

GASTO INTELIGENTE EM EDUCAÇÃO ESCOLAR

NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Gregory Elacqua
Luana Marotta
Matías Martínez
Carolina Mendez
Danielle Nascimento

GASTO INTELIGENTE EM EDUCAÇÃO ESCOLAR

NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Gregory Elacqua

Luana Marotta

Matías Martínez

Carolina Mendez

Danielle Nascimento

Catálogo na fonte fornecida pela Biblioteca Felipe Herrera do Banco Interamericano de Desenvolvimento

Gasto inteligente em educação escolar na América Latina e no Caribe

/ Gregory Elacqua, Luana Marotta, Matías Martínez, Carolina Méndez, Danielle Nascimento.

p. cm.

Incluí referencias bibliográficas. 978-1-59782-585-6 (Digital)

1. Education and state-Latin America. 2. Education and state-Caribbean Area. 3. Education-Economic aspects-Latin America. 4. Education-Caribbean Area. 5. Education-Finance-Latin America. 6. Education-Finance-Caribbean Area.

I. Elacqua, Gregory M., 1972 - II. Marotta, Luana. III. Martínez, Matías. IV. Méndez, Carolina. V. Nascimento, Danielle. VI. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Educação.

VII. Série. LB2823.5 .G37 2025 pt

IDB-BK-294

Palavras-Chave: Financiamento educacional; gasto inteligente; orçamento; planejamento; distribuição de recursos; monitoramento.

Copyright © 2025 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Este trabalho está sujeito a uma licença Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Os termos e condições indicados no link URL devem ser cumpridos e o reconhecimento correspondente deve ser concedido ao BID.

Sujeito à Seção 8 da Licença, qualquer mediação relacionada a disputas decorrentes desta Licença será conduzida de acordo com as Regras de Mediação da OMPI. Qualquer disputa relacionada ao uso de obras do BID, que não possa ser resolvida amigavelmente, será submetida à arbitragem de acordo com as regras da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial (CNUDCI). O uso do nome BID para qualquer finalidade que não seja o reconhecimento e uso do logotipo do BID não é autorizado por esta licença e requer um contrato de licença separado.

Observe que o link da URL inclui termos e condições que formam parte integrante desta licença.

As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente dos autores e não refletem necessariamente as opiniões do BID, de sua Diretoria Executiva ou dos países que eles representam.



Agradecimentos

Queremos expressar nossos sinceros agradecimentos a todas as pessoas que contribuíram significativamente para a realização deste livro. Sem a sua dedicação, apoio e colaboração, este projeto não teria sido possível.

Primeiramente, agradecemos profundamente aos técnicos nacionais e locais dos Ministérios de Educação e Finanças, assim como seus pares nos municípios e departamentos regionais que participaram de nossas entrevistas e discussões. Sua experiência e compromisso com a melhora dos sistemas educacionais enriqueceram este trabalho com perspectivas chave sobre os desafios e oportunidades na gestão do gasto público em educação.

Gostaríamos também de expressar nossa gratidão e reconhecimento a Jadira Sánchez, Rafael Carrasco, Magali Ramos e Javier González pela revisão de literatura e contribuição ao desenvolvimento do Capítulo 2, sobre Distribuição; a Analía Jaimovich e Marcela Ortiz, pela revisão bibliográfica e contribuição no desenvolvimento do Capítulo 3, sobre Execução; a Alonso Román, pela revisão da literatura e contribuição no desenvolvimento do Capítulo 4, sobre Monitoramento, e a Pedro Scatimburgo, por seu excelente trabalho como assistente de pesquisa.

Também agradecemos a Víctor Herrero pelo trabalho de edição, a Alejandro Esquivel pelo design deste livro e a Mayelli Caldas e Ruth Bradley pelas versões em português e inglês, respectivamente.

Estendemos nossa gratidão a João Cossi, Juan Margitic, Ana Teresa Del Toro Mijares, Ela Díaz, Ximena Dueñas, Raquel Fernández, Cynthia Hobbs, Sefanya Pierpont, Juan Maragall, Marcelo Pérez Alfaro, María Fernanda Prada, Sabine Rieble-Aubourg, Sonia Suarez, Belén Michel Torino, Marie Tamagnan, Zoe Routhier, Maria Loreto Biehl, Tamara Vinacur, Agustín Claus, Andrea Bergamaschi e Pablo Zoido, pelo inestimável apoio na coordenação, organização e participação nas entrevistas. Também a Luis Crouch e Jaime Saavedra que contribuíram com revisão e comentários, e a Mariano Bosch, Ana Maria Ibáñez, Emiliana Vegas e Santiago Levy por seu apoio constante de supervisão da agenda de pesquisa durante suas diferentes etapas.

Por fim, agradecemos profundamente a Mercedes Mateo, David Evans e Ferdinando Regalía pelo apoio durante os estágios iniciais e no desenvolvimento da nota conceitual do livro, bem como pelo contínuo respaldo durante o desenvolvimento deste projeto.

Sobre os autores

Gregory Elacqua

Economista Principal da Divisão de Educação do BID em Washington, D.C. Possui ampla trajetória de pesquisa sobre o sistema educacional da América Latina e participação em diversas reformas de políticas educacionais na região. Sua pesquisa e trabalho técnico concentram-se em economia da educação, financiamento escolar, políticas docentes, alocação centralizada, uso de inteligência artificial para o avanço de políticas educacionais e economia política dos sistemas educacionais. É Ph.D. em Políticas Públicas pela Universidade de Princeton.

Luana Marotta

Especialista em Educação da Divisão de Educação do BID, lidera projetos na Costa Rica e na Bolívia. Sua pesquisa e trabalho técnico abordam sistemas de recrutamento docente, desenho de programas de formação e medição do impacto dos professores nos resultados de aprendizagem dos estudantes. É Ph.D. em Educação Internacional pela Universidade de Stanford.

Carolina Mendez

Especialista Sênior em Educação da Divisão de Educação do BID, gerencia projetos na Colômbia e no Chile. É especialista na avaliação de políticas públicas educacionais e na análise técnica de sistemas de financiamento da educação e estruturas de gestão institucional. É Ph.D. em Políticas Públicas pela Universidade de Chicago.

Matías Martínez

Pesquisador de pós-doutorado na Universidade Vanderbilt, investiga os impactos das políticas educacionais no desenvolvimento infantil. Utiliza métodos interdisciplinares para analisar como os ambientes escolares e as experiências sociais afetam os resultados de aprendizagem, o comportamento, a saúde mental e o desenvolvimento socioemocional das crianças. É Ph.D. em Desenvolvimento Humano e Políticas Sociais pela Universidade Northwestern.

Danielle Nascimento

Associada Sênior da Divisão de Educação do BID, especializada na pesquisa e implementação de políticas educacionais baseadas em dados. Seu trabalho técnico inclui estudos diagnósticos, desenho de projetos e sistemas de monitoramento, além da liderança de equipes analíticas para intervenções educacionais. É mestre em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), no Brasil, e integrante da Rede de Economistas Pretos e Pretas (REPP).

ÍNDICE

Prólogo	11
Resumo Executivo	12
INTRODUÇÃO	
FINANÇAS ESCOLARES NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE	18
– GASTO INTELIGENTE EM UM CONTEXTO DESAFIADOR	
As diferentes rotas do investimento escolar	26
República Dominicana: investimento sem reforma	27
Argentina: alto investimento com pouca margem de manobra	29
Costa Rica: alto investimento com enfoque ambicioso na autonomia escolar	31
Brasil: o impacto de reformas coordenadas	33
Chile: uma reforma educacional integral	35
Guiana: uma oportunidade para brilhar	39
A contribuição deste livro	41
CAPÍTULO 1	
COMO MOBILIZAR MAIS RECURSOS	42
Como é determinado o orçamento da educação: entre o ideal e a prática	47
A falta de estudos exaustivos de custos	51
A relação diferenciada entre os ministros da Educação e os de Finanças	53
Os concorrentes por recursos fiscais	54
Pressão dos sindicatos de professores	56

Outras fontes de financiamento educacional	58
Os governos subnacionais	58
As contribuições das famílias	59
A assistência de organizações internacionais	62
Como obter mais recursos	64
Estabelecer metas de gastos como percentual do PIB	64
Estabelecer impostos específicos ou royalties	66
Financiamento internacional que apoia iniciativas inovadoras	68
CAPÍTULO 2	
COMO OS RECURSOS SÃO DISTRIBUÍDOS	70
A quem os recursos são entregues?	73
Quais recursos são distribuídos?	76
Distribuição de insumos	76
Distribuição de recursos financeiros	80
Quanto deve ser distribuído e como fazer	82
Critérios técnicos e fórmulas para distribuição de insumos e recursos financeiros	84
Variáveis-chave para a construção de fórmulas de distribuição	86
Flexibilidade na utilização de recursos monetários	94
O papel dos dados na distribuição de recursos	96
CAPÍTULO 3	
COMO EXECUTAR O ORÇAMENTO EDUCACIONAL	98
A importância de executar bem	100
Modelos de execução: Centralização vs. Autonomia local	102
Execução centralizada, sem autonomia financeira local	104
Execução local com autonomia limitada	106
Execução local acompanhada de autonomia orçamentária elevada	107

Desafios na execução orçamentária	108
Excesso de burocracia	108
Ciclos orçamentários não sincronizados	110
Falta de capacidades técnicas	111
O risco de corrupção e apropriação indevida	113
Estratégias para melhorar a execução orçamentária	114
Fortalecer a capacidade de gestão financeira educacional	114
Fortalecer a transparência e o monitoramento na execução	121
CAPÍTULO 4	
COMO MONITORAR O QUE É GASTO	124
Monitoramento administrativo	126
Os recursos estão sendo usados para os propósitos pretendidos?	127
Os processos de aquisição de bens e serviços estão sendo cumpridos com normas e padrões de qualidade?	130
O monitoramento excessivo gera uma “paralisia administrativa”?	132
Monitoramento da implementação	134
Monitoramento dos resultados	138
Promover a transparência e o acesso à informação	142
A importância dos Sistemas de Informação e Gestão Educacional (SIGED)	144
RECOMENDAÇÕES	
Rumo a um gasto mais inteligente em educação escolar	150
Referências bibliográficas	160

Índice de figuras e tabelas

RESUMO EXECUTIVO

Figura 1: Marco conceitual	14
---	----

INTRODUÇÃO

Figura 1.1: Gasto público em educação em porcentagem do PIB (OCDE-ALC)	20
Figura 1.2: Marco conceitual ampliado	24
Figura 1.3: Gasto público em educação (como porcentagem do PIB)	27
Quadro: Estratégias de financiamento educativo: análise comparativa	36

CAPÍTULO 1

Figura 1.1: Reduzindo lacunas de financiamento (Razão do gasto médio por estudante de primária entre os países da OCDE e ALC)	45
Figura 1.2: As três etapas de estudos de custos	48
Figura 1.3: Três níveis de prioridades orçamentárias	50
Figura 1.4: Fontes de financiamento público	59
Figura 1.5: O peso das famílias (Gastos público e privado em educação como porcentagem do PIB)	60
Figura 1.6: Matrícula no setor privado por regiões do mundo (educação primária)	61
Figura 1.7: Tão longe, mas tão perto (Metas de gasto e gasto real)	65

CAPÍTULO 2

Figura 2.1: Distribuição dos recursos educacionais	74
Figura 2.2: Exemplo de pagamento escalonado por aluno	88
Quadro: Lei SEP no Chile – como promover a equidade socioeconômica e salvaguardar o uso dos recursos	89
Figura 2.3: Alocação monetária por aluno na educação primária: Colômbia, 2023	90
Figura 2.4: O que importa? (Variáveis comuns para determinar o financiamento na ALC)	93

CAPÍTULO 3

Figura 3.1: Fatores-chave para uma execução orçamentária eficiente	101
---	-----

CAPÍTULO 4

Figura 4.1: Nível de desenvolvimento global de SIGED por sistema educacional, país ou localidade selecionada da ALC	143
Figura 4.2: Análise entre gastos e resultados nas escolas em Pernambuco, Brasil	146
Figura 4.3: Plataforma Manage, projeto-piloto na Jamaica	148

RECOMENDAÇÕES

Tabela: Dez recomendações principais para um Gasto Inteligente	152
---	-----

Lista de siglas

ALC:	América Latina e Caribe
PIB:	Produto Interno Bruto
OCDE:	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
BID:	Banco Interamericano de Desenvolvimento
PISA:	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
USD:	Dólares dos Estados Unidos
SEP:	Lei de Subsídio Escolar Preferencial
FUNDEF:	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEB:	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
ONG:	Organizações Não Governamentais
ODS:	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU:	Organização das Nações Unidas
UNESCO:	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF:	Fundo das Nações Unidas para a Infância
PPP:	Paridade do poder de Compra
CAQi:	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CAQ:	Custo Aluno-Qualidade
ANEP:	Administração Nacional de Educação Pública
PIA:	Presupuesto Institucional de Apertura (no Peru)
PIM:	Presupuesto Institucional Modificado (no Peru)
JEC:	Jornada Escolar Completa
ETC:	Entidades Territoriales Certificadas (na Colômbia)
APAFA:	Asociaciones de Padres de Familia (no Peru)
AOD:	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
CAF:	Corporación Andina de Fomento
USAID:	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
IDH:	Imposto Direto sobre Hidrocarbonetos
IIBB:	Impuesto sobre los Ingresos Brutos (na Província de Buenos Aires, Argentina)
PPA:	Plano Plurianual
UGEL:	Unidades de Gestión Educativa Local (no Peru)
DRE:	Direcciones Regionales de Educación (no Peru)
SLEP:	Servicios Locales de Educación Pública (no Chile)
PTRF:	Programa de Transferência de Recursos Financieros (em São Paulo, Brasil)

NEE:	Necessidades Educacionais Especiais
PNLD:	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
CONALITEG:	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (no México)
FAEP:	Fondo de Apoyo a la Educación Pública (no Chile)
FECE:	Fondo de Equidad y Calidad Educativa (no Panamá)
SGP:	Sistema General de Participaciones (na Colômbia)
CdD:	Compromiso de Desempeño (no Peru)
OPF:	Organizaciones de Padres de Familia (na Guatemala)
SIGED:	Sistema de Informação e Gestão Educacional
PEFA:	Programa de Gastos Públicos e Responsabilização
SIDRE:	Sistema de Información de Recursos (em Bogotá, Colômbia)
PROGEPE:	Programa de Formação de Gestor Escolar
ATE:	Assistência Técnica Externa
PEI:	Projetos Educacionais Institucionais
PME:	Plano de Melhoria Educacional
SIAF:	Sistema Integrado de Administración Financiera (no Peru)
SIAFI:	Sistema de Administración Financiera Integrada (em Honduras)
DRE-CR:	Direcciones Regionales de Educación de Costa Rica
DSAF:	Departamento de Servicios Administrativos y Financieros (em Costa Rica)
SIE:	Superintendencia de Educación (no Chile)
SICOP:	Sistema Integrado de Compras Públicas (em Costa Rica)
CCSS:	Caja Costarricense de Seguro Social
OLPC:	Um Laptop por criança (sigla em inglês)
ISCE:	Índice Sintético de la Calidad Educativa (na Colômbia)
IDEB:	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (no Brasil)
SAEB:	Sistema de Avaliação da Educação Básica (no Brasil)
ERCE:	Estudo Comparativo e Explicativo Regional
ESSA:	Every Student Succeeds Act (nos Estados Unidos)
INEP:	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (no Brasil)
MIME:	Más Información, Mejor Educación (no Chile)
SIGERD:	Sistema de Gestión Escolar de la República Dominicana
SICPE:	Sistema de Custos de Pernambuco

Prólogo

Por muito tempo o debate sobre financiamento da educação tem se centrado em uma única pergunta: quanto devemos gastar? Os recursos continuam sendo necessários. O gasto público em educação foi, em média, de 3,9% do PIB em 2022 na América Latina e no Caribe, o nível mais baixo em mais de 20 anos. No entanto, o que precisamos é de uma nova forma de pensar, gerir e avaliar como investimos em educação.

Esta publicação propõe uma mudança de paradigma fundamental ao levantar quatro perguntas igualmente importantes: como **mobilizamos** recursos adicionais de forma sustentável? Como os **distribuímos** com critérios técnicos e equitativos? Como **executamos** o orçamento educacional da forma mais eficiente possível? Como **monitoramos** se estão efetivamente gerando impacto?

A proposta de um “gasto inteligente em educação” desenvolvida pelos autores não é uma abstração teórica. Ela está fundamentada em evidências rigorosas e melhores práticas na região e no cenário internacional, desde a implementação bem-sucedida de fórmulas de distribuição baseadas nas necessidades educacionais em campo até os riscos de uma “paralisia administrativa” quando o monitoramento se torna excessivamente burocrático. Além disso, muitas das perspectivas e sugestões oferecidas nesta publicação se baseiam em entrevistas, conversas e colaborações em campo com dezenas de tomadores de decisão - desde ministros de Educação e de Finanças, a diretores de escolas, associações de pais e outros membros do sistema educacional - em mais de 20 países da nossa região.

Uma boa estratégia perde força se não for acompanhada de uma boa execução, pois a distância entre o desenho e a implementação pode determinar o sucesso ou fracasso de qualquer reforma educacional. As melhores intenções podem se perder em processos burocráticos ineficientes, enquanto reformas aparentemente modestas podem gerar transformações profundas quando implementadas com rigor técnico.

Os sistemas educacionais da região têm diante de si uma oportunidade histórica. A pandemia de Covid-19, a insegurança pública e as restrições fiscais evidenciaram a fragilidade dos nossos sistemas de educação. É hora de aproveitar essas lições para construir sistemas de financiamento que não apenas sobrevivam às crises, mas que saiam delas mais fortes.

No BID, continuaremos sendo parceiros estratégicos dos países nessa transformação, pois entendemos que o futuro da região está sendo escrito nas salas de aula de hoje.

Ana María Ibáñez

Vice-presidente de Setores e Conhecimento
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Resumo Executivo

O que queremos dizer quando falamos de “Gasto Inteligente” na educação escolar?

O CENÁRIO ATUAL: OS FATOS

- **O gasto público total em educação vem diminuindo desde 2019.** Entre 1995 e 2010, os países da América Latina e do Caribe aumentaram o investimento fiscal em educação de 2,99% do seu Produto Interno Bruto para mais de 5%. Desde então, a região (em média) não recuperou esses níveis. Além disso, a pandemia do coronavírus reduziu ainda mais os gastos, atingindo apenas 3,89% do PIB em 2022. Isso deixa a região muito aquém das recomendações básicas da UNESCO, que estipulam um mínimo de 4% a 6%. Um investimento insuficiente não melhorará os resultados, especialmente se a gestão dos recursos não for eficiente.
- **O gasto por aluno está muito abaixo da média da OCDE.** Mesmo em países que mantiveram altos gastos em termos do PIB, como Costa Rica e Chile, o gasto por aluno chega a cerca de US\$ 5.000 por ano, apenas metade do que os países da OCDE gastam em média. Em países como Honduras, Equador, El Salvador e Guatemala, o gasto por aluno do ensino fundamental fica entre US\$ 1.200 e US\$ 1.800 por ano, o que equivale entre 10% e 15% da média da OCDE.
- **Muitos esforços financeiros não foram acompanhados por reformas para garantir o uso eficiente dos recursos.** Nos últimos anos, vários países fizeram esforços significativos para mobilizar recursos adicionais, como definir gastos anuais como uma porcentagem do PIB ou implementar impostos específicos para financiar a educação escolar. No entanto, poucos países acompanharam esse esforço com reformas abrangentes em seus sistemas de financiamento escolar, o que levou a resultados mistos. É o caso, por exemplo, da República Dominicana, Costa Rica e Argentina. Sem uma gestão eficiente, aumentos de gastos não melhorarão os resultados.
- **Os Ministérios de Educação costumam ter um poder de negociação mais fraco.** Os critérios históricos (replicar orçamentos de anos anteriores), pressão dos sindicatos de professores (cujo principal objetivo costuma ser aumento salarial ou mesmo promover contratações com base em ligações políticas) e a falta de capacidade técnica para calcular o "retorno sobre o investimento" da educação escolar enfraquecem a posição de negociação dos Ministérios da Educação perante seus pares da Fazenda, que, em última instância, decidem quanto destinar a cada setor social. E nos últimos anos, prioridades sociais como saúde e segurança pública colocaram pressão adicional sobre os cofres públicos.
- **Os sistemas de gestão financeira e de informação educacional ainda são incipientes.** Muitos países adotaram esquemas de gestão escolar descentralizada para atender melhor às necessidades do setor. No entanto, a falta de capacidades técnicas a nível local, muitas vezes, vai contra esse

Diante desse cenário, surgem três tarefas urgentes: mobilizar mais recursos, aprimorar as regras de distribuição de recursos e fortalecer as capacidades técnicas e os sistemas de gestão de todos os atores envolvidos na educação escolar.

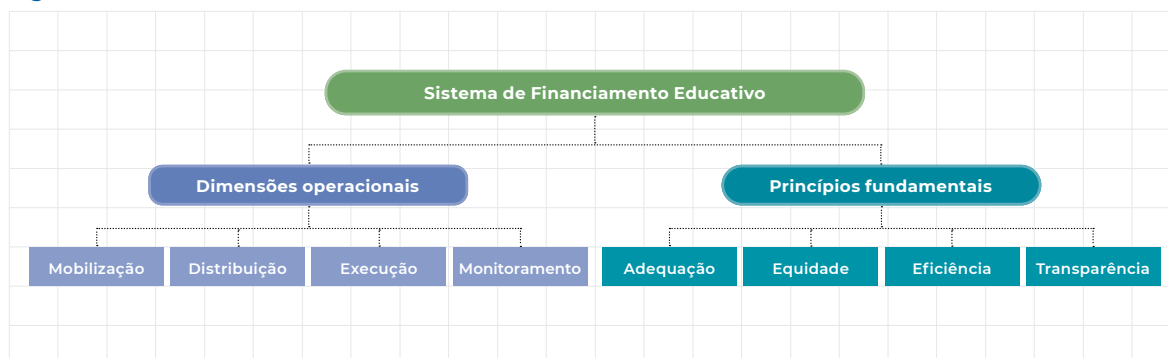
objetivo. Além disso, a falta de informações sistemáticas e digitais para todo o sistema escolar enfraquece tanto as autoridades, de cargos mais elevados, quanto as partes locais interessadas, na hora de adaptar e investir os recursos disponíveis.

- **A distribuição de recursos desde os governos até as escolas deveria basear-se em critérios objetivos, mensuráveis, claros, transparentes e consensuais no debate público.** Garantir para a sociedade que os recursos educativos sejam distribuídos com base em princípios claros, conhecidos, e acordados por todos os setores é essencial para dar legitimidade e sustentabilidade às políticas de financiamento educativo. Fórmulas de financiamento bem desenhadas são um mecanismo para alcançar os objetivos da política educativa e, além de reduzirem os custos de transação, aumentam a previsibilidade dos fundos disponíveis ao longo do ano letivo.
- **Os ciclos orçamentários estão desalinhados com os investimentos a longo prazo.** Em muitos casos, há uma desconexão entre o cronograma fiscal e a execução de serviços ou obras que atendem às necessidades educacionais a longo prazo, levando a compras apressadas no final do ano e, muitas vezes, à subexecução dos orçamentos educacionais.
- **As desigualdades territoriais continuam excessivas.** Diferenças extremas persistem na região, entre áreas urbanas e rurais, ou entre regiões ricas e pobres. Na Colômbia, por exemplo, a cobertura do ensino médio varia de 10,3% a 76,2%, dependendo da origem geográfica ou social dos alunos.
- **A burocracia excessiva pode paralisar a gestão.** Vários países têm normas complexas que geram uma “paralisação administrativa” por medo de sanções. Um caso que ilustra essa sobre regulação é o de São Paulo onde as autoridades identificaram que eram necessárias 32 características técnicas para comprar uma caneta.
- **O risco de corrupção segue sendo persistente.** Estudos de alguns países da região mostram que a corrupção ou mal uso dos fundos educacionais equivale a uma perda de oito meses de aprendizagem dos estudantes.

COMO AVANÇAR? UM MODELO DE ‘GASTO INTELIGENTE’

A quantidade gasta é crucial, mas também a forma como é gasta e como obter recursos adicionais. O sistema de financiamento escolar é governado por quatro dimensões operacionais: **mobilização** de recursos, **distribuição** de recursos, **execução** desses recursos e **monitoramento** desse processo e seus resultados. Cada uma dessas dimensões está relacionada aos quatro princípios fundamentais aos quais um sistema escolar aspira. A mobilização de recursos está relacionada à adequação (há recursos suficientes para educar a todos e de forma adequada?); a distribuição está ligada ao princípio da equidade (as escolas e seus alunos recebem os recursos necessários, dadas as suas necessidades específicas?); a execução anda de mãos dadas com a eficiência (os recursos estipulados chegam às escolas?), e o monitoramento está ligado ao princípio da transparência (os recursos foram realmente utilizados para o que foram destinados?).

Figura 1: Marco conceitual



Maneiras de *mobilizar* mais recursos

1. Estabelecer metas de gastos vinculadas a fontes de financiamento específicas

- Estabelecer metas de gastos como uma porcentagem do PIB e/ou estabelecer impostos ou royalties específicos para garantir o alcance de metas educacionais. Exemplos disso são o Imposto Direto sobre Hidrocarbonetos na Bolívia, ou o Salário Educação no Brasil.

2. Diversificar fontes por meio de financiamento inovador

- Implementar trocas de dívida por educação, títulos sociais de educação, e/ou promover parcerias público-privadas que não comprometam a equidade do sistema escolar. Um exemplo disso são os títulos de impacto social da Colômbia para educação, onde os investidores privados provêm o financiamento de iniciativas concretas e, quando os objetivos acordados são cumpridos, recebem do governo um retorno sobre esse investimento.

3. Fortalecer a capacidade fiscal dos governos subnacionais ou locais

- Descentralizar as responsabilidades fiscais e apoiar o processo de mecanismos redistributivos. Criar incentivos para que os governos locais mobilizem seus próprios recursos. O modelo FUNDEB no Brasil, que combina recursos federais, estaduais e municipais, é um exemplo desse tipo de iniciativa.

4. Desenvolver estudos rigorosos de custos

- Implementar análises técnicas que determinem as necessidades reais do sistema educacional e usar esses estudos para fortalecer a posição de negociação com os Ministérios da Fazenda. Um exemplo é a metodologia CAQ/CAQi do Brasil para determinar os custos reais por aluno.

Como melhorar a *distribuição dos recursos*

1. Implementar fórmulas técnicas baseadas em dados verificáveis

- Substituição de critérios históricos e discricionários dos gastos escolares por fórmulas desenhadas para alcançar objetivos da política educacional e que considerem variáveis-chave como matrículas, vulnerabilidade social, ruralidade e necessidades especiais. Para isso, é preciso estabelecer uma ponderação clara e transparente para cada variável. Um exemplo é a Lei SEP do Chile, que aloca 70% mais recursos às escolas para cada aluno vulnerável que elas educam.

2. Fortalecer os sistemas de informação integrados

- Desenvolver Sistemas de Informação e Gestão Educacional – ou SIGEDs – robustos, com dados educacionais digitalizados, integrados e atualizados de maneira contínua que permitam distribuições baseadas em dados confiáveis.
- Além disso, automatizar e digitalizar os processos de contratação ou alocação para reduzir a discricionariedade. O sistema de "pessoal ideal" do Equador é um exemplo de uma mudança nessa direção.

3. Equilibrar transferências monetárias com distribuição de insumos

- Projetar modelos híbridos que aproveitem economias de escala centralizadas para alguns insumos e flexibilidade local para outros; adaptar o modelo de acordo com as capacidades técnicas locais. Um exemplo é a alimentação escolar em São Paulo. Alimentos não perecíveis são comprados centralmente, enquanto produtos frescos são comprados localmente.

Maneiras de otimizar a *execução de recursos*

1. Fortalecer as capacidades técnicas em nível local

- Implementar programas de treinamento em gestão financeira para diretores e administradores; estabelecer critérios técnicos baseados em competências para selecionar os melhores gestores. Um exemplo do primeiro é o Programa de Formação de Diretores Escolares (PROGEPE), no estado de Pernambuco, Brasil. Este treinamento de 72 horas, obrigatório para diretores de escolas, inclui cursos sobre eficiência de gastos. Um bom exemplo do segundo é a Colômbia,

onde os concursos para selecionar diretores escolares incluem avaliações que medem competências acadêmicas, habilidades de gestão de recursos e conhecimento de finanças escolares.

2. Simplificar os processos administrativos sem comprometer a transparência

- Desenvolver plataformas digitais que agilizem as compras e reduzam o excesso de burocracia. O Sistema de Informação de Recursos de Bogotá (SIDRE), por exemplo, é uma plataforma digital que permite que os diretores das 406 escolas públicas da capital colombiana gerenciem com eficiência a aquisição de materiais educacionais.

3. Dependendo do contexto, implementar modelos de execução diferenciados

- Adotar maior centralização quando as capacidades locais forem limitadas e conceder autonomia progressiva com base no desempenho e na capacidade técnica demonstrada. Um exemplo é o Plano de Melhoria Educacional (PME) no Chile, que traduz diretrizes estratégicas em ações concretas para melhorar os resultados educacionais. Sua formulação e execução são requisitos para que as escolas acessem o financiamento adicional da SEP. Este requisito varia segundo os resultados da escola. Enquanto as escolas de pior resultado devem elaborar e implementar o PME, as escolas de melhores resultados não elaboram o PME e podem usar os recursos com mais autonomia.
- O "Kit Escolar DuePay", da cidade de São Paulo, ilustra como maior autonomia pode ser proporcionada. Anteriormente, a prefeitura distribuía kits escolares para as escolas, o que causava problemas logísticos e atrasos. Hoje, os pais recebem um cartão com um valor específico que podem gastar em uma rede credenciada de empresas locais. Isso eliminou um dos maiores desafios da rede, que era começar o ano letivo sem que os materiais chegassem a todas as escolas no prazo.

Como realizar um *monitoramento eficaz*

1. Desenvolver sistemas de monitoramento que integrem aspectos administrativos, de implementação e de resultados

- Criar plataformas que vinculem os gastos escolares aos principais indicadores educacionais; implementar alertas preventivos para detectar ineficiências ou irregularidades. O Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIAF), do **Peru**, é uma das plataformas de monitoramento orçamentário mais sofisticadas da região. Isso permite que os gastos públicos em educação sejam registrados e rastreados em todas as etapas.

2. Promover a transparência ativa e o acesso dos cidadãos à informação

- Publicar os dados desagregados sobre gastos escolares e resultados educacionais e facilitar o monitoramento social, por meio de portais acessíveis e compreensíveis. Um exemplo disso é o programa chileno "Mais Informação, Melhor Educação" (MIME), que fornece dados sobre infraestrutura, oportunidades educacionais, corpo docente e resultados acadêmicos de mais de 15.000 escolas no país.

3. Evitar a "paralisia administrativa" através de abordagens colaborativas

- Equilibrar controle com suporte técnico aos gestores educacionais; implementar auditorias que combinem supervisão administrativa com apoio pedagógico e criar mecanismos de feedback construtivos, em vez de meramente punitivos. Um exemplo são os **Compromissos de Desempenho no Peru**. O Ministério da Educação do país implementou um modelo que não apenas inclui monitoramento de desempenho, mas também fornece assistência técnica aos governos subnacionais para que eles possam atingir suas metas. Isso evita uma abordagem puramente punitiva e fortalece as capacidades locais.


Recuperando o ímpeto

Uma das propostas centrais deste livro é apresentar políticas públicas que garantam que cada real investido na educação escolar gere o máximo de impacto possível na aprendizagem e no desenvolvimento dos alunos. Porém, para alcançar um "gasto inteligente", é necessário criar um sistema de financiamento escolar que equilibre quatro princípios fundamentais: adequação, equidade, eficiência e transparência. E estas, por sua vez, devem estar vinculadas às quatro dimensões do sistema de financiamento escolar: mobilização, distribuição, execução e monitoramento de recursos.

No entanto, garantir que cada real investido em educação gere o máximo de benefício possível não é apenas uma questão de eficiência administrativa, mas também uma obrigação moral para com as gerações futuras. Os países da região agora têm a oportunidade de capitalizar as lições aprendidas nas últimas décadas para construir sistemas de financiamento mais eficientes, equitativos e transparentes. O sucesso nesse empreendimento determinará, em grande parte, a capacidade de formar cidadãos preparados para prosperar em um mundo cada vez mais complexo e mutável.

INTRODUÇÃO

**FINANÇAS ESCOLARES
NA AMÉRICA LATINA
E NO CARIBE: GASTO
INTELIGENTE EM UM
CONTEXTO DESAFIADOR**



A	3,45	3,05
B	1,87	2,04
C	6,40	4,72
D	8,22	5,00

21%
0,377

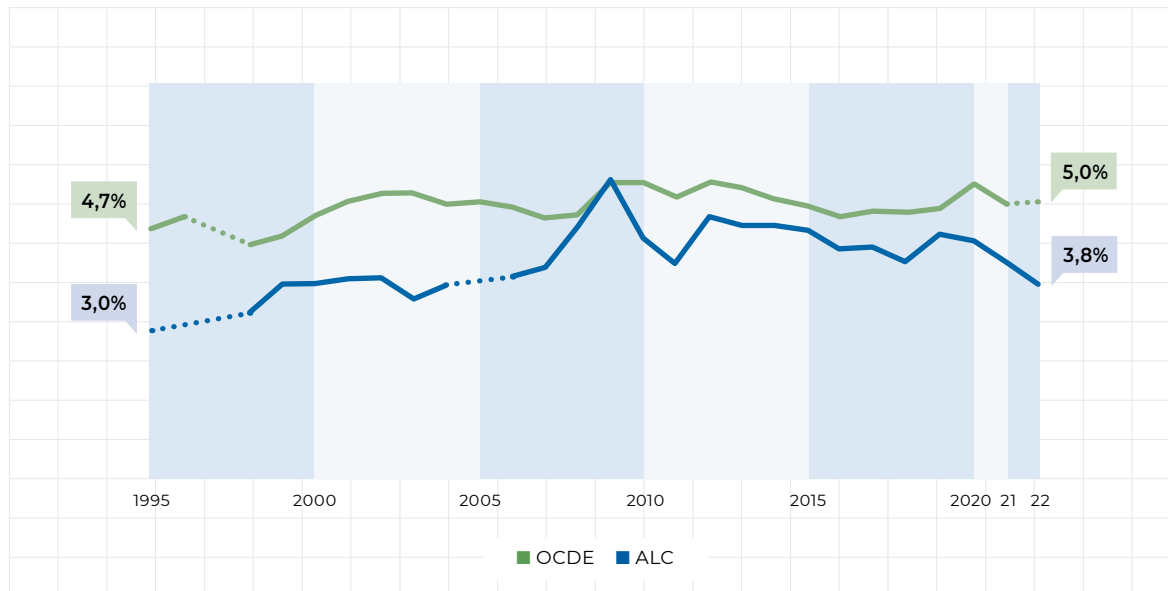
América Latina e o Caribe (ALC) assumiram um forte compromisso com a educação. Entre 1995 e 2014, a região aumentou seu investimento educacional de 3% para 5% do seu Produto Interno Bruto (PIB). Esses são níveis comparáveis aos de muitos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Este compromisso de aumentar o financiamento na área reflete uma convicção regional de que a educação é um dos principais impulsionadores do desenvolvimento e da equidade social.

Na verdade, décadas de pesquisa revelam um padrão inequívoco: a educação eficaz transforma vidas. Alunos que frequentam escolas de qualidade não apenas alcançam maior satisfação pessoal, e sucesso profissional, mas também desenvolvem melhores relacionamentos interpessoais, maior resiliência e maior capacidade de perseguir objetivos a longo prazo. Os benefícios estendem-se à saúde, à prevenção do crime, à confiança interpessoal e ao envolvimento cívico [1-5]. As análises mais recentes mostram que aumentos substanciais, e sustentados, no investimento escolar geram ganhos significativos na graduação escolar, no acesso ao ensino superior e nos resultados acadêmicos, especialmente entre grupos vulneráveis.

No entanto, a pandemia global da COVID-19 enfraqueceu esse ímpeto na região. A combinação de demandas urgentes de saúde e maiores restrições fiscais devido à crise econômica, somadas à necessidade de aumento dos gastos sociais, devido às crises de segurança pública e aos desafios das mudanças climáticas, levaram à redução do investimento educacional nestes territórios, que caiu para 3,9% do PIB em 2022 (**Figura I.1**).

Porém, esse declínio não foi simplesmente resultado de pressões fiscais inevitáveis, mas também de decisões políticas. E isso contrasta com a resposta de outros países diante das perdas de aprendizagem devido à pandemia.

