

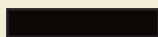
Karla de Oliveira Santos
Wellyngton Chaves Monteiro da Silva
(Org.)

Políticas de alocação de recursos públicos



Karla de Oliveira Santos
Wellyngton Chaves Monteiro da Silva
(Org.)

POLÍTICAS DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS



Arapiraca/AL
2025



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE ALAGOAS

Reitor: Odilon Máximo de Moraes

Vice-Reitor: Anderson de Almeida Barros

Diretor da Eduneal: Renildo Ribeiro-de-Siqueira

CONSELHO EDITORIAL DA EDUNEAL

Presidente: Renildo Ribeiro-de-Siqueira

Titulares

Professores:

José Lidemberg de Sousa Lopes

João Ferreira da Silva Neto

Luciano Henrique Gonçalves da Silva

Natan Messias de Almeida

Maria Francisca Oliveira Santos

Márcia Janaina Lima de Souza - Sistema de Bibliotecas (SIBI)

Suplentes

José Adelson Lopes Peixoto

Edel Guilherme Silva Pontes

Maryny Dyellen Barbosa Alves Brandão

Ariane Loudemila Silva de Albuquerque

Ahiranie Sales dos Santos Manzoni

Elisângela Dias de Carvalho Marques - Sistema de Bibliotecas (SIBI)

Planejamento do Projeto gráfico e diagramação

Mariana Lessa de Santana

Capa

Marseille Evelyn de Santana (Montagem)

Karla de Oliveira Santos | Wellyngton Chaves Monteiro da Silva (idealizadores)

Revisão

Eleusa Maria Passos Tenório

Catálogo na Fonte

P769 Políticas de alocação de recursos públicos / Karla de Oliveira Santos, Wellyngton Chaves Monteiro da Silva (Org.). – Arapiraca : Eduneal, 2025.
256 p. il.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-6061-048-4.

1. Políticas públicas - Educação. 2. Recursos públicos - alocação. 3. Indicadores educacionais. I. Santos, Karla de Oliveira, org. II. Silva, Wellyngton Chaves Monteiro da, org.

CDU: 37.014.5

Elaborada por Fernanda Lins de Lima – CRB – 4/1717

Direitos desta edição reservados à
Eduneal- Editora da Universidade Estadual de Alagoas

Editora filiada à

Associação Brasileira
das Editoras Universitárias



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO _____ 9

Karla de Oliveira Santos

Wellyngton Chaves Monteiro da Silva

PREFÁCIO _____ 13

Inalda Maria dos Santos

CAPÍTULO 1 - PLANEJAMENTO NACIONAL DA EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS _____ 19

Líbia Maria Serpa Aquino

Nalú Farenzena

CAPÍTULO 2 - AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O DIREITO À EDUCAÇÃO _____ 47

Givanildo da Silva

Alessandra de Moura Mendonça

Vinícius André da Silva Santos

CAPÍTULO 3 - AS AVALIAÇÕES EXTERNAS E OS MECANISMOS DE BONIFICAÇÃO POR RESULTADOS EDUCACIONAIS NO ESTADO DE ALAGOAS _____ 75

Karla de Oliveira Santos

Cristina Maria da Silva Torquato

Vitória Gomes Silva

Érica Dias Lima



**CAPÍTULO 4 - O IQEAL COMO INSTRUMENTO
DE REPARTIÇÃO DE ICMS ENTRE OS
MUNICÍPIOS ALAGOANOS _____ 101**

Wellyngton Chaves Monteiro da Silva

Eduardo Henrique Dantas Lira

João André Goes Ferreira Barbosa

**CAPÍTULO 5 - ALOCAÇÃO DE RECURSOS POR
RESULTADOS EDUCACIONAIS: REFLEXÕES
PRELIMINARES SOBRE O CASO DO CEARÁ _____ 123**

Regina Maria Duarte Scherer

Cristiane Regina Dourado Compagnoni

Rodrigo Meleu das Neves

Nilson Fabiano Alves Félix

**CAPÍTULO 6 - O ICMS EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE
DO SUL: ESTUDO DA FORMULAÇÃO E DA
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA _____ 145**

Diego Dartagnan da Silva Tormes

Giselda Siqueira da Silva Schneider

Pedro da Silva Silveira

Diego Lutz

**CAPÍTULO 7 - NEOLIBERALISMO, NOVA GESTÃO
PÚBLICA, ICMS-EDUCACIONAL E LÓGICAS PRIVADAS
NA DEFINIÇÃO DE INDICADORES EDUCACIONAIS _____ 171**

Marilda de Oliveira Costa

Adriana Rodrigues dos Santos Brito

Giselda Siqueira da Silva Schneider

CAPÍTULO 8 - GESTÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DO FUNDEB PERMANENTE: CONCEPÇÕES EM DISPUTA __ 195

Dalva Valente Guimarães Gutierrez

Débora Alves Feitosa

CAPÍTULO 9 - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB NA MODALIDADE VAAR: ESTUDO DE CASO __ 219

Adriana Rodrigues dos Santos Brito

Dalva Valente Guimarães Gutierrez

Débora Alves Feitosa

Luan Thauã Costa Vasconcelos

Lucia Medeiros de Andrade

Maria Luiza Rodrigues Flores

Marilda de Oliveira Costa

Melina Mörschbacher

Micaela Passerino Gluz

Nalú Farenzena

Nara Rosane Centeno Caldeira

Rosa Maria Mosna

SOBRE OS AUTORES E AUTORAS _____ 241

APRESENTAÇÃO

Esta obra é resultado de uma ampla pesquisa com a colaboração de diversos pesquisadores e pesquisadoras em torno da temática. Surge no contexto de um projeto guarda-chuva que envolve algumas IES brasileiras, sob coordenação de pesquisadores da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O projeto surgiu diante da necessidade de se compreender e estudar os mecanismos adotados por políticas na alocação de recursos públicos por resultados educacionais, resultados estes compreendidos no sentido estrito de desempenho de redes de ensino e de escolas públicas apurado por intermédio de indicadores educacionais tais como níveis de aprendizagem dos estudantes em avaliações de larga escala, rendimento escolar e cobertura educacional.

O intuito é contemplar estudos de caso a serem desenvolvidos por meio de referências teórico-metodológicas comuns de análise de políticas públicas, guardadas as particularidades exigidas pelos diferentes casos. E são os desdobramentos desses estudos que vão materializar os capítulos que permeiam a obra. Devido à grande diversidade de pesquisadores e pesquisadoras de diversas instituições,

as reuniões remotas foram a alternativa que viabilizou os encontros periódicos com todos os envolvidos nas pesquisas dos casos em estudo. Desses encontros ocorreram o aprofundamento das pesquisas com trocas de experiências, resultando em informações valiosas que pretendem associar políticas de gestão e de financiamento da educação e curriculares, com o aporte de ferramentas de análise de políticas públicas.

O projeto foi submetido e aprovado em edital universal do CNPq, em novembro de 2023, para aporte financeiro para a pesquisa. Do plano de execução desses recursos, parte foi destinada à realização do **Seminário de Políticas Educacionais: debatendo práticas e experiências**, no início de setembro de 2024, no Campus da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), em Maceió. O evento foi organizado pela equipe da UNEAL, em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), reunindo pesquisadores e pesquisadoras das outras instituições envolvidas no projeto, como a Universidade Federal do Pará (UFPA), a Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB) e a Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT). O tema central do seminário foi “Políticas de Alocação de Recursos Públicos por Resultados Educacionais”. Os trabalhos apresentados e discutidos resultaram nos capítulos que compõem a presente obra.

Importante observar que a temática foi escolhida para o projeto pela presença da política de alocação de recursos na educação pública, bem como pela necessidade de estudá-la, e de fazê-lo de forma crítica. Assim é que a



temática é discutida no contexto de cada local e de cada objeto, envolvendo questões que abordam as políticas de avaliação externa, mecanismos de bonificação, de repartição do ICMS-educação e gerencialismo, tudo articulado com as políticas de alocação de recursos públicos por resultados educacionais.

Maceió, dezembro de 2024.

Dr.^a Karla de Oliveira Santos

Dr. Wellyngton Chaves Monteiro da Silva

(Organizadores)





PREFÁCIO

A proposta de discussão da obra “*Políticas de alocação de recursos públicos*”, organizada pelos professores Karla de Oliveira Santos e Wellyngton Chaves Monteiro da Silva é atual e pertinente, uma vez que há uma sintonia dos temas abordados em cada capítulo, contendo resultados de pesquisas e reflexões sobre o ICMS-Educação e as políticas de resultados educacionais.

Ressaltamos a riqueza das produções no contexto educacional e da articulação da pesquisa em rede que agrega pesquisadores de várias localidades do Brasil, enriquecendo as análises e particularidades de cada município/estado investigado.

Consideramos que a proposta da obra traz valor à temática apresentada e contribui na formação de professores, estudantes e pessoas interessadas na literatura, de modo especial, na disseminação de obras, autores e pesquisas sobre a alocação de recursos públicos para a educação.

A dimensão do financiamento constitui um dos aspectos imprescindíveis para se analisar a educação como política pública, atentando para a cadeia de relações representadas pelas decisões sobre a alocação de recursos e dos respectivos gastos, que se pode apreender elementos signifi-



cativos sobre a natureza dos objetivos e metas estabelecidos e sobre as prioridades traçadas para a política educacional.

As políticas de avaliação externa vêm se constituindo numa preocupação de estudiosos, tendo em vista o alcance que os resultados impactam na educação pública, tendo como consequência a classificação dos alunos, ranqueamento entre as escolas e a busca desenfreada por atingir os indicadores educacionais.

Neste contexto, situam-se os estudos e pesquisas socializados na obra *“Políticas de alocação de recursos públicos”*, que de forma breve, apresentamos a seguir.

O capítulo *“Planejamento nacional da educação e políticas públicas”*, autoria de Líbia Maria Serpa Aquino e Nalú Farenzena, numa perspectiva histórica do planejamento educacional, buscou analisar o processo de elaboração do PNE 2014-2024, considerando as proposições (metas não cumpridas) e desafios na efetivação do direito à educação.

O capítulo sobre *“As políticas de avaliação e suas implicações para o direito à educação”*, autoria de Givanildo da Silva, Alessandra de Moura Mendonça e Vinícius André da Silva Santos, desenvolve a partir de uma revisão sistemática da literatura, o levantamento das produções acadêmicas sobre as políticas de avaliação da educação básica no Programa de Pós-graduação em Educação na Universidade Federal de Alagoas no período 2014–2024.

A discussão sobre *“As avaliações externas e os mecanismos de bonificação por resultados educacionais no Estado de Alagoas”*, autoria de Karla de Oliveira Santos, Cristina



Maria da Silva Torquato, Vitória Gomes Silva e Érica Dias Lima, chega à constatação de que o estado de Alagoas por meio de um aparato legal vem legitimando a bonificação por resultados e responsabilizando escolas e municípios pelo alcance ou não das metas educacionais.

A discussão sobre “*O IQEAL como instrumento de repartição do ICMS entre os municípios alagoanos*”, autoria de Wellyngton Chaves Monteiro da Silva, Eduardo Henrique Dantas Lira e João André Goes Ferreira Barbosa, aborda um estudo sobre a utilização do ICMS e do IQEAL (Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas) como ferramenta de política pública de incentivo em que quanto mais os municípios priorizarem os investimentos na educação, maior será a parcela do ICMS recebido pelo município com o objetivo da melhoria dos indicadores educacionais.

Continuando esse debate, apresentamos o capítulo “*Alocação de recursos por resultados educacionais: reflexões preliminares sobre o caso do Ceará*”, autoria de Regina Maria Duarte Scherer, Cristiane Regina Dourado Compagnoni, Rodrigo Meleu das Neves e Nilson Fabiano Alves Félix, que por meio de uma pesquisa documental e bibliográfica analisou as formas de repasse do ICMS nos municípios cearense, considerando o IQE (Índice de Desempenho Educacional) como referência de resultados de avaliação na definição de alocação de recursos para a educação pública.

O capítulo intitulado “*ICMS Educação no Rio Grande do Sul: estudo da formulação e da implementação da política*”, autoria de Diego Dartagnan da Silva Tormes, Giselda Siqueira da Silva Schneider, Pedro da Silva Silveira e Diego



Lutz, desenvolve uma pesquisa documental que objetiva identificar quais atores e/ou instituições influenciaram, durante a tramitação na Assembleia Legislativa, a construção da política de distribuição de recursos públicos para a educação dos municípios do Rio Grande do Sul, implementada pela Lei n.º 15.766/2021, que alterou a repartição da cota do ICMS.

A discussão sobre o “*Neoliberalismo, nova gestão pública, ICMS-educacional e lógicas privadas na definição de indicadores educacionais*”, autoria de Marilda de Oliveira Costa, Adriana Rodrigues dos Santos Brito e Giselda Siqueira da Silva Schneider, trata de uma pesquisa documental cujo propósito é identificar os atores privados envolvidos na definição de indicadores educacionais, em especial os que compõem o Índice Municipal de Qualidade da Educação (IMQE) e demais variáveis para distribuição da cota-parte do ICMS Educação no estado do Mato Grosso/MT.

O capítulo sobre “*Gestão escolar no contexto do FUNDEB Permanente: concepções em disputa*”, autoria de Dalva Valente Guimarães Gutierrez e Débora Alves Feitosa, busca, por meio de uma pesquisa documental, identificar as capitais brasileiras que criaram ou adaptaram suas leis municipais ao dispositivo da Lei n.º 14.113/2020, bem como analisa os critérios de escolha do diretor escolar.

E fechando a obra, temos o capítulo “*Complementação da União ao FUNDEB na VAAR: estudo de caso*”, autoria de Adriana Rodrigues dos Santos Brito, Dalva Valente Guimarães Gutierrez, Débora Alves Feitosa, Luan Thauã Costa Vasconcelos, Lucia Medeiros de Andrade, Maria



Luiza Rodrigues Flores, Marilda de Oliveira Costa, Melina Mörschbacher, Micaela da Rosa Passerino Gluz, Nalú Farenzena, Nara Rosane Centeno e Caldeira Rosa Maria Mosna. Objetivou apresentar resultados parciais do grupo de estudo sobre a Complementação da União COUN – VAAR (Valor Aluno Ano Redução de Desigualdades) no projeto de pesquisa intitulado “Políticas e alocação de recursos públicos por resultados educacionais”.

Diante do exposto, convidamos estudantes, professores, gestores, pesquisadores e pessoas interessadas na temática abordada na obra “*Políticas de alocação de recursos públicos*”, a conhecer as diversas realidades investigadas e os desdobramentos do ICMS na educação e das políticas de indução de resultados educacionais.

Maceió, 15 de dezembro de 2024.

Prof.^a Dr.^a Inalda Maria dos Santos
Centro de Educação/PPGE
Universidade Federal de Alagoas





CAPÍTULO 1

PLANEJAMENTO NACIONAL DA EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

*Líbia Maria Serpa Aquino
Nalú Farenzena*

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo traça uma trajetória sucinta do planejamento da educação desde a década de 1930 e chega ao Plano Nacional de Educação 2014–2024, às proposições da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2024, com vistas à formulação do PNE 2024–2034, e aos objetivos do Projeto de Lei (PL) n.º 2.614/2024, cuja ementa diz respeito à aprovação do PNE que sucederá ao atual. Alguns elementos do contexto político do período são evocados, pois esse contexto circunscreve possibilidades e limites da efetivação ou delineamento de metas, estratégias e objetivos.

O enfoque teórico-metodológico utilizado foi a análise de políticas públicas, por meio da qual são destacados interesses, instituições e ideias presentes na trajetória do planejamento nacional da educação; foi utilizada a análise documental no que concerne à legislação e documentos de conferências nacionais de educação.



Nosso ponto de partida é a década de 1930, quando o planejamento foi demandado no bojo da concepção de uma organização mais racional do sistema educacional, na perspectiva de garantia da educação elementar para todos. Nos períodos autoritários — Estado Novo e ditadura civil-militar de 1964 a 1985 —, o planejamento assumiu contornos tecnocráticos e, no interregno democrático de 1946 a 1963, centrou-se em aspectos do financiamento da educação pelo governo federal.

Em relação aos anos mais recentes, é de destacar a atuação intensa e propositiva de entidades progressistas da sociedade civil na formulação de propostas para o primeiro PNE a ser elaborado em lei e no marco das determinações da Constituição da República de 1988, propostas estas plasmadas em projeto de lei que disputou conteúdos com o outro projeto, do Poder Executivo. Já a proposição do PNE 2014–2024 (Lei n.º 13.005/2014) seguiu um caminho de participação social apoiada pelo Poder Público, pois foi antecedida pela Conae de 2010 e ocorreu também a Conae 2014, com significativa participação da sociedade civil em todo o país, além de atores da sociedade política. Após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, a participação social institucionalizada para o acompanhamento e monitoramento do PNE foi duramente comprometida e vem sendo restabelecida desde 2023, no Governo Lula da Silva, o que é simbolizado pela realização da Conae 2024, antecedida de conferências municipais e estaduais ao longo de 2023. Também foi protocolado na Câmara dos Deputados, em junho de 2024, o PL n.º 2.614/2024, uma ini-



ciativa do Poder Executivo Federal cuja ementa é “Aprova o Plano Nacional de Educação 2024–2034”.

Conteúdos do planejamento nacional da educação mais recente são concebidos no texto como a principal agenda da política educacional do país para a efetivação mais plena do direito à educação. O recorte do texto, contudo, recai na descrição de processos de formulação dos planos ou propostas de planos, mais do que em metas e objetivos propugnados ou na sua implementação.

2 TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO NACIONAL DA EDUCAÇÃO: DE 1930 ATÉ A FORMULAÇÃO DO PNE 2014–2024¹

Na segunda metade do século XX, Dermeval Saviani já destacava as diferentes racionalidades existentes nas muitas tentativas de elaboração e de implementação de um Plano Nacional de Educação. Vejamos, nos quadros abaixo, as tentativas feitas nos últimos 80 anos em nosso país, seguindo as exposições de Saviani (1998) e Azanha (1998).



Quadro 1 – Objetos ou intencionalidades do planejamento nacional da educação no Brasil

Ano/ Período	Objeto do Planejamento Nacional da Educação	Autores/ Proponentes
1932	Introdução da racionalidade científica	Escolanovistas
1937	Controle político-ideológico	Governo Vargas — Estado Novo
1961	Instrumento de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino	Lei n.º 4.024/1961 — Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)
1964	Racionalidade tecnocrática na educação	Ditadura civil-militar
1986	Racionalidade democrática	Governo Sarney
1990	Racionalidade financeira	Governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso

Fonte: elaboração das autoras, a partir de Saviani (1998).



Quadro 2 – Planos de educação de âmbito nacional no Brasil



Ano/ Período	Plano	Observações
1962	1º Plano Nacional de Educação	Elaborado, tendo por referência a LDB 4.024/61 (art. 92), pelo Conselho Federal de Educação; restringia-se a plano de aplicação de recursos dos fundos de ensino de parte dos recursos federais da educação; sofreu duas alterações: em 1965 (salário-educação) e em 1966 (orientação para o trabalho)
1993	Plano Decenal de Educação para Todos	Foi descartado em 1995; restringia-se ao Ensino Fundamental.
2001	Plano Nacional de Educação 2001-2011	Aprovado em lei (Lei nº 10.172/2001)
2014	Plano Nacional de Educação 2014-2024	Aprovado em lei (Lei nº 13.005/2014)

Fonte: elaboração das autoras, a partir de Azanha (1998), com acréscimo das duas últimas linhas.

Ao observarmos os dois quadros, vemos que os autores voltam sua atenção para objetivos distintos. O primeiro, ocupa-se do objeto do planejamento nacional e, o segundo, se restringe a planos nacionais elaborados, destacando sua efetivação ou não; inclusive, reconhece a efetivação de apenas um deles, o de 1962, haja vista que os planos de 2001 e 2014 foram por nós acrescentados.

Segundo Coutinho (2006), na década de 1930 difundiu-se não só a constatação de que estávamos nos tornando uma sociedade moderna, mas também a consciência de que, de certo modo, seria necessário criar mecanismos de representação dos novos, diversificados e conflituosos interesses emergentes. No bojo desse processo, em 1932, um grupo de educadores e intelectuais lançou o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, o qual continha um diagnóstico da educação à época e pretendia ser um indicador de rumos. Na perspectiva dos chamados educadores liberais, a intervenção da União no sistema educacional deveria limitar-se a uma ação coordenadora e estimuladora, cabendo aos estados a competência para organizar, administrar e custear os seus sistemas de ensino. Horta (1997) explica que a ideia de ação coordenadora da União na educação entendia-se como a fixação de um plano geral, amplo e flexível. A finalidade da intervenção seria garantir, para todos, igualdade de oportunidades educacionais.

Essa perspectiva tomou forma legal na Constituição de 1934, que atribuiu à União competência para traçar as *Diretrizes da Educação Nacional*, por meio de uma ação legislativa que se efetivaria pela discussão e aprovação, pelo



Congresso, do Plano Nacional de Educação, cuja proposta deveria ser elaborada pelo Conselho Nacional de Educação.

A partir de novembro de 1935, o termo *diretrizes* aparece em outras falas e assume outras conotações. De acordo com Horta (1982), o governo Vargas buscou combinar a repressão com uma estratégia de *campanha* cívica patriótica, no bojo da qual pretendia envolver a totalidade do sistema educacional do País. Nesse marco, para o governo Vargas, estabelecer as diretrizes da educação nacional — competência atribuída à União pela Constituição de 1934 — nada mais era do que fixar as diretrizes políticas que deveriam orientar as bases sobre as quais se apoiaria o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação. O plano nacional, visto pelos educadores liberais como instrumento para evitar que a educação fosse influenciada pelas frequentes mutações no cenário político (Horta, 1982), transforma-se em instrumento privilegiado de ação política.

A Constituição outorgada de 1937, que implantou o Estado Novo no País, atribuiu à União competência para “[...] fixar as bases e determinar os quadros da Educação Nacional, traçando diretrizes a que deve obedecer à formação física, intelectual e moral da infância e da juventude” (Horta, 1994, p. 34). O Ministro da Educação, Gustavo Capanema, afirmou que a educação “longe de ser neutra [...] deve adotar uma filosofia e seguir uma tábua de valores; deve reger-se pelo sistema das diretrizes morais, políticas e econômicas que formam a base ideológica da Nação [...]” (Horta, 1997, p. 35). Por essa razão, segundo Capanema, o Estado deveria assumir a suprema direção da educação nacional, por meio



da elaboração de uma lei única, um *Código da Educação Nacional*, o qual, proposto por Capanema, contou com 504 artigos, com detalhamento de cursos, currículos, exames e toda a rotina da gestão escolar, tendo sido descartado no final de 1937.

A Constituição de 1946, em período de redemocratização, ressaltou que a competência federal em matéria de legislação educacional não excluía a legislação supletiva ou complementar por parte dos estados. Essa Constituição, contudo, não menciona a elaboração de Plano Nacional de Educação.

A ambiguidade constitucional e, especialmente, a ambiguidade política, que marcaram o período pós-estado-novista, repercutiram fortemente no processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), desencadeado em 1947 e só concluído com a edição da Lei n.º 4.024/1961. O texto da Lei refere-se ao planejamento nacional da educação quando atribui ao Conselho Federal de Educação (CFE) a competência de subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do PNE. Ou seja, a elaboração de PNE, constou numa das atribuições do CFE. Além disso, a primeira LDBEN estabelecia que o CFE deveria elaborar planos de educação referentes aos fundos nacionais do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior.

Com efeito, o documento apresentado pelo CFE, em 1962, foi um *plano nacional de educação* referente aos três fundos. Tal Plano teria validade de oito anos e “[...] definia metas quantitativas e qualitativas para cada nível de ensino para o período de 1963–1970, normas reguladoras de aplica-



ção de cada fundo e plano de aplicação dos recursos para o ano de 1963 [...]” (Fórum Nacional de Educação, 2011, p. 10).

Na sequência, a formulação da competência privativa da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, da Constituição de 1946, foi mantida na Constituição de 1967, ao que foi acrescentada a atribuição da União para estabelecer planos nacionais de educação e saúde. A partir de 1964, o País ingressou numa fase em que, com a legislação, a intervenção do Estado em educação passa a ser feita através do planejamento, concebido em uma perspectiva tecnocrática e economicista, que buscava subordinar a educação às exigências do modelo econômico voltado para o atendimento dos interesses do capital e colocá-la a serviço da manutenção da ordem política autoritária (Saviani, 1987).

A política governamental, como era de se prever numa ditadura, não foi a de respeitar a autonomia da representação dos interesses sociais, o que repercutiu na opção por planos de desenvolvimento e setoriais de cunho tecnocrático. Ao tratar desse tema, Vieira (2014) comenta que se costuma associar a presença do planejamento governamental, no Brasil, ao período da ditadura militar. De fato, a observação faz sentido. Embora tenha sido introduzido na vida pública em momento anterior da história, foi no pós-1964 que este ganhou força e substância e, por isso mesmo, passou a ser incorporado como instrumento das ações do Estado em geral.

Os planos educacionais nacionais do período ditatorial, foram chamados de planos setoriais, vinculados aos



planos nacionais de desenvolvimento, com orientação marcadamente calcada em estudos da economia da educação, que consideram os *investimentos* no ensino como destinados a assegurar o aumento da produtividade e da renda, individual e do país.

Após a iniciativa pioneira de 1962 e suas revisões, sucederam-se, em mais de 25 anos, cerca de dez planos. Num exaustivo estudo do que foi feito nessa área, até 1989, Roberto Moreira (1989) conclui que essa sucessão de planos reflete não somente os males gerais da administração pública brasileira, como também o fato de que, na educação, pela razão de ela nunca ter sido realmente prioritária para os governos, as coordenadas da ação governamental ficavam bloqueadas ou dificultadas pela falta de integração ministerial.

E como se apresenta a questão da elaboração de planos nacionais a partir da Constituição de 1988?

Essa Constituição estabelece, no seu art. 214, a elaboração, por meio de lei, do Plano Nacional de Educação. Até 2009, o PNE estava previsto como de duração *plurianual*, o que passou a *decenal* a partir da Emenda à Constituição (EC) n.º 59/2009; esta EC também acentuou a articulação federativa como meio e objetivo do planejamento da educação. É mister, contudo, pontuar a intensa participação social que permeou o processo Constituinte (1986–87) no que concerne ao setor educacional, pois se estendeu à fase de elaboração de uma nova LDBEN² e do Plano Nacional de Educação.

No setor educacional, formou-se uma coalizão de defesa de causa denominada Fórum em Defesa do Ensino



Público e Gratuito na Constituinte, renomeado para Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na sequência, o qual atribuiu grande importância à legislação como transformadora da realidade social. O projeto educacional não é visto como obra exclusiva da legislação, mas esta pode constituir um “[...] instrumento através do qual o Estado regula, acentuando ou amenizando, as tendências em marcha” (Saviani, 1998, p. 48).

Notadamente, reiteramos, houve um grande movimento de profissionais da educação brasileira com o objetivo de atuar, de forma propositiva, na formulação da política da educação contida tanto na Constituição da República de 1988 quanto no texto da LDBEN n.º 9.394/1996. Essa organização estendeu-se à proposição do Plano Nacional de Educação, por meio da realização de Congressos Nacionais da Educação (Coned) e de ações de *advocacy* na tramitação legislativa do texto que resultou no PNE 2001–2011 (Lei n.º 10.762/2001).

O II Coned (1997), cujo objetivo central foi a elaboração democrática do Plano Nacional de Educação, consolidou o trabalho iniciado no I Coned (1996). O processo de construção desse Plano atendeu ao compromisso assumido pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em sua proposta de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, quanto à regulamentação do artigo 214 da Constituição Federal de 1988. O III Coned (1999) referendou o que já havia sido discutido e enviado ao Congresso Nacional, pelas entidades que participavam do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.



Em 2001, foi editada a Lei n.º 10.172/01 — Plano Nacional de Educação 2001–2011. Na tramitação da Lei deste PNE, confrontaram-se dois projetos—um deles, apresentado em primeiro lugar, firmado pelo Deputado Ivan Valente (PT/SP) e outros e, de fato, elaborado ou consagrado nos Coneds; o outro, encaminhado e elaborado pelo Ministério da Educação e do Desporto, o qual foi tomado como texto de referência pela relatoria da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

No último ano do segundo mandato do Presidente Lula da Silva (2010) intensificou-se o processo para a formulação de um novo PNE, o qual envolveu intensa mobilização social e contou com a coordenação do MEC: foi realizada a Conferência Nacional de Educação (Conae), em abril de 2010, com o principal objetivo de discutir propostas para o PNE; foi criado e regulamentado o Fórum Nacional de Educação (dezembro de 2010), ao qual incumbiria, entre outros, e daí em diante, coordenar as conferências nacionais de educação; o Poder Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional um Projeto de Lei referente ao futuro PNE. Este PL, após tramitar nas duas casas legislativas, foi transformado na Lei n.º 13.005, de junho de 2014, ou seja, foram três anos e meio de tramitação, com intensos debates e participação das sociedades civil e política. Foi realizada, em novembro de 2014, nova Conae, precedida de conferências subnacionais, com vistas a discutir perspectivas para a consolidação do PNE. Foram criadas, a partir de 2014, uma série de instâncias e estratégias de monitoramento e



avaliação da implementação dos planos nacional, estaduais e municipais³.

O texto aprovado é composto de 14 artigos e 20 metas, cada qual desdobrada em estratégias. Uma série de ações de monitoramento do PNE ocorreu desde a sua aprovação, dentre os quais destacamos aqui o monitoramento governamental, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com a produção de relatórios bianuais, portanto, cinco e, de parte da sociedade civil, a produção de balanços da implementação do PNE pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁴.

É de pontuar também a interferência política nos processos regulados de participação social em assuntos do PNE após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff e ascensão de governos de direita e ultradireita no período de agosto de 2016 a dezembro de 2022: alterações na composição do Fórum Nacional de Educação em 2017, restringindo a participação da sociedade civil; em resistência a isso, a criação do Fórum Nacional Popular de Educação (2017) e realização da Conferência Nacional Popular de Educação (maio 2018 e 2022), por entidades progressistas. Em 2023, já no governo Lula da Silva, houve recomposição do Fórum Nacional de Educação e realização das conferências intermunicipais, municipais e estaduais de educação, processo que culminou na Conae 2024.

Em 2024, quando já ganhou força o debate nacional acerca de um novo plano, foi editada a lei n.º 14.934, prorrogando a vigência do PNE em vigor até dezembro de 2025.



Paralelamente, o Poder Executivo Federal protocolou um PL para o PNE 2024–2034, o que será abordado mais adiante.

3 A CONAE 2024: SUCINTA APRESENTAÇÃO

Respondendo ao desafio político-institucional de retomar a participação social na educação, a Conae/2024, foi convocada, pelo Decreto n.º 11.697/2023, com o tema *Plano Nacional de Educação (2024–2034) – política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável*, fruto de diálogos e pactuação social entre o MEC e as entidades representadas no FNE.

O próximo PNE deverá ser um Plano garantidor de direitos e, por isso mesmo, suas metas deverão ser estruturantes, visando à garantia do direito à educação pública, básica e superior, com qualidade social. O PNE também precisará definir, com centralidade, metas que digam respeito, especificamente, aos enormes desafios atinentes à redução das desigualdades, à valorização das diversidades, à emergência ambiental e à regulamentação do setor privado.

Esse desafio político-institucional se dá num cenário democrático resultante das eleições de 2022, com a eleição do Presidente Lula da Silva. Esse governo, contudo, se implanta mediante um presidencialismo de coalizão diferente do tradicional, em que o parlamento federal foi amplamente favorecido pelo estabelecimento de emendas



parlamentares impositivas, processo iniciado em 2015⁵. No Congresso Nacional, onde tramitará o projeto de Lei do futuro PNE, há predominância de forças de direita e ultradireita; no Poder Executivo, a composição governamental abriga, além das posições de esquerda e centro-esquerda, outras de centro-direita.

O governo Lula já iniciou com ataques da ultradireita, como o de 8 de janeiro de 2023 em Brasília, feito por pessoas inconformadas com a derrota sofrida, por seu candidato, no pleito de 2022. O movimento golpista é incessante, os ataques ao governo Lula/Alckmin e ao Supremo Tribunal Federal são persistentes e perigosos. Mesmo assim, políticas públicas propostas pelo governo, através de seus ministérios, conseguem ser implementadas, nas áreas da saúde, educação, habitação, previdência e outras, de forma, que as populações mais necessitadas tenham acesso às políticas públicas básicas. Mesmo assim, ainda há um considerável número de pessoas abaixo da linha da pobreza que necessitam de intervenções governamentais mais ousadas para sua sobrevivência. O combate à fome, à miséria, ao desemprego continua na pauta do governo.

Nesse contexto, O PNE, deverá contribuir para o enfrentamento, no âmbito da educação, de fenômenos

5 Este presidencialismo de coalizão reconfigurado é esmiuçado por Marcos Nobre (2022), embora o autor cunhe de pemedebismo este arranjo político. Segundo Nobre, o pemedebismo atual delimita novas relações entre os poderes da República, tornando mais árduas as negociações e acordos políticos de governabilidade. O autor traça a trajetória desta nova moldura política a partir de um ponto de inflexão, que teria sido o movimento iniciado em junho de 2013, e sublinha o papel da operação lava jato no processo.



de recrudescimento das violências; do agravamento na degradação ambiental, em especial dos nossos biomas; da generalização de conflitos e intolerâncias, em variados contextos marcados por desigualdades e exclusão social.

Na busca de atender a tais propósitos, o documento final da Conae 2024 consolidou emendas formuladas por todas as 27 unidades da federação, que foram sistematizadas pela relatoria e avaliadas pela Comissão Especial de Monitoramento e Sistematização do Plano Nacional de Educação 2024–2034, pelo FNE e pelas plenárias de Eixo e Plenária Final da Conae.

A Conferência, na sua etapa nacional, contou com mais de 2.400 participantes, entre delegados(as), observadores(as) e convidados(as), e tendo em vista, sobretudo, as 7 plenárias de Eixo do Documento Base e da Plenária Final, foi consolidado o Documento Final. Tais indicadores revelam a efetiva mobilização e participação, em todo o país, das comunidades escolares e acadêmicas que, efetivamente, constroem cotidianamente a educação pública e privada, nos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação brasileira, garantindo, desse modo, um amplo, democrático, inclusivo e representativo processo de participação cidadã.

Na sequência, apresentamos os sete eixos da Conae 2024 e um resumo das respectivas proposições, de modo pontual.

Eixo I — O PNE como articulador do **Sistema Nacional de Educação** (SNE), sua vinculação aos planos decenais estaduais, distrital e municipais de educação, em



prol das ações integradas e **intersectoriais**, em regime de **colaboração interfederativa**.

Proposições

- Instituir o Sistema Nacional de Educação, em lei complementar, no prazo de um ano após a aprovação do PNE 2024/ 2034.
- Monitoramento dos planos educacionais (periodicidade e instâncias).
- Instituição de diretrizes nacionais de políticas no SNE para garantir equidade; intersectorialidade.
- Aprovação de lei federal com diretrizes e parâmetros nacionais da gestão democrática da educação.
- Valorização dos profissionais da educação (carreira, remuneração, recursos)
- Instituição do Sistema Nacional de Avaliação.



Eixo II — A garantia do direito de todas as pessoas à educação de **qualidade social, com **acesso, permanência e conclusão**, em todos os níveis, etapas e modalidades, nos **diferentes contextos e territórios**.**

Proposições

- Universalização/ampliação da educação infantil.
- Universalização do ensino fundamental.
- Universalização do acesso e conclusão do ensino médio (1-17anos).

- Universalização do atendimento escolar da população de 4 a 17anos com deficiência ou surda.
- Universalização da matrícula na educação de jovens e adultos, superação do analfabetismo.
- Universalização da educação básica do campo.
- Tempo integral em 50% das escolas e para 50% dos estudantes.
- Aumento de três vezes da matrícula de educação profissional técnica de nível médio
- Regulamentação da educação a distância.
- Garantias para a escolarização dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa
- Elevação da cobertura da educação superior.
- Garantia de educação escolar indígena e quilombola.
- Efetivação de políticas públicas que respeitem diferentes culturas.
- Garantia de educação escolar e profissionalizante para pessoas privadas de liberdade.

Eixo II — Educação, direitos humanos, inclusão e diversidade: equidade e justiça social na garantia do direito à educação para todos e combate às diferentes e novas formas de desigualdade, discriminação e violência.

Proposições

- Garantia do direito à educação na perspectiva de superar desigualdades, com valorização das diferenças.



- Instituição de políticas estaduais e municipais visando garantir o direito à educação, considerando a equidade, direitos humanos e diversidade.

Eixo — Gestão democrática e educação de qualidade: regulamentação, monitoramento, avaliação, órgãos e mecanismos de controle e participação social nos processos e espaços de decisão.

Proposições

- Aprovação de leis específicas sobre gestão democrática no âmbito da União, estados, DF e municípios (preceitos de eleição de dirigentes, colegiados, participação social).
- Implementação de avaliação diagnóstica, formativa e emancipatória nas redes/sistemas.

Eixo — Valorização de profissionais da educação: garantia do direito à formação inicial e continuada de qualidade, ao piso salarial e carreira, e às condições para o exercício da profissão de maneira segura e saudável.

Proposições

- Instituição, em regime de colaboração) uma política de valorização dos profissionais/trabalhadores da educação pública básica e superior (formação, concurso, carreira).
- Instituição de política nacional de formação de profissionais da educação básica.



- Garantia das condições adequadas e dignas para o exercício profissional e a saúde.

Eixo — Financiamento público da educação pública, com controle social e garantia das condições adequadas para a qualidade social da educação, visando à democratização do acesso e da permanência.

Proposição

- Consolidar a base da política de financiamento, acompanhamento e controle social da educação e ampliar o volume de recursos públicos aplicados exclusivamente em educação pública de maneira a atingir, no mínimo, o patamar de **7%** do Produto Interno Bruto-PIB do país no 4º ano de vigência do PNE, **9%** no 8º ano e, no mínimo, o equivalente a **10%** do PIB no final do decênio.

Eixo VII - Educação comprometida com a justiça social, a proteção da biodiversidade, o desenvolvimento socioambiental sustentável para a garantia da vida com qualidade no planeta e o enfrentamento das desigualdades e da pobreza.

Proposições

- Promoção e garantia da educação ambiental na perspectiva da sustentabilidade.
- Promoção e garantia de política e diretrizes nacionais de educação em direitos humanos.



- Definição e efetivação de política nacional de formação de profissionais da educação em educação ambiental e direitos humanos.

