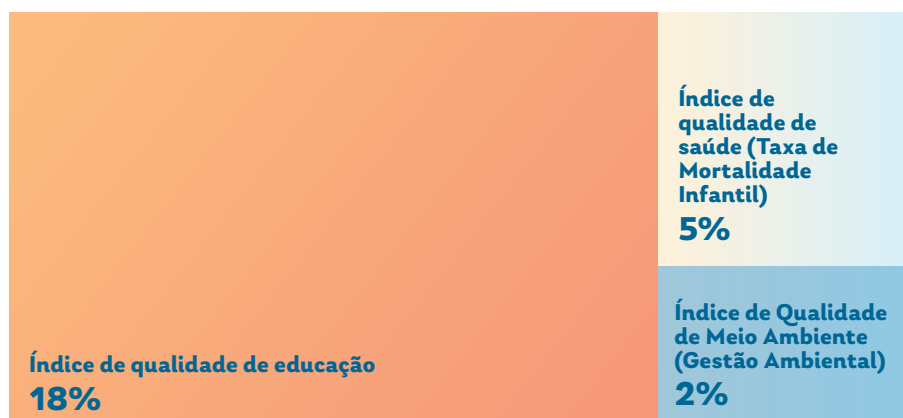
Fonte: Banco Mundial

FIGURA 4 —
Financiamento baseado em produtos vs financiamento baseado em resultados



Um quarto das transferências provenientes do principal imposto estadual para os municípios é distribuído de acordo com os resultados dos municípios no ano anterior. O mecanismo de financiamento por resultados do Ceará foi criado por lei aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado. Na educação, os resultados escolhidos foram as notas dos alunos em testes padronizados nas escolas do ensino fundamental (1º ao 5º ano)⁵. A taxa de mortalidade infantil foi o resultado adotado na saúde; no meio ambiente, foi usada a construção de unidades de destinação de resíduos sólidos (A descrição completa das fórmulas utilizadas está disponível para consulta no Anexo 1). Os critérios de resultado para a distribuição da cota-parte do ICMS no Ceará aos municípios são apresentados na Figura 5.

FIGURA 5 —
Critérios da distribuição de recursos com base em resultados no Ceará



Fonte: Legislação estadual do Ceará sobre repasses do ICMS para os governos municipais

O mecanismo baseado em resultados promove a eficiência sem comprometer o financiamento da educação. A cota-parte do ICMS é uma transferência de propósito geral cujos recursos podem ser aplicados em qualquer setor, não apenas em educação, saúde e meio ambiente. Um município de alto desempenho pode investir mais recursos em educação, mas não depende necessariamente das receitas do ICMS para melhorar seus resultados. Isso porque a reforma do ICMS não altera a estrutura de financiamento da educação, e as prefeituras ainda recebem outras fontes de recursos que são direcionadas à educação e permitem cobrir os custos correntes, como alimentação escolar, livros didáticos, manutenção de infraestrutura e pessoal.

O mecanismo de financiamento baseado em resultados do Ceará foi inspirado por um projeto de investimento do Banco Mundial juntamente com o governo do estado, com foco em resultados. A partir de 2005, o Banco Mundial passou a apoiar o governo do estado do Ceará por meio de uma série de projetos multissetoriais de investimento, com os desembolsos vinculados a indicadores. Os indicadores foram concebidos para atingir resultados em vários setores (incluindo a educação) e essa experiência ajudou a motivar a criação de um novo instrumento de empréstimo no Banco Mundial, chamado Program for Results (PforR). Os projetos também ajudaram a fortalecer a capacidade do governo estadual de identificar indicadores e metas. A lógica de condicionar os desembolsos à consecução de metas de indicadores relevantes para os setores apoiados pelo projeto foi, posteriormente, replicada pelo governo do estado do Ceará – fora dos projetos do Banco Mundial – ao redesenhar a redistribuição dos recursos do ICMS para os governos municipais (Loureiro, Cruz, Lautharte e Evans, 2020).

5 2º e 5º anos. O 9º ano também será incluído a partir de 2020.

RECOMPENSAR OS NÍVEIS OU A EVOLUÇÃO?

Após a seleção dos indicadores de resultado surge uma questão importante: o que recompensar? Os níveis de aprendizagem (a parcela de alunos com habilidades adequadas) ou a evolução da aprendizagem (a taxa de crescimento nos níveis de aprendizagem ao longo do tempo)? No início, o Ceará focou na taxa de crescimento, principalmente da alfabetização, com foco nos municípios com os resultados educacionais mais baixos. O estado pretendia equiparar esses municípios, uma vez que eles estariam em desvantagem se as recompensas levassem em conta apenas os níveis de aprendizagem - ou seja, alto desempenho nas avaliações de aprendizagem. Com a evolução da qualidade da educação no estado, o governo aumentou o peso dos níveis de alfabetização no 2º ano e do desempenho em português e matemática no 5º ano (ver Figuras 6a e 6b).

A FÓRMULA DO MECANISMO DE INCENTIVO

A elaboração de um índice de qualidade da educação foi um fator decisivo para engajar os municípios e estabelecer o foco nos elementos da educação que precisavam melhorar. O valor recebido por cada município é calculado por uma fórmula com indicadores claros dos resultados de aprendizagem e das taxas de progressão. Ao usar indicadores claros, o mecanismo promove a transparência e gera incentivos para os municípios melhorarem seus resultados. O governo do estado criou um índice de qualidade da educação que considera o nível e a evolução da alfabetização no 2º ano; o desempenho nas avaliações de aprendizagem em português e matemática no 5º ano; e as taxas médias de aprovação escolar nos anos iniciais do ensino fundamental (1º a 5º). Os municípios com níveis e ganhos mais altos recebem recompensas maiores. Há, também, penalidades para os municípios que aumentarem a desigualdade entre as escolas ou que tentarem evitar que os alunos com baixo desempenho compareçam às provas. As fórmulas do mecanismo e sua lógica são apresentadas e discutidas no Anexo 1.⁶

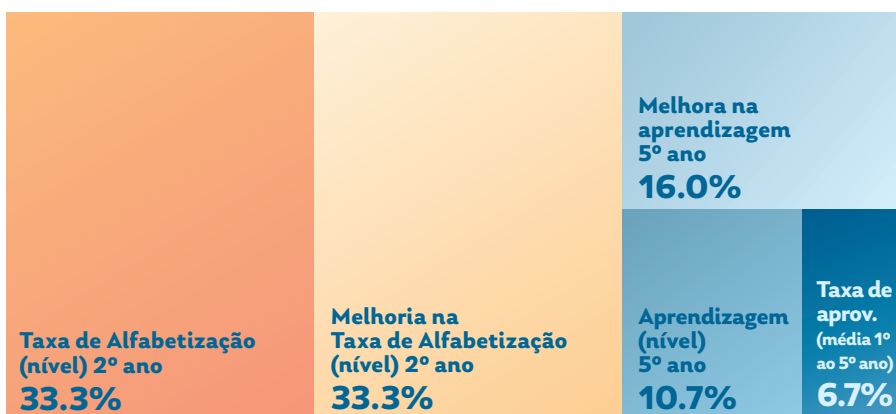


FIGURE 6A —
Componentes do Índice de Qualidade da Educação para a distribuição de recursos com base em resultados no Ceará (entre 2008 e 2011)