Embora a crise sanitária de 2020-2022 tenha impactado os sistemas escolares em todo o mundo, vários países de renda elevada conseguiram implementar medidas extraordinárias para mitigar os

Figura I.1: Gasto público em educação como porcentagem do PIB (OCDE-ALC)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CIMA, BID.

efeitos da pandemia em seus sistemas educativos. Os **Estados Unidos**, por exemplo, aumentaram seus gastos federais em educação em 11%, por meio de fundos de emergência (ESSER), para apoiar a reabertura de escolas, a recuperação do aprendizado e a redução das lacunas de equidade. O **Canadá** criou o Fundo de Retorno Seguro às Aulas (*Safe Return to Class Fund*), com um investimento de 2 bilhões de dólares canadenses para adaptar os espaços escolares e expandir o aprendizado digital. A **Alemanha** reforçou seu Pacto Digital para Escolas com € 1,5 bilhões adicionais, enquanto a **França** e a **Coreia do Sul** também priorizaram investimentos em tutoria direcionada, plataformas digitais e subsídios para garantir acesso equitativo à internet e aos dispositivos. Essas respostas refletem não apenas uma maior capacidade fiscal, mas também uma clara prioridade política dada ao setor educacional. Em contraste, na América Latina e no Caribe, embora existissem restrições fiscais, os gastos com educação não foram priorizados em relação a outros setores.

Assim, o momento atual é crucial para o futuro da educação escolar nessa região. Em um contexto de restrições fiscais e demandas concorrentes de outros setores, os países da ALC precisam de estratégias mais eficazes para financiar seus sistemas escolares. Não se trata apenas de manter o esforço de aumentar os recursos, embora isso continue essencial. O desafio mais imediato é fortalecer mecanismos para distribuição equitativa, garantir uma implementação eficiente e estabelecer sistemas de monitoramento robustos para garantir que cada dólar investido gere o máximo impacto possível na aprendizagem e no desenvolvimento dos alunos, reduzindo assim lacunas educacionais existentes na região.

Diante do cenário atual, este livro propõe uma tese central: se é fundamental manter e aumentar o investimento na educação escolar, um desafio igualmente importante é gastar “de forma mais

inteligente”. As evidências internacionais disponíveis são claras: o impacto dos gastos com educação depende, em grande parte, de ‘como’ e ‘onde’ esses recursos são investidos.

Existem estratégias altamente custo-efetivas que podem gerar melhorias substanciais, mesmo sem grandes aumentos no orçamento. Por exemplo, a implementação de modelos pedagógicos estruturados demonstrou impactos significativos na aprendizagem dos alunos. Isso inclui selecionar professores com base em competências em vez de laços políticos, ou designar os professores mais eficazes para escolas com baixo desempenho acadêmico. Entretanto, a identificação e avaliação comparativa dessas estratégias pedagógicas não é o foco deste livro. Aqui, nos concentramos em analisar as dimensões operacionais do financiamento – mobilização, distribuição, execução e monitoramento – e como elas podem permitir ou dificultar o uso eficiente dos recursos educacionais, independentemente do tipo de estratégia pedagógica adotada por cada país.

Este livro também reúne o conhecimento e as experiências dos projetos que a Divisão de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tem atualmente em seu portfólio, incluindo empréstimos, investimentos e cooperação técnica que mobilizam mais de 2 bilhões de dólares americanos (USD) para o setor educacional na ALC e que abrangem 25 países [6].

A experiência recente de cinco países da região – **República Dominicana, Argentina, Costa Rica, Brasil e Chile** – ilustra esse desafio, bem como as oportunidades que surgem ou são perdidas. Cada caso oferece, de forma introdutória, lições distintas sobre a complexa relação entre o investimento educacional e os resultados de aprendizagem. Esses países representam sistemas escolares diversos, tanto geograficamente quanto no tipo de reformas estruturais que implementaram em seus sistemas de financiamento escolar. Para efeitos desta introdução, eles foram selecionados usando dois critérios: primeiro, são países que aumentaram rapidamente seu investimento em educação nos últimos anos, como República Dominicana, Brasil e Chile, e/ou, segundo, são países que atualmente têm níveis de gastos com educação por aluno, em porcentagem do PIB, significativamente maiores do que a média da ALC, como Argentina e Costa Rica.

Os casos do **Peru**, que obteve progressos significativos em resultados com enfoque na eficiência de gastos, da **Colômbia**, que descentralizou progressivamente a gestão dos fundos escolares, e do México, onde persiste uma estrutura de financiamento altamente centralizada, também são abordados ao longo deste livro para ilustrar experiências e dinâmicas relevantes no mundo das finanças escolares.

Em 2013, a **República Dominicana** deu um passo ousado, ao garantir um gasto mínimo em educação equivalente a 4% do seu PIB. Os efeitos foram imediatos. "Os salários dos professores deram um salto enorme naquele primeiro ano, e continuaram a subir em termos reais por mais cinco anos", conforme afirmação de um alto funcionário do Ministério da Educação desse país, em março de 2024, em conversa com os autores deste livro.¹ No entanto, esse progresso também trouxe novos desafios: "O aumento se concentrou nos salários, desbancando outras despesas essenciais. O investimento em

1.Segundo dados do Ministério da Educação da República Dominicana, entre 2012 e 2023, os salários dos professores cresceram 146% no ensino primário e 117% no secundário, em valores correntes [7].

pedagogia, especialmente em programas de gestão e administração de professores, foi severamente afetado", afirmou.

A **Argentina** apresenta um caso semelhante, mas com nuances próprias. O país quintuplicou seu investimento em educação, passando de 1,05% do PIB, em 1989, para 5,78%, em 2015. No entanto, como explica um ex-ministro de uma Província: "90% [dos recursos] vão para salários, e o restante é pré-alocado pelo governo federal para atividades específicas. Não temos espaço para inovação, nem flexibilidade para responder às necessidades locais. É como se estivéssemos usando uma camisa de força."

Em contrapartida, a **Costa Rica** tem uma meta constitucional de destinar 8% do seu PIB à educação. Seus gastos atuais chegam a 6,38%, superando a média regional e até mesmo a média da OCDE. É o país que, proporcionalmente à sua economia, mais investe por estudante na região. Ao contrário da Argentina, oferece muita autonomia local, já que os Conselhos de Educação e Administração, compostos por membros da comunidade escolar, incluindo as famílias, administram 25% dos recursos alocados [8]. Contudo, também há desvantagens. "Para evitar o uso indevido de recursos, o estado regula todas as nossas compras", diz a presidente de um conselho escolar em San José, capital do país. "Quando compramos comida, só podemos usar fornecedores confiáveis. Às vezes, os preços são mais altos e os fornecedores ficam longe da escola. Em vez de comprar do fornecedor ao lado da escola, temos que ir para outra parte da cidade e pagar mais por um produto de qualidade inferior", afirma. Embora estas regulamentações possam parecer excessivas, são uma resposta a experiências anteriores, em que a falta de controle conduziu a casos de peculato e compras irregulares em algumas escolas [8].

Por outro lado, **Brasil e Chile acompanharam seus aumentos de investimento** – mais de 120% em gastos por estudante em educação primária no Brasil, e uma triplicação em termos reais no Chile, nas últimas duas décadas – **com reformas estruturais em seus sistemas de financiamento escolar.**

No **Chile**, grandes protestos de estudantes do ensino médio em 2006 serviram para catalisar a inovação. "Quinze anos de aumento dos gastos públicos [desde o retorno à democracia em 1990] não foram suficientes para melhorar os resultados", lembra Pedro Montt, que foi subsecretário de Educação até algumas semanas antes dos protestos. "Os protestos de 2006 nos forçaram a repensar o sistema. A Lei do SEP [Lei do Subsídio Escolar Preferencial, promulgada em 2008] foi nossa primeira resposta: um modelo de financiamento que não só distribuiu mais recursos, como também combateu desigualdades, fortaleceu as escolas e exigiu resultados. Não foi apenas mais dinheiro, mas uma transformação que vinculou o financiamento à qualidade da aprendizagem", afirma o especialista, que teve papel central nessa reforma.

E o caso do **Brasil** mostra como uma visão de longo prazo pode transformar um sistema educacional. Henrique Paim, ex-ministro da Educação em 2014 e 2015, afirmou, em conversas com nossa equipe, "tivemos alguns dos piores indicadores da região: baixo desempenho, altas taxas de evasão e uma distribuição de recursos profundamente desigual, que favorecia as áreas mais ricas". Paim explica que "por meio de um consenso nacional, o Brasil implementou amplas reformas que abrangeram tanto a distribuição de recursos quanto o monitoramento sistemático. Este último incluiu avaliações

de alunos e um sistema robusto de coleta de dados. A democratização dessas informações permitiu que estados e municípios começassem a elaborar políticas baseadas em evidências, embora as diferenças na capacidade de financiamento local continuem a criar lacunas significativas entre as regiões”.

Estas experiências de reforma, algumas mais sistêmicas do que outras, nos levaram a uma pergunta fundamental: que lições elas oferecem que podem orientar decisões em toda a região?

Motivados por essa questão, e preocupados com a qualidade da educação na região, especialistas da Divisão de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) lançaram uma ambiciosa agenda de pesquisa, em 2015, para examinar como funciona o sistema de financiamento da educação na ALC. Uma das questões centrais que nortearam nossa pesquisa foi: Onde estão os gargalos que impedem que o aumento do investimento em educação, nos últimos anos, se traduza em resultados melhores?

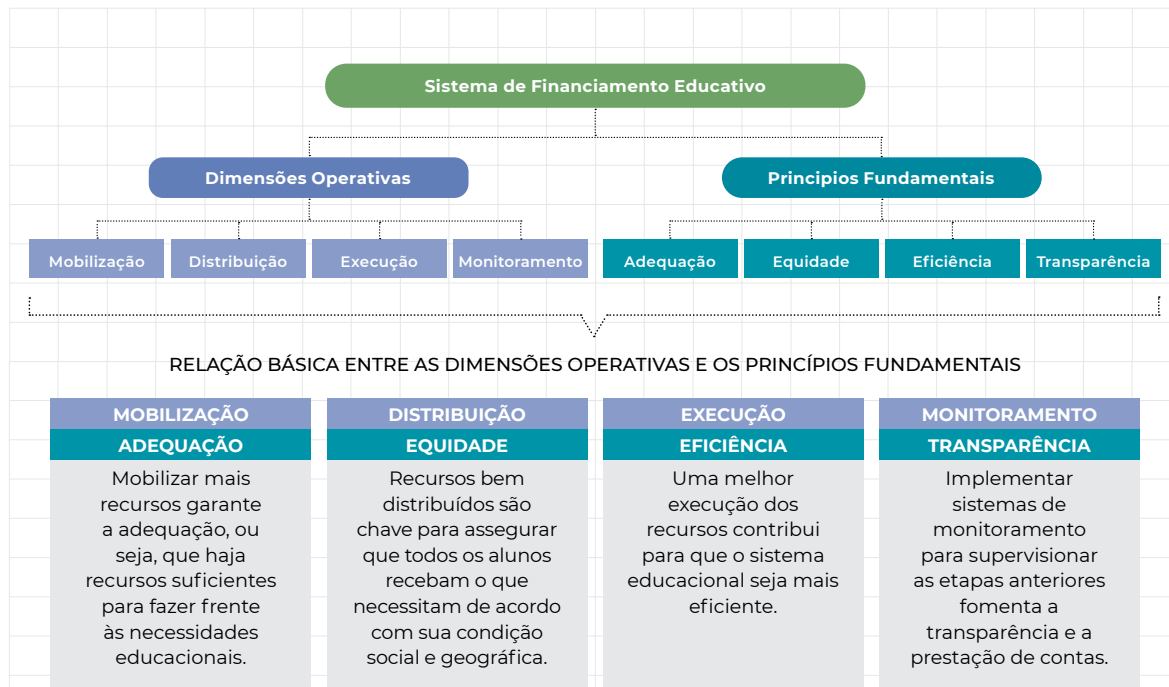
Para responder a estes questionamentos, conduzimos uma pesquisa que ocorreu em duas fases complementares. A primeira, de caráter documental e internacional, foi baseada em trabalhos anteriores realizados pela Divisão de Educação do BID. Nesta etapa, foi realizada uma análise aprofundada da literatura acadêmica e das normas vigentes sobre financiamento educacional. Estudamos as melhores práticas dos países da OCDE em relação a fórmulas e regras de distribuição de recursos, mecanismos de execução orçamentária nos níveis nacional, local e escolar, e sistemas de monitoramento e avaliação de despesas. A segunda fase nos levou ao campo. Realizamos mais de 50 entrevistas, em profundidade, em 22 países da ALC. Conversamos com uma gama ampla de partes interessadas: desde ex-ministros e vice-ministros da educação até equipes técnicas de finanças e educação, diretores de escolas, pais, pesquisadores e representantes de organizações não governamentais.

Deste trabalho emerge um quadro conceitual que integra dimensões operacionais e princípios fundamentais do financiamento educacional (**ver Figura 1.2**). Isso nos permite analisar metodicamente como os sistemas educacionais se alinham – ou não – com os objetivos da política educacional de cada país e com as melhores práticas globais.

O marco conceitual é expresso através de quatro dimensões inter-relacionadas: a **mobilização** de recursos, que envolve a captura e geração de insumos financeiros; a **distribuição**, que inclui os mecanismos de alocação de recursos entre regiões, escolas e programas; a **execução**, que abrange os processos de conversão de recursos financeiros em insumos e resultados educacionais; e o **monitoramento**, que inclui os modelos de acompanhamento e avaliação [9-12].

Por sua vez, essas dimensões operacionais estão sob os auspícios de quatro princípios essenciais: **adequação**, que garante que recursos suficientes estejam disponíveis para atingir os objetivos educacionais; **equidade**, que garante que as alocações sejam justas e respondam a necessidades semelhantes e diferenciadas; **eficiência**, que otimiza o uso dos recursos para maximizar seu impacto; e **transparência**, que facilita o acesso à informação e à prestação de contas.

Figura I.2: Marco conceitual ampliado



A interação entre essas dimensões e princípios é dinâmica e pode gerar tensões que exigem um equilíbrio cuidadoso.

Os mecanismos de **distribuição** de recursos ilustram bem esse desafio: quando são excessivamente complexos, podem gerar ineficiências devido à falta de certeza na alocação desses recursos; quando as regras não são claras ou se baseiam em critérios políticos e não técnicos, elas podem aprofundar as desigualdades existentes ou até mesmo encorajar práticas clientelistas. Por exemplo, as fórmulas que distribuem recursos diretamente às escolas só funcionam eficazmente quando, ao nível do estabelecimento de ensino, existe pessoal formado em gestão financeira e administrativa, sistemas de tecnologia da informação adequados para a gestão orçamentaria e procedimentos claros de responsabilização, isto é, de prestação de contas [13].

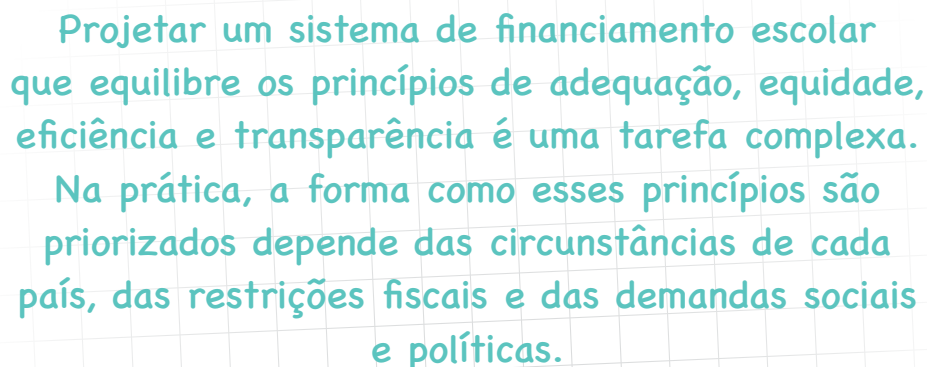
No nível dos princípios que norteiam o sistema de financiamento escolar, a busca por maior **equidade** também apresenta dilemas significativos. Por exemplo, a redistribuição dos recursos existentes entre as escolas, sem injetar fundos adicionais, poderia comprometer a **adequação** do financiamento em algumas escolas [14, 15]. A implementação da Lei SEP no Chile, em 2008, é um exemplo disso. Ao projetar um subsídio adicional de 70% para escolas que atendem alunos de famílias vulneráveis, o governo enfrentou duas opções: redistribuir os recursos existentes ou injetar recursos adicionais. Redistribuir o orçamento existente significaria reduzir o subsídio base para todas as escolas, comprometendo o financiamento das escolas que já atendiam aos padrões mínimos. A alternativa adotada foi injetar recursos adicionais, preservando a adequação, mas exigindo maior esforço fiscal.

Este caso demonstra como melhorar a equidade, muitas vezes, requer aumentar os recursos totais, não apenas redistribuí-los. Da mesma forma, permitir que as escolas cobrem uma taxa mensal, e que as famílias contribuam com os seus próprios recursos, pode reforçar a adequação do financiamento, mas também aprofundar as desigualdades porque as comunidades com maiores recursos econômicos têm capacidade para contribuir com mais dinheiro [16].

Os sistemas de transferência dos governos centrais para os regionais ilustram outro desafio desse equilíbrio: eles podem ser eficientes, visto que os governos locais têm melhores informações sobre as necessidades de suas populações, mas podem ser enfraquecidos se os valores forem inadequados ou houver falta de incentivos para mobilizar recursos locais. A autonomia na gestão escolar apresenta um desafio semelhante. Aproveitar o conhecimento local das famílias pode fortalecer a gestão, mas pode ser contraproducente sem sistemas de monitoramento transparentes e sem a capacidade necessária para uma gestão eficaz.

Projetar um sistema de financiamento escolar que equilibre os princípios de adequação, equidade, eficiência e transparência é uma tarefa complexa e desafiadora. Na prática, a forma como esses princípios são priorizados depende das circunstâncias de cada país, das restrições fiscais e das demandas sociais e políticas. E à medida que os países avançam com os seus objetivos de políticas educacionais, estas prioridades podem mudar, forçando os sistemas de financiamento a tornarem-se mais flexíveis e dinâmicos [17-19].

O desafio central está em projetar sistemas que equilibrem esses princípios nas quatro dimensões operacionais, reconhecendo que cada sistema deve encontrar seu próprio equilíbrio com base em seu contexto e objetivos educacionais.



Projetar um sistema de financiamento escolar que equilibre os princípios de adequação, equidade, eficiência e transparência é uma tarefa complexa. Na prática, a forma como esses princípios são priorizados depende das circunstâncias de cada país, das restrições fiscais e das demandas sociais e políticas.

Essas tensões entre os quatro princípios não são teóricas. Na cidade de São Paulo, **Brasil**, a equipe da Secretaria de Educação constatou que para adquirir, de forma centralizada, uma boa caneta por meio de licitação pública, era necessário especificar 32 características técnicas, já que competir apenas pelo preço não garantia um produto de qualidade. Por isso, implementaram melhorias em seus processos de aquisição. Assim, em nome de uma maior transparência na aquisição de materiais escolares, a eficiência dos gastos acaba sendo prejudicada pela criação de burocracia excessiva.

Em **El Salvador**, em períodos anteriores, a falta de suprimentos para merenda escolar levou a soluções comunitárias improvisadas. Um ex-diretor relatou que era comum coletar contribuições das famílias para comprar alimentos complementares, aos fornecidos pelo governo, e contar com a ajuda dos pais no preparo, mas sem necessariamente ter conhecimento de nutrição balanceada ou ser especialista em manipulação de alimentos. Isso compromete tanto a eficiência quanto a qualidade do serviço.

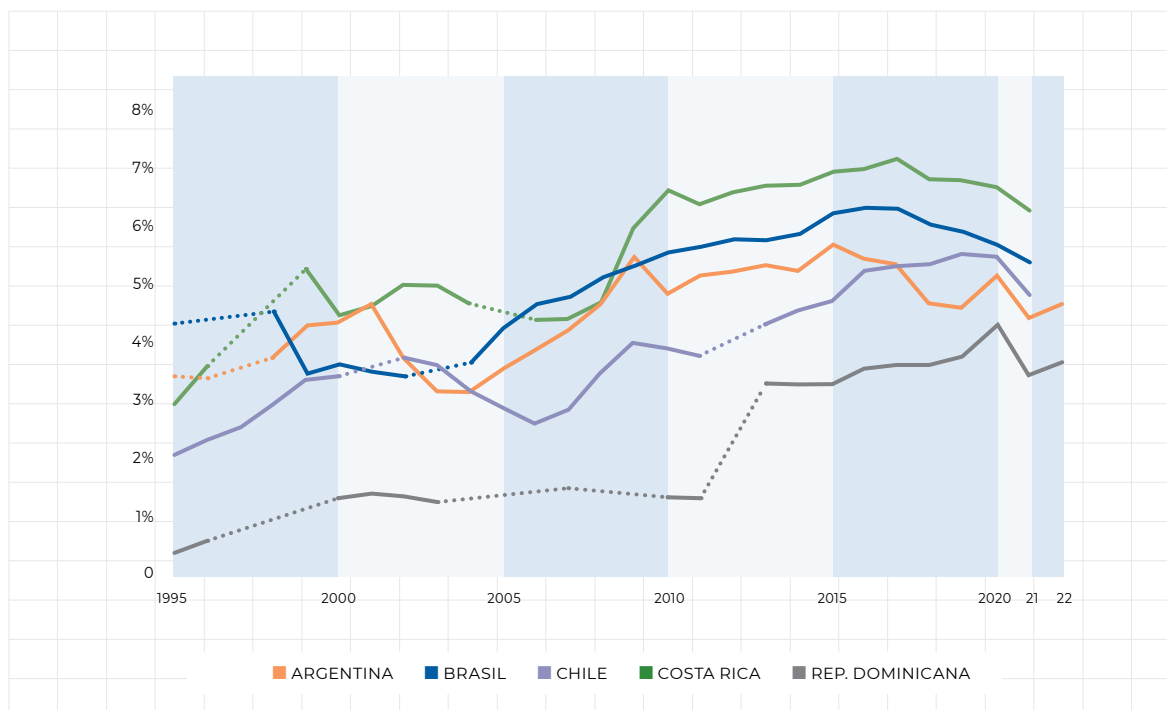
No nível macro, a tensão mais significativa observada é entre os Ministérios da Educação e os Ministérios das Finanças. Enquanto os primeiros tendem a exigir maiores contribuições (adequação), os últimos se concentram na eficiência dos gastos. Quando se trata de priorizar investimentos sociais, se constrói mais escolas ou uma nova ponte que poderia impulsionar o comércio, o acesso territorial e gerar mais impostos?

Como os países da região resolveram – ou não – essas tensões? Como eles implementaram, na prática, o aumento de recursos educacionais nas últimas décadas? Nesta introdução, apresentamos os casos de cinco países que aumentaram substancialmente os gastos com educação. Esses casos ilustram os dilemas, sucessos e erros que servem como insumos essenciais, que serão desenvolvidos ao longo deste livro, que explora o financiamento educacional em 22 países da região. As experiências desses cinco países demonstram como diferentes combinações das quatro dimensões do financiamento escolar geram diferentes capacidades institucionais e, também, diferentes resultados. Mais importante ainda, eles ilustram os compromissos necessários para encontrar um equilíbrio entre adequação orçamentária, transparência, eficiência e equidade.

AS DIFERENTES ROTAS DO INVESTIMENTO ESCOLAR

Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e República Dominicana se destacam pela magnitude e velocidade com que aumentaram seus gastos com educação escolar (**Figura I. 3**). No entanto, suas experiências revelam o que provavelmente é o maior desafio da região: investir mais não garante melhores resultados educacionais.

A análise desses casos nos permite identificar três padrões distintos de reforma educacional. O primeiro grupo – exemplificado pela **República Dominicana** – aumentou o investimento sem modificar estruturalmente seu sistema de financiamento. O segundo, que inclui **Argentina e Costa Rica**, complementou o aumento de recursos com reformas parciais. O terceiro, representado pelo **Brasil** e pelo **Chile**, implementou reformas abrangentes que aproximam esses países de um "gasto inteligente".

Figura 1.3: Gasto público em educação (como porcentagem do PIB)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial [20].

Por meio desses cinco casos iniciais, nos aprofundaremos na dinâmica que examinaremos para os 22 países que compõem nosso estudo completo. Suas experiências revelam padrões sobre como diferentes estratégias de financiamento geram diferentes resultados institucionais e educacionais. Mais importante ainda, esses casos fornecem uma melhor compreensão do delicado equilíbrio entre adequação orçamentária, transparência, eficiência e equidade – lições que serão essenciais para nossa discussão subsequente sobre gasto inteligente em educação.

República Dominicana: investimento sem reforma

A República Dominicana exemplifica o primeiro padrão de reforma educacional: um aumento significativo no investimento, mas sem mudanças estruturais no sistema de financiamento. Em pouco mais de uma década, o país passou de gastos com educação de 2% do PIB, em 2007, para 4,5%, em 2020, impulsionado por um grande movimento cidadão. Em 2013, a campanha "4% para a Educação" garantiu a implementação da Lei deste mínimo de investimento fiscal, independentemente do governo no poder.

O aumento do orçamento permitiu melhorias significativas. O investimento em infraestrutura e a contratação de mais professores reduziram significativamente a superlotação nas escolas. Entre 2011 e 2015, a proporção aluno-professor diminuiu de 44 para 28 alunos por sala de aula. E a expansão do

32

características técnicas.

As tensões entre os quatro princípios não são teóricas. A equipe da Secretaria de Educação da cidade de São Paulo constatou que para adquirir uma boa caneta era necessário identificar 32 características técnicas.

programa de alimentação escolar – que mais que quintuplicou o seu orçamento, de 79 milhões de dólares, em 2011, para 437 milhões de dólares, em 2022 – contribuiu significativamente para o combate à desnutrição infantil e juvenil [21]. O país também fez progressos significativos na cobertura do ensino primário e secundário, atingindo taxas brutas de matrícula de cerca de 95% no ensino primário e 72% no ensino secundário em 2023, embora ainda persista um declínio notável nas matrículas no nível secundário. E a avaliação PISA, de 2022, aplicada a estudantes de 15 anos, registrou um aumento de 14 pontos em matemática em comparação aos resultados de 2018. No entanto, esses ganhos não foram suficientes para fechar lacunas fundamentais. Mais de 95% dos estudantes dominicanos apresentam baixo desempenho em matemática, com uma média de 339 pontos, em comparação com 472 na OCDE, uma diferença que representa quase seis anos de aprendizagem escolar [22, 23].

O principal gargalo é que o esforço para aumentar o investimento nas escolas não foi acompanhado por reformas sobre como os novos fundos eram usados. Três características do sistema dominicano ilustram essa desconexão. Primeiro, a distribuição de recursos segue um modelo tradicional e discricionário. As decisões do Ministério da Educação são influenciadas pela pressão sindical, especialmente na alocação de cargos docentes. Em segundo lugar, embora os conselhos de pais das escolas tenham autonomia para implementar gastos com alimentação, materiais e manutenção, eles carecem de treinamento técnico adequado e mecanismos de responsabilização para uma gestão eficaz. Terceiro, os sistemas de monitoramento, muitas vezes, não conseguem detectar essas ineficiências e, quando as identificam, faltam mecanismos corretivos. As informações são fragmentadas, as avaliações dos alunos são inconsistentes e o acesso aos dados públicos é limitado, criando um ciclo vicioso em que a falta de evidências concretas perpetua práticas ineficientes.

Grande parte do aumento do orçamento foi canalizado para salários e contratações de professores, sem uma visão estratégica para melhoria educacional. Os números são reveladores: em apenas quatro anos, entre 2012 e 2015, o pessoal administrativo cresceu 78% [21] – mais de 33 mil novos

funcionários – com aumentos salariais que, em média, rondam os 40%. O resultado? Nesse país, há um administrador escolar para cada professor, em comparação com a média regional de um para cada sete professores [21].

Embora a política de aumento de recursos, e sua aplicação prioritariamente em contratos administrativos e de ensino, atenda ao princípio da adequação, ela pode gerar novas formas de desigualdade, atentando contra o princípio da equidade. Escolas com redes e conexões políticas mais fortes tendem a recrutar mais e melhores professores, enquanto aquelas em áreas mais vulneráveis, com menos redes, geralmente recrutam professores com menos experiência ou treinamento. Isso sugere que também há uma profunda ineficiência na alocação de recursos e, talvez, até mesmo no uso clientelista dos fundos.

A experiência dominicana oferece lições cruciais sobre as quatro dimensões operacionais do financiamento educacional. Em termos de mobilização de recursos, o país demonstrou que a pressão dos cidadãos pode garantir grandes compromissos de investimento. No entanto, o caso também revela que, sem reformas paralelas nas outras três dimensões – distribuição, execução e monitoramento – o impacto do aumento orçamentário é diluído. Isso é particularmente relevante considerando que a República Dominicana, em termos reais, ainda investe apenas 27% da média por aluno do ensino médio em comparação aos países da OCDE.

O caminho a seguir exige o equilíbrio entre múltiplas prioridades: manter e aumentar o nível de investimento e, ao mesmo tempo, introduzir reformas que melhorem seu impacto. A janela de oportunidades existe. O mesmo consenso social que impulsionou a campanha dos 4% pode catalisar transformações mais profundas. O desafio será alavancar essa legitimidade para implementar reformas que equilibrem os quatro princípios fundamentais: garantir recursos adequados e, ao mesmo tempo, fortalecer a transparência, aumentar a eficiência sem sacrificar a equidade e criar sistemas de monitoramento que permitam ajustes futuros baseados em evidências. Somente dessa forma o país conseguirá traduzir seu compromisso fiscal em melhorias substanciais na qualidade da educação.

Argentina: alto investimento com pouca margem de manobra

A Argentina tem um compromisso de longa data com a educação, com um dos maiores gastos por aluno no ensino médio da América Latina, e um investimento anual em educação próximo a 5% do PIB, além de um mandato constitucional que exige pelo menos 6%. No entanto, o seu caso ilustra como mesmo um país com este nível de investimento nem sempre consegue implementar políticas que impactam a qualidade e a sustentabilidade da educação escolar. O maior obstáculo para isso está nas limitações dos mecanismos de financiamento.

Analisar como as quatro dimensões operacionais do financiamento educacional são implementadas na Argentina revela tanto o progresso quanto a estagnação. Em termos de **mobilização** de recursos, o país conseguiu manter níveis significativos de investimento nas últimas décadas. Quanto à **distribuição** desses fundos, eles são canalizados principalmente por meio do sistema de

coparticipação, um mecanismo que transfere automaticamente uma parcela da receita tributária nacional para as províncias. Embora este modelo busque apoiar províncias com menos recursos, as fórmulas de distribuição não consideram necessidades educacionais específicas ou indicadores de pobreza. Isso limita sua capacidade de reduzir efetivamente as disparidades regionais. Enquanto isso, a **execução** de recursos é altamente centralizada, limitando a autonomia e o poder de decisão das províncias e escolas. E o **monitoramento** enfrenta restrições significativas. Uma política de 2012 proibiu a publicação de resultados de testes padronizados, sob a justificativa de evitar a estigmatização escolar. Mas isso acabou debilitando a prestação de contas.

Essa opacidade, aliada a sistemas de informação fragmentados e avaliações inconsistentes, criou um ciclo vicioso: sem evidências, é difícil impulsionar reformas e, sem reformas, a falta de transparência persiste.

O sistema de coparticipação, criado em 1935 e consolidado por meio de sucessivas reformas até meados da década de 1990, ilustra os complexos equilíbrios entre os princípios fundamentais do financiamento.

Em termos de **transparência**, a fórmula reduziu a discricionariedade política na alocação de recursos ao estabelecer critérios objetivos de distribuição. Por exemplo, 65% dos fundos são distribuídos de acordo com a população, 25% de acordo com as lacunas de desenvolvimento entre as províncias e 10% para províncias com densidade populacional abaixo da média nacional.

Em relação à **equidade**, o modelo buscava reduzir as disparidades regionais centralizando a arrecadação de impostos: províncias com menor capacidade fiscal, como Formosa ou La Rioja, recebem até cinco vezes mais por aluno do que Buenos Aires. A **adequação** foi abordada garantindo uma fonte estável de renda para as províncias. Em média, as transferências de coparticipação representam mais de 80% da renda educacional nas províncias do norte. No entanto, essa dependência de transferências nacionais criou uma estrutura rígida que não incentiva a mobilização de recursos locais. Por exemplo, o esforço para aumentar as receitas provinciais não é compensado com recursos adicionais da coparticipação, o que pode desencorajar a melhoria da arrecadação local [24, 25].

A estrutura rígida do modelo de coparticipação limita a margem de manobra do sistema educacional argentino. A maior parte dos recursos transferidos cobre apenas salários de professores e administrativos, e o restante geralmente é predeterminado por prioridades estabelecidas pelo governo central. Muitas vezes, esse dinheiro é enviado diretamente para as escolas, sem passar pelos governos provinciais.

Os resultados educacionais revelam o custo dessas limitações estruturais. Apesar de investir mais do que a República Dominicana em termos de PIB, a Argentina enfrenta desafios semelhantes em qualidade e equidade. A taxa de evasão escolar no ensino médio chega a 25%, muito superior aos 11% do Chile ou aos 20% da República Dominicana. E as disparidades socioeconômicas são preocupantes. Enquanto 88% do quintil mais rico conclui o ensino secundário, apenas 63% do quintil mais pobre o faz [26]. Esses resultados ressaltam como a mera mobilização de recursos, sem mecanismos eficazes

de distribuição, implementação e monitoramento, é insuficiente para garantir melhorias substanciais na qualidade e equidade educacional.

Os resultados da aprendizagem são igualmente reveladores. A Argentina apresenta lacunas significativas em relação aos padrões internacionais. No PISA de 2022, o país ficou em 64º lugar entre 85 participantes em matemática, com uma diferença que representa 3 anos e meio de escolaridade em comparação com a média da OCDE [27]. As desigualdades internas também são pronunciadas. A diferença entre os alunos dos quintis mais ricos e mais pobres equivale a mais de dois anos de escolaridade em todas as disciplinas avaliadas. Ainda mais preocupante é que o país tem mostrado um padrão de estagnação, ou declínio, desde sua primeira participação no PISA em 2000. As pontuações em matemática caíram de 388, em 2000, para 378, em 2022, enquanto as pontuações em leitura caíram de 418 para 401. Essa tendência sugere que limitações estruturais no sistema de financiamento escolar estão dificultando o progresso educacional de longo prazo.

As tensões entre os princípios fundamentais do financiamento educacional são evidentes no caso argentino. O sistema de coparticipação priorizou a adequação, garantindo um fluxo estável e previsível de recursos para as províncias, mas fez isso às custas da eficiência e, paradoxalmente, da equidade a longo prazo. A busca por estabilidade no financiamento resultou em uma estrutura rígida, que dificulta a inovação e a resposta às necessidades locais. Além disso, as tentativas de proteger as escolas da estigmatização, por meio de restrições à publicação de dados, acabou dificultando a responsabilização e a melhoria baseada em evidências.

Assim, o desafio da Argentina é reformar as estruturas que regem o uso dos recursos educacionais. Isso exigirá a atualização da fórmula de coparticipação para incentivar a mobilização de recursos locais, o fortalecimento da autonomia provincial na implementação e o desenvolvimento de sistemas de monitoramento, que permitam o uso produtivo de evidências e dados para alcançar a melhoria contínua.

Costa Rica: alto investimento com enfoque ambicioso na autonomia escolar

Com gastos atuais de 6,3% do PIB e uma meta constitucional de 8%, a Costa Rica supera em muito a média regional de 3,9% e até mesmo a média da OCDE (5,1%). Esse esforço público se reflete em gastos de US\$ 5.090 por ano por aluno do ensino médio (em termos de paridade de poder de compra), quase o dobro da média regional de US\$ 2.590, embora ainda bem abaixo da média da OCDE de US\$ 11.437.

O sistema costarricense apresenta um caso interessante nas quatro dimensões operacionais do financiamento educacional. Está na vanguarda da **mobilização** de recursos da região, mas carece de fórmulas objetivas para a **distribuição** desses recursos. De acordo com nossas entrevistas de campo, enquanto algumas escolas têm excesso de professores, outras enfrentam salas de aula superlotadas, demonstrando uso ineficiente dos recursos humanos disponíveis. O **monitoramento** enfrenta limitações significativas na coleta e uso de dados, em grande parte devido ao método fraco de relato

da alocação de recursos recebidos pelas escolas, onde as informações permanecem fragmentadas e frequentemente não são digitalizadas [8]. Embora avaliações regulares sejam realizadas, a escassez de dados, em nível de estabelecimentos, e o acesso público limitado às informações dificultam a tomada de decisões baseadas em evidências.