Como pode ser observado,

4 VISÃO GERAL DO PROJETO DE LEI N.º 2.614/2024

O PL n.º 2.614/2024, de iniciativa do Poder Executivo Federal, deu entrada na Câmara dos Deputados em 27 de junho de 2024; sua ementa é “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034”. O texto estrutura-se em 18 artigos e anexo com objetivos, metas e estratégias. Na parte dos artigos, alguns temas são: diretrizes; objetivos gerais; planos estaduais e municipais; governança, monitoramento e avaliação dos planos; financiamento do PNE. No anexo, constam 18 objetivos, desdobrados em metas (58 no total) e estas em estratégias (252 no total). Um resumo dos objetivos encontra-se no Quadro 3, mais adiante, os quais foram por nós organizados por temas, agrupados conforme o nível de ensino ao qual se referem.

De acordo com Britto, Soares e Queiroz (2024), o trabalho de elaboração do PL foi coordenado pelo MEC e originou-se de duas fontes principais: subsídios de diagnósticos e planejamento elaborados em Grupo de Trabalho composto por atores governamentais e não governamentais; o documento final da Conae 2024. Para os autores, no PL predominam conteúdos produzidos no âmbito do Grupo de Trabalho.



Quadro 3 – Objetivos do PNE no PL nº 2.614/2024

Nível	Temas	Objetivos
Educação Básica	Educação Infantil	Acesso
		Qualidade
	Alfabetização das Crianças	Alfabetização das Crianças
	Ensino Fundamental e Ensino Médio	Acesso, Trajetória e Conclusão
		Aprendizagem
	Educação Tempo Integral	Educação Integral em Tempo Integral
	Inclusão Digital	Conectividade, Educação para as Tecnologias e Cidadania Digital
	Modalidades da Educação Básica	Educação Indígena, Educação do Campo e Educação Quilombola
		Educação Especial e Educação Bilingue de Surdos
Educação de Jovens, Adultos e Idosos		
Profissionais	Profissionais da Educação Básica	
Educação Básica e Educação Superior	Educação Profissional e Tecnológica	Acesso, permanência e conclusão
		Qualidade
	Gestão e Financiamento	Participação Social e Gestão Democrática
		Financiamento e infraestrutura da Educação Básica
Educação Superior	Educação Superior: Graduação e Pós-Graduação	Acesso, Permanência e Conclusão na Graduação
		Qualidade da Graduação
		Pós-Graduação <i>stricto sensu</i>

Fonte: Projeto de Lei nº 2.614/2024



5 CONCLUSÃO

Conforme vimos, na resumida reconstrução da trajetória do planejamento nacional da educação, no período de redemocratização a organização e intensa atuação de fóruns de educação, formados por entidades da sociedade civil e ligados à defesa do ensino público foi decisiva para que a proposição de planos nacionais de educação ficasse inscrita na Constituição Federal e na LDBEN; a elaboração de uma proposta de PNE nos congressos nacionais de educação do final da década de 1990 pode ser vista, assim, como parte do movimento propositivo da redemocratização do Estado e da educação. Na formulação do PNE 2014-2024, não foi diferente, quer dizer, a ação engajada de setores progressistas da sociedade civil foi determinante para a composição de um Plano à altura dos imensos desafios para a efetivação plena do direito à educação para todas e todos.

A Conae 2024 constitui-se em um exemplo concreto de materialização dos princípios constitucionais da participação social nas políticas sociais e da gestão democrática na educação e consolida um patamar histórico para o PNE e para a efetivação do Sistema Nacional de Educação. Dar consequência ao clima de credibilidade, de entusiasmo e de compromisso com as mudanças requeridas para a educação nacional, instaurado pela Conae 2024, ao assumir medidas concretas, a curto e médio prazo, constitui um desafio a ser enfrentado pela sociedade brasileira. Sendo assim, também é necessário o comprometimento dos governos estaduais e



municipais, bem como dos fóruns estaduais e municipais de educação.

A correlação de forças no Congresso Nacional não é favorável ao avanço de propostas mais ousadas de democratização da educação, em sentido amplo, e pesam também, no contexto, as amarras da política de austeridade fiscal e as pressões para corte de gastos federais. Será decisivo, para a manutenção de metas não cumpridas do PNE 2014-2024, bem como para a definição de uma agenda capaz de promover mais igualdade, num ambiente institucional democrático no setor educacional, a mobilização social, na perspectiva de que a lei a ser aprovada incorpore de modo substantivo as proposições do documento final da Conae 2024.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Líbia Maria Serpa. **Formulação do Plano Nacional de Educação 2014-2024**: a gestão democrática da escola na política pública. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

AQUINO, Líbia Maria Serpa; FARENZENA, Nalú. Um olhar histórico para o planejamento nacional da educação no Brasil. **Textura**, v. 21 n. 48 p. 10-31 out./dez. 2019.

AZANHA, José Mário Pires. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: MENESES, João Gualberto de Carvalho et al. **Estrutura e funcionamento da educação básica**: leituras. São Paulo: Pioneira, 1998.



BODIÃO, Idevaldo da Silva. Reflexões sobre as ações da sociedade civil na construção do PNE 2014/2024. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 335-358, abr./jun. 2016.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. p. 27833. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>.



www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2001. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009. p. 8. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 01 jun. 2019.

BRASIL. Emenda constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 dez. 2016. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 01 jun. 2019.

BRITTO, Tatiana Feitosa de; SOARES, Luana Bergmann; QUEIROZ, José Edmar. A construção do novo Plano Nacional de Educação: reflexões a partir do Projeto de Lei nº 2.614, de



2024. Brasília, Senado Federal, **Texto para Discussão 335 do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa**, 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 2.614, de 2024**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. 10 anos do Plano Nacional de Educação. Análise final da execução das metas da Lei n.º 13.005/2024. CNDE, 2024.

CONAE 2024. Documento final revisado. **Conferência Nacional de Educação – Plano Nacional de Educação (2024-2034): política de Estado para garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável**. Brasília, 2024.

COUTINHO, Carlos Néelson; LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fundação Fiocruz/EPSJV, 2006.

HORTA, José Silvério Baía. **Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento Educacional no Brasil (uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930-1970)**. São Paulo: Editora Autores Associados; Cortez Editora, 1982.

HORTA, José Silvério Baía. **O hino, o sermão e a ordem do dia: regime autoritário e a educação no Brasil (1930-1945)**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1994.

HORTA, José Silvério Baía. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Baía; BRITO, Vera Alves de. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB**



e Plano Nacional de Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016.** – Brasília, DF: Inep, 2024.

JACOMINI, Márcia. Sociedade civil e sociedade política nos planos de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 45, e282250, p. 1-18, 2024.

NOBRE, Marcos. **Os limites da democracia:** de junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2022.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil:** o papel do Congresso Nacional na legislação de ensino. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1987.

SAVIANI, Dermeval. Contribuição à elaboração da nova LDB, um início de conversa. **Ande: revista da Associação Nacional de Educação**, Campinas, v. 7, n. 13, p. 5-14, 1998.

VIEIRA, Sofia Lerche. Planos e políticas educacionais: das concepções às práticas. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Planos de Educação no Brasil:** Planejamento, Políticas, Práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014. p. 55-72.





CAPÍTULO 2

AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O DIREITO À EDUCAÇÃO

Givanildo das Silva
Alessandra de Moura Mendonça
Vinicius André da Silva Santos

1 INTRODUÇÃO

As políticas de avaliação estão presentes no cenário da educação brasileira desde a década de 1990. A sua intensificação é um fenômeno nacional que, desde 2007, com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), repercute na forma de trabalho dos profissionais da educação e direciona caminhos a serem vivenciados pelas escolas (Libâneo, 2018), de modo que o paradigma de educação posto é centrado em dimensões político-pedagógicas da avaliação educacional com foco na obsessão avaliativa (Afonso, 2007).

Nesse sentido, o Estado Avaliador designa ações político-pedagógicas para a educação, resultado de acordos planejados globalmente, os quais determinam o modelo de educação a ser vivenciado em diferentes realidades, diante de uma lógica padronizada e globalizada. De acordo com Afonso (2013), o Estado Avaliador se configurou, em



fases distintas, de diferentes formas, congregando três importantes períodos que repercutem na organização político-pedagógica da educação.

A primeira fase está centrada em governos cujas características são pautadas no conservadorismo e no neoliberalismo. De acordo com Afonso (2013), os Estados Unidos da América e a Inglaterra, nas décadas de 1970 e 1980, foram os precursores desta primeira fase. Assim, “a adoção de políticas de avaliação (incluindo a avaliação em larga escala no interior de um mesmo país) dependeu, em grande medida, de uma expressiva autonomia relativa dos Estados nacionais, ou, mesmo, da autonomia relativa de Estados enquanto unidades de uma federação” (Afonso, 2013, p. 271).

De modo geral, na primeira fase do Estado Avaliador, na visão de Afonso (2013), os países centrais do capitalismo tinham como ênfase a competitividade e a inovação tecnológica; o aumento do controle do espaço público pelo Estado e, no caso da escola pública, a centralização e a padronização do currículo; a introdução de práticas de competição, de premiação e de ranqueamento, a partir dos resultados dos testes estandardizados. O Estado Avaliador, nessa fase, evidenciou ações “em contexto de globalização vinculados muito fortemente às transformações socioeconômicas, tecendo e intensificando novas relações entre o nacional e o global” (Afonso, 2013, p. 274).

A segunda fase do Estado Avaliador, na concepção de Afonso (2013), centra-se na década de 1990 até os anos 2000, tendo como principal referência, a presença das



organizações internacionais⁶, em diferentes países, no processo de orientação e desenvolvimento das políticas para o campo da educação. Nessa fase, “várias dezenas de Estados, independentemente das suas orientações político-ideológicas, participam ou interferem ativamente, de formas diversas, na construção de um sistema de indicadores e de avaliação comparada internacional em larga escala” (Afonso, 2013, p. 274).

A avaliação educacional tornou-se, nessa configuração, um campo científico de desenvolvimento de regras, de controle, de compromisso político-pedagógico, de regulação global, nacional e local comparada, mediante as avaliações em caráter macro, como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), e micro, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Em relação à terceira fase do Estado Avaliador, Afonso (2019) salienta que a centralização da avaliação educacional ainda permanece, englobando novos atores no cenário da política, como os empresários, os institutos e as fundações privadas no processo de mercantilização da educação. Nessa perspectiva, o Estado Avaliador é congruente com os modelos de regulação no campo da educação, a partir da existência de parcerias “cada vez maiores nos países, relacionada à mudança de uma regulação baseada em objetivos definidos a priori para uma regulação fundamentada em resultados” (Afonso, 2019, p. 8).

Atuando como um instrumento de regulação (Afonso, 2019), procedimentos de avaliação educacional protagonizaram estratégias político-pedagógicas em um contexto



global, cujas sinalizações de qualidade para o campo educacional são os resultados dos testes padronizados, tendo o Estado, enquanto aparelho político-administrativo, como facilitador do processo. Nesse sentido, as distintas fases do Estado Avaliador se complementam e avançam para o cenário político-pedagógico de centralização das avaliações e do currículo como dimensões necessárias para o alcance de um modelo de educação referenciado globalmente, a partir dos preceitos do mercado.

O objetivo da pesquisa foi conhecer as produções acadêmicas que tratam das políticas de avaliação na educação básica no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas, na última década (2014-2024), e refletir acerca dos resultados dialogando com as suas repercussões e as implicações para o direito à educação. O ponto de partida foi a compreensão do Estado como aparelho político-administrativo, cuja função está centrada na regulação da educação no contexto nacional, a partir das orientações político-pedagógicas internacionais (Afonso, 2019).

A metodologia esteve centrada em uma abordagem qualitativa (Minayo, 2022), com objetivo exploratório (Gil, 2022); como técnica de pesquisa, foi utilizada a Revisão Sistemática da Literatura. Para Brizola e Fantin (2016, p. 25), a Revisão Sistemática da Literatura refere-se à “junção de ideias de diferentes autores sobre determinado tema, conseguidas através de leituras, de pesquisas realizadas pelo pesquisador. A revisão da literatura é, neste sentido,



a documentação feita pelo pesquisador sobre o trabalho, a pesquisa que está se propondo a fazer”.

Esta técnica de pesquisa destaca-se como importante e necessária para a pesquisa exploratória, uma vez que “por ser um diálogo feito entre o pesquisador-escritor do trabalho e os autores por ele escolhidos para debater a temática, resulta em um texto analítico e crítico das ideias estudadas sobre a temática escolhida para o trabalho” (Brizola; Fantin, 2016, p. 25).

A seleção para compor o grupo de teses e dissertações desta pesquisa se deu por ser concluída na última década (2014/2024). Justifica-se este marco temporal por ser um período de amadurecimento das orientações político-pedagógicas no contexto da avaliação e pelo fato da realização de se ter o maior número de pesquisas no local analisado. Foi definido para o levantamento das pesquisas o portal de busca Repositório Institucional da Universidade Federal de Alagoas (RIUFAL). O critério de inclusão de teses e dissertações foi estudos desenvolvidos no eixo da educação básica, vinculados e desenvolvidos no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação da referida universidade. Durante a realização da busca, foram encontradas pesquisas que não integravam o desenho/recorte do estudo, com isso, utilizamos critérios de exclusão: políticas de avaliação no ensino superior e pesquisas que tratavam da temática, mas estavam integradas a outros Programas de Pós-Graduação da universidade.

O artigo está estruturado em quatro seções que se completam. A primeira é composta desta introdução. Na



segunda, evidenciam-se as pesquisas selecionadas para a composição deste trabalho, considerando os principais elementos que sintetizam o desenho teórico-metodológico e os resultados de cada estudo. Na terceira seção, dialoga-se sobre os resultados das pesquisas, sistematizando reflexões para o campo das políticas de avaliação. E, por fim, as considerações finais.

2 AS PESQUISAS QUE TRATAM DE POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO

Para a sistematização das pesquisas que tratam das políticas de avaliação, utilizou-se os descritores: a) políticas de avaliação; b) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; e, c) políticas de responsabilização. Na primeira categoria de busca, foram encontradas 17 teses e 41 dissertações, seguindo os critérios de inclusão estabelecidos, apenas 3 teses foram selecionadas. Na categoria Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, foram encontrados 3 teses e 11 dissertações, destas 4 foram incluídas. Para o descritor políticas de responsabilização, foram encontradas 6 dissertações, apenas 1 estudo foi selecionado. O quadro 1 sistematiza as principais informações das pesquisas selecionadas:



Quadro 1: Mapeamento da produção acadêmica sobre políticas de avaliação no PPGE/UFAL (2014/2024)

TÍTULO DA PESQUISA	AUTOR	TIPO	ANO
A gestão pedagógica e o Ideb: metamorfoses na sala de aula	SILVA, Simone da Costa	Dissertação	2015
Avaliações em larga escala e o novo gerencialismo na educação: atuação do gestor educacional em Alagoas	VIEIRA, Izabella da Silva	Tese	2017
Novo gerencialismo e o gerente educacional no contexto do Programa de Formação de Gestores Escolares de Pernambuco: uma análise na ótica da governamentalidade	ROCHA, Paula Rejane Lisboa da	Tese	2017
A Prova Brasil e a participação da criança cidadã em uma escola pública de São Miguel dos Campos – AL	SANTOS, Karla de Oliveira	Tese	2018
O estilo profissional docente: a interferência do Ideb na atividade de duas professoras em Maceió – AL	ROSÁRIO, Elaine de Holanda	Tese	2019
O Ideb e a atuação do gestor escolar na rede estadual de ensino de Alagoas	MELO, Fernanda Karina Souto Maior de	Dissertação	2023
O Bônus de Desempenho Educacional do estado de Pernambuco: a realidade em escolas estaduais na cidade de Garanhuns	FERREIRA, Viviane Maria da Silva	Dissertação	2023
Implicações dos dispositivos de <i>accountability</i> para o trabalho docente na educação municipal de Maceió	SILVA, Edva Emanuelle Gomes da	Dissertação	2024

Fonte: Elaboração dos autores



A primeira pesquisa, realizada por Silva (2015), trata da gestão pedagógica e do Ideb. Teve como objetivo refletir sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, como uma política característica de intervenção no trabalho pedagógico coerente com as novas demandas do capitalismo, que requer a reformulação das suas funções do aparelho estatal. Além disso, analisou como a gestão pedagógica e os professores vêm articulando a sua prática pedagógica com as habilidades exigidas no Ideb, buscando compreender quais as metamorfoses que ocorrem ou não na sala de aula.

A metodologia desenvolvida por Silva (2015) foi baseada nas pesquisas bibliográfica, documental e de campo, sendo a Análise do Conteúdo o procedimento adotado para a apreciação dos dados. Teve como participantes de pesquisa gestores educacionais da rede de ensino municipal de Maceió, no estado de Alagoas.

A partir do desenvolvimento da pesquisa e da análise de dados, foi apresentado como resultado que o Ideb, como parte de uma política estratégica de um Estado mínimo e ao mesmo tempo interventor, vem se configurando como um modelo para a organização do trabalho educacional desenvolvido nas escolas a partir da construção de competências e habilidades. Há, ainda, a priorização das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática e a aprovação de uma massa de estudantes que precisariam de mais tempo para aprender, provocando, assim, diversas metamorfoses na gestão pedagógica escolar.



O segundo estudo, realizado por Vieira (2017), cujo título foi “Avaliações em larga escala e o novo gerencialismo na educação: atuação do gestor educacional em Alagoas”, tendo por objetivo compreender como os gestores educacionais avaliam a importância das avaliações em larga escala sobre a sua própria atuação e a comunidade escolar. Além disso, destacam-se a análise de como o estado de Alagoas tem incorporado e respondido à utilização do Ideb como regulador de novas políticas para a melhoria da qualidade da educação do estado; e evidenciou como os gestores regionais percebem as expectativas de elevar os índices das escolas que estão sob sua responsabilidade na região de sua competência.

O cunho metodológico do estudo perpassou pelo viés qualitativo e a ferramenta metodológica adotada para o tratamento dos resultados foi a Análise do Discurso, na perspectiva Foucaultiana. Os sujeitos da pesquisa foram sete gestores que assumiram, em 2015, as Gerências Regionais de Educação, em virtude da pontuação alcançada no Ideb nas escolas em que estavam como gestores escolares, no referido ano.

Como conclusão desse estudo, Vieira (2017) destacou que o modelo gerencialista de educação, com seus índices e seus *rankings*, tem sido defendido nas políticas estaduais e imposto para as escolas, em um alinhamento de divulgação de resultados, premiação, interlocução com o financiamento. Assim, não sobra espaço para modelos alternativos de gestão, na perspectiva de participação social, que se escute quais os anseios da comunidade e permita a discussão



de novos parâmetros de qualidade da educação pública alternativos ao modelo do Ideb. A lógica do gerencialismo prevalece, mediante a busca incansável e inatingível da qualidade pautada pelo viés quantitativo, em uma tentativa de comparar o estado a outros, com perspectivas cultural, social, econômica e educacional diferentes.

A terceira pesquisa, realizada por Rocha (2017), teve como objeto o gerencialismo, a partir do papel do gerente educacional no contexto do Programa de Formação de Gestores Escolares de Pernambuco, por meio da ótica da Política de Modernização da Gestão Educacional do estado. O objetivo da pesquisa esteve centrado na análise dos efeitos da Política do Programa de Formação de Gestores Escolares de Pernambuco na produção e condução do gestor-gerente responsabilizado e autorresponsabilizado pela gestão de resultados da escola.

O trabalho foi realizado por meio de uma abordagem qualitativa, mediante a pesquisa documental, sendo a Análise do Discurso, na perspectiva foucaultiana, a referência para a interpretação dos dados analisados, tendo recortes dos discursos extraídos dos próprios documentos do Programa de Formação de Gestores Escolares de Pernambuco.

Como resultados, Rocha (2017) mostra que o curso do Programa de Formação de Gestores Escolares de Pernambuco está alinhado à Política de Modernização da Gestão Educacional. A formação visa inculcar nos gestores estratégias de melhorias para os resultados educacionais, por meio do planejamento estratégico do governo, elevando as metas das avaliações externas, sobretudo do Sistema



de Avaliação Educacional de Pernambuco, cuja ênfase está na performatividade, na responsabilização profissional e no desempenho numérico das escolas.

Santos (2018) foi o quarto trabalho analisado. O título da pesquisa foi “A Prova Brasil e a participação da criança cidadã em uma escola pública de São Miguel dos Campos – AL”, tendo como objetivo de pesquisa compreender como crianças do 5º ano do Ensino Fundamental de uma escola pública do município de São Miguel dos Campos, no estado de Alagoas, percebem sua participação nas políticas de avaliações educacionais. Além disso, problematizou a participação das crianças dos anos iniciais do Ensino Fundamental desta mesma escola na Prova Brasil.

O desenho metodológico da pesquisa esteve pautado em caráter qualitativo, tendo como técnica o estudo de caso. Os resultados foram tratados à luz da Análise do Discurso, na perspectiva de Michel Foucault. Os participantes da pesquisa foram crianças matriculadas no 5º ano do Ensino Fundamental.

De acordo com Santos (2018), os resultados da pesquisa apontam que as crianças do 5º ano do Ensino Fundamental, participantes e envolvidas diretamente nos resultados, têm um investimento em suas subjetividades, sendo submetidas às estratégias de governo, controle e assujeitamento. Ressalta-se, ainda, o teor da participação acrítica das crianças nas avaliações externas, repercutindo no processo de ensino e de aprendizagem.



A quinta pesquisa, realizada por Rosário (2019), teve como título “O estilo profissional docente: a interferência do Ideb na atividade de duas professoras em Maceió - AL”. O objetivo da pesquisa foi investigar as possíveis influências do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no estilo profissional de duas professoras da rede pública de Maceió. A metodologia foi centrada na abordagem qualitativa e, como técnicas de coleta de dados, foram utilizadas entrevistas com duas professoras, sessões de observações, filmagens e autoconfrontações simples.

Como resultados da pesquisa, Rosário (2019) destaca que a professora que atua na escola com alto Ideb, busca adequar seu estilo profissional ao modelo gerencial, a fim de continuar alcançando resultados positivos, considerando ser um caminho de melhoria para a educação; Já a professora que atua na escola com baixo Ideb, não tem os direcionamentos político-pedagógicos da cultura da avaliação como referência, apresentando críticas ao modelo educacional e afirmando que a qualidade da educação não pode ser vislumbrada apenas pelos resultados do Ideb.

O sexto estudo, efetuado por Melo (2023), é identificado pelo título “O Ideb e a atuação do gestor escolar na rede estadual de ensino de Alagoas”. O objetivo geral da pesquisa foi analisar a atuação dos gestores escolares e a sua incidência para o resultado do Ideb nas escolas da 2ª GERE da Rede Estadual de Alagoas. O estudo ainda apresenta como objetivos específicos: (1) investigar as interferências do Ideb na prática da atuação dos gestores escolares; (2) refletir sobre as atribuições dos gestores escolares e as



cobranças por resultado do Ideb; (3) compreender a atuação dos gestores escolares na concretização de estratégias utilizadas para o alcance das notas projetadas; e, por fim, (4) analisar a visão dos gestores escolares sobre a qualidade da educação postas nas políticas educacionais, tendo como referência o Ideb.

A pesquisa apresenta um desenho metodológico mediado pela pesquisa qualitativa de caráter exploratório, utilizando-se do estudo de caso como técnica de pesquisa. A coleta de dados foi realizada por meio de questionário on-line com quinze gestores escolares e, para complementar a investigação, uma entrevista semiestruturada com a gerente regional da 2ª GERE. Os resultados da pesquisa foram discutidos à luz da Análise de Conteúdo.

A pesquisa realizada por Melo (2023) evidenciou que o Ideb interfere na forma que a equipe gestora atua na escola; as atribuições dos gestores foram ampliadas para atender as expectativas das políticas educacionais vigentes, pautadas em perspectivas gerenciais e mercadológicas; para alcançar resultado satisfatório nas avaliações externas, a gestão escolar utiliza de estratégias e mecanismos que estão em sintonia com as políticas e orientações globais do mercado; e existem diferentes percepções, dos gestores escolares, quanto à qualidade da educação. A pesquisa mostrou, ainda, que as estratégias que os gestores e as escolas se utilizam para alcançar a meta pactuada, surgem a partir da pressão dos órgãos superiores que orientam e monitoram as escolas, como GERE e Secretaria de Estado da Educação, para que atinjam a nota vislumbrada pelo Ideb, e como os gestores



escolares contribuem para o enraizamento do gerencialismo nas orientações políticas da rede estadual de Alagoas.

Ferreira (2023) foi o sétimo trabalho analisado. O título da pesquisa foi “O Bônus de desempenho educacional do Estado de Pernambuco: a realidade em escolas estaduais na cidade de Garanhuns”, tendo como objetivo de pesquisa, analisar os efeitos do Bônus de Desempenho Educacional no trabalho de professores da Rede Estadual de Ensino, no estado de Pernambuco.

O desenho metodológico da pesquisa baseou-se a partir de uma pesquisa qualitativa e, como técnica de pesquisa, foi utilizado o estudo de casos múltiplos. Para a coleta de dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com professores de duas escolas da Rede Pública Estadual de Ensino, na cidade de Garanhuns, no estado de Pernambuco. O critério para a escolha das escolas foi uma que apresentou bons resultados no Sistema de Avaliação da Educação Básica e no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco nas últimas edições e, outra escola que demonstrou o resultado oposto.

Ferreira (2023) apresentou, como resultado de pesquisa, que o Bônus de Desempenho Educacional é um instrumento do governo que estimula os profissionais a responderem positivamente à política de bonificação, trazendo, para si, a responsabilidade por bons resultados educacionais. O Bônus de Desempenho Educacional influencia diretamente na prática profissionais da educação, designando para um padrão mercadológico que busca melhorias nos indicadores educacionais, associando a



qualidade educacional, acreditando assim que os resultados mostram a qualidade do ensino. O estudo também mostrou que os professores enfrentam desafios que prejudicam o desenvolvimento da profissão e que o ensino é reduzido a uma transmissão de conteúdos subordinados aos testes externos.

Por último, o oitavo estudo, realizado por Silva (2024), cujo tema foi “Implicações dos dispositivos de *accountability* para o trabalho docente na educação municipal de Maceió”, teve como objetivo analisar as implicações dos dispositivos de avaliação, de prestação de contas e de responsabilização para o trabalho docente na educação municipal de Maceió. A problemática que norteou a pesquisa de Silva (2024) foi expressa na questão, quais as implicações dos dispositivos de *accountability* para o trabalho docente realizado na educação municipal de Maceió?

O estudo de Silva (2024) foi desenvolvido por meio das metodologias de revisão de literatura, em pesquisas bibliográfica e documental, e pesquisa de campo em duas escolas municipais de Maceió, que oferecem, respectivamente, turmas de 5º e de 9º ano do ensino fundamental, sendo realizadas entrevistas semiestruturadas com uma professora do 5º ano, um professor de Matemática do 9º ano e as coordenadoras pedagógicas que atuam nesses dois anos escolares. Foi empreendida a técnica de Análise de Conteúdo, fundamentada em Bardin, tendo como método que orientou a pesquisa o materialismo histórico-dialético, utilizado a partir da abordagem qualitativa.



Os resultados da pesquisa de Silva (2024), evidenciaram que os pilares da *accountability* – avaliação, prestação de contas e responsabilização – estão presentes nas orientações político-pedagógicas na rede municipal de Maceió, sendo utilizados pelos profissionais, com a finalidade das escolas obterem resultados positivos no Ideb. Assim, a pesquisa revelou que os dispositivos de *accountability* têm ocasionado implicações para o trabalho docente, como a orientação de práticas baseadas na regulação por resultados, a responsabilização branda dos professores pelos resultados nas avaliações, e os limites à autonomia docente na organização do seu trabalho e em sua atuação profissional.

3 REFLEXÕES SOBRE O CAMPO DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO

A discussão sobre os resultados das pesquisas que tratam sobre as políticas de avaliação no contexto do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas apresenta evidências importantes para a análise da conjuntura nacional e internacional, mediante o modelo de educação com o viés mercadológico, apontado como direcionamento político-social. Na conjuntura da pesquisa, recorte temporal de uma década, a partir dos oito trabalhos evidenciados, elementos relevantes foram apontados e merecem atenção para reflexões globais sobre as temáticas.

As orientações do Estado Avaliador foram evidenciadas na pesquisa de Silva (2015), como estratégias da



concepção político-neoliberal de educação, na perspectiva de configuração de um arcabouço cuja estrutura do Estado encaminha práticas de intervenção para o contexto educacional. As orientações resultam do gerencialismo que tem como premissas para o cenário da educação a ênfase da lógica do mercado, mediados pela busca de resultados, a partir das avaliações externas (Vieira, 2017). Para Afonso (2007, p. 14), os exames padronizados são “dispositivos de controle por parte do Estado, relativamente ao que se ensina (e como se ensina) nas escolas públicas, e simultaneamente, promover pressões competitivas entre os estabelecimentos de ensino público”.

Nesse sentido, o Estado Avaliador, por meio das políticas globais, desenvolve políticas locais que estão alinhadas ao contexto da globalização, na perspectiva de dimensionar um modelo de educação que esteja centrado com as orientações internacionais, buscando por metas e resultados quantitativos, alinhados ao modelo gerencial (Rocha, 2017). No contexto das discussões sobre a redefinição do Estado, “os bens educativos públicos deveriam passar a integrar o conjunto de bens mercadorizáveis, pretendendo, assim, quebrar a vinculação histórica e democraticamente estabelecida entre a educação como direito e bem coletivo e a obrigação do Estado democrático” (Afonso, 2007, p. 15)

Na visão de Rosário (2019), o modelo gerencial interfere na forma de organização das propostas político-pedagógicas das escolas e no modo de operacionalizar a dinâmica escolar, rompendo com os preceitos de autonomia e de participação. Vieira (2017) sinaliza que a cultura



da avaliação, nos moldes gerenciais, descaracteriza a escola como espaço de construção de saberes, pois há ênfase na gestão gerencial, pautada nos preceitos mercadológicos, em detrimento da gestão democrática, defendida nos documentos referenciais para a educação. Há, portanto, um controle sobre os resultados e os processos de condução da organização escolar, como estratégia do Estado Avaliador, sob o viés neoliberal (Afonso, 2014).

O padrão mercadológico, como destaca Ferreira (2023), está atrelado ao viés economicista da educação, preparando os estudantes, futuros trabalhadores, para atuarem em contextos acrílicos, em espaços inadequados, tendo como referência a lógica da competitividade, da individualidade e da falta de consciência político-social. Assim, o Estado Avaliador, refluxo do neopositivismo (Afonso, 2014), “tem recuperado as velhas fórmulas dos exames nacionais, ainda que atualizadas em aspectos técnico-metodológicos e concretizadas através de instrumentos standardizados, supostamente mais válidos e fidedignos” (p. 489-490) para concretizar os anseios de ideologias político-pedagógicas nas orientações educacionais.

Nessa conjuntura, há uma linha tênue entre educação e mercado, uma vez que ambos estão entrelaçados por meio das orientações político-pedagógicas alinhadas ao contexto do capital. Para tanto, o Estado Avaliador “promove a recuperação e atualização de pressupostos e instrumentos positivistas e quantitativistas em avaliação, favorecendo, assim, a desvalorização social e política da complexidade dos processos sociais” (Afonso, 2007, p. 20).



Muitas são as estratégias evidenciadas pelo Estado, por meio de políticas, para garantir a centralidade das orientações político-pedagógicas, a partir do viés gerencial, concretizando ações e encaminhamentos no contexto da escola. Há, portanto, estratégias de governo com a finalidade de controle e assujeitamentos dos envolvidos (Santos, 2018), premiação aos profissionais que seguem à lógica do mercado (Vieira, 2017); cultura da avaliação, do ranqueamento e da competição (Vieira, 2017); bonificação como estratégia/instrumento do governo para pastorear os profissionais da educação (Santos, 2018; Ferreira, 2023); reorganização do processo organizativo das escolas para alcançar bons resultados nos testes padronizados (Silva, 2024).

As pesquisas em evidência apontam que o Ideb se tornou o centro do processo pedagógico, sendo a política organizativa da escola (Silva, 2015), contribuindo para a centralização do currículo e das disciplinas de língua portuguesa e matemática (Silva, 2015; Melo, 2023; Ferreira, 2023; Silva, 2024), além de construção de estratégias diversas para a aprovação “em massa” dos estudantes (Silva, 2015). A educação, inspirada na concepção política neoliberal, desenvolve ações que “aumenta o lodo Estado sobre as escolas, através, por exemplo dos currículos, bem como da definição competências essenciais em diferentes níveis de ensino, ou revalorizam-se e actualizam-se os dispositivos de inspeção e implementação de novas formas de avaliação” (Afonso, 2007, p. 16).

Na concepção de Silva (2015), há metamorfoses do espaço escolar e do processo de ensino e aprendizagem,



mediada pela cultura da avaliação, a partir do modelo político-pedagógico do gerencialismo. Além disso, “verificou-se a criação de mecanismos de liberalização e de privatização, e a adoção de modelos de administração e gestão tecnocrática e profissional que conferiram uma maior autonomia processual e uma maior eficiência aos estabelecimentos de ensino públicos” (Afonso, 2007, p. 16).

As orientações da política educacional estão alinhadas aos preceitos neoliberais, repercutindo no processo de ensino e aprendizagem e na concepção de educação que está sendo construída, a partir da vivência coletiva nas escolas. Isso porque as políticas neoliberais, preocupadas em estabelecer uma configuração favorável ao mercado, retornam “o ensino disciplinador e meritocrático adequado aos princípios das manifestações do mercado educacional, revalorizando as disciplinas básicas como a língua materna, a matemática e os métodos da pedagogia tradicional” (Afonso, 2007, p. 16), para configurar um paradigma político-pedagógico que tem como centro os princípios do mercado.

Para a concretização dos anseios do paradigma de educação alinhado ao mercado, a formação dos profissionais da educação, seja ela inicial ou continuada, é uma via de inculcação político-pedagógica-ideológica na perspectiva de alcançar os resultados pretendidos. Nessa conjuntura, salienta-se a atuação dos institutos e fundações privadas, sobretudo na formação continuada, para que possam impulsionar hábitos e culturas para os resultados positivos do modelo educacional em pauta.



Para Afonso (2013), a terceira fase do Estado Avaliador configura-se com a presença de setores da sociedade que trazem para o campo da educação suas experiências e tentam alinhar seus princípios ao contexto da escola pública. De acordo com o autor, a governança é a categoria que possibilita que o Estado, a Sociedade e as Fundações Privadas tenham uma relação harmônica no processo de desenvolvimento das políticas educacionais. Assim, “na definição da agenda educativa estão hoje envolvidos muitos e diferentes níveis e parceiros para além dos governos nacionais e das organizações supranacionais” (Afonso, 2019, p. 5).

Surge, nessa seara, a necessidade de inculcação ideológica da relevância das políticas de resultado para a escola, de modo que a performatividade dos profissionais da educação torna-se o elemento central para a ampliação e a consolidação do modelo político-pedagógico centrado na lógica do mercado, do neoliberalismo e do gerencialismo (Ball, 2002). As pesquisas analisadas apontam que a performatividade resulta na responsabilização dos profissionais da educação (Rocha, 2017; Melo, 2023; Ferreira, 2023), conseqüentemente, há intervenção no trabalho pedagógico e no estilo profissional (Rosário, 2019), a partir das orientações que chegam às escolas.

As intervenções político-pedagógicas resultam das orientações nacionais e locais para as escolas, intervindo na atuação docente, no planejamento e no modelo de avaliação a ser desenvolvido, na perspectiva de padronizar e mecanizar o processo de ensino e de aprendizagem. Nesse sentido, todos os agentes educacionais sofrem com as intervenções,



de modo que a interferência aponta novas atribuições à equipe gestora (Melo, 2023), surgindo cobranças e pressão na performatividade docente e dos demais profissionais (Ferreira, 2023), por meio dos dispositivos que compõem os pilares da *accountability* – avaliação, prestação de contas e responsabilização (Silva, 2024).

O contexto das políticas de avaliação é complexo e apresenta mudanças no sentido da educação, impulsionando transformações para o trabalho docente e repercutindo no padrão de sociedade que está sendo construído. Os resultados das pesquisas mostram que os profissionais da educação são, na concepção gerencial, fundamentais para a concretização desse paradigma/padrão, portanto, a formação é o caminho para ampliar as possibilidades e as configurações político-pedagógicas. Nesse sentido, para Afonso (2002, p. 36), “uma ampla formação dos professores em avaliação se torna cada vez mais urgente para que estes profissionais possam ter oportunidades de refletir de uma forma mais sistemática e rigorosa sobre a complexidade e diversidade dos processos e instrumentos de avaliação”.

A ampliação da percepção do sentido da avaliação educacional para os múltiplos e complexos processos educativos é importante, uma vez que a avaliação da aprendizagem é uma dimensão político-didática que está presente em todas as ações educativas e, por meio dela, pode-se planejar e encontrar soluções para os desafios enfrentados no contexto do ensino e da aprendizagem. No entanto, quando as orientações político-pedagógicas estão pautadas apenas nos pilares da *accountability*, como sinaliza a pesquisa de



Silva (2024), inviabilizam as possibilidades de vivência de uma referência educacional que protagonize o sentido polissêmico da educação e de sua qualidade.

As pesquisas de Rosário (2019) e Melo (2023) retratam como os profissionais da educação, docentes e gestores escolares, compreendem o sentido da qualidade da educação e como ela reverbera nas práticas educativas no chão da escola. O sentido da qualidade da educação é resultado do contexto no qual as escolas estão inseridas, tendo como referência a função social da escola/educação para o público local. Assim, a expressão qualidade da educação é polissêmica e complexa, pois não há apenas um sentido e/ou direcionamento.

No entanto, em meio às políticas educacionais, nota-se a contradição quando é apresentada a qualidade da educação a partir dos resultados dos testes padronizados internacionais e nacionais, tendo o PISA e o SAEB como referência, respectivamente. Na seara da complexidade e das contradições, a qualidade da educação fica restrita aos elementos quantitativos, resultando em uma lógica de competição, premiação, hierarquia e ranqueamento (Vieira, 2017) nos sistemas e redes educacionais.

Na perspectiva de Flach (2023), assim como as diversas áreas do campo político-educacional, a qualidade também é uma área permeada de interesses e disputas. No viés empresarial e mercadológico, a qualidade pauta-se em mecanismos unicamente quantitativos, cujo indicador perpassa pelos resultados das avaliações externas; enquanto que, na tendência da qualidade social, a discussão



envereda pelo sentido atribuído à educação e às práticas educativas, bem como aos diferentes elementos que intervêm no contexto da prática pedagógica (formação e valorização profissional, financiamento, estrutura das escolas, políticas e programas, modelos de gestão, avaliação e currículo, entre outros).