Fonte: Legislação estadual do Ceará sobre o mecanismo de financiamento por resultados entre 2008 e 2011

6 O 9º ano passou a ser incluído no mecanismo de incentivos do Ceará por força de decreto editado em dezembro de 2019.

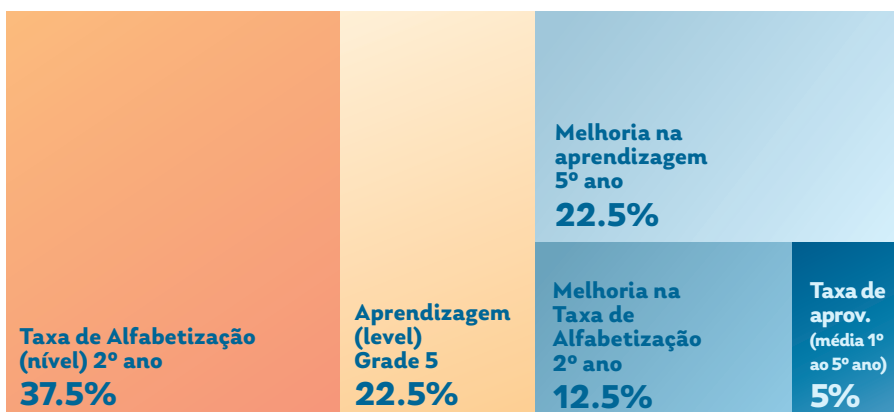


FIGURE 6B —
Componentes do Índice de Qualidade da Educação para a distribuição de recursos com base em resultados no Ceará (entre 2012 e 2019)

Fonte: Legislação estadual do Ceará sobre o mecanismo de financiamento por resultados entre 2012 e 2019

GANHADORES E PERDEDORES

Considerando-se que o montante a ser repartido anualmente é fixo e que a regra recompensa o desempenho, haverá ganhadores e perdedores. A concepção original da regra propunha um teto para os ganhos e um piso para as perdas dos municípios. O governador não aprovou a proposta, alegando que queria transmitir uma mensagem contundente sobre a importância da educação. Vale ressaltar que a cota de cada município é definida por um processo dinâmico; não é porque determinado município perdeu recursos em um ano que ele perderá novamente no ano seguinte. É uma questão de competição.



CONTROLES PARA COMPORTAMENTOS INDESEJADOS E RISCO MORAL

O mecanismo de incentivo foi concebido - e tem sido ajustado ao longo do tempo - para mitigar comportamentos indesejados e riscos morais. A equipe do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), órgão do governo responsável pela elaboração do mecanismo de incentivo, incorporou mecanismos de controle para desestimular ações que pudessem ter efeitos negativos sobre os objetivos do mecanismo. Um possível comportamento adverso seria a tentativa de conseguir notas médias mais altas ao focar em escolas e alunos com melhor desempenho, exacerbando as desigualdades na rede municipal de ensino (conforme ilustrado na figura 5). Para evitar esse tipo de comportamento, as notas médias de cada município são ajustadas pelo desvio padrão das notas dos alunos; dessa forma, são penalizadas as médias mais altas obtidas à custa da desigualdade. Outro cenário de risco moral seria uma situação em que apenas os melhores alunos comparecessem às provas. Para evitar esse cenário, as notas médias são ajustadas pela razão entre o número de alunos que fizeram as provas e o número de alunos matriculados no início do ano letivo.

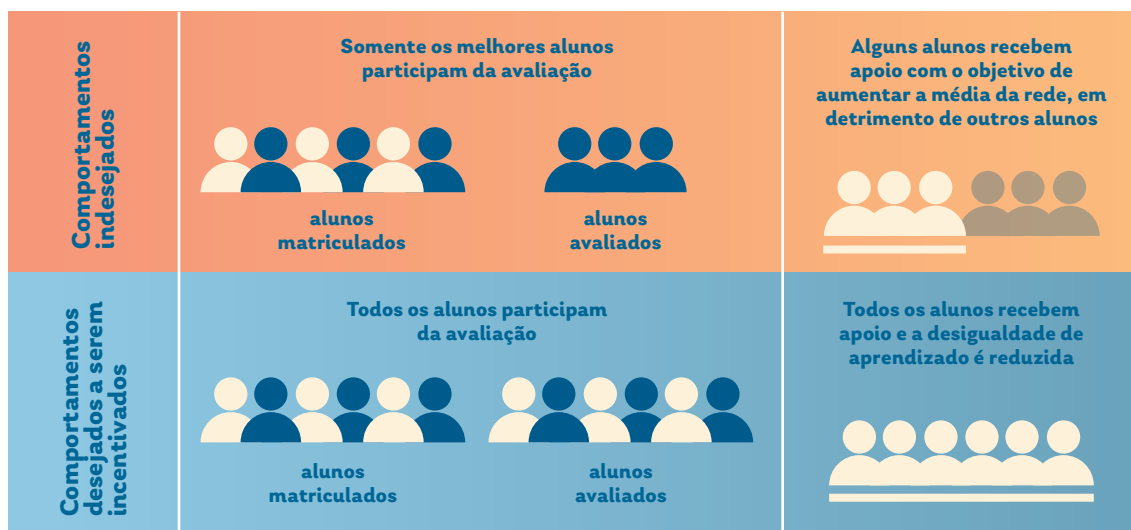


FIGURA 7 –
Controle de comportamentos indesejados

MONTANTE E USO DOS RECURSOS

Embora o montante transferido para cada município esteja vinculado a resultados em educação, saúde e meio ambiente, os governos municipais têm a liberdade de usar esses recursos em qualquer setor. Um elemento fundamental do mecanismo de financiamento da educação por resultados do Ceará é que os municípios continuam recebendo transferências de uso geral, no sentido de que os prefeitos podem gastar os recursos em qualquer setor, mesmo aqueles não diretamente relacionados à educação, saúde ou meio ambiente. Há quatro considerações importantes por trás da não-vinculação dos recursos. Em primeiro lugar, ela aumenta o incentivo para os prefeitos melhorarem os resultados da educação, já que terão liberdade para decidir a destinação dos recursos extras. Em segundo lugar, a lei não alterou o orçamento atual destinado à educação. Em terceiro, os prefeitos não são obrigados a alocar mais dinheiro para a educação, mas precisam demonstrar uma evolução nos resultados da educação para terem acesso a transferências mais volumosas. Por fim, a situação pode proporcionar benefícios mútuos, onde os prefeitos aumentam a eficiência e a eficácia dos gastos com educação (abrindo espaço para novos gastos no setor) e, ao mesmo tempo, recebem um orçamento maior. Essa liberdade apresenta incentivos a todo o governo municipal - incluindo os prefeitos e secretários de fazenda - para a melhoria dos resultados e não apenas às secretarias ligadas ao mecanismo de financiamento por resultados.