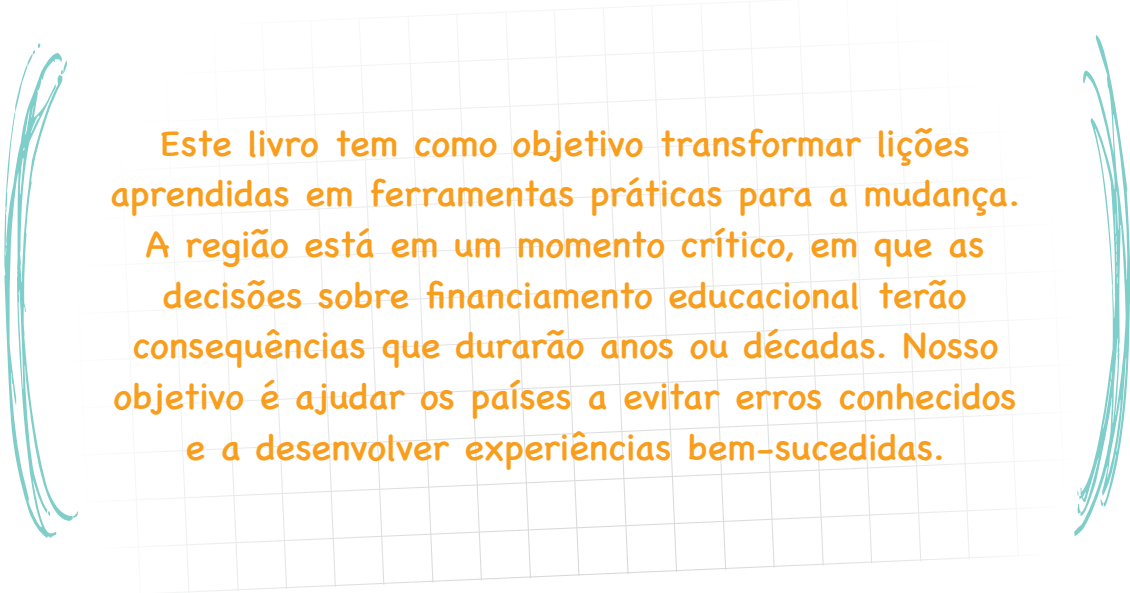
Entretanto, na área de **execução**, a Costa Rica adotou uma abordagem única. Quase 25% do orçamento (excluindo salários) é gerido nas próprias escolas através dos Conselhos de Educação e Administração, onde os pais e os membros da comunidade gerem aspectos operacionais como a manutenção, os serviços e o funcionamento geral da escola [8]. Em teoria, essa autonomia permite decisões mais adaptadas às realidades locais.

Essa gestão local busca melhorar a **eficiência** aproveitando o conhecimento da comunidade e aumentando a transparência por meio da participação dos pais e membros da comunidade nas decisões de gastos escolares. Entretanto, a capacidade técnica limitada desses Conselhos compromete o uso eficiente dos recursos. Para lidar com essa fraqueza, o governo introduziu regras rígidas de gastos que, de acordo com entrevistas com os próprios membros dos Conselhos, resultaram em procedimentos burocráticos excessivos, criando, paradoxalmente, novos obstáculos para uma gestão eficiente e eficaz. Além disso, esse modelo pode comprometer a **equidade** do sistema, já que comunidades com algumas escolas mais favorecidas podem, em teoria, fornecer serviços básicos de maior qualidade do que escolas localizadas em áreas vulneráveis.

O elevado investimento na educação permitiu avanços significativos na cobertura, especialmente no ensino pré-escolar e secundário, onde as matrículas quase duplicaram em duas décadas [8]. Entretanto, ainda existem desafios fundamentais em termos de equidade e eficiência. O abandono escolar no ensino médio afeta um em cada cinco alunos, sendo a situação ainda mais grave entre os 20% mais pobres, onde um em cada três alunos abandona a escola [8]. Os principais motivos para crianças e jovens abandonarem a escola são a necessidade de trabalhar, a dificuldade de cobrir os custos das mensalidades, a falta de interesse nos estudos e a necessidade de cuidar de crianças ou de familiares idosos. Além disso, existe uma brecha geracional, uma vez que mais da metade (57%) da população com mais de 24 anos não concluiu o ensino médio [28].

O histórico em testes internacionais revela as consequências dessas fraquezas estruturais. Assim como a Argentina, a Costa Rica sofreu uma piora nos testes do PISA. As notas em matemática caíram de 409, em 2009, para 385, em 2022, em leitura, de 443 para 415, e em ciências, de 430 para 411. Esses declínios representam mais de meio ano de aprendizado perdido. A diferença em relação à média da OCDE é particularmente alarmante em matemática: 88 pontos, o equivalente a quase três anos de escolaridade [8], com as desigualdades internas refletindo dois anos de diferença entre os quintis mais ricos e mais pobres.

O caso da Costa Rica revela um paradoxo fundamental: apesar de contar com recursos abundantes e um modelo descentralizado, que busca responder às necessidades locais, capacidades técnicas limitadas dificultam seu uso eficiente. A experiência sugere que capacitar comunidades escolares, embora valioso em princípio, requer um investimento paralelo no desenvolvimento de capacidades técnicas e sistemas de suporte que equilibrem controle e flexibilidade.



Este livro tem como objetivo transformar lições aprendidas em ferramentas práticas para a mudança. A região está em um momento crítico, em que as decisões sobre financiamento educacional terão consequências que durarão anos ou décadas. Nosso objetivo é ajudar os países a evitar erros conhecidos e a desenvolver experiências bem-sucedidas.

Portanto, o caminho a seguir para a Costa Rica não é tanto mobilizar mais recursos, mas sim encontrar um equilíbrio entre o controle central e a autonomia. O país deve fortalecer as capacidades de gestão local, desenvolver mecanismos de distribuição mais objetivos, melhorar os processos de execução orçamentária e estabelecer sistemas de monitoramento robustos que promovam a responsabilização sem gerar burocracia excessiva. Somente assim se conseguirá traduzir o alto investimento em melhores resultados educacionais.

Brasil: o impacto de reformas coordenadas

O caso do Brasil ilustra como uma reforma abrangente pode transformar todo um sistema educacional. Nos últimos 20 anos, o país não só aumentou drasticamente seus investimentos – os gastos por aluno no ensino fundamental e médio cresceram mais de 120% – como também implementou reformas coordenadas em todas as quatro dimensões do financiamento da educação.

A transformação começou com a dimensão da **distribuição**. A criação, em 1996, do FUNDEF (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*), um fundo destinado exclusivamente ao ensino primário, e à sua posterior evolução para FUNDEB (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação*) em 2007, que contribuiu para expandir a cobertura a todo o ensino escolar, incluindo o pré-escolar e o ensino médio, estabeleceu um sistema que equilibra os princípios da transparência, equidade e eficiência. O FUNDEB centraliza a arrecadação, mas mantém a autonomia local na execução, combinando recursos federais, estaduais e municipais para reduzir as desigualdades regionais.

A evolução mais recente e significativa ocorreu em 2020, quando o FUNDEB passou a ser um fundo permanente (antes precisava ser renovado periodicamente pelo Congresso²). Além disso, estabeleceu que a contribuição complementar do governo federal aos estados mais pobres será progressivamente aumentada, dos atuais 10% para 23% do fundo total até 2026, com foco específico no apoio às regiões mais vulneráveis [29].

A reforma também estabeleceu que o governo federal deverá complementar recursos, caso algum estado não atinja o mínimo de investimento, pelo menos 70% da média nacional de gasto por aluno [30]. Isso fortaleceu tanto a equidade quanto a adequação do sistema, especialmente em regiões historicamente subfinanciadas, como o norte e o nordeste do país.

Este desenho resolve algumas das tensões observadas nos casos anteriores, pois o modelo brasileiro encontra um equilíbrio: a centralização de recursos facilita a equidade entre as regiões, enquanto a autonomia na execução permite responder às necessidades locais. O aumento gradual da contribuição federal também garante adequação sem criar dependência, incentivando estados e municípios a também mobilizarem seus próprios recursos.

Na dimensão de **execução**, o Brasil complementou a reforma financeira com programas estruturados de melhoria escolar. O programa PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola) estabeleceu processos claros para o uso eficaz dos recursos, respondendo ao desafio enfrentado pelas Diretorias em Costa Rica, ao equilibrar autonomia com capacidade técnica. Este programa fornece as ferramentas e o suporte necessários para que as escolas planejem e implementem seus recursos de forma mais eficiente.

As melhorias em infraestrutura e em recursos humanos ilustram a abordagem global do Brasil. Os aumentos salariais foram particularmente significativos. Os professores das escolas públicas viram os seus salários crescerem 400% em termos reais, entre 1995 e 2013 [26]. Mais importante ainda, esse aumento foi vinculado à profissionalização do corpo docente. A porcentagem de professores com um diploma universitário aumentou de menos de 20%, no início da década de 1990, para mais de 80% hoje [20, 26]. Essa transformação demonstra como o aumento do investimento, quando acompanhado de reformas estruturais, pode contribuir para melhorar a qualidade da educação.

Talvez a inovação mais marcante do Brasil tenha sido seu sistema de monitoramento e avaliação. Enquanto outros países da região têm acesso limitado aos dados – como a Argentina – ou carecem de sistemas de informação robustos – como a República Dominicana – o Brasil optou pela transparência. O Sistema Nacional de Avaliação teve início em 2005, com a Prova Brasil, uma avaliação bianual dos alunos do 5º e 9º anos. Os resultados compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, uma ferramenta que vai além da mensuração. Escolas de baixo desempenho devem implementar planos de melhoria sob a supervisão simultânea de autoridades federais, estaduais e municipais, cada uma com responsabilidades específicas no processo de melhoria, criando assim um ciclo contínuo de avaliação e progresso.

2. Criado em 1996, o Fundo – originalmente FUNDEF – foi aprovado por lei com duração de 10 anos. Na década seguinte, uma nova lei foi aprovada criando o FUNDEB, com validade até 2020. Isso significava que sua existência contínua dependia de uma nova legislação a cada dez anos. Entretanto, em 2020, a 108ª Emenda Constitucional garantiu sua permanência e reforçou sua importância para o sistema educacional do país.

À medida que um censo escolar anual coleta dados detalhados sobre escolas, alunos e professores, o Portal da Transparência centraliza informações sobre orçamentos, salários e compras em todos os níveis do sistema. Essa democratização da informação transformou a tomada de decisões educacionais no Brasil. Hoje, pesquisadores e especialistas desse país podem analisar a eficácia de diferentes políticas educacionais. Os legisladores estaduais e municipais podem basear suas propostas ou decisões em evidências concretas, e a mídia relata regularmente o desempenho do sistema escolar. Isso criou uma cultura de responsabilização que contrasta fortemente com a opacidade que caracteriza outros sistemas na região.

As reformas abrangentes do Brasil produziram resultados notáveis. Em termos de cobertura escolar, a matrícula no ensino fundamental aumentou de 87% para 99%, entre 1990 e 2022, enquanto a matrícula no ensino médio dobrou, passando de 45% para 90%. Ainda mais significativo é o progresso na qualidade educacional. Ao contrário da Argentina ou da Costa Rica, o Brasil tem melhorado consistentemente nos testes do PISA. Entre 2000 e 2022, as pontuações aumentaram em todas as áreas: de 396 para 410 em leitura, de 334 para 379 em matemática e de 375 para 403 em ciências. Esse progresso é particularmente valioso, considerando o ponto de partida do país. Em 1990, menos de 20% dos professores tinham um diploma universitário, as escolas rurais não tinham infraestruturas básicas e as desigualdades regionais no financiamento por aluno ultrapassavam os 400% [26].

Apesar de todo o progresso, ainda há desafios significativos. A diferença com a média da OCDE continua significativa. Em matemática, a diferença de 94 pontos representa pouco mais de três anos de aprendizagem em sala de aula. As desigualdades internas também continuam. A brecha entre os quintis socioeconômicos mais elevados e mais baixos é equivalente a três anos de escolaridade, enquanto os estudantes não brancos estão dois anos atrás dos seus pares brancos [27]. As regiões norte e nordeste continuam a apresentar desempenho inferior ao sul e sudeste [31].

Esses desafios oferecem uma lição importante: reformas estruturais no sistema de financiamento da educação nem sempre são suficientes para lidar com desigualdades históricas e estruturais. Olhando para o futuro, o Brasil deve implementar programas especificamente elaborados para atender às necessidades específicas das populações vulneráveis e, assim, começar a fechar as lacunas étnicas e regionais históricas.

Chile: uma reforma educacional integral

O Chile é outro exemplo que ilustra o poder transformador da implementação de reformas sistêmicas, mesmo que suas origens tenham sido diferentes. Enquanto o Brasil implementou suas reformas gradualmente, no Chile a mudança foi catalisada pela pressão social. A chamada “Revolução dos Pinguins” (uma referência à forma como os estudantes do ensino médio eram descritos devido aos seus uniformes), de 2006, forçou o país a repensar fundamentalmente seu modelo educacional. Em resposta, o país não apenas triplicou seus gastos com educação em termos reais, mas também implementou reformas que abordaram simultaneamente todas as quatro dimensões do financiamento da educação.

Quadro: Estratégias de Financiamento Educacional: Análise Comparativa

Estratégia de financiamento	Vantagens	Desvantagens	Condições favoráveis
Sistemas de custos para planejamento e orçamento	<ul style="list-style-type: none"> • Permite calcular as necessidades reais por nível educacional • Melhora a qualidade do debate orçamental • Facilita a justificação técnica dos aumentos no orçamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Requer dados confiáveis e atualizados • Requer habilidades de modelagem técnica • Requer atualização periódica para manter a relevância 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade técnica especializada no ministério • Sistemas de dados administrativos robustos • Vínculo institucional entre o planejamento educacional e o processo orçamentário
Fórmulas de alocação por matrícula e nível de pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Transparente e objetivo • Previsível para gestores educacionais • Promovem a equidade na distribuição de recursos • Reduzem a discricção política 	<ul style="list-style-type: none"> • Se forem muito complexos, podem esconder desigualdades • Risco de manipulação de dados de entrada • Podem perpetuar desigualdades se não forem revistas 	<ul style="list-style-type: none"> • Fórmulas simples e compreensíveis • Publicação e divulgação de critérios • Indicadores claros, verificáveis e atualizados
Transferências diretas de dinheiro para escolas	<ul style="list-style-type: none"> • Maior autonomia na gestão local • Adaptação às necessidades específicas • Capacita comunidades educacionais • Velocidade de execução 	<ul style="list-style-type: none"> • Risco de mal uso se não houver capacidade executora • Possível subexecução orçamental • Desigualdades na capacidade de gestão entre escolas • Complexidade para auditorias 	<ul style="list-style-type: none"> • Formação sistemática em gestão escolar • Mecanismos robustos de prestação de contas • Sistemas de suporte técnico • Regulamentações claras sobre usos permitidos
Compras centralizadas de suprimentos (livros, alimentos, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Economias de escala em aquisições • Controle de qualidade padronizado • Redução de custos unitários • Simplificação para escolas 	<ul style="list-style-type: none"> • Possível desconexão com as necessidades locais • Risco de ineficiência na distribuição • Menor adaptabilidade a contextos diversos • Possíveis atrasos logísticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação logística eficiente • Diagnóstico prévio das necessidades locais • Sistemas de inventário e rastreabilidade • Mecanismos de retroalimentação de usuários

continua...

Quadro: Estratégias de Financiamento Educacional: Análise Comparativa ...continuação

Estratégia de financiamento	Vantagens	Desvantagens	Condições favoráveis
Sistemas de gestão digital de despesas (SIGED, portais)	<ul style="list-style-type: none"> • Melhor monitoramento e rastreabilidade de recursos • Menor risco de corrupção • Transparência para o comunidade educacional • Geração de dados para análise 	<ul style="list-style-type: none"> • Requer investimento inicial significativo • Requer capacidade Técnica especializada • Requer alta conectividade e infraestrutura • Necessidade de atualização constante 	<ul style="list-style-type: none"> • Interoperabilidade com outros sistemas públicos • Formação técnica de usuários em todos níveis • Infraestrutura de conectividade adequada • Respaldo normativo para a sua implementação
Orçamentos por resultados ou incentivos por desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • Alinham recursos com objetivos estratégicos • Incentivam a melhoria contínua • Fortalecem a prestação de contas • Tornam visíveis os resultados educacionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos perversos potenciais • Possível negligência de aspectos que não são mensurados • Desigualdade se não considera contextos 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores claros e consensuais • Sistemas de monitoramento robusto • Alinhamento com capacidades locais • Mecanismos de compensação por vulnerabilidade
Financiamento descentralizado aos governos subnacionais	<ul style="list-style-type: none"> • Permite adaptação a realidades territoriais • Promove a corresponsabilidade em financiamento • Aproxima as decisões para as comunidades educacionais • Promove o desenvolvimento de capacidades locais 	<ul style="list-style-type: none"> • Altamente desigual sem mecanismos compensatórios • Risco de fragmentação do sistema educacional • Possível redução de prioridade orçamentária • Complexidade na coordenação intergovernamental 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade técnica em governos locais • Sistemas eficazes de inspeção • Regras claras de redistribuição e compensação • Marco regulatório que defina competências
Troca de dívida (dept swap) pela educação ou outras fontes não tradicionais	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso a recursos externos adicionais • Visibilidade política para o setor educacional • Possibilidade de financiar inovações • Menos pressão sobre o orçamento regular 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuição geralmente marginal • Condicionalidades externas potencialmente restritivas • Complexidade em negociações e execução • Risco de descontinuidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Alinhamento com estratégias educacionais nacionais • Mecanismos para garantir sustentabilidade • Capacidades específicas para a gestão de fundos • Sistemas de monitoramento e avaliação rigorosos

O caso chileno demonstra que quando o aumento dos gastos com educação é combinado com reformas estruturais bem planejadas, e cuidadosamente implementadas, melhorias significativas na qualidade e equidade da educação são alcançadas.

Este país inovou simultaneamente nas dimensões de **distribuição, execução e monitoramento**. Em termos de distribuição, a Lei SEP, de 2008, introduziu uma fórmula de financiamento que aumentou os recursos para cada aluno vulnerável atendido pela escola, em 70%, abordando diretamente as desigualdades no nível escolar, sem reduzir os recursos para as escolas mais favorecidas. Isso fortaleceu tanto a **equidade** quanto a **adequação** financeira do sistema. Na **execução**, estabeleceu Programas de Melhoria Escolar que, diferentemente dos Conselhos da Costa Rica, combinam autonomia com supervisão central.

Dessa forma, as escolas decidem como investir recursos adicionais, mas dentro de uma estrutura técnica que garanta seu uso eficaz. As escolas de alto desempenho têm autonomia total sobre o financiamento que recebem, enquanto aquelas com resultados mais fracos devem seguir diretrizes específicas sobre como investir os recursos adicionais para atender alunos vulneráveis, além de maior supervisão de sua gestão. Essa abordagem diferenciada promove eficiência e melhoria contínua. As escolas que mantêm bons resultados mantêm sua autonomia, enquanto aquelas que permanecem na categoria mais baixa, sem mostrar melhorias, podem perder sua licença para operar como escolas financiadas publicamente. Antes de chegar a esse ponto extremo, no entanto, o governo central oferece suporte técnico intensivo para ajudá-los a melhorar e evitar o fechamento.

A Lei do SEP também estabeleceu dois mecanismos para vincular a injeção de mais recursos a resultados concretos: primeiro, as escolas devem demonstrar melhorias na aprendizagem para manter sua autonomia no uso dos recursos. Em segundo lugar, o valor total da bolsa que recebem varia de acordo com seu desempenho educacional, criando assim incentivos para a eficiência. Dessa forma, o modelo chileno resolve a tensão entre eficiência e equidade, ao vincular o nível de autonomia no uso de recursos com o desempenho acadêmico.

Na dimensão do **monitoramento**, o Chile, assim como o Brasil, desenvolveu um sistema abrangente que contrasta com a opacidade da Argentina e as fragilidades da República Dominicana e da Costa Rica. As avaliações censitárias realizadas regularmente em escolas primárias e secundárias não apenas medem os resultados, mas também impulsionam melhorias por meio de um sistema de classificação que considera o desempenho, o progresso e o contexto da escola. Além disso, o sistema gera e mantém dados longitudinais no nível do aluno, permitindo o rastreamento de trajetórias individuais e uma análise mais precisa do impacto das intervenções educacionais.

Enquanto isso, o compromisso com a **transparência** se reflete em sistemas de dados públicos robustos. Desde resultados de avaliações multisseriadas até informações administrativas detalhadas sobre escolas, professores e alunos, todos os dados estão disponíveis para pesquisadores, tomadores de decisão e a mídia. Esse amplo acesso à informação gerou todo um ecossistema em torno da educação. Nenhum projeto de lei sobre educação é discutido no Congresso sem análise de dados e consulta a especialistas. Também surgiu uma indústria de pesquisa robusta – incluindo universidades,

organizações não governamentais (ONGs) e think tanks – que analisam constantemente políticas educacionais com base em evidências públicas. Além de jornalistas que cobrem o setor educacional regularmente, que incorporam dados e muitas vezes colocam as autoridades em apuros com essas evidências.

Para consolidar essas reformas, o Chile fortaleceu sua arquitetura institucional criando duas entidades independentes: a Agência de Qualidade da Educação, que avalia os resultados da aprendizagem e a gestão dos estabelecimentos escolares; e a Superintendência de Educação garante que as escolas cumpram as regulamentações atuais e supervisiona o uso dos recursos públicos e privados recebidos pelas escolas. Essa separação de funções, única na região, fortalece a transparência e o equilíbrio ‘técnico-político’ do sistema.

Os resultados da aprendizagem demonstram o potencial dessas reformas sistêmicas. Assim como o Brasil, o Chile obteve melhorias consistentes em qualidade e equidade. No Sistema de Medição da Qualidade da Educação (SIMCE), o teste nacional padronizado que avalia a aprendizagem em diferentes séries, a diferença de pontuação na quarta série entre alunos cujas mães não concluíram o ensino médio, e aqueles cujas mães tinham ensino superior, foi reduzida de 67 para 46 pontos entre 1999 e 2018, o que equivale a um ano a mais de escolaridade [32].³ Além disso, a porcentagem de estudantes provenientes de famílias vulneráveis, que não atingiram os níveis mínimos de aprendizagem esperados para sua série, diminuíram de 61% para 52% no mesmo período.

No PISA, o Chile apresentou melhora significativa entre 2000 e 2022. Por exemplo, na área de leitura, aumentou 38 pontos nesse período. Este progresso representa mais de um ano de escolaridade adicional [22 , 23]. Entretanto, diferenças socioeconômicas significativas persistem no Chile. No PISA de 2022, o desempenho dos alunos dos 20% mais ricos em relação aos 20% mais pobres representou dois anos de escolaridade. A lacuna com a OCDE também é preocupante. Em matemática, por exemplo, os estudantes chilenos pontuam 68 pontos a menos que a média da OCDE, uma diferença equivalente a pouco mais de dois anos de aprendizado.

Esses resultados refletem um desafio de adaptação e mobilização de recursos: apesar de suas reformas, o Chile investe em termos reais aproximadamente metade da média da OCDE por aluno. O caso chileno demonstra que reformas estruturais são necessárias, mas não são suficientes se não forem acompanhadas por um esforço sustentado para aumentar o financiamento geral da educação.

Guiana, uma oportunidade para brilhar

As experiências dos países analisados oferecem lições valiosas para outros sistemas educacionais, na região, que planejam aumentar seus investimentos em educação.

3. Para calcular a equivalência entre pontos na avaliação SIMCE e anos de escolaridade, usamos o ganho médio anual nas pontuações de testes padronizados entre o jardim de infância e a 12ª série, calculado por Hill et al., para a população estudantil dos EUA [32]. Essa média foi estimada em 0,44 desvios-padrão e é quase idêntica à redução da lacuna socioeconômica no Chile em 21 pontos (equivalente a 0,42 desvios-padrão na avaliação do SIMCE, cujo valor é 50).

O caso do Chile mostra que um aumento substancial no investimento educacional, focado em famílias de baixa renda, melhora a adequação, a equidade e os resultados da aprendizagem. E se os gastos forem acompanhados de informações e incentivos claros, a gestão é fortalecida, melhorando a eficiência e a transparência do sistema escolar.

As reformas no Brasil revelam como um maior apoio aos governos regionais ou locais do nível central promove maior autonomia e uma distribuição mais adequada e equitativa de recursos. Ao mesmo tempo, leva a uma execução orçamentária mais eficiente e relevante às necessidades locais.

A experiência da República Dominicana mostra que aumentar significativamente os recursos para a educação escolar não é suficiente, se esse aumento de investimento não for acompanhado de reformas estruturais. O caso da Costa Rica mostra que grandes esforços orçamentários do governo central também devem levar em conta estratégias para fortalecer, ainda mais, os níveis locais. O mesmo vale para a Argentina, que demonstra a necessidade de fortalecer ainda mais o poder de decisão financeira, nos níveis regional e local, e também de implementar mais medidas de transparência de dados para o sistema escolar.

Essas são lições importantes para os países que consideram reformar seus sistemas de financiamento escolar. A **Guiana** representa um caso particularmente interessante nesse sentido.

Na última década, o país alcançou um investimento em educação de cerca de 5% do PIB, superando a média regional. Mas continua sendo um esforço pequeno, pois em termos reais representa cerca de um terço do gasto médio por aluno na ALC e apenas um décimo do gasto dos países da OCDE.

Assim como outros sistemas educacionais na região, a Guiana enfrenta desafios significativos, como a falta de critérios claros para alocação de recursos, a falta de uma carreira de ensino baseada no mérito e um sistema de informação e monitoramento limitado. Essas fragilidades se refletem em profundas desigualdades: as escolas rurais recebem 50% menos recursos por aluno do que as escolas urbanas e, enquanto apenas 5% dos professores urbanos não têm formação universitária, esse número sobe para 30% no interior do país.

No entanto, a descoberta de vastas reservas de petróleo – estimadas em três vezes as da Arábia Saudita – coloca a Guiana em uma posição única. Ao contrário de outros países da região, que tiveram que implementar reformas sob restrições orçamentárias, a Guiana tem a oportunidade de combinar fortes investimentos com transformações estruturais desde o início. Os debates atuais neste país, sobre a adoção de reformas semelhantes às do Chile, sugerem um entendimento de que mais recursos por si só não garantem melhores resultados. O caso da Guiana ilustra uma oportunidade crucial no financiamento da educação: aproveitar lições aprendidas de outros países da região para evitar erros conhecidos e fortalecer as melhores práticas existentes.

As lições do Brasil, Chile, Costa Rica, Argentina e República Dominicana oferecem um roteiro claro. O desafio para a Guiana será evitar a "maldição dos recursos abundantes" e aproveitar esta oportunidade para implementar reformas sistêmicas, que abordem simultaneamente as quatro dimensões do financiamento da educação.

A CONTRIBUIÇÃO DESTE LIVRO

Nos capítulos seguintes, expandiremos nosso enfoque para 22 países da ALC, combinando a análise desses países, e de outros fora da região, com nossa experiência direta no apoio a diversas reformas educacionais. Isso nos permite ter uma visão ampla da grande variedade de modelos e políticas de financiamento escolar que existem na região. Além disso, também nos permite identificar as melhores práticas na região e na OCDE, mas também entender os obstáculos políticos e técnicos que, muitas vezes, limitam ou facilitam sua implementação efetiva.

Analisaremos os mecanismos, a economia política e a dinâmica de mobilização e alocação de recursos, identificando tanto os fatores que facilitaram reformas bem-sucedidas quanto aqueles que dificultaram a mudança. Essa perspectiva, baseada em evidências e experiência de campo, é particularmente valiosa para países que buscam empreender suas próprias reformas ou avançar em direção à reformas 2.0.

O **Capítulo 1** se concentra na geração e mobilização de recursos, explorando as diversas fontes de receita para a educação escolar e estratégias para atingir níveis adequados de financiamento.

O **Capítulo 2** examina a distribuição desses recursos, apresentando princípios e estratégias para alocar fundos de forma eficaz e equitativa entre regiões e escolas dentro de cada país.

No **Capítulo 3**, analisamos a execução orçamentária e a alocação de materiais escolares, dando ênfase especial ao uso eficiente dos recursos.

O **Capítulo 4** aborda a questão do monitoramento e da supervisão de gastos, analisando mecanismos para garantir a transparência e a prestação de contas.

Por fim, na seção **Conclusões e Recomendações**, resumimos as lições aprendidas ao longo do nosso estudo e oferecemos recomendações importantes para especialistas e tomadores de decisão – de ministros da educação a ministros das finanças, de diretores de escolas a professores e à comunidade escolar – com o objetivo de construir sistemas de financiamento escolar que concretizem o potencial da ALC.

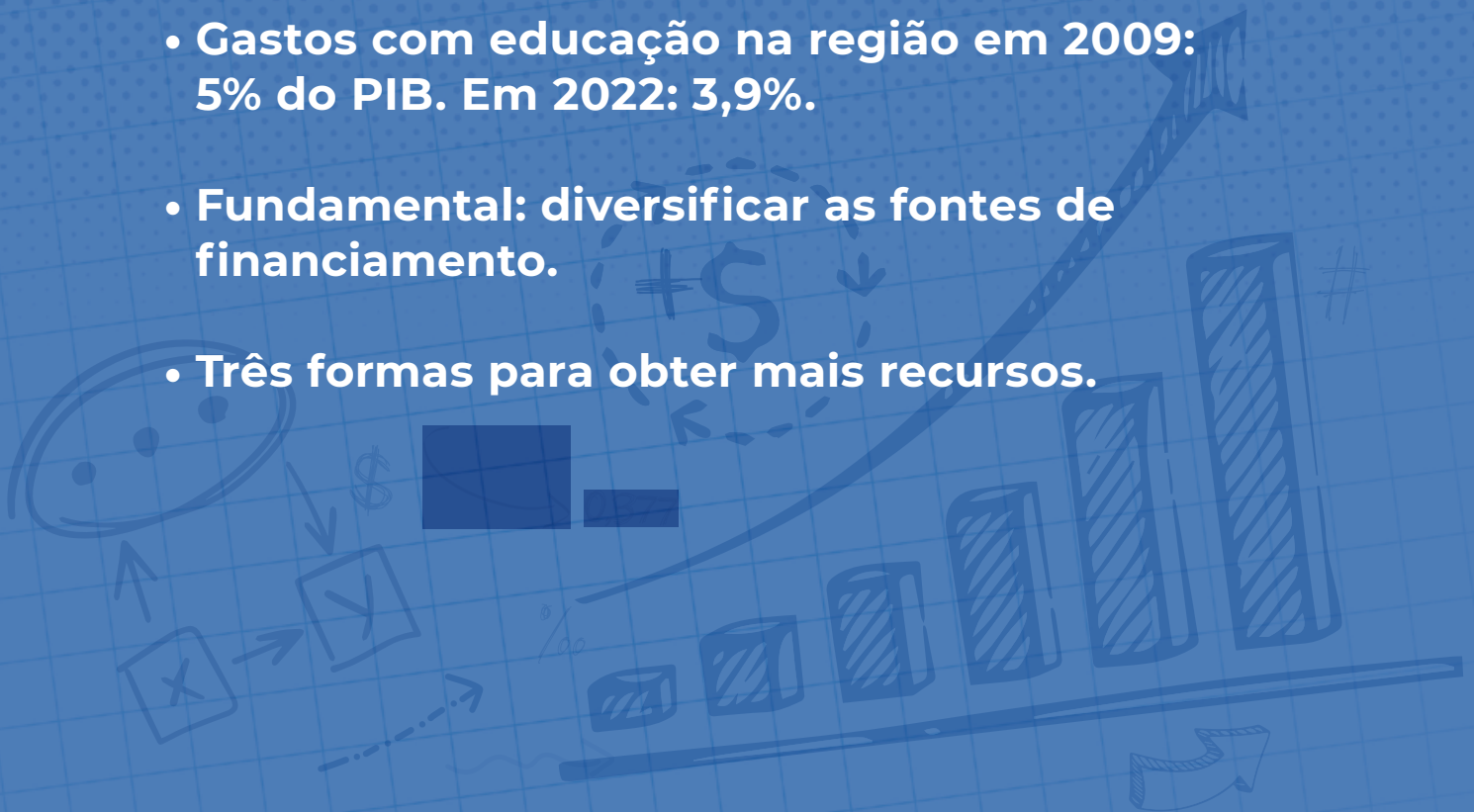
Em última análise, este livro tem como objetivo transformar lições aprendidas em ferramentas práticas para a mudança. Como o caso da Guiana demonstra, a região está em um momento crítico, em que as decisões sobre o financiamento da educação terão consequências que durarão anos ou até décadas. Nosso objetivo é ajudar os países a evitar erros conhecidos e desenvolver experiências bem-sucedidas.

1

MOVILIZAÇÃO

COMO MOBILIZAR MAIS RECURSOS

- Gastos com educação na região em 2009: 5% do PIB. Em 2022: 3,9%.
- Fundamental: diversificar as fontes de financiamento.
- Três formas para obter mais recursos.



Em uma manhã de julho de 2023, no inverno argentino, o ex-ministro da educação de um governo provincial relembra as reuniões mais cruciais de sua administração: as negociações orçamentárias. Sua história ilustra os desafios que os sistemas educacionais da ALC enfrentam na mobilização de recursos. “Aqui, como em muitas províncias argentinas, quase 90% do orçamento educacional é alocado para salários. Isso deixa pouco espaço para inovação e melhoria da qualidade educacional. A única maneira de mobilizar recursos adicionais é por meio de fundos provinciais, mas sabemos que eles são limitados e a educação deve competir com outros setores por esses escassos recursos locais”, explicou ele aos autores deste livro.

O modelo da **Argentina** opera sob uma estrutura federal, com um sistema compartilhado de arrecadação e distribuição de receitas entre o governo nacional, as 23 províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires. Este regime é estruturado em torno de três fontes principais de financiamento: coparticipação, onde os recursos provinciais são centralizados e redistribuídos pelo governo nacional; os recursos locais exclusivos de cada jurisdição, embora limitados em sua geração; e transferências federais discricionárias, geralmente destinadas a programas específicos. Entretanto, ao não vincular as transferências federais aos esforços fiscais locais, esse sistema de coparticipação não incentiva a mobilização e a arrecadação de recursos locais.

“A forte dependência de transferências nacionais limita severamente nossa flexibilidade orçamentária, especialmente devido à natureza centralizada de alguns fundos federais destinados a programas nacionais específicos”, disse o ex-ministro. “Isso restringe nossa capacidade de adaptar os gastos às necessidades locais.”

A mobilização de recursos também envolve chegar a acordos com outras partes interessadas, como sindicatos de professores, que desempenham um papel fundamental na determinação do orçamento da educação. “Estamos tentando implementar medidas de redução de custos, como um bônus salarial, para reduzir o absenteísmo”, diz ele. “Mas essas iniciativas frequentemente enfrentam forte resistência por parte dos sindicatos. A capacidade deles de enquadrar essas medidas como

prejudiciais aos direitos dos professores pode gerar uma pressão política que nos obrigue a reconsiderar ou modificar nossas políticas”.

O caso desta província argentina ilustra vários dos desafios fundamentais na mobilização de recursos, e as tensões frequentes entre adequação e eficiência nos gastos educacionais. Este é um desafio comum que todos os países da região, e até mesmo grande parte do mundo, compartilham.

Várias iniciativas globais recentes têm se concentrado em aumentar os recursos para a educação, especialmente para países de baixa e média renda. O Fórum Global de Educação, por exemplo, reúne regularmente líderes mundiais para discutir e coordenar ações que garantam financiamento adequado para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotados pelos países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, em particular o ODS 4, que visa garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade [33]. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) também desempenhou um papel fundamental na promoção de um compromisso global para alocar entre 4% e 6% do PIB, ou entre 15% e 20% do gasto público total, à educação. Esses parâmetros visam criar padrões mínimos de adequação de financiamento, embora não considerem as diferentes capacidades e necessidades fiscais de cada país. Esta visão foi formalizada na Declaração de Incheon de 2015 [34], quando representantes de 160 países e de diversas agências internacionais, como a UNESCO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Banco Mundial, se comprometeram a mobilizar os recursos necessários para um financiamento educacional adequado.