4 CONCLUSÃO

Diante das reflexões e dos resultados das pesquisas analisadas, pode-se perceber que o paradigma de educação em vigência, pautado pelas políticas de avaliação, está em sintonia com a lógica capitalista, cujo projeto político-pedagógico tem por objetivo a manutenção do sistema e da alienação da classe trabalhadora aos espaços sociais e culturais que, durante muito tempo, pertenceu apenas à elite. A problematização dessa configuração educacional é necessária para o rompimento de mecanismos e políticas que induzem a vivência de uma educação fragmentada, análoga à empresa e indiferente dos anseios das comunidades locais.

A concepção de educação em pauta mantém o empobrecimento de práticas educativas que negam o direito à educação integral aos filhos da classe trabalhadora e evidencia o *status quo* de uma sociedade desigual e excludente. Defende-se o resgate político-social do sentido da educação plural, multicultural e multidimensional que tenha como base a realidade das comunidades local e escolar, os conhecimentos acumulados historicamente e



cientificamente, e o compromisso político social, cultural, econômico e educacional na construção de um modelo de educação que tenha como referência a democratização da educação e da escola pública. Eis, portanto, o desafio!

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Estado, Políticas Educacionais e Obsessão Avaliativa. **Contrapontos**, Itajaí, v. 7, n. 1, p. 11-22, jan./abr. 2007. Disponível: <https://periodicos.univali.br/index.php/rc/article/view/888>. Acesso em 1 de jul. de 2024.

AFONSO, A. J. 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. Disponível: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782013000200002>. Acesso em 1 de jul. de 2024.

AFONSO, A. J. Políticas educativas e avaliação das escolas: por uma prática avaliativa menos regulatória. In: COSTA, J. A.; NETO-MENDES, A.; VENTURA, A. (Orgs.). **Avaliação de organizações educativas**: actas do II Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar. Aveiro, Universidade, 2002.

AFONSO, A. J. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 487-507, jul. 2014. Disponível: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772014000200013>. Acesso em 1 de jul. de 2024.

AFONSO, A. J. Tendências regulatórias e impactos nas desigualdades educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, p. 1-16, 2019. Disponível: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019220116>. Acesso em 2 de jul. de 2024.



BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 15, n. 2, 2002, pp. 3-23 Universidade do Minho Braga, Portugal.

FERREIRA, V. M. S. **O Bônus de Desempenho Educacional do estado de Pernambuco: a realidade em escolas estaduais na cidade de Garanhuns**. 2023. 138 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2023.

FLACH, S. F. O debate em torno da qualidade da educação: interesses em disputa. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 43, n. 121, p. 9-17, set./dez. 2023. Disponível: <https://doi.org/10.1590/CC269569>. Acesso em 3 de jul. de 2024.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

MELO, F. K. S. M. M. **O Ideb e a atuação do gestor escolar na rede estadual de ensino de Alagoas**. 2023. 164 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2023.

MINAYO, M. C. S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022.

RIZOLA, J.; FANTIN, N. Revisão da Literatura e Revisão Sistemática da Literatura. **Relva**, Juara, v. 3, n. 2, p. 23-39, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/relva/article/view/1738/1630>. Acesso em 1 de jul. 2024.

ROCHA, P. R. L. **Novo gerencialismo e o gerente educacional no contexto do Programa de Formação de Gestores Escolares de Pernambuco**: uma análise na ótica da gover-



namentalidade. 2017. 205 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2017.

ROSÁRIO, E. H. **O estilo profissional docente: a interferência do Ideb na atividade de duas professoras em Maceió – AL.** 2019. 194 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019.

SANTOS, K. O. **A Prova Brasil e a participação da criança cidadã em uma escola pública de São Miguel dos Campos – AL.** 2018. 173 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018.

SILVA, E. E. G. **Implicações dos dispositivos de *accountability* para o trabalho docente na educação municipal de Maceió.** 171 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2024.

SILVA, S. C. **A gestão pedagógica e o Ideb: metamorfoses na sala de aula.** 2015. 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2015.

VIEIRA, I. S. **Avaliações em larga escala e o novo gerencialismo na educação: atuação do gestor educacional em Alagoas.** 2017. 169 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2017.





CAPÍTULO 3

AS AVALIAÇÕES EXTERNAS E OS MECANISMOS DE BONIFICAÇÃO POR RESULTADOS EDUCACIONAIS NO ESTADO DE ALAGOAS

*Karla de Oliveira Santos
Cristina Maria da Silva Torquato
Vitória Gomes Silva
Érica Dias Lima*

1 INTRODUÇÃO

A partir do governo de José Renan Vasconcelos Calheiros Filho (MDB/2015-2022) no estado de Alagoas, temos observado a implantação do novo gerencialismo nas políticas educacionais, principalmente através da criação do Programa Escola 10, no ano de 2018, que tem fortalecido o controle, a responsabilização da escola e de seus atores, como também, a ênfase em avaliações externas, justificados pelo consenso de modernização, inovação e superação das desigualdades educacionais e dos indicadores negativos.

O referido Programa foi instituído através da Lei n.º 8.048/2018, tendo como objetivos: o fortalecimento do ensino público para o aumento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), assistência técnica e financeira, pactuação de metas e compromisso, e alinhamento de ações



com os municípios, através de termos de adesão. É importante ressaltar que os 102 municípios alagoanos aderiram ao Programa Escola 10. E ainda, conta com a assessoria marcante da Fundação Lemann, fortalecendo a relação público x privado no estado de Alagoas.

Em 2022, com a mudança de governo, devido à participação de Renan Filho no pleito eleitoral para o senado, assume o governo do estado, Paulo Suruagy do Amaral Dantas (MDB), que sai vitorioso da última eleição e segue dando continuidade às políticas de governo desenvolvidas por seu antecessor.

As políticas educacionais gerencialistas do governo de Alagoas estimulam a competitividade, a eficiência, a eficácia, a efetividade, o controle da qualidade e a descentralização de responsabilidades, sem uma preocupação real com uma qualidade educacional e social. A qualidade da educação torna-se comprometida por ser um objeto mensurável, mediante indicadores e dos desempenhos que os municípios alagoanos apresentarão para o alcance de metas próprias e do IDEB, desconsiderando o cotidiano escolar e suas especificidades. Sendo assim, temos como problemática: Qual o papel que as avaliações externas têm exercido nas políticas de bonificações por resultados implantadas no governo de Alagoas nos últimos anos? Dito isto, destacamos que o governo de Alagoas tem utilizado mecanismos para bonificações por resultados, institucionalizados por meio de legislações próprias que organizam tais estratégias. O que temos analisado é o fato da utilização dos resultados das avaliações externas, tendo o IDEB como



mensurador para as bonificações e premiações que serão destinadas às escolas e aos municípios, através do seguinte arcabouço legal: Lei n.º 8.048/2028, que cria o Programa Escola 10, Lei n.º 8.171/2019, que cria o Prêmio Escola 10; Lei n.º 8.224/2019, que cria a Bonificação por Resultados e a Lei n.º 8.234/2020, que altera a Lei n.º 5.981/1997, que estabelece os critérios para o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL), Lei n.º 9.171/2024, que dispõe sobre a concessão de bonificação extraordinária aos profissionais da SEDUC.

Sendo assim, o objetivo central desse trabalho é analisar o papel das avaliações externas nas políticas educacionais do estado de Alagoas, sua relação e seus impactos nos mecanismos de bonificações por resultados. Para isso, a metodologia adotada nesta investigação é de cunho qualitativo, com pesquisa bibliográfica e documental, utilizando da análise de conteúdo para apreciação dos dados.

Destacamos que a investigação em face, é uma pesquisa de iniciação científica, desenvolvida pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), nos anos de 2022-2023, com o fomento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (FAPEAL) e integra o Projeto Macro Interinstitucional entre a UNEAL e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS): “Políticas de alocação de recursos públicos por resultados educacionais”.



2 O “NOVO” GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO

As novas formas de gestão e financiamento da educação constituem medidas políticas e administrativas de regulação dos sistemas escolares. Tais medidas surgem como soluções técnicas e políticas para a resolução de problemas de ineficiência administrativa dos sistemas escolares ou da busca de adequação e racionalização dos recursos existentes, acompanhadas das ideias de transparência (prestação de contas e demonstração de resultados) e de participação local (Oliveira; Feldfeber, 2011). Esse modelo gerencialista, vem promovendo mudanças marcadas predominantemente pelos aspectos quantitativos, em detrimento dos qualitativos, que tendem a ignorar os diferentes contextos da realidade educacional, favorecendo o controle social através da competitividade.

Dardot e Laval (2016) afirmam que a nova gestão pública possui duas dimensões: ela introduz modos de controle mais refinados, que fazem parte de uma racionalização burocrática mais sofisticada e embaralha as missões do serviço público, alinhando-as formalmente a uma produção do setor privado. Laval (2019), em outro trabalho, acrescenta que este gerencialismo constitui um sistema de razões operacionais que busca ser o portador do significado da instituição pelo simples fato de que tudo parece ter de ser racionalizado segundo o cálculo das competências e a mensuração dos desempenhos.

Para Gewirtz e Ball (2011), o discurso do novo gerencialismo na educação enfatiza os propósitos instrumentais



de escolarização, aumentando padrões e desempenhos conforme mensurados pela avaliação de resultados, nível de frequência e destino dos egressos, articulado a um vocabulário da empresa, como: excelência, qualidade e eficiência.

Sendo assim, o Estado implementa um planejamento centralizado, institucionalizando novos mecanismos de avaliação e controle, como afirma Krawczyk (2002, p.64):

Podemos dizer que no lugar de um Estado social, propõe-se um Estado avaliador. É nessa relação entre centralização e descentralização na gestão educacional que faz parecer a reforma liberalizadora e autoritária ao mesmo tempo. Essa reforma por que passa o Estado desde a década de 1990, na maioria dos países latino-americanos é marcada por três elementos fundamentais: a responsabilização e atribuições do Estado, o mercado e a sociedade educacional sob o enfoque de uma descentralização de governo para município, para a escola, para o mercado e por fim, a responsabilização social assumida por todos os agentes do processo.

Nesse contexto acontece uma intensificação na formulação e implementação de políticas no campo educacional, objetivando a adequação do sistema educacional brasileiro ao setor produtivo, através da inserção no mercado globalizado e pela aplicação de políticas neoliberais e gerencialistas que responsabilizam diretamente as instituições escolares por alcance de metas.



O modelo gerencial caracteriza-se por regras próprias, redução de gastos, na busca pela eficiência com obtenção de resultados almejados. Contudo, estamos presenciando na educação brasileira um novo modelo de gestão focado somente nos resultados, com valores empresariais, totalmente vinculado aos interesses do mercado. Segundo Laval (2019, p.56), “os valores que constituíam o mundo escolar foram substituídos por novos critérios operacionais: eficiência, mobilidade e interesse”.

Nestas políticas de cunho gerencialista, as avaliações externas têm sido definidoras da qualidade educacional, levando inclusive a punições de escolas, no qual há uma responsabilização forte de professores pelas performances de seus estudantes nos resultados dos testes em âmbito local e/ou nacional.

De acordo com Dardot e Laval (2016, p.308), “essa fetichização do número conduz essa hiper racionalização à ‘fabricação de resultados’ que estão longe de traduzir as melhorias reais”.

Destarte, o “novo” gerencialismo tem sido uma realidade no estado de Alagoas, através de um arcabouço legal que controla a escola, condiciona transferências de recursos públicos a partir dos resultados apresentados nas avaliações externas, retira a autonomia e autoria docente, estimula a competitividade, impõe indicadores educacionais superiores aos estabelecidos pelo governo federal, com práticas cada vez mais refinadas em busca de eficácia e eficiência na educação pública.



3 AS AVALIAÇÕES EXTERNAS, A RESPONSABILIZAÇÃO E AS BONIFICAÇÕES POR RESULTADOS

As avaliações externas tem ganhado centralidade na educação brasileira nas últimas décadas, como indutora de políticas de melhorias para a educação e elevação de indicadores educacionais.

Neste cenário do “novo” gerencialismo, com a influência forte do empresariado na formulação e implementação de políticas, as avaliações externas geram uma racionalização voltada somente para os resultados, que desconsideram os condicionantes intra e extraescolares, que influenciam diretamente na aprendizagem dos discentes. O que se observa é o foco em publicizar, com exclusividade, resultados que se materializam através do rendimento ou desempenho dos estudantes nos testes.

A partir do exposto, o que se observa é a redução da qualidade do ensino ao desempenho dos estudantes nas avaliações em larga escala, controlando os resultados obtidos por cada escola deste país, selecionando as melhores, provocando um ranqueamento entre elas, premiando e bonificando. Os testes acabam controlando também o currículo, limitando as disciplinas a serem ministradas, e no caso específico para o IDEB, dando uma maior visibilidade para Língua Portuguesa e Matemática. Conforme é destacado por Oliveira (2020, p.96):

A avaliação passou a constituir-se em elemento central dessa regulação, fornecendo indicadores utilizados nos esta-



belecimentos de metas de gestão muitas vezes influenciando sobre o financiamento da unidade escolar e, em alguns casos, até mesmo a remuneração dos docentes, sem falar obviamente, na determinação em última instância dos currículos.

É importante pontuar, que as avaliações externas tem sido instrumento não só de validação de uma “pseudoqualidade” educacional, mas também, instrumento de regulação, seleção, classificação, incentivos e distribuição de recursos financeiros, alinhados a indicadores, que valorizam as performances dos sistemas municipais e estaduais de educação.

Corroborando com a discussão, Dardot e Laval (2016, p.343) afirmam:

A “avaliação” tornou-se o primeiro meio de orientar a conduta pelo estímulo ao “bom desempenho” individual. Ela pode ser definida como uma relação de poder exercida por superiores hierárquicos encarregados da expertise dos resultados, uma relação cujo efeito é uma subjetivação contábil dos avaliados. Uma vez que o sujeito aceita ser julgado com base nessas avaliações e sofrer as consequências, ele se torna constantemente avaliável, isto é, um sujeito que sabe que depende de um avaliador e das ferramentas empregadas por ele, sobretudo porque ele mesmo foi educado para reconhecer de antemão a competência do avaliador e a validade das ferramentas.



Souza e Botler (2019), acrescentam a esta discussão que os estados e municípios tendem a criar, cada um à sua maneira, padrões educacionais. Nesses padrões estão inclusos modelos avaliativos que muitas vezes tentam responder às exigências de um sistema de avaliação em larga escala, voltando suas atividades didáticas e pedagógicas para os índices e números, levando muitas instituições de ensino a trabalharem em cima de metas. O governo tem investido na política de premiação, gerando o individualismo e a competitividade entre escolas do mesmo sistema de ensino federal, estadual ou municipal. Tal afirmativa apontada pelas autoras, se aproxima do cenário alagoano, ao estabelecer legislações que realizam bonificações através dos resultados satisfatórios do IDEB e de metas próprias.

A avaliação dos sistemas de ensino aparece associada à responsabilização pelos resultados escolares dos estudantes, sendo estes obtidos, sobretudo, pelas avaliações externas (Afonso, 2009). O que tem se configurado nas políticas e legislações alagoanas, ao impor o alcance de indicadores educacionais elevados para o recebimento das bonificações. Ou seja, a responsabilização da escola e de seus atores, tem sido um pilar para angariar recursos públicos, como uma demonstração de sucesso e consequente prestação de contas à comunidade escolar.

Nesse sentido, com políticas educacionais gerencialistas, a qualidade educacional ganha um foco, implicando na incorporação frequente de práticas de *accountability*, a partir do tripé: avaliação, prestação de contas e responsabilização.



Segundo Afonso (2012), o significado do vocábulo *accountability* indica forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas que dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, que de forma autoritária responsabiliza as instituições escolares, as organizações e os indivíduos. Brooke (2006) acrescenta que as políticas de *accountability*, são políticas de responsabilização, mediante as quais se tornam públicas as informações sobre o trabalho das escolas e consideram-se os gestores e outros membros da equipe escolar como corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição.

As políticas de responsabilização derivadas das práticas de *accountability* gerencialista, é considerada como uma busca por melhorias para a educação, atribuindo punições para os profissionais do magistério de acordo com os resultados apresentados nas avaliações externas realizados pelos estudantes das escolas públicas, sendo de interesse governamental controlar e monitorar a qualidade do ensino ofertado.

O sucesso ou fracasso escolar são atribuídos diretamente às escolas, provocando uma competitividade exacerbada, para o alcance de metas elevadas e um “culto à nota mais alta” (Freitas, 2018, p.81), como possível prestação de contas e recompensas, através de bonificações.

No Brasil, vários estados têm utilizado das bonificações para estimular escolas e docentes na busca pela elevação de indicadores educacionais, reduzindo tais bonificações como valorização profissional e ainda, reforçando



um discurso meritocrático. Em Alagoas, desde 2019 temos uma legislação específica, que trata sobre as bonificações por resultados.

As bonificações por resultados estão atreladas a números apresentados nas avaliações externas, tanto produzidas em âmbito local e/ou nacional. Observamos com preocupação um dispêndio de forças e esforços por parte das escolas, mas em especial, dos docentes, para alcance de metas. E quando tais metas não são atingidas, temos as sanções, que podem se dar no campo material ou simbólico, caso a escola não alcance os escores estabelecidos por estas práticas de *accountability* gerencialista, provocando exposição moral, coerções, transferência de docentes, adoecimento psíquico, entre outras consequências.

4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ANÁLISES DAS LEGISLAÇÕES ALAGOANAS

As legislações analisadas nesta investigação foram: a Lei n.º 8.048/2028, que cria o Programa Escola 10, a Lei n.º 8.171/2019, que cria o Prêmio Escola 10; a Lei n.º 8.224/2019, que cria a Bonificação por Resultados, a Lei n.º 8.234/2020, que altera a Lei n.º 5.981/1997, que estabelece os critérios para o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL) e a Lei n.º 9.171, de 26 de fevereiro de 2024, que dispõe sobre a concessão de bonificação extraordinária aos profissionais da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC).



A partir dos dados analisados iremos apresentar nossas breves considerações acerca do objeto da pesquisa e o nosso contexto local.

4.1 Lei n.º 8.048/2018

No artigo 3º da Lei n.º 8.048/2018, que cria o Programa Escola 10, há um destaque para as avaliações externas:

Art. 3º O Estado poderá oferecer apoio técnico e financeiro, na forma de material didático complementar, pagamento de bolsas a profissionais responsáveis pelo acompanhamento pedagógico das unidades de ensino, realização de avaliações externas, nos termos desta Lei e consoante as diretrizes do Programa, aos municípios que tenham aderido ao Programa a fim de garantir a efetiva implementação das ações pactuadas entre as partes (Alagoas, 2018).

As avaliações externas compõem um dos eixos do Programa Escola 10, tendo condicionado o apoio financeiro aos municípios, ao atingimento da meta do IDEB. Estes testes são produzidos pela SEDUC, cabendo a mesma realizar avaliações periódicas e padronizadas de acompanhamento do trabalho na escola.

Art. 3º § 1º: As avaliações externas de que trata o caput deste artigo consistem na realização de testes padronizados e na obtenção de conjuntos de dados sobre um sistema educacional, com a finalidade de



diagnosticar o estágio de conhecimento bem como analisar a evolução do desempenho dos estudantes avaliados e os fatores associados a esses desempenhos, produzindo informações que possibilitem a definição de ações prioritárias de intervenção na Rede Pública de Ensino de Alagoas (Alagoas, 2018).

Sendo assim, observamos a centralidade que as avaliações externas possuem no Programa Escola 10, causando inclusive a pulverização de vários sistemas de avaliação em âmbito municipal, além dos vários simulados realizados pelas próprias escolas, em um treinamento exaustivo dos estudantes nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática para responder de forma eficiente aos testes e como resultado de uma qualidade do ensino.

Segundo Schneider e Nadir (2013, p.9):

Na prática, os resultados destas avaliações em larga escala assumem o *status* de tradutores da qualidade, na medida em que a obtenção dos índices desejáveis pressupõe a melhoria educacional, sobretudo em nível de escola. Neste nível, em particular, não raro, a avaliação, como categoria intrínseca do processo ensino-aprendizagem e do projeto político-pedagógico da escola, é suplantada pela égide das avaliações centralizadas, através das quais as escolas são levadas a concentrar esforços na produção dos índices projetados externamente.



No artigo 8º diz:

Art. 8º O eixo avaliação caracteriza-se por:
I - avaliação externa universal para os estudantes da educação básica, e
II - avaliações periódicas, aplicadas pelas próprias redes de ensino, a partir de instrumentos padronizados fornecidos pela SEDUC (Alagoas, 2018).

As avaliações estandardizadas promovidas pelo Programa Escola 10, tornaram-se um instrumento de controle das práticas docentes e do que se ensina e aprende na escola. A SEDUC e os demais órgãos reguladores desse processo avaliativo só consideram importante o resultado quantitativo, os ranqueamentos, as metas alcançadas e os aspectos positivos vinculados ao Programa, muitas vezes sendo irrealis e fantasiosos, servindo somente aos interesses do empresariado, a exemplo da Fundação Lemann e ao *marketing* político.

No artigo 9º é tratado sobre os acordos de resultados entre o Estado e municípios para o atingimento de metas.

Art. 9º As redes municipais e as escolas da rede estadual pactuarão, com o Estado, metas anuais de qualidade da educação.
§ 1º As metas e indicadores de aferição do desempenho dos municípios serão estipulados em Acordo de Resultados, firmados pelos respectivos Titulares (Alagoas, 2018).



Ainda acrescentamos que para as escolas estaduais, a pactuação é realizada pelos gestores escolares, inclusive sendo pressionados a assinarem o Termo, mesmo sendo uma gestão democrática e sendo uma adesão, não uma obrigatoriedade, no que se compreende da leitura da legislação.

Há uma responsabilização unilateral que culpabiliza os profissionais da educação pelos resultados apresentados nas avaliações externas, focalizadas nas ações da SEDUC, que podem implicar em sanções/punições ou bonificações/premiações, deturpando a qualidade da educação, com a supervalorização de aspectos mensuráveis.

4.2 Lei n.º 8.171/2019

A Lei n.º 8.171/2019 criou o Prêmio Escola 10, premiando as escolas que alcançam maiores indicadores nos resultados do IDEB e a transferência de dinheiro para os municípios, sendo tratada em seus artigos 1º e 2º. Anterior a este prêmio, em 2017 tínhamos o Prêmio Ib Gatto Falcão, que premiava as escolas municipais com maior IDEB, entretanto, também transferia recursos para as escolas municipais com menores resultados, cabendo as mesmas realizarem um Plano de Ação para alavancar os seus resultados do IDEB. Apesar desta responsabilização unilateral, ainda se tinha uma iniciativa de apoio financeiro para as escolas com resultados insatisfatórios, diferente do Prêmio Escola 10, que desconsidera todas as especificidades, com o discurso da igualdade e da meritocracia.



Outra análise que fazemos é que as escolas públicas municipais, antes do Prêmio Escola 10, já estavam apresentando melhores indicadores, principalmente nos anos iniciais do ensino fundamental. Os anos finais do ensino fundamental cresciam de forma tímida, sendo o ensino médio o grande gargalo da educação alagoana.

Os resultados apresentados pelo estado de Alagoas indicam um crescimento significativo que pode ser causado pelo incentivo da SEDUC com estas premiações financeiras, mas não pode ser considerado o principal motivo para tal fenômeno.

Destacamos ainda, que as metas a serem alcançadas pelos municípios para o recebimento das premiações estão condicionadas às metas estabelecidas pela SEDUC, baseadas no IDEB, criando um mecanismo forçoso para que os municípios se empenhem na busca crescente por resultados favoráveis.

No artigo 4º estipula que o valor da premiação será de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), destinada aos municípios nos quais as escolas públicas tenham atingido as metas estabelecidas pela SEDUC, levando-se em consideração o IDEB referente ao ano de 2017 e no artigo 5º estabelece que a premiação para os municípios será dividido entre R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) para a etapa dos anos iniciais do Ensino Fundamental e R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) para a etapa dos anos finais do Ensino Fundamental. De acordo com dados de 2024, coletados no sítio eletrônico da SEDUC, já foram destinados R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) para as premiações.



O incentivo às premiações com significativas quantias de transferência de recursos financeiros, estimula a competitividade para o atingimento de *rankings* cada vez mais elevados, com foco em performatividades de estudantes nas avaliações externas, podendo implicar em um falseamento de dados que não condizem com uma qualidade social, reduzida somente a aspectos quantitativos.

4.3 Lei n.º 8.224/2019

A Lei n.º 8.224/2019, dispõe sobre a criação da Bonificação por Resultados no âmbito da Secretaria de Estado da Educação de Alagoas, e dá outras providências. Nesta legislação são estabelecidos os critérios para as bonificações aos profissionais da SEDUC, conforme o artigo 1º:

Art. 1º § 2º No caso de profissionais cedidos à SEDUC é condição necessária que estejam em situação regular, mediante convênio de cessão firmado entre as partes, que tenham seus salários e encargos sociais reembolsados, mensalmente, pela SEDUC ao órgão de origem ou percebam gratificação por exercício de cargo em comissão (Alagoas, 2019b).

As bonificações por resultados tem sido estratégias significativas de controle nas políticas educacionais de Alagoas, como uma forma de incentivar os profissionais envolvidos diretamente com a elevação dos indicadores educacionais, em especial o IDEB. É importante destacar que consoante a Lei, tais bonificações não entram no côm-



puto previdenciário ou progressão na carreira, causando um falseamento de valorização profissional.

Os profissionais da educação sentem-se “motivados” a buscarem melhorias nas aprendizagens dos estudantes e conseqüentemente a elevação das metas estabelecidas pela SEDUC e pelo IDEB, sendo responsáveis pelo sucesso ou fracasso de resultados nas avaliações externas, reforçado pelo artigo 2º quando estabelece que: “Bonificação por Resultados constitui, nos termos desta Lei, prestação pecuniária eventual, desvinculada da remuneração do servidor, que a perceberá de acordo com o cumprimento de metas fixadas pela SEDUC” (Alagoas,2019b).

De acordo com dados coletados no ano de 2024 no sítio eletrônico da SEDUC, já foram investidos mais de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), destinados a 44 (quarenta e quatro) municípios que cumpriram as metas pactuadas do IDEB e 38 (trinta e oito) escolas estaduais que alcançaram o IDEB.

Os critérios para recebimento das bonificações estão estabelecidas no artigo 3º e considera: taxa de absenteísmo e o efetivo exercício na unidade premiada no ano letivo de aplicação do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB.

Diante do exposto, observamos o alinhamento entre as avaliações externas e a bonificação por resultados, responsabilizando diretamente os profissionais da educação pelos indicadores apresentados e atingimento de



metas. Contudo, “alinhamento não é sinônimo de qualidade” (Freitas, 2018, p. 106).

4.4 Lei n.º 8.234/2022 que altera a Lei n.º 5.981/1997

Em 10 de janeiro de 2020, é promulgada mais uma legislação, a Lei n.º 8.234/2020, que altera a Lei n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997 e estabelece critérios para a repartição do produto de arrecadação dos Impostos Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias sobre a Prestação de Serviços de Transportes, Interestadual e Intermunicipal, de Comunicação (ICMS), tendo como base o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL), alinhado aos resultados dos anos iniciais do IDEB, destinando repasse de recursos aos municípios que apresentarem o atingimento das metas do IDEB.

O IQEAL, conforme o descrito no artigo 1º, § 10, é composto pelo IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental de cada município e a variação nos últimos dois anos do indicador do IDEB publicados até o último dia do ano base de apuração. Complementamos que as matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental estão predominantemente nos sistemas municipais de ensino, o que implica em uma “corrida” dos municípios para angariar mais recursos.

Ressaltamos que o repasse da cota parte do ICMS dependerá das médias alcançadas, quanto maior for a nota, maiores serão os recursos recebidos, o que pode provocar uma competição acirrada entre os municípios, e/ou ainda corromper os dados educacionais. Além de provocar uma



punição e culpabilização dos gestores públicos municipais que não se empenharem o suficiente para atingir os escores estabelecidos.

Diante do exposto, afirmamos que até a conclusão dessa pesquisa não obtivemos dados acerca do quantitativo de recursos financeiros que foram transferidos para os municípios alagoanos. Destacamos que a Secretaria do Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG) é a responsável por realizar o cálculo dos recursos financeiros a serem transferidos para os municípios com desempenhos exitosos.

4.5 Lei n.º 9.171/2024

A Lei n.º 9.171, de 26 de fevereiro de 2024, dispõe sobre a concessão de bonificação extraordinária aos profissionais da SEDUC. A referida lei foi criada recentemente, sendo aprovada inicialmente pelos deputados estaduais como projeto de Lei ordinária n.º 689/2024.

A lei analisada dispõe que as bonificações serão destinadas aos servidores em exercício efetivo na SEDUC (efetivos, comissionados e contratados temporariamente), conforme os resultados alcançados com a execução das ações educacionais do Programa Escola 10 no ano letivo de 2023. Assim como a Lei n.º 8.224/2019, a bonificação não será incorporada à remuneração percebida pelo profissional, sendo tal bonificação o valor de metade do 13º salário.

Sendo assim, as bonificações seguem sendo um mecanismo de ônus pelas performances apresentadas nas



avaliações externas, que cada vez mais se proliferam nos sistemas educacionais.

O estado possui o seu sistema próprio de avaliação, nomeado de Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas (SAVEAL), criado em 2001 e que avalia os estudantes de escolas públicas dos 5º e 9º anos do ensino fundamental, e do 3º ano do ensino médio, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, seguindo o mesmo padrão da Prova SAEB. A sua aplicação será anual a partir de 2024 e se dará mediante regime de colaboração com os municípios, através da pactuação em termo de adesão, proporcionando cada vez mais o engajamento para alavancar o IDEB de Alagoas.

5 CONCLUSÃO

As políticas educacionais implementadas no Brasil nas últimas décadas possuem concepções do novo gerencialismo na administração pública, como forma de controle estatal e social dos serviços públicos, a partir do tripé: avaliação, prestação de contas e responsabilização.

O Estado de Alagoas se insere nesse cenário por introduzir políticas de governo, criar legislações específicas, atribuir repasses de recursos financeiros aos municípios e/ou escolas de acordo com atingimento de metas, e realizar bonificações e premiações por resultados através das performances apresentadas nas avaliações externas e no alcance de indicadores educacionais.



As avaliações externas ganham centralidade na qualificação das políticas educacionais implementadas no estado de Alagoas, nos últimos anos. Tais políticas têm estimulado a competitividade, a busca por eficiência e eficácia nos sistemas públicos de ensino, através do estabelecimento de escores que deverão ser alcançados por escolas e municípios a fim de obter melhores performances e angariar bonificações, a partir dos resultados positivos apresentados nos testes. Para isso, o governo de Alagoas, cria um arcabouço legal, conforme apresentado brevemente neste capítulo, que normatiza e define critérios para as premiações e bonificações, tendo no cerne o IDEB como mensurador e indicador da qualidade educacional.

A qualidade da educação fica comprometida por se tornar um objeto mensurável, através da imposição de indicadores cada vez maiores aos estabelecidos pelo INEP e dos desempenhos apresentados pelas escolas, com práticas refinadas de *accountability* que tem cooptado a comunidade educativa para o atingimento de metas, seja em âmbito local, estadual ou nacional, desconsiderando o cotidiano escolar e suas especificidades.

Dito isto, chegamos à conclusão que o estado de Alagoas organizou um aparato legal para as bonificações por resultados, delimitando critérios, sob o discurso meritocrático, responsabilizando as escolas e os municípios pelo sucesso ou fracasso no alcance de metas, em um movimento de espetacularização de notas mais altas, publicizado através dos ranqueamentos e comprometendo a qualidade da educação.



REFERÊNCIAS

ALAGOAS, Gabinete do Governador. **Lei n.º 8.048, de 23 de novembro de 2018**. Institui o Programa Escola 10. Diário Oficial do estado de Alagoas. Maceió.2018. Disponível em; https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2018/1501/lei_no_8.048_de_23_de_novembro_de_2018.pdf. Acesso em: 14 set. 2023.

ALAGOAS, Gabinete do Governador. **Lei nº 8.224, de 19 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a criação da bonificação por resultados no âmbito da Secretária do Estado da Educação, e dá outras providências. Diário Oficial do estado de Alagoas. Maceió. 2019a. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/1769/lei_no_8.224_de_19_de_dezembro_de_2019__1.pdf. Acesso em: 14 set. 2023.

ALAGOAS, Gabinete do Governador. **Lei nº8.171, de 8 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a criação do Prêmio Escola 10 e autoriza o Poder Executivo Estadual premiar os municípios que atingirem as metas estabelecidas pela Secretária de Estado da Educação – SEDUC com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Alagoas. Maceió. 2019b. Disponível em:https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/1686/lei_no_8.171_de_8_de_outubro_de_2019.pdf. Acesso em: 10 nov. 2023.

ALAGOAS, Gabinete do Governador. **Lei nº 8.234, de 10 de janeiro de 2020**. Altera a lei estadual nº 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, asseguradas aos municípios alagoanos e dá outras providências. Diário Oficial do estado de Alagoas. Maceió.2020. Disponível em:



https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/1779/lei_no_8.234_de_10_de_janeiro_de_2020_1.pdf. Acesso em: 10 nov. 2023.

ALAGOAS, Gabinete do Governador. **Lei nº 9.171, de 26 de fevereiro de 2024**. Dispõe sobre a concessão de bonificação extraordinária aos profissionais da Secretaria de Estado da Educação– SEDUC, e dá outras providências. Diário Oficial do estado de Alagoas. Maceió.2024.Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2024/2851/lei_no_9.147_de_16_de_janeiro_de_2024.pdf. Acesso em: 02 de mai. 2024.

AFONSO, Almeida Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 01 de maio de 2024.

BROOKE, Nigel. Responsabilização Educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, 2008 - Volumen 1, Número 1. Disponível em: <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art7port.pdf>. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.



GEWIRTZ, Sharon; BALL, Stephen J. Do modelo de gestão do “Bem-Estar-Social” ao “novo gerencialismo”: mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. *In*: BALL, Stephen J; MAINARDES, Jefferson (orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011, p.193-221.

KRAWCZYK, N. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: Associados, n. Jan/Fev/Mar/Abr, 2002. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n19/n19a04.pdf>. Acesso em 12 de mar. de 2023.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: neoliberalismo em ataque ao ensino público**. São Paulo: Boitempo, 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Da promessa de futuro à suspensão do presente: a teoria do capital humano e o Pisa na educação brasileira**. 1. Ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2020.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; FELDFEBER, Myriam. Novas e velhas formas de regulação dos sistemas educativos no Brasil e na Argentina. *In*: OLIVEIRA, Dalila A.; PINI, Mônica Eva; FELDFEBER, Myriam (org.). **Políticas educacionais e trabalho docente: perspectiva comparada**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011, p.11-24.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDIR, Elton Luiz. (2013). O Potencial do IDEB como estratégia de accountability da qualidade da educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico Editado Pela ANPAE, 29(1). Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/42819>. Acesso em: 1 de jun. de 2024.



SOUZA, Débora Quetti Marques de; BOTLER, Alice Miriam Happ. Nova Gestão Pública e Gerencialismo: racionalidades econômicas nas políticas públicas para a gestão da educação. *In*: SOUZA, Débora Quetti Marques de; LEITE, Célio Rodrigues; SOUZA, Allan Solano; SILVEIRA, Rosilene de Fátima Koscianski da. (Orgs.). **Políticas, Práticas Educativas e Tecnologias na Educação: desafios na contemporaneidade**. Recife: EDUPE, 2019, p.71-85.





CAPÍTULO 4

O IQEAL COMO INSTRUMENTO DE REPARTIÇÃO DO ICMS ENTRE OS MUNICÍPIOS ALAGOANOS

Wellyngton Chaves Monteiro da Silva

Eduardo Henrique Dantas Lira

João André Goes Ferreira Barbosa

1 INTRODUÇÃO

A educação tem um papel central nas políticas públicas do Brasil, particularmente em estados como o de Alagoas, onde as assimetrias regionais e sociais são marcadamente acentuadas. Nesse cenário, o financiamento da educação torna-se um instrumento crucial para promover melhorias substanciais nas condições do ensino oferecido nas redes públicas do estado e municípios, possibilitando reverter as condições historicamente presentes nesta área.

Nesse sentido, o ICMS é elemento importante nesse contexto, por se constituir no principal imposto arrecadado pelos estados e uma das principais fontes de recursos para os investimentos em ações sociais de seu espectro de atuação, a exemplo da educação. Recentemente o estado de Alagoas incorporou o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL) como critério na repartição de parte desses recursos, com o intuito de motivar os



municípios a melhorarem seus indicadores educacionais e, por conseguinte, a qualidade do ensino (Lira; Barbosa; Silva, 2024).

Assim, diante da relevância desse imposto como uma das fontes principais de receita dos estados brasileiros, sendo fundamental para o financiamento de políticas públicas, especialmente na área da educação, importante considerar a relativa discricionariedade constitucional que possibilita aos estados definirem critérios específicos para a repartição de uma cota-parte desse ICMS aos municípios, em função de melhorias de indicadores educacionais. Normalmente, esses critérios educacionais são medidos por indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e no caso de Alagoas, pelo IQEAL, que incorpora este indicador federal.

O IQEAL surge com a intenção de incentivar os municípios a priorizarem investimentos na educação, recompensando aqueles com melhores resultados. A premissa básica dessa política é que, quanto mais investimentos na educação, maior o desempenho educacional, e maior será a parcela de recursos do ICMS recebida pelo município, visando melhorar os indicadores educacionais em todo o estado (Silva; Santos, 2024).

Neste capítulo, pretende-se discutir a utilização do ICMS e do IQEAL como ferramentas de política pública, abordando a lógica predominantemente neoliberal de competitividade entre os entes, instituições e agentes envolvidos, as possíveis consequências que permeiam esse ambiente diante das evidentes desigualdades educacionais



e as oportunidades e desafios que surgem com a implementação do IQEAL. Além disso, analisamos como essa política tem sido aplicada e avaliada no estado de Alagoas.