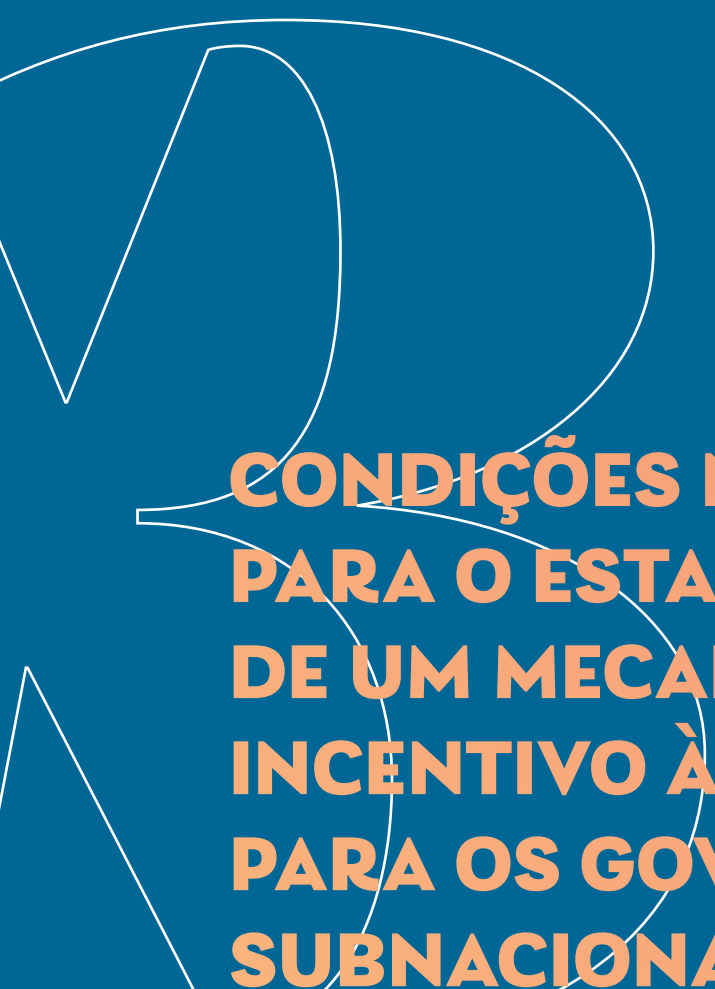
O total das transferências anuais associadas aos resultados em educação excede o valor de US\$ 100 milhões. Em alguns municípios, principalmente os mais pobres, a transferência pode representar mais de um terço da receita total. Todos os anos, o governo do estado do Ceará repassa recursos aos governos municipais com base nos resultados atingidos, conforme descrito acima, e o montante total das transferências supera o equivalente a US\$ 100 milhões. Dependendo do desempenho dos municípios em relação aos principais indicadores e do tamanho/nível de renda do município, a transferência pode representar mais de um terço de toda a receita do governo municipal.

O modelo cearense de financiamento baseado em resultados passou a ser obrigatório para todos os estados brasileiros. Em agosto de 2020, uma emenda constitucional aprovada pelo congresso do Brasil tornou obrigatório para todos os estados o modelo de financiamento baseado em resultados educacionais. Foi estabelecido que as leis estaduais sobre a cota-parte

do ICMS devem ser alteradas para associar à melhoria nos indicadores de educação pelo menos 10% das transferências das receitas do ICMS para os municípios, podendo chegar até 35%. Além disso, o modelo cearense também influenciou a adoção de financiamento baseado em resultados no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), com associação de 2,5 pontos percentuais da complementação da União (de um total de 23%) a resultados educacionais das redes públicas, condicionado a melhorias de gestão.



● 01 • 02 • 03 ————— 04 • 05



**CONDIÇÕES NECESSÁRIAS
PARA O ESTABELECIMENTO
DE UM MECANISMO DE
INCENTIVO À EDUCAÇÃO
PARA OS GOVERNOS
SUBNACIONAIS**

3 — CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA O ESTABELECIMENTO DE UM MECANISMO DE INCENTIVO À EDUCAÇÃO PARA OS GOVERNOS SUBNACIONAIS

OS LÍDERES CERTOS NOS LUGARES CERTOS

A implementação de uma regra baseada em resultados na transferência de recursos exige forte comprometimento político e técnico. No plano político, os líderes da iniciativa no Ceará foram o chefe do executivo estadual (o governador) e o secretário de educação. Alcançar resultados é sempre o objetivo final de qualquer política pública, mas garantir este foco geralmente exige grandes mudanças, o que leva a resistências políticas. Também é importante ter líderes técnicos, ou seja, pessoas aptas a trabalhar na concepção e simulação do mecanismo de incentivos. O desenho e a operacionalização do mecanismo de financiamento por resultados no Ceará foram conduzidos pelo IPECE, instituição do governo estadual vinculada à secretaria estadual de planejamento, com economistas qualificados.



O ESTABELECIMENTO OU CONSOLIDAÇÃO DE UM FORTE SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (M&A)

A existência de uma estrutura de M&A no local também é essencial. Depois de instituir uma regra baseada em indicadores de resultado, é preciso medi-los de maneira confiável e recorrente. É importante que os indicadores sejam consistentes do ponto de vista técnico e sejam definidos por instituições que gozem de independência em relação aos municípios. O sistema de M&A no Ceará monitora recursos, práticas e desempenhos em todos os níveis de ensino, tendo em sua essência a avaliação anual padronizada da aprendizagem de todos os alunos da rede pública no 2º, 5º e 9º anos.

DISPONIBILIDADE DE RECURSOS

O estabelecimento de um mecanismo de financiamento por resultados requer uma alocação suficiente e estável de recursos financeiros, que não devem concorrer com os recursos disponíveis para financiar o funcionamento básico das escolas. Deve haver recursos de uso geral disponíveis em volume suficiente para fomentar a concorrência. As recompensas devem corresponder a uma parcela consideravelmente atrativa do orçamento local para gerar incentivos aos governos e devem ser de “uso livre” para estimular todos os gestores locais. A melhor abordagem para associar uma quantidade substancial de fundos para recompensar os resultados da educação de uma forma que

não sejam vinculados a gastos em educação é reformar um mecanismo de transferência intergovernamental de propósito geral existente para os governos subnacionais.