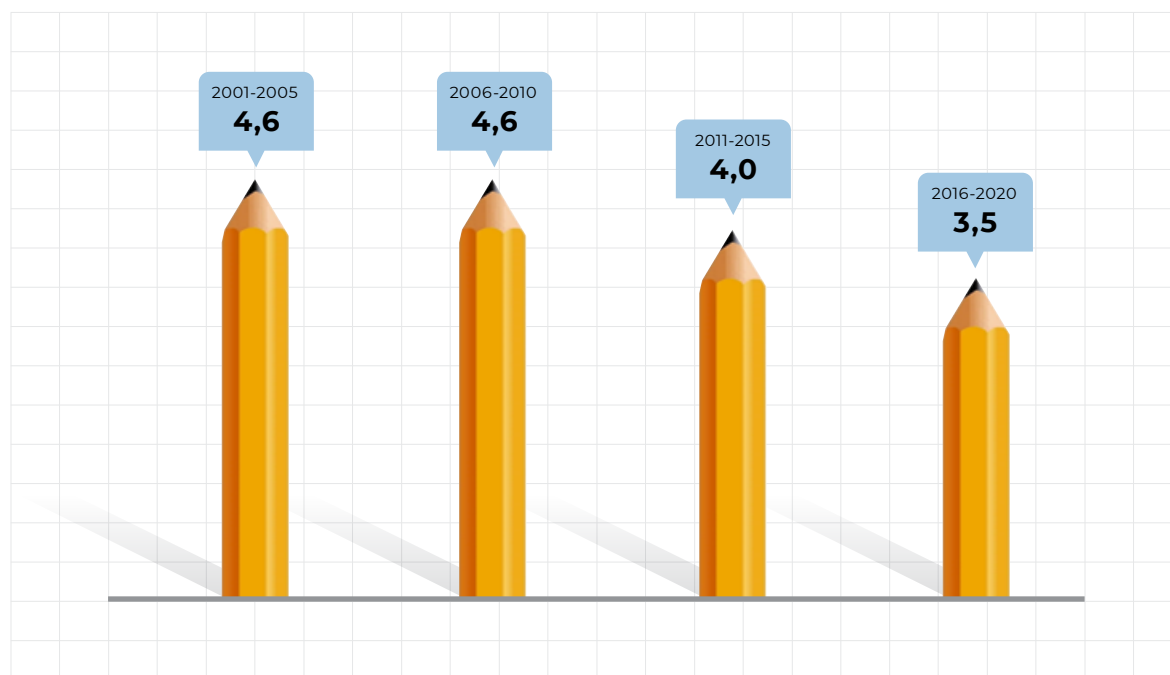


3,9%

do PIB foi o gasto médio em educação nos países da região, em 2022. Em 2009, ultrapassava os 5%. Essa perda de impulso se deve, em parte, à pandemia global da COVID-19, mas também à falta de vontade política.

Figura 1.1: Fechando Lacunas de Financiamento

(Razão do gasto médio por aluno do ensino primário entre os países da OCDE e da ALC)



Fonte: Elaborado pelos autores usando dados do Instituto de Estatística da UNESCO [35].

No entanto, a declaração deixou em aberto uma questão fundamental: como definir e atingir níveis “adequados” em contextos de recursos fiscais escassos?

Essa questão é particularmente relevante nos países da ALC, que aumentaram significativamente seus investimentos em educação nos últimos 20 anos. Os gastos por aluno do ensino primário aumentaram em média 92%, entre 2000 e 2021, em toda a região [35]. Esse aumento no investimento reduziu a diferença nos gastos por aluno entre os alunos da OCDE e da ALC de quase cinco vezes, no início dos anos 2000, para cerca de 3,5 vezes atualmente (**Figura 1.1**). Mesmo assim, as diferenças continuam substanciais. Em países como **Honduras, Equador, El Salvador e Guatemala**, o gasto por aluno do ensino fundamental fica entre US\$ 1.200 e US\$ 1.800 por ano, o que representa entre 10% e 15% da média da OCDE. Embora no **Chile** e na **Costa Rica** a despesa por aluno atinja cerca de 5.000 dólares, ainda é cerca de metade do que gastam os países da OCDE [35].⁴

De acordo com os cálculos da UNESCO, os países em desenvolvimento necessitarão de contribuições adicionais de 100 bilhões de dólares por ano, até 2030, para atingirem as suas metas de cobertura e formação de professores [36]. O economista Jeffrey Sachs chegou mesmo a sugerir que o custo de apenas um aspecto, o fornecimento de professores altamente eficazes, varia entre 6% e 15% do PIB, dependendo do desenvolvimento econômico de cada país [37]. Assim, para

4. Valores ajustados pela Paridade do Poder de Compra (PPC).

alcançar a cobertura universal na educação primária e secundária, países como **Bolívia, Honduras e Nicarágua**, por exemplo, teriam que manter os gastos com educação em torno de 8% do PIB nos próximos 10 anos.

No entanto, a mobilização de mais recursos tornou-se um desafio cada vez mais difícil [38]. De fato, o gasto médio com educação nos países da região caiu para 3,9% do PIB em 2022, abaixo dos 5% de 2009. Essa perda de força se deve em parte à pandemia global da Covid-19. Isso forçou os países a aumentarem substancialmente os gastos com saúde pública, em meio às severas restrições fiscais geradas pela contração econômica causada pela crise sanitária. Soma-se a isso a necessidade de aumento dos gastos sociais, devido às crises de segurança pública e aos desafios de adaptação da infraestrutura às crescentes demandas das mudanças climáticas. Essa deterioração nas condições fiscais ilustra como choques externos podem afetar simultaneamente a adequação e a sustentabilidade do financiamento da educação: enquanto a necessidade de recursos para fechar lacunas e atender a novas demandas educacionais aumenta, a capacidade fiscal para financiá-las diminui.

Diante desse cenário, diversificar as fontes de financiamento tornou-se crucial para atingir níveis adequados de investimento escolar. Entre as fontes mais relevantes, que já desempenham um papel na captação de recursos e que examinaremos em detalhes neste capítulo, estão os **governos locais**, as **famílias** e as **organizações internacionais**.

Por meio das vozes daqueles que negociam e gerenciam recursos, analisamos tanto os obstáculos quanto as oportunidades, para garantir o financiamento educacional adequado. Este capítulo também busca orientar os formuladores de políticas educacionais na mobilização de recursos, oferecendo uma análise estruturada em torno de quatro eixos principais: **adequação**, que garante recursos suficientes para atingir os objetivos educacionais; **equidade**, que garante uma distribuição que responda a necessidades diferenciadas; **eficiência**, que otimiza o uso dos recursos para maximizar seu impacto; e **transparência**, que facilita o acesso à informação e a prestação de contas.

Primeiro, descreve-se como criar um orçamento educacional apropriado em um cenário ideal. Em segundo lugar, analisamos os quatro principais obstáculos que os formuladores de políticas educacionais enfrentam para garantir financiamento adequado. São eles: os processos de negociação entre os Ministérios da Educação e da Fazenda; a falta de análise rigorosa dos custos educacionais; a competição com outros setores sociais por recursos limitados; e a pressão de atores como sindicatos, políticos e líderes da sociedade civil. Terceiro, examinamos o papel de diferentes fontes de financiamento e seus impactos no sistema de financiamento escolar. Por fim, são identificadas estratégias de financiamento inovadoras que incentivam e complementam os esforços do setor público quando os mecanismos tradicionais são insuficientes.

Como mencionado na introdução, as diferentes rotas em direção à adequação geraram resultados diversos na ALC. Isso ilustra que o modo de mobilização pode ser tão importante quanto a quantidade mobilizada.

COMO É DETERMINADO O ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO: ENTRE O IDEAL E A PRÁTICA

Estabelecer um orçamento para a educação exige um processo complexo de negociação entre autoridades educacionais e financeiras, tanto em nível nacional quanto regional. Esse processo, que geralmente ocorre nos bastidores, exige o equilíbrio entre as necessidades educacionais, as restrições fiscais e as pressões de várias partes interessadas dentro do próprio sistema educacional.

Na maioria dos países da ALC, o governo central desempenha um papel dominante no orçamento da educação. Segundo dados da OCDE, mais de 95% dos gastos públicos com educação provêm do governo central, com exceção do **Brasil** (15%) e da **Argentina** (23%) e, em menor medida, do México (80%) e da **Colômbia** (88%) [39]. Além disso, outros departamentos governamentais desempenham um papel fundamental no estabelecimento de impostos e na definição dos gastos sociais totais, o que também impacta o orçamento da educação escolar. Soma-se a isso a participação do Congresso, que normalmente aprova o orçamento nacional, bem como de atores do próprio sistema educacional, como sindicatos de professores e grupos de familiares e estudantes.

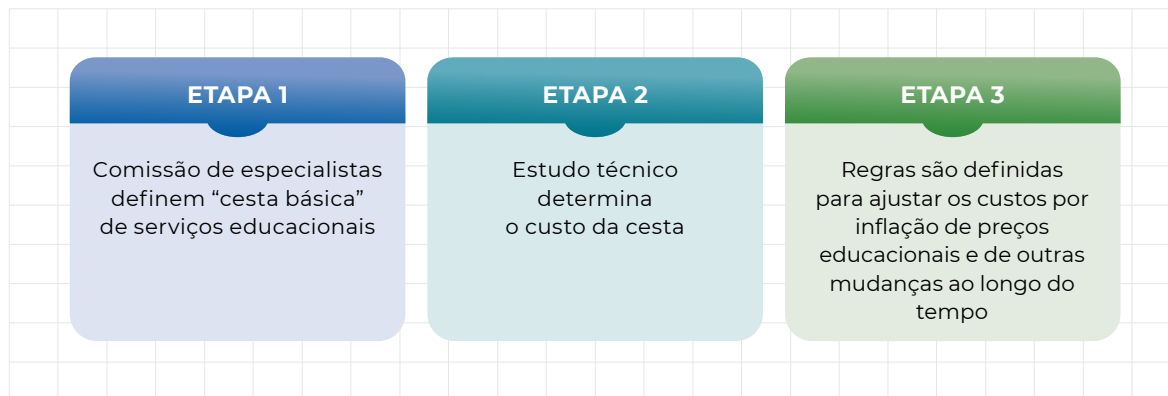
O processo orçamentário é particularmente complexo em países federais como **Brasil, Argentina e México**, onde a dinâmica de negociação é replicada em vários níveis de governo.

Determinar um orçamento educacional adequado requer, em um cenário ideal, um processo técnico rigoroso. Este processo deve ser baseado em estudos de custos que considerem as necessidades da população escolar, os objetivos da política educacional do país e as variações de custos. Essa abordagem busca fortalecer os princípios de adequação e equidade, bem como a transparência na utilização dos recursos públicos, garantindo recursos suficientes para atender às diversas necessidades da população estudantil. Esses estudos, utilizados em sistemas educacionais com forte infraestrutura de dados e alta disponibilidade de recursos, são um insumo fundamental para orientar as discussões orçamentárias e identificar os requisitos de investimento necessários para cumprir o princípio da adequação.

A prática de conduzir estudos de custeio teve origem na década de 1990, e agora se tornou uma obrigação legal em vários sistemas escolares nos Estados Unidos [40, 41]. Os sistemas mais experientes geralmente seguem três etapas principais (**Figura 1.2**).

Primeiro, uma comissão de especialistas e profissionais é formada para definir os requisitos programáticos e os insumos necessários para fornecer uma educação apropriada e consistente com os objetivos da política educacional do país. Trata-se de uma espécie de “cesta básica” de serviços educacionais, que inclui insumos como materiais didáticos, infraestrutura, corpo docente e aspectos adicionais como localização (rural ou urbana), vulnerabilidade social da escola e necessidades especiais dos alunos (por exemplo, idioma em comunidades indígenas).

Alguns países desenvolvidos já realizam um planejamento docente cuidadoso. Na **Inglaterra**, é utilizado um modelo que projeta as necessidades dos professores tendo em conta as taxas de

Figura 1.2: Três etapas dos estudos de custos

matrícula, o tamanho das turmas e os movimentos da força de trabalho, e também identifica as áreas onde a escassez de professores é mais pronunciada, como na matemática e nas ciências [42]. Na **Alemanha**, vários estados federais calcularam as suas necessidades de ensino com base em projeções demográficas e taxas de aposentadorias [43, 44].

Em segundo lugar, é realizado um estudo para determinar o custo de financiamento dos serviços definidos na primeira etapa, considerando as necessidades de vários grupos de estudantes, diferenças geográficas nos preços de insumos e economias de escala associadas ao tamanho da escola.

Em terceiro lugar, são definidas regras que permitem ajustes para responder às alterações de custos que poderão ocorrer nos anos subsequentes [15]. O sistema escolar de Wyoming, nos Estados Unidos, por exemplo, foi pioneiro na adaptação de seu financiamento para garantir gastos adequados de forma permanente. Em 1995, a Suprema Corte do estado decidiu que as diferenças na transferência de recursos entre distritos escolares deveriam ser baseadas no custo da educação, não na capacidade fiscal de cada distrito ou na renda de suas famílias. Desde então, eles seguiram um procedimento semelhante ao descrito acima para determinar o nível apropriado de gastos. Nos últimos cinco anos, esta despesa adequada por aluno foi estimada em cerca de 17.000 dólares por ano [45].

O **Brasil** tem feito esforços para estabelecer estudos de custos para fortalecer simultaneamente a adequação e a equidade no financiamento escolar. Um instrumento é o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), que representa o padrão mínimo de qualidade necessário para a educação básica. O outro é o Custo Aluno Qualidade (CAQ), que busca aproximar o país dos níveis educacionais dos países desenvolvidos. Ambos os indicadores visam estabelecer um mecanismo de financiamento escolar baseado na determinação e financiamento das reais necessidades das escolas. Entre os fatores considerados estão o tamanho das turmas, o treinamento e a remuneração de professores e funcionários, as instalações escolares, o fornecimento de bens e serviços básicos, como água e eletricidade, materiais escolares e serviços complementares, como bibliotecas e laboratórios. A metodologia e os valores atualizados do projeto são de livre acesso e disponíveis na internet [46].

O CAQi deveria estar totalmente operacional em 2016, mas isso não aconteceu. Dados insuficientes e a falta de equipes de especialistas para avaliar o custo da educação escolar dificultaram sua

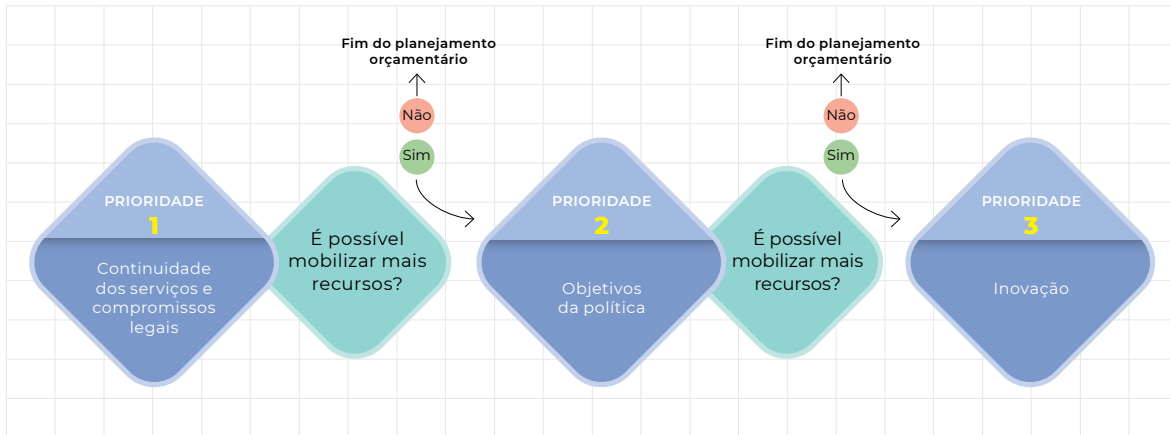
implementação completa. A capacidade desigual de financiamento entre estados e municípios também dificultou sua implementação uniforme. O CAQ estava programado para começar em 2017, com sua implementação em fases até 2024, mas ainda não foi implementado. Sua inclusão nos dois últimos Planos Nacionais de Educação e na nova fórmula do FUNDEB demonstra sua importância política, mas também mostra que, após duas décadas de debate, não há atalhos para resolver o desafio de adequar os gastos com educação. Ambos os programas também enfrentaram resistência política que sugere que eles não considerariam a diversidade do sistema escolar e levariam a escolas padronizadas [47]. “A diversidade de realidades sociais, culturais e educacionais do Brasil exige que os padrões de qualidade considerem diferentes elementos regionais e socioeconômicos para a parametrização de insumos e processos”, destaca o Todos pela Educação [48], organização da sociedade civil que atua na promoção da educação de qualidade no Brasil. E sua presidente, Priscilla Cruz, reforça [49]: “É importante sempre dizer e lembrar que a disponibilidade de recursos não garante sua efetiva utilização nas políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade, nem na oferta educacional necessária a um ambiente escolar digno e melhores condições para os profissionais da educação”.

O caso brasileiro ilustra as dificuldades de implementação de estudos abrangentes de custeio. Por esse motivo, alguns países optaram por abordagens mais limitadas. No **Equador**, por exemplo, o cálculo do quadro ideal de professores foi implementado em 2013 para melhorar a alocação de professores. Isto visa reduzir os excessos e déficits de professores que existem entre as diferentes escolas [50]. O sistema utiliza uma fórmula que considera diversos parâmetros de demanda, como o número de alunos, o nível de escolaridade, a especialidade exigida e as características específicas da instituição de ensino. No ano letivo de 2021-2022, essa metodologia permitiu ao Ministério da Educação melhor programar as alocações de professores, evitando assim a criação de 20% de novos cargos docentes. Embora se concentre na distribuição de professores, esta abordagem reflete um esforço para calcular tecnicamente as necessidades das escolas e garantir que os recursos atribuídos sejam proporcionais a essas necessidades [51], potencialmente liberando recursos para outras necessidades educacionais.

O **Uruguai** optou por criar uma unidade técnica autônoma responsável pelo planejamento e gestão do sistema educacional público. A Administração Nacional de Educação Pública (ANEP) realiza vários estudos para calcular os custos e as necessidades das escolas. Em conversa com os autores, o diretor da ANEP observa: “Nossa arte é tentar determinar o caminho para atingir os objetivos educacionais. Quais recursos estão associados, se isso envolve a expansão das salas de aula, se querem mais turmas em tempo integral, quais escolas precisam ser construídas, os refeitórios, as cozinhas... Apresentamos ao Ministério da Economia que precisamos de A para investimentos e B para despesas correntes incrementais, para financiar essa expansão, ou essa nova modalidade educacional.” Além disso, neste país os orçamentos educacionais são estabelecidos a cada cinco anos, o que fortalece o planejamento a longo prazo e conduz a um financiamento mais previsível [11].

Um orçamento que equilibra os interesses das partes interessadas normalmente abrange três níveis de prioridades (**Figura 1.3**). O primeiro nível consiste em recursos alocados para cumprir obrigações legais e manter serviços, como pagamento de salários, materiais didáticos, merenda escolar e manutenção de infraestrutura. A segunda prioridade é alocar recursos para atingir os objetivos educacionais, definidos pelo atual governo, incluindo programas e reformas prometidos aos cidadãos.

Figura 1.3: Três níveis de prioridades orçamentárias



Fonte: Elaboração própria.

Terceiro, há recursos para inovação educacional para explorar novas práticas que melhorem a eficiência e a eficácia do sistema escolar.

Essa estrutura de prioridades visa equilibrar adequação com eficiência, embora na prática o primeiro nível frequentemente absorva a maior parte do orçamento, limitando a capacidade de inovação.

Uma vez aprovado, o orçamento pode enfrentar uma série de eventos imprevistos, como rigidez de implementação, contingências políticas ou desastres naturais. Para enfrentar esses desafios, são necessários orçamentos mais flexíveis, permitindo a extensão de sua implementação ou a adição de novas despesas não contempladas inicialmente. Alguns países desenvolveram mecanismos inovadores para alcançar um equilíbrio entre a estabilidade orçamentária e a flexibilidade necessária para responder a contratemplos.

O **Peru** utiliza um modelo de dois estágios. Primeiro, elabora um Orçamento de Abertura Institucional (PIA), definido na Lei Orçamentária Anual, e que deve ser aprovado pelo Congresso Nacional. Um Orçamento Institucional Modificado (OIM) é então estabelecido, o que permite que ajustes sejam feitos durante o ciclo orçamentário para otimizar o uso dos recursos disponíveis. Durante a execução do orçamento, o PIA é continuamente ajustado de acordo com as necessidades de gestão, as exigências de recursos adicionais e os saldos disponíveis, resultando no PIM [52].

O modelo orçamentário peruano conseguiu institucionalizar iniciativas educacionais que inicialmente eram meros acréscimos, como a Jornada Escolar Integral (JEC). Um ex-funcionário público do Ministério da Economia e Finanças explica como funcionava: “O processo orçamentário distingue entre um orçamento base, no qual definimos os limites de gastos e o Ministério da Educação prioriza programas e salários essenciais; depois, adicionamos ‘acréscimos’ para programas específicos. Esse modelo nos permite equilibrar estabilidade com inovação. Um bom exemplo é o JEC, que, durante a gestão do Ministro Jaime Saavedra (2013 a 2016), conseguiu passar de ‘acréscimo’ para ser incorporado ao orçamento permanente.”

Esses exemplos mostram progresso no orçamento da educação, mas a realidade em muitos países é bem diferente. “O orçamento se torna um campo de batalha onde as reais necessidades dos estudantes são frequentemente relegadas às demandas de grupos organizados”, diz um ex-vice-ministro da educação de **El Salvador**. Um membro da equipe técnica do Ministério da Educação de **Honduras** lamenta que “as necessidades são múltiplas e mutáveis, e a cada ano precisamos negociar com o Congresso, apresentando e justificando nossas projeções”. Em **El Salvador**, um alto funcionário do Ministério da Educação descreve outra limitação do orçamento tradicional: “Contamos principalmente com os padrões históricos de gastos para planejar o ano seguinte. Com a crise atual, é difícil fazer ajustes, ou mesmo cobrir os serviços básicos, apesar da necessidade urgente de expansão e cobertura.”

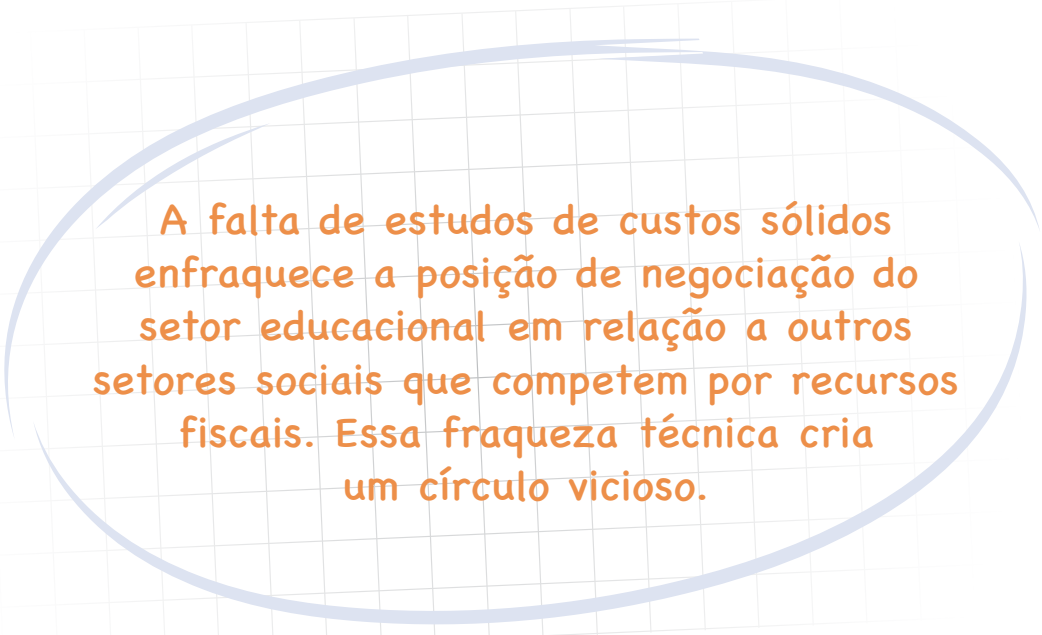
Na prática, os ciclos orçamentários na região tendem a replicar práticas passadas e são caracterizados por alta inércia. Essa situação compromete tanto a adequação quanto a eficiência do financiamento educacional. Ao contrário do cenário ideal, com três níveis de prioridades (**Figura 1.3**), a estrutura típica na região é dividida em dois componentes principais: um componente de rotina, que cobre a maior parte do orçamento e é alocado aos serviços existentes; e um componente flexível, que financia novas iniciativas, incluindo programas educacionais prioritários para o governo ou programas solicitados por grupos de pressão.

A falta de estudos exaustivos de custos

A enorme lacuna entre o cenário ideal e a realidade orçamentária revela tensões fundamentais entre os princípios de adequação, equidade, eficiência e transparência. Um melhor planejamento orçamentário requer uma infraestrutura de dados robusta, para monitorar gastos e pessoal treinado, e para analisar a relação entre custos e resultados.

Omar Cassim Neto, Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Educação da cidade de São Paulo, no **Brasil**, resume o impacto dessas deficiências na prática. “Algo que falta muito na gestão diária, não só aqui, mas em vários sistemas que conheço, é a organização por centro de custo. Duas perguntas que sempre faço são: quanto custa um aluno no sistema municipal? Quanto custa uma escola?” ele diz. “Sim, existem estudos que estimam esse valor, e a equipe também pode calcular essa informação. Mas, como gestor, eu só quero apertar um botão e obter essa informação para a escola A ou B. Quero uma coleta de dados simples e útil para a gestão. O orçamento público evoluiu, mas, em geral, não se tornou um mecanismo de gestão”, afirma.

A falta de estudos de custos também enfraquece a posição de negociação do setor educacional em relação a outros setores sociais que competem por recursos fiscais. Essa fraqueza técnica cria um círculo vicioso. Sem uma base técnica sólida, para justificar as necessidades de financiamento, as decisões orçamentárias ficam mais expostas a pressões políticas e considerações de curto prazo. Isso, por sua vez, reduz os incentivos para investir em capacidades de planejamento orçamentário técnico. O resultado é um sistema em que a adequação do financiamento é comprometida, tanto por limitações técnicas quanto por dinâmicas políticas.



A falta de estudos de custos sólidos enfraquece a posição de negociação do setor educacional em relação a outros setores sociais que competem por recursos fiscais. Essa fraqueza técnica cria um círculo vicioso.

Um estudo rigoroso de custos, complementado por avaliações da eficácia dos vários programas educacionais, permitiria ao Ministério da Educação priorizar os gastos de acordo com a agenda política do governo e as demandas de vários grupos de interesse, como sindicatos de professores, famílias, provedores de educação privada e o terceiro setor. Além disso, a determinação técnica das necessidades e o cálculo dos seus custos não só fortalecem a posição de negociação do setor educacional, mas também são um insumo fundamental para que o Ministério da Educação negocie um orçamento adequado com sua contraparte nas Finanças.

No entanto, em comparação com áreas como saúde, segurança pública ou infraestrutura, o setor de educação tende a ter uma posição mais fraca nas negociações orçamentárias. Um dos motivos é a dificuldade em apresentar evidências concretas e facilmente compreensíveis aos ministérios das finanças e ao público em geral. Ao contrário de indicadores como taxas de mortalidade, taxas de criminalidade e homicídio, ou dados sobre eventos extremos ligados às mudanças climáticas – como incêndios florestais ou ondas de calor – que são tangíveis, urgentes, têm impactos imediatos e recebem alta cobertura da mídia, os retornos educacionais, como o aprendizado, são mais abstratos, menos visíveis no curto prazo e, tecnicamente, complexos de medir e comunicar.

Essa falta de visibilidade limita a capacidade do setor educacional de justificar aumentos orçamentários que tenham ressonância política, ou mobilizem maior apoio social. Embora existam dados sobre matrícula e aprendizagem em muitos países, seu uso técnico na tomada de decisões orçamentárias continua limitado e, em muitos casos, eles nem sequer são publicados. Essa combinação de fraqueza técnica, baixos retornos políticos e menor presença na mídia significa que o setor de educação escolar está perdendo terreno para outros concorrentes fiscais mais organizados e mais visíveis.

Assim, a educação escolar enfrenta o desafio de demonstrar impactos difíceis de quantificar e que muitas vezes se materializam a longo prazo. Essa falta de evidências empíricas e a escassez de estudos técnicos têm, historicamente, fragilizado a posição negociadora dos Ministérios da Educação em relação aos demais ministérios sociais, especialmente o Ministério da Fazenda, que decide, em última instância, juntamente com a Presidência da República e o Congresso Nacional, a prioridade na alocação dos recursos fiscais.

A relação diferenciada entre os ministros da Educação e os de Finanças

Os ministérios de finanças muitas vezes veem o setor educacional como uma “caixa preta” difícil de administrar, onde as decisões são fortemente influenciadas por pressões políticas. “Embora compartilhem o compromisso de financiar uma educação de excelência, enfrentamos um ciclo vicioso”, diz um funcionário do setor financeiro da Guiana. “A educação frequentemente solicita aumentos orçamentários sem evidências sólidas de seu impacto.”

Por sua vez, o Ministério da Fazenda frequentemente exige justificativas técnicas que o setor educacional considera excessivas. O resultado é uma negociação técnico-política de soma quase zero, em que cada lado ajusta suas demandas em antecipação à resposta do outro.

Segundo um ex-funcionário peruano com experiência em ambos os ministérios, essa dinâmica se tornou um ritual previsível: “A Educação inflaciona suas demandas sabendo que as Finanças as cortarão, e as Finanças propõem reduções esperando demandas infladas. É um jogo que impede o diálogo genuíno sobre as reais necessidades do sistema educacional.” Essa dinâmica orçamentária afeta não apenas a adequação, mas também a transparência na alocação de recursos.

No entanto, há maneiras de diminuir a distância entre os dois ministérios, mesmo que a Educação não tenha estudos abrangentes. “A chave é entender que a mobilização de recursos não é apenas uma questão técnica, mas profundamente política”, explica o ex-ministro da Educação de uma província argentina. Antes de cada negociação orçamentária, passei meses mapeando as prioridades de outros setores sociais e suas estratégias de negociação. Essas informações foram cruciais para a elaboração de propostas [de financiamento da educação] que pudessem competir efetivamente por esses recursos limitados. O ex-ministro ainda destaca a importância de detalhes aparentemente insignificantes nessas negociações. “Surpreendentemente, o lugar onde eu me sentava à mesa durante as apresentações orçamentárias de todos os setores era crucial. Sempre tentei me sentar estrategicamente ao lado do governador”, confessa.

Essa complexa relação entre os Ministérios da Educação e da Fazenda vai além de simples negociações orçamentárias. As diferenças nas capacidades técnicas e nos sistemas de gestão entre as duas entidades, muitas vezes, criam assimetrias significativas. Embora as equipes financeiras normalmente tenham ampla experiência em análise orçamentária e projeções fiscais, as equipes de educação muitas vezes não têm especialistas em custos e gestão financeira. Isso dificulta a tradução das necessidades educacionais em solicitações orçamentárias tecnicamente sólidas.

Os países que conseguiram melhorar esse relacionamento investiram no fortalecimento das capacidades técnicas de seus Ministérios da Educação. O Brasil, por exemplo, criou unidades especializadas em planejamento financeiro que combinam conhecimento pedagógico com experiência orçamentária. Essas unidades não apenas desenvolvem propostas baseadas em evidências, mas também criam narrativas convincentes sobre o retorno social do investimento em educação, que podem repercutir tanto nas equipes técnicas de seus colegas de finanças quanto nos líderes políticos.

Os concorrentes por recursos fiscais

Vários estudos estimam que para cada dólar investido em educação, cerca de cinco dólares em benefícios a longo prazo são gerados. Este é um retorno acima da média dos investimentos no mercado financeiro [37, 53-55]. No entanto, esses cálculos são difíceis de quantificar em termos concretos de forma que fossem atraentes para aqueles que tomam decisões fiscais. Um novo hospital ou mais policiais nas ruas têm um impacto mais imediato, e visível, sobre os cidadãos do que implementar um sistema de dados educacionais que permita a avaliação da aprendizagem dos alunos. A falta de visibilidade dos resultados é ainda mais prejudicial no campo da educação escolar, uma vez que os seus beneficiários diretos, as crianças e os adolescentes, não têm tanta relevância política [56].

Embora os benefícios de um investimento educacional possam levar uma década ou mais para se materializar, outros investimentos públicos oferecem resultados muito mais imediatos e visíveis. Um novo hospital permite a exibição rápida de estatísticas de atendimento aos pacientes, e mais policiais nas ruas criam uma sensação imediata de segurança que os cidadãos podem perceber. Em contraste, implementar um sistema de dados educacionais que permita a avaliação e a melhoria da aprendizagem dos alunos não gera manchetes, nem oportunidades de inauguração, embora possa ter um impacto muito mais profundo na qualidade educacional a longo prazo.

Essa assimetria na justificativa das necessidades orçamentárias tornou-se particularmente relevante nos últimos anos, quando múltiplas crises intensificaram a competição por recursos fiscais. A pandemia da COVID, por exemplo, aumentou o gasto público médio em saúde de 11,9%, em 2019, para 13,4%, em 2021.

A crise de segurança pública que afeta muitos países da região também levou a uma reconfiguração das prioridades fiscais [57]. Em apenas quatro anos, a taxa de homicídios no **Equador** aumentou oito vezes, de 7 por 100.000 habitantes, em 2019, para mais de 47, em 2023, enquanto na **Jamaica** aumentou de 45,8, em 2018, para 53,3, em 2022 [58-60]. Para responder ao aumento da insegurança, muitos países tiveram que fazer realocações orçamentárias significativas. A região destina em média 1,51% do PIB à segurança pública, com países como **El Salvador** e **Jamaica** ultrapassando os 2% [57]. Em 2021, a despesa média com segurança pública na região atingiu 7,4% do orçamento anual [61]. Esse percentual faz parte de uma tendência de queda observada nas últimas décadas. Em 2011, por exemplo, os gastos com segurança pública representaram em média 9,4% do orçamento anual da região. Apesar dessa redução, a alocação de recursos para esse setor continua significativa, refletindo

a alta prioridade que os governos da região dão à segurança pública, em um contexto de crescente preocupação com o aumento da criminalidade e da violência.

As finanças públicas de vários países da região também foram impactadas pela crise migratória da **Venezuela**. Muitos países que acolhem emigrantes tiveram de aumentar a sua despesa fiscal para fazer face a este êxodo, de 0,1% do PIB no **Chile** para 0,4% do PIB na **Colômbia** [62].

Soma-se a tudo isso a competição por recursos fiscais dentro do próprio setor educacional. O ensino superior é, muitas vezes, o setor que consegue obter a maior fatia da alocação de recursos públicos. Isso se deve à sua capacidade de exercer pressão social e política, que supera a de outros níveis educacionais. Em vários países da ALC, o ensino superior conta com uma base ativa de organizações estudantis e profissionais capazes de promover suas demandas na imprensa e nas mídias sociais, gerando pressão constante para garantir recursos. Diferentemente das comunidades de ensino fundamental e médio, o ensino superior tem maior representação no processo político e, em alguns casos, conta com o apoio de importantes redes acadêmicas internacionais.

Essa dinâmica é ainda mais complicada pela fragmentação institucional, já que os níveis de educação pré-escolar, fundamental e superior são frequentemente administrados por diferentes entidades públicas. O caso do **Uruguai** ilustra esse ponto. O país tem cinco subsistemas educacionais autônomos (pré-escola, ensino fundamental, ensino médio geral, ensino médio técnico-vocacional e ensino superior), e cada um tem um orçamento independente, gerando competição intraeducacional por recursos públicos.

Além disso, em alguns países, o ensino superior conta com mecanismos de financiamento estáveis. O Fundo Permanente para o Desenvolvimento Universitário e Politécnico do **Equador** é distribuído por meio de uma fórmula específica para universidades e institutos. Este fundo garante um fluxo estável de financiamento, representando cerca de 60% do orçamento das instituições de ensino superior, o que corresponde a quase 1% do PIB do Equador [63]. A Universidade de San Carlos, a única universidade pública da **Guatemala**, recebe constitucionalmente 5% do orçamento ordinário do governo. Esse mandato legal garante a estabilidade financeira da universidade, mas também limita a capacidade de redistribuir recursos para outros níveis educacionais, como a educação básica.

Esses tipos de alocações podem criar desigualdades entre diferentes níveis educacionais e limitar a capacidade do sistema de responder mudanças demográficas ou novas prioridades educacionais. Como observou um antigo funcionário do governo guatemalteco: “Embora a universidade tenha o seu orçamento garantido constitucionalmente, todos os anos temos de lutar para financiar programas básicos em escolas primárias de zonas vulneráveis.”.

Os protestos estudantis que abalaram o Chile, entre 2011 e 2013, por sua vez, foram fundamentais para a aprovação do ensino superior gratuito naquele país. Nos anos seguintes, muitos dos líderes universitários ingressaram na vida pública como deputados e chegaram ao poder, em 2022, com a ajuda do ex-líder Gabriel Boric.

Pressão dos sindicatos de professores

A influência dos sindicatos de professores no orçamento da educação também ilustra as tensões entre adequação e eficiência. A pressão sindical tem sido fundamental para manter níveis mínimos de investimento no setor. Mas as suas reivindicações, centradas principalmente nos salários e nos cargos de ensino, nem sempre estão alinhadas com as necessidades mais amplas do sistema educativo [64]. Além disso, eles podem limitar investimentos em outras áreas cruciais do sistema escolar.