2 A REPARTIÇÃO DO ICMS COMO MECANISMO GERENCIALISTA

O ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) é uma das principais fontes de arrecadação dos estados brasileiros, e desempenha um importante papel no financiamento de políticas públicas e ações sociais, como a educação. E da parcela desse imposto que pertence aos municípios, o que corresponde a 25% do total, o repasse ocorre de acordo com leis estaduais, “uma vez que governos estaduais podem alterar suas leis com o intuito de incentivar o desempenho municipal em determinadas áreas com base nos critérios estabelecidos para a distribuição dessa parcela” (Sasso; Varela; Righetto, 2021, p. 4). Destarte, critérios educacionais também fazem parte dos instrumentos de que se utilizam alguns estados para definirem as parcelas do repasse aos municípios.

Não obstante, é importante destacar que, da parcela do ICMS que cabe aos municípios, a maioria é dividida segundo o valor adicionado fiscal (VAF) em cada um desses entes federados, e o restante pode ser repartido por diferentes critérios, como o uso de resultados educacionais (Silva; Santos, 2024). E nesse sentido, como apontado por Simões e Araújo (Simões; Araújo, 2019), a discricionariedade constitucional conferida aos estados para estabelecer regras para



o repasse do ICMS aos municípios passa a se constituir em reserva potencial como instrumento de política pública, como indutor de melhoria de resultados e indicadores sociais, como a educação.

Dessa forma, o ICMS se transforma não apenas em uma fonte de recursos, mas em um mecanismo de governança fiscal, onde os estados têm a capacidade de ajustar as leis e os critérios de repasse para alcançar resultados específicos. No entanto, tal flexibilidade na definição de critérios de repartição do imposto pode, na prática, aprofundar as desigualdades regionais existentes, já que municípios mais pobres têm mais dificuldades em atender aos indicadores exigidos, o que pode resultar, ainda, que esse seja um instrumento não de indução, mas de imposição de políticas do estado àqueles municípios mais vulneráveis.

Além disso, a falta de um sistema robusto de governança e monitoramento pode abrir espaço para a manipulação de dados e distorções nos resultados. A simplicidade do modelo (baseado em indicadores de desempenho que não refletem toda a complexidade dos desafios locais) pode levar a uma avaliação inadequada do esforço dos municípios e resultar em uma distribuição de recursos que não corresponde às reais necessidades das populações. Dessa forma, ao invés de ser uma ferramenta de indução de melhorias, o ICMS pode acabar reforçando as disparidades existentes, em vez de promover uma verdadeira equidade no acesso a recursos e oportunidades. A implementação de um sistema mais justo e eficaz de redistribuição de recursos exigiria uma abordagem mais abrangente, que considere as desi-



gualdades iniciais, os contextos específicos e os esforços relativos dos municípios.

Assim, é importante destacar, nesse contexto, a potencialidade do ICMS como instrumento de política pública, uma vez que os mecanismos de transferência da cota-parte municipal desse imposto acabam sendo utilizados para a indução de políticas pelos municípios. É aí que, considerando a relativa discricionariedade que os estados possuem para a distribuição das parcelas aos municípios, muitos acabam condicionando esse repasse à melhoria de indicadores educacionais. Os critérios educacionais passam a integrar os instrumentos utilizados pelos estados nesse processo.

Nesse contexto, como apontado por Silva e Santos (2024), temos o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como o indicador mais utilizado ou valorizado na definição dos critérios que tomam como base uma suposta melhoria na qualidade educacional. O que, portanto, atenderia às exigências imediatas para os ranqueamentos dos municípios promovidos pelas legislações dos estados na repartição dessa cota-parte do ICMS. Aliás, o IDEB tem se confirmado como o principal indicador educacional do país, inclusive como instrumento de mensuração de uma suposta qualidade educacional, ao ponto de, como registrado por Silva (2021, p. 133), gestores o considerarem como “um indicador inquestionável, um indicador federal, constituído pelo Ministério da Educação, então, ele é inquestionável”. E como também destacado pelo autor, embora não seja um consenso, tal concepção “ingênua” de



infallibilidade do indicador, vindo de dentro da Secretaria de Educação do estado, acabaria se refletindo no posicionamento da maioria dos servidores da educação, tanto na rede estadual como nos municípios de Alagoas.

Não obstante, o IDEB consiste, basicamente, de um cálculo que envolve a taxa de rendimento escolar (aprovação), que influencia no fluxo escolar, e a composição entre a proficiência em Matemática e Língua Portuguesa dos estudantes em avaliações externas de larga escala e as médias de desempenho da antiga Prova Brasil (hoje chamada de Prova Saeb). Nesse sentido, diferentemente do que considera a gestora com relação ao IDEB, Silva e Gonçalves (2020, p. 57) ressaltam que não dá para simplesmente reduzir qualidade da educação aos resultados obtidos “por meio de testes padronizados, de caráter instrumental e técnico, como fazem as perspectivas gerencialistas que adentram a educação”.

Além disso, como destacam Chirinéa e Brandão (2015), ao adotar o IDEB como parâmetro para a qualidade educacional, o Estado limita-se a considerar apenas conhecimentos e habilidades que podem ser quantificados por meio de testes padronizados, desconsiderando, de forma evidente, as especificidades presentes nas diferentes regiões, estados, municípios, comunidades e escolas. Nesse cenário, diversos outros fatores que impactam a qualidade da educação, de forma direta ou indireta, são negligenciados, tais como a valorização dos profissionais da educação, a formação e o aperfeiçoamento dos docentes, a infraestrutura escolar – incluindo bibliotecas, laboratórios, salas de informática



e acesso de qualidade à Internet –, entre outros aspectos, incluindo as condições socioeconômicas dos estudantes, que também exercem influência no processo educacional.

Nesse caminho, como destacam Silva e Santos (2024), as avaliações em larga escala têm ocupado uma posição central na implementação de políticas educacionais na perspectiva neoliberal e gerencialista, mobilizando estados e municípios numa competição por resultados por meio de indicadores que buscam posicioná-los em *rankings* que proporcionam angariar maiores fatias de recursos públicos. Tal movimento ocorre numa visão de qualidade de educação que procura legitimar a competição e a mensuração de desempenhos entre redes e escolas, na busca de ocupar os melhores lugares nesse processo de ranqueamento. É um cenário em que as expectativas buscam atender precipuamente as exigências e necessidades empresariais, ignorando-se flagrantemente as realidades e as relações entre instituições e serviços públicos, especialmente quanto à formação de cidadãos preparados para a vida em sociedade.

Nesse sentido, é relevante considerar o trabalho de Sudbrack e Cocco (2014, p. 361), ao analisarem a avaliação em larga escala após a década de 1990 e os modelos de provas homogêneas que desconsideram as peculiaridades regionais. As autoras destacam que as escolas acabam “sendo responsabilizadas pelos maus resultados obtidos, e o Estado, por sua vez, ausenta-se das obrigações de protetor e defensor da sociedade civil”. Aqui, retornamos a Chirinéa e Brandão (2015) quando alertam sobre a abordagem limitada e superficial do Estado ao adotar o IDEB como parâmetro



de qualidade educacional, uma vez que a utilização desse índice ocorre apenas no momento da divulgação de seus resultados. E ainda assim, não resulta em ações efetivas ou em propostas substanciais para a melhoria da qualidade do ensino. A mera divulgação dos índices, sem o acompanhamento de medidas concretas de intervenção, evidencia uma racionalidade burocrática, que prioriza a mensuração do desempenho sem se comprometer com a implementação de políticas educacionais que promovam avanços reais nas condições de ensino e aprendizagem. Esse cenário reflete uma lacuna significativa entre a avaliação da qualidade educacional e as políticas públicas necessárias para a promoção de melhorias reais no sistema educacional.

Nesse contexto, é relevante destacar que, conforme observou Sousa (2014, p. 410), o processo de incorporação dos princípios do gerencialismo na administração pública se manifesta de tal maneira que se propaga “uma ideia de qualidade que supõe diferenciações no interior das redes de ensino e escolas, como condição mesma de produção de qualidade”. Daí a importância de se considerar e compreender, ainda, um conceito tão complexo e tão convenientemente distorcido (para atender exigências exclusivamente do mercado) como o de “qualidade da educação” de que trata o IQEAL, especialmente compreender como vem se incorporando sem praticamente reação evidente nas estruturas da administração pública do estado de Alagoas relacionadas à educação.

Finalmente, como um aspecto igualmente relevante a ser considerado nesse contexto, a noção de privatização



da educação vai além da questão da propriedade, conforme apontado por Nazareth, Santos e Pires (2024). Nesse cenário, os discursos veiculados nas mídias tendem a apresentar as escolas privadas como exemplos de qualidade e eficiência na gestão educacional, enquanto, deliberadamente, negligenciam-se as condições das escolas públicas, apresentando-se como consequência de um projeto de sociedade baseado no modelo capitalista. Nesse sentido, parece que essa negligência é parte de um projeto que impõe esse modelo de privatização da educação pública para além da propriedade.

3 O IQEAL COMO REFERENCIAL DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Inicialmente, é importante observar que cada estado dispõe de sua própria legislação para definir a utilização dos índices educacionais na distribuição do ICMS entre os municípios. De modo geral, a proposta é estabelecer critérios de competição em que os municípios que alcancem os melhores índices educacionais recebam uma maior parcela da arrecadação do imposto.

Em Alagoas, a Lei n.º 8.744/2022 estabelece uma vinculação de 15% da cota municipal do ICMS, “mediante aplicação da relação percentual entre o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL) do município e o somatório dos índices do estado” (Alagoas, 2022). Além disso, o Decreto n.º 91.401/2023 (Alagoas, 2023a) regulamenta o IQEAL, composto pelo IDEB dos anos iniciais



do ensino fundamental de cada município, juntamente com a variação nos dois últimos anos do indicador do IDEB, conforme os dados publicados até o último dia do ano-base de apuração.

Já a Instrução Normativa n.º 03/2023 (Alagoas, 2023b) disciplina a forma de apuração do IQEAL com toda a sua métrica de apuração, diminuindo consideravelmente a centralidade do IDEB em seu cálculo, quando comparado com a versão anterior, com a incorporação de outros índices, a exemplo do índice aprovação dos estudantes do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, o índice de qualidade da alfabetização do município, dentre outros, além de conceber no cálculo até mesmo o tamanho da rede e o fator de aprendizagem relacionado ao fator socioeconômico do município. Mais recentemente surge a Portaria GSEF n.º 1869/2024 (Alagoas, 2024), que divulgou os Índices Preliminares de Participação dos Municípios Alagoanos (IPM) no ICMS, a vigorar no exercício de 2025, tomando como base as legislações citadas e a utilização do IQEAL segundo os critérios ali estabelecidos.

Essa política de repartição do ICMS com base em índices educacionais visa, essencialmente, “incentivar” os municípios a direcionarem maiores investimentos para a educação e a buscarem melhorias na qualidade do ensino oferecido à população. Por meio dessa estratégia, os estados esperam que os municípios se empenhem para aprimorar seus indicadores educacionais com o intuito de conquistar uma maior fatia da arrecadação do ICMS. O objetivo seria assegurar que os recursos oriundos do ICMS sejam distribu-



idos de maneira “justa e equilibrada” entre os municípios, levando em consideração não apenas as necessidades de cada localidade, mas também suas potencialidades e desafios específicos. Dessa forma, ao vincular os recursos financeiros ao desempenho educacional, buscar-se-ia não apenas otimizar a utilização dos recursos públicos, mas também promover uma educação de qualidade.

Como destacam Lira, Barbosa e Silva (2024), o que os estados esperam é que os municípios “se esforcem” na promoção de melhorias significativas em seus indicadores educacionais, para assegurar uma maior parcela oriunda da cota-parte do ICMS. E como afirmam Braz et al. (2023, p. 2, grifo nosso), ao analisarem leis estaduais que condicionam a transferência da cota-parte do ICMS a resultados específicos, “A mudança de lei da cota-parte do ICMS procura **induzir** os prefeitos a buscarem **melhorias** em determinadas áreas a fim de **garantir uma maior fatia da receita do ICMS**”. É uma estratégia que promove a competição e a busca, a todo custo, de resultados que os coloquem nas melhores posições do *ranking* do estado para conseguirem parcelas maiores do ICMS.

No entanto, é possível argumentar que a utilização de indicadores de qualidade na educação – um conceito complexo e controverso – como critério para a distribuição do ICMS entre os municípios pode agravar as desigualdades educacionais, especialmente se não houver uma política pública eficaz voltada para a redução dessas assimetrias regionais.



Nesse contexto, também é especialmente importante considerar o trabalho de Braz et al. (2023, p. 5), que, embora destaque que a literatura tem indicado que critérios de distribuição dos recursos do ICMS vinculados à qualidade educacional têm contribuído para a redução das desigualdades educacionais, ao analisarem as alterações nas legislações relacionadas à cota-parte do ICMS e seu impacto sobre o acesso educacional, concluem, com base nas análises sobre a heterogeneidade dos efeitos, “que a política pública favorece municípios menos vulneráveis e que os incentivos são percebidos naqueles municípios que já possuem maior percentual de acesso educacional, ou seja, no extremo superior da distribuição de acessibilidade à educação”. Nesse sentido, os autores sugerem que tal política acaba por ampliar o hiato educacional entre os municípios, um fenômeno que não pode ser desconsiderado nessa abordagem.

Tal abordagem se torna ainda mais problemática quando consideramos que o critério de repartição do ICMS deve ser acompanhado por políticas públicas que busquem mitigar efetivamente as desigualdades educacionais entre os municípios. Entre essas políticas, destacam-se investimentos em infraestrutura escolar, programas de formação continuada para os professores, aquisição de materiais didáticos e equipamentos adequados, além de medidas de inclusão social e combate à pobreza. Assim, a análise da distribuição da parcela do ICMS destinada aos municípios com base no IQEAL é uma etapa importante para compreender como Alagoas se insere nesse contex-



to e para avaliar os desafios e as oportunidades de uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos, que promova de fato a melhoria da qualidade da educação em todas as regiões do estado.

4 O IQEAL COMO INSTRUMENTO DE REPARTIÇÃO DO ICMS

Ao tratar dessa questão, Silva e Santos (2024) consideram que o IQEAL se insere perfeitamente naquele modelo de política de repartição que visa estimular os municípios a aprimorarem seus indicadores educacionais, estabelecendo uma competição baseada na produtividade e eficácia. No entanto, esse modelo pode acentuar as desigualdades, especialmente entre os municípios mais pobres, com menos recursos, e os mais estruturados financeiramente. Os autores destacam que o IQEAL, assim como diversos outros indicadores educacionais, encontra-se vinculado fortemente a mecanismos de *accountability* assim como é compreendido na educação, numa perspectiva imperativa de responsabilização. Nesse sentido, os autores recorrem a Afonso (2012) para explicar que o termo *accountability*, embora constituído por três pilares (avaliação, prestação de contas e responsabilização), pode refletir uma perspectiva hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas, na qual se enfatizam consequências negativas ou imputações estigmatizantes. Essa abordagem, de caráter autoritário, responsabiliza as instituições escolares, as organizações e os indivíduos de maneira impositiva.



E sob a influência da perspectiva conservadora neoliberal, o termo reforça as consequências negativas com o caráter punitivo, cuja lógica, como apontado por Souza (2016), é a da culpabilização das escolas, professores e estudantes pelas péssimas posições nos *rankings* internacionais de educação. Aliás, os resultados nas avaliações externas de larga escala acabam sendo instrumentos de controle e planejamento, cujos resultados devem ser alcançados e elevados a cada ano. E nesse movimento, os resultados recaem sobre gestores e demais membros da escola como responsáveis pelo desempenho da instituição. Portanto, verifica-se que “há forte evidência de que essas políticas seguem um modelo de *accountability*” (Souza, 2016, p. 90, com grifos do autor).

E é nesse contexto que o IQEAL se faz instrumento de repartição da cota-parte do ICMS aos municípios. Oferece, ou exige, mecanismos de competição aos municípios para que eles concorram entre si na busca por resultados cada vez mais elevados na busca de se conseguir capturar uma parcela ainda maior do que lhe caberia nessa divisão do imposto. Lira, Barbosa e Silva (2024), em trabalho que aborda indicadores de qualidade na educação como instrumento de repartição do ICMS aos municípios alagoanos, verificaram que os entrevistados entendem que o IQEAL contribuiria para uma melhor distribuição dos recursos advindos do ICMS, de forma “justa e meritocrática”, no que um dos entrevistados enfatiza a necessidade do município “correr atrás de melhorar o índice dele”, cujo “intuito sempre é melhorar o indicador para poder aumentar o re-



passse” (Lira; Barbosa; Silva, 2024, p. 11–12). Esse discurso somente corrobora com Fonseca (2009), sobre a legitimação e vinculação do conceito de qualidade educacional ao mecanismo da competitividade, por meio de um processo de ranqueamento nas avaliações externas, visando elevar os indicadores educacionais e, assim, conquistar uma maior parcela da cota do ICMS.

Além disso, o IQEAL também foi citado como indutor de políticas públicas devido ao ambiente propício que se instaura com a sua vinculação ao repasse financeiro (Lira; Barbosa; Silva, 2024). O que dialoga com Simões e Araújo (2019), uma vez que as regras de distribuição do ICMS pelos estados aos seus municípios se constituem em uma reserva potencial para ser utilizada como instrumento de política pública, desempenhando um papel crucial na promoção de melhorias sociais ao induzirem ações específicas nos municípios. Bem como dialoga com Braz et al. (2023), quando sugerem que os estados vinculam a transferência da cota-parte do ICMS, por meio de leis estaduais, a resultados específicos, incentivando os prefeitos a implementarem melhorias em áreas determinadas para assegurar uma maior participação na arrecadação do ICMS. Assim, os estados acabam fazendo política através dos municípios.

5 CONCLUSÃO

O que se verifica é que o modelo adotado com o IQEAL é pautado em conceitos de qualidade da educação numa perspectiva gerencialista, o que, por sua natureza, prioriza



a competitividade entre os municípios e estabelece uma lógica de avaliação quantitativa, baseada principalmente em resultados de exames padronizados, o que pode agravar as desigualdades educacionais existentes. Nesse sentido, é imperativo compreender o conceito de qualidade da educação que permeia esta discussão e define os critérios dessa repartição do ICMS entre os municípios alagoanos, considerados normalmente em função de resultados de avaliação externa que aborda basicamente conhecimentos em matemática e língua portuguesa. Todo esse cenário nos leva à reflexão sobre que consequências esse modelo de competição pode apresentar nas relações intermunicipais e entre os municípios e o estado. E é nessa perspectiva que se deve tratar a questão abordada.

Outro ponto a ser destacado é que o IQEAL surge como parte de uma política do estado que pretende melhorar a educação básica, cujo critério de mensuração dessa qualidade educacional passa, inevitavelmente, pelo IDEB e diversos outros índices que o compõem. Aliás, verifica-se pelos instrumentos normativos que regulamentam o IQEAL que a centralidade do IDEB perdeu bastante espaço para outros índices, como se pode verificar na Instrução Normativa n.º 03/2023 da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG) (Alagoas, 2023b). O que é um passo importante, uma vez que a diversidade de contextos e realidades locais muitas das vezes é ofuscada por indicadores que não consideram as múltiplas dimensões que envolvem o processo educativo – a exemplo do IDEB –, o que favoreceria a tendência de uniformizar a educação em



um molde que desconsidera as especificidades regionais, culturais e socioeconômicas dos municípios alagoanos.

Essa atualização dos critérios de definição do IQEAL pode ser vista como uma tentativa de aprimorar o modelo de avaliação e aperfeiçoamento do processo, no entanto, assim como têm sido utilizados historicamente os indicadores na educação, a exemplo do IDEB, são dificilmente questionados sobre se têm cumprido com o papel a que se destinam, que é “mensurar” e contribuir com a melhoria da qualidade da educação, inclusive, com o propósito de fornecer elementos que possibilitem orientar as políticas educacionais. Nesse sentido, os mecanismos de premiação e bonificação que normalmente estão vinculados a esses indicadores, em especial no caso do IQEAL, que surge precipuamente com esse propósito, têm se constituído em elementos de desejo e a que aspiram os gestores, coordenadores e demais profissionais da educação. Esses instrumentos do gerencialismo não parecem contribuir positivamente no cenário de uma discussão crítica e ponderada acerca do papel a que deveriam se destinar esses indicadores e em como podem contribuir com a melhoria da qualidade educacional.

Finalmente, o IQEAL configura-se como um instrumento utilizado pelo estado para estimular e impulsionar políticas públicas nos municípios, para melhorar a qualidade da educação. E por envolver recursos financeiros, através de seu papel na repartição do ICMS, e em ambiente de acirrada competição, isso o torna um mecanismo quase imperceptível em seu propósito como indutor ou impositor de políticas. No entanto, apesar das inúmeras contradições



em torno desse conceito complexo que é a qualidade da educação, o índice desconsidera elementos essenciais em sua definição, tais como as condições infraestruturais necessárias para o funcionamento adequado e a dinâmica organizacional das práticas pedagógicas. Importante destacar, portanto, que o estado acaba utilizando os municípios como instrumentos para a implementação de suas políticas públicas, ou ao menos, estimulando o desenvolvimento de políticas que atendam a suas próprias necessidades.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma concetualização alternativa de accountability em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, 2012. ISSN: 0101-7330. DOI: 10.1590/S0101-73302012000200008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-73302012000200008&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 19 out. 2023.

ALAGOAS, Gabinete do Governador. Lei n.º 8.744, de 25 de agosto de 2022. Altera a Lei estadual n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, asseguradas aos municípios alagoanos, e dá outras providências. **Diário Oficial do estado de Alagoas**. Maceió. 2022.

ALAGOAS, Gabinete do Governador. Decreto n.º 91.401, de 30 de maio de 2023. Regulamenta a apuração do Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas – IQEAL, previsto na Lei estadual n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que dispõe sobre os critérios de distribuição do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias sobre a prestação de



serviços de transportes, interestadual e intermunicipal, de comunicação – ICMS pertencente aos municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial do estado de Alagoas**. Maceió. 31 maio 2023a.

ALAGOAS, Secretaria de Estado da Fazenda. Portaria GSEF n.º 1869/2024. Publica os Índices Preliminares de Participação dos Municípios Alagoanos no produto da Arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, a vigorar no exercício de 2025. **Diário Oficial do estado de Alagoas**. Maceió. 25 nov. 2024.

ALAGOAS, Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Instrução Normativa n.º 03/2023. Disciplina a forma de apuração do Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas – IQEAL, previsto na Lei Estadual n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, conforme dispõe o Inciso II, Art. 2º, do Decreto Estadual n.º 91.401, de 31 de maio de 2023. **Diário Oficial do estado de Alagoas**. Maceió. 31 maio 2023b.

BRAZ, Marleton Souza; BENEVIDES, Alesandra de Araújo; GOMES, José Weligton Félix; BARBOSA, Rafael B. Incentivos fiscais são efetivos na melhoria dos serviços educacionais? Cota-parte do ICMS no acesso à educação. **Revista Brasileira de Economia**, São Paulo–SP, v. 77, p. e072023, 2023. ISSN: 0034-7140, 1806-9134. DOI: <https://doi.org/10.5935/0034-7140.20230007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/gYPK3nsn5QLDNxF8xMRwSqv/>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CHIRINÉA, Andréia Melanda; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 461–484, 2015. ISSN: 0104-4036, 1809-4465. DOI: <https://doi.org/10.1590/>



S0104-40362015000100019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/L3FwTBZ79fLPRRwHffVgmkP/>. Acesso em: 8 abr. 2024.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, p. 153–177, 2009. ISSN: 0101-3262, 1678-7110. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200002>. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/ccedes/a/KxshC7YgLVQW7MF8tG3Mj7r/>. Acesso em: 25 abr. 2023.

LIRA, Eduardo Henrique Dantas; BARBOSA, João André Goes Ferreira; SILVA, Wellyngton Chaves Monteiro Da. Indicadores de qualidade na educação como instrumento de repartição de ICMS entre os municípios alagoanos: o caso do IQEAL. **Revista Ponto de Vista**, Viçosa, MG, v. 13, n. 3, p. 01–16, 2024. ISSN: 1983-2656. DOI: <https://doi.org/10.47328/rpv.v13i3.18917>. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/RPV/article/view/18917>. Acesso em: 2 set. 2024.

NAZARETH, Henrique Dias Gomes De; SANTOS, Aline Vitória Ramos da Silva; PIRES, Fabricia Osanai Pires Osanai. Charter Schools e Vouchers educacionais nos jornais: o subterfúgio do discurso da qualidade repercutindo na mídia brasileira. **Entropia**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, p. 142–172, 2024. ISSN: 2526-2793. DOI: <https://doi.org/10.52765/entropia.v8i15.521>. Disponível em: <https://www.entropia.slg.br/index.php/entropia/article/view/521>. Acesso em: 8 fev. 2024.

SASSO, Maiara; VARELA, Patrícia Siqueira; RIGHETTO, Patricia. Distribuição da cota-parte do ICMS: como pode ser utilizada para promover melhores resultados na educação? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 26, p. e260071, 2021. ISSN: 1413-2478, 1809-449X. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782021260071>. Disponível em: <http://>



www.scielo.br/j/rbedu/a/fYbk3FBsrw5qYkKw8zGrwQC/abstract/?lang=pt. Acesso em: 13 out. 2023.

SILVA, Marcelo Soares Pereira Da; GONÇALVES, Paulo Celso Costa. Qualidade da educação e planejamento: um olhar a partir de marcos regulatórios nacionais. **Em Aberto**, Brasília-DF, v. 33, n. 109, p. 49-60, 2020. ISSN: 2176-6673. DOI: <https://doi.org/10.24109/emaberto.v34i109.4511>. Disponível em: <https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/4511>. Acesso em: 20 out. 2023.

SILVA, Wellyngton Chaves Monteiro Da. **Uma análise do Programa Escola 10 como política pública educacional para o estado de Alagoas**. 2021. 237 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/223060>. Acesso em: 1 jul. 2021.

SILVA, Wellyngton Chaves Monteiro Da; SANTOS, Karla de Oliveira. A distribuição de recursos do ICMS municipal em Alagoas por critérios educacionais: indicadores de qualidade na educação. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 14, n. 14, p. 1-12, 2024. ISSN: 2236-5907. DOI: <https://doi.org/10.22491/2236-5907136708>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/136708>. Acesso em: 3 jul. 2024.

SIMÕES, Armando Amorim; ARAÚJO, Erika Amorim. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: Pesquisa em educação e transformação**, Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais. Brasília-DF, v. 3, Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, p. 9-64, 2019. ISSN: 2763-5139. ISBN: 978-7863-066-9. DOI: <http://>

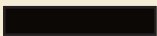


[dx.doi.org/10.24109/9786558010074.ceppe.v3a1](https://doi.org/10.24109/9786558010074.ceppe.v3a1). Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/3990>. Acesso em: 30 abr. 2024.

SOUZA, Allan Solano. **Responsabilização na administração da educação: a política de responsabilidade educacional como engrenagem de controle de resultados**. 2016. 315 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/22697>. Acesso em: 27 out. 2023.

SUDBRACK, Edite Maria; COCCO, Eliane Maria. Avaliação em larga escala no Brasil: potencial indutor de qualidade? **Roteiro**, Joaçaba-SC, v. 39, n. 2, p. 347-370, 2014. ISSN: 2177-6059. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/4231>. Acesso em: 8 abr. 2024.





CAPÍTULO 5

ALOCAÇÃO DE RECURSOS POR RESULTADOS EDUCACIONAIS: REFLEXÕES PRELIMINARES SOBRE O CASO DO CEARÁ

Regina Maria Duarte Scherer

Cristiane Regina Dourado Compagnoni

Rodrigo Meleu das Neves

Nilson Fabiano Alves Félix

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho propõe apresentar resultados preliminares dos estudos em torno da política de alocação de recursos provenientes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) a partir de resultados educacionais implementados no estado do Ceará. Para tanto, escolhemos colocar sob análise o desenho da política do ICMS e, a partir dele, construir uma linha de tempo das ações que estruturam no campo da educação cearense essa política.

A escolha por este Estado justifica-se pelo fato de que ele vem sendo a inspiração ou, até mesmo, referência como modelo de sucesso, tanto nas mudanças da legislação relacionadas aos critérios para rateio da cota-parte do ICMS devida aos municípios, quanto nos avanços de resultados educacionais em decorrência dos critérios definidos



no arcabouço legal. Cabe sublinhar que a agenda política nacional tem, de certo modo, induzido a criação de mecanismos de incentivo e/ou de compensação para a promoção de melhorias no desempenho do ensino básico.

A existência de bonificação para os municípios do estado do Ceará, com vistas a melhoria dos índices educacionais, completa 18 anos neste ano de 2025 e seus resultados são constantemente apontados como o modelo a ser seguido. Assim, a exigência de um desempenho educacional baseado em indicadores que tomam como base os resultados em avaliações externas, parece ser o novo padrão que os gestores públicos escolheram para definir a alocação de recursos na educação pública.

Para o presente estudo, com abordagem qualitativa, adotamos a análise documental e bibliográfica, mapeando estudos relacionados com os temas: ICMS educacional; ICMS Ceará; índice de qualidade educacional do Ceará (IQE). O método do Estado da Questão foi empregado para o levantamento realizado junto ao Catálogo da Capes, Plataforma Scielo e Google Acadêmico.

A legislação estadual, assim como publicações oficiais do governo estadual relativas ao IQE e distribuição do ICMS no estado, foram consultadas em páginas eletrônicas de diferentes órgãos, secretarias e da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Dados relacionados ao número de estabelecimentos e matrículas foram obtidos em consulta à Sinopse Estatística



da Educação Básica⁷ do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) também foram acessados nas publicações do INEP.

A política colocada em foco neste estudo envolve uma concepção de gestão pública, diferentes atores e graus de influência. Tratar dela significa colocar em cena estes elementos, visando explicitar as articulações complexas entre diferentes setores da gestão pública que colocou em curso uma política de financiamento da educação básica.

2 A POLÍTICA CEARENSE EM FOCO

A pesquisa empreendida trouxe a necessidade de apresentarmos o desenho da política do ICMS do estado do Ceará e, a partir dele, a construção de uma linha do tempo explicitando as ações que estruturam essa política. Destacamos as mudanças empreendidas para atender à exigência de um desempenho educacional baseado nos resultados de avaliações, com a instituição do Índice de Desempenho Educacional (IQE), bem como o processo de municipalização ocorrido no Ensino Fundamental, ações que explicitam o padrão que gestores públicos escolheram para definir a alocação de recursos na educação pública.



2.1 O desenho da política

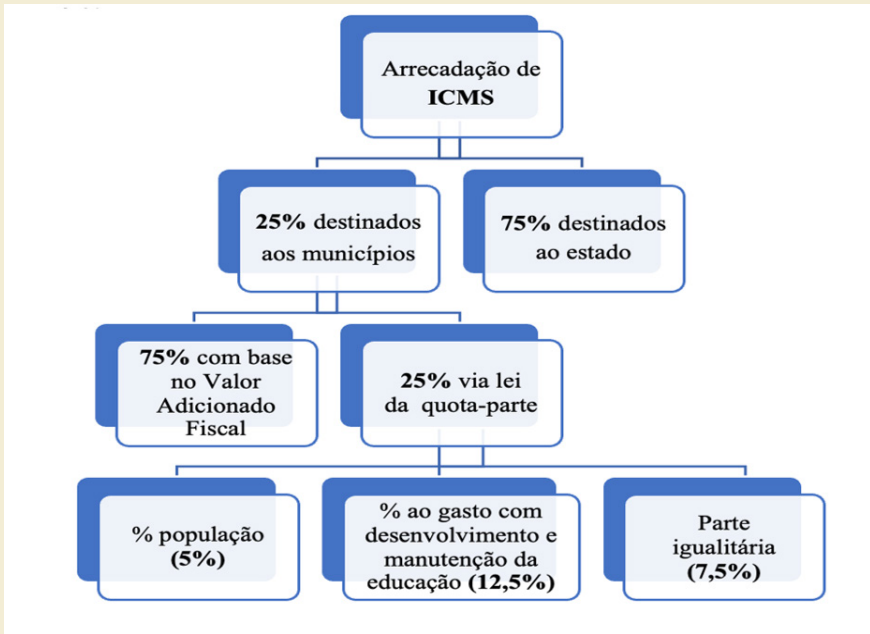
O modelo de rateio do ICMS vigente no Ceará é

decorrente de processo iniciado em 1996 e que culminou com alterações introduzidas pela Lei n.º 14.023, de 17 de dezembro de 2007, na qual foram alterados os critérios de rateio do ICMS. Com base no estudo apresentado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), a alteração na legislação determina o rateio da cota-parte do ICMS entre os 184 municípios do estado do Ceará com base em índices específicos em três áreas – saúde, por meio do Índice Municipal de Qualidade da Saúde (IQS), meio ambiente, através do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQMA) e educação. No caso da educação, o marco legal institui o Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE). Suas cotas correspondem a 18% (educação), 5% (saúde) e 2% (meio ambiente) da cota em que o estado pode dirigir os investimentos do ICMS.

Nas figuras abaixo é apresentado o desenho da política em cada uma das leis, para assim podermos comparar os modelos adotados em 1996 e o de 2007, com as alterações referidas acima.



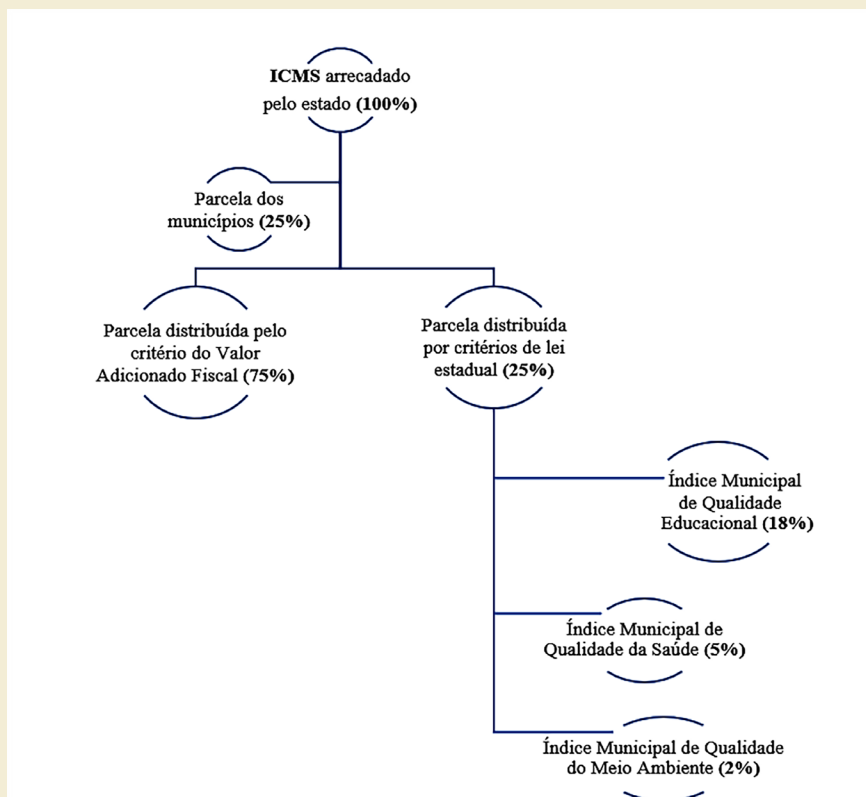
Figura 1 – Modelo de distribuição do ICMS no Ceará com base na Lei n.º 12.612, de 7 de agosto de 1996.



Fonte: IRFFI, Guilherme *et al.* 2021.

Na Figura 1 podemos observar que havia um dispositivo que previa, para os 25% destinados aos municípios, uma divisão, na qual 75% tinham por base o Valor Adicionado Fiscal e uma cota-parte de 25% do valor arrecadado, cuja distribuição definida em lei, se dava conforme três critérios: 5% consoante a população; 12,5% conforme o percentual de gasto com o desenvolvimento e manutenção da educação; e 7,5% como parte igualitária. Ou seja: 25% dos 25% teriam critérios específicos e introduziriam, em 1996, uma vinculação com gastos com desenvolvimento e manutenção da educação.

Figura 2 - Modelo de distribuição do ICMS no Ceará com base na Lei n.º 14.023, de 17 de dezembro de 2007.



Fonte: IRFFI, Guilherme *et al.* 2021.

A Figura 2 permite observar que a alteração na legislação manteve os percentuais de distribuição: 75% Valor Adicionado Fiscal e uma cota-parte de 25% a ser distribuída conforme lei estadual. O que mudou foram os critérios para a distribuição desses 25%, estabelecidos os seguintes índices percentuais para áreas consideradas estratégicas pela

gestão estadual do Ceará: 18% (educação); 5% (saúde); e 2% (meio ambiente).

No caso específico da educação, que possui o maior peso percentual e influência nesta distribuição, sai de cena a vinculação com o percentual de gastos em desenvolvimento e manutenção da educação para dar lugar a um índice que toma por referência resultados em avaliações e a aprovação dos estudantes.

Tal alteração na legislação demandou a busca por informações que permitissem compreender como foi sendo moldado o processo de avaliação de aprendizagem no estado do Ceará, pois ele passaria a ter um peso determinante na fórmula adotada para a distribuição de parte dos recursos do ICMS.

2.2. A linha do tempo

A publicação organizada por Costa e Vidal (2022), dedicada a registrar o processo de institucionalização do sistema de avaliação do Ceará ao longo de trinta anos, conta com a contribuição de diferentes atores que colaboraram para a consolidação do hoje chamado Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE). Na apresentação da publicação, o SPAECE é apontado como estratégico, pois desde 1992 vem colaborando para a consolidação da cultura da avaliação vigente no Ceará. Os diferentes relatos registrados na publicação permitem perceber que há conexões entre o processo inicial de es-



truturação das avaliações em larga escala organizadas pelo Ministério da Educação no início dos anos 1990.

O estudo de Lima (2007, p. 119) permite identificar que inicialmente esse processo desencadeado em 1992, foi identificado como “Avaliação do Rendimento Escolar dos Alunos de 4^a e 8^a Séries”, com aplicação de provas em escolas da rede estadual localizadas em Fortaleza. Segundo o mesmo autor, a partir de 1996 a denominação passou a ser Sistema Permanente de Avaliação do Ensino do Estado do Ceará, com avaliações realizadas em escolas estaduais localizadas em outros municípios, e em escolas localizadas em municípios em processo de municipalização da educação.

No Ceará, a relação entre governo Estadual e Municipal no campo da educação precisa ser destacada, principalmente pelo pioneirismo do processo de municipalização do ensino ocorrido em 1995. Ou seja, antes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) o Ceará estabeleceu legislação específica, a partir da qual os municípios, dentre outras responsabilidades, passaram a ter o compromisso de “implantar uma sistemática de avaliação da qualidade de ensino” (Ceará, 1995).