DESCENTRALIZAÇÃO DA OFERTA EDUCACIONAL, COM RESPONSABILIZAÇÃO

O financiamento baseado em resultados acompanhado de assistência técnica só é possível com algum nível de descentralização do sistema educacional. A municipalização do ensino fundamental (escolas sob a gestão dos governos municipais) - incluindo um alto grau de autonomia dos municípios para desenhar e implementar suas políticas de educação - é condição necessária para a implantação de um modelo de financiamento por resultados semelhante ao que existe no Ceará. Um governo centralizado não consegue incentivar financeiramente a si próprio para melhorar os resultados educacionais. Além disso, poucos países têm recursos humanos e técnicos suficientes para administrar diretamente grandes sistemas educacionais e, ao mesmo tempo, manter altos níveis de desempenho. A decisão de devolver a gestão das escolas aos governos subnacionais também estabelece funções e responsabilidades claras para cada esfera de governo.

Um mecanismo de financiamento por resultados direcionado aos governos municipais aumenta a responsabilização dos mesmos. Um mecanismo de financiamento por resultados capaz de incentivar os governos subnacionais a melhorarem os resultados da educação exige que os governos locais exerçam um papel de liderança na oferta de educação e que disponham de alto grau de autonomia financeira, organizacional e administrativa para gerar resultados. Isso só é possível se houver estruturas intergovernamentais para incentivar os governos municipais a administrar as escolas, evitando a sobreposição de responsabilidades entre os sistemas de ensino central e municipal. Além disso, as redes municipais de ensino devem receber fluxos estáveis de recursos para realizar suas operações básicas, independentemente do mecanismo de financiamento por resultados.



QUADRO 1: RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E O FINANCIAMENTO DO ENSINO PÚBLICO NO BRASIL

No Brasil, as relações intergovernamentais são marcadas por uma profunda descentralização entre os três níveis de governo, com estados e municípios gozando de ampla autonomia administrativa e financeira. A Constituição Federal define o papel dos entes federativos na arrecadação de receitas e prestação de serviços públicos. O princípio norteador é de que mais autonomia promove uma melhor prestação de serviços públicos, pois considera-se melhor as heterogeneidades locais.


A Constituição prescreve uma abordagem colaborativa na oferta de educação, na qual os municípios oferecem, principalmente, os ensinos pré-escolar e fundamental; já os estados atuam, principalmente, nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. A sobreposição na oferta dos anos finais do ensino fundamental varia entre os estados, bem como o grau de colaboração entre as governos subnacionais⁷. Todos os estados e municípios, no entanto, dispõem de ampla autonomia administrativa e financeira para organizar e gerir suas redes escolares em consonância com as diretrizes e políticas centrais de educação. Eles são responsáveis pela maior parte dos assuntos educacionais, como o desenvolvimento do currículo e do material didático, manutenção de prédios escolares, alimentação e uniformes para os alunos e contratação e desenvolvimento profissional dos professores. Alguns estados e municípios também possuem seus próprios sistemas de avaliação de aprendizagem. O Governo Federal, por sua vez, tem um papel redistributivo e complementar na definição de padrões mínimos de qualidade.

Em relação às finanças, o descompasso entre as receitas e despesas, além de sérios desequilíbrios fiscais, deram origem a um sistema complexo de impostos compartilhados entre as esferas de governo. Muitos estados e municípios contam com transferências federais para cumprir com suas obrigações constitucionais, principalmente do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que recebem, respectivamente, 21,5% e 24,5% do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), coletados a nível federal. Os municípios também contam com 25% da receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), que constitui a principal fonte de receita estadual.

O Governo Federal também financia parcialmente as redes estaduais e municipais de ensino por meio de dois instrumentos: O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a suplementação do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Apesar das grandes disparidades regionais, o Governo Federal tem contribuído para aumentar a previsibilidade financeira das redes públicas de ensino. O FUNDEB não apenas criou incentivos para os municípios aumentarem as taxas de matrícula de alunos como também contribuiu para a devolução das escolas de ensino fundamental para os governos locais, mitigando o problema da sobreposição de responsabilidades entre as esferas de governo.

7 Em ambos os casos, o Ceará se destaca por municipalização quase total dos anos iniciais do ensino fundamental, além de ter estabelecido um esquema colaborativo que funciona bem. A forma e a eficácia da cooperação entre o estado e os municípios variam muito, sendo a experiência do Ceará a mais avançada nos dois sentidos, destacando-se por sua maior institucionalização e capacidade de promoção de ações conjuntas.

● 01 • 02 • 03 • 04 ————— 05



**PRINCIPAIS ETAPAS
DA IMPLEMENTAÇÃO
DE UM MECANISMO DE
FINANCIAMENTO BASEADO
EM RESULTADOS**

4 — PRINCIPAIS ETAPAS DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM MECANISMO DE FINANCIAMENTO BASEADO EM RESULTADOS

4.1. DESENHO DA POLÍTICA

Os incentivos devem ser desenhados para gerar os comportamentos desejados dos governos subnacionais no sentido de melhorar os resultados em educação. Uma vez tomada a decisão política de dar início à estrutura de financiamento por resultados, é preciso elaborar a regra que defina a transferência. O desenho do mecanismo tem os seguintes elementos-chave: a seleção dos indicadores de educação, a decisão de recompensar os níveis ou as evoluções desses indicadores e fatores explícitos de controle para desestimular comportamentos indesejados por parte dos governos municipais.

Um mecanismo baseado em resultados e bem projetado para melhorar os resultados da educação deve:

- 1. Definir que o incentivo monetário seja de uso geral e suficientemente elevado para incentivar os dirigentes subnacionais a melhorarem seus resultados em educação.** A recompensa para os governos municipais deve corresponder a uma parcela significativa de seu orçamento anual. É fundamental garantir que esses recursos extras não estejam vinculados a gastos com a educação, de modo a gerar incentivos mais fortes para os prefeitos, e não apenas para as secretarias de educação.
- 2. Recompensar resultados ao invés de indicadores de produto, selecionando indicadores claros e definindo fórmulas transparentes.** A fórmula do índice deve ser simples e explicitamente voltada para os objetivos do financiamento por resultados, comunicando claramente quais aspectos contribuem mais para o alcance dos resultados.
- 3. Definir pesos certos para os indicadores de nível e de evolução.** Embora os indicadores de nível incentivem os governos locais que conseguem manter um bom desempenho, os indicadores de evolução devem ter pesos altos o suficiente para garantir que a competição seja dinâmica e gerar incentivos eficazes para todos os concorrentes - principalmente para aqueles que começam no nível mais baixo e cuja evolução é, potencialmente, mais rápida.
- 4. Identificar os governos municipais ganhadores e perdedores no novo mecanismo para comunicar melhor os objetivos das políticas.** Os governos locais que sofrem perdas iniciais em função da mudança dos critérios são incentivadas pela possibilidade de reverter parte das perdas nos anos seguintes. Da mesma forma, os novos vencedores receberão mais dinheiro e aumentarão seu prestígio e capital político devido a seus resultados educacionais. Existem incentivos nas duas situações e eles devem ser bem comunicados para reunir o apoio político e social ao novo mecanismo.
- 5. Controlar comportamentos adversos.** Os gestores municipais podem tentar tirar proveito da assimetria de informações entre os governos municipais e central para

manipular o mecanismo. A fórmula deve mitigar possíveis comportamentos adversos para desincentivar estes comportamentos.