Essa dinâmica se manifesta de diferentes maneiras. No **Peru**, um especialista em orçamento educacional observa: “Representantes sindicais frequentemente solicitam reuniões diretas com o ministro para apresentar suas reivindicações salariais e condições de trabalho, e buscam o apoio dos congressistas para incluir essas reivindicações nas negociações orçamentárias [65]”.

Na **Colômbia**, a Federação Colombiana de Trabalhadores da Educação (FECODE) desempenhou um papel importante nas decisões orçamentárias da educação, exercendo considerável influência sobre a alocação de recursos. Durante as negociações orçamentárias, a FECODE priorizou consistentemente as demandas salariais e melhorias nas condições de trabalho, o que ocasionalmente levou a investimentos limitados em outras áreas do sistema educacional. Por exemplo, em 2017, após uma greve de 37 dias, o sindicato conseguiu aumentos salariais significativos e compromissos de investimento em educação, mas deixou questões pendentes, como a extensão da jornada escolar, que exigia maiores recursos para infraestrutura e suprimentos. Essa dinâmica demonstra como a pressão sindical pode influenciar significativamente a forma como os recursos educacionais são distribuídos, às vezes priorizando as condições de trabalho dos professores em detrimento de outras necessidades do sistema [59].

A influência sindical transcende por vezes a esfera orçamental, determinando aspectos-chave da gestão educacional [56, 65]. Na **Guatemala**, um ex-funcionário do Ministério da Educação observa: “O sindicato dos professores não se concentra apenas em reivindicações salariais e aumentos de cargo, mas também desempenha um papel fundamental na seleção e alocação de professores. Essa influência sobre a gestão docente lhes confere um poder significativo em todo o sistema educacional.”

O caso do **México** ilustra uma das consequências dessa dinâmica. Como explica um ex-funcionário federal da educação: “Em muitos estados do país, o sindicato não apenas negociava os salários, mas também controlava efetivamente o sistema de contratação de professores. Eles decidiam quantas vagas abrir, onde colocá-las e quem as preencheria”.

Essa tomada do sistema escolar mexicano pelo Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Educação (SNTE) chegou a tal ponto que praticamente controlou a política educacional do país por décadas, bloqueando tentativas de reforma e perpetuando um sistema em que os cargos de ensino eram vendidos ou herdados, independentemente das habilidades pedagógicas dos candidatos.⁵

5. <https://revista.drclas.harvard.edu/education-reform-and-teachers-unions-in-mexico/>

Essa tensão político-sindical se manifesta em muitos contextos e, frequentemente, inclui pressões políticas. Na **Guatemala**, um ex-ministro da educação relata como os parlamentares frequentemente levavam agentes políticos, e outras pessoas a quem ele devia favores políticos, para reuniões com ele, em busca de cargos dentro do ministério. Na classe política, também são observadas práticas que priorizam interesses particulares em detrimento de necessidades educacionais mais amplas. Alguns prefeitos na **Argentina**, de acordo com entrevistas com vários atores em diversas províncias argentinas, por exemplo, incluem em suas campanhas eleitorais demandas pela construção de novas escolas em seus municípios, mesmo que as necessidades demográficas não o justifiquem. É comum que representantes locais pressionem pela construção de novas escolas ou pela alocação de mais recursos para seus distritos, priorizando interesses territoriais em detrimento de critérios técnicos de necessidade e eficiência.

O caso do **Brasil** revela como a dinâmica política pode favorecer a base eleitoral de parlamentares influentes em detrimento de critérios técnicos. O chamado “orçamento secreto”, como foi apelidado pela imprensa do país, é uma prática em que emendas parlamentares (recursos do orçamento público destinados por deputados para fins específicos) eram destinadas a deputados sem a devida identificação. A grande maioria dos recursos alocados foi para as bases territoriais de legisladores influentes.

Na cidade de Tartarugalzinho, no norte do estado do Amapá, parlamentares com forte vínculo com o governo federal negociaram 87 milhões de reais (18 milhões de dólares em janeiro de 2024) em emendas entre 2020 e 2023, superando os recursos destinados à cidade de São Paulo, que tem uma população 600 vezes maior [67]. Cidades do tamanho de Tartarugalzinho, mas que não eram redutos daqueles políticos, não foram beneficiadas. Essas práticas ilustram como a pressão política pode comprometer a eficiência e a equidade na alocação de recursos, bem como afetar a transparência das alocações orçamentárias.

A influência desses atores revela um paradoxo no financiamento da educação: embora sua pressão tenha sido fundamental na mobilização de mais recursos para as escolas, seus diferentes interesses e formas de intervenção podem tanto fortalecer quanto enfraquecer os princípios fundamentais do financiamento escolar. Os sindicatos estão pressionando por maiores ajustes salariais, mas eles podem comprometer a eficiência. E muitos políticos promovem investimentos em seus territórios, mas eles podem gerar desigualdades sociais e territoriais. Além disso, essa interferência política no financiamento da educação constitui, em última análise, um obstáculo significativo aos gastos eficientes e equitativos, perpetuando um sistema em que as decisões que afetam milhões de estudantes são motivadas mais por interesses políticos do que por critérios técnicos baseados em evidências.

OUTRAS FONTES DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL

Restrições recentes ao financiamento fiscal levaram a uma diversificação progressiva das fontes de financiamento educacional. Isso fica evidente quando comparamos diferentes modelos de financiamento. Nos Estados Unidos, a ausência de um mandato constitucional sobre educação isenta o governo central de contribuir para o sistema de financiamento escolar, deixando a responsabilidade primária para os estados. Em contraste, outros países federais da OCDE, como Alemanha e Canadá, definem responsabilidades compartilhadas entre os níveis de governo, limitando o papel do governo central à compensação de potenciais lacunas de financiamento em localidades com baixa capacidade fiscal.

Assim, enquanto alguns países priorizam a equidade por meio de forte participação central, outros enfatizam a eficiência por meio de maior envolvimento local. Na ALC, essas abordagens deram origem a um ecossistema de financiamento envolvendo múltiplos atores, cada um com seus próprios pontos fortes e limitações. Esta seção discute três fontes complementares de financiamento ao orçamento principal: governos subnacionais (regionais e locais), famílias e assistência internacional.

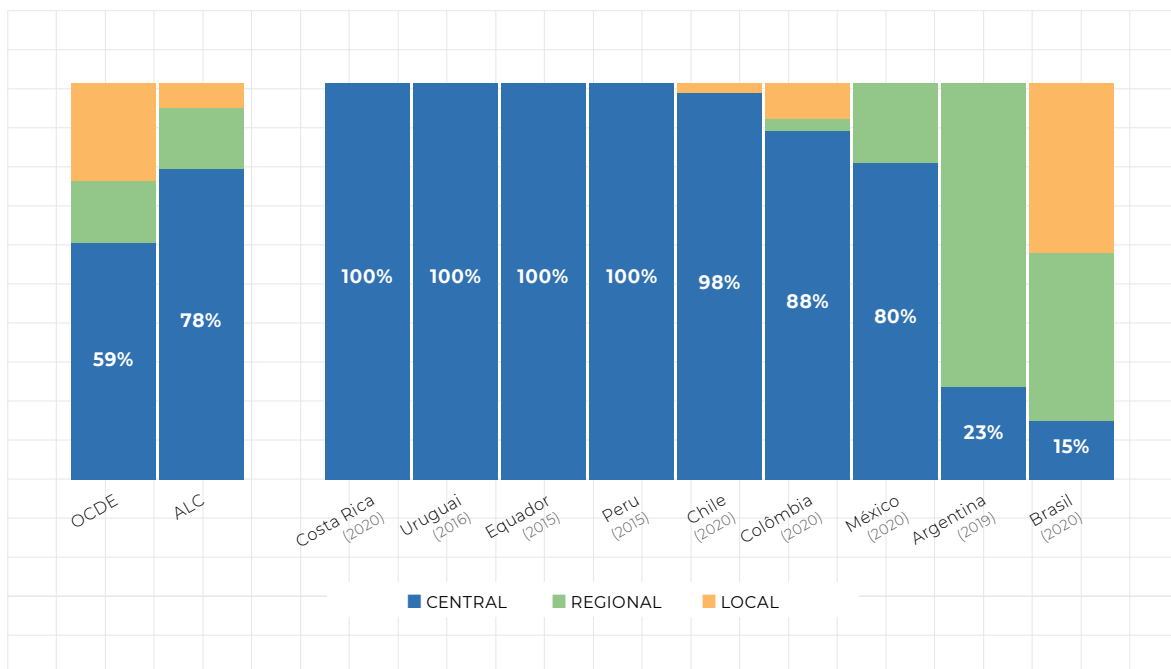
Os governos subnacionais

A contribuição fiscal de governos subnacionais pode aumentar os recursos disponíveis para a educação escolar. Na maioria dos países da região, sua contribuição não ultrapassa 5% do orçamento total. Entretanto, a contribuição dos governos subnacionais é especialmente relevante em países onde o arcabouço legal os identifica como corresponsáveis pelo financiamento da educação. É o caso do **Brasil** e da **Argentina**, cujas autoridades regionais fornecem mais de 75% do financiamento público. No restante da ALC, a contribuição dos governos locais não ultrapassa 5%, com exceção da Colômbia (12%) e do México (20%).

A variação na participação financeira local (**Figura 1.4**) reflete diferentes modelos de mobilização de recursos, cada um com suas próprias implicações para a equidade e eficiência do sistema. Apesar de sua contribuição relativamente baixa, seus recursos permitem financiar serviços adicionais, que dependem de seu nível de autonomia. Além disso, nas últimas décadas, a execução local dos orçamentos públicos, que geralmente se originam no nível central, aumentou significativamente. Por exemplo, embora a maior parte do financiamento no **Chile** venha do nível central, os municípios têm autonomia para pagar horas extras aos professores ou contratar funcionários, permitindo respostas rápidas às necessidades locais. Na **Colômbia**, as Entidades Territoriales Certificadas (ETC) não têm esse poder, mas desempenham um papel importante no financiamento do transporte escolar e na manutenção da infraestrutura, ilustrando um modelo que busca equilibrar a participação local com o controle central [68].

Diante deste contexto, diversos especialistas recomendam acompanhar o aumento da execução orçamentária em nível local com uma descentralização fiscal por meio do aumento da capacidade

Figura 1.4: Fontes de financiamento público



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da OCDE [39], Bertoni et al. [68] e Claus e Bucciarelli [69].

de arrecadação no nível subnacional [71, 72]. Embora existam desafios logísticos e legais para a implementação desta iniciativa, uma menor dependência de transferências centrais poderia incentivar a arrecadação local, reduzir despesas ineficientes e aproveitar o conhecimento no terreno para melhorar a atribuição de recursos [73-76]. Entretanto, se mecanismos de compensação não forem implementados, a contribuição fiscal dos governos subnacionais pode gerar desigualdades territoriais importantes.

O **Brasil** é um exemplo disso. Apesar de contar com mecanismos redistributivos como o FUNDEB, apresenta uma das maiores desigualdades socioeconômicas da região. A despesa por aluno dos municípios do quintil socioeconômico mais elevado é quase o dobro da do quintil mais baixo [69]. Isso reflete o desafio de ter melhores mecanismos redistributivos para compensar as desigualdades entre estados e municípios [76, 77].

As contribuições das famílias

A participação da família no financiamento escolar representa uma das compensações mais claras entre adequação e equidade. Por um lado, as contribuições históricas da família ao sistema escolar da ALC permitiram que as escolas tivessem um maior fluxo de fundos. Por outro lado, essas contribuições podem aprofundar as desigualdades sociais por dependerem da capacidade econômica de cada família. Na verdade, 50% das famílias com rendimentos mais baixos não conseguem contribuir com nada adicional, enquanto as famílias com rendimentos mais elevados

contribuem consideravelmente [16]. Evidências empíricas revelam que a desigualdade nos gastos privados em educação na região, medida pelo coeficiente de Gini, é duas vezes maior que a desigualdade nos gastos totais dos domicílios.

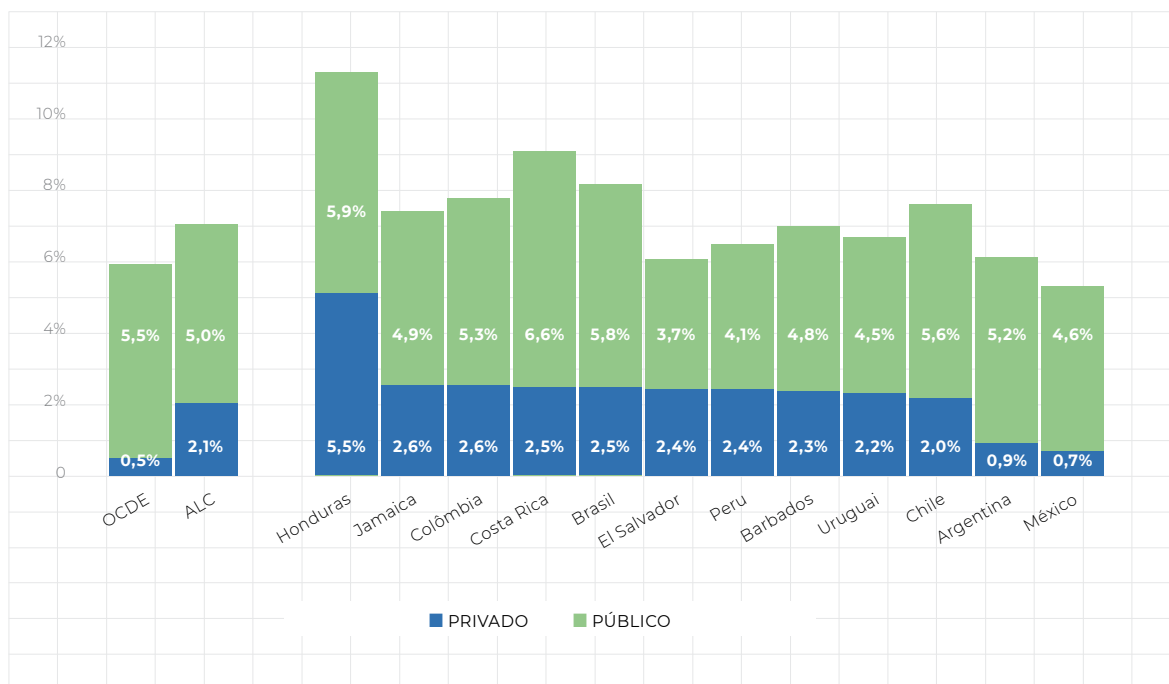
“Embora as escolas em áreas ricas de Lima possam contar com doações substanciais de pais e empresas locais, nós lutamos para atender às necessidades básicas dos nossos alunos”, diz um diretor de escola em Tacna, **Peru**. Esse contraste ilustra como a dependência de fontes externas de financiamento pode aprofundar as diferenças territoriais e socioeconômicas.

Os gastos privados com educação das famílias na região representam 2% do PIB, quatro vezes o nível dos países da OCDE (**Figura 1.5**). Embora grande parte disso esteja concentrada no ensino superior, o gasto por aluno do ensino fundamental é, em média, de US\$ 600 por ano. Este é um valor semelhante ao da OCDE, mas com implicações muito diferentes, dadas as diferenças no nível de desenvolvimento. Por exemplo, essa despesa representa 20% do gasto público por aluno na ALC, mas apenas 5% nos países da OCDE. Esses gastos são particularmente altos no **Chile, Colômbia e Argentina**, e incluem pagamentos a escolas privadas e financiamento para serviços educacionais (como transporte e alimentação), entre outras coisas.

Um fenômeno relevante nesse contexto é a migração em massa de alunos de escolas públicas para privadas. Um efeito colateral é que este êxodo reduziu a pressão dos cidadãos para aumentar a

Figura 1.5: O peso das famílias

(Gastos públicos e privado em educação em porcentagem do PIB)



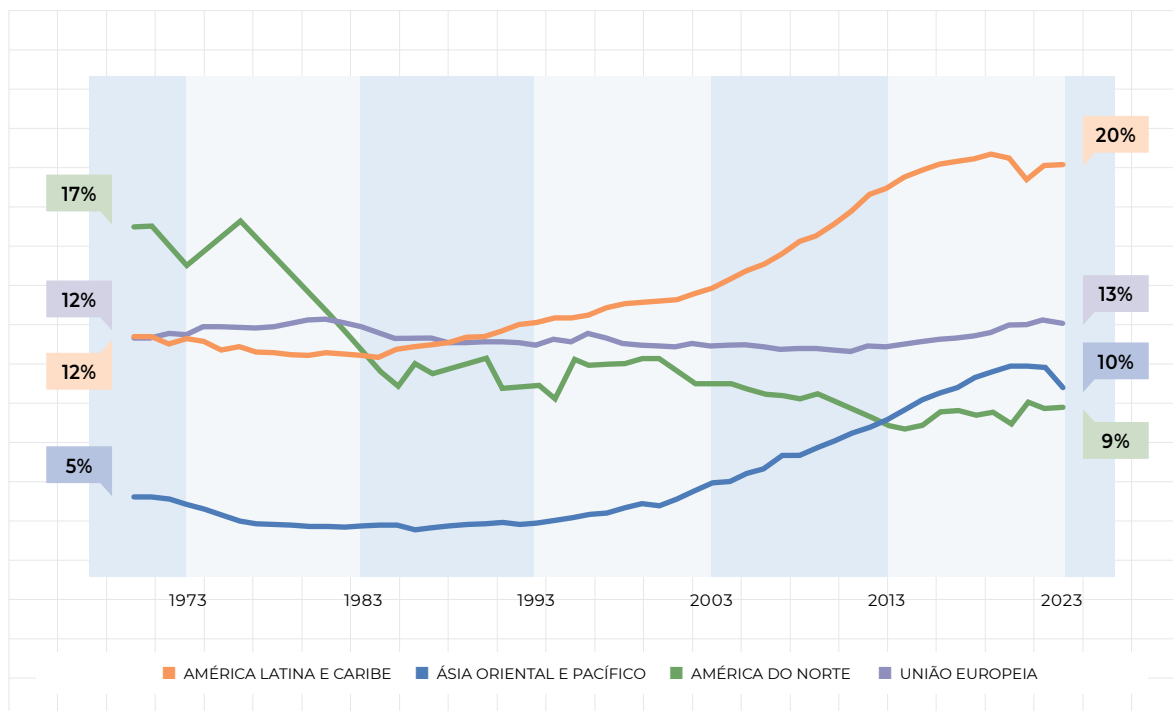
Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da OCDE [7], Bertoni et al. [38] e Claus e Bucciarelli [39].

despesa nos estabelecimentos públicos, criando um círculo vicioso de deterioração do financiamento fiscal [56]. Enquanto outras regiões do mundo mantiveram a matrícula privada estável em cerca de 11%, entre 1988 e 2020, na ALC ela aumentou para 20% no mesmo período (**Figura 1.6**). Este aumento reflete uma combinação de fatores, incluindo políticas governamentais que encorajaram o setor privado a melhorar a concorrência e a eficiência escolar, o crescimento da classe média e a falta de despesa pública adequada para satisfazer a procura educativa [78, 79].

Existem vários modelos de participação público-privada no financiamento escolar na região. Na década de 1990, o Chile implementou um sistema de vales universais (apoio estatal), onde escolas públicas e privadas subsidiadas recebiam a mesma contribuição fiscal por aluno. Na **Argentina, Colômbia, Equador e República Dominicana**, o governo subsidia escolas privadas sem fins lucrativos – principalmente religiosas – pagando os salários dos professores, enquanto as famílias contribuem com uma taxa mensal regulamentada. A Colômbia também tem escolas particulares que recebem financiamento público integral, mas não podem cobrar mensalidades. Enquanto isso, no **Haiti**, o governo subsidia escolas particulares com e sem fins lucrativos.

O Copagamento – quando as famílias complementam o financiamento público com contribuições privadas mensais – é outro mecanismo que gerou tensões entre adequação e equidade. O caso chileno ilustra isso claramente. A política de copagamento foi introduzida em 1994, com o objetivo de mobilizar recursos adicionais para melhorar a qualidade educacional. Escolas particulares subsidiadas

Figura 1.6: Matrícula no setor privado por regiões do mundo (educação primária)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Banco Mundial [78].

foram autorizadas a complementar o vale-educação estadual com contribuições das famílias. Entretanto, esse tipo de financiamento compartilhado acabou comprometendo a equidade do sistema. Escolas com maior vulnerabilidade social e menor capacidade de arrecadar coparticipações receberam menos recursos por aluno do que aquelas com maior status socioeconômico. As evidências empíricas mostraram que o sistema não só aprofundou as lacunas de recursos entre as escolas, como também aumentou a segregação socioeconômica [80]. Em resposta, foi aprovada em 2015 uma lei que estabeleceu a eliminação progressiva da coparticipação, substituindo-a por financiamento público e priorizando a equidade em detrimento da capacidade de mobilização de recursos adicionais [78].

As contribuições da família também desempenham um papel nas escolas públicas, criando tensões entre a oferta gratuita e a qualidade. Embora essas despesas sejam regulamentadas para evitar desigualdades, limitando-as a serviços de manutenção, atividades extracurriculares e materiais educacionais, na prática, as famílias muitas vezes cobrem despesas básicas que deveriam ser de responsabilidade do estado.

As estratégias de arrecadação de fundos da comunidade variam dependendo do contexto institucional. Na **Jamaica, Guiana e Barbados**, as comunidades escolares promovem atividades para arrecadação de fundos. O caso das cantinas escolares na Jamaica ilustra essas práticas. Os refeitórios e lojas escolares são instalações onde lanches e refeições são vendidos aos alunos. Esses espaços, administrados por escolas ou concessionárias, geram entre 20% e 40% da receita escolar. Em algumas escolas com níveis socioeconômicos mais baixos, a arrecadação de receitas ultrapassa até mesmo o financiamento público. Isto gerou um intenso debate nesse país sobre a equidade, o custo do acesso à alimentação saudável e o papel adequado das atividades comerciais nos espaços educativos [81].

A falta de transparência na gestão das contribuições familiares representa outro desafio para esse tipo de financiamento. Em vários países da ALC, associações de pais arrecadam fundos cujo uso e gestão carecem de mecanismos claros de responsabilização. As Associações de Pais e Mestres (APAFA) no **Peru**, por exemplo, muitas vezes condicionam a matrícula escolar ao pagamento de taxas, mas sem fornecer informações claras sobre como esses fundos são usados. Essa opacidade não afeta apenas a confiança das famílias no sistema educacional, mas também pode contribuir para perpetuar as desigualdades, quando os recursos não são usados de forma eficaz e transparente.

A assistência de organizações internacionais

A assistência oficial ao desenvolvimento (AOD), fornecida por cerca de 40 países desenvolvidos, é uma fonte complementar de financiamento e cooperação para a ALC. Essa assistência inclui doações, empréstimos em condições favoráveis, com taxas de juros abaixo do mercado, e assistência técnica, implementada bilateralmente ou por meio de organizações multilaterais, como a ONU, o BID e o Banco Mundial.

Esses recursos externos podem catalisar inovações, projetos-piloto e facilitar o acesso à assistência técnica, embora sua proporção do financiamento total seja frequentemente pequena. Como observa

um ex-funcionário do governo guatemalteco: “Depois de pagar professores e manter programas históricos, não sobra espaço no orçamento para executar o programa do governo. Temos que recorrer a empréstimos do BID, do Banco Mundial ou da Corporação Andina de Desenvolvimento (CAF) para poder implementar quaisquer inovações e executar o programa do governo.”

Em 2022, a contribuição total ultrapassou US\$ 200 bilhões, distribuída de forma relativamente progressiva. 15% da assistência foi destinada a países de baixo rendimento, 33% a países de rendimento médio-baixo, 9% a países de rendimento médio-alto e 0,1% a países de rendimento elevado [82, 83].

Para o setor de educação, que representa quase 10% do total, 83% desses recursos internacionais vêm de doações, fortalecendo a independência financeira dos países em comparação aos empréstimos subsidiados. Mas a sua distribuição pelos diferentes níveis de ensino – com 40% para o ensino superior e 39% para o ensino básico – nem sempre está alinhada com as necessidades dos países receptores [84, 85]. De acordo com dados de 2022 do Banco Mundial, a AOD representa modestos 0,21% da Renda Nacional Bruta da ALC, embora sua importância varie entre os países. Nicarágua (7,76%), Honduras (2,71%) e El Salvador (2,36%) dependem substancialmente desses recursos, ilustrando como esses fundos podem se tornar um pilar importante no financiamento escolar [82, 86].

No **Haiti**, quase 40% do orçamento da educação vem de recursos externos, fornecidos por entidades como o Banco Mundial, o BID e o Programa Mundial de Alimentos. Esses recursos internacionais financiam necessidades básicas, desde programas de alimentação escolar até investimentos em infraestrutura. Um funcionário do Ministério da Educação desse país afirma que “o sistema educacional haitiano opera com uma combinação de recursos. O Estado financia principalmente os salários dos professores do setor público, mas as famílias contribuem com taxas para despesas operacionais, e organizações internacionais financiam programas de alimentação escolar e infraestrutura”.

Evidências empíricas revelam que a assistência internacional em educação tem um impacto positivo, mas sua eficácia depende do contexto institucional do país destinatário. É mais eficaz em nações com instituições fortes, maior estabilidade política e menos burocracia e corrupção [87]. Isso ressalta a importância de considerar as capacidades locais ao adotar e elaborar programas de assistência internacional. E quando se trata de equilibrar os princípios de adequação e equidade, as contribuições da AOD na região revelam tanto seu potencial quanto suas limitações. “Projetos financiados pela cooperação internacional frequentemente introduzem inovações valiosas”, observa um funcionário do Ministério da Educação de Honduras. “Mas mantê-los quando o financiamento externo termina é um desafio constante.”

Essas experiências sugerem a necessidade de repensar como a AOD pode fortalecer as capacidades locais de forma mais permanente, em vez de criar dependência a médio prazo.

COMO OBTER MAIS RECURSOS

As limitações das fontes tradicionais de financiamento – sejam governamentais, familiares ou de cooperação internacional – levaram a região a explorar métodos de arrecadação de impostos que equilibrem os princípios de adequação e equidade, buscando garantir a sustentabilidade orçamentária a longo prazo. Assim, vários países adotaram diferentes estratégias para mobilizar recursos educacionais e fechar a lacuna de financiamento entre os fundos disponíveis e as necessidades no local. Cada estratégia surge como uma resposta a diferentes contextos fiscais, institucionais e políticos. Assim, eles vêm implementando, pelo menos, três estratégias para atender e aumentar a adequação dos gastos educacionais:



Cada uma delas reflete diferentes abordagens para equilibrar os princípios fundamentais do financiamento educacional, buscando resolver as tensões entre adequação, equidade, eficiência e transparência.

Estabelecer metas de gastos como percentual do PIB

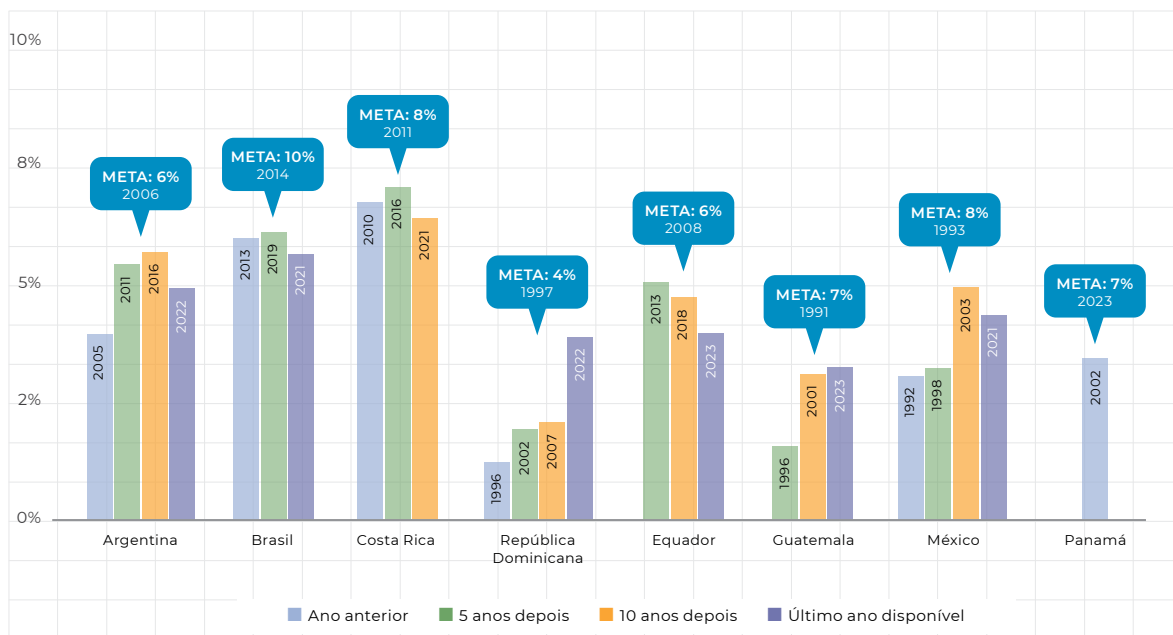
Desde 1990, oito países da região adotaram metas de gastos com educação baseadas no PIB, alinhadas às diretrizes internacionais. A **Figura 1.7** mostra que essas metas são ambiciosas em relação às despesas educacionais do ano em que foram estabelecidas. Mas eles também revelam que, 10 anos após sua implementação, nenhum país atingiu sua meta.

As razões por trás disso são variadas. A **Costa Rica**, que estabeleceu uma meta de investimento educacional de 8% do PIB, enfrenta um dilema entre adequação fiscal e sustentabilidade. Uma lei aprovada em 2018 limita o crescimento dos gastos públicos com base no PIB nominal e na dívida pública, o que levou a cortes no investimento educacional. O **México** incorporou a meta de 8% em sua Lei Geral de Educação de 2013, mas a baixa arrecadação tributária e a competição orçamentária com outros setores mantiveram os gastos reais consistentemente abaixo da meta.

Em 2008, o **Equador** estabeleceu em sua Constituição que os gastos com educação deveriam atingir 6% do PIB, com um aumento de meio ponto percentual a cada ano. Mas, desde 2013, essa porcentagem continua diminuindo. Um problema fundamental é que, embora o orçamento aprovado inclua valores que parecem atender a essa meta, na prática, uma parcela dos recursos comprometidos

Figura 1.7: Tão longe, mas tão perto

(Metas de gastos e gastos reais)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Banco Mundial [20].

não tem fonte de financiamento garantida. É como as contas a receber de uma PME: em teoria, esses fundos estão no balanço, mas, na realidade, o dinheiro disponível na conta corrente não reflete isso. Esta lacuna cria sérios problemas operacionais e o Ministério da Economia e as Finanças equatoriano deve buscar fontes de financiamento durante o ano para cobrir o déficit. Isso, por sua vez, cria incerteza sobre o financiamento de programas essenciais, como merenda escolar, distribuição de livros didáticos e contratação de professores. A experiência equatoriana demonstra que, se as fontes de financiamento não forem previamente asseguradas, a fixação de metas ambiciosas de despesa com a educação pode gerar mais instabilidade do que melhorias no sistema educativo [88]

No **Paraguai**, a Constituição exige que pelo menos 20% do orçamento do governo central seja destinado à educação, mas essa porcentagem se aplica apenas a metade do orçamento nacional, reduzindo os gastos efetivos com educação para 10% do total. Além disso, esse número inclui tanto o ensino fundamental quanto o médio, bem como o ensino universitário, deixando uma margem ainda menor para os níveis pré-universitários. Na prática, depois de cobrir os salários dos professores e os custos administrativos, o investimento na educação básica é reduzido para apenas aproximadamente 2,4% do PIB.

Experiências com metas de gastos na região revelam uma lição fundamental: ter metas de investimento ambiciosas ajuda a impulsionar aumentos no financiamento escolar, mas elas não são suficientes por si só. Sua eficácia depende de pelo menos três fatores. Primeiro, as metas devem ser apoiadas por reformas fiscais que garantam sua viabilidade. Em segundo lugar, o aumento de

recursos deve ser acompanhado por melhores mecanismos de alocação e implementação. Terceiro, é crucial manter a flexibilidade orçamentária para responder às novas necessidades educacionais.

Reconhecendo estas limitações, vários países complementaram estes objetivos gerais com estratégias mais específicas.

Estabelecer impostos específicos ou royalties

Definir impostos específicos e royalties para financiar o sistema escolar é outra maneira de mobilizar recursos adicionais para a educação. Diferentemente dos fundos orçamentários gerais, esses fundos têm uma fonte pré-determinada, o que garante um fluxo mais estável e fica menos exposto a contingências políticas. Há vários exemplos disso. Alguns países impuseram impostos adicionais sobre a renda individual, enquanto outros vincularam o financiamento educacional a impostos sobre consumo, propriedade ou recursos naturais. A escolha de cada mecanismo depende da estabilidade fiscal do país e da capacidade de gerar receita ao longo do tempo.

O Seguro Educacional do **Panamá** é um exemplo disso. É um imposto sobre o rendimento em que os trabalhadores dos setores público, privado e independente contribuem entre 1,25% e 2,75% dos seus salários para financiar, principalmente, as despesas de funcionamento das escolas públicas e a formação de professores [89]. Uma parcela menor vai para programas de treinamento vocacional e educação sindical. Esse modelo conseguiu garantir um fluxo de recursos mais estável, embora sua base de imposto de renda o torne vulnerável aos ciclos econômicos.

O *Salário Educação* do **Brasil** também é um imposto, neste caso 2,5% da folha de pagamento dos empregados de empresas privadas é destinado diretamente ao financiamento da educação básica pública. Este mecanismo tem sido crucial para manter níveis mínimos de investimento em um contexto de significativas desigualdades regionais. O outro lado da moeda é que isso pode prejudicar a formalização trabalhista, pois os empregadores podem tentar cortar custos evitando a formalização trabalhista. A **Jamaica** segue uma abordagem semelhante com um imposto sobre educação que varia de 2,25% da renda do trabalho para empregados e trabalhadores autônomos a 3,5% para empregadores.

Outros países optaram por vincular o financiamento da educação aos recursos naturais. Uma parcela do Imposto Direto sobre Hidrocarbonetos na **Bolívia** é reservada para infraestrutura educacional e ensino superior. Este modelo oferece uma fonte significativa de recursos, mas enfrenta dois desafios: a volatilidade dos preços das matérias-primas e o risco de agravamento das desigualdades territoriais [90]. De acordo com a Lei 3.058/2005, o Imposto Direto sobre Hidrocarbonetos (IDH) é destinado à educação, saúde, rodovias, desenvolvimento produtivo e outros setores que contribuem para a geração de empregos. O modelo de distribuição é coparticipativo, com recursos alocados tanto aos territórios produtores – em maior proporção – quanto aos territórios não produtores.

A experiência boliviana pode ser relevante para a **Guiana**, que tem uma oportunidade histórica com a recente descoberta de campos de petróleo equivalentes a três vezes as reservas da Arábia Saudita.

As autoridades desse país declararam que usarão a futura enxurrada de receitas do petróleo para, entre outras coisas, tentar estabelecer um modelo educacional de ponta na América do Sul. O caso da Bolívia, que não protegeu seus gastos educacionais da volatilidade dos preços dos recursos naturais, pode ser útil para o país.

O Fundo de Desenvolvimento Social e as Contribuições Familiares da **Costa Rica** mostram como um fundo social mais amplo também pode proteger programas educacionais essenciais. A lei indica que 5,8% desse fundo deve ser destinado a programas de alimentação escolar. Ao contrário de outros mecanismos mais voláteis, este fundo é alimentado por contribuições obrigatórias sobre a folha de pagamento dos trabalhadores públicos e privados, e por impostos indiretos sobre as vendas, o que garante um fluxo de rendimentos mais estável e previsível [91, 92]. Além disso, esses recursos não estão sujeitos à discricionariedade do orçamento anual, reduzindo o risco de cortes políticos ou conjunturais.

Na Província de **Buenos Aires, Argentina**, uma porcentagem do Imposto de Renda Bruta (IIBB) é destinada à infraestrutura educacional por meio do Fundo de Compensação de Infraestrutura Escolar, de acordo com a regulamentação vigente. Especificamente, a Lei 13.010 estabelece que 25% da parcela descentralizada da receita bruta da província deve ser destinada a essa finalidade, com gestão e execução descentralizadas para os 135 Conselhos Escolares da província. A taxa do IIBB normalmente varia entre 3% e 3,5% do faturamento mensal total, embora varie dependendo do setor econômico.

No **Paraguai**, uma fonte importante de financiamento tem sido o Fundo Nacional de Investimento Público, abastecido por royalties de Itaipu, que desde 2012 tem alocado recursos para infraestrutura, primeira infância e formação de professores. No entanto, a implementação do programa “Fome Zero” em 2023 redirecionou boa parte desses recursos para a merenda escolar, agora administrada pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Embora isso tenha ampliado a cobertura dos refeitórios escolares, reduziu os recursos disponíveis para melhorar a qualidade educacional.