Estudos sobre o regime de colaboração na educação, realizados por Vieira e Vidal (2013), indicam que a cooperação entre Estado e Municípios no Ceará, na área educacional, ocorre pelo menos desde o início dos anos 1960, pois no ensino fundamental, os municípios:



[...] respondiam por 52,1% da matrícula e o estado por 33,3%. O dado não é trivial e os percentuais apontam uma tendência que se consolida ao longo do tempo. Em um contexto de escassez de recursos, em que a parte mais fraca – os municípios – respondia por um volume muito mais expressivo de matrículas que a parte mais forte – o estado –, a cooperação parecia mostrar-se como um caminho natural. (Vieira; Vidal, 2013, p. 1083).

As autoras (2013) destacam que, dentre os fatores que contribuíram para a consolidação da cooperação institucionalizada por meio da Lei n.º 12.452, de 06 de junho de 1995, está a manutenção do gestor estadual por um ciclo de oito anos, tornando o processo irreversível, sendo que “a municipalização envolveu massiva transferência de matrículas, cessão de professores e prédios, resultando em rápida mudança no perfil da oferta de ensino fundamental.” (Vieira; Vidal, 2013, p. 1083). O mesmo estudo sinaliza que a criação do FUNDEF contribuiu para acelerar este processo de crescimento de matrículas do ensino fundamental nas redes municipais e a respectiva queda na rede estadual.

Ao analisarmos a Sinopse Estatística do Censo Escolar de 2023, fica evidente o atendimento educacional sob responsabilidade dos municípios, seja pelo número de estabelecimentos ou pelo número de matrículas. Quanto ao número de estabelecimentos, o Ceará possui: 5.107 escolas municipais, das quais 2.400 estão na zona rural e 2.707 na



zona urbana; 753 escolas estaduais, sendo 104 na zona rural e 649 na zona urbana; e 34 estabelecimentos federais, sendo que 32 estão na zona urbana e 2 na zona rural. Quando olhamos para o número de matrículas no ensino fundamental, fica explícita a atuação dos municípios: 900.912 matrículas em escolas municipais; 11.419 matrículas em escolas estaduais; e 460 matrículas em estabelecimentos federais.

Outro fato que consideramos importante para a estruturação da política foi a criação, em 2003, do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), órgão responsável por atuar na produção de estudos que possibilitem avaliar programas e contribuir na elaboração de políticas, dentre outras atribuições. Atualmente, dentre as mais diversas funções, o IPECE produz as informações e dados que permitem o rateio do ICMS segundo os critérios definidos na legislação vigente, dentre eles o Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE). Criado em 2007 o IQE levava em conta para o seu cálculo os resultados obtidos em avaliações aplicadas aos alunos dos 2º e 5º anos do Ensino Fundamental. De acordo com Paiva (2019), os efeitos financeiros na distribuição de recursos dentro das novas regras iniciaram a partir de 2009. Nos documentos disponíveis para consulta na página do IPECE é possível encontrar apresentações que foram realizadas em diferentes eventos no País, com divulgação da metodologia de cálculo da cota-parte do ICMS praticada no Ceará.

Na continuidade da análise documental e da revisão bibliográfica localizamos duas outras ações do governo

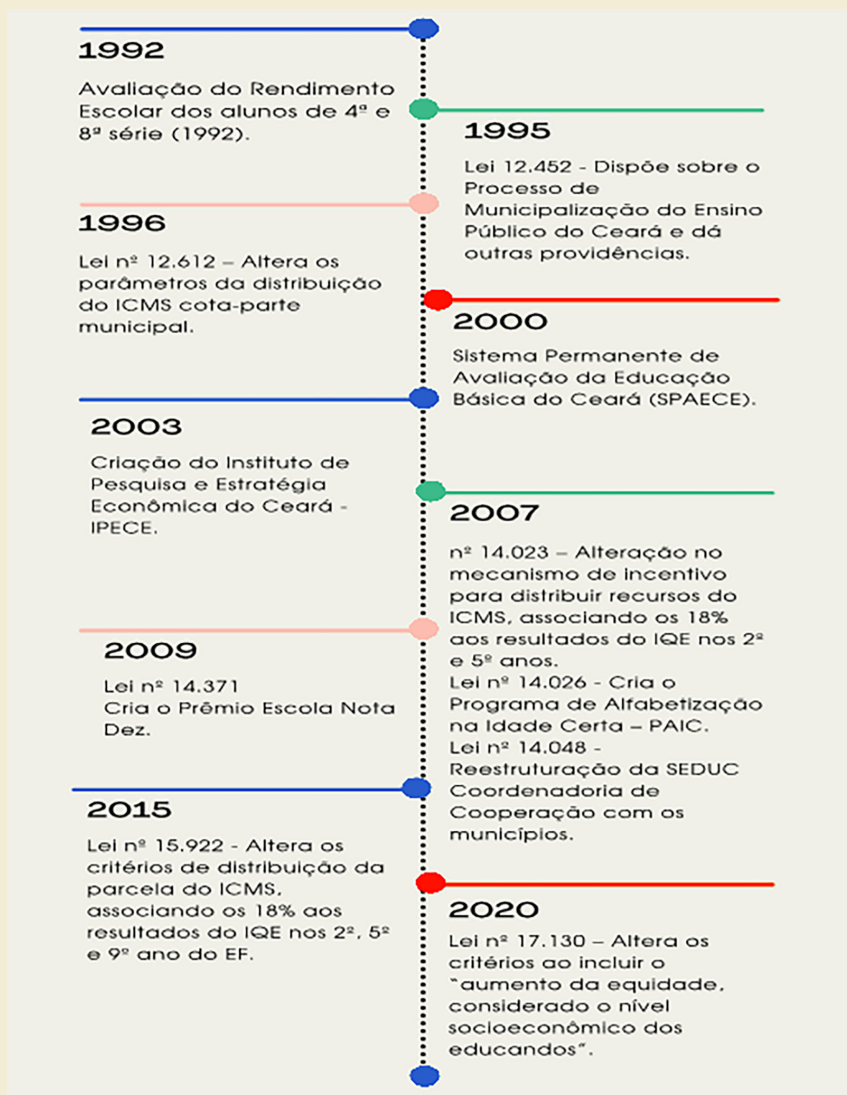


estadual do Ceará que estão relacionadas com a busca por melhoria nos resultados educacionais: o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) em 2007 e o Prêmio Escola Nota 10, no ano de 2009. O desenho das duas ações permite identificar que ambas envolvem processos conectados com os processos avaliativos instituídos no Ceará e na busca por resultados que, por sua vez podem influenciar na repartição dos recursos do ICMS, pois o IQE está diretamente relacionado com as avaliações e a aprovação. Além disso, uma nova alteração na legislação, em 2015, amplia o alcance das avaliações e traz para dentro do cálculo do IQE os resultados obtidos por alunos do 9º ano do ensino Fundamental.

A Figura 3 apresentada abaixo busca sintetizar o processo descrito até aqui:



Figura 3 – Linha do Tempo do processo que estruturou a política de distribuição de recursos do ICMS do Ceará no período de 1992-2020.



Fonte: Costa; Vidal (2022); Lima (2007); Legislação do Estado do Ceará 1996-2020. Elaboração: Os autores.

Ao tratar do tema do IQE, Paiva (2019) destaca, quanto aos objetivos, a instituição de premiação aos municípios conforme o desempenho nas áreas estratégicas, tendo como efeito a melhoria de resultados, principalmente na educação, o que possibilitaria desempenhos elevados e homogêneos. Enfatiza ser essa uma forma de fortalecer a parceria entre Estado e Municípios para avançar nos índices educacionais. A inclusão do 9º ano no cálculo do IQE evidencia a busca da ampliação deste efeito.

2.3 Ceará em números

A partir das ponderações de Paiva (2019), nos detivemos inicialmente nos resultados do IDEB, por este ser um dado que permite realizar comparações ao nível nacional. Para este momento da pesquisa, foram considerados os resultados dos anos iniciais no período de 2015-2021.

A partir das sinopses do INEP e da Meta 7 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 elaboramos a tabela abaixo:

Tabela 1 – Número de municípios com IDEB abaixo das metas do PNE nos Anos Iniciais.

ANO/META	N.º DE MUNICÍPIOS
2015 (5,2)	32
2017 (5,5)	35
2019 (5,7)	32
2021 (6,0)	86

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica do INEP. Elaboração: Os autores



Ao consideramos a Meta 7 do Plano Nacional de Educação 2014-2024, que estabeleceu IDEB 6,0 para os anos iniciais, foi possível identificar que em 2021, dos 184 municípios cearenses, 98 deles alcançaram a meta, ou seja, 53,3% dos municípios, enquanto 86 obtiveram resultados abaixo da meta. É importante destacar que essa avaliação ocorreu no período da pandemia de Covid-19. Se tomarmos como referência as avaliações ocorridas nos anos anteriores, é possível identificar que o número de municípios que ficou abaixo das metas foram inferiores a 20%.

A consulta à Sinopse do INEP permitiu também verificarmos que havia municípios com resultados de IDEB 7 ou superior a 7, conforme Tabela 2:

Tabela 2 – Número de municípios cuja rede pública alcançou IDEB 7 ou superior a 7.

ANO	N.º DE MUNICÍPIOS
2015	23
2017	30
2019	30
2021	31

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica do INEP. Elaboração: Os autores

Dando continuidade às análises, recorremos aos resultados de 2013, para verificar a situação do IDEB no período anterior ao PNE, onde constatamos quanto ao IDEB nos anos Iniciais, que 111 municípios obtiveram resultados entre 5,1 e 3,6, enquanto 8 municípios alcançaram IDEB



entre 7,8 e 7,1. Quando comparamos os resultados de 2013 e de 2015, é possível verificar que houve mudança significativa, com redução ao número de municípios com IDEB abaixo de 5,2 e o aumento no número de municípios com IDEB igual ou superior a 7.

Definimos, então, como ponto de partida, que seriam considerados como grupo inicial para fins de comparação os 10 municípios com IDEB mais alto em 2013 e os 10 municípios com IDEB mais baixos em 2013, para verificação de persistências nos resultados em três séries de avaliações em ambos os casos:

Tabela 3 – Persistência no n.º de municípios com IDEB alto.

SÉRIES DE AVALIAÇÕES	N.º DE MUNICÍPIOS
2013-2021	5
2015-2021	13
2017-2021	17

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica do INEP. Elaboração: Os autores

Tabela 4 – Persistência no n.º de municípios com IDEB baixo.

SÉRIES DE AVALIAÇÕES	N.º DE MUNICÍPIOS
2013-2021	3
2015-2021	3
2017-2021	3

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica do INEP. Elaboração: Os autores



Quanto aos municípios com IDEB alto, foram identificados 5 municípios com maior persistência nas séries de avaliações. No caso dos municípios com baixo IDEB identificamos inicialmente 3 municípios que se repetem em todos os anos das séries. No entanto, 5 municípios chamaram a atenção, pois apresentaram persistência nos resultados mesmo que de forma intercalada, ou seja, em um dos anos de avaliação (2013 ou 2019) esteve fora do grupo com baixo IDEB.

Com isso chegamos a 10 municípios, cujos resultados passaram a interessar para análises e dos quais destacamos os seguintes dados:

Tabela 5 – Dados específicos dos 10 municípios (valores em reais).

MUNICÍPIOS	MESORREGIÃO	HABITANTES	IDH	PIB PER CAPITA	MATRÍCULA EF 2023
Groairas	Noroeste Cearense	11.219	0,633	7.913,40	1.242
Jijoca de Jericoacoara	Noroeste Cearense	20.351	0,652	24.924,54	3.815
Novo Oriente	Sertões Cearense	28.737	0,605	8.407,38	3.382
Pires Ferreira	Noroeste Cearense	11.052	0,591	6.067,21	1.111
Sobral	Noroeste Cearense	212.437	0,714	21.343,10	21.610
Ibaretama	Sertões Cearense	13.385	0,577	9.285,37	1.611
Icó	Centro-Sul Cearense	68.303	0,606	9.974,63	6.531
Ipaumirim	Centro-Sul Cearense	12.083	0,606	11.469,63	1.323
São Luis do Curu	Região Metropolitana de Fortaleza	13.086	0,620	8.962,27	1.235
Umari	Centro-Sul Cearense	6.871	0,591	8.971,66	692

Fonte: IBGE; INEP. Elaboração: Os autores

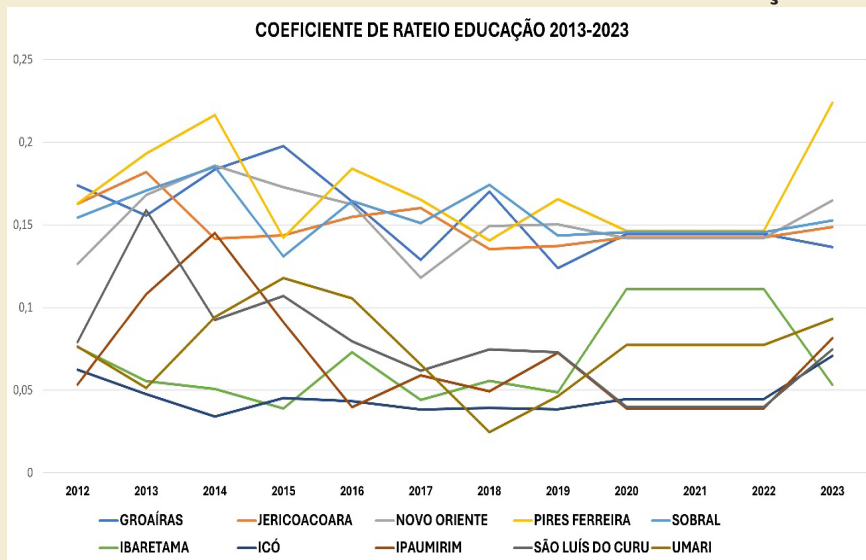


Na tabela 5, os primeiros 5 municípios são aqueles que obtiveram IDEB alto nos anos iniciais e os demais são aqueles que obtiveram IDEB baixo nos anos iniciais. Dentre eles chamou atenção a situação entre os municípios de Pires Ferreira e Ibaretama, por apresentarem resultados díspares em relação ao IDEB, apesar de terem alguns dados similares, como: IDH, número de habitantes e matrícula do ensino fundamental. Também chamou a atenção o fato do município com resultados baixos no IDEB apresentar um PIB per capita mais elevado do que aquele que obteve melhores resultados. Esta situação poderia ser um caso a ser aprofundado em estudos futuros.

Dando continuidade, investigamos o coeficiente de rateio do ICMS no período de 2012-2023 com base no IQE, a partir dos dados disponíveis na página eletrônica do IPECE, na qual há um link identificado como Resultados 2018-2024 - ao consultá-lo, é possível verificar o coeficiente de rateio educação de cada município. Para a elaboração do gráfico abaixo fizemos o levantamento dos anos anteriores, mesmo considerando que as fórmulas de cálculo do IQE sofreram modificações.



Gráfico 1 – Coeficiente de Rateio do ICMS – Educação.



Fonte: IPECE. Elaboração: Os autores

O gráfico 1 indica que há um grupo de municípios, cujos resultados nas avaliações sinalizam persistência de dificuldades em alcançar os resultados dos municípios apontados como exitosos nas avaliações educacionais. Mesmo que sejam considerados apenas os resultados a partir de 2018, é possível inferir que o coeficiente de rateio do ICMS, relativo aos resultados educacionais, sinaliza a persistência de dificuldades na melhoria dos resultados de uma parcela dos municípios e tal situação se estende por um período considerável de tempo.

3 CONCLUSÃO

A pesquisa até o momento procurou situar os diferentes fatores que estão relacionados às formas de repasse dos recursos aos municípios cearenses, como resultado do que está estabelecido na legislação.

Considerando a relevância alcançada pela política cearense de alocação de recursos do ICMS, o estudo permitiu explicitar as diferentes ações empreendidas para colocar a política em curso.

Os dados coletados sinalizam para a continuidade do estudo, colocando o foco nos municípios de Pires Ferreira e Ibaretama. Uma das perspectivas possíveis é a de produzir um levantamento quanto aos recursos transferidos para os municípios a partir do rateio de ICMS.

Considerando que esta política cearense vem sendo referência para os demais estados brasileiros, nos parece pertinente chamar a atenção quanto aos cuidados necessários quando da tentativa de replicar ou transpor a mesma política para outras realidades.

REFERÊNCIAS

CEARÁ. **Lei n.º 12.452, de 06 de junho de 1995.** Dispõe sobre o Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/2401-lei-n-12-452-de-06-06-95-d-o-de-27-06-95> Acesso em: 14 jun. 2024.



CEARÁ. **Lei n.º 12.612, de 7 de agosto de 1996.** Define, na forma do Art. 158, Parágrafo Único, II, da Constituição Federal, critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/titulos-de-utilidade-publica/item/2512-lei-n-12-612-de-07-08-96-d-o-de-12-08-96>. Acesso em: 14 jun. 2024.

CEARÁ. **Lei n.º 14.023, de 17 de dezembro de 2007.** Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2016/06/LeiN14023_17_12_2007.pdf. Acesso em: 14 jun. 2024.

COSTA, Anderson Gonçalves; VIDAL, Eloisa Maia (Organizadores). **SPAECE história, memórias, atores e políticas (1992 – 2022)** vol. 1. Fortaleza: SEDUC; EdUECE, 2022. Disponível em: https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2022/11/20221018-spaece_livro1_historias_memorias.pdf. Acesso em: 14 jun. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2023.** Brasília: Inep, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 14 jun. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE. Cota Parte do ICMS. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/cota-parte-do-icms/>. Acesso em: 06 nov. 2024.

IRFFI, Guilherme *et al.* Impacto educacional do mecanismo de repartição da quota-parte do ICMS com os municípios do estado do Ceará. In: **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: cenários do direito à educação,**



v. 3, n. 4, p. 163-197. INEP, Brasília, 2021. Disponível em: <https://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/issue/view/491>. Acesso em: 13 jun. 2024.

LIMA, Alessio Costa. **O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) como expressão da política pública de avaliação educacional do estado.** Dissertação de Mestrado apresentada junto ao Programa de Políticas Públicas e Sociedade do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará – UECE. 2007. Disponível em: <https://www.uece.br/wp-content/uploads/sites/56/2019/12/alessio1.pdf> Acesso em: 15 jun. 2024.

PAIVA, Witalo. **COTA PARTE DO ICMS Índice de Qualidade na Educação.** Apresentação no I Workshop Rio Grande do Sul e Ceará de Boas Práticas na Gestão Pública. Painel Avanços na Política Educacional no Ceará e Rateio do ICMS como Estratégia de Incentivo. Porto Alegre, 2019. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/09/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_ICMS_RS_Ago2019.pdf Acesso em: 15 jun. 2024.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educação & Sociedade**, v. 34, p. 1075-1093, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/cYncg7cCPSdryY-qTvcpjRTg/?format=html&lang=pt> Acesso em: 16 jun. 2024.





CAPÍTULO 6

ICMS EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL: ESTUDO DA FORMULAÇÃO E DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

Diego Dartagnan da Silva Tormes
Giselda Siqueira da Silva Schneider
Pedro da Silva Silveira
Diego Lutz

1 INTRODUÇÃO

O estudo integra as pesquisas desenvolvidas no âmbito do projeto interinstitucional intitulado “Políticas de alocação de recursos públicos por resultados educacionais” sob a coordenação da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), além de contar com outras instituições, através de seus pesquisadores. O objetivo principal consiste em identificar quais atores e/ou instituições que influenciaram, durante a tramitação da nova legislação na Assembleia Legislativa (AL) do Rio Grande do Sul (RS), na construção da política de distribuição de recursos públicos para a educação dos municípios do estado, implementada pela Lei n. 15.766/2021, que alterou a repartição da cota municipal relativa ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias



e Serviços (ICMS), incorporando parâmetros educacionais no cálculo da divisão do tributo.

A República Federativa do Brasil com autonomia dos entes federados que, ao implementarem políticas públicas no exercício de suas competências constitucionais, o fazem a partir de recursos públicos arrecadados na forma de tributos, entre eles o ICMS. Tal tributo previsto no art. 155, inciso II, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), e um dos principais tributos estaduais no país, configurando-se como fundamental para a sustentabilidade financeira dos estados, contribuindo para a autonomia dos entes federativos, “[...] viabilizando, em última instância, conceitualmente, a própria federação” (Carvalho, 2019). No RS, bem como para as demais unidades da federação, representa uma fonte vital de receita, sendo utilizado para o financiamento de serviços essenciais como saúde, educação, segurança e infraestrutura.

A partir de 2021, o governo gaúcho estabeleceu como objetivo, direcionar recursos do imposto estadual vinculando-os à qualidade da educação pública estadual e municipal. A adoção desse modelo, inspira-se em casos de sucesso em outros estados, especialmente o Ceará, como também em consequência ao novo arcabouço legal brasileiro com a aprovação da Emenda Constitucional n. 108/2020 (EC). Em resumo, o ICMS Educação no RS estabelece critérios de distribuição dos recursos arrecadados que incentivem o aumento dos índices educacionais, premiando municípios com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e equidade.



Segundo a nova legislação estadual, a parcela correspondente à participação dos municípios na arrecadação do ICMS, chamada de Participação no Rateio da Cota-Parte da Educação (PRE) deverá ser distribuída conforme o indicador composto pelo Índice Municipal da Qualidade da Educação do Rio Grande do Sul (IMERS) e em outras variáveis como a população, o número de matrículas no Ensino Fundamental e o número de alunos em situação vulnerável. A composição desse índice envolve vários critérios educacionais, como o desempenho em avaliações de aprendizado, taxas de aprovação, entre outros.

2 METODOLOGIA

Como foi construído o novo regramento no RS e quais os atores e/ou instituições que influenciaram, durante a tramitação na AL, na construção da política implementada pela lei estadual, é o questionamento desse trabalho. A delimitação da pesquisa implica na análise da tramitação do Projeto de Lei (PL) n. 369/2021 enviado à AL pelo Executivo estadual, sem espaço para analisar os atores, interesses ou instituições que colaboraram na formação de agenda.

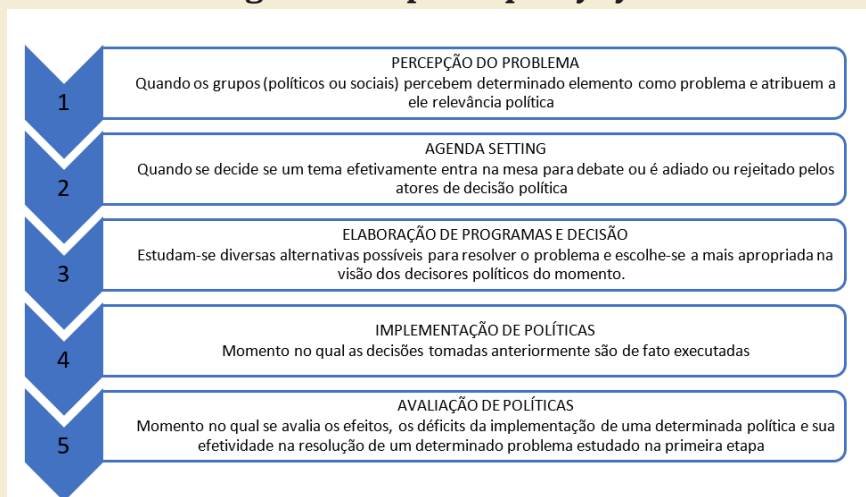
Nesse sentido, investigamos como ocorreu a tramitação e a aprovação legislação, bem como a construção da política no Estado, com análise da tramitação no legislativo. Após, realizadas consultas em sites governamentais oficiais e de instituições que se apresentaram como atores importantes no processo de debate, aprovação e implementação da nova política de distribuição de recursos



segundo critérios educacionais, para compreensão inicial dos seus desdobramentos.

O processo no estudo proposto, envolve a pesquisa documental considerada desde uma perspectiva qualitativa, conta com aporte teórico nas pesquisas desenvolvidas no âmbito do projeto antes citado, em especial com os conceitos de Frey (2000) que, ao estudar a prática de análise de políticas públicas no Brasil, revisa abordagens de análise de políticas, entre elas a denominada de *policy cycle* (ciclo da/de política), método de análise que considera o caráter dinâmico dos processos políticos, institucionais e administrativos envolvidos na definição e implementação de políticas públicas e contém cinco momentos distintos.

Figura 1 - Etapas do *policy cycle*



Fonte: Frey, 2000. Elaboração dos Autores.

No caso, sob estudo, deteve-se somente nas etapas de número três e quatro, ou seja, na elaboração de programas e na implementação de políticas, quais sejam o marco legal elaborado pelo governo do estado e aprovado pela AL/RS e, também, o desenvolvimento inicial de sua implementação. A escolha dessas etapas ocorre em função do contexto de modificações, a partir da EC n. 108/2020 que constitucionaliza elementos envolvendo o financiamento da educação brasileira, em especial o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), alterando a distribuição dos recursos do ICMS entre Estados e Municípios, com foco na educação.

3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

A Constituição assegura, o compartilhamento de responsabilidades entre os entes da federação, bem como a definição de competências exclusivas e concorrentes, seja em matéria tributária, de garantia de direitos e/ou de implementação de políticas. Nesse contexto, mecanismos de transferências de recursos e políticas públicas conjuntas, são base da atuação entre as esferas de governo, tentando assegurar articulação federativa e que as políticas públicas atendam às demandas sociais.

Dentre os direitos sociais previstos na Constituição brasileira está o direito ao acesso à educação que é financiado, segundo o mandamento constitucional, prioritariamente a partir de recursos públicos arrecadados e



distribuídos entre estados e municípios com participação suplementar, complementar do governo nacional.

O financiamento da educação envolve a responsabilidade das três esferas de governo, sendo norma constitucional o gasto de, pelo menos, 18% da sua receita de impostos por parte da União e 25% por parte dos estados e municípios. Como ferramenta de articulação federativa e de equiparação das capacidades de financiamento da educação básica em um país tão grande e desigual, ainda nos anos noventa, foi criada uma política de fundos contábeis formados no âmbito de cada estado a partir da receita de impostos próprios e conta, em alguns casos, com complementação da União. Tratava-se do Fundo de Manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (Fundef) com vigência entre 1996 e 2006 que, após, virou em Fundeb com vigência entre 2006 e 2020.

Com objetivo de fortalecer a cooperação federativa, as políticas de fundos contábeis estabelecidas pelo Fundef (1998 a 2006) e o Fundeb (desde 2007) demonstraram-se fundamentais no financiamento da educação básica e na redução das desigualdades regionais. Considerando a temporalidade dos fundos, em 2021, o Fundeb foi consolidado como fundo contábil permanente no ordenamento legal brasileiro com a EC n. 108/2020, inserido no art. 212-A da CF/88, consolidando-se como instrumento de financiamento para promover a garantia do direito à educação, com “prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade” (Brasil, 1988). Por sua



vez, a regulamentação do Fundeb ocorreu com a Lei n. 14.113/2020, regulamentando cada um dos 27 fundos estaduais, que recebem uma combinação de receitas, inclusive do ICMS (20%) fundamental na manutenção e desenvolvimento da educação.

Um conceito que o novo marco regulatório trouxe para o financiamento da educação básica pública brasileira foi o de vincular, em alguns casos, a distribuição de recursos às melhores práticas de governança e transparência, com base em indicadores de qualidade educacional e de gestão mais eficientes. Em suma, a regulação da política de fundos contábeis estabelece conceitos de metas, desempenho e resultados na melhora da qualidade da educação, sendo esses fundamentais para determinar parte da quantidade de recursos que se recebe.

A EC 108/2020 alterou o artigo 158, IV, da CF/88, que estabelece que os Municípios recebem 25% da arrecadação do ICMS, reduzindo o percentual de rateio obrigatório de 75% para 65%. A emenda introduziu a exigência de que pelo menos 10% do ICMS a ser distribuído aos Municípios deve ser baseado em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e aumento da equidade, considerada a condição socioeconômica dos alunos.

Com isso, Estados e Municípios precisaram adequar suas legislações no prazo de dois anos, a fim de regulamentar a nova distribuição do ICMS. E assim aconteceu no RS, com o PL n. 369/2021, de autoria do Executivo estadual, transformado em Lei n. 15.766/2021, que dispõe sobre a



parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios gaúchos.

Para esse trabalho, concentrou-se a análise no processo de debate da política estadual (com a tramitação do PL) e na sua implementação inicial. Nesse sentido, cabe considerar que “o processo de formulação de políticas públicas compreende dois elementos principais: definição da agenda e definição de alternativas” (Capella, 2018, p. 9). Segundo a autora, “o primeiro envolve o direcionamento da atenção em torno de questões ou problemas específicos. O segundo, a exploração e o desenho de um plano possível para a ação” (Capella, 2018, p. 9). Nesse raciocínio, a agenda e as alternativas são estabelecidas e determinadas em função de características próprias, ante uma complexa interação entre instituições e atores, que envolve elementos técnicos e políticos.

No caso da Lei n. 15.766/2021, sua formulação foi um processo que visou adequar a legislação gaúcha aos mandamentos constitucionais, bem como regulamentar a participação dos municípios no rateio da cota-parte da educação proveniente do ICMS, introduzindo mudanças na forma como os recursos são distribuídos entre os municípios, especialmente no que diz respeito à qualidade da educação.

4 FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NO RS

Para adequar-se à legislação do novo Fundeb, o governo do estado do RS elaborou o PL n. 369/2021, encaminhado



à AL/RS e que, entrou na pauta das discussões em 21 de outubro de 2021, em regime de urgência. E, considerando a disposição de forças políticas no parlamento estadual, teve rápida tramitação, sendo aprovado no dia 20 de dezembro de 2021. Analisar a tramitação do PL n. 369/2020, antes de ser convertido em Lei, é plenamente relevante, ante o objetivo desse texto, qual seja, identificar os atores e/ou instituições que influenciaram na construção da política implementada pela Lei n. 15.766/2021.

A matéria complexa de grande impacto federativo nos municípios e no estado, tramitou rapidamente em 59 dias, fruto também da configuração política presente na AL/RS, configuração essa que permitia ampla base de apoio ao governo gaúcho no legislativo estadual. Por tramitar em regime de urgência, o projeto acabou sendo debatido somente na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) o que não impediu que se realizasse debates em outras comissões e mesmo a apresentação de emendas ao projeto original. Foram apresentadas cinco emendas sendo quatro delas de autoria da oposição ao governo, protocoladas pelo Deputado Pepe Vargas (Partido dos Trabalhadores) e uma pelo Deputado Frederico Antunes (Progressistas) pertencente à base de apoio ao governo estadual que propunha nova redação ao artigo 1º do PL 369/2021.



Quadro 1 – Emendas ao do PL 369/2021

Emenda	Autor	Situação	Conteúdo
Emenda 1	Frederico Antunes (PP)	Aprovada	Altera os percentuais a serem distribuídos entre os municípios, bem como eleva o tempo de implementação gradativa dos percentuais de 5 para 6 anos.
Emenda 2	Pepe Vargas (PT)	Prejudicada	Para considerar entre os critérios do IMERS a ampliação do atendimento na educação infantil; do atendimento de crianças com deficiência e a ampliação do turno integral conforme metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano Estadual de Educação (PEE).
Emenda 3	Pepe Vargas (PT)	Retirada	O IMERS refletirá o desempenho dos alunos considerando o nível, a evolução e a taxa de aprovação, devendo ser regulamentado por lei, submetida à apreciação do Poder Legislativo.
Emenda 4	Pepe Vargas (PT)	Prejudicada	Buscava garantir a manutenção do critério populacional no rateio dos recursos do ICMS, atendendo ao pedido da Associação de Municípios da Grande Porto Alegre (Granpal).
Emenda 5	Pepe Vargas (PT)	Prejudicada	A regulamentação dos indicadores do IMERS deveria ser feita por lei aprovada pelo Poder Legislativo.

Fonte: Emendas PL 369/2021. Elaboração dos Autores.

Em resumo, as emendas apresentadas pela oposição propunham ampliar critérios de composição do IMERS para levar em consideração na distribuição de valores do ICMS os indicadores de atendimento às metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano Estadual de Educação (PEE); a regulamentação em lei aprovada na AL/RS do IMERS, atendendo a pedidos da Associação de Municípios da Grande Porto Alegre (GRANPAL); que os municípios com grande



população preservassem sua fatia na repartição da quota municipal do ICMS; que a regulamentação dos indicadores do IMERS ocorresse por lei, mediante projeto apreciado pelo Poder Legislativo previamente (que sugere o desejo de maior participação do parlamento gaúcho no debate); sendo que todas essas não foram aprovadas. Restou aprovada a única emenda apresentada pela base do governo que propunha nova redação ao artigo 1º do projeto alterando os percentuais de recursos a serem transferidos aos municípios, bem como aumentando o tempo de implementação total desses percentuais.

O que foi alterado por emenda em relação ao projeto inicialmente enviado pelo Executivo diz respeito ao índice de participação de cada município na parcela de 25% do produto da arrecadação do ICMS, para determinar como será a distribuição. Determinou que 35% do total dos 25% serão apurados a cada ano durante os primeiros 6 anos de vigência desta lei, sendo distribuído considerando a PRE, o IMERS, pela população do Município, pelo nível socioeconômico dos educandos e pelo número de matrículas no ensino fundamental da rede municipal.

Além das emendas apresentadas, sinalizando uma discussão no processo de tramitação do PL no âmbito do Legislativo gaúcho, constam dois pedidos de audiências públicas. A proposta no âmbito da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia (CECDCT) da AL/RS a partir de requerimento do Deputado Fábio Ostermann (NOVO) para a qual foram convidados Artur Lemos Júnior, Secretário-chefe da Casa Civil; Raquel Teixeira, Secretária



de Educação do Estado do RS; Eliana Estrela, Secretária de Educação do Estado do Ceará; Secretaria de Planejamento Governança e Gestão (SEPLAG); a Federação das Associações de Municípios do RS (FAMURS); Ricardo Paes de Barros, economista e pesquisador do Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER); e Priscila Cruz, Presidente Executiva do Todos Pela Educação.

O outro pedido de audiência pública, em 09 de novembro de 2021, a partir do Requerimento de Audiência Pública de n. 40/2021, cuja proponente a Deputada Sofia Cavedon (PT) também para debater a proposta do ICMS Educação apresentada pelo Executivo Estadual, considerando os impactos, a necessidade da ampliação do prazo para a implementação, bem como de análise, discussão e construção conjunta com os municípios gaúchos, manifesta por suas entidades representativas. Os convidados foram: Secretaria Estadual de Educação (SEDUC/RS); Secretaria Estadual da Fazenda; Secretarias Municipais de Educação; Secretarias Municipais da Fazenda; Associação Brasileira dos Municípios; Conselho Estadual de Educação (CEED/RS); Conselhos Municipais de Educação; FAMURS; AL/RS; União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do RS (UNCME/RS); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/RS); Tribunal de Contas (TCE/RS); Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa; Ministério Público (MP/RS). Ao analisarmos a ata da reunião desse dia da CECDCCT, percebe-se que houve debate acerca da necessidade de duas audiências públicas:



O Deputado Carlos Búrigo observou que já havia uma audiência sobre o assunto marcada, proposta pelo Deputado Fábio Ostermann e sugeriu que fosse feita em conjunta. A Deputada Sofia recusou, pois pretendia fazer a discussão do assunto em conjunto com a Comissão de Assuntos Municipais, onde aprovou uma audiência de igual teor. Disse que o tema era muito polêmico e que era importante as visões diferentes e afirmou que pretendia comparecer na primeira audiência, mas manteria seu requerimento. O Deputado Fábio Ostermann convidou todos os colegas a comparecerem na audiência programada para esta sexta-feira e participar dos debates (Búrigo *apud* Ata/Reunião/CECDCT, 2021, p. 2).

Por fim, a proposição da nova audiência pública restou aprovada por unanimidade com 11 votos favoráveis, emitidos pelos Deputados Beto Fantinel (MDB); Carlos Búrigo (MDB); Fábio Ostermann (NOVO); Fernando Marroni (PT); Fran Somensi (REPUBLICANOS); Gaúcho da Geral (PSD); Issur Koch (PP); Kelly Moraes (PTB); Luciana Genro (PSOL); Sofia Cavedon (PT) e Vilmar Lourenço (PSL). Contudo, segundo os dados disponíveis no site da CECDCT da AL/RS não há informações se, de fato, tal audiência pública aconteceu. Na busca pelas atas e convites para a referida audiência no site da AL-RS não encontramos nenhum registro até a data de aprovação do PL 369/2021.

Contudo, destacamos que embora uma tramitação rápida na AL/RS, fruto da configuração de forças políticas

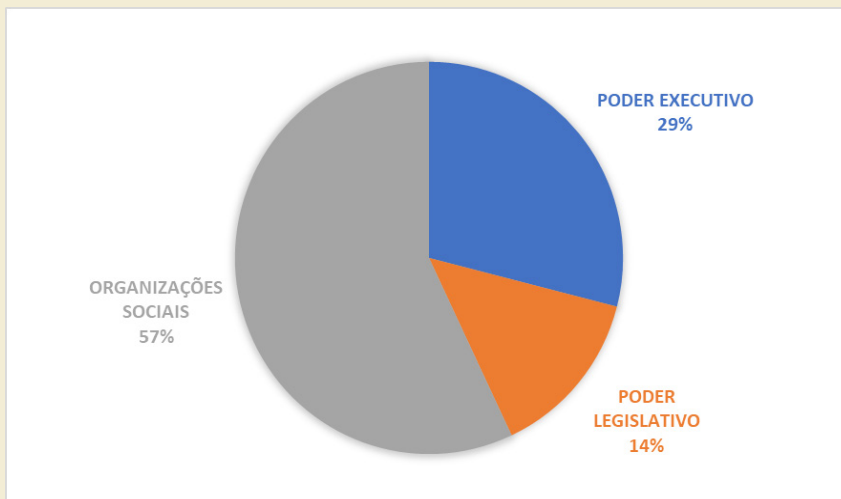


pró-governo, o PL 369/2021 passou por debates no plenário ao receber cinco propostas de emendas, antes analisadas, sendo 4 rejeitadas e uma aprovada, como também teve debate a partir de audiência pública com presenças de representantes do governo, do parlamento e da sociedade civil.

A audiência pública proposta Deputado Fábio Ostermann (NOVO) aprovada na CECDCT, realizou-se no dia 12 de novembro de 2021, e além dos convidados aprovados já citados, segundo o que consta na ata da audiência pública, também participou com espaço de fala a UNDIME/RS. Para ilustrar a composição e a representatividade dos atores nos debates organizamos o gráfico abaixo visando observar como isso ocorreu durante a tramitação do PL 369/2021 na AL/RS.