CRONOLOGIA

Seria um erro esperar “o momento perfeito” para adotar um mecanismo de incentivos. Oportunidades iguais para todos os governos municipais é algo muito importante, mas no mundo real essa é uma questão que precisa ser melhorada juntamente com a implementação do programa, em vez de ser considerada pré-condição para a implementação.

SIMULAÇÕES

É essencial simular as mudanças nos municípios em termos de recursos transferidos, considerando diversos cenários. Uma vez elaborada a primeira versão da regra, é importante simular seu impacto nos repasses aos municípios, com o intuito de calibrar a decisão na versão final da regra. A análise envolve a identificação de quanto cada município ganharia ou perderia em diversos cenários com resultados educacionais diferentes nos municípios.

4.2. IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

O governo central deve ter um forte compromisso com a transparência e deixar clara a metodologia dos cálculos do mecanismo de incentivo da política. É importante que os governos locais tenham o direito de questionar as medições dos indicadores e o governo central deve se comprometer em responder às questões levantadas.⁸

O governo central também tem o importante papel de comunicar o mecanismo de incentivo aos entes subnacionais e à sociedade e de convencê-los de que a proposta é relevante, oportuna, justa e equitativa. Mudanças nos critérios de distribuição de recursos podem causar a perda permanente de recursos em alguns municípios, que só poderão ser recuperados, parcialmente, por meio da competição. Além disso, a competição focada em resultados de aprendizagem exige mudanças profundas na gestão das escolas e na composição dos insumos educacionais em nível municipal, o que envolve interesses diversos. Esses fatores podem gerar oposição por parte dos prefeitos e dos principais atores envolvidos no setor da educação. A comunicação com a sociedade civil pode ensejar o controle social das políticas educacionais nas esferas subnacionais, algo que é bastante desejável.

8 No contexto da cota-parte do ICMS no Brasil, o governo central deve ser interpretado como o governo estadual e os governos locais como governos municipais.



ASSISTÊNCIA TÉCNICA PEDAGÓGICA E DE GESTÃO

É importante que o governo central ofereça assistência técnica para desenvolver a capacidade de desempenho educacional. No Brasil, os governos municipais possuem autonomia administrativa em relação ao ensino fundamental e são livres para adotar suas próprias políticas educacionais e diretrizes de gestão escolar. Essa autonomia possibilita o uso de um regime de metas, visto que os governos locais são livres para usar todas as ferramentas de política à sua disposição para atingir o resultado almejado. É importante, no entanto, que essa descentralização na oferta do ensino seja fortalecida por assistência técnica prestada pelo governo central aos governos locais. No caso do Brasil, a assistência técnica ocorre de uma forma mais plena no âmbito de um regime de colaboração estado-município.⁹

COMPARTILHAMENTO DE BOAS PRÁTICAS

Também é importante que o governo central desempenhe um papel de “facilitador de boas práticas.” À medida que o mecanismo de incentivo é implementado ao longo dos anos, o governo central tem o papel importante de identificar as boas práticas dos governos municipais e divulgá-las aos demais.

CONTINUIDADE DA POLÍTICA

A capacidade da política de financiamento por resultados de melhorar os resultados da educação de forma contínua também depende de outros esforços do governo central.

- Definir a base jurídica do mecanismo de incentivo;
- Garantir a disponibilidade constante de recursos ao longo dos anos;
- Adaptar a regra de incentivo à evolução dos resultados, visando garantir o engajamento das partes;
- Proporcionar as condições financeiras e técnicas para manter o sistema de M&A em operação;
- Comunicar constantemente os resultados à sociedade, com responsabilização baseada em resultados.

9 Para mais informações sobre o componente de assistência técnica, ver Alves, Cardoso, Loureiro, Cruz e Assunção. *Implementando um Sistema de Assistência Técnica para os Governos Subnacionais Melhorarem os Resultados da Educação: Um Guia de Implementação Inspirado no Caso do Ceará, Brasil*, Banco Mundial, 2020.