Experiências com impostos específicos e royalties revelam um *trade-off* entre estabilidade e flexibilidade no financiamento escolar. Esses mecanismos podem garantir fluxos confiáveis de recursos e proteger investimentos educacionais de ciclos políticos e fiscais. Mas a alocação rígida pode limitar a capacidade de responder a novas necessidades e criar ineficiências na alocação de recursos. Para alcançar um equilíbrio efetivo, os projetos mais bem-sucedidos combinaram a proteção de recursos com mecanismos de ajuste que permitem que o financiamento se adapte às mudanças no contexto econômico e social. Assim como no Brasil, a mobilização de recursos começa com a previsão constitucional que destina 25% dos gastos públicos à educação e com o Plano Plurianual (PPA), de quatro anos.

O PPA foi projetado para sobrepor os ciclos de governo: ele é sempre elaborado e aprovado no segundo ano do mandato de um governo, com um mandato de quatro anos, de modo que o governo seguinte é obrigado a seguir o último ano do PPA do governo anterior, criando um ambiente mais favorável à continuidade das políticas. Os orçamentos anuais são decompostos a partir do PPA. Uma vez aprovadas, elas incluem um percentual dos ajustes já previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias,

permitindo que o Executivo faça alterações ao longo do processo de execução. É necessário seguir o plano? Sim, mas existem mecanismos e procedimentos pré-estruturados para corrigir o curso durante a implementação.

Financiamento internacional que apoia iniciativas inovadoras

Uma terceira estratégia que ganhou destaque na região é o uso de financiamento privado ou internacional para atrair novas fontes de capital e melhorar a eficiência dos recursos existentes. A OCDE e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) têm promovido esses mecanismos como uma forma de gerar mais recursos e atrair capital privado para o setor educacional. Esses instrumentos são projetados para atingir vários objetivos, como aliviar pressões fiscais, expandir o acesso a empréstimos a taxas preferenciais, promover doações internacionais e combinar investimentos públicos e privados.

Um instrumento promissor é a chamada “troca de dívida por educação” (debt swap). Nessa modalidade, o credor perdoa a dívida de um país em troca do compromisso dessa nação de usar os recursos liberados para investimentos no sistema educacional. **El Salvador** ilustra o potencial desse mecanismo. Uma troca de dívida com a Espanha em 2005, por € 10 milhões, financiou a construção e o equipamento de escolas em áreas rurais vulneráveis. O **Peru** também estabeleceu programas de intercâmbio com Espanha, Alemanha e Itália, que geraram mais de US\$ 60 milhões para projetos educacionais, incluindo melhorias na infraestrutura escolar e programas de treinamento de professores.

Os títulos sociais são outra inovação no financiamento escolar. A **Colômbia** foi pioneira na região ao lançar os “Bonos de Impacto Social en Educación” em 2018. Nesse mecanismo, investidores privados fornecem capital inicial para programas educacionais, e o governo só paga a dívida com um bônus (ou prêmio) se objetivos específicos previamente negociados entre ambas as partes forem alcançados. De acordo com um funcionário do Ministério da Educação da Colômbia, “este modelo nos permite inovar na forma como financiamos programas educacionais, compartilhando o risco com o setor privado e garantindo resultados mensuráveis”.

Em 2019, a província de Salta, **Argentina**, criou um fundo que combina recursos públicos com incentivos fiscais para financiar o *Programa Alimentario Salteño*. O programa incluiu ações como a ampliação do atendimento nos refeitórios escolares e o fornecimento de alimentação nos fins de semana nos Centros de Educação Infantil, além de outras medidas de segurança alimentar coordenadas com diversos setores.

Um dos objetivos do fundo era implementar ações que contribuíssem para a redução do custo pago pelo consumidor final pelos produtos que compõem a cesta básica, promovendo medidas de incentivo fiscal para pessoas jurídicas produtoras de alimentos. O fundo tinha um montante máximo de cem milhões de pesos argentinos (cerca de 3,2 milhões de dólares em 2025), concedidos através de Títulos Fiscais, cujos beneficiários eram as empresas produtoras de alimentos que aderissem ao programa [93].

Enquanto isso, o **Chile** implementou “títulos-educação verde” em 2020 para vincular seus objetivos educacionais à sustentabilidade ambiental. Este instrumento aborda dois desafios: financiar a construção e renovação de escolas com critérios de eficiência energética e gerar economias operacionais que podem ser reinvestidas em programas educacionais. Especificamente, esse país emitiu dívida soberana no âmbito do programa *Sustainable Bond Framework*, atraindo investidores interessados em projetos que reduzam o consumo de energia e, conseqüentemente, os custos operacionais das instituições de ensino. Esta experiência demonstra como a inovação pode alinhar os objetivos educacionais com outras prioridades de desenvolvimento [94].

Esses novos mecanismos de financiamento oferecem lições importantes sobre as oportunidades e os desafios da diversificação das fontes de financiamento educacional. Por um lado, eles podem atrair novos capitais, introduzir incentivos à eficiência e promover uma abordagem orientada a resultados. Por outro lado, sua implementação bem-sucedida requer capacidades institucionais significativas, especialmente em termos de monitoramento e avaliação de impacto. Eles não são uma solução universal para o financiamento escolar, mas podem ser um complemento significativo.

* * *

Apesar dos esforços fiscais feitos pelos governos centrais da região nas últimas décadas, o financiamento escolar continua insuficiente para garantir cobertura universal e educação de qualidade para todos os alunos. Políticas públicas como impostos específicos, metas de gastos como porcentagem do PIB e trocas de dívida podem ser úteis, mas representam soluções parciais que não abordam o desafio fundamental: a necessidade de uma arrecadação de impostos mais ampla e eficiente, combinada com uma alocação estratégica dos recursos disponíveis.

Nesse sentido, um fenômeno relevante tem sido o crescimento do ensino privado em países como **Peru** e **Argentina**, onde a falta de investimento público em áreas urbanas levou à migração de alunos para escolas particulares. Embora isso tenha aliviado o fardo fiscal, também aprofundou as desigualdades educacionais e levou a menos pressão dos cidadãos para melhorar o investimento em escolas públicas.

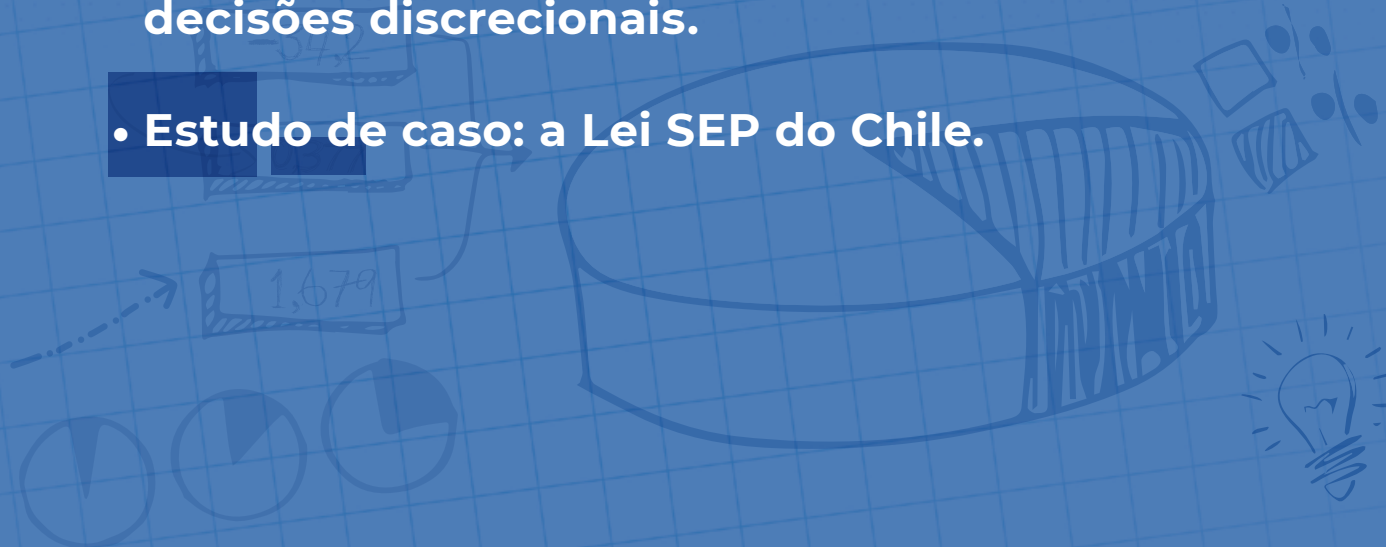
O verdadeiro desafio para os sistemas educacionais da região não se limita a encontrar mecanismos inovadores de financiamento, mas também a tomar decisões fiscais estruturais que, embora politicamente complexas, são necessárias para garantir uma educação de qualidade. No entanto, os governos podem se concentrar em otimizar a distribuição e a implementação de recursos educacionais para gerar economias – ou seja, liberar recursos adicionais – para avançar seus planos educacionais. Isso fará parte da análise e dos exemplos nos próximos dois capítulos.

2

DISTRIBUIÇÃO

COMO OS RECURSOS SÃO DISTRIBUÍDOS

- A forma como os recursos são distribuídos produz um impacto direto na equidade escolar.
- Como distribuir bem? Mais dados, menos decisões discretionais.
- Estudo de caso: a Lei SEP do Chile.





s protestos escolares de 2006 no Chile, conhecidos como a “revolução dos pinguins”, colocaram em questão todo o modelo de financiamento educacional no país. “Os alunos não só questionavam o quanto investíamos na educação, mas também como fazíamos isso”, lembra Pedro Montt, ex-subsecretário de Educação do país. Na verdade, uma melhor distribuição de recursos educacionais foi um pilar fundamental nas reformas subsequentes.

Em uma região com tanta diversidade étnica, geográfica e social como a ALC, a maneira como os recursos escolares são distribuídos tem um impacto direto na equidade: pode exacerbar as desigualdades existentes, bem como combatê-las.

Quase 20% dos habitantes da região vivem em áreas rurais, embora em países como a **Guatemala** o número chegue aos 47% [95]. Há mais de 500 nações indígenas na ALC. No **México**, por exemplo, 18% da população de mais de 130 milhões de habitantes identifica-se como indígena [96]. E os resultados educacionais variam muito entre grupos populacionais e países. Na **Colômbia**, a cobertura líquida do ensino secundário atingiu apenas 49,7% em 2022, em comparação com 76,2% no Chile no mesmo ano [97]. E na Colômbia, a disparidade é mais pronunciada nos departamentos rurais, como Guainía, onde a cobertura do ensino médio é de apenas 10,3% [98]. A desigualdade em termos de aprendizagem também é notável. No **Peru**, a Avaliação Nacional de Resultados de Aprendizagem de 2023 revelou que apenas 22% dos alunos do quarto ano do ensino fundamental em escolas de Educação Bilíngue Intercultural atingiram o padrão mínimo em leitura em espanhol. Em escolas deste tipo nas áreas amazônicas foi ainda menor, chegando a 6% [99].

Embora o nível de recursos para a educação escolar seja crucial [100], a forma como esses recursos são distribuídos – isto é, como são atribuídos a diferentes unidades de despesa, como os municípios ou as escolas – é fundamental para que o financiamento tenha um impacto real na educação. Mas garantir uma distribuição adequada, equitativa, eficiente e transparente é um desafio complexo.

Por exemplo, uma distribuição inadequada pode dificultar o fechamento de lacunas educacionais.

“Quando o financiamento da educação é alocado com base na capacidade fiscal local ou na renda familiar, as escolas em áreas de baixa renda são inevitavelmente deixadas para trás. Isso cria não apenas lacunas, mas também abismos nos resultados de aprendizagem com base apenas no local de nascimento”, afirma Henrique Paim, Ministro da Educação do Brasil de 2014 a 2015.

Na **Argentina**, o financiamento educacional vem de fontes nacionais e locais. Entretanto, a distribuição de fundos do governo central entre as províncias é regida pelo sistema de coparticipação. Esse sistema aloca recursos de acordo com percentuais fixos estabelecidos por lei, sem necessariamente responder às necessidades específicas de cada território. Embora esse financiamento central possa ser destinado a diversos setores, incluindo a educação (com um mínimo de 30%), sua alocação não está diretamente vinculada aos objetivos educacionais. Isso pode limitar seu impacto, já que províncias com maiores desafios, por exemplo, em infraestrutura escolar, não necessariamente recebem mais recursos nacionais para enfrentá-los e devem contar com seus próprios recursos, se os tiverem. As províncias também recebem transferências específicas do governo nacional para educação, que levam em consideração fatores como matrícula escolar e ruralidade. Contudo, estes recursos são normalmente muito menores do que os da coparticipação, e por isso não compensam as desigualdades territoriais [10].

A distribuição equitativa deve ser regida pelo princípio de que todos os alunos, independentemente de sua localização ou nível socioeconômico, tenham acesso às mesmas oportunidades educacionais. O FUNDEB no **Brasil**, por exemplo, é um mecanismo que reduz as desigualdades territoriais no financiamento da educação por meio da redistribuição de recursos entre estados e municípios. Isso garante que localidades com menor capacidade fiscal recebam um complemento financeiro para melhorar a qualidade de sua educação.

O capítulo anterior analisou como os países determinam seus orçamentos para educação e como mobilizam os recursos necessários para financiá-los. O próximo passo é decidir a quem esses recursos serão entregues, de que forma e em que quantidade. Ou seja, como o orçamento é distribuído entre as diferentes unidades administrativas e se ele é entregue na forma de insumos ou recursos monetários, dependendo do que mais contribui para atingir os objetivos educacionais.

Esta etapa envolve decisões importantes sobre quem recebe o quê, quanto e sob quais critérios. Alguns países optam por manter distribuições históricas, o que pode reforçar as desigualdades existentes. Outros usam critérios discricionários influenciados por fatores políticos, o que pode levar a práticas clientelistas ou ao pagamento de favores políticos. Em contrapartida, alguns países, como **Chile** e **Colômbia**, utilizam fórmulas técnicas baseadas em critérios verificáveis para determinar os valores a serem distribuídos.

Este capítulo explorará como garantir os princípios de adequação, equidade, eficiência e transparência em cada decisão de distribuição de recursos. Para isso, serão analisados três aspectos-chave: primeiro, **a quem os recursos são entregues**; segundo, **que tipo de recursos são distribuídos**; e terceiro, **como a distribuição é realizada**, ou seja, quais mecanismos são usados para alocar tanto insumos quanto recursos monetários. Neste último aspecto, também será explicado o papel dos dados neste processo de distribuição.

A QUEM OS RECURSOS SÃO ENTREGUES?

A decisão sobre quem recebe os recursos educacionais depende da estrutura institucional de cada país, mas também do tipo de recurso a ser distribuído.

De acordo com os modelos de governança, o financiamento escolar pode ser distribuído entre diferentes níveis de governo, incluindo agentes intermediários, ou alocado diretamente do governo central para as escolas e até mesmo para as famílias (**Figura 2.1**). Em vários países, entidades intermediárias gerenciam a distribuição de recursos. Este é o caso das ETCs da **Colômbia**, que coordenam a prestação de serviços educacionais em suas jurisdições, gerenciando recursos, infraestrutura e corpo docente. No **Peru**, as *Unidades de Gestión Educativa Local* (UGEL) e as *Direcciones Regionales de Educación* (DRE) são responsáveis por gerenciar e supervisionar a educação em suas jurisdições, implementar políticas nacionais e dar suporte às escolas. No **Chile**, os *Servicios Locales de Educación Pública* (SLEP) e os municípios são responsáveis por administrar uma grande parcela dos fundos centrais, incluindo a contratação de professores. Em países menores, como **Barbados**, esses atores intermediários não existem, e os recursos fluem diretamente do nível central para as escolas.

O tipo de recurso também desempenha um papel na decisão sobre a quem dar os recursos. No **Peru**, a distribuição de professores pelo país é decidida no nível central. Mas os recursos financeiros para manter a infraestrutura escolar são repassados diretamente às escolas. Na **República Dominicana**, o governo central cuida da distribuição de livros, mas os recursos para manutenção da infraestrutura são transferidos diretamente para os conselhos de educação locais. Na **Argentina**, a distribuição de insumos, como ferramentas tecnológicas, vem do governo federal, que os destina diretamente às escolas. A alocação de cargos docentes, por outro lado, cabe às províncias.

Em alguns países, os recursos são distribuídos diretamente às famílias ou comunidades escolares. A **Costa Rica**, por exemplo, deixa a distribuição de todos os insumos, exceto os professores, nas mãos dos Conselhos de Educação e Administração, compostos por membros da comunidade escolar. O país transfere diretamente recursos monetários para esses Conselhos, que os utilizam para financiar, entre outras coisas, a merenda escolar, dando-lhes maior autonomia para se adaptar às necessidades locais. Na **Colômbia**, o financiamento direto é alocado às comunidades indígenas reconhecidas dentro da estrutura do “Sistema Próprio de Educação Indígena”, que busca reconhecer e proteger a diversidade étnica e cultural dos povos indígenas. Os povos indígenas recebem financiamento fixo por aluno atendido.

Em alguns países, os governos não apenas financiam escolas públicas, mas também alocam recursos e fornecem contribuições a instituições privadas. Um exemplo é o **Chile**, onde o estado financia escolas particulares subsidiadas por meio de um sistema de vales por aluno. Este modelo consiste na alocação, pelo Estado, de uma quantia em dinheiro a cada escola, em função do número de alunos que a frequentam, permitindo que as escolas administrem e gastem esses recursos de acordo com as suas necessidades, sempre dentro do quadro regulamentar estabelecido. No **Equador**, o governo transfere recursos para instituições privadas sem fins lucrativos sob o modelo de escola “fiscomissional”,

Figura 2.1: Distribuição dos recursos educacionais

Fonte: Elaboração própria.

permitindo que elas administrem os fundos e forneçam serviços educacionais. Na Argentina, os governos provinciais destinam parte de seus próprios recursos, bem como aqueles do *Fondo Nacional de Incentivo Docente* (FONID), para financiar parcialmente escolas privadas. Instituições privadas sem fins lucrativos, que não cobram mensalidades, podem receber um subsídio fiscal de até 100% dos salários dos professores. Para as escolas que cobram mensalidades, a porcentagem varia entre 40% e 80%, dependendo da situação econômica da área, das características da população escolar e da capacidade financeira do próprio estabelecimento [102]. Em abril de 2025, o governo do país eliminou o FONID e implementou um sistema de vales para complementar as transferências para escolas particulares. Diferentemente do modelo chileno, na Argentina o subsídio cobre principalmente os salários dos professores.

Esses casos ilustram a importância de adaptar as estratégias de distribuição à realidade institucional e socioeconômica de cada país, a fim de alcançar uma alocação eficiente e equitativa. A escolha de para quem os recursos serão transferidos é fundamental, pois determinará as decisões que aquela unidade tomará. Como nem todas as unidades dentro de um país têm as mesmas capacidades ou enfrentam as mesmas condições, é essencial reconhecer essa diversidade e responder a ela ao projetar mecanismos de distribuição.

Distribuir recursos diretamente para escolas ou entidades intermediárias pode ser uma estratégia ótima de uma perspectiva local. O Programa *Dinheiro Direto na Escola* do **Brasil** fornece às escolas recursos para reparos, compra de materiais e outras necessidades, com flexibilidade para alocá-los de acordo com suas prioridades. No entanto, as contas sempre são prestadas. “Os territórios subnacionais têm autonomia para criar suas próprias estratégias, como o Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) da Prefeitura de São Paulo: alguns diretores os utilizam para fazer um reparo, outros os utilizam para organizar uma visita a um museu com os alunos”, explica uma autoridade da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, a maior rede municipal de ensino público do Brasil. “O objetivo é apoiar a escola com base em suas necessidades específicas.”

Este modelo, no entanto, também traz riscos, como possível uso indevido ou ineficiente de recursos. Os conselhos escolares e as administrações escolares geralmente têm menos capacidade técnica, o que pode dificultar a gestão adequada dos fundos. Na **Costa Rica**, por exemplo, apenas 10% dos representantes dos conselhos de educação primária, e 23% dos representantes dos conselhos de educação secundária, concluíram o ensino universitário [8]. Essa falta de *expertise* técnica é um obstáculo concreto para traduzir recursos alocados em melhorias substanciais nas salas de aula.

Quando a distribuição de recursos cabe ao governo central ou subnacional, tanto a transparência quanto o acesso equitativo aos fundos são facilitados. Ao centralizar a distribuição, é possível aplicar critérios técnicos que garantam que territórios semelhantes recebam recursos equivalentes, independentemente de sua capacidade local. Por exemplo, no **Suriname**, o governo assume diretamente quase toda a gestão e distribuição de recursos para escolas públicas. Isso inclui tudo, desde o pagamento de salários até a compra e distribuição de suprimentos. “O sistema não impede que os diretores busquem seu próprio financiamento, mas tudo deve ser informado ao Ministério da Educação, incluindo o motivo e a finalidade dos recursos obtidos”, explica um funcionário do setor educacional. No entanto, o Suriname é um país relativamente pequeno e tem 597 escolas.

A desvantagem desse modelo é que ele nem sempre atende às necessidades locais. Por exemplo, se uma escola precisa de recursos para uma atividade específica e precisa esperar por longos processos burocráticos para obter aprovação, os membros da comunidade podem sentir que suas necessidades não estão sendo priorizadas. Como observa um ex-diretor no Chile: “Era mais fácil para mim pedir uma lata de tinta aos pais do que pedir à prefeitura. Na verdade, realizávamos atividades para arrecadar fundos com as famílias, como o Dia da Cor, quando as crianças, se quisessem, podiam comparecer com roupas comuns e contribuir com 100 pesos.” (aproximadamente 0,10 dólares⁶). Esta situação reflete como a comunidade escolar, diante da falta de uma resposta oportuna do sistema, busca soluções próprias, mas também evidencia as limitações do modelo em atender necessidades específicas.

Esses desafios ressaltam a necessidade de avaliar cuidadosamente os modelos de distribuição. Uma solução é implementar esquemas mistos, como é o caso de **El Salvador, Guatemala, México e Guiana**, onde alguns suprimentos são distribuídos diretamente às escolas, enquanto outros são alocados e administrados pelo governo central. O modelo de distribuição salvadorenho é um caso

6. 1 US\$ = 950 pesos chilenos (CLP).

interessante. “Há compras centralizadas e transferências per capita (por aluno) para os Conselhos Escolares, com alguma discricção na alocação quando a escola está localizada em uma área mais pobre ou tem uma concentração maior de alunos com deficiência”, diz um ex-Ministro da Educação.

QUAIS RECURSOS SÃO DISTRIBUÍDOS?

Uma das decisões cruciais que os governos nacionais ou subnacionais enfrentam é se devem distribuir recursos educacionais na forma de insumos ou transferir dinheiro diretamente para as escolas, ou uma mistura dos dois.

Em diversos estudos, tanto teóricos quanto práticos, analisa-se a eficiência do fornecimento de insumos ou recursos econômicos. De modo geral, fornecer recursos financeiros costuma ser mais eficiente, pois permite aos beneficiários maior flexibilidade na alocação de recursos. No entanto, em contextos onde a oferta de alguns produtos educativos é limitada ou inexistente a nível local, é mais fácil adquirir os insumos a nível central e entregá-los diretamente às escolas [103].

Distribuição de insumos

Em vários países da região, uma grande parcela dos recursos da educação é distribuída na forma de insumos, como alocação de professores, materiais didáticos e merenda escolar.

Os mais importantes são os **professores**, cujos salários representaram mais de 60% do orçamento total para a educação escolar na região entre 2013 e 2019 [104]. Portanto, sua distribuição dentro do sistema educacional é crucial em termos de equidade e eficiência. O maior desafio para os formuladores de políticas educacionais é projetar um sistema de distribuição de professores que seja transparente, flexível e eficiente, mas que também se adapte às realidades locais e leve em consideração as negociações sindicais, o que adiciona uma camada de complexidade a essas decisões.

Na maioria dos países da região, a seleção e a alocação de professores são realizados em nível nacional ou subnacional. Recrutar e designar professores do nível central ou subnacional para as escolas permite maior flexibilidade na movimentação entre ambientes educacionais, facilitando maior adaptação às necessidades educacionais emergentes. No entanto, esse sistema pode levar a uma menor estabilidade nas equipes de ensino e afetar o desenvolvimento de laços com a comunidade educacional. No **Equador**, o governo central determina o número de cargos docentes a serem preenchidos em cada escola e seleciona os candidatos por meio de um processo de contratação centralizado que inclui vários instrumentos de avaliação padronizados. A participação local limita-se a apoiar o nível central com as informações necessárias para determinar o número de professores que deveriam ser contratados. Embora o sistema funcione eficientemente, algumas comunidades sentem que não são ouvidas o suficiente. Por exemplo, um gestor de distrito escolar explica: “Servimos uma comunidade vulnerável e acreditamos que o governo (central) não está nos enviando profissionais de educação suficientes para servirmos as famílias de forma ótima”.

60%

Esta é a porcentagem que, em média, representou os salários de professores em relação aos gastos totais com educação, entre 2013 e 2019, em toda a região. Portanto, um desafio para os formuladores de políticas educacionais é projetar um sistema de distribuição de professores que seja transparente, flexível e eficiente, mas também adaptável às realidades locais.

Na **Argentina**, os cargos docentes, bem como as horas de aula, são atribuídos pelos governos provinciais a escolas específicas, e sua realocação não é totalmente flexível. Em muitos casos, são os próprios professores que solicitam as transferências. Somente em situações extraordinárias, como o fechamento de escolas ou unidades educacionais, ocorrem remanejamentos forçados, o que muitas vezes gera conflitos com sindicatos.

O próximo passo na distribuição de professores é determinar sua especialização e o número apropriado de professores. Os requisitos variam significativamente dependendo do contexto escolar. Por exemplo, uma escola integrada que atende alunos com necessidades educacionais especiais (NEE) pode exigir mais professores por sala de aula ou especialistas em determinadas áreas.

Além de quem são os professores designados, a quantidade, a especialização e a qualidade dos professores também são fundamentais. A alocação eficiente é alcançada quando os recursos salariais são alocados a professores bem preparados, selecionados por mérito e com as habilidades de ensino necessárias. As evidências do BID mostram que uma boa seleção é um fator determinante para melhorar a aprendizagem e a equidade educacional [105]. Reter o corpo docente também é fundamental: evitar alta rotatividade e manter os melhores professores no sistema exige estratégias eficazes de carreira para professores e incentivos para retenção em posições-chave.

Alguns países desenvolveram estratégias específicas para atrair e reter talentos no setor educacional, especialmente em áreas rurais ou de difícil acesso. No **Peru**, por exemplo, professores que aceitam cargos em áreas rurais recebem incentivos salariais e benefícios adicionais para compensar as condições adversas.

Outro insumo fundamental na distribuição são os **materiais educativos**, como livros didáticos, materiais escolares e ferramentas digitais [106]. Os resultados do PISA 2022 mostraram que os alunos

com pior desempenho em matemática vieram de escolas cujos diretores atribuíram os problemas de aprendizagem à falta de materiais educacionais adequados ou de recursos digitais [107].

Os governos podem optar por distribuir materiais diretamente às escolas ou às unidades locais. A distribuição centralizada de materiais gera economias de escala e compensa a menor capacidade de gestão em certos níveis subnacionais ou escolares. No **Chile**, o Ministério da Educação é responsável pela compra e distribuição de livros didáticos, o que permite melhores preços, devido ao tamanho dos contratos, e facilita a entrega de livros didáticos, no início do ano letivo em todo o país, inclusive em áreas remotas, rurais e de difícil acesso.

Dada a diversidade na ALC, a distribuição centralizada pode fazer com que insumos que não são necessários naquele território cheguem às escolas. Por exemplo, um programa nacional poderia distribuir livros didáticos em espanhol para todas as escolas do país, sem considerar que em certas regiões predominam comunidades indígenas cuja língua materna é uma língua indígena. Em contraste com esse desafio, o **Peru** representa um caso notável, onde o Ministério da Educação conseguiu produzir materiais educacionais em 42 das 48 línguas nativas do país, para o ano letivo de 2025, distribuindo mais de 6,7 milhões de unidades para garantir que os alunos possam aprender em sua língua nativa. Mesmo com esses avanços, as decisões tomadas no nível central nem sempre capturam as realidades enfrentadas pelas escolas na prática, o que pode reduzir a eficácia do uso de recursos. Entretanto, quando bem planejada, a distribuição centralizada pode facilitar a realização das prioridades nacionais e fortalecer a coerência entre os objetivos estratégicos do sistema educacional e as decisões operacionais.

Além disso, a distribuição de livros didáticos não se trata apenas de comprar e entregar livros didáticos, também envolve várias decisões importantes: um livro será distribuído por aluno ou eles precisarão ser compartilhados? Todas as séries receberão materiais ou apenas algumas? Para quais disciplinas a distribuição será priorizada? Essas decisões podem ser ainda mais complexas em países que buscam atingir objetivos mais amplos, como a preservação cultural em escolas com foco intercultural.

Essa complexidade se reflete nos diferentes modelos de distribuição de livros didáticos. Países como **Chile** e **República Dominicana** priorizam eficiência e economia por meio de compras centralizadas, garantindo que todos os alunos recebam os mesmos materiais. Outros têm um modelo diferenciado.

No **Brasil**, o Programa Nacional do Livro e Material Didático (PNLD) é responsável pela distribuição regular e gratuita de materiais didáticos para as escolas. Ao contrário dos sistemas educacionais nos quais um único livro didático é entregue a todos os alunos, aqui as escolas podem escolher entre um conjunto de textos previamente avaliados e aprovados por uma comissão técnica. No entanto, esse sistema não é universal: somente instituições que aderem voluntariamente ao programa podem acessar esses materiais. Depois de as escolas selecionarem as suas opções de livros, os comitês de negociação do Ministério Federal da Educação acordam os preços diretamente com as editoras [108]. E são os fornecedores que distribuem os livros diretamente aos alunos e professores. Embora esse modelo promova a autonomia escolar, ele também acarreta maiores custos administrativos e

logísticos. Avaliar e garantir a qualidade de múltiplos textos exige mais do Estado do que concentrar esforços em um único livro de alta qualidade.

No **México**, o Ministério da Educação Pública elabora e define o conteúdo dos livros didáticos escolares, enquanto a produção e a distribuição são de responsabilidade da *Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos* (CONALITEG). Esta organização, que opera desde 1960, tem uma gráfica em Querétaro que produz aproximadamente 30 milhões de livros por ano para garantir o fornecimento de livros para todo o sistema de educação pública. Além disso, produz versões em braille e letras grandes para deficientes visuais, além de materiais em 42 línguas indígenas para o nível fundamental. A CONALITEG envia os livros para centros de coleta em todo o país e, então, as autoridades educacionais estaduais são responsáveis pela entrega final às escolas. Cada estado aloca os recursos e pessoal necessários para garantir que os materiais cheguem no prazo e nas quantidades necessárias.

Na **Argentina**, o fornecimento de livros didáticos carece de uma política sistemática e sustentada, dependendo principalmente de decisões do atual governo federal. Isso significa que a disponibilidade, seleção e distribuição de materiais podem variar significativamente dependendo do orçamento alocado, fatores políticos ou decisões discricionárias, sem um cronograma claro ou critérios estabelecidos para quais assuntos priorizar ou com que frequência atualizar os livros didáticos.

A **alimentação escolar** é outro insumo vital, pois afeta a saúde geral e as capacidades cognitivas dos alunos, por isso sua distribuição tem um impacto direto na equidade do sistema escolar. Os programas de merenda escolar são especialmente relevantes na ALC porque fazem parte de uma política de longa data para combater a pobreza, a desigualdade e as taxas de evasão escolar. Mais de 80 milhões de estudantes na região receberam refeições escolares em 2022, sendo a América do Sul responsável por 63,2 milhões, a América Central por 13,3 milhões e o Caribe por 3,8 milhões [109]. Para cerca de 10 milhões de crianças na região, as refeições escolares são uma das fontes mais confiáveis de nutrição. Vários estudos mostram que os alunos que recebem refeições escolares por mais de um ano apresentam melhorias no seu desempenho acadêmico, frequência escolar e comportamento na escola [110, 111].

Quase todos os países da região têm algum tipo de programa alimentar, embora seus modelos variem consideravelmente. O **Brasil** tem um modelo de cobertura universal para toda a educação básica, que inclui café da manhã e almoço. No **Chile** e no **Peru**, no entanto, as refeições escolares não estão disponíveis para todos os alunos. Nesses casos, é fundamental estabelecer critérios claros para definir quais escolas ou alunos receberão o benefício. No **Chile**, é feito um cálculo com dados da população socialmente vulnerável que frequenta escolas públicas e subsidiadas, já que somente esses alunos podem optar pela merenda escolar. No **Peru**, a distribuição de refeições escolares leva em consideração o nível de pobreza do distrito ao qual cada escola pertence. Para escolas de ensino fundamental, esse índice define a quantidade de alimentos que elas recebem. No ensino médio, essa métrica não determina a quantidade a ser distribuída, mas sim identifica quais escolas são elegíveis para participar do programa de alimentação escolar. Na **Jamaica**, as porções alimentares são distribuídas de acordo com uma fórmula que leva em consideração o número, a idade e o nível socioeconômico dos estudantes.

A decisão sobre como organizar e distribuir alimentos no nível central também afeta a eficiência do serviço. Na **Colômbia, Chile e Peru**, as porções de alimentos preparados são entregues em recipientes individuais. Entretanto, nas áreas rurais do Peru ou em alguns lugares do Brasil, como o Paraná, distribuem-se os mantimentos, e as escolas são responsáveis pelo processamento e preparo dos alimentos. Este modelo pode representar uma carga adicional para a comunidade escolar, pois exige recursos e esforços adicionais para logística e preparação. Além disso, embora as refeições possam ser adaptadas ao contexto local, há o risco de que as porções resultantes não sejam as pretendidas ou que as combinações de alimentos não atendam aos padrões nutricionais adequados, o que pode afetar a qualidade dos alimentos oferecidos aos alunos.

Outros países da região tentaram projetar um sistema de distribuição que promova a coordenação entre os níveis central e local. Na cidade de **São Paulo, Brasil**, é utilizado um modelo misto de compras. Ela é centralizada quando economias de escala podem ser exploradas, como no caso de alimentos não perecíveis, como leite em pó, e descentralizada quando se trata de alimentos perecíveis, como saladas. Essa flexibilidade permite maior adaptação às necessidades locais. Por exemplo, na cidade, há três escolas Guarani que recebem merenda escolar administrada pela Secretaria Municipal de Educação, de acordo com as características de sua comunidade, com produtos específicos, seguindo um plano alimentar específico desenvolvido em conjunto com a comunidade.

Como pode ser visto, os modelos de distribuição de insumos na ALC são muito diversos, refletindo as diferenças institucionais, geográficas e socioculturais de cada país. Não existe uma abordagem única que possa ser considerada superior, pois cada modalidade – centralizada, descentralizada ou mista – tem vantagens e desafios.

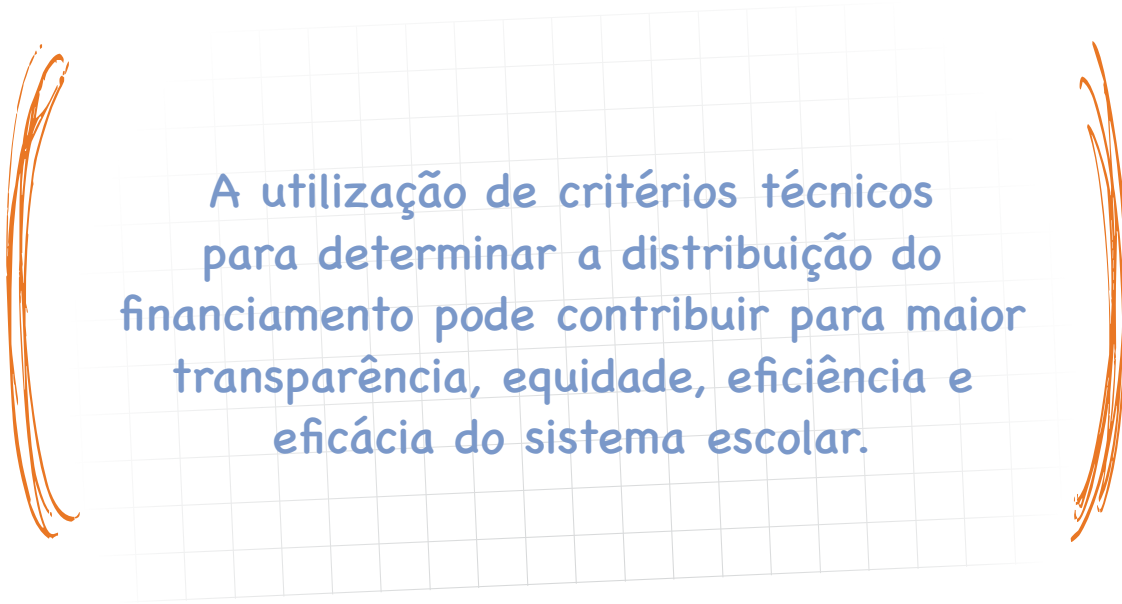
A centralização permite maior eficiência, melhor controle de custos e compensa a menor capacidade de gestão em certos níveis subnacionais ou escolares. No entanto, isso também pode levar a incompatibilidades com as necessidades locais se uma maior flexibilidade não for incorporada. Modelos descentralizados estão mais sintonizados com a relevância cultural e são mais adequados a contextos específicos, mas exigem maior capacidade técnica e de gestão em nível local.