Gráfico 1 – Atores e participação no debate PL 369/2021-AL/RS



Fonte: Atas audiência pública CECDCT (2021). Elaboração dos Autores.

Constatamos que atores e/ou instituições externas, além do governo gaúcho e da AL/RS, participaram do debate, sendo um indicativo de ampliação da discussão com a sociedade, ainda que a outra audiência pública que, por fim não se realizou, tivesse chamamento de mais atores e/ou instituições sociais. Por outro lado, os debates envolvendo a tramitação da referida norma, não foram consensuais, apresentando dissonâncias de ideias e encaminhamentos, o que se verifica ante a proposição de emendas ao projeto de lei. E, embora uma conjuntura política no legislativo, na ocasião, favorável ao governo estadual, outros setores da sociedade, também puderam discutir e participar mediante a audiência pública.

Cabe destaque das defesas de dois atores e/ou instituições que tiveram lugar de fala nessa audiência pública: Raquel Teixeira (Secretária de Educação na época representando o Executivo Estadual), e Maristela Guasseli, Presidente da UNDIME/RS:

Disse que a distribuição atende não só a demanda da emenda constitucional de 2020 que criou o novo FUNDEB como cumpre com o histórico de projetos deste governo de trabalhar nessa direção, embora outras ações tenham de ser tomadas, como o reforço na alfabetização. Frisou que essa discussão do ICMS é indutora de uma mudança de gestão da Educação, um mecanismo de busca da qualidade que não vai fazer mudança de impacto imediatamente, mas será muito importante mais tarde. Pediu serenidade e apoio nessa



tramitação para que se possa começar 2022 já pensando de forma mais colaborativa nessa retomada pós-pandemia, que afetou profundamente os alunos aqui no Rio Grande do Sul. Lembrou que mais de 80% dos estudantes estão nas escolas públicas, advertindo que se discute o futuro não só das pessoas, mas do próprio Estado (Teixeira *apud* Ata/Audiência/CECDCT, 2021. p. 2).

Opinou que o Rio Grande do Sul já esteve em patamares bem melhores, já foi referência em Educação no país, mas que alguém não fez o tema de casa e, desde 2005, vemos um agravamento gradual e a debilitação do ensino. Disse que já acompanhou de perto o trabalho cearense e o acha maravilhoso, mas ressaltou que lá existem apenas 184 municípios, com unidade política educacional e partidária, todos unidos pela mesma causa, alertando que para comparar por inteiro deve-se ver todos os fatores e não só o resultado do IDEB. Também falou que necessitamos de bons projetos que resistam às mudanças de governo. Solicitou que o debate continue, que a votação do PL 369/21 não aconteça a toque de caixa, que se faça um cálculo preliminar para estimar quantos municípios vão perder recursos e que se pense de que maneira incentivar positivamente a mudança de gestão, trazendo equidade, apoio técnico e incentivo financeiro (Guasseli *apud* Ata/Audiência/CECDCT, 2021, p. 3).

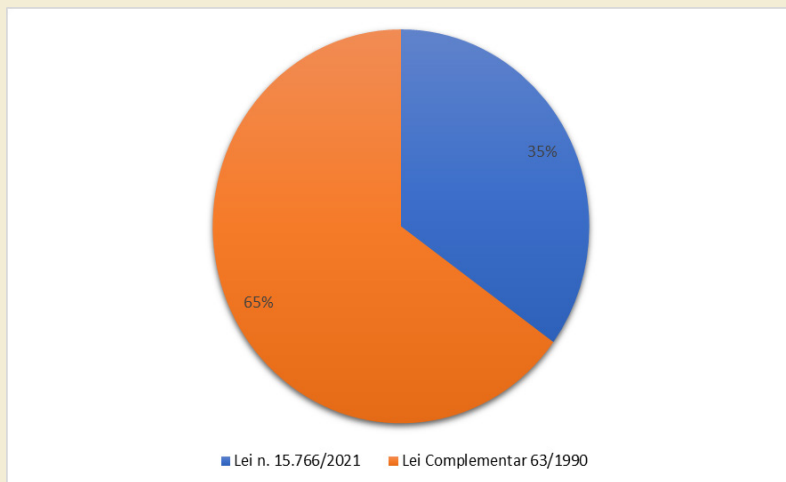


Essas falas destacadas de dois atores diferentes, que representam segmentos fortemente impactados com a aprovação do projeto, por um lado a Secretaria de Educação do RS e, por outro, as Secretarias Municipais de Educação. A fala da representante do governo estadual manifesta expectativa com uma rápida aprovação do projeto e a percepção que não se discute somente repartição de recurso do ICMS, mas também mudanças paradigmáticas de gestão da educação e que, naturalmente, tais mudanças não terão impacto imediato. Por outro lado, a fala da representante dos municípios, deixa claro a preocupação com qualidade da educação gaúcha nas últimas décadas, com a possibilidade de perda de recursos por parte de alguns municípios, a necessidade de apoio técnico e financeiro aos municípios e, por fim o pedido que o projeto não fosse aprovado “a toque de caixa”. Destaque para essas falas, ao expressarem a divergência de percepções entre principais atores impactados pela medida em debate: Estado e Municípios.



4.1 A Lei n.º 15.766/2021

O PL 369/2021 foi aprovado na AL/RS com 47 votos favoráveis e um voto contrário. Com a aprovação da Lei estadual, houve alteração na composição do índice de participação, ao determinar em seu artigo 1º que o índice de participação de cada município na parcela de 25% do produto da arrecadação do ICMS será obtido conforme os critérios:

Gráfico 2 – Repartição 25% do ICMS - Lei n. 15.766/2021

Fonte: Lei n. 5.766/2021. Elaboração dos Autores.

Trata-se, na prática, de dois níveis de distribuição, sendo um deles correspondente a 65% da cota parte de 25% do ICMS com base na relação percentual entre o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em cada município e o valor adicionado total no Estado, que se mantém apurada segundo o disposto na Lei Complementar Federal n. 63/1990. E o outro nível de distribuição, que a nova lei determina, os quais serão destinados 35% cota parte de ICMS de forma discricionária, conforme inciso 1º, art. 67 da Constituição Estadual. A ser distribuído 17% desses 35% com base no IMERS, considerando ainda a população do município, o nível socioeconômico dos educandos, o número de matrículas no ensino fundamental. O restante



da distribuição do percentual de 35% dos 25% do ICMS será realizada entre os municípios, por sua vez, de acordo com os seguintes critérios:

Tabela 1 – Critérios distribuição do ICMS aos municípios

Critérios distribuição	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Total
PRE + IMERS + População + Nível socioeconômico + N ^o Matrículas Ensino Fundamental	10%	11,40%	12,80%	14,20%	15,60%	17%	17%

Fonte: Lei n. 15.766/2021. Elaboração dos Autores.

Além da distribuição anual, que vai aumentando como explicitado na tabela acima, os percentuais restantes para se atingir a totalidade dos 35% do ICMS a ser repartido entre os municípios, serão distribuídos considerando a relação percentual entre a área do município, as áreas de preservação ambiental, as áreas de terras indígenas e aquelas inundadas por barragens; com base na relação percentual entre a produtividade primária do município e a do Estado, considerando a média dos últimos 3 (três) anos anteriores à apuração; conforme a população residente no município; com base na relação percentual entre o número de propriedades rurais cadastradas no município e o das cadastradas no Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração.



4.2 A Implementação da Lei n. 15.766/2021

O objetivo desse trabalho foi analisar a elaboração da política no âmbito do Poder Legislativo estadual do RS e sua implementação no Estado. Quanto a esse último item — Implementação — cabe ressalvas, visto que Lei n. 15.766/2021 foi aprovada no final de 2021, e o IMERS foi regulamentado através do Decreto Estadual n. 56.679, alterado no mesmo ano, pelo Decreto Estadual n. 56.696/2022.

Com isso, o SAERS passa a ser implementado nas redes públicas estaduais e municipais do estado sob coordenação da Secretaria da Educação, em colaboração com FAMURS e a UNDIME/RS. Esse instrumento, visa avaliar o desempenho educacional e promover a melhoria da qualidade da educação nas escolas, funcionando em regime de colaboração com os municípios. A partir dos resultados dessa avaliação anual, será estabelecido o IMERS, índice que compõe a PRE.

O objetivo do SAERS é diagnosticar o desempenho dos estudantes das redes públicas, nas diversas etapas e níveis de escolaridade, abrangendo diferentes áreas do conhecimento e componentes curriculares, visando fornecer dados que apoiem a implementação, reformulação e monitoramento de políticas educacionais, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação no estado.

Ambos os decretos referidos, indicaram atores e instituições importantes que atuarão no processo, quais sejam, a Secretaria da Educação, alinhada e articulada com a FAMURS e a UNDIME/RS. Contudo, houve nova revisão em



2023, com o Decreto n. 57.319/2023, com vários dispositivos alterados, mantendo o resultado na avaliação do SAERS. Segundo reportagem publicada no site da Secretaria de Educação do RS em 05 de setembro de 2023, o Governo do Estado divulgou os resultados do IMERS, formados a partir da aplicação das provas do SAERS nos municípios no ano de 2022, sendo que tais resultados, como já explicado, definem a destinação de recursos para os municípios no ano de 2024.

Cabe destaque, que por ocasião da divulgação dos resultados no ano de 2024, o Governo Estadual abriu prazo para os municípios contestarem os dados que apresentavam evolução em alguns municípios e quedas em outros, o que pode indicar que a política continua em processo de revisão e não está consolidada. Em 2024, primeiro ano em que os recursos do ICMS Educação foram repartidos com os municípios, considerando as novas regras estabelecidas pela Lei n. 15.766/2021 e o Decreto Estadual n. 56.679/2022.

Nesse sentido, a análise da Implementação da política resta prejudicada, uma vez que tal texto está sendo escrito no último trimestre de 2024, antes de fechar as contas e orçamentos municipais, ou mesmo, haver a consolidação de dados educacionais do período. É preciso considerar, também, que analisar a Implementação demandaria mais informações do impacto orçamentário na gestão educacional dos municípios, bem como analisar como os atores e/ou instituições envolvidos se manifestam nesse novo cenário.



5 CONCLUSÃO

Concluimos, que o debate em torno do PL 369/2021 não se restringiu apenas ao Legislativo e ao Executivo, pois a proposta foi discutida em audiências públicas envolvendo diversos atores, representantes da educação, gestores municipais e especialistas na área. Esses debates foram essenciais para esclarecer as implicações da nova legislação, bem como ouvir diferentes perspectivas, embora a predominante — Poder Executivo e base aliada —, tenha obtido maior êxito na aprovação de suas propostas dada a conjuntura político-legislativa.

A política em curso desde a aprovação da Lei n. 15.766/2021 está em fase de consolidação, sua eficácia depende da adaptação dos municípios aos novos critérios, bem como da capacidade dos gestores locais em melhorar os índices educacionais. O ICMS Educacional, configura-se uma adequação ao novo contexto legal brasileiro, após a EC 108/2020, que alterou o ICMS e regras do Fundeb. E, a inclusão do desempenho educacional na repartição do ICMS reflete uma tentativa do governo estadual de alinhar suas políticas fiscais às novas diretrizes nacionais, e com base em conceitos empresariais buscar a eficiência na aplicação dos recursos públicos destinados à educação.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal da Legislação**. Brasília-DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020. **Portal da Legislação**. Brasília-DF, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020. **Portal da Legislação**. Brasília-DF, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CARVALHO, Osvaldo Santos de. ICMS. **Enciclopédia Jurídica** da PUCSP, Tomo Direito Tributário, 1 ed., 2019. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/278/edicao-1/icms---imposto-estadual-sobre-operacoes-relativas-a-circulacao-de-mercadorias>. Acesso em: 15 nov. 2024.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 21, 2000. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89). Acesso em: 20 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Comissões Parlamentares. AL/RS. Reuniões. CECDCT. Reunião ordinária, de 26 de outubro de 2021. Disponível em: <https://ww4.al.rs.gov.br/comissoes-parlamentares/8/reunioes/2020>. Acesso em: 19 nov. 2024.



RIO GRANDE DO SUL. Comissões Parlamentares. AL/RS. Reuniões. CECDCT. Reunião ordinária, de 09 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/legislativo/Comissoes/Reuni%C3%B5es/tabid/546/IdComissao/8/vw/reun/Default.aspx>. Acesso em: 19 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Departamento de Educação Especial do Estado do RS. IMERS - Integração de Módulos Educacionais e Recursos de Suporte. Disponível em: <https://dee.rs.gov.br/imers>. Acesso em: 19 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Portal Legislação Estadual.** Sistema LEGIS. Lei n. 15.766, de 20 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do ICMS dos municípios. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=72286. Acesso em: 19 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Portal Legislação Estadual.** Sistema LEGIS. PL 369/2021. Dispõe sobre a parcela do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <https://ww4.al.rs.gov.br/opine/PL/369/2021/3060a623-5975-11ee-9cfe-0242c0a8a005>. Acesso em: 19 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Receita Estadual divulga prévia do rateio do ICMS entre municípios para 2025. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/receita-estadual-divulga-previa-do-rateio-do-icms-entre-municipios-para-2025>. Acesso em: 19 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação do Estado do RS. Governo do Estado divulga resultado do IMERS do RS. Disponível em: <https://educacao.rs.gov.br/governo-do-estado-divulga-resultado-do-indice-municipal-da-educacao-do-rs>. Acesso em: 19 nov. 2024.

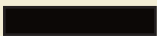


RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação do Estado do RS. SAERS do RS. Disponível em: <https://educacao.rs.gov.br/saers-sistema-de-avaliacao-do-rendimento-escolar-do-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 19 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. SEFAZ. **Portal de Legislação e Jurisprudência**. Decreto n. 56.679, de 5 de outubro de 2022. Disponível em: <https://sincage.sefaz.rs.gov.br/documento/8dc-2f2c1-db94-43cf-8177-e8837166c9d1>. Acesso em: 19 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. SEFAZ. **Portal de Legislação e Jurisprudência**. Decreto n. 57.319, de 17 de novembro de 2023. Altera o Decreto n. 56.679, de 5 de outubro de 2022, que institui o SAERS. Disponível em: <https://sincage.sefaz.rs.gov.br/documento/edb207b1-13fa-4c5a-f299-08dbe9bfd8aa>. Acesso em: 19 nov. 2024.





CAPÍTULO 7

NEOLIBERALISMO, NOVA GESTÃO PÚBLICA, ICMS- EDUCACIONAL E LÓGICAS PRIVADAS NA DEFINIÇÃO DE INDICADORES EDUCACIONAIS

*Marilda de Oliveira Costa
Adriana Rodrigues dos Santos Brito
Giselda Siqueira da Silva Schneider*

1 INTRODUÇÃO

Este texto está relacionado a duas pesquisas, sendo uma concluída no pós-doutorado em Educação na UFRGS, no período de 2023 a 2024⁸, e a outra que se encontra em andamento, intitulada “Políticas de alocação de recursos públicos por resultados educacionais”, de caráter interinstitucional, desenvolvida por pesquisadores de cinco universidades localizadas em quatro regiões do País. Essas pesquisas estão inseridas na temática do financiamento da Educação e abordam as condicionalidades previstas no art. 14 da Lei n. 14.113/2020: “A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inc. III do *caput* do art. 5º desta Lei” (Brasil, 2020b).



Este texto é voltado ao estudo da Condicionalidade IV, do art. 14 da lei que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em atenção ao que determina o inc. II do art. 158, alterado pela Emenda Constitucional n. 108/2020 (Brasil, 2020a). O inc. II dessa EC determina que a distribuição de parte dos 35% dos recursos provenientes do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), de acordo com lei estadual, no mínimo 10 (dez) pontos percentuais devem ser distribuídos com base em indicadores de melhoria de resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos com base no ICMS Educação.

A política de alocação de recursos baseada em resultados, implementada por meio do ICMS Educação, não é recente, já que estados como Minas Gerais, Ceará, Pernambuco e Alagoas foram os primeiros a adotá-la. O Ceará tem se destacado como o primeiro Estado a adotar essa política e, em razão dos resultados educacionais atribuídos a ela, tem servido de modelo de “boas práticas”, no jargão neoliberal, para o restante do País. Essa eficácia foi reconhecida em um documento emitido pelo Banco Mundial em 2020 (Banco Mundial, 2020).

Até o momento, os estudos indicam que políticas de resultados se inserem no debate sobre as influências do projeto neoliberal na definição de políticas educacionais, com a criação de mecanismos legais para subordinar a



educação e as escolas públicas à lógica mercadológica, em atenção aos interesses de grupos hegemônicos, nacionais e internacionais, que operam junto aos Estados nacionais e às unidades subnacionais.

Dessa forma, este estudo visa identificar os atores privados envolvidos na definição de indicadores educacionais, em especial os que compõem a fórmula – cálculos e variáveis – do Índice Municipal de Qualidade da Educação (IMQE) e demais variáveis para distribuição da cota-parte do ICMS Educação no estado de Mato Grosso–MT. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, documental e bibliográfica, cujos dados foram coletados nos *sites* oficiais da União e do estado de Mato Grosso–MT.

Os resultados preliminares apontam para um número elevado de atores privados envolvidos no conjunto de programas e projetos, como os Programas Alfabetiza MT e Avalia MT, considerados fundamentais para a apuração de indicadores e variáveis que compõem a fórmula que define a distribuição da cota-parte de recursos do ICMS Educação aos municípios que avançarem no IMQE. Destaca-se, especialmente, o papel do Banco Mundial, que, por meio de consultoria à Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso (Seduc/MT), contribuiu para a elaboração da referida fórmula e a definição de indicadores e variáveis. Assim, políticas orientadas para resultados, como as instituídas pelo VAAR e o ICMS Educação, parecem atender à lógica neoliberal, identificada pelos conceitos que compõem a Nova Gestão Pública (NGP).



2 NEOLIBERALISMO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA: SUBMISSÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E DA ESCOLA PÚBLICA À LÓGICA DE MERCADO

Dos primeiros embates na década de 1930 às formulações teóricas subsequentes, o pensamento neoliberal passou por atualizações, incorporando novos elementos advindos de interpretações de impactos das reformas neoliberais, implementadas a partir do fim dos anos 1970, em todos os continentes. Esse percurso envolve uma variedade de escolas e pensadores, tanto defensores quanto críticos, tais como Hayek (1990), Buchanan, McCormick e Tollison (1984), Friedman e Friedman (2012), Harvey (2008), Brown (2019), Dardot e Laval (2016), que têm lançado luz à compreensão dos sentidos e significados em torno da temática.

A difusão do neoliberalismo e a apresentação de soluções privadas para a administração pública contam também com ampla atuação de *think tanks*⁹, como a estadunidense Atlas Network, que tem se organizado para tornar hegemônico o ideário neoliberal, contribuindo, decisivamente, para sua consolidação. Ao apresentar os vários significados que levam ao termo neoliberalismo, Moraes (2001, p. 11) explica que este é:

[...] a ideologia do capitalismo na era de máxima financeirização da riqueza, a era da riqueza mais líquida, a era do capital volátil – e um ataque às formas de regulação econômica do século XX, como o socialismo, o keynesianismo, o Estado de bem-estar, o terceiro-mundismo e o desenvolvimentismo latino-americano.



A partir da segunda metade dos anos 1970, as primeiras reformas neoliberais, promovidas por organismos multilaterais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), passaram a atribuir ao Estado social, ao socialismo real, ao desenvolvimentismo e à administração pública burocrática a responsabilidade pela queda nas taxas de lucro do capitalismo, ou seja, pela crise de acumulação observada desde a segunda metade dos anos 1960 (Harvey, 2010), sobretudo onde se instituiu um Estado de Bem-Estar Social. Costumava-se conclamar a urgência de implementar políticas de austeridade que cortam gastos públicos e afetam direitos de cidadania. Essas políticas promovem a flexibilização e a desregulamentação para adequar as nações a uma nova ordem global, incluindo privatizações que transferem ativos públicos ao capital privado. O objetivo é aliviar o capital dos custos sociais, concentrar riquezas nas classes altas (Harvey, 2007) e reduzir o tamanho do Estado, sustentando a ideia de um “Estado mínimo”.

A agenda neoliberal, inicialmente adotada pelos governos conservadores de Thatcher (Inglaterra) e Reagan (Estados Unidos), na década de 1980, tornou-se mundialmente dominante, com consequências para o mundo do trabalho, o clima, a segurança e o papel do Estado, da administração pública e dos direitos sociais, incluindo-se os educacionais. Dessas reformas emergiu, ainda nos anos 1980, um modelo de administração denominado Nova Gestão Pública (*New Public Management*), que se consolidou na década seguinte. Esse paradigma visava reformar



o setor público, tornando-o mais eficiente e efetivo, com a adoção de práticas empresariais como planejamento estratégico, gerenciamento de projetos, gestão por resultados, avaliação de desempenho e incentivos.

Michel Massenet foi o primeiro a usar a expressão “Nova Gestão Pública” em 1975, criticando a administração pública burocrática (Massenet; Gélinier, 1975). O conceito foi consolidado por Christopher Hood em seu artigo de 1991 (Hood, 1991), enquanto Bresser Pereira introduziu o termo “Administração Gerencial” no Brasil em 1998 (Bresser Pereira, 1998). A proposta central é que o setor público deve ser gerido de modo profissional, com foco na obtenção de resultados e nas necessidades dos cidadãos, visando melhorar a qualidade dos serviços e aumentar a eficiência na gestão dos recursos públicos.

O discurso dominante, impulsionado pelo Consenso de Washington no fim dos anos 1980, promoveu a ideia de superioridade do setor privado em relação ao público, associando a burocracia à ineficiência. Esse ideário neoliberal deslegitimou as políticas sociais e os direitos de cidadania, essenciais para regular a relação entre capital e trabalho e garantir serviços básicos. Estudos como os de Ball (2001; 2004; 2007), Chubb e Moe (1990), O’Neill (2011), Smyth (2011), Lima e Afonso (1995) e Lima (1997), apenas para citar alguns, realizados em espaços sociais e histórico-culturais nos quais as mudanças se fizeram sentir, apontavam/apontam os impactos da contrarreforma gerencial na área educacional.



Na área educacional, a adoção de metodologias de gestão corporativa tem gerado impactos significativos, especialmente no Brasil, onde o setor privado influencia reformas escolares. Fundações como Lemann e Getúlio Vargas promovem mudanças baseadas em modelos empresariais, ignorando sua adequação às instituições de ensino, conforme criticado por Ravitch (2011, p. 13), a qual alega que os “reformadores corporativos demonstram sua precária compreensão da educação construindo falsas analogias entre a educação e o mundo empresarial”. Associadas às avaliações em larga escala, as ações de *accountability*, entendidas aqui por responsabilização, prestação de contas e premiação com base em resultados nos testes, vistos como evidências de sucesso das reformas, levam a profundas alterações no sentido de educação, currículo, docência, formação e gestão, bem como na própria noção de democracia escolar.

Há fortes indícios de que princípios da *New Public Management* (NGP) orientaram, por meio da correlação de forças entre grupos privados, como o Todos Pela Educação (TPE), e setores que defendem a educação pública como direito humano fundamental e os recursos públicos destinados exclusivamente ao ensino público, tanto na formulação da EC 108/2020 (Brasil, 2020a), que formaliza o regime de colaboração entre estado e município e institui o ICMS Educação, quanto no VAAR, cuja destinação de 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) de transferência da União a Estados e municípios passam pelo cumprimento de cinco condicionalidades, com destaque neste texto para a Condicionalidade IV.



3 A EC 108/2020 E O FUNDEB PERMANENTE: POLÍTICAS DE FUNDO E A CONDICIONALIDADE IV COMO INDUTORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Emenda Constitucional n. 108/2020 (Brasil, 2020a), decorrente do Projeto de Lei n. 26/2020, altera a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), a fim de estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do ICMS (art. 158, II), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, no intuito de tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundeb.

Ao alterar o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inclui o Fundeb no texto da Constituição (art. 212-A). Com isso, o referido fundo contábil ganha *status* constitucional, e junto da Lei n. 14.113/2020 (Brasil, 2020b) que o regulamenta, torna-se permanente, o que o caracteriza como verdadeiro instrumento para consolidação e efetividade do direito à educação.

Dessa forma, o Fundeb passa a ser um dos principais mecanismos para o financiamento da educação básica, realizando a distribuição e redistribuição dos recursos financeiros imprescindíveis à garantia do dever do Estado com relação à universalização da educação obrigatória, equânime e de qualidade (Brasil, 1988). O Fundeb estrutura os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação, assegurando o cumprimento das responsabilidades dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além da função supletiva da União. Com base na organização



federativa do sistema brasileiro, estabelece-se um regime de colaboração entre os diferentes entes subnacionais.

Nessas alterações normativas, permanecem os 27 fundos estaduais de natureza contábil, mantendo a mesma composição de recursos e a redistribuição baseada nas matrículas presenciais da educação básica pública, respeitando as áreas de atuação prioritária de cada ente federado: os municípios são responsáveis pela educação infantil e pelo ensino fundamental, ao passo que os estados se encargam do ensino médio.

Com o Fundeb permanente, há aumento de complementação da União, com previsão de ser, no mínimo, 23% do total de recursos do fundo, mudança que visa garantir o financiamento para a educação básica, assegurando que estados e municípios recebam recursos adicionais para atender às demandas educacionais. Há, ainda, a adoção de ponderações de disponibilidade financeira e a introdução do conceito de Valor Aluno Ano Total (VAAT) e do modelo híbrido, que cria as complementações Valor Anual por Aluno (VAAT) e Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), mantendo a complementação Valor Anual por Aluno (VAAF).

Assim, a complementação é distribuída em três modalidades: a complementação VAAF, aplicada quando o valor anual por aluno não atinge o mínimo definido nacionalmente, assegurando 10 pontos percentuais adicionais; a VAAT, destinada às redes públicas que não alcançam o mínimo estabelecido, garantindo 10,5 pontos percentuais; e a complementação VAAR, que oferece 2,5 pontos percentuais para as redes que atendem às condicionalidades



relacionadas à melhoria da gestão e dos indicadores educacionais, promovendo a redução das desigualdades.

Além disso, a lei determina que os estados e municípios devem aplicar pelo menos 25% de seus impostos na educação, reforçando a responsabilidade compartilhada entre as esferas de governo. Ademais, prevê que, às ponderações já existentes, que incluem etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, a distribuição de recursos também deverá considerar as novas ponderações relacionadas ao VAAF e ao VAAT. Estas incluem fatores como o nível socioeconômico dos educandos, buscando reconhecer as desigualdades sociais e econômicas que podem impactar o acesso e a qualidade da educação. Objetiva-se, assim, garantir uma alocação dos recursos mais equitativa e adequada às realidades específicas de cada ente.

Portanto, serão considerados os indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada estado ou município, bem como os indicadores de utilização do potencial de arrecadação tributária, critérios para assegurar que a distribuição dos recursos do Fundeb não apenas atenda às exigências mínimas, mas também promova um financiamento justo e eficaz da educação básica, priorizando as regiões e populações mais necessitadas.

Da mesma forma que a EC 14/1996, que instituiu o Fundef, e a EC 53/2006, que criou o Fundeb, a EC 108/2020 atua para gerar normas que estabeleçam princípios, normas que induzam outras mudanças e regras de transparência e controle, tendo em vista aumentar a efetividade da política



educacional brasileira, promovendo o equilíbrio entre os três pilares: acesso, qualidade e equidade.

No entanto, a Complementação VAAR, nos termos do art. 14 da Lei que regulamenta o Fundeb permanente, “será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores [...]” (Brasil, 2020b), de atendimento, melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades. Por sua vez, a Condicionalidade IV prevê “regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução” (Brasil, 2020b), consoante o art. 158, parágrafo único, da CF/88 — ICMS Educação —, o qual a EC 108/2020 estabeleceu o prazo de 2 anos para os estados aprovarem as respectivas leis estaduais.

Nesse contexto, a Constituição determina que a distribuição de parte dos 35% dos recursos provenientes do ICMS, de acordo com lei estadual, no mínimo 10 pontos percentuais devem ser distribuídos com base em indicadores de melhoria de resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos. A partir disso, cada estado da federação com sua lei específica regulamenta a distribuição, visando aumentar os investimentos em educação, direcionando de maneira estratégica para onde for mais necessário.

A regulamentação do ICMS Educação no estado do Mato Grosso ocorreu com a aprovação da Lei Complementar n. 746, de 25 de agosto de 2022, regulamentada pelo Decreto n. 1.514, de 4 de novembro de 2022. Conforme o art. 2º:



[...] os índices de Participação dos Municípios no produto da arrecadação do ICMS – IPM/ICMS serão apurados com base na combinação do valor adicionado de cada município, com um conjunto de critérios na proporção dos percentuais fixados nos §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º deste artigo, conforme o período correspondente (Mato Grosso, 2022b).

A apuração dos Índices de Participação dos Municípios no produto da arrecadação do ICMS-IPM/ICMS, no exercício de 2023, deu-se com base nos resultados de 2022, para repasse do ICMS ao município no exercício financeiro de 2024, e assim sucessivamente. O Quadro 1 apresenta os critérios e percentuais definidos para apuração do IPM/ICMS a partir de 2024.



Quadro 1 – Critérios e percentuais para apuração do IPM/ICMS

	CRITÉRIOS	PERCENTUAIS E REPASSES			
		EXERCÍCIO FINANCEIRO			
		2024	2025	2026	A partir de 2026
I	Valor adicionado	65%	65,0%	65,0%	65,0%
II	Receita própria	2,0%	2,0%	-	-
III	População	4,0%	3,0%	-	-
IV	Coefficiente social	11,0%	11,0%	11,0%	11,0%
V	Unidade de conservação/terra indígena	4,0%	3,0%	3,0%	3,0%
VI	Resultados da educação	10,0%	10,0%	12,0%	12,0%

VII	Resultados de saúde	4,0%	4,0%	5,0%	5,0%
VIII	Agricultura familiar	-	2,0%	2,0%	2,0%
IX	Esforço de arrecadação	-	-	2,0%	2,0%

Fonte: Elaborado com base na Lei Complementar n. 746/2022 (Costa, 2024, p. 10).

O art. 3º da referida lei apresenta as definições para os percentuais relativos aos critérios arrolados nos incisos dos §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do art. 2º. A seguir, a definição para o critério “resultados da educação”:

VI – resultados da educação: razão entre o Índice Municipal de Qualidade da Educação (IMQE) de cada município, ponderado pela taxa de municipalização, por indicador socioeconômico dos alunos e pelo número de alunos matriculados nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, com pesos decrescentes em relação ao número de alunos, e o somatório dos IMQE ponderados de todos os municípios mato-grossenses, apurados pela Secretaria de Estado de Educação (Seduc), conforme art. 9º (Mato Grosso, 2022a).

A transformação dos critérios em fórmulas e cálculos para chegar a indicadores para definição do IPM/ICMS ocorreu por meio de consultoria do Banco Mundial, conforme o documento “IPM/ICMS para resultados” (The World Bank, 2021), cujos detalhes serão apresentados no item a seguir.



4 LÓGICAS PRIVADAS NA DEFINIÇÃO DE INDICADORES EDUCACIONAIS: O PAPEL DO BANCO MUNDIAL NA IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS EDUCAÇÃO EM MT

A definição de indicadores educacionais é um aspecto crucial para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas orientadas pela racionalidade neotecnicista e neoliberal, desde a década de 1980. No contexto mato-grossense, a implementação do ICMS Educação evidencia a influência de dinâmicas privatistas, fomentadas por entidades financeiras globais como o Banco Mundial (BM).

Políticas orientadas por resultados incluem uma variedade de iniciativas, ideias e valores, “evidências”, “boas práticas”, além de armazenamento e análise de dados realizada por especialistas em estatística, matemática, economia, entre outras áreas (Ravitch, 2011). “Especialistas” de organismos internacionais (OIs), como o World Bank Group (Banco Mundial), têm orientado governos na criação de incentivos fiscais à melhoria do desempenho escolar, conforme observado no caso do Ceará (Banco Mundial, 2020).

Shiroma, Garcia e Campos (2011) destacam que desde os anos 1990 a elite empresarial brasileira, inspirada pela ideologia da “Terceira Via”, promove uma agenda educacional orientada à nova sociabilidade, beneficiando tanto o capital nacional quanto o internacional. Esse movimento redefiniu a função social da educação, sujeitando-a a interesses mercadológicos. Por meio de fóruns, foram propostas reformas baseadas nos princípios do BM, com



ênfase em qualificação profissional, adaptação às inovações tecnológicas, introdução de mecanismos de avaliação, descentralização escolar e responsabilização, como estratégias para enfrentar a crise educacional.

As abordagens privatistas na educação ressaltam a eficácia e a mensuração de resultados, influenciadas por conceitos empresariais. No contexto do ICMS Educação em Mato Grosso, isso se manifesta por meio de indicadores destinados a mensurar e recompensar o desempenho educativo de escolas e municípios, fundamentando-se em métricas definidas e subordinando as escolas públicas à mercantilização.

Costa (2024) destaca que a Seduc/MT revisou o Sistema de Avaliação do Estado de Mato Grosso, conhecido como “Avalia MT”, com o intuito de fortalecer o Índice Municipal de Qualidade da Educação (IMQE). Esse programa, criado em 2016, recebeu uma atualização após a implementação do Programa Alfabetiza MT – Parceria pela Alfabetização Regime de Colaboração (PARC) –, com foco em apoiar as práticas pedagógicas dos professores mediante avaliações diagnósticas. Para isso, foi firmado um convênio com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED/UFJF), que visa aplicar métodos de avaliação formativa e somativa, além de promover o desenvolvimento profissional. Com a Portaria n. 788/2022, foram estabelecidas diretrizes para a avaliação somativa, destacando a correlação entre os testes padronizados e a distribuição de recursos. O IMQE é influenciado pelos resultados dos alunos do 2º e 5º anos do ensino fundamental e reflete as taxas de aprovação nessa etapa. Além disso, a lei



prevê que a distribuição do ICMS Educação esteja atrelada a esses indicadores de qualidade, incentivando os municípios a planejarem ações para melhorar a arrecadação.

Essa revisão é uma demonstração de como a lógica institucional das organizações educacionais tem se orientado para princípios de eficiência e mensuração de resultados, evidenciando a crescente incursão de lógicas de cunho privado. Observa-se que tal transição é indicativa de uma tendência global, na qual as instituições educacionais procuram ajustar suas práticas para atender a padrões internacionais de qualidade e desempenho.

No âmbito dessa tendência, o BM desempenha um papel central na formulação e implementação de políticas educacionais em Mato Grosso, especialmente na elaboração de indicadores que orientam o ICMS Educação, sendo perceptível sua atuação em diversas vertentes. A Nota Técnica do Banco Mundial disponibilizada na página oficial do governo federal (Barbosa; Costa, 2024) serve como guia destinado para os estados brasileiros desenvolverem ou aperfeiçoarem suas metodologias de distribuição da cota-parte do ICMS destinada à educação. A nota orienta sobre como implementar as alterações necessárias nas leis estaduais para vincular uma parte do ICMS à melhoria dos resultados educacionais e à equidade na educação, conforme estabelecido pela EC 108/2020 (Brasil, 2020a). Portanto, é importante considerar que, inspirados no caso do Ceará, o BM atua em todos os estados brasileiros.

Nesse contexto, o relatório do BM, intitulado *Implementando um mecanismo de incentivos para os go-*



vernos municipais melhorarem os resultados da educação: um guia de implementação inspirado no caso do Ceará (Loureiro *et al.*, 2024), discute a aplicação do ICMS na educação, ressaltando a relevância de políticas que visem reduzir desigualdades educacionais. O documento propõe uma colaboração estruturada entre estados e municípios, além de sugerir um sistema contínuo de monitoramento e avaliação para otimizar estratégias educacionais. Ademais, orienta sobre a utilização do ICMS Educação como um instrumento financeiro crucial, promovendo investimentos em infraestrutura escolar, tecnologias e formação docente.

Um exemplo prático dessa abordagem pôde ser observado em 7 de novembro de 2022, quando prefeitos e secretários municipais de educação participaram do Seminário sobre o Repasse do ICMS (Matos, 2022), promovido pelo Governo do Estado de Mato Grosso por intermédio da Secretaria de Estado da Educação (Seduc/MT). O evento contou com a presença de representantes do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), do BM, da Associação Bem Comum, do Instituto Natura e da Fundação Lemann, além de representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) Região Centro-Oeste e Undime Mato Grosso, secretários adjuntos da Seduc/MT, da Secretaria de Estado de Educação, do secretariado de Gestão Fazendária e da Unidade de Pesquisa Econômica e Análise da Receita da Sefaz/MT.

O seminário abordou a Lei Estadual n. 746/2022, que vincula 10% do ICMS à qualidade da educação, incentivan-



do a competitividade entre os municípios para aprimorar a educação. Essa nova dinâmica elevou o valor repassado aos municípios de 25% para 35% e, de acordo com a Lei Complementar n.º 746/2022, o desempenho educacional determina a distribuição de 10% (2025) e 12% (a partir de 2026) desse montante. A Seduc/MT, em colaboração com a Undime, estabeleceu metas educacionais para os próximos três anos. O Programa Educação 10 Anos também foi apresentado, prevendo a implementação de 30 políticas e 150 ações, com vistas a garantir os recursos necessários para as transformações educacionais em Mato Grosso.

O estado de Mato Grosso tem evidenciado junto ao BM a execução dos acordos em seus projetos educacionais mediante múltiplas iniciativas e relatórios periódicos. Os indicadores educacionais, estabelecidos no contexto do ICMS Educação, são substancialmente moldados por preceitos privados advindos do BM. Embora, à primeira vista, essa abordagem pareça oferecer vantagens, como maior eficiência e responsabilidade, ela também suscita desafios que demandam uma gestão criteriosa, assegurando que a educação atenda equitativamente às necessidades de todos os alunos. Dessa forma, a atuação do Banco Mundial apresenta uma natureza ambivalente, exigindo uma análise crítica de suas repercussões nas políticas educacionais locais.

5 CONCLUSÃO

Este artigo teve a finalidade de identificar os atores privados envolvidos na definição de indicadores educacio-



nais, em especial os que compõem a fórmula — cálculos e variáveis — do Índice Municipal de Qualidade da Educação (IMQE) e demais variáveis para distribuição da cota-parte do ICMS Educação no estado de Mato Grosso. Para atender a essa finalidade, procurou-se indicar aspectos do arcabouço conceitual, das escolas e dos autores que discutem o neoliberalismo e suas metamorfoses, evidenciadas em diferentes contextos históricos, culturais e geográficos, nos quais as ondas de reformas se fizeram sentir primeiro. Apresentou-se uma breve abordagem conceitual da New Public Management (NPM), conhecida, em português, como Nova Gestão Pública (NGP) ou gestão gerencial, e seus possíveis vínculos com a complementação VAAR-Fundeb, especialmente a Condicionalidade IV (ICMS Educação), considerando que também nas escolas públicas das redes estadual e municipais foram implementadas recompensas como bônus e premiações por resultados nos testes. O texto abordou aspectos fundamentais das legislações, incluindo a EC 108/2020, que trata da criação do ICMS Educação, e a regulamentação do Fundeb permanente, estabelecida pela Lei n. 14.113/2020.