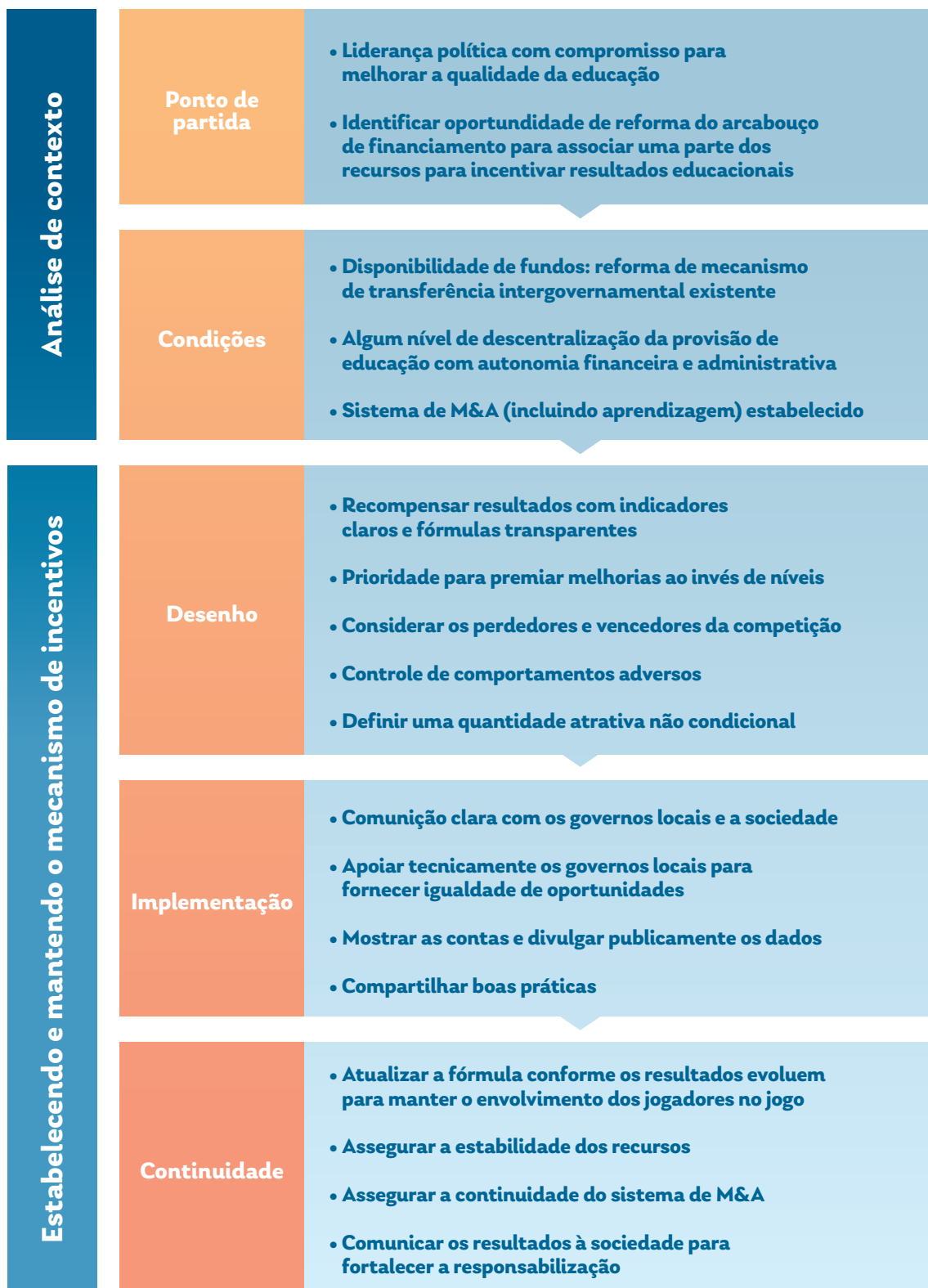



FIGURA 8 —
 Estrutura para a elaboração e implementação de mecanismo de incentivo inspirado na experiência do Ceará

● 01 • 02 • 03 • 04 • 05 —————



**CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS
PARA A IMPLEMENTAÇÃO
DE MECANISMOS
DE FINANCIAMENTO
BASEADOS EM RESULTADOS
EDUCACIONAIS**

5 — CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE MECANISMOS DE FINANCIAMENTO BASEADOS EM RESULTADOS EDUCACIONAIS

Existe um alto nível de complementaridade entre os incentivos financeiros e a assistência técnica. Criar incentivos bem desenhados para melhorar os resultados da educação sem apoio técnico pode até melhorar a média do desempenho educacional, mas alguns municípios podem acabar desanimados e ficar para trás, com impactos negativos sobre a equidade e minando os benefícios gerais da política. Por outro lado, oferecer apoio técnico de alta qualidade sem fortes incentivos à melhoria pode gerar alguns ganhos, principalmente para os municípios com baixa capacidade e baixos resultados educacionais. No entanto, para os municípios que estão se saindo um pouco melhor, o envolvimento com as equipes de assistência técnica pode ser limitado ou nem mesmo acontecer. Assim, o governo que pretenda replicar e adaptar o modelo educacional do Ceará deve dar o mesmo nível de importância para incentivos bem desenhados e uma sólida estratégia de apoio técnico. Proporcionar um cenário onde todos os governos municipais possam competir em pé de igualdade é fundamental para motivar a evolução dos resultados educacionais.

Um elemento fundamental do mecanismo de financiamento por resultados na educação é o uso de transferências gerais não vinculadas à educação e os incentivos para usá-las para melhorar a educação. Em geral, os sistemas educacionais não dispõem de verbas que já não estejam sendo utilizadas. Portanto, é difícil realocar recursos volumosos sem afetar o funcionamento diário das escolas. Por essa razão, um mecanismo significativo baseado em resultados para o setor da educação pode usar transferências de uso geral com incentivos para melhorar a educação. Ao manter a natureza geral das transferências, os governos se reservam o poder de oferecer incentivos associados à melhoria dos resultados educacionais para os líderes de todo o governo, não apenas para o secretário de educação.

Estabelecer e gerenciar um mecanismo eficaz de financiamento por resultados requer uma equipe capaz. A liderança política é um aspecto essencial, mas os líderes políticos não podem fazer visitas mensais a todas as escolas ou definir metas detalhadas com todos os municípios. Parte da liderança política inclui o desenvolvimento de uma estrutura administrativa qualificada para gerir o programa. Isso inclui profissionais das áreas de economia e finanças para planejar o financiamento por resultados de modo a evitar comportamentos indesejados, além de profissionais da educação para oferecerem amplo suporte técnico.

Uma reforma do mecanismo de transferências para entidades subnacionais para torná-lo baseado em resultados exige a sólida adesão das pastas de fazenda e/ou planejamento e, em última análise, do chefe do Executivo. A criação de um modelo de financiamento da educação com base em resultados exige a reforma das transferências gerais para os governos subnacionais, então os ministros da Educação que desejem implementar reformas precisam construir um diálogo sólido não apenas com as comunidades educacionais, mas também com os colegas responsáveis pelas pastas de Fazenda e Planejamento e, em última análise, com o Chefe do Governo.¹⁰

10 Com base em: Loureiro, Cruz, Lautharte e Evans. O Ceará é um Modelo para Reduzir a Pobreza de Aprendizagem, Banco Mundial, 2020. <http://documents.worldbank.org/curated/pt/200981594196175640/The-State-of-Ceara-in-Brazil-is-a-Role-Model-for-Reducing-Learning-Poverty>

● 01 • 02 • 03 • 04 • 05 —————

●

●

●

●

●

ANEXO 1: AS FÓRMULAS DO FINANCIAMENTO POR RESULTADOS DO CEARÁ

ANEXO 1: AS FÓRMULAS DO FINANCIAMENTO

POR RESULTADOS DO CEARÁ

Esta seção traz mais detalhes sobre as fórmulas utilizadas no mecanismo de financiamento por resultados no Ceará. Conforme explicado na Seção 3, das transferências do ICMS aos municípios, um quarto é feito de acordo com os resultados em educação, saúde e meio ambiente, com os seguintes pesos:

$$Quota_m^{RBF} = 0.18 \cdot EQI_m + 0.05 \cdot HQI_m + 0.02 \cdot EI_m$$

Sendo que $Quota_m^{RBF}$ é a cota de cada município m ; EQI é o índice de qualidade da educação; HQI é o índice de qualidade da saúde e EI é o índice ambiental, conforme definidos abaixo.

O índice ambiental, EI , é a soma ponderada de variáveis *dummy* que indicam se o município possui um sistema de gestão de resíduos sólidos em operação. .

O HQI é uma média simples dos níveis e evoluções da taxa de mortalidade infantil (IMR). Após definir a distância da IMR em relação a 100 como $DMR_m = 100 - IMR_m$, HQI_m é definido como:

$$HQI_m = 0.5 \cdot \frac{DMR_m}{\sum_m DMR_m} + 0.5 \cdot \frac{\Delta DMR_m^N}{\sum_m \Delta DMR_m^N}$$

$$\text{com } \Delta DMR_m^N = \frac{\Delta DMR_m - \Delta DMR_{min}}{\Delta DMR_{max} - \Delta DMR_{min}} .$$

O Índice de Qualidade da Educação (IQE) de um município em determinado ano é a soma ponderada do índice de qualidade da alfabetização (IQ_{k2}), o índice de qualidade da aprendizagem nos primeiros anos do ensino fundamental (IQ_{k5}), e do índice da taxa de aprovação (IA)

$$IQE = w_{k2} \cdot IQ_{k2} + w_{k5} \cdot IQ_{k5} + w_A \cdot IA$$

e os w s são os pesos dos componentes.