Por isso, alguns países optaram por abordagens híbridas que combinam coordenação nacional com adaptação territorial; outros optam por manter esquemas mais centralizados ou caminhar para uma maior descentralização. Independentemente do modelo, os resultados tendem a ser mais eficazes quando se incorporam sistemas flexíveis, estratégias de fortalecimento da capacidade local e mecanismos de monitoramento que assegurem que os recursos cheguem onde são mais necessários.

Distribuição de recursos financeiros

A distribuição de recursos financeiros permite que unidades subnacionais ou escolas administrem fundos com diferentes graus de autonomia.

Às vezes, esses fundos estão sujeitos a usos específicos por meio de transferências condicionais, que exigem que sejam usados para fins definidos pela autoridade central ou pela lei. Em outros, os fundos



A utilização de critérios técnicos para determinar a distribuição do financiamento pode contribuir para maior transparência, equidade, eficiência e eficácia do sistema escolar.

são discricionários, permitindo que as unidades beneficiárias decidam como gastá-los de acordo com suas próprias prioridades.

Por exemplo, na **Guatemala**, o Ministério da Educação fornece recursos às Organizações de Pais e Mestres para a compra e distribuição de alimentos nas escolas. No entanto, essas organizações devem garantir que pelo menos 50% dos insumos sejam adquiridos de pequenos produtores registrados no Ministério da Agricultura. Isso garante a disponibilidade de produtos frescos e culturalmente apropriados e impulsiona o desenvolvimento econômico local.

Um caso particular de transferências condicionadas são os recursos alocados para a manutenção da infraestrutura educacional, que muitas vezes são acompanhados de restrições regulatórias e operacionais. Na **República Dominicana**, os conselhos locais de educação são responsáveis pela manutenção das escolas, embora o monitoramento das ações tomadas permaneça nas mãos do nível central. Na província de **Buenos Aires, Argentina**, a gestão cabe aos conselhos escolares de cada distrito, órgãos descentralizados da direção geral, cujos membros são eleitos em eleições municipais. Como ressalta um especialista em educação: “Embora devam obedecer às diretrizes do Ministério da Educação, a forma como são implementadas é decidida em nível local”, o que introduz um componente político na gestão da manutenção.

Um aspecto crucial na distribuição de recursos monetários é determinar se os valores transferidos serão suficientes para cumprir as finalidades estipuladas. Dependendo do desenho do sistema, os recursos podem cobrir todo o serviço educacional ou serem destinados a áreas específicas. Entretanto, em muitos casos, a distribuição de fundos não se baseia em estimativas de necessidade ou em uma alocação mínima garantida, mas sim na disponibilidade orçamentária geral. Um exemplo disso é o Fundo de Apoio à Educação Pública (FAEP) do Ministério da Educação do **Chile**. Ele transfere

fundos do governo central para os municípios e SLEPs com diretrizes gerais sobre seu uso, por exemplo, para a manutenção e melhoria da infraestrutura escolar, aquisição de equipamentos e móveis, contratação de pessoal de apoio e recuperação financeira das escolas, incluindo o pagamento de dívidas previdenciárias. Entretanto, o FAEP não garante que os valores serão suficientes para cobrir déficits operacionais ou compromissos financeiros pendentes, como dívidas previdenciárias de funcionários escolares.

O fornecimento de recursos monetários também exige que aqueles que os recebem tenham capacidade técnica para administrá-los com eficiência. Caso contrário, as escolas podem priorizar necessidades imediatas sem considerar o impacto a longo prazo, o que pode afetar a sustentabilidade do sistema.

Em suma, a distribuição de recursos financeiros pode fortalecer a gestão educacional se acompanhada das condições adequadas: quantias suficientes, objetivos claros, capacidades técnicas e mecanismos eficazes de prestação de contas. Projetar transferências que equilibrem flexibilidade e responsabilidade é essencial para garantir que os recursos cheguem onde são mais necessários e contribuam para melhorar o aprendizado.

QUANTO DEVE SER DISTRIBUÍDO E COMO FAZER

Além de transferir insumos ou recursos monetários, os países enfrentam uma decisão fundamental: Como implementar esta distribuição? Existem várias abordagens para abordar essa questão, sendo as três principais: usar critérios discricionários, usar critérios históricos ou aplicar critérios mais objetivos baseados em evidências e dados.

Garantir à sociedade que os recursos educacionais sejam distribuídos de acordo com princípios claros, bem conhecidos e acordados em todos os setores é essencial para dar legitimidade e sustentabilidade às políticas de financiamento educacional. Entretanto, esse objetivo nem sempre é alcançado e, em alguns casos, a distribuição se baseia em **decisões discricionárias** de administradores públicos, que ficam expostos à influência política e à pressão de grupos de interesse. Além disso, a falta de regras claras pode comprometer a transparência das transferências, criar incerteza, dificultar o planejamento educacional a longo prazo e reduzir a prestação de contas [112, 113].

Na **Guiana**, por exemplo, recursos não financeiros, como livros didáticos e serviços de manutenção, são gerenciados e distribuídos por REDOs, que têm autonomia para decidir como alocá-los. No entanto, essa autonomia implica um alto grau de discricionariedade, o que pode levar a desigualdades entre escolas. Aqueles liderados por líderes com maiores habilidades de negociação ou redes de influência mais fortes tendem a receber mais e melhores recursos, abrindo caminho para o favoritismo e a dinâmicas políticas que aprofundam as disparidades, refletindo como os processos de negociação podem comprometer a equidade na distribuição de recursos. Felizmente, a ausência de regras de distribuição não é a norma. Na ALC, o método mais comum para

distribuição de suprimentos ou fundos é o **critério histórico**. Ao replicar práticas anteriores, essa abordagem geralmente é rápida e proporciona um grau de estabilidade financeira ao sistema escolar, pois permite uma previsão mais precisa dos recursos disponíveis. Além disso, evita a necessidade de desenvolver e atualizar fórmulas de financiamento complexas, o que reduz os custos administrativos [114].

No entanto, este método pode perpetuar desigualdades passadas [114]. E, na falta de critérios verificáveis para explicar possíveis diferenças nas distribuições, ela é menos transparente e responsiva às mudanças nas necessidades da escola. Em vários países da região, o uso de critérios históricos muitas vezes ignora fatores como as condições socioeconômicas dos alunos ou áreas que precisam urgentemente de melhorias no sistema educacional. Essas desvantagens podem explicar por que esse método é cada vez menos utilizado. Segundo dados da OCDE, 11 dos 23 países dessa organização com informação disponível não a utilizam, enquanto os restantes 12 combinam-na com outros métodos, como negociações ou fórmulas técnicas de financiamento [114].

Uma abordagem mais estruturada, que reduz a incerteza dos orçamentos escolares, envolve o estabelecimento de **critérios baseados em evidências e dados** para a distribuição de recursos educacionais, sejam insumos ou transferências de dinheiro. Vários países na região fazem cálculos do quanto de recursos transferir usando fatores mensuráveis, como o número de alunos, o status socioeconômico das famílias ou o desempenho acadêmico dos alunos. Isso poderia garantir uma alocação mais equitativa, eficiente e transparente de insumos e fundos.

Na atribuição de professores, países como **Peru, Colômbia e Equador** usam diretrizes que estipulam, por exemplo, que um professor seja designado para cada certo número de alunos. Esses critérios geralmente são revisados anualmente com base nas flutuações nas matrículas e nas necessidades específicas de cada escola. Assim, garantem que os recursos distribuídos sejam adequados à realidade educacional e não a negociações políticas ou critérios históricos.

Muitos países da OCDE utilizam fórmulas baseadas em dados para alocar recursos às escolas [114]. Um exemplo importante é a Holanda, onde cada escola pode calcular quanto financiamento deve receber graças a uma fórmula clara e acessível que leva em consideração variáveis como o número de alunos, financiamento adicional para escolas pequenas, alunos desfavorecidos e alunos internacionais, entre outros. A métrica é publicada no site do Ministério da Educação, Cultura e Ciência, onde todos os aspectos de seu funcionamento são detalhados [115].

A principal diferença entre esta abordagem e as anteriores é que os critérios objetivos promovem a imparcialidade e a coerência, enquanto as abordagens históricas e discricionárias tendem a depender de elementos subjetivos [11,116]. Em uma sociedade que preza pela transparência, garantir que os recursos sejam distribuídos de acordo com princípios claros, conhecidos e acordados por todos os setores da sociedade, é essencial para dar legitimidade e sustentabilidade às políticas de financiamento da educação.

A abordagem desses princípios mais objetivos é discutida em detalhes abaixo.

Critérios técnicos e fórmulas para distribuir insumos e recursos financeiros

Para alcançar uma distribuição eficiente, equitativa e transparente dos recursos educacionais, é essencial usar critérios objetivos e mensuráveis. Por exemplo, no nível escolar, é essencial aplicar critérios objetivos para determinar suas necessidades de ensino, como o número de alunos por sala de aula, a cobertura para licença-maternidade/paternidade, o apoio necessário para atender alunos com necessidades educacionais especiais e os níveis de aprendizagem alcançados. Ao aplicar esses tipos de critérios, garante-se que as estratégias de distribuição de recursos respondam às necessidades reais do sistema educacional, sejam mais equitativas e também reduzam a influência do viés político na tomada de decisões.

Em muitos países da ALC, os professores já estão distribuídos de acordo com algumas medidas quantificáveis. Na **Guiana**, a proporção aluno-professor é definida de acordo com o tipo de estabelecimento. Para pré-escolas, a proporção é de 15 alunos para 1 professor, e para outros níveis de ensino, é de 25 para 1. No **Peru**, o número de professores por sala de aula varia dependendo do tipo de escola, nível educacional e se a escola é rural ou urbana.

Um exemplo notável na região é o modelo de “*Plantilla Óptima*” que o **Ecuador** implementou em 2013. Esse mecanismo busca garantir que as designações de professores atendam a critérios técnicos, evitando decisões discricionárias. O “*Plantilla Óptima*” é baseado em uma fórmula que considera a matrícula dos alunos, o nível educacional, a carga horária exigida e a especialidade do professor. Essa abordagem tornou possível otimizar a alocação de pessoal e evitar ineficiências na contratação.

Decidir quais variáveis escolher não é uma tarefa simples, e efeitos indesejados podem ocorrer. Por exemplo, se um tamanho mínimo de turma não for estabelecido ao calcular as necessidades de ensino, isso poderá incentivar a proliferação de salas de aula pequenas. Por outro lado, se os critérios forem muito rígidos, isso pode ser prejudicial para áreas onde as salas de aula são naturalmente pequenas devido à baixa densidade populacional, como em áreas rurais ou de selva. O desafio para os governos é projetar um sistema de distribuição de professores que seja transparente, flexível e eficiente, mas adaptável às realidades locais.

Para insumos como refeições escolares, vários países da ALC usam um cálculo baseado em variáveis como matrícula de alunos, localização geográfica e porcentagem de alunos vulneráveis.

No **Paraguai**, a distribuição de materiais educacionais, como kits escolares, livros didáticos e outros materiais, é feita por matrícula dos alunos, garantindo que cada aluno receba esses materiais e evitando o desperdício, enviando mais do que a escola precisa. No **Ecuador**, livros didáticos, materiais escolares e uniformes são distribuídos pelo governo central diretamente às escolas, também com base no número de alunos. No **Chile**, a matrícula total por instituição de ensino também é levada em consideração no cálculo dos livros didáticos.

No caso de recursos monetários, muitos países usam fórmulas diferentes para distribuir dinheiro. Estes baseiam-se em dados comparáveis e conhecidos que permitem determinar o montante a ser entregue a um governo subnacional, a uma escola, a uma rede educativa ou a uma família [9, 10].

Em termos simples, uma fórmula define um conjunto de regras para determinar o valor que será transferido automaticamente para uma unidade educacional (território, escola, entre outros) expresso em termos matemáticos [117]. As fórmulas devem estar alinhadas aos objetivos educacionais do país. Por exemplo, se o objetivo é melhorar a aprendizagem em escolas que atendem os alunos mais vulneráveis, a fórmula deve incorporar variáveis de vulnerabilidade para que as escolas que atendem alunos vulneráveis recebam mais recursos. No entanto, simplesmente alocar mais fundos não será suficiente se os valores resultantes não forem suficientes para gerar um impacto significativo. Ou seja, mesmo que sejam utilizados critérios de distribuição bem elaborados e objetivos, se o que chegar a cada escola for insuficiente, os recursos não cumprirão sua finalidade. Este último também pode ser garantido dentro de uma fórmula específica, assegurando que os fundos alocados sejam relevantes para atender às necessidades específicas de cada escola (princípio da adequação).

O uso de critérios técnicos para determinar a distribuição de financiamento pode contribuir para maior **transparência, equidade, eficiência e eficácia** no sistema escolar. Segundo relatórios da OCDE, as fórmulas tornam o processo de distribuição de recursos mais coerente ao estabelecer variáveis que são aplicadas de maneira uniforme e previsível. Isso facilita a comparação entre unidades e períodos, promove a **transparência** e a responsabilização, fortalecendo a confiança pública no sistema de financiamento da educação [9-11, 118-120].

Além disso, o uso de fórmulas pode reduzir significativamente os custos de transação entre escolas e diferentes níveis de governo. Ao definir regras claras e automáticas para alocação de recursos, a necessidade de processos de negociação individuais é eliminada, liberando tempo para planejamento pedagógico e gestão no nível escolar.

Da mesma forma, o uso de critérios técnicos desempenha um papel crucial para garantir a **equidade** educacional. Algumas fórmulas definem regras de transferência que garantem um valor base por escola. Isso garante a prestação de serviços educacionais, desde que o cálculo de base permita os recursos mínimos para as operações escolares. Além disso, as fórmulas também podem incluir critérios diferenciados para alocar recursos com base no tipo de aluno ou nas necessidades da escola, alocando mais fundos para os alunos ou escolas que precisam de suporte adicional. Esta abordagem reflete o princípio da equidade vertical, que procura reconhecer que nem todas as escolas ou alunos têm as mesmas necessidades educacionais e, portanto, devem receber recursos diferenciados para alcançar resultados comparáveis. Por exemplo, uma fórmula que atribui um valor padrão por aluno, sem considerar fatores como status socioeconômico, garante equidade horizontal, mas não equidade vertical. Esse foi o caso no Chile até 2008.

As evidências sobre o impacto que as fórmulas têm na **eficiência** são mistas. A **Estônia**, por exemplo, usa cálculos per capita para definir o valor da transferência por aluno atendido. Isso ajudou a reduzir o número de escolas pequenas e ineficientes sem afetar a qualidade educacional. Contudo, também gerou problemas de subfinanciamento nas zonas rurais, o que levou à criação de uma fórmula

diferenciada para estes territórios [120, 121]. Em contraste, vários especialistas no **Chile** estimaram que a fórmula de financiamento per capita, introduzida na década de 1980, incentivaria a criação de grandes escolas, já que fornece um subsídio por aluno. Contudo, as evidências empíricas disponíveis não demonstram que isso tenha ocorrido [122].

As fórmulas de financiamento podem contribuir para a **eficácia** se promoverem a consecução de objetivos educacionais. Por exemplo, se as fórmulas forem baseadas em indicadores-chave, como taxa de matrícula, taxa de graduação ou desempenho acadêmico, elas podem garantir que a maneira como os fundos são distribuídos motive a melhoria de indicadores educacionais específicos.

Apesar desses benefícios, o uso de fórmulas técnicas também pode limitar a capacidade dos governos de realocar recursos em resposta às mudanças nas necessidades do sistema educacional. Um exemplo disso foi observado em vários países da ALC durante a pandemia da COVID-19. A rigidez nos sistemas de distribuição de materiais e de dinheiro impediu o rápido redirecionamento de recursos para ferramentas tecnológicas e sistemas de conectividade para apoiar o ensino remoto [123]. Um exemplo foi o **Chile**, cujo modelo de financiamento usa uma fórmula que depende muito da frequência dos alunos. Mas com as escolas fechadas durante a pandemia, o comparecimento foi zero. Isso forçou o governo a emitir uma regulamentação excepcional permitindo a transferência de recursos aos administradores escolares para garantir que as escolas pudessem continuar operando.

Por fim, a transparência associada ao uso de fórmulas não ocorre automaticamente e pode ser comprometida quando elas se tornam muito complexas. Nestes casos, a opacidade não se deve necessariamente à falta de informação pública, mas sim à dificuldade de interpretação e monitoramento das múltiplas variáveis e pesos envolvidos. Portanto, é essencial que as autoridades não apenas publiquem as alocações por escola, mas também os pesos aplicados e os valores das variáveis utilizadas em cada unidade educacional.

Variáveis-chave para a construção de fórmulas de distribuição

Em um cenário em que todas as escolas fossem equivalentes em tamanho, necessidades e contexto, uma fórmula simples com um valor equivalente por aluno seria suficiente para atingir os objetivos educacionais. Entretanto, a diversidade de condições e características territoriais torna uma alocação uniforme inerentemente injusta. Assim, o primeiro passo na criação de uma fórmula é definir as variáveis, os valores e os pesos, que dependerão dos objetivos específicos do sistema educacional e dos princípios que norteiam a distribuição dos recursos.

Esse processo exige uma análise técnica rigorosa, idealmente liderada por especialistas em finanças educacionais, economistas e especialistas em políticas públicas. Além disso, para garantir legitimidade e sustentabilidade, decisões importantes sobre a estrutura da fórmula devem ser compartilhadas e discutidas com as comunidades política, acadêmica e escolar. Isso garante que a fórmula reflita tanto critérios técnicos sólidos quanto as necessidades e prioridades do sistema educacional como um todo.

Uma maneira de fazer isso é por meio da legislação, como exemplificado pela experiência da lei SEP no Chile: “Durante o processo de discussão da lei SEP em 2008 no Congresso, foram realizadas audiências técnicas com especialistas, proprietários de escolas públicas e privadas subsidiadas, especialistas em proteção social, entre outros. Inclusive, realizamos discussões com vários proprietários de escolas privadas subsidiadas, que obtiveram bons resultados com alunos vulneráveis, para determinar a escala dos recursos adicionais que receberam de doações e que precisavam ser investidos. Também trabalhamos com especialistas em medição da pobreza do governo para chegar a uma definição sólida de vulnerabilidade e calcular melhor a fórmula ponderada. Essas discussões também serviram para gerar consenso dentro da comunidade técnica e política sobre a reforma”, observa um membro do grupo de trabalho técnico que elaborou o projeto de lei SEP.

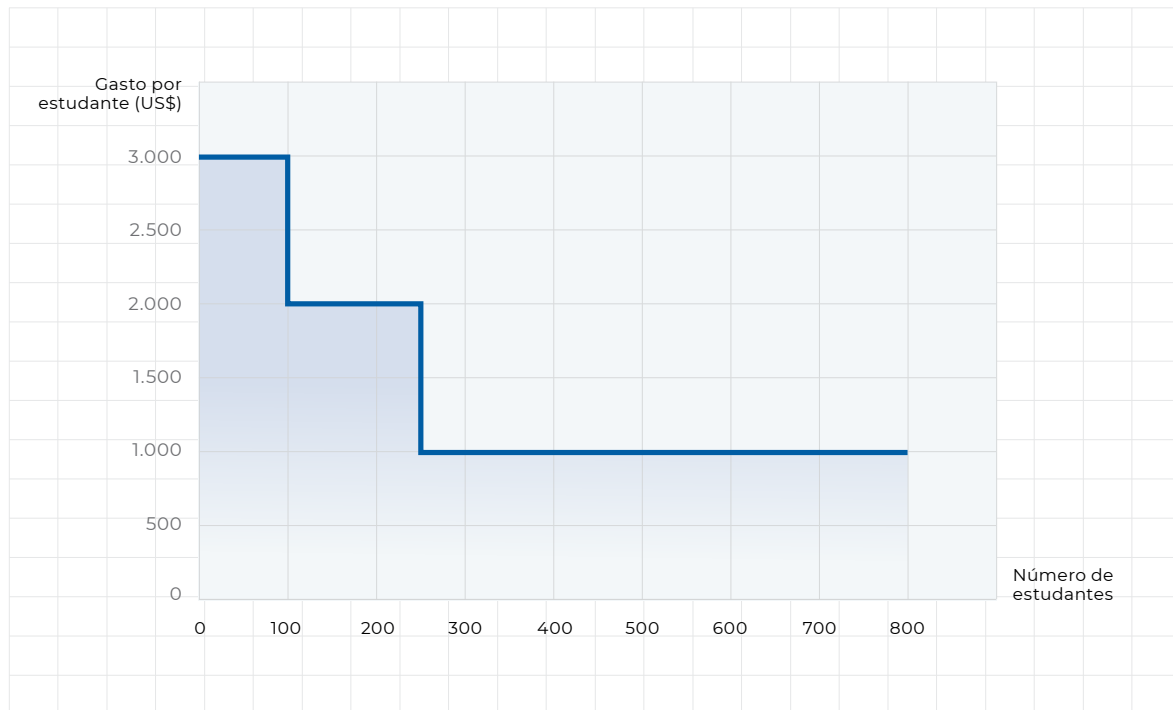
A variável mais comumente usada nas fórmulas é o **número de estudantes**, com base na suposição de que territórios com mais alunos enfrentam custos operacionais mais altos. Dessa forma, maior número de matrículas gera maior distribuição de recursos. Um exemplo é o Panamá, onde o valor do financiamento que cada escola recebe do Fundo de Equidade e Qualidade Educacional (FECE) depende do número de alunos, calculado em US\$ 40 por aluno por mês. Incluir a matrícula de alunos nas fórmulas de distribuição não apenas aborda as necessidades imediatas de financiamento, mas também pode criar incentivos positivos para políticas de expansão e retenção de escolas. Por exemplo, um governo poderia basear sua fórmula na matrícula para incentivar os administradores locais a recrutar alunos fora da escola, já que o aumento da matrícula aumentaria sua receita.

No entanto, uma fórmula baseada principalmente na variável de matrícula pode gerar desigualdades e até mesmo resultar em superfinanciamento de grandes escolas em áreas urbanas, enquanto estabelecimentos menores, especialmente em áreas remotas, seriam seriamente subfinanciados [9]. Para mitigar essas consequências não intencionais, alguns países implementaram mecanismos que garantem financiamento mínimo, independentemente do número de alunos. Um exemplo é o piso rural no Chile, que garante financiamento básico para escolas rurais com pelo menos 17 alunos. Embora garanta uma quantidade mínima de recursos, o cálculo do valor garantido não se baseia em estudos de custos ou estimativas de quanto custaria atingir os padrões mínimos de aprendizagem.

Por outro lado, para evitar que escolas grandes fiquem sobrecarregadas, o financiamento escalonado pode ser implementado, em que o valor por aluno diminui à medida que a matrícula aumenta. Isso significa que o pagamento para cada um dos primeiros 100 alunos é maior do que o pagamento para os alunos de 101 a 250, e este, por sua vez, é maior do que o pagamento para cada aluno de 251 em diante, e assim por diante nas categorias seguintes (**Figura 2.2**).

Várias fórmulas de distribuição também incorporam a vulnerabilidade social dos alunos como uma variável. Dependendo das políticas educacionais de cada país, esse aspecto pode receber maior peso. Um exemplo dessa abordagem é a Lei de Subsídio Escolar Preferencial (SEP) do Chile, que estabelece um subsídio monetário para os alunos mais vulneráveis (**ver Quadro**).

Na **Colômbia**, a principal fonte de financiamento da educação é o Sistema Geral de Participação (SGP). Os recursos desse sistema são distribuídos entre níveis subnacionais, ou seja, ETCs e instituições educacionais.

Figura 2.2: Exemplo estilizado de pagamento escalonado por aluno

Fonte: Elaboração própria.

A distribuição de fundos segue três critérios principais. Primeiramente, os recursos são transferidos com base na população atendida, com uma alocação por aluno definida de acordo com uma tipologia estabelecida pelo Ministério da Educação. Esta tipologia determina um valor específico para cada uma das 97 ETCs, diferenciando entre níveis educacionais (pré-escola, ensino fundamental, médio e superior) e tipo de área (urbana ou rural). No total, há 776 valores de alocação diferentes (ver **Figura 2.3** para o ensino fundamental).

Em segundo lugar, se ainda houver recursos disponíveis, fundos são alocados para financiar a população carente, com o objetivo de expandir a cobertura educacional. Isso significa que recursos são alocados para financiar o acesso de alunos que ainda não estão matriculados, usando projeções de matrículas para garantir sua inclusão no sistema educacional.

Por fim, se os superávits persistirem, os recursos serão direcionados para melhorar a qualidade da educação. A distribuição nesta última categoria leva em consideração vários indicadores, como matrícula, taxa de repetência ou reprovação, taxa de evasão e resultados em testes padronizados do Estado.

Na mesma linha, algumas fórmulas de financiamento incorporam critérios específicos para atender alunos em situações vulneráveis, reconhecendo que sua inclusão efetiva requer suporte adicional, como programas de apoio emocional, mentoria e intervenções precoces. Ao considerarmos este tipo

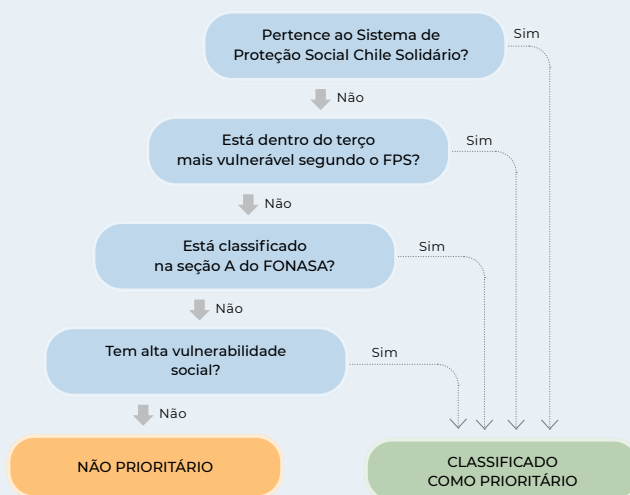
Quadro: Lei SEP no Chile – como promover a equidade socioeconômica e salvaguardar o uso dos recursos

A Lei de Subsídio Escolar Preferencial (SEP), promulgada no Chile em 2008, introduziu pela primeira vez um subsídio diferenciado para alunos com maior vulnerabilidade socioeconômica, dadas as particularidades da educação desses alunos [124]. O SEP classifica os alunos em duas categorias: prioritários e preferenciais.

Para determinar quem são os alunos prioritários, são utilizadas diferentes variáveis que medem a vulnerabilidade social do aluno [122]. Já os alunos preferenciais são aqueles que não são considerados prioritários e cujas famílias pertencem aos 80% da população mais vulnerável, segundo o Cadastro Social de Domicílios.

Os mantenedores (SLEPs, municípios e escolas particulares subsidiadas) devem se inscrever para participar do sistema SEP, o que inclui a assinatura de um Acordo de Igualdade de Oportunidades e Excelência Educacional por um período de quatro anos. Este acordo estabelece que este subsídio deve ser destinado a um Plano de Melhoria Educacional (PME), que contenha iniciativas que apoiem com especial ênfase os alunos mais vulneráveis [125]. Além disso, existe o compromisso em definir metas de desempenho acadêmico com base em padrões nacionais e em divulgar publicamente os gastos feitos com os recursos do SEP fornecidos.

Como um estudante prioritário é classificado?

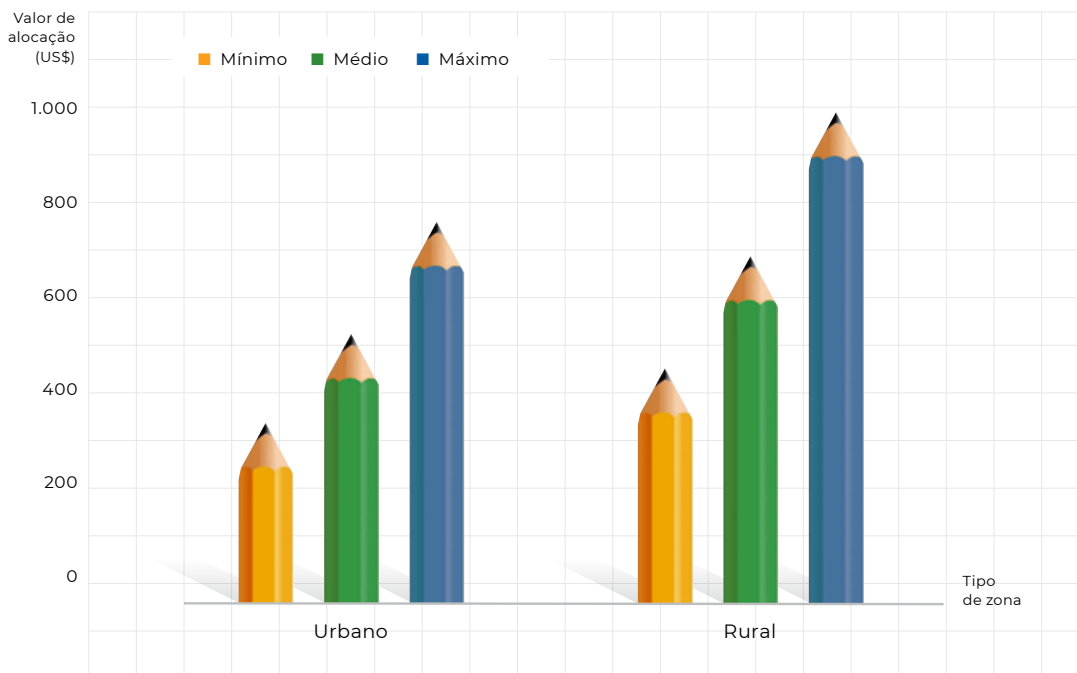


Por outro lado, as escolas são classificadas em três categorias com base nos resultados dos testes do Sistema de Medição da Qualidade da Educação (SIMCE): i) autônomas (aquelas com alto desempenho), ii) emergentes (desempenho médio ou médio-baixo) e iii) em recuperação (desempenho insuficiente). Essa classificação impacta no grau de autonomia para gastar esses recursos.

As avaliações desta política identificaram melhorias significativas nas escolas analisadas, especialmente nas pontuações de linguagem e matemática [126-130]. Além disso, progressos significativos foram observados entre os alunos mais vul-

neráveis, sugerindo que a política contribuiu para melhorar o desempenho acadêmico e reduzir as desigualdades socioeconômicas, particularmente em matemática. Isso mostra que combinar recursos adicionais para escolas com alunos vulneráveis, juntamente com mecanismos de responsabilização, pode levar a um progresso significativo.

Figura 2.3: Alocação monetária por aluno na educação primária: Colômbia, 2023



Nota: Cálculos próprios baseados em dados do Departamento de Planejamento [131]. Foi utilizada uma taxa de mercado representativa média para o ano de 2023, correspondente a COP \$4.325 por 1 dólar americano.

de necessidades nos mecanismos de atribuição, caminhamos para um sistema mais equitativo, que não apenas distribui recursos com base no número de alunos, mas também na intensidade do apoio que eles necessitam. Nos **Estados Unidos**, a maioria dos distritos escolares que utilizam fórmulas de financiamento para distribuir recursos monetários transfere um valor entre 2% e 54% maior para alunos de famílias de baixa renda [132]. No **Panamá**, as escolas em áreas pobres ou mais vulneráveis recebem um subsídio mensal de US\$ 150 por aluno do FECE, em vez dos US\$ 40 para a população escolar em geral, como mencionado acima. Na **Guiana**, a distribuição de fundos não se baseia apenas no número de alunos matriculados, mas também distingue entre escolas costeiras e áreas de selva no interior. As escolas da região costeira recebem US\$ 19 por aluno por trimestre, enquanto as do interior do país recebem US\$ 26.

Enquanto isso, o FUNDEB do **Brasil** passou de um sistema de distribuição que incluía apenas o número de alunos (ponderado apenas por fatores que refletiam os custos relativos de cada etapa e modalidade de ensino) para um que leva em conta o nível socioeconômico (NSE) da população escolar. Escolas com alunos em situações mais vulneráveis tiveram sua ponderação aumentada nos cálculos, enquanto aquelas com alunos em melhores condições tiveram reduções proporcionais. Para determinar o NSE de cada rede, é considerado o NSE médio das escolas públicas em sua jurisdição, ponderado pelo número de matrículas em cada escola. Cada estado ou município recebe um peso que varia de 0,95 para o maior NSE a 1,05 para o menor NSE, garantindo que a distribuição

de fundos beneficie as populações mais vulneráveis. Por exemplo, o estado de São Paulo, estado com maior nível socioeconômico, tem peso de 0,98 e recebe proporcionalmente menos recursos por aluno do que o Maranhão, estado com menor NSE e peso calculado de 1,03.

Cada vez mais, a variável de vulnerabilidade social inclui alunos com necessidades educacionais especiais (NEE). Esses alunos necessitam de infraestrutura adaptada, professores especializados e materiais adicionais, o que aumenta os custos de prestação de serviços escolares. Algumas fórmulas preveem alocações maiores com base nessas necessidades específicas. Por exemplo, na **Inglaterra** há um sistema de financiamento para necessidades educacionais especiais e deficiências. Os alunos passam por uma avaliação e, com base nessa avaliação, as escolas recebem financiamento adicional de até US\$ 7.693⁷ ao ano para cada aluno com NEE [133]. Se as necessidades excederem esse valor, as escolas poderão enviar solicitações específicas de recursos adicionais.

Embora essas alocações busquem promover a equidade, elas também podem criar incentivos não intencionais. Um exemplo disso pode estar ocorrendo no **Chile**. O Programa de Integração Escolar (PIE) fornece financiamento adicional às escolas para incentivar a inclusão desses alunos no sistema escolar regular. Esses recursos são usados para implementar ajustes curriculares, contratar profissionais especializados (como psicopedagogos, fonoaudiólogos ou terapeutas ocupacionais) e melhor adaptar a infraestrutura para atender adequadamente às necessidades desses alunos.

Embora o PIE tenha sido fundamental para melhorar a educação inclusiva no Chile, os dados disponíveis mostram que, após a implementação do PIE, houve um aumento significativo no número de estudantes com diagnósticos de Necessidades Educacionais Especiais Temporárias (NEE), como transtornos específicos de linguagem ou déficit de atenção. De acordo com alguns estudos descritivos, esses tipos de diagnósticos aumentaram quase 52%, entre 2013 e 2020, e podem ser motivados pelo benefício financeiro que as escolas recebem [134, 135].

Por fim, algumas fórmulas de distribuição incorporam **variáveis de desempenho**. Na **Colômbia**, parte do orçamento do SGP é distribuída às ETCs com base no desempenho em testes nacionais que medem competências em disciplinas como matemática e linguagem, bem como nas taxas de reprovação⁸. No **Chile**, a frequência escolar é um fator-chave na distribuição de financiamento direto às escolas. E como explicado acima no **Quadro**, a Lei do SEP também incorpora os resultados dos testes nacionais de matemática, linguagem e ciências para a classificação das escolas, o que impacta a autonomia que elas possuem⁹. No entanto, existem estudos que indicam que o pagamento com base na frequência pode criar incentivos para que as escolas influem os números de frequência para receberem mais recursos [136].

7. Taxa de câmbio US\$ 1 = Libra 0,78.

8. Os testes SABER são avaliações padronizadas administradas pelo Instituto Colombiano de Avaliação da Educação. Esses testes medem o desenvolvimento de habilidades básicas e cívicas em alunos do ensino fundamental (3º, 5º e 9º ano) e do ensino médio (11º ano). As áreas avaliadas incluem matemática, linguagem, ciências naturais, ciências sociais, inglês e habilidades de cidadania. Para mais informações, consulte: <https://www.icfes.gov.co>

9. Os testes SIMCE (Sistema de Medição da Qualidade da Educação) são avaliações padronizadas administradas nacionalmente pela Agência Chilena de Qualidade da Educação. Esses testes medem o desempenho dos alunos em matemática, artes da linguagem, ciências naturais e ciências sociais, e são administrados em vários níveis educacionais, incluindo 4ª série, 6ª série, 8ª série e 2ª série. Para mais informações, consulte: <https://www.agenciaeducacion.cl>

No estado do Ceará, **Brasil**, são utilizados indicadores como alfabetização, resultados de aprendizagem ao final do ensino fundamental e taxas de aprovação, entre a quarta e a quinta séries, para determinar a transferência de uma parcela dos recursos [137]. A fórmula recompensa tanto o nível alcançado quanto o progresso anual, mas reduz a quantidade de recursos alocados, caso seja detectado aumento da desigualdade entre escolas ou diminuição da participação de alunos com baixo desempenho nas avaliações. O sistema de monitoramento analisa tendências ao longo do tempo e cruza dados sobre matrícula, frequência e desempenho, garantindo que as mudanças observadas reflitam dinâmicas do mundo real e não distorções na administração dos testes. Nestes casos, é crucial que os métodos utilizados para medir o desempenho sejam confiáveis e transparentes, não só para garantir a equidade na distribuição dos recursos, mas também para evitar que os municípios sejam penalizados por fatores externos que estão fora de seu controle [137].