Na definição de indicadores de resultados, identificou-se uma aliança entre atores públicos e privados para a implementação da política de resultados. Entre os atores privados envolvidos com a criação e materialização das políticas em torno do ICMS Educação, destaca-se o Banco Mundial (BM), cuja atuação não se dá apenas por meio de consultorias na definição dos indicadores, mas na enunciação de docu-



mentos que servem de parâmetros de “boas práticas” e que devem ser seguidos pelas unidades subnacionais.

REFERÊNCIAS

BALL, S. J. diretrizes Políticas Globais e relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BALL, S. J. Performatividade, Privatização e Pós-Estado do Bem-Estar. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

BALL, S. J. **Education Plc**: understanding private sector participation in public sector education. Routledge: London, 2007.

BANCO Mundial apoia Mato Grosso em projeto para aprendizagem resiliente, inclusiva e sustentável. **World Bank Group**, 26 out. 2023. Disponível em: <https://www.worldbank.org>. Acesso em: 26 nov. 2024.

BANCO Mundial. Implementando um Mecanismo de Incentivos para os Governos Municipais Melhorarem os Resultados da Educação. 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org>. Acesso em: 15 de junho de 2024.

BARBOSA, M.; COSTA, L. Nota Técnica (versão sintética). Cota-Parte da Educação no ICMS. [S. l.]: [s. n.], 2024. 2 p. Disponível em: <https://www.gov.br/mec>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 3 out. 2024.



BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, p. 18109, 13 set. 1996. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br>. Acesso em: 26 nov. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, p. 20, 20 dez. 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 nov. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, n. 165, p. 5, 27 ago. 2020a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília-DF, ano 158, n. 246-C, p. 1, 25 dez. 2020b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 1, jan./mar. 1998. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BUCHANAN, J. M.; McCORMIC, R. E.; TOLLISON, R. D. **El análisis económico de lo político**. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984.

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. Trad. Mario A. Marino; Eduardo Alteman C. Santos. São Paulo: Politeia, 2019.

COSTA, M. de O. ICMS-Educação e Governança por Resultados em Mato Grosso: aspectos legais, programas e atores em movimento. **Fineduca** – *Revista de Financiamento da Educação*, Porto



Alegre, v. 14, n. 1, 2024. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/137157>. Acesso em: 16 nov. 2024.

CHUBB, J. E.; MOE, T. M. **Politics Markets & American Schools**. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**. Ensaio sobre a sociedade neoliberal. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R. **Liberdade para escolher**. Trad. Jorge Lima. Córdova: Lua de Papel, 2012.

HAYEK, F. von. **O caminho da servidão**. 5. ed. Trad. e revisão Anna Maria Capovilla; José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HARVEY, D. O neoliberalismo como destruição criativa. **InterfacEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, [S. l.], v. 2, n. 4, ago. 2007.

HARVEY, D. **O neoliberalismo** – história e implicações. Trad. Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. Trad. Adail Ubirajara Sobral; Maria Stela Gonçalves. 19 ed. São Paulo: Loyola, 2010.

HOOD, C. A Public Management for all Seasons? **Public Administration**, [S. l.], v. 69, p. 3-19, Spring 1991.

LIMA, L. C. O paradigma da educação contábil, políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 43-59, jan./abr. 1997.



LIMA, L. C.; AFONSO, A. J. The Promised Land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal. **Educational Review**, [S. l.], v. 47, n. 2, 1995.

LOUREIRO, A. *et al.* **Implementando um mecanismo de incentivos para os governos municipais melhorarem os resultados da educação**. World Bank Group: Washington, 2024. 33 p. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org>. Acesso em: 25 nov. 2024.

MASSENET, M.; GÉLINIER, O. **La Nouvelle gestion publique: pour un État sans bureaucratie**. Paris: Éditions Hommes et Techniques, 1975. 145 p.

MATO GROSSO. Poder Executivo. Lei Complementar n. 746, de 25 de agosto de 2022. **Diário Oficial**, Cuiabá-MT, ano 132, n. 28.316, 25 ago. 2022a. Disponível em: <https://app1.sefaz.mt.gov.br>. Acesso em: 25 nov. 2024.

MATO GROSSO. Poder Executivo. Decreto n. 1.514, de 4 de novembro de 2022. **Diário Oficial**, Cuiabá-MT, 7 nov. 2022b. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br>. Acesso em: 25 nov. 2024.

MATO GROSSO. Governo do Estado. Portaria n.º 788/2022/SEDUC/MT. o Grosso. Publicado no D.O.E, n.º 28.363, de 31 de outubro de 2022, p.26.

MATOS, R. Seduc-MT orienta prefeitos sobre regras de repasse do ICMS à Educação. **Seduc-MT.gov**, 7 nov. 2022. Disponível em: <https://www3.seduc.mt.gov.br>. Acesso em: 25 nov. 2024.

MORAES, R. **Neoliberalismo**. De onde vem, para onde vai? São Paulo: Senac, 2001.

O'NEILL, J. The privatization of public schooling in New Zealand. **Journal of Education Policy**, [S. l.], v. 26, n. 1, p. 17-31, Jan. 2011.



PROJETO de aprendizagem resiliente, inclusivo e sustentável do Mato Grosso. Relatório n. PAD5110. Washington: World Bank, 2023. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org>. Acesso em: 16 nov. 2024.

RAVITCH, D. **Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Trad. Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SHIROMA, E. O.; GARCIA, R. M. C.; CAMPOS, R. F. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento *Todos pela Educação*. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (org.). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, C. C.; AZZI, D.; BOCK, R. **Banco Mundial em Foco**: um ensaio sobre a sua atuação na educação brasileira e na da América Latina. *Ação Educativa*: [S. l.] 2021. Disponível em: <http://bdae.org.br>. Acesso em: 16 nov. 2024.

SMYTH, J. The disaster of the “self-managing school” – Genesis, trajectory, undisclosed agenda, and effects. **Journal of Education Administration and History**, [S. l.], v. 43, n. 2, p. 95-117, 2011. Disponível em: <https://www.tandfonline.com>. Acesso em: 26 nov. 2024.





CAPÍTULO 8

GESTÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DO FUNDEB PERMANENTE: CONCEPÇÕES EM DISPUTA¹⁰

*Dalva Valente Guimarães Gutierrez
Débora Alves Feitosa*

1 INTRODUÇÃO

A Gestão Democrática como princípio educacional é tema suscitado pela Constituição Federal, promulgada em 1988, que no artigo 206 estabelece como um dos princípios para o ensino público. Em consonância com a Constituição, a Lei n. 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em seu artigo 14, determina que “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica”, com a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar. A gestão democrática foi também estabelecida como Meta no Plano Nacional de Educação-PNE, Lei 13.005/2014, cuja Meta 19 define “assegurar condições no prazo de 2 (dois) anos para a efetivação da gestão democrática da educação associada a



¹⁰ Uma versão preliminar deste texto foi apresentada no X Encontro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas, realizado pelo Núcleo Educação para a Integração (NEPI) da Associação de Universidades Grupo Montevideu (AUGM) na Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, no período de 20 a 22 de dez. de 2023.

critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas (...)". Para cumprir o disposto no PNE, estados, municípios e o Distrito Federal, deveriam, num prazo de 2 anos, a contar da aprovação da Lei n.º 13.0005/2014, aprovar leis específicas, disciplinando a gestão democrática em seus sistemas de ensino, mas já constando um viés gerencialista na escolha dos dirigentes.

Em conformidade com o PNE, a Lei n.º 14.113/2020, que regulamenta o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação-Fundeb, estabeleceu cinco condicionalidades visando à melhoria da gestão nas redes dos sistemas de ensino, e melhorias em indicadores de atendimento e aprendizagem com redução das desigualdades, a serem atendidos pelos entes subnacionais, como condição para o recebimento de uma das modalidades de Complementação da União (COUN), o VAAR- Valor Aluno Redução de Desigualdades ou Resultados, equivalente a 2,5% do valor da contribuição dos entes subnacionais ao Fundeb a serem repassados a partir de 2023¹¹. O Art. 14 da Lei n.º 14.113/2020 prevê condicionalidades para que os entes subnacionais se habilitem a receber esse tipo de complementação da União, dentre elas, a condicionalidade

11 A regulamentação mais detalhada da operacionalização da COUN-VAAR teve suas proposições iniciais estabelecidas por meio da Lei 14.276, de 27 de dezembro de 2021. Neste mesmo ano também foram aprovadas as metodologias de aferição das condicionalidades pela Resolução nº 1 de 27 de julho de 2022, da Comissão Intergovernamental para a Educação Básica de Qualidade.



presente no inciso I que trata do “provimento do gestor escolar com critérios técnicos de mérito e desempenho ou escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados em avaliação de mérito e desempenho”, ou seja, para se habilitar a receber os recursos da COUN-VAAR os entes subnacionais teriam que aprovar leis que definissem tais critérios para a escolha de diretor escolar. Para orientação dos entes subnacionais no atendimento das condicionalidades determinadas no Art. 14 e seus incisos, foi publicada a Resolução n.º 1 de 27 de julho de 2022.

A referida Resolução definiu um prazo para que os dirigentes máximos dos sistemas de ensino, inserissem no sistema Simec dados da legislação e documentos comprobatórios sobre a forma de escolha dos diretores escolares, sob pena de não se habilitarem ao direito de participação no recebimento da complementação da União, modalidade VAAR. Segundo dados do MEC, 1.919 redes municipais, o DF e 12 redes estaduais cumpriram as cinco condicionalidades, habilitando-se a receber a complementação correspondente a 0,23%, ou R\$ 1,69 bilhão do Valor Aluno Ano Resultados-VAAR, em 2023. Mas quantas capitais cumpriram essa condicionalidade? De que forma os critérios de escolha de diretores se configuram nessas capitais?

O presente texto visa identificar as capitais brasileiras que criaram ou adaptaram suas leis municipais a esse dispositivo da Lei n.º 14.113/2020, bem como analisar os aspectos relativos aos critérios de escolha do diretor nessas leis, observando suas similaridades e disparidades



em relação à perspectiva de gestão democrática. O estudo é parte dos resultados parciais do projeto de pesquisa interinstitucional denominado “Políticas de alocação de recursos públicos por resultados educacionais”, que tem como objetivo geral “analisar as possíveis repercussões no financiamento e na gestão educacionais e em políticas curriculares de dispositivos que preveem alocação de recursos por resultados educacionais”.

A metodologia utilizada foi o estudo documental, cujas fontes foram as Leis municipais (e outros tipos de regulamentações como Resoluções ou Decretos municipais) que tratam dos critérios para provimento de diretores na rede pública de ensino municipal das 27 capitais dos Estados brasileiros e do Distrito Federal-DF, capturadas nos *sites* eletrônicos das respectivas Prefeituras e Câmaras Municipais. Inicialmente, optamos por focalizar apenas os dados das capitais brasileiras e do Distrito Federal-DF. Os resultados são discutidos em duas seções. Na primeira, intitulada “Gestão democrática x gestão gerencial: princípios em disputa?” são discutidas as principais características da gestão democrática como projeto e princípio legal e o advento dos parâmetros da Nova Gestão Pública-NGP no Brasil a fomentar as políticas públicas de educação baseadas em resultados, aporte teórico que fundamenta a pesquisa mais ampla. A segunda seção, intitulada “Critérios de escolha de Diretores em capitais brasileiras: gestão democrática ou gerencial?” analisa os critérios adotados para a escolha dos diretores de escola em capitais brasileiras que modificaram



suas leis após a Lei n.º 14. 113/2020, que regulamentou o Fundeb permanente. Por fim, algumas considerações.

2 GESTÃO DEMOCRÁTICA X GESTÃO GERENCIAL: PRINCÍPIOS EM DISPUTA?

Os estudos sobre a gestão escolar, segundo Simielli (2021) passaram por várias fases: o período clássico (1930-1980), que deu início aos estudos pioneiros na perspectiva da administração escolar; o período de crítica ao clássico (1980-1990) que critica as abordagens administrativas pioneiras, e adota uma perspectiva política e sociológica; e o período recente (a partir de 1990), que amplia e diversifica a investigação e reflexão sobre a gestão do ensino público. A mais recente fase foi desencadeada pelo já citado ordenamento legal (CF/1988 e LDB/1996) que, no bojo do processo de redemocratização do país, coloca em pauta a necessidade de democratização da escola pública, o que inclui, além do acesso, a forma de gestão. Mas por que a gestão da educação deve ser democrática? De acordo com Paro (2001), por um lado, porque se situa no campo das relações sociais, onde se torna ilegítimo o tipo de relação que não seja de cooperação entre os envolvidos; por outro, porque a característica essencial da gestão é a mediação para a concretização de fins. E sendo o seu fim a educação que contém em si componentes democráticos, é preciso existir a coerência entre o objetivo e a mediação que lhe possibilita a realização, visto que, segundo esse autor, fins democráticos não podem ser alcançados de forma autoritária. Nesse aspecto, dados os seus fins, a escola guarda especificidades que a colocam em



sentido diametralmente oposto às empresas capitalistas, como afirma:

Diante desse caráter mediador, são os fins buscados que conferem especificidade a cada administração em particular. No caso da administração tipicamente capitalista, esta é concebida para dar conta das questões relacionadas à eficiência interna e ao controle do trabalho alheio na empresa produtora de bens ou serviços, tendo como escopo servir à apropriação do excedente, pela dominação do trabalhador. Disso decorre a impropriedade de sua aplicação em instituições cujos fins dizem respeito à constituição dos sujeitos, como é o caso da escola. Isto porque os objetivos que se buscam na empresa capitalista não são apenas diferentes, mas *antagônicos* aos buscados na escola (Paro, 2001, p.13-14, grifos no original).

Portanto, para dar conta de sua função social de mediadora da educação, entendida como a apropriação do saber historicamente produzido (Paro, 1986), é preciso que nela se construa um ambiente democrático. Democracia entendida como “meio e fim, posto que sua realização (uma mediação) consubstancia-se na própria realização da liberdade, não como apenas uma palavra, mas como algo concreto que é a própria realização do homem em sua especificidade histórica” (Paro, 2001, p. 18). Nessa perspectiva, entende-se como gestão democrática do espaço escolar, não somente a forma de escolha do gestor ou dirigente es-



colar, mas, deve ser condição *sine qua non* a participação dos sujeitos que constituem a comunidade escolar, sejam aqueles que atuam cotidianamente no ambiente escolar, sejam os que se relacionam com a escola de modo mais esporádico, como os pais e responsáveis dos/as/es alunos/as/es, o maior público da comunidade escolar. Para tanto, há a necessidade da criação de espaços e mecanismos na escola que possibilitem essa participação, propiciando assim o seu funcionamento democrático, conforme assinalam Bittencourt, Castro, Amaral (2021):

(...) a gestão democrática como um ideal de participação social aparece articulada à ação dos sujeitos, através dos conselhos e do PPP, movimentando a participação dos atores escolares na escolha dos seus representantes nos espaços colegiados, nas propostas de reuniões, seleção de pautas, relacionando escola-comunidade em atenção aos problemas que são considerados como merecedores do debate, bem como assumindo o papel de importância da comunidade nas intervenções do cotidiano da instituição (Bittencourt, Castro, Amaral, 2021, p. 7).

Desde a promulgação da CF em 1988 e a LDB em 1996, a construção da gestão democrática nos sistemas de ensino tem sido um processo lento, é o que se pode concluir considerando que o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), definiu como uma das 20 metas, “Assegurar condições no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da



gestão democrática da educação, associando a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” (Meta 19/PNE, BRASIL, 2014). Estando o PNE próximo a expirar, e conforme o Indicador 19A – Percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar, tem-se o seguinte resultado:

Em 2021, a eleição de diretores associada a critérios técnicos de mérito e desempenho ocorre em 6% das escolas públicas do País, sendo que em 2019 esse percentual foi de 6,6%, revelando pequena redução no indicador. A indicação do diretor por parte do Poder Executivo continua sendo a forma mais comum de selecionar diretores e diretoras das escolas públicas em todo o País, ocorrendo em 56,3% das escolas. Em 2021, em 19,1% das escolas públicas a escolha dos diretores ocorreu exclusivamente por meio de eleições e em 7,7% a escolha se deu por meio de processo seletivo (INEP, 2022, p. 396-397).

Segundo o Relatório de Monitoramento do PNE, o avanço não foi significativo em direção ao cumprimento da Meta 19, estando a maioria das escolas dos sistemas públicos de ensino geridas por diretores escolhidos pelo executivo local, sem a participação da comunidade. Esse dado não contraria a cultura política da maioria dos municípios brasileiros, em especial os pequenos municípios,



cuja indicação e escolha de correligionários dos prepostos no exercício do poder, para assumir cargos, é uma constante (Paro, 1996). A cultura da indicação prevalece em relação à adesão dos sistemas de ensino à escolha democrática ou participativa dos gestores escolares. Por outro lado, desde a aprovação do PNE/2014, a turbulência política dominou o cenário nacional, fenômeno que, talvez, tenha contribuído para inércia dos órgãos competentes da União, não ter oferecido plenamente recursos e apoio técnico, para os entes subnacionais, conforme previsto no PNE. Passadas 3 (três) décadas da promulgação da CF/1988 e da LDB/1996, o princípio da gestão democrática nos sistemas de ensino ainda não se materializou a contento. Ao invés disso, o que vemos se intensificar são as iniciativas que incentivam os princípios da Nova Gestão Pública-NGP pelos quais o Estado passou a adotar “a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase no resultado e nos produtos dos sistemas educativos” (Afonso, 2000, p. 49). Nesse sentido, a NGP “tem contribuído para a elaboração de uma visão mais econômica e gerencial da administração governamental” (Ormond; Loffer, 1999, p.66), o que demonstra que o setor privado “está cada vez mais organizado para dar direção às políticas públicas” (Peroni; Caetano, 2015, p. 348). Nesse aspecto, mais intensamente a partir da década de 1990 com a Reforma do Estado, no Brasil temos presenciado a gestão por resultados na administração pública com seus mecanismos de “incentivo à ampliação da performance, medidas pela produtividade (professores, alunos, gestores), tendo



em vista um tipo particular de qualidade na educação” (Cóssio, 2018, p. 69). No Brasil esse movimento começou a ser mais claramente explicitado a partir da Reforma do Estado iniciada na década de 1990, com a criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE. Este foi o ponto de partida para transformar a Administração Pública burocrática, misturada a práticas patrimonialistas, em uma Administração Pública gerencial fundamentada nos princípios da “Nova Gestão Pública”, o que levou Bresser-Pereira (1995) a denominar a “Reforma Gerencial de 1995” de “Reforma da Nova Gestão Pública”. As políticas da NGP se afirmam fortemente no campo educativo, especialmente no aspecto da gestão dos sistemas e da escola, influenciando o sentido de educação pública que, de direito, passa a ser tratada como serviço, avaliada pelos “cidadãos-clientes”, conforme os resultados apresentados. As estratégias da administração pública gerencial voltam-se para a “definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros (...); para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados (Paludo, 2012, p.76). Em suma, nesta abordagem, desloca-se “a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” adotando-se cada vez mais a política de responsabilização (*accountability*) (Souza, 2019).

Entendemos que um desses mecanismos de aferição de performance, mérito e desempenho presente nos princípios da gestão gerencial se manifesta na condicionalidade I para recebimento da Complementação-VAAR ao Fundeb



por estados e municípios, cujo teor se refere a: “Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho. Nesse sentido, a Lei do Fundeb (Lei n.º 14.113/2020) toma como indispensável para a escolha do diretor o critério técnico de mérito e desempenho. Mesmo que se faça uma escolha com a participação da comunidade, esta deverá ser feita “dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho”. O item a seguir trata de como essa legislação tem definido mudanças na forma e nos critérios de escolha dos diretores nas capitais dos estados brasileiros.

3 CRITÉRIOS DE ESCOLHA DE DIRETORES EM CAPITAIS BRASILEIRAS: GESTÃO DEMOCRÁTICA OU GERENCIAL?

A fim de verificar de que forma as capitais dos estados brasileiros estavam ou não se habilitando ou não ao cumprimento da condicionalidade I, para recebimento de parte da Complementação da União, fizemos uma busca pelas legislações municipais que demonstrassem a definição da forma e dos critérios de escolha de diretores escolares. Essa busca resultou no acesso aos documentos regulamentadores da escolha de diretor de escola de 23 capitais e do Distrito Federal¹², portanto, de 88,8% do

12 Não foi possível localizar a legislação de Maceió (AL), Vitória (ES) e São Luiz (MA).



total das 27 redes. Os dados levantados dessa pesquisa inicial apontaram que 15 (quinze) redes municipais, das capitais, adotam o sistema de eleição direta, com participação da comunidade representada pelos respectivos setores organizados (Conselho Escolar, Grêmio estudantil, Representantes de pais ou responsáveis). Outras 9 (nove) redes, apresentam formas diversificadas de escolha, que incluem curso de formação de gestor, plano de gestão, processo seletivo. Das 23 (vinte e três) redes municipais e o DF apenas 6 (seis) aprovaram novas regulamentações entre 2021 e 2022, após as exigências colocadas pela Lei nº 14.113/2020 que regulamentou o Fundeb permanente. Por conseguinte, optamos por analisar a legislação dessas 6 (seis) capitais, sendo elas: Belém-PA; Curitiba-PR; Florianópolis-SC; Goiânia-GO; Rio de Janeiro-RJ e Teresina-PI. Essas regulamentações da gestão escolar foram analisadas a partir dos seguintes eixos: a) Forma de escolha de diretores de Escolas; b) Participantes da escolha de diretores de Escolas; c) Requisitos para a candidatura e exercício do cargo de Diretor; d) Indicadores de Desempenho e Mérito. O quadro 01 demonstra as legislações e a forma de escolha dos diretores nessas capitais:



Quadro 1: Legislações e forma de escolha de Diretores de Escolas por capital

Capital	Legislação	Forma de escolha
Belém	Portaria n.º 2.658 de 10 de outubro de 2022	Eleição direta precedida de curso de formação para gestores
Curitiba	Lei n.º 15.979 de 18 de abril de 2022	Eleição do Diretor e vice- Diretor
Florianópolis	Decreto n.º 24.012 de 04 de julho de 2022	Eleição do Plano de Gestão Escolar precedida de defesa pública pelo candidato
Goiânia	Lei Complementar n.º 355 de 14 de outubro de 2022	Processo eletivo precedido de aprovação em curso de formação para gestores
Rio de Janeiro	Resolução n.º 281 de 14 de setembro de 2021	Consulta pública precedida de Processo de Certificação
Teresina	Decreto n.º 22.451 de 09 de maio de 2022	Eleição precedida de curso de formação para gestores e assinatura de Contrato de Gestão

Fonte: Sites governamentais e Leis municipais.

O tipo de regulamentação da escolha de diretores de escolas nessas capitais se mostrou bastante diverso, como Leis (Curitiba e Goiânia); Decretos (Florianópolis e Teresina); Portaria (Belém) e Resolução (Rio de Janeiro), tendo em comum o fato de estarem alterando ou regulamentando leis anteriores. Em cinco capitais existe eleição de chapas para Diretor e Vice-diretor ou Diretor Adjunto com a participação de vários segmentos da comunidade escolar nessa escolha. Todavia, tal processo vem sendo mesclado a outros complementares que contribuem para avaliar o desempenho e o mérito dos candidatos tais como processo de certificação em cursos que definem exigência mínima de aproveitamento; defesa pública do Plano de



Gestão, processo seletivo, assinatura de Contrato de Gestão, por exemplo. No caso de Florianópolis, se elege um Plano de Gestão que deverá “ser elaborado com base no PPP de cada Unidade Educativa, Diretrizes Curriculares Nacionais e Municipais, nas Resoluções do CME” (Florianópolis, 2022) que deve ser defendido publicamente pelo candidato. Mas quem participa desse processo de escolha? O quadro 2 a seguir apresenta informações a esse respeito.

Quadro 2: Quem participa da escolha de diretores/Planos de Escolas por capital brasileira

Capital	Participantes
Belém	Todos os segmentos da comunidade escolar - trabalhadores em educação lotados na escola; estudantes com idade superior a 12 anos; pai, mãe ou responsável de estudantes
Curitiba	Integrantes do Quadro Próprio do Magistério em efetivo exercício na escola; servidores em exercício na escola; estudantes maiores de 16 (dezesesseis) anos da escola; pais, mães ou responsáveis legais pelos estudantes menores de 16 (dezesesseis) anos.
Florianópolis	Profissionais em exercício na escola, qualquer que seja o regime de contratação; pais dos estudantes matriculados ou seus responsáveis legais; estudantes matriculados nos anos finais do ensino fundamental e da EJA.
Goiânia	Profissionais da Educação; servidores de apoio técnico especializado, administrativos e de serviços auxiliares; o pai ou a mãe do aluno menor ou o seu responsável; os alunos com idade igual ou superior a 12 (doze) anos.
Rio de Janeiro	Servidores da Secretaria Municipal de Educação - SME lotados e em efetivo exercício na escola; 01 (um) responsável pelo aluno, uma única vez, independentemente do número de filhos matriculados na escola; alunos a partir do 5º ano.
Teresina	Professores, pedagogos e demais servidores em exercício na escola; alunos da escola com idade igual ou superior a 14 (catorze) anos na data de cadastramento dos eleitores; responsáveis por alunos com idade inferior a 14 anos.

Fonte: Legislações municipais.



Em todas as capitais há alguma forma de participação da comunidade escolar no processo de escolha dos diretores. Essa participação também apresenta diversidade de critérios, especialmente em relação à idade mínima dos estudantes aptos a votar, que varia de no mínimo 12 anos (Belém e Goiânia) há 16 anos (Curitiba). Em Teresina, se define a idade de 14 anos e, em Florianópolis e no Rio de Janeiro, o critério é definido a partir da série cursada pelo estudante. Quanto à participação dos pais, algumas capitais os integram aos eleitores de forma universal, como Belém, Florianópolis e Rio de Janeiro. Em metade delas (Goiânia, Curitiba e Teresina), os pais só votam em caso de impedimento do aluno em função de sua idade. Apenas Florianópolis deixa clara a participação de servidores contratados na escolha do diretor escolar. Mas quem pode se candidatar? Quais requisitos precisam apresentar os candidatos? O quadro a seguir nos traz essas informações.



Quadro 3: Requisitos para a candidatura e exercício do cargo de Diretor por capital brasileira

Capital	Principais requisitos para candidatura
Belém	Curso superior de licenciatura em Educação; ser servidor efetivo do magistério com vínculo exclusivo com a SEMEC; Participar do Curso de Formação de Gestão Escolar realizado pela Rede Municipal de Educação do Município de Belém e obter pontuação mínima de 70% de rendimento; não estar concorrendo a um terceiro mandato consecutivo na mesma ou em outra unidade escolar. Para inscrição: I – Currículo com cópia de suas formações principais; II – Memorial descritivo da carreira profissional; III – Plano de ação para implementação de atividades e propostas de trabalho durante a sua gestão na comunidade escolar, abordando, no mínimo, os aspectos técnico-administrativos, pedagógicos, financeiros e de infraestrutura.
Curitiba	Pertencer ao quadro do Magistério, tendo cumprido o período probatório; ausência de penalidade administrativa nos últimos 5 (cinco) anos; declarar disponibilidade para exercer 40 (quarenta) horas semanais de trabalho; exercício das atividades ininterrupto na escola nos últimos 3 (três) anos. Para concorrer à reeleição, ausência de resultado insatisfatório na avaliação do mandato anterior . Para a inscrição: I. declaração que ateste que o candidato cumpre os requisitos estabelecidos; II. proposta de trabalho abordando seus projetos de gestão pedagógica, financeira, administrativa e de articulação com o colegiado e comunidade.
Florianópolis	Ser servidor efetivo do Quadro do Magistério ou do Quadro Civil, nos cargos de Auxiliar de Sala e Bibliotecário; ter formação em nível superior na sua área de atuação; ter atuado durante 03 (três) anos letivos completos na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis; estar atuando por, no mínimo, 6 (seis) meses consecutivos na Unidade Educativa em que inscrever sua proposta de Plano de Gestão Escolar; concluir o curso para Gestão Escolar oferecido pela SME no ano do processo de escolha; fazer a defesa Pública do Plano de Gestão.
Goiânia	Servidor do cargo de Profissional de Educação II; tenha, no mínimo, 03 (três) anos de experiência nas atividades docentes ou de suporte pedagógico; tenha sido aprovado no curso de formação para gestores da Rede Municipal de Educação.



Capital	Principais requisitos para candidatura
Rio de Janeiro	<p>Não ter sofrido aplicação de sanção em razão da prática de irregularidades administrativas nos últimos cinco anos; caso exerça ou tenha exercido função de Diretor IV de unidade escolar, não ter atraso ou irregularidades insanáveis nas prestações de contas apresentadas nos últimos 05 anos; ter no mínimo 03 anos de efetivo exercício na SME; ter no mínimo 05 anos de regência de turma ou estar no exercício de cargo de Diretor. Exige-se ainda: obtenção do grau de Certificação de Nível 1 ou superior, com validade vigente; disponibilidade de carga horária para o exercício do cargo em comissão de Diretor IV e função gratificada de Diretor Adjunto durante o horário de funcionamento da Unidade Escolar pretendida.</p>
Teresina	<p>Curso superior em Licenciatura Plena; disponibilidade para o exercício da função no regime de 40 (quarenta) horas; pelo menos 3 (três) anos de exercício no magistério; não possuir sentença criminal condenatória transitada em julgado; assinatura do Termo de Compromisso para cumprir o Contrato de Gestão; Em caso de candidatura à reeleição, ter cumprido satisfatoriamente o Contrato de Gestão, conforme avaliação de desempenho; não ter sofrido qualquer penalidade administrativa disciplinar decorrente de inquérito administrativo nos últimos cinco anos; declarar estar apto a movimentar conta bancária junto às instituições financeiras; estar em dia com a entrega de documentos escolares referentes ao exercício do cargo; frequência em Curso de Gestão Escolar promovido pela Secretaria de Educação no qual o candidato tenha obtido, no mínimo, 70% (setenta por cento) de aproveitamento em cada módulo e no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) de frequência no curso; ou apresente Certificado de Especialização em Gestão Escolar.</p>

Fonte: Legislações municipais. Grifos das autoras.

Os requisitos para a candidatura ao cargo de Diretor, Vice-diretor ou diretor-adjunto nos municípios analisados guardam algumas similaridades. Exceto em Curitiba, em todos os outros (Belém, Florianópolis, Goiânia, Rio de Janeiro e Teresina), exige-se participar de Curso de Formação em Gestão Escolar realizado pela Rede Municipal de Educação



do Município com aproveitamento acima de 70%, como explícito nos casos de Belém e Teresina. No caso de Curitiba, a participação do gestor em curso de formação com aproveitamento constitui pré-requisito apenas para reeleição, já que os cursos são realizados no decorrer do mandato. Para concorrer ao cargo, também é necessária a apresentação de um documento que afirme as intenções de trabalho dos candidatos como Plano de Ação (Belém), Proposta de trabalho (Curitiba), Plano de Gestão Escolar (Florianópolis), Contrato de Gestão (Teresina). Em Curitiba, de acordo com o art. 10 da Lei n.º 15.979/2022, o Diretor e o Vice-Diretor entregarão anualmente um relatório sobre a situação da escola que demonstrem os resultados do plano de gestão implementado até então, de acordo com as propostas de trabalho apresentadas na candidatura. Esse relatório deverá ser apresentado e entregue ao Conselho de Escola, que junto com a comunidade escolar, avaliarão o desempenho do Diretor e do Vice-Diretor, podendo formalizar recomendações periódicas para o aperfeiçoamento da gestão escolar. No caso de término de mandato, quando há a solicitação de candidatura para reeleição, dois municípios (Curitiba e Teresina) apresentaram critérios a considerar na avaliação de desempenho da gestão escolar concluída anteriormente pelos candidatos. Em Teresina, os indicadores e critérios para avaliação da execução do Contrato de Gestão pelos gestores são os seguintes:

Art. 22. (...)

- I - cumprimento do calendário escolar;
- II - acompanhamento da frequência dos



professores e alunos; III - cumprimento das metas previstas no Plano da Escola; IV - planejamento, utilização e prestação de contas dos recursos financeiros da escola; V - elaboração e cumprimento do Projeto Político Pedagógico, e do Regimento Escolar; VI - taxa de aprovação; VII - cumprimento de prazos estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação – SEMEC (Teresina, 2022).

Em Curitiba, a Lei nº 15.979/2022 define alguns pontos a serem considerados na avaliação do gestor que pleiteia reeleição, sendo a gestão considerada insatisfatória desde que ocorra pelo menos um dos seguintes casos:

Art. 2º (...) §5º (...) I - atraso ou apontamento de irregularidade em prestação de contas que provocar a suspensão da transferência de recursos para o estabelecimento de ensino; II - reprovação de prestação de contas, sem prejuízo da responsabilização administrativa quando for o caso; III - insuficiência de desempenho da gestão administrativo-financeira, pedagógica ou democrática, apontada pela Secretaria Municipal da Educação, observados os princípios da ampla defesa e do contraditório; IV - não participação ou aproveitamento inferior ao mínimo estabelecido em programa oficial de formação continuada para gestão escolar, fornecido pela Secretaria Municipal da Educação e regulamentado pelo Departamento de Ensino Fundamental (DEF), ressalvada a justificativa fundamentada e aceita



por decisão do Secretário Municipal da Educação (Curitiba, 2022).

A avaliação do desempenho dos gestores escolares dessas duas capitais toma como critérios as várias dimensões da gestão: administrativa, pedagógica, financeira e democrática.

4 CONCLUSÃO

A gestão democrática da educação é uma conquista presente na Constituição de 1988, da qual não podemos desistir se queremos preservar o sentido de uma educação emancipadora, comprometida com a formação de sujeitos participativos e atuantes na resolução dos problemas de seu tempo. Não obstante, os princípios da gestão gerencialista, típica da gestão empresarial, cerceadora da participação, estão cada vez mais presentes e dando o seu tom à gestão pública. Nos casos em estudo, tais princípios se manifestam em diversos aspectos das legislações das capitais analisadas. Princípios como o compromisso com resultados firmados por meio dos contratos de gestão, a responsabilização (*accountability*) do gestor caso não alcance os resultados pactuados são indícios recorrentes em quase todos os municípios, o que demonstra que os princípios da Nova gestão Pública estão em franca expansão nessas redes educacionais.

Se por um lado observa-se grande ênfase nos resultados e no desempenho (*accountability*) do gestor e da escola denunciando o viés gerencialista presente, em grande parte, da legislação dos municípios, por outro, defrontamo-nos com a oportunidade real de, após mais de 30 anos de existên-



cia da CF/88, vemos regulamentado o princípio da gestão democrática pelos entes subnacionais em nosso país. Com a necessidade de se receber parte da Complementação da União ao Fundeb, os Estados e Municípios se tornarão mais democráticos ou mais gerencialistas? Os resultados desse estudo nos mostraram que os municípios caminham rumo à simbiose entre os dois princípios.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2000.

BELÉM: **Portaria nº 2.658 de 10 de outubro de 2022**. Dispõe sobre a regulamentação da gestão democrática do ensino público municipal, estabelecendo os critérios técnicos e de desempenho e os procedimentos para a eleição de diretores/as das escolas da Rede Municipal de Ensino de Belém-PA e dá outras providências. In: Diário Oficial do Município – DOM nº 14.578 de 13 de outubro de 2022.

BITTENCOURT, Betânia; CASTRO, Marcela; AMARAL, Daniela. Democracia e democratização da escola: a eleição-participação como contexto de uma meta. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 115, jan.dez.2021 Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/download/4059/1138/18526> Acesso em out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao



BRASIL. **Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm.

BRASIL. **Lei no 13.005, de 26 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 29 jan. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4o ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022.** – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas.

CÓSSIO, Maria de Fátima. **A nova gestão pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores.** Porto Alegre-RS: Educação, v. 41, n. 1, p. 66-73, jan./abr. 2018.

CURITIBA. **Lei n.º 15.979 de 18 de abril de 2022.** Altera a Lei n.º 14.528, de 20 de outubro de 2014, que “Dispõe sobre a eleição de diretores e vice-diretores das escolas municipais de Curitiba”.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto n.º 24.012 de 04 de julho de 2022.** Dispõe sobre a gestão democrática na rede municipal de ensino de Florianópolis.

GOIÂNIA. **Lei Complementar n.º 355 de 14 de outubro de 2022.** Altera a Lei Complementar n.º 091, de 26 de junho de 2000.

ORMOND, Derry; LOFFLER, Elke. A nova gerência pública. In: **Revista do Setor Público.** Ano 50, n.º 2, Abri-Jun. 1999.



PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. São Paulo, Cortez/ Autores Associados, 1986.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. **O público e o privado na educação: projetos em disputa?** Brasília-DF: Retratos da Escola, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul./dez. 2015.


RIO DE JANEIRO. **Resolução n.º 281 de 14 de setembro de 2021**. Institui o programa de certificação e dispõe sobre a seleção de gestores das Unidades escolares da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro-SME.

SIMIELLI, Lara. **Revisão Sistemática da Literatura Brasileira sobre Diretores Escolar**. Cadernos de pesquisa, São Paulo, v. 52, 2022.

SOUZA, Celina Maria de. **Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional**. Rio de Janeiro: Cad. **Saúde Pública**, vol. 35, supl. 2, 2019.

TERESINA. **Decreto n.º 22.451 de 09 de maio de 2022**. Regulamenta as eleições 2022 para Diretores, Vice-Diretores ou Diretores-Adjuntos das Unidades de Ensino da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina, nos termos da Lei Municipal n.º 4.274, de 17 de maio de 2012, com dispositivos alterados pela Lei Municipal n.º 5.301, de 30 de outubro de 2018, que dispõe sobre a eleição e dá outras providências.