O índice de qualidade da aprendizagem nos primeiros anos do ensino fundamental (IQ_{k5}) é a média dos índices de aprendizagem de matemática e de português. Os índices de qualidade da aprendizagem (matemática ou português) e da alfabetização consideram os níveis e a evolução da aprendizagem (ou alfabetização) dos alunos como proporção do desempenho do estado como um todo, ou seja:

$$IQ = w_L \cdot \frac{L'}{\Sigma L'} + w_{\Delta L} \cdot \frac{\Delta L'}{\Sigma \Delta L'}$$

Sendo que L' é o indicador de aprendizagem (ou alfabetização) normalizado pela escala, $\Delta L'$ é a mudança em L' normalizada pela escala, $\Sigma L'$ e $\Sigma \Delta L'$ são a soma do L' e do $\Delta L'$, de todos os municípios e w_L e $w_{\Delta L}$ são os pesos dos subcomponentes *nível de aprendizagem e evolução de aprendizagem*.¹¹

O indicador de aprendizagem (ou alfabetização), L , é a pontuação média dos alunos na Prova Estadual anual, \bar{S} , ajustada pela proporção de alunos matriculados que fizeram a prova, P , e por uma medida da igualdade na aprendizagem, E , ou seja:

$$L = \bar{S} \cdot P \cdot E$$

Na versão original do Índice, a medida da igualdade de aprendizagem era o recíproco de meio desvio padrão das notas da avaliação de aprendizagem, $=1/(0.5\sigma_s)$. Este componente mudou para uma fórmula de produto ponderado que combina as proporções de alunos em diferentes níveis de aprendizagem / alfabetização.¹²

Finalmente, o índice de taxa de aprovação é expresso por $IA = \frac{A}{\Sigma A}$, sendo que A é a taxa de aprovação média de $k1$ a $k5$.

$$L' = \frac{L - L_{min}}{L_{max} - L_{min}}$$

11 Para determinado indicador L , o indicador normalizado pela escala é expresso por $L' = \frac{L - L_{min}}{L_{max} - L_{min}}$. Na versão original, L_{max} foi o L máximo entre os municípios brasileiros na Prova Brasil de 2005 - ou seja, 15 (quinze) - L_{min} foi o valor mínimo possível de L , ou seja, 0 (zero).

12 Após a edição de novo decreto, no final de 2011. Para o indicador de alfabetização, $E = (1 - s_1)^3 \cdot (1 - s_2)^1 \cdot (1 + s_3)^2$, sendo que, s_1, s_2 e s_3 são as proporções de alunos do 2o ano nas situações de “sem alfabetização”, “alfabetização incompleta” e “alfabetização desejável”, respectivamente. Para o indicador da aprendizagem nos primeiros anos do ensino fundamental, $E = (1 - s_1)^2 \cdot (1 - s_2)^2$, sendo que s_1 e s_2 são as proporções de alunos do 5o ano com “aprendizagem muito severa” e “aprendizagem adequada”, respectivamente..



A LÓGICA POR TRÁS DA FÓRMULA DO ÍNDICE DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO (IQE)

A fórmula do índice é simples, clara e se concentra explicitamente no objetivo do financiamento por resultados: melhorar os resultados de alfabetização e aprendizagem. Os gestores encarregados da educação podem discernir facilmente quais componentes da fórmula mais contribuíram para os valores dos índices municipais, que são informações essenciais para a formulação de intervenções específicas.

O índice incentiva a evolução contínua de todos os participantes, promovendo um cenário justo de competição. Ao considerar tanto os níveis quanto a evolução dos resultados de aprendizagem e de alfabetização, o índice incentiva todos os concorrentes a melhorar continuamente os seus resultados e incentiva os que já se estão a sair bem a manterem o bom desempenho. Dar maior peso aos componentes de evolução potencializa o engajamento dos municípios na cauda inferior da distribuição dos resultados, onde o progresso pode ser mais rápido, e torna a competição mais dinâmica. O desenho do índice sinaliza a todos os participantes que eles têm o potencial de melhorar seus resultados se envidarem mais esforços.

O IQE incorpora mecanismos de controle implícitos e explícitos de comportamentos indesejáveis e riscos morais. Os gestores encarregados da educação podem tirar proveito da assimetria de informações inerente à sua condição de agentes-principais para manipular o mecanismo. A fórmula aborda os comportamentos tipicamente usados para exagerar os resultados de aprendizagem, como lançar mão da reprovação para evitar que alunos de baixo desempenho sejam avaliados ou desestimular os alunos com dificuldades de fazer a prova. O desenho do índice também desestimula os gestores de concentrarem esforços e recursos em escolas ou grupos de alunos seletos e deixarem para trás os que estão com dificuldades, como forma de aumentar a nota média.

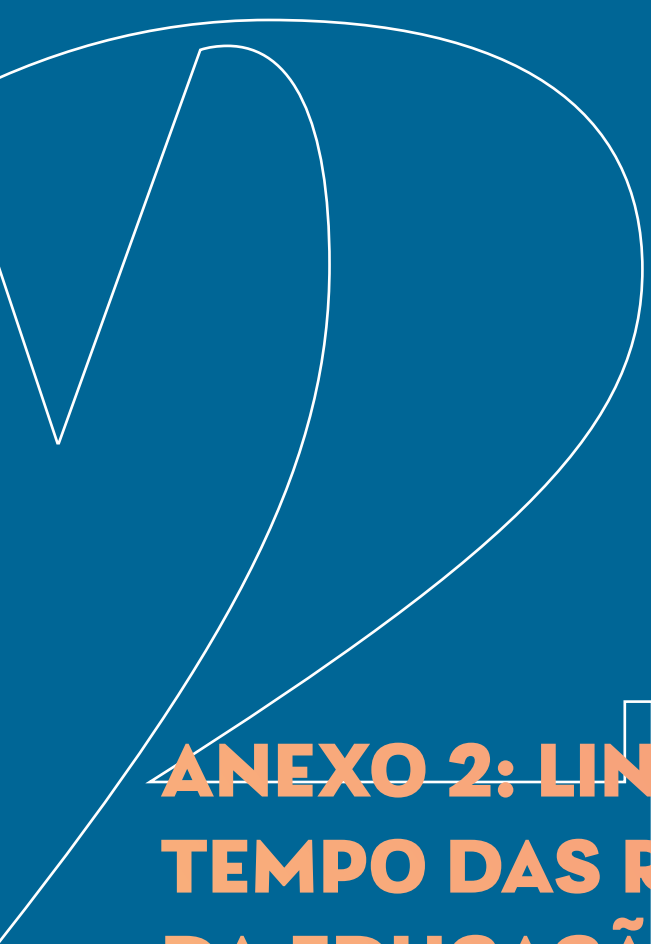
O índice também incentiva os sistemas escolares a aumentarem sua eficiência interna e a se engajarem ativamente com o Sistema de Avaliação do Estado.