CAPÍTULO 9

COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB NA MODALIDADE VAAR: ESTUDO DE CASO

Adriana Rodrigues dos Santos Brito

Dalva Valente Guimarães Gutierrez

Débora Alves Feitosa

Luan Thauã Costa Vasconcelos

Lucia Medeiros de Andrade

Maria Luiza Rodrigues Flores

Marilda de Oliveira Costa

Melina Mörschbacher

Micaela da Rosa Passerino Gluz

Nalú Farenzena

Nara Rosane Centeno Caldeira

Rosa Maria Mosna



1 INTRODUÇÃO

A política de fundos é utilizada no financiamento da educação no Brasil desde 1996, a partir da criação de fundos redistributivos de caráter contábil, em níveis estadual e distrital com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional (EC) n.º 14/1996 e regulamentado pela Lei n.º 9.424/1996. Com foco exclusivo no Ensino Fundamental,

o Fundef vigorou até 2006, excluindo as demais etapas da Educação Básica. Posteriormente, a EC n.º 53/2006 deu origem ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei n.º 11.494/2007 e pelo Decreto n.º 6.253/2007, com o objetivo de substituir o Fundef, ampliando seu alcance para incluir a Educação Infantil e o Ensino Médio, com vigência até 2020. Em 2020, a EC n.º 108 criou o Fundeb Permanente, regulamentado pelas Leis n.º 14.113/2020, n.º 14.276/2021, n.º 14.230/2021 e n.º 14.325/2022, instituindo-o como política de Estado a partir de sua constitucionalização.

A política de fundos é baseada na lógica de subvinculação dos recursos financeiros destinados à manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE). Os entes federados devem vincular parte de suas receitas tributárias à MDE, com percentual de 25% para os Estados e Municípios e 18% para a União. Dessa parcela vinculada, uma parte é subvinculada aos fundos estaduais e distrital, que redistribuem os recursos entre o governo estadual e os municípios, conforme o número de matrículas ponderadas em cada rede de ensino. À União, cabia complementar os recursos desses Fundos para assegurar, em todas as unidades da Federação, o valor mínimo nacional por aluno, através da Complementação da União (COUN) aos fundos.

No processo de construção do Fundeb Permanente pela EC n.º 108/2020, a COUN passou por alterações significativas. O percentual mínimo de complementação da União foi elevado para 23%, e o mecanismo foi expandido



para três modalidades: VAAT (Valor Anual Total por Aluno), VAAF (Valor Anual por Aluno) e VAAR, com percentuais diferenciados. Conforme disposto no artigo 5º da Lei n.º 14.113/2020, a complementação da União deverá ser de, no mínimo, 23% do total de recursos estabelecidos no artigo 3º desta lei, distribuída nas seguintes modalidades:

Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades:

I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do caput do art. 6º desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema



nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei. (Brasil, 2020, grifo nosso)

A modalidade VAAF corresponde à COUN adotada na primeira versão do Fundeb, antes de sua reformulação em 2020. Ela foi mantida em sua forma original, com um percentual fixo de 10%, para evitar impactos negativos aos entes federados no curto prazo.

A modalidade VAAT é uma postacriada para resolver uma das principais limitações do primeiro Fundeb: a exclusão dos municípios com menor arrecadação local, situados em estados com maior arrecadação financeira e que não recebem a COUN. Esta nova forma de complementação, abrange, no mínimo, 10,5% do total da COUN e é redistribuída diretamente às redes públicas de ensino municipal, estadual ou distrital. Ao contrário da modalidade VAAF, que redistribui os recursos por meio dos fundos estaduais e distrital, a VAAT destina recursos diretamente às redes que necessitam de assistência financeira e técnica da União. Essa modalidade busca reduzir desigualdades, atingindo diretamente os entes federados que necessitam de apoio, independentemente de estarem localizados em estados com maior ou menor capacidade financeira.

A modalidade VAAR corresponde a 2,5% do valor da contribuição dos entes subnacionais ao Fundeb, repassados em forma de Complementação da União. Para o recebimento desse tipo de complementação, os entes subnacionais devem cumprir cinco condicionalidades estabelecidas pela



Lei n.º 14.113/2020, detalhadas no Art. 14. De acordo com a legislação, “[a] complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei” (Brasil, 2020). De acordo com Farenzena; Gutierrez (2024) a complementação VAAR “[...] traz com força princípios e parâmetros da Nova Gestão Pública (NGP), presente nas políticas educacionais brasileiras [...]” (2024, p. 16) visto que essa modalidade de complementação, segundo as autoras, apresenta uma “disputa de referenciais de gestão e de desempenho das redes de ensino públicas” (p. 16). Se por um lado apresenta elementos da gestão por resultados que procuram, “adaptar técnicas da administração privada para a administração pública” (Gray; Jenkins, 1995 *apud* Segatto; Abrucio, 2017, p. 88) com ênfase na *accountability* ou responsabilização, por outro também traz condicionalidades que se alinham à diminuição das desigualdades e à equidade, a exemplo da condicionalidade III. Em suas considerações a respeito da COUN-VAAR, Farenzena e Gutierrez (2024) a consideram como um “bônus de merecimento” a ser acessado por meio de critérios e indicadores.

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados parciais do grupo de estudo sobre a COUN-VAAR dentro do projeto de pesquisa intitulado “Políticas e alocação de recursos públicos por resultados educacionais”. A problemática central investigada pelo grupo é dimensionar o alcance e os desafios da modalidade COUN-VAAR, considerando tanto o seu formato de funcionamento quanto



seus principais impactos nas redes públicas de ensino. Os resultados preliminares da pesquisa oferecem subsídios para reflexões mais amplas a respeito da eficácia das políticas de financiamento da educação no Brasil.

2 VAAR: FUNCIONAMENTO, CONDICIONALIDADES E INDICADORES¹³

A Lei n.º 14.113/2020 estabelece a regulamentação do Fundeb Permanente, bem como da COUN-VAAR, que se refere às diretrizes para a distribuição de recursos às redes públicas que atendam às condicionalidades estabelecidas e apresentem melhorias nos indicadores educacionais. O processo de verificação da COUN-VAAR para o recebimento dos recursos ocorre em duas etapas: a primeira consiste na verificação do cumprimento das condicionalidades, enquanto a segunda etapa envolve a análise do progresso nos indicadores.

As condicionalidades consistem em critérios obrigatórios que as redes de ensino devem cumprir para se habilitarem a receber a COUN-VAAR, configurando a primeira etapa do processo, que é de caráter eliminatório. O cumprimento dessas condicionalidades torna o ente apto a avançar para a segunda etapa, porém, não garante automaticamente a sua elegibilidade para o recebimento dos recursos da COUN-VAAR. A seguir, apresenta-se o quadro que detalha as condicionalidades.



Quadro 1 - Condicionalidades COUN-VAAR

<p>I. provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;</p>
<p>II. participação de pelo menos 80% dos estudantes nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica (Sinaeb);</p>
<p>III. redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica (Sinaeb), respeitadas as especificidades da educação escolar indígena;</p>
<p>IV. regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, (distribuição de parte da cota municipal do ICMS por critérios da educação);</p>
<p>V. referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC).</p>

Fonte: Gluz; Mosna; Farenzena, 2024.

A etapa subsequente envolve a análise da evolução dos indicadores relacionados ao atendimento e à melhoria da aprendizagem, com foco na redução das desigualdades. No Quadro 2, apresenta-se uma síntese da metodologia utilizada para o cálculo dos referidos indicadores.

Quadro 2 - Metodologia de cálculo dos indicadores de atendimento e melhoria de aprendizagem (COUN-VAAR)



<p>I. o nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica (Sinaeb), ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem;</p>
<p>II. as taxas de aprovação no ensino fundamental e médio em cada rede;</p>
<p>III. as taxas de atendimento escolar das crianças e jovens na educação básica presencial (captar evasão no ensino fundamental e médio).</p>

Fonte: Gluz; Mosna; Farenzena, 2024.

A metodologia apresentada define os conceitos de “atendimento” e “melhoria da aprendizagem”, com ênfase no progresso dos entes, ou seja, na evolução observada nos últimos anos nos exames nacionais em relação a esses dois aspectos. O conceito de “atendimento” considera tanto os alunos matriculados quanto aqueles que evadiram da escola, visando garantir que a taxa de matrícula seja superior à taxa de evasão escolar. Por sua vez, a “melhoria da aprendizagem” avalia o nível de desempenho e o progresso nos exames nacionais, ponderados pela taxa de participação e por uma medida de equidade na aprendizagem. A seguir, apresenta-se uma síntese do entendimento sobre essa medida de equidade (Quadro 3).



Quadro 3 - Medida de Equidade de Aprendizagem (COUN-VAAR)

Deve considerar a proporção de estudantes cujo resultado de aprendizagem esteja em níveis abaixo do nível adequado, com maior peso para:
a) os estudantes com resultados mais distantes desse nível;
b) as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública.

Fonte: Gluz; Mosna; Farenzena, 2024.

Em 2023, a regulamentação dos indicadores e sua apuração foram estabelecidas por meio da Portaria n.º 975/2022, do Ministério da Educação, com base em estudos realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (INEP, 2022). Nos anos subsequentes, a Comissão Interinstitucional de Formulação (CIF) será responsável pela regulamentação, igualmente fundamentada em estudos do Inep. Os níveis de aprendizagem são definidos pelo Inep com base nos resultados dos estudantes nos exames nacionais. Para a verificação da “melhoria de aprendizagem”, será realizada uma comparação entre a variação dos resultados de determinados anos dos exames nacionais, considerando também a divisão racial entre brancos e não-brancos, bem como a divisão socioeconômica entre níveis elevados e baixos. Quanto menor for a diferença entre brancos e não-brancos e entre os níveis socioeconômicos elevado e baixo, maior será a evolução do ente na “melhoria de aprendizagem”. Nos próximos pontos,



abordaremos as especificidades de cada condicionalidade, incluindo análises e resultados preliminares da pesquisa.

2.1 Condicionalidade I

A Condicionalidade I trata do “provimento do gestor escolar com critérios técnicos de mérito e desempenho ou escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados em avaliação de mérito e desempenho”. Desta forma, como uma das condicionalidades a serem cumpridas para o recebimento deste “bônus de merecimento” representado pela COUN-VAAR, o inciso I do art. 14 da Lei n.º 14.113/2020 que regulamentou o Fundeb, movimentou todos os governos estaduais e municipais do Brasil para a criação ou adaptação de suas leis ao estabelecido sobre o provimento do cargo, ou função de gestor escolar. O termo “ou” sugere a possibilidade de escolha entre duas alternativas. Todavia, mesmo quando se adota o critério de escolha do gestor escolar a partir da participação da comunidade escolar, prática coerente com o princípio constitucional da gestão democrática vigente, o gerencialismo, modelo de gestão focado em resultados, continua presente. Isto porque ambas as alternativas trazem consigo a obrigatoriedade da avaliação de “mérito e desempenho” dos candidatos a gestores, reforçando o que Gutierrez e Farenzena (2024, p. 13) destacam como “[...] lógica mercadológica presente no modelo de gestão gerencialista baseada em resultados [...]”, que norteia essa condicionalidade.



2.2 Condicionalidade II e III

A condicionalidade II estabelece a exigência de que 80% dos estudantes de cada rede de ensino participem dos exames nacionais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), sendo que os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) são os parâmetros utilizados para essa análise. Contudo, a verificação dessa condicionalidade foi suspensa no exercício de 2023 devido a uma situação excepcional, conforme previsto pela Lei n.º 14.113/2020, que autoriza a suspensão de tais condições em situações de calamidade pública, desastres naturais ou outras circunstâncias de força maior em nível nacional, que inviabilizem a realização regular das atividades pedagógicas e aulas presenciais, conforme determinado pela Lei n.º 14.276/2021.

A condicionalidade III tem como objetivo monitorar a redução das desigualdades educacionais de natureza socioeconômica e racial, conforme mensurado pelos exames nacionais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, respeitando as particularidades da educação escolar indígena e suas especificidades. Ressalta-se que, tanto a Constituição quanto a legislação correlata do Fundeb Permanente mencionam o Sinaeb, porém, devido à ausência de regulamentação específica para este sistema, o Saeb tem sido utilizado como indicador. O acompanhamento da redução das desigualdades educacionais é, portanto, realizado com base nos parâmetros socioeconômicos e raciais estabelecidos por esses exames, a partir dos seguintes critérios:



Quadro 4 – Cálculo de redução de desigualdades educacionais em termos socioeconômicos (COUN-VAAR-2023)

Redução de desigualdades - Socioeconômicos
<p>Os estudantes de cada rede serão divididos em dois grupos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Estudantes considerados socioeconomicamente favorecidos, estão entre os 25% dos estudantes com os maiores valores do INSE (\geq percentil 75). II. Estudantes considerados socioeconomicamente desfavorecidos, seus valores do INSE estão entre os 25% dos estudantes com os níveis mais baixos (\leq percentil 25).
<p>Após o agrupamento dos estudantes, são realizadas comparações das diferenças de desempenho médio entre dois grupos em duas edições do SAEB. As redes públicas para as quais forem detectados decréscimos na diferença do desempenho médio entre os dois grupos socioeconômicos serão listadas como parcialmente cumpridoras da condicionalidade III.</p>

Fonte: Gluz, Mosna, Farenzena (2024)

Quadro 5 – Cálculo de redução de desigualdades educacionais em termos raciais (COUN-VAAR-2023)

Redução de desigualdades - Raciais
<p>Os estudantes de cada rede serão divididos em dois grupos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Estudantes declarados brancos. II. Estudantes não brancos (pardos, negros e indígenas).
<p>Após o agrupamento dos estudantes, são realizadas comparações das diferenças de desempenho médio entre os dois grupos nas duas edições do Saeb. As redes públicas para as quais são detectados decréscimos na diferença do desempenho médio entre os dois grupos raciais serão listadas como parcialmente cumpridoras da condicionalidade III.</p>

Fonte: Gluz, Mosna, Farenzena (2024)

Somente mediante a redução de ambos os indicadores é que as redes de ensino serão consideradas como cumpridoras da condicionalidade III. Redes que não



atendam a qualquer um dos critérios estabelecidos (socioeconômico ou racial) serão consideradas inabilitadas para receber recursos da COUN-VAAR.

2.3 Condicionalidade IV

A Emenda Constitucional n.º 108 trouxe algumas modificações na Constituição Federal no que diz respeito ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), como a alteração no artigo 158 da CF/88 que trata das regras para a repartição do referido imposto no âmbito dos Estados, bem como cria o Fundeb de caráter permanente, na forma da lei n.º 14.113 de 2020.

As autoras Farenzena; Gutierrez (2024) salientam que o recurso da COUN-VAAR só será repassado aos municípios que cumprirem metas de desempenho, dentre elas a condicionalidade IV, impostas por meio do novo Fundeb, “Pode-se cogitar que é um bônus, a ser acessado por meio de critérios e indicadores, um “bônus de merecimento” (Farenzena; Gutierrez, 2024, p. 12).

Desta maneira, a fim de visualizar se, e como, esta política tem influenciado os Estados na habilitação para o acesso a este recurso, a partir do cumprimento da meta referente à criação de legislações referentes às novas exigências para o repasse do ICMS em regime de colaboração entre Estados e Municípios foi realizado o levantamento destes documentos apresentados no quadro a seguir:



Quadro 6 - Legislações dos Estados brasileiros sobre o repasse do ICMS a partir do critério educacional.

ESTADO	LEGISLAÇÃO	EDUCAÇÃO (%)	ANO
Acre	DECRETO N.º 6.464, DE 4 DE AGOSTO DE 2020; LEI N.º 3.976, DE 15 DE SETEMBRO DE 2022.	19	2020
Alagoas	LEI N.º 8.744, DE 25 DE AGOSTO DE 2022; DECRETO N.º 85.568, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2022; INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 10/2022.	15	2022
Amapá	LEI COMPLEMENTAR N.º 120, DE 2019; DECRETO N.º 1602 DE 29 DE ABRIL DE 2020; LEI COMPLEMENTAR N.º 0129, DE 03 DE ABRIL DE 2021.	18	2019
Amazonas	LEI N.º 6.035, DE 18 DE AGOSTO DE 2022.	10	2022
Bahia	LEI COMPLEMENTAR N.º 53, DE 31 DE AGOSTO DE 2022; DECRETO N.º 22.048 DE 17 DE MAIO DE 2023.	18	2022
Ceará	LEI N.º 17.320, 23 de outubro de 2020; DECRETO N.º 35.087, de 30 de dezembro de 2022.	18	2020
Espírito Santo	LEI N.º 11.378, DE 31 DE AGOSTO DE 2021; LEI N.º 11.227, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2020; LEI N.º 11.694 de 2022.	12,5	2021
Goiás	EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 70, DE 7 DE DEZEMBRO DE 2021; LEI COMPLEMENTAR N.º 177, DE 24 DE AGOSTO DE 2022; DECRETO N.º 10.189, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2022.	10	2021
Maranhão	LEI N.º 11.815, DE 26 DE AGOSTO DE 2022; DECRETO N.º 38.121, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2023. DOE n.º 36, de 23.02.23.	20	2022
Mato Grosso	LEI COMPLEMENTAR N.º 746, DE 25 DE AGOSTO DE 2022; DECRETO N.º 1.514, DE 04 DE NOVEMBRO DE 2022.	12	2022
Mato Grosso do Sul	LEI N.º 5.941, DE 24 DE AGOSTO DE 2022; LEI N.º 5.997, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2022; DECRETO N.º 16.225, DE 7 DE JULHO DE 2023.	10	2022



ESTADO	LEGISLAÇÃO	EDUCAÇÃO (%)	ANO
Minas Gerais	LEI N.º 24.431, DE 14 DE SETEMBRO DE 2023.	10	2023
Pará	LEI N.º 9.674, DE 24 DE AGOSTO DE 2022; DECRETO N.º 3.354, DE 25 DE SETEMBRO DE 2023.	10	2022
Paraíba	LEI N.º 12.373, DE 09 DE AGOSTO DE 2022; DECRETO N.º 43.319 DE 26 DE DEZEMBRO DE 2022.	10	2022
Paraná	LEI COMPLEMENTAR 249 - 23 DE AGOSTO DE 2022; Lei 21.359 - 5 de Janeiro de 2023.	10	2022
Pernambuco	LEI N.º 16.616, DE 15 DE JULHO DE 2019; DECRETO N.º 47.729, DE 15 DE JULHO DE 2019; LEI N.º 17.918, DE 25 DE AGOSTO DE 2022.	18	2019
Piauí	LEI N.º 7.429, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2020; DECRETO N.º 20.429, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2021.	10	2020
Rio de Janeiro	PROJETO DE LEI N.º 6.358, DE 2022.	-	2022
Rio Grande do Norte	LEI N.º 11.253, DE 23 AGOSTO DE 2022.	10	2022
Rio Grande do Sul	LEI N.º 15.766, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2021; DECRETO N.º 56.679, DE 5 DE OUTUBRO DE 2022; DECRETO N.º 56.723/2022.	17	2021
Rondônia	LEI COMPLEMENTAR N.º 1.166, DE 01 DE JULHO DE 2022; DECRETO N.º 27.376, DE 29 DE JULHO DE 2022.	14	2022
Roraima	LEI COMPLEMENTAR N.º 311, DE 14 DE MARÇO DE 2022.	10	2022
Santa Catarina	LEI N.º 18.489, DE 22 DE AGOSTO DE 2022; DECRETO N.º 2.157, DE 13 DE SETEMBRO DE 2022.	15	2022
São Paulo	LEI N.º 17.575, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2022.	13	2022
Sergipe	DECRETO N.º 40.540 DE 05 DE MARÇO DE 2020; LEI N.º 8.797, DE 2022; LEI N.º 9.090, DE 2022.	10	2020
Tocantins	MEDIDA PROVISÓRIA N.º 23, DE 13 DE SETEMBRO DE 2022; DECRETO N.º 6.554/2022.	10	2022



A Condicionalidade IV apresentou parâmetros específicos que deveriam estar contidos na legislação de cada ente, com a finalidade de atender ao objetivo final da política. A referida determinação legal precisaria abarcar, entre outras questões, algumas enfatizadas, como: um escalonamento para a distribuição dos recursos; previsão de melhoria da aprendizagem, equidade na aprendizagem e nível socioeconômico; publicação dos valores aplicados; definição de indicadores do cálculo de distribuição, entre outros.

Um dos pontos que gera atenção é que, em muitas das definições relacionadas ao escalonamento proposto, não ficam claras as origens e/ou finalidades contidas nas decisões tomadas. Na elaboração dos indicadores, outros fatores também são definidores, como a melhoria na aprendizagem, a equidade na aprendizagem e o nível socioeconômico do educando. Ainda podem ser identificadas muitas lacunas quanto à abrangência desses aspectos nos regimentos legais já promulgados.

2.4 Condicionalidade V

A Condicionalidade V trata sobre os referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino. A BNCC foi aprovada no Brasil em dois momentos diferentes, mas ambas após o Golpe que levou ao *impeachment* da Presidenta eleita Dilma Rousseff, em 2016, e durante a vigência do Governo de Michel Temer. A Resolução que



instituiu a BNCC da educação infantil e do ensino fundamental data de 2017, enquanto o documento normatizador para o ensino médio foi aprovado em 2018, após a Reforma do Ensino Médio determinada pelo então Presidente através da Medida Provisória 716/2016, que deu corpo à Lei n.º 13.415/2017. De acordo com sua apresentação oficial, trata-se de um documento de caráter normativo, aplicável à educação escolar, conforme a define o § 1º do Artigo 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, LDB, Lei n.º 9.394/1996, Art. 1º):

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE). (Brasil, MEC, BNCC, 2018).



Quadro 7 - Documentos do Conselho Nacional de Educação sobre a BNCC

Etapa da EB	Resolução e Parecer do Conselho Nacional de Educação
Educação Infantil	Resolução CNE/CP n.º 2, de 22 de dezembro de 2017 - Instituiu e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular para a educação infantil e o ensino fundamental, fundamentada no Parecer CNE/CP n.º 15/2017.
Ensino Fundamental	
Ensino Médio	Resolução CNE/CP n.º 4, de 17 de dezembro de 2018 - Instituiu a Base Nacional Comum Curricular na Etapa do Ensino Médio (BNCC-EM), como etapa final da Educação Básica, fundamentada no Parecer CNE/CP n.º 15/2018.

A estas normas, corresponde um documento nacional de caráter indutor intitulado “Base Nacional Comum Curricular – educação é a base” (Brasil, MEC, 2018), com um total de 600 páginas, onde são apresentados: competências gerais para a educação básica; os marcos legais que embasam a BNCC, seus fundamentos pedagógicos e o pacto interfederativo necessário à implementação da Base. Ainda hoje, a BNCC é alvo de inúmeros questionamentos sobre sua legitimidade, dado o contexto político e os trâmites de sua aprovação, assim como sobre a adequação da existência de um documento nacional com tal teor prescritivo, detalhamento técnico e extensão (Lopes, Santos e Garcia, 2023; Anpae, 2020)

Dentre os principais aspectos questionados em relação à existência do mesmo, destaca-se que os objetivos apresentadas na BNCC se configuram desde uma abordagem marcadamente técnica e conteudista, a partir da apresentação de um extenso rol de objetivos de aprendizagem e desenvolvimento organizados em códigos alfanuméricos que sustentam a proposição de processos de avaliação padronizados e em larga escala, estimulando a criação de sistemas apostilados, instrumentos didáticos que contribuem para a redução da autonomia docente e cerceiam práticas de gestão democrática na definição curricular em cada contexto educacional.

É inegável que existe um “[...] caráter transnacional das políticas de currículo e avaliação, centralizadas ou não nos resultados, [...] e como estas se relacionam “[...] com as produções curriculares nos contextos de atuação,



performando o trabalho docente e precarizando os espaços formativos desses profissionais [...]” (Lopes, Santos e Garcia, 2023, p. 1).

Apesar de constar na apresentação do documento oficial (MEC, 2018) que o mesmo se encontra orientado nas atuais Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, conforme os “[...] princípios éticos, políticos e estéticos que visam à formação humana integral e à construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva, [...]” (Brasil, MEC, BNCC, 2018), os estudos sobre os processos de implementação do documento sinalizam em outra direção.

Desde a edição de 2019, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) está passando por um período de transição, de forma a adequar suas matrizes de referência e instrumentos de coleta de dados à BNCC. A previsão é que a transição esteja completa em 2025, com a implementação das matrizes do Ensino Médio.

Desta forma, cabe ressaltar que a condicionalidade V do VAAR vem a se constituir em mais um elemento jurídico que induz e exige a adequação dos currículos locais ao documento nacional, fato que justifica a realização de pesquisas sobre o tema da obrigatoriedade da aderência dos entes à BNCC.

Nossos estudos sobre a condicionalidade V do VAAR indicam a necessidade de aprofundamento sobre as relações existentes entre a implementação da BNCC, a avaliação de resultados e a vinculação de recursos financeiros



ao desempenho de estudantes, conhecidas como políticas de bonificação (Casemiro e Sousa, 2012).

3 CONCLUSÃO

A COUN-VAAR apresenta tendências gerencialistas de gestão do setor público, devido a centralidade do uso de resultados de exames de larga escala (nas condicionalidades III e IV e nos indicadores), bem como uma condicionalidade que acentua o mérito e desempenho na escolha de gestores escolares, invés de processos de escolha das comunidades escolares (condicionalidade I), assim como a condicionalidade V que valoriza a BNCC que vem sendo criticada por entidades e associações sindicais e científicas. Fica a dúvida: será possível verificar se a COUN-VAAR reduz as desigualdades socioeconômicas e raciais por meio de avaliações padronizadas, realizadas em estudantes que apresentam enormes desigualdades e estudam em escolas que também apresentam condições estruturais e materiais desiguais?

Por fim, esperamos que a COUN-VAAR se constitua como um instrumento que contribua para a redução das desigualdades educacionais, especialmente em termos raciais e socioeconômicos. “Há, decerto, o risco de tornar-se apenas um instrumento de medição de resultados e competição entre as redes.” (Gluz, Mosna, Farenzena, 2024, p. 16).



REFERÊNCIAS

ANPAE. Encontro Regional Anpae/RS: “BNCC da Educação Básica: o desafio de sua implementação”. Live realizada em 4 nov. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OhdIUonjcNE>. Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer o novo Fundeb permanente. Diário Oficial da União, Brasília, 2020.

BRASIL. Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Diário Oficial da União, Brasília, 2020.

BRASIL. Lei n.º 14.276, de 27 de dezembro de 2021. Altera a Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para aprimorar a regulamentação do Fundeb. Diário Oficial da União, Brasília, 2021.

BRASIL. Decreto n.º 10.656, de 22 de março de 2021. Regulamenta dispositivos da Lei n.º 14.113/2020, que trata do Fundeb permanente. Diário Oficial da União, Brasília, 2021.

BRASIL. Resolução CNE/CP n.º 2, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental.

BRASIL. Resolução CNE/CP n.º 4, de 17 de dezembro de 2018. Institui a Base Nacional Comum Curricular para o Ensino Médio.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Mista da MP 746/2016. Parecer 95/2016 do Senador Pedro Chaves sobre o Projeto de Conversão da MP 746 em Lei Brasília, nov. 2016a.



BRASIL. Lei Federal n.º 13.415/2017. Diário Oficial da União, 17.2.2017a, Seção 1, p.1.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aoep633>. Acesso em: 29 nov. 2024.

GLUZ, M. P.; MOSNA, R. M.; FARENZENA, N. Valor Aluno Ano Redução de Desigualdades – VAAR (!). **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S. l.], v. 14, 2024. DOI: 10.22491/2236-5907137044. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/137044>. Acesso em: 3 dez. 2024.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; FARENZENA, Nalú. O Novo Fundeb e a Sistemática de Redistribuição dos Recursos. **Revista de Financiamento da Educação – FINEDUCA**. v. 14, n.º 17, p. 1-19, 2024.

LOPES, Alice C.; SANTOS, Geniana dos; GARCIA, Maria M. A. Dossiê Políticas de Organização Curricular e de Avaliação da Educação Básica. **Currículo sem Fronteiras**, v. 23, e1131, 2023. Disponível em: <https://www.curriculosemfronteiras.org/vol23articles/1131.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2024.





SOBRE OS AUTORES E AUTORAS

CAPÍTULO 1 - Planejamento Nacional da Educação e Políticas Públicas

Líbia Maria Serpa Aquino

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora aposentada da Rede Pública Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul.

E-mail: libiaquino@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9378346976013196>

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-1658-384X>



Nalú Farenzena

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora titular da Faculdade de Educação da UFRGS. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS.

E-mail: nalu.farenzena@ufrgs.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2007735139217872>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3048-3272>

CAPÍTULO 2 - As políticas de avaliação e suas implicações para o direito à educação

Givanildo da Silva

Doutor em Educação. Professor do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas. Membro do grupo de Pesquisa Gestão e Avaliação Educacional (GAE).

E-mail: givanildo.silva@cedu.ufal.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3702199251733170>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5490-6690>

Alessandra de Moura Mendonça

Gestora da rede estadual de educação de Alagoas. Mestranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas. Membro do grupo de Pesquisa Gestão e Avaliação Educacional (GAE).

E-mail: alessandra.mendonca@cedu.ufal.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4507149450318962>

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2148-1398>

Vinícius André da Silva Santos

Pedagogo. Mestrando em Educação Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas. Membro do grupo de Pesquisa Gestão e Avaliação Educacional (GAE).

E-mail: viniciusandre32@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5809468260811565>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1863-4047>



CAPÍTULO 3 - As avaliações externas e os mecanismos de bonificação por resultados educacionais no Estado de Alagoas

Karla de Oliveira Santos

Doutora em Educação (PPGE/UFAL). Professora Titular da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL) – Campus IV. Coordenadora Adjunta UAB/UNEAL.

Email: karla.oliveira@uneal.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7995265157981192>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4954-8184>

Cristina Maria da Silva Torquato

Estudante do Curso de Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL) – Campus II. Bolsista Pibic FAPEAL (2022-2023).

E-mail: cristinatorquato@alunos.uneal.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8588096007362417>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2363-1457>

Vitória Gomes Silva

Estudante do Curso de Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Estadual de Alagoas. (UNEAL) – Campus II. Bolsista Pibic FAPEAL (2022-2023). Professora do Município de Santana do Ipanema, Alagoas.

E-mail: vitoria.silva10@alunos.uneal.edu.br

Lattes: <http://lates.cnpq.br/0247578487058153>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4063-3756>



Erica Dias Lima

Estudante do Curso de Licenciatura pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL) – Campus II. Bolsista Voluntária PIBIC (2022-2023). Professora do Município de Maravilha, Alagoas.

E-mail: ericalima@alunos.uneal.edu.br

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7207043752458637>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6125-4010>

CAPÍTULO 4 - O IQEAL como instrumento de repartição de ICMS entre os municípios alagoanos

Wellyngton Chaves Monteiro da Silva

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor Titular da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), do quadro permanente do Programa de Mestrado Profissional em Educação Inclusiva (PROFEI) em Rede Nacional. Líder do Grupo de Pesquisa em Gestão, Avaliação e Políticas Públicas (GAPP) da UNEAL.

E-mail: wellyngton.silva@uneal.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0083643052888832>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8267-5850>

Eduardo Henrique Dantas Lira

Estudante de Licenciatura em Física pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Bolsista de Iniciação Científica da FAPEAL/UNEAL.

E-mail: eduardo.lira@alunos.uneal.edu.br



Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2316400325221890>

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-4665-102X>

João André Goes Ferreira Barbosa

Estudante de Licenciatura em Física pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Bolsista de Iniciação Científica da FAPEAL/UNEAL.

E-mail: joao.barbosa.2021@alunos.uneal.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3820997249310724>

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-3321-2215>

CAPÍTULO 5 - Alocação de recursos por resultados educacionais: reflexões preliminares sobre o caso do Ceará



Regina Maria Duarte Scherer

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora aposentada da rede pública municipal de Porto Alegre. Pesquisadora colaboradora da UFRGS.

E-mail: reginascherer@yahoo.com.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8381009244558481>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1220-0811>

Cristiane Regina Dourado Compagnoni

Doutora em Educação pela UFRGS. Mestra em Gestão e Tecnologias aplicadas à Educação pela Universidade do Estado

da Bahia (Uneb). Professora da rede municipal de ensino de Salvador/BA. Integrante do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da UFRGS e do Núcleo de Pesquisas em Gestão Educacional e Formação de Gestores (NUGEF/UNEB).

E-mail: dourado.cris@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1865596660614108>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4258-7375>

Rodrigo Meleu das Neves

Doutor em Educação pela UFRGS. Analista de Tecnologia da Informação pela mesma instituição.

E-mail: rodrigomeleu@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0524356450285548>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8587-4481>

Nilson Fabiano Alves Félix

Doutorando em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Educação pela UFRGS. Possui graduação em Ciências Econômicas pela UFRGS e licenciado em Matemática pela Universidade Paulista. Pesquisador na área de políticas públicas da Educação Básica, políticas de financiamento da Educação e análise de dados educacionais.

E-mail: nilson.f.a.felix@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8716111551927637>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2745-1218>



CAPÍTULO 6 - O ICMS Educação no Rio Grande do Sul: estudo da formulação e da implementação da política

Diego Dartagnan da Silva Tormes

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor da Rede Municipal de Ensino de Farroupilha.

E-mail: diegotormes2@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8589426410129281>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1900-7731>

Giselda Siqueira da Silva Schneider

Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

E-mail: giseldasiqueira@hotmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3719897155583715>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1337-4426>

Pedro da Silva Silveira

Mestrando em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

E-mail: pedro.efi.ufrgs@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9526193058715364>

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-1806-9870>



Diego Lutz

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Consultor Educacional em Políticas Educacionais.

E-mail: diego.lutz@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6739087843367603>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8540-0905>

CAPÍTULO 7 - Neoliberalismo, Nova Gestão Pública, ICMS-Educacional e lógicas privadas na definição de indicadores educacionais

Marilda de Oliveira Costa

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora Adjunta da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT).

E-mail: marilda.costa@unemat.br

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0551479581924651>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6859-0041>

Adriana Rodrigues dos Santos Brito

Mestre em Educação pela Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT, Cáceres, MT.

E-mail: adriana_rsbrito@hotmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7082531649735884>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8809-1001>



Giselda Siqueira da Silva Schneider

Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

E-mail: giseldasiqueira@hotmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3719897155583715>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1337-4426>

CAPÍTULO 8 - Gestão escolar no contexto do Fundeb permanente: concepções em disputa

Dalva Valente Guimarães Gutierres

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010) com Pós-doutorado em Políticas Públicas Educacionais pela UFRGS (2023). É Professora Associada da graduação e docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA). É líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Gestão Educacional (GEPPOGE).

E-mail: dalva.valente@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3309392796628506>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5157-6400>

Débora Alves Feitosa

Doutora em Educação, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora Associado IV da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Professora Permanente do Mestrado Profissional em Educação do Campo.



e-mail: deborafeitosa@ufrb.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6810832710934310>

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-4884-8396>

CAPÍTULO 9 - Complementação da União ao Fundeb na modalidade VAAR: estudo de caso

Adriana Rodrigues dos Santos Brito

Mestre em Educação pela Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT/Cáceres MT.

E-mail: adriana_rsbrito@hotmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7082531649735884>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8809-1001>



Dalva Valente Guimarães Gutierrez

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010) com Pós-doutorado em Políticas Públicas Educacionais pela UFRGS (2023). É Professora Associada da graduação e docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA). É líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Gestão Educacional (GEPPUGE).

E-mail: dalva.valente@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3309392796628506>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5157-6400>



Débora Alves Feitosa

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora Associada IV da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Professora Permanente do Mestrado Profissional em Educação do Campo.

E-mail: deborafeitosa@ufrb.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6810832710934310>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4884-8396>

Luan Thauã Costa Vasconcelos

Especialista em Ensino de Geografia. Atualmente estudante de Especialização em Financiamento da Educação em Territórios da Amazônia (UFPA).

E-mail: vasconcelos.ltc@gmail.com

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7092186627665706>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1310-7275>

Lucia Medeiros de Andrade

Doutoranda em Educação na linha de pesquisa em Políticas e Gestão de Processos Educacionais, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Educação pelo mesmo programa. Servidora técnico-administrativa em educação na UFRGS, em atuação na Escola de Desenvolvimento de Servidores (EDUFRGS).

E-mail: lucia.andrade@progesp.ufrgs.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5459867929652171>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8677-9486>



Maria Luiza Rodrigues Flores

Doutora em Educação, professora associada da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), atuando na Área de Política e Gestão da Educação e na Linha de Pesquisa Políticas e Gestão de Processos Educacionais do Programa de Pós-graduação em Educação.

E-mail: malurflores@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3064851958027125>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6577-681X>

Marilda de Oliveira Costa

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora Adjunta da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT). Líder do Grupo de Estudo e Pesquisa em Estado, Política e Gestão da Educação (GEPEPE) CNPq.

E-mail: marilda.costa@unemat.br

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0551479581924651>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6859-0041>

Melina Mörschbacher

Doutora em Ciência Política e Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora do Instituto Federal Farroupilha (IFFAR).

E-mail: melina.morschbacher@gmail.com

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/5805994345598464>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5428-5804>



Micaela da Rosa Passerino Gluz

Mestre em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Políticas Públicas e Gestão da Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutoranda em Educação na linha de pesquisa em Políticas e Gestão de Processos Educacionais, no Programa de Pós-Graduação em Educação da mesma universidade.

E-mail: micpgluz@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5728390444723677>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7365-7391>

Nalú Farenzena

Doutora em Educação. Professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

E-mail: nalu.farenzena@ufrgs.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2007735139217872>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3048-3272>

Nara Rosane Centeno Caldeira

Discente em Licenciatura em Letras e suas Literaturas, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista de Iniciação Científica (IC) no Projeto de Alocação de Recursos Públicos.

Email: narinhalcaldeira18@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8231374009792537>

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-5602-7259>



Rosa Maria Pinheiro Mosna

Doutora em Educação. Professora aposentada da Rede Estadual de Ensino do RS e da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre.

E-mail rosamosna@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8081794979542470>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2226-1917>



Inspirada nos trabalhos pioneiros de Denilda Moura, esta coletânea não somente a homenageia, como dá continuidade à tradição de pesquisas que ela ajudou a consolidar. Aqui, observamos diversos aspectos sociolinguísticos que se apresentam como um verdadeiro mosaico de investigações que ajudam a desvendar a complexidade e a riqueza da língua falada em Alagoas, unindo rigor metodológico e sensibilidade cultural. Os capítulos exploram fenômenos fonético-fonológicos, sintáticos, morfossintáticos e lexicais, revelando como fatores sociais e linguísticos influenciam o falar alagoano.

Desejamos uma ótima leitura a todos!

Alan Jardel de Oliveira