TABELA A1 —
A lógica por trás dos componentes do IQE

Componente / Subcomponente	Induz...	Penaliza...
Nível de aprendizagem (L')	A manutenção dos bons resultados dos alunos com bom desempenho	O aumento das taxas de aprovação de alunos que não têm problemas de aprendizagem
Avanço na Aprendizagem ($\Delta L'$)	A evolução contínua dos resultados de aprendizagem	A estagnação dos resultados de aprendizagem
Medida de igualdade na aprendizagem (E)	A redução da desigualdade entre alunos e entre escolas	A concentração dos esforços e recursos em escolas ou alunos seletos, deixando para trás os que têm dificuldades
Taxas de aprovação (A)	O aumento da eficiência interna do sistema escolar	O uso da reprovação para evitar que os alunos com baixo desempenho sejam avaliados na prova
Parcela de alunos que fazem a prova (P)	O engajamento ativo no Sistema de Avaliação do Estado	Evitar que os alunos com dificuldades façam a prova

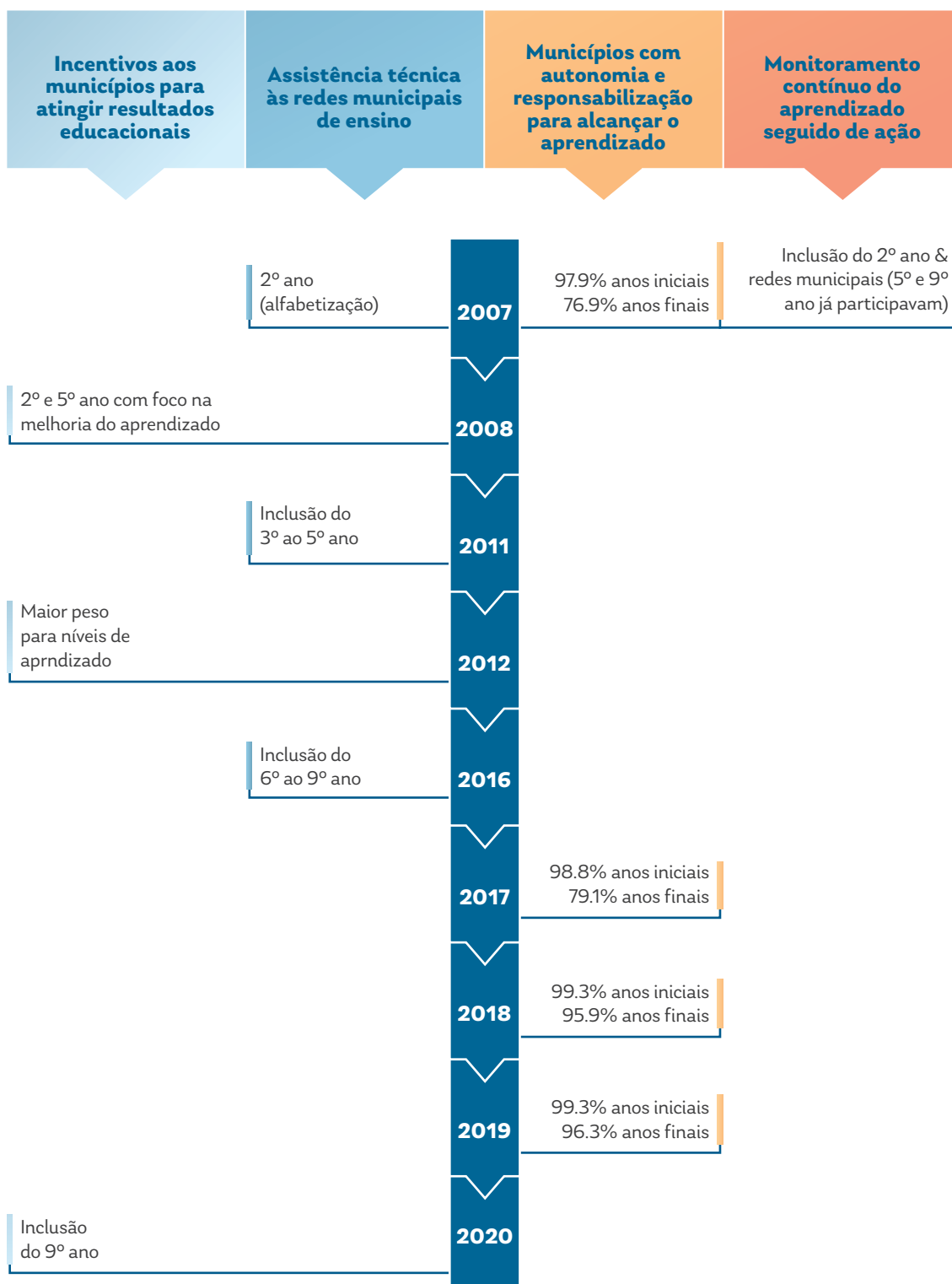


● 01 • 02 • 03 • 04 • 05 —————



**ANEXO 2: LINHA DO
TEMPO DAS REFORMAS
DA EDUCAÇÃO NO CEARÁ**

ANEXO 2: LINHA DO TEMPO DAS REFORMAS DA EDUCAÇÃO NO CEARÁ



SOBRE OS AUTORES

ANDRE LOUREIRO é economista sênior da Prática de Educação do Banco Mundial. É Ph.D. em Economia pela Universidade de Edimburgo, Reino Unido, e é Bacharel e Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará.

LOUISEE CRUZ é consultora da Prática de Educação do Banco Mundial. Possui um duplo mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano pela Universidade de Maastricht e pela Universidade das Nações Unidas, e um bacharelado em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo.

MARCOS HOLANDA é professor de Economia na Universidade Federal do Ceará, ex-presidente do Banco do Nordeste e ex-diretor geral do IPECE (Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará). É Ph.D. em Economia pela Universidade de Illinois, e Mestre em Economia pela FGV-EPGE.

MARCELO PONTE BARBOSA é professor da Universidade Federal do Ceará (UFC), pesquisador e consultor em políticas públicas. É PhD em Economia e Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Também foi Diretor de Estudos Econômicos do IPECE (Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará).

Complementando um Mecanismo de Incentivos para os Governos Municipais Melhorarem os Resultados da Educação



WORLD BANK GROUP