É importante observar que o uso de indicadores de desempenho para calcular a distribuição de recursos pode gerar incentivos positivos e negativos. Se mais recursos forem dados àqueles com melhores resultados para recompensar o bom desempenho, há o risco de perpetuar as desigualdades na aprendizagem, pois escolas com alunos que precisam de mais apoio para aprender podem receber sistematicamente menos apoio.

Além disso, há riscos documentados de que incentivos vinculados a resultados educacionais podem levar a práticas desonestas. Houve casos em que alguns educadores melhoraram artificialmente as pontuações dos alunos em testes de alto risco [138]. Um dos casos mais extremos é o “escândalo de trapaça” de 2015 em Atlanta, Estados Unidos. Nesta cidade, ocorreu que vários professores ajudaram seus alunos a responder a perguntas em testes padronizados, usados para determinar a qualidade das escolas. Estas ações culminaram na condenação de 11 professores por crime organizado, resultando em penas de prisão que variam entre 5 e 20 anos [139].

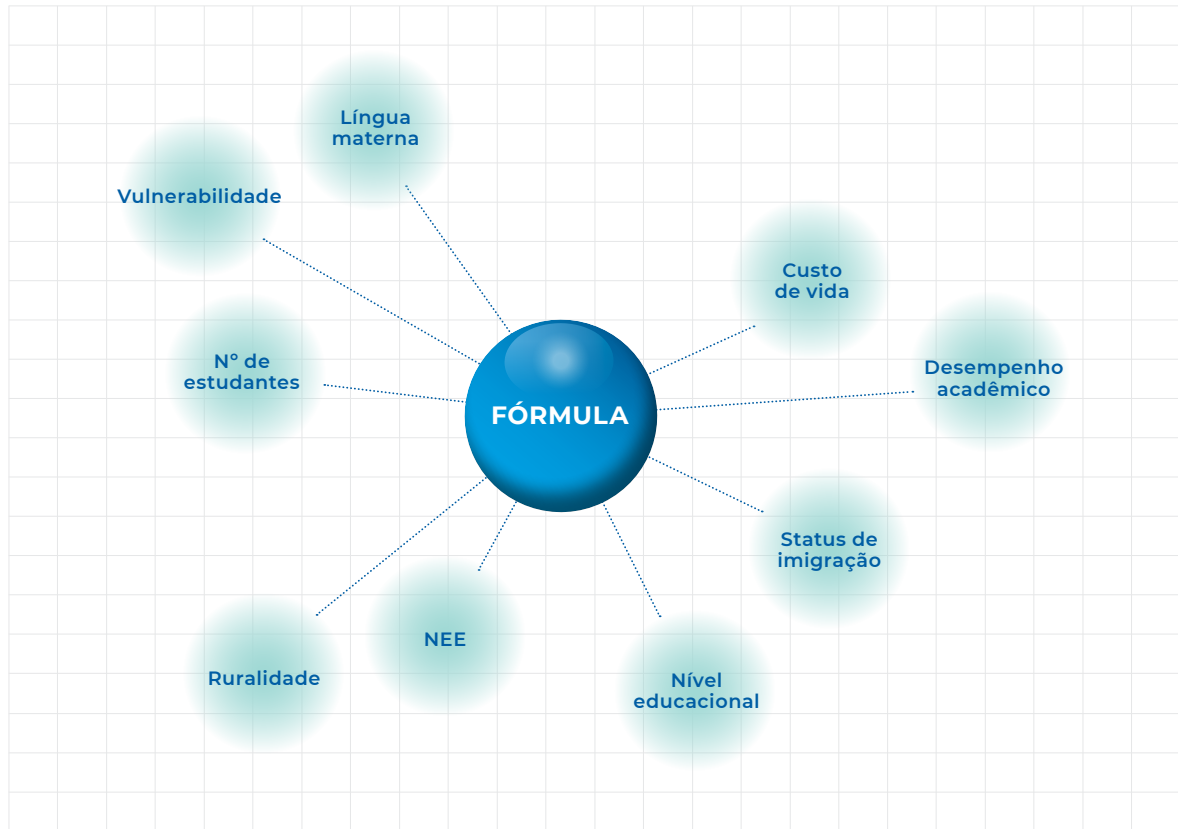
Um equilíbrio adequado deve considerar não apenas o desempenho atual, mas também o contexto e as necessidades de cada escola. Em 2014, o **Peru** criou o *Compromiso de Desempeño* (CdD), uma ferramenta de gestão que fornece recursos adicionais com base em certas metas, como a incorporação oportuna de diretores, professores e assistentes escolares, a distribuição oportuna de materiais educacionais, o pagamento pontual de serviços básicos e a porcentagem de professores de escolas multisseriadas que recebem assistência técnica presencial. Se esses requisitos forem atendidos, as DREs e UGELs recebem fundos adicionais que devem ser investidos na melhoria dos serviços educacionais em sua jurisdição. Em 2024, o montante total máximo a ser transferido era de 100 milhões de soles (aproximadamente US\$ 26 milhões¹⁰), distribuídos entre todas as unidades que cumprirem seus compromissos.

Existem muitas outras variáveis que poderiam ser incluídas nas fórmulas de distribuição, como o status migratório dos estudantes, o custo de vida no território, o estado da infraestrutura, entre outras (**Figura 2.4**). Mas o tema subjacente é o mesmo: cada variável incorporada tem efeitos na alocação que devem ser cuidadosamente analisados.

10. Taxa de câmbio US\$ 1= Soles 3,85.

Figura 2.4: O que importa?

(Variáveis comuns para determinar o financiamento na ALC)



Fonte: Elaboração própria.

Se as variáveis escolhidas forem numerosas ou difíceis de entender, ou se elas flutuarem muito de um período para outro, surgirá incerteza. “Durante a concepção da Lei do SEP, foi proposta a criação de uma escala de vulnerabilidade mais detalhada para alocar recursos de forma proporcional. Embora tecnicamente fosse ideal, enfrentamos duas limitações práticas: a necessidade de escolas e famílias entenderem facilmente o sistema e a falta de dados suficientemente granulares. Além disso, muitos alunos oscilavam entre categorias, complicando os cálculos e a estabilidade das alocações. “Por isso, optamos por um modelo mais simples e compreensível”, diz o especialista que participou do desenho técnico da lei.

Depois que as variáveis-chave forem selecionadas, como o número de alunos, seu nível de vulnerabilidade, afiliação a um grupo étnico ou se eles têm necessidades educacionais especiais, entre outros, é crucial determinar os valores específicos alocados para cada variável. A alocação ideal deve ser baseada no custo real de proporcionar uma educação adequada a cada tipo de aluno, considerando não apenas suas características individuais, mas também as de sua escola e o contexto social e territorial. Entretanto, as restrições orçamentárias, definidas no orçamento nacional, forçam os responsáveis pela política educacional a tomar decisões difíceis, ajustando os valores de financiamento dentro do orçamento disponível.

Por exemplo, num sistema educacional hipotético, com um orçamento total de 100 unidades monetárias, onde existem dois tipos de alunos: regulares (A) e com NEE (B), poderia optar por atribuir 40 unidades para o estudante A e 60 unidades para o estudante B, sob a premissa de que B requer 50% mais recursos. Embora essa alocação reflita um esforço para priorizar a equidade, surge a questão se os valores alocados realmente cobrem os custos necessários para fornecer uma educação de qualidade a ambos os alunos. Esse dilema é comum em muitos sistemas educacionais, e levanta a necessidade de avaliar constantemente o impacto de como o financiamento é distribuído, para garantir que os recursos sejam suficientes e distribuídos de forma justa.

Flexibilidade na utilização dos recursos monetários

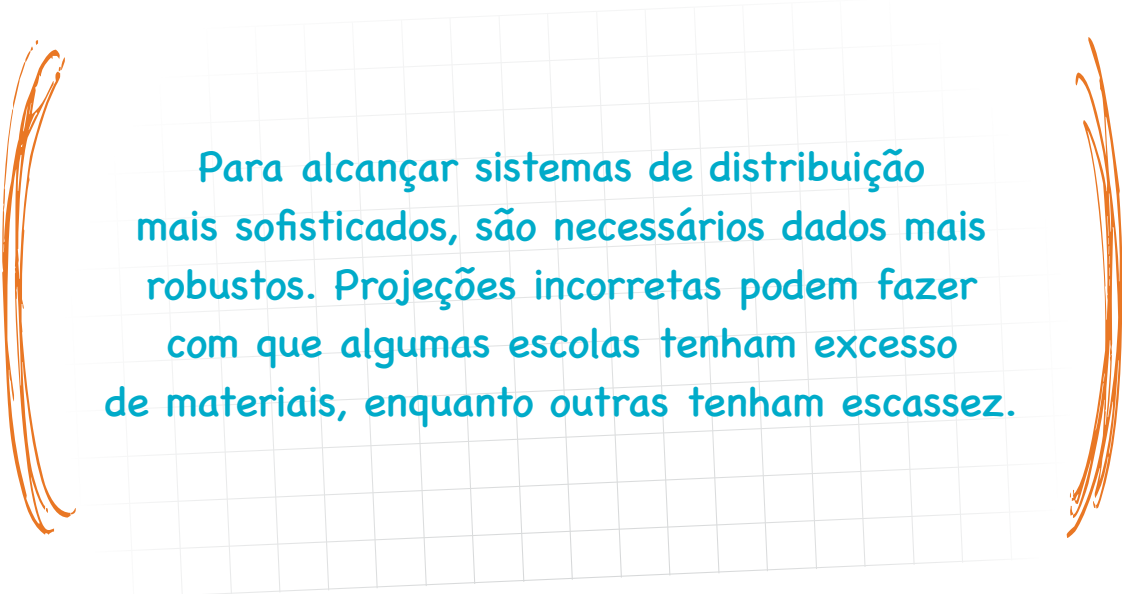
Na maioria dos países da ALC, a distribuição de fundos para escolas geralmente está vinculada a regras ou propósitos específicos para o uso desses fundos.

Por exemplo, no **Peru**, os diretores de escola recebem transferências diretas do Ministério da Educação, mas elas são usadas exclusivamente para a manutenção dos prédios escolares. Anualmente, é editado um regulamento que especifica as áreas prioritárias de intervenção, o processo a seguir para o cálculo dos custos aproximados e as justificativas necessárias, caso sejam necessárias modificações. Na **Costa Rica**, o governo central transfere recursos para conselhos locais de educação por meio de várias leis para financiar a manutenção da infraestrutura, a compra de materiais e suprimentos didáticos, bem como o pagamento de serviços públicos e profissionais (segurança, paisagismo, eletricidade, água). Há também leis específicas que garantem financiamento para a compra de refeitórios escolares e transporte estudantil, e também para materiais especializados para o ensino técnico. Na **Jamaica**, os fundos são fornecidos diretamente às escolas, mas para cobrir propósitos específicos, como custos operacionais, manutenção, remuneração de funcionários administrativos, de apoio e, em alguns casos, de professores, e subsídios para exames escolares. No entanto, as escolas não têm autonomia sobre o gasto desses fundos.

Em geral, as transferências condicionadas garantem que os recursos sejam alocados às áreas que o governo definiu como prioritárias. Além disso, é um mecanismo de distribuição que facilita a responsabilização e aumenta a transparência do sistema escolar. Mas se os usos definidos pelas autoridades forem muito específicos, as escolas perdem a capacidade de responder às suas necessidades particulares e urgentes. O resultado é que às vezes elas podem receber recursos dos quais realmente não precisam ou, no pior dos casos, simplesmente não os utilizam. Isso pode levar a ineficiências e, até mesmo, a problemas de adequação na prestação de serviços educacionais.

Em **Barbados**, por exemplo, as escolas de ensino médio recebem transferências diretas do governo nacional para trabalhos de reparo. Embora também sejam alocados fundos para manutenção, não há listas restritivas de espaços ou categorias específicas como no Peru. Em vez disso, cada escola tem alguma autonomia para determinar quais necessidades de manutenção consideram prioritárias.

Na **República Dominicana**, entre 2,5% e 4% do orçamento da educação é transferido diretamente para conselhos descentralizados, que são responsáveis por administrar pequenas despesas



Para alcançar sistemas de distribuição mais sofisticados, são necessários dados mais robustos. Projeções incorretas podem fazer com que algumas escolas tenham excesso de materiais, enquanto outras tenham escassez.

operacionais e de manutenção. Dentro deste esquema, as escolas têm a liberdade de definir o uso desses fundos de acordo com suas necessidades.

Um avanço importante foi a descentralização da manutenção escolar em 2020. Hoje, cada escola pode receber recursos, contratar fornecedores e realizar os reparos necessários sob a supervisão da Diretoria de Infraestrutura, permitindo uma resposta mais rápida e personalizada às suas necessidades.

Na **Guatemala**, as *Organizaciones de Padres de Familia* (OPF) são responsáveis por administrar os fundos alocados a cada escola e desfrutam de um certo grau de autonomia. Por exemplo, o Programa de Manutenção de Prédios Escolares Públicos da Guatemala transfere fundos diretamente para as OPFs para que cada escola possa priorizar suas necessidades de manutenção dentro dos limites estabelecidos.

O Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) da **cidade de São Paulo** distribui recursos às escolas para cobrir necessidades como pequenos reparos, materiais didáticos e despesas operacionais diárias (água, luz, etc.). Essas transferências condicionais são gerenciadas pela Associação de Pais e Mestres, uma organização comunitária composta por pais e professores, garantindo que os fundos sejam usados para necessidades específicas da escola. Além disso, as escolas têm um cartão de despesas vinculado à conta do PTRF, facilitando compras rápidas com base nas necessidades. As transferências do PTRF são monitoradas e disponibilizadas online para revisão pública, com acesso detalhado até ao nível escolar, promovendo a transparência financeira [140].

Em São Paulo, também há transferências condicionadas destinadas às famílias. Anteriormente, a prefeitura distribuía kits escolares para as escolas, o que causava problemas logísticos e atrasos. Hoje,

no entanto, os pais recebem um cartão com um valor específico que podem gastar em uma rede confiável de empresas locais. “Eles recebem a lista de materiais e uniformes, mas decidem como gastar o dinheiro: se precisam de um casaco extra, se preferem comprar lápis de cor novos ou um caderno com o personagem favorito do filho. Isso eliminou um dos maiores problemas da rede, que era começar o ano letivo sem que os materiais chegassem a tempo a todas as escolas”, diz um subsecretário de educação.

O papel dos dados na distribuição de recursos

Para alcançar sistemas de distribuição mais sofisticados e adaptados às diversas realidades da região, é necessário contar com dados robustos.

Por exemplo, para calcular quantos livros ou materiais educacionais devem ser distribuídos para cada escola e série, é essencial ter números precisos e atualizados. Uma projeção incorreta pode fazer com que algumas escolas tenham excesso de materiais, enquanto outras tenham escassez. Portanto, é crucial ter informações confiáveis sobre a matrícula total de alunos por escola, o número específico de alunos por série e dados anuais que permitam estimar as flutuações regulares nos números, garantindo assim um planejamento mais preciso e eficiente.

Entretanto, o nível de sistematização e automação de dados na ALC continua muito baixo.

Embora as escolas em muitos países mantenham registros da frequência dos alunos, esses dados não são integrados a um sistema unificado ou central, com exceção de países como **Chile** e **Uruguai**. Isso dificulta o uso da frequência como variável em fórmulas de distribuição de recursos. Além disso, a integração de dados é complicada quando eles vêm de diferentes fontes (diferentes bancos de dados para alunos e professores) e níveis do sistema educacional (ensino fundamental, médio e superior).

A ausência de um Sistema de Informação e Gestão Educacional (SIGED) que permita gerir de forma abrangente e eficiente os diferentes processos do sistema educativo, a todos os níveis, constitui uma das maiores fragilidades da maioria dos países da ALC [141]. Isso, por sua vez, afeta a maneira como os recursos podem ser distribuídos.

Apesar dos grandes esforços feitos pelo **Equador**, por exemplo, ainda não é possível obter dados precisos sobre o número total de professores e suas horas de trabalho. A **Guiana** está no processo de implementação de um sistema digitalizado de gerenciamento de dados de professores. Embora existam informações disponíveis sobre o número total de professores, seu número por série, e se eles trabalham em período integral ou parcial, ainda não há dados exatos sobre horas trabalhadas ou registros de absenteísmo. Na **República Dominicana** e no **Chile**, a gestão das licenças médicas dos funcionários escolares não é sistematizada centralmente. Há faltas que não são relatadas pelas escolas, o que pode afetar decisões subsequentes sobre financiamento e melhorias.

Embora a gestão de dados educacionais seja limitada ou incipiente na maioria dos países, os governos têm outras fontes de informação que podem contribuir para uma distribuição mais eficaz e equitativa. As autoridades educacionais poderiam complementar os números de matrículas de alunos com dados disponíveis de outros ministérios. No **Chile**, o Cadastro Social de Domicílios, administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, contém informações socioeconômicas sobre todos os domicílios do país, e é compilado a partir de dados coletados pelo Estado e autodeclarados pelas famílias. Essas informações são usadas para informar vários aspectos do setor educacional, como a distribuição de refeições escolares gratuitas.

Embora o ideal seja que os países implementem um SIGED, é possível avançar na distribuição de recursos usando critérios técnicos já disponíveis. Isso ajudará a reduzir a dependência de critérios históricos ou de negociações com grupos de poder, que tendem a ser mais regressivos, fortalecendo a eficiência, a transparência e a equidade na distribuição de recursos educacionais.

* * *

Na região, há um espaço significativo para avançar em direção a formas de distribuição mais equitativas, transparentes e eficientes, com base em evidências e dados, em vez de repetir padrões históricos ou continuar com decisões discricionárias que geram pressão de grupos de interesse.

Para avançar em direção a esse objetivo, é necessário repensar o que, como e quanto é entregue na forma de insumos ou recursos monetários. E isso faz parte do processo de execução que será visto no próximo capítulo.

3

EXECUÇÃO

COMO EXECUTAR O ORÇAMENTO EDUCACIONAL

- Há recursos e eles são distribuídos, mas não são executados.
- Um inimigo da boa execução: excesso de burocracia.
- Fatores essenciais para melhorar a execução do orçamento: fortalecimento da capacidade técnica no nível escolar.

39%

-0.6%

8.1%

A execução orçamentária é o processo que transforma recursos educacionais, em melhorias tangíveis nas salas de aula. É o elo que conecta o planejamento orçamentário com a aquisição de suprimentos e serviços necessários para o funcionamento adequado das escolas.

O que torna a execução particularmente desafiadora é que ela exige uma capacidade técnica sólida, para identificar o que comprar, alta capacidade administrativa, para gerenciar com eficiência os processos de compra e contratação de serviços, e a capacidade de promover o uso eficiente de insumos. Sem essas capacidades, mesmo políticas educacionais bem elaboradas, com financiamento adequado e uma distribuição bem distribuída de insumos educacionais, podem não alcançar os resultados esperados.

Os países da ALC enfrentam desafios persistentes na execução orçamentária, incluindo procedimentos administrativos excessivamente complexos, ciclos fiscais inconsistentes com as necessidades educacionais e falta de capacidade de gestão financeira entre os implementadores, especialmente em nível local. Esses não são problemas teóricos, pois essas deficiências muitas vezes levam a atrasos na entrega de suprimentos, uso ineficiente de recursos e, em alguns casos, até mesmo à falha na implementação total do orçamento.

Para enfrentar esses desafios, os governos precisam implementar estratégias focadas em áreas essenciais, como: **fortalecimento das capacidades técnicas** por meio de programas de treinamento especializados, processos de recrutamento profissional e mecanismos de assistência técnica, e **melhorar a transparência e os sistemas de monitoramento** para permitir decisões baseadas em dados e intervenções oportunas quando surgirem problemas de execução.

A estrutura institucional que rege o sistema educacional de cada país pode incentivar ou dificultar a implementação do orçamento da educação. A nossa análise dos modelos de implementação na ALC revela que não existe uma abordagem única aplicável a todos os países: dependendo do

contexto, algumas situações exigem diferentes equilíbrios entre o controle centralizado e a autonomia local.

Enquanto modelos centralizados podem alavancar economias de escala e padronizar a qualidade, abordagens descentralizadas permitem melhor adaptação às necessidades locais. De qualquer forma, o sucesso de qualquer modelo depende, em última análise, de sistemas de gestão financeira robustos, regulamentações claras que evitem burocracia excessiva e capacidades técnicas sólidas em todos os níveis.

Em sistemas altamente centralizados, os ministérios da educação não apenas decidem as prioridades de investimento, mas também gerenciam diretamente as aquisições para garantir padrões de qualidade e controle adequado de gastos. No **Equador**, por exemplo, o governo central gerencia diretamente a contratação de professores e a compra de materiais educacionais. A participação local se limita a projetos menores, como pintar a escola ou ampliar uma sala de aula.

Em modelos mais descentralizados, a execução orçamentária pode recair sobre os governos locais ou até mesmo sobre as próprias escolas. Na **Costa Rica**, o governo transfere todos os recursos educacionais, exceto os relacionados à contratação de professores, para conselhos locais compostos por voluntários da comunidade escolar. No entanto, os membros desses conselhos muitas vezes não têm as habilidades técnicas e o conhecimento regulatório necessários para o uso eficiente dos recursos distribuídos.

Existem também modelos de execução híbridos, como é o caso do **Peru**. O controle sobre o que comprar cabe ao nível central, mas a execução orçamentária é realizada no nível local, por meio das UGELs. Embora sejam responsáveis por executar compras e contratar serviços, devem seguir rigorosamente as regras definidas pelo governo central.

A IMPORTÂNCIA DE EXECUTAR BEM

Uma implementação eficiente envolve não apenas gastar os recursos alocados, mas também garantir que eles se traduzam em melhorias reais para a educação. Isso significa garantir que os insumos adquiridos sejam adequados, distribuídos no prazo e utilizados de forma eficaz na aprendizagem escolar. A **execução orçamentária** se concentra na aquisição eficiente e transparente de insumos, enquanto a **gestão de insumos** se refere à maneira como diretores e equipes de ensino os combinam, alocam e os utilizam nas escolas. Ambos os processos estão intimamente relacionados e exigem decisões importantes, como uma avaliação precisa das necessidades educacionais, a seleção de fornecedores confiáveis, a verificação da qualidade dos insumos, a gestão de pagamentos, o monitoramento de transações e o uso adequado na escola.

Neste capítulo, contudo, o enfoque está na execução orçamentária e na capacidade técnica necessária para sua implementação adequada. Para fazer isso, é útil pensar nos gastos educacionais como um processo que responde a três perguntas fundamentais: O que as escolas precisam? Como comprar com eficiência? Como usar e gerenciar suprimentos comprados? Cada uma dessas etapas

Figura 3.1: Fatores-chave para uma execução orçamentária eficiente



Fonte: Elaboração própria.

é crucial para garantir que os fundos alocados não sejam apenas implementados em tempo hábil, mas também se traduzam em melhorias tangíveis na educação (**Figura 3.1**).

Vários estudos mostram que ter uma equipe de ensino, administrativa e de apoio de alta qualidade não só melhora o desempenho acadêmico e as taxas de graduação dos alunos, mas também aumenta a probabilidade de eles frequentarem a faculdade e reduz indicadores negativos, como repetência, suspensões e envolvimento em atividades criminosas. Na região, o estudo experimental Cerrando Brechas realizado no **Equador** [142] relatou que uma maior qualidade de ensino melhora tanto o desenvolvimento cognitivo quanto o socioemocional dos alunos.

Dado seu impacto na qualidade educacional, a contratação de pessoal escolar é uma dimensão fundamental da execução orçamentária. Não basta alocar recursos, o processo deve ser oportuno e eficiente para garantir que os professores e a equipe de apoio estejam em seus cargos, no início do ano letivo, e tenham as habilidades técnicas adequadas para desempenhar suas funções. A execução orçamentária eficiente não envolve apenas evitar a subexecução do orçamento, mas também usar os fundos estrategicamente, evitando atrasos administrativos que afetam as operações da escola.

Por outro lado, pesquisas recentes também mostraram que investir em insumos como infraestrutura escolar, conectividade digital e materiais didáticos pode ter efeitos positivos no desenvolvimento dos alunos. Estes benefícios não se refletem apenas no curto prazo, mas também perduram ao longo do tempo, traduzindo-se em uma maior produtividade no trabalho e em melhores oportunidades de desenvolvimento para os estudantes [143-148]. Um exemplo proeminente é a experiência da **Indonésia** na mobilização de recursos do boom petrolífero, da década de 1970, para construir mais de 60.000 escolas primárias públicas. Um estudo influente de Esther Dufló – Prêmio Nobel de

Economia em 2019 – descobriu que esse investimento resultou em um aumento de 0,25 a 0,40 anos de escolaridade e um aumento salarial de 3 a 5,4%. O impacto desta política implicou um retorno econômico entre 6,8% e 10,6% [149].

Dadas as diversas opções de investimento, a decisão sobre como usar o orçamento da educação é fundamental. No entanto, essa decisão é apenas o começo de um longo processo para ver os frutos do gasto inteligente. Uma vez determinado o processo de aquisição, vários obstáculos administrativos – como burocracia, falta de regras claras e falta de capacidade – podem dificultar a execução eficiente do orçamento da educação ou até mesmo levar à subexecução, impedindo a implementação oportuna das melhorias planejadas. Quando os fundos não são utilizados dentro do período fiscal, ou são implementados tardiamente, a continuidade dos programas fica comprometida e o progresso na qualidade educacional é limitado.

O Programa de Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (PEFA – conforme sigla em inglês) – uma ferramenta internacional para avaliar a qualidade da execução orçamentária – mostra que a ALC enfrenta desafios persistentes na gestão das finanças públicas, particularmente em áreas relacionadas aos atrasos administrativos e à falta de auditorias internas.

De acordo com o relatório regional PEFA de 2021, 67% dos países da região obtiveram classificações ‘C’ ou ‘D’ (a mais baixa da escala) no indicador de eficácia da auditoria interna, e 58% apresentaram sérias deficiências na pontualidade da execução orçamentária, com atrasos superiores a 15% do calendário fiscal planejado. Por exemplo, em **Honduras**, o relatório do PEFA observou que “apenas 40% das entidades públicas com orçamentos alocados cumpriram o mínimo de duas auditorias internas anuais exigidas”, comprometendo significativamente a capacidade de supervisionar os gastos com educação. Nesse contexto, examinar as diferentes maneiras pelas quais a execução do orçamento escolar é organizada na região é fundamental para identificar estratégias que melhorem a eficiência dos gastos educacionais [150].

MODELOS DE EXECUÇÃO: CENTRALIZAÇÃO VS. AUTONOMIA LOCAL

Na região, praticamente não existem modelos que deem total autonomia às autoridades locais para decidir como e onde investir 100% dos recursos destinados à educação. Na maioria dos casos, a execução orçamentária combina decisões de gastos tomadas em diferentes níveis de governo. Assim, na prática, muitos sistemas educacionais da região operam com diferentes modelos híbridos que buscam aproveitar o melhor das duas abordagens.

Nesses sistemas mistos, a decisão sobre **o que comprar** pode envolver diferentes níveis de governo e partes interessadas da escola, permitindo que o conhecimento local ajude a definir as necessidades mais urgentes. Enquanto isso, **quem compra** é determinado pelo tipo de aquisição. Por exemplo, no caso da alimentação escolar, os alimentos não perecíveis podem ser gerenciados centralmente para garantir padrões de qualidade e economias de escala, enquanto outros alimentos, como produtos frescos, podem ser comprados localmente.

Em última análise, o objetivo de muitos governos é alcançar uma estrutura de governança que aproveite os benefícios da implementação centralizada – como economias em grandes compras e acesso a uma variedade maior de fornecedores – e, ao mesmo tempo, alcance as vantagens associadas à implementação local, com base em maior proximidade e compreensão das necessidades das comunidades escolares.

A participação dos níveis locais na implementação dos recursos pode ser altamente benéfica, uma vez que incorpora as perspectivas de profissionais mais próximos dos estudantes, permitindo investimentos mais focados na resolução de problemas específicos [151-155]. Esses benefícios são ainda maiores nas escolas que atendem comunidades com necessidades educacionais específicas, onde são necessários serviços especializados [13]. Profissionais locais, com profundo conhecimento do contexto cultural e socioeconômico de seus alunos, podem implementar soluções mais relevantes. Em comunidades indígenas, rurais ou de alta vulnerabilidade social, essa proximidade facilita a identificação de prioridades e a implementação de intervenções alinhadas às suas necessidades.

Ao mesmo tempo, a capacitação dos administradores locais, professores e outros membros da comunidade escolar pode aumentar o compromisso em encontrar formas inovadoras de gerir recursos, a vontade do pessoal em fazer reformas profundas nos processos financeiros e pedagógicos, e a probabilidade de a comunidade local gerar e processar informações mais detalhadas sobre as suas práticas administrativas e pedagógicas [156, 157]. Dada a proximidade entre administradores, professores, alunos e famílias, a implementação de inovações e novas práticas seria presumivelmente mais transparente e mais fácil de entender para a comunidade escolar, em comparação com modelos baseados em dados e indicadores definidos em um nível central [157, 158].

No entanto, as capacidades de gestão variam significativamente entre as escolas, o que pode prejudicar os benefícios da implementação descentralizada e agravar as desigualdades educacionais. A falta de formação em gestão financeira e aquisição pode levar a compras inadequadas, preços pouco competitivos ou atrasos na entrega, afetando a qualidade do serviço educativo [158-161].

Um sistema centralizado de execução orçamentária, por outro lado, permite reduções de custos por meio da negociação de contratos de grande porte ou do acesso a mais fornecedores, reduzindo preços unitários e gerando economias significativas. O outro lado da moeda é que essas decisões nem sempre estão em sintonia com as necessidades específicas das comunidades escolares.

A experiência na região mostra que a chave para uma execução bem-sucedida não está apenas no desenho do modelo, mas também na sua implementação: a capacidade de gestão, a transparência nos processos e os incentivos à execução eficiente desempenham um papel decisivo no seu sucesso.

A seguir, identificamos as principais práticas de execução orçamentária na ALC, onde há pelo menos três modelos de execução orçamentária, diferenciados por quem executa no nível administrativo e pelo grau de autonomia local. Todas elas têm potencial de melhoria, e nenhuma alcança resultados inerentemente superiores às outras, pois sua eficácia depende em grande parte do contexto institucional em que são implementadas.

Execução centralizada, sem autonomia financeira local

Falamos em execução centralizada quando o nível central tem grande ou completa influência tanto na decisão do que comprar quanto na aquisição em si. Em sua forma mais estrita, o governo central define as necessidades e realiza, diretamente, as compras. Entretanto, em alguns casos, os níveis locais podem ter envolvimento limitado no processo.

Essa abordagem busca preservar a equidade na distribuição, nivelar os padrões de qualidade e exercer maior controle sobre os gastos. No entanto, isso reduz a flexibilidade local para responder a contextos específicos.

A contratação de professores é o exemplo mais comum de centralização na ALC, onde o nível central determina tanto o número de cargos, suas características e os salários dos docentes. Esse modelo predomina na região e busca garantir uma distribuição equitativa do corpo docente. Conforme observado num estudo do BID, de 2020, “a centralização do recrutamento de professores na América Latina surge como uma resposta à necessidade de profissionalizar e padronizar a seleção de professores, embora com resultados mistos em termos de eficiência” [22].

No **Equador**, o Ministério da Educação usa um padrão técnico que calcula o corpo docente ideal para cada escola, considerando variáveis como nível educacional, proporção aluno-professor e horas de aula necessárias. A seleção e atribuição de professores é realizada através de uma plataforma centralizada, onde um algoritmo minimiza a discriminação, maximiza a qualidade do ensino e garante que os recursos sejam distribuídos de forma eficiente (selecionando os melhores professores) [162]. Como explica Magali Ramos Jarrin, ex-subsecretária de educação do ministério responsável pelo processo, “o sistema automatizado nos permite atribuir mais de 30.000 vagas de ensino em questão de minutos, algo que antes levava meses e estava sujeito à pressão política.” A desvantagem desse modelo é que as escolas têm pouca ou nenhuma influência no processo, o que pode limitar a resposta às necessidades locais específicas.

No **Peru**, a contratação de professores permanentes segue uma lógica centralizada semelhante à do Equador. No entanto, no caso de professores temporários, as UGELs são responsáveis pela atribuição de cargos de ensino nas suas respectivas jurisdições [162].

Este modelo combina critérios padronizados no nível central com um grau de flexibilidade administrativa no nível local, permitindo que as UGELs gerenciem a contratação de professores temporários dentro de uma estrutura regulatória definida. Contudo, a sua eficácia depende em grande medida da capacidade de gestão destas unidades para garantir processos eficientes e garantir que os professores selecionados cumpram os padrões estabelecidos pelo Ministério da Educação.

Embora a execução centralizada busque garantir ordem e controle no gerenciamento de recursos, ela nem sempre está livre de desvantagens. Em alguns casos, a tomada de decisões pode ser influenciada por fatores políticos ou sindicais, afetando a transparência e a eficiência do processo.

No modelo centralizado, como o exemplo da contratação docente no Equador, padrões de qualidade e equidade são priorizados, aproveitando economias de escala, mas as necessidades locais são limitadas. O modelo de autonomia limitada, como o do Peru, permite maior adaptação local, mas muitas vezes gera burocracia que dificulta a tomada de decisões. O modelo de alta autonomia, como o do Chile, oferece maior flexibilidade e adaptação local, mas requer capacidades técnicas especializadas e sistemas de monitoramento robustos para evitar ineficiências.

Na **República Dominicana**, o processo de designação de professores não é apenas centralizado, mas também decorre de negociações políticas. Um funcionário importante do sistema educacional dominicano diz que o departamento de “Recursos Humanos do Ministério da Educação se reúne com o sindicato nacional de professores e decide onde abrir novas vagas e quais escolas designarão novos professores e diretores. Não há critérios técnicos claros nem transparência no processo”.

No **México**, a influência sindical é ainda maior. Como relata um ex-funcionário estadual: “O sindicato sempre esteve envolvido no processo. Em alguns casos, trabalhamos juntos para definir vagas e designar professores, mas em outros casos, o sindicato nomeava diretamente os funcionários que tomariam essas decisões.”

Em 2013, o país implementou uma reforma que estabeleceu processos de seleção baseados no mérito e atribuições mais transparentes por meio de um Serviço de Ensino Profissional. Essa reforma reduziu significativamente a influência dos sindicatos na contratação e designação de professores, implementando avaliações obrigatórias para seleção e promoção de professores por meio do Instituto Nacional de Avaliação Educacional (INEE), um órgão autônomo. Entretanto, em maio de 2019, o governo do presidente Andrés Manuel López Obrador implementou uma contrarreforma que eliminou as avaliações obrigatórias dos professores, dissolveu o INEE (Instituto Nacional de Pesquisa e Formação Educacional) e o substituiu por uma comissão menos autônoma, devolvendo considerável influência aos sindicatos de professores.

Há casos intermediários com processos mais transparentes, mas menos eficientes. Um funcionário público responsável pelo processo em um estado do **nordeste brasileiro** descreve: “Primeiro, classificamos os professores com base em suas notas no concurso. Depois, ligamos para cada um para mostrar as vagas disponíveis. Muitos visitam as escolas antes de decidir, e o processo de seleção pode levar semanas, gerando muita incerteza tanto para as escolas quanto para os candidatos”.

Esses casos mostram que a execução centralizada pode promover equidade e transparência, especialmente quando sistemas digitais e critérios técnicos claros são implementados, como no Equador. Contudo, a experiência regional também revela dois desafios importantes. Primeiro, em vários países os processos centralizados são altamente politizados, com forte influência de grupos de interesse, como sindicatos de professores. Em segundo lugar, mesmo em sistemas mais transparentes, os processos são frequentemente ineficientes e burocráticos, como demonstram as longas audiências públicas no Brasil.

Execução local com autonomia limitada

Este modelo dá às autoridades locais um grau de autonomia para decidir o que comprar e como fazê-lo. No entanto, essa autonomia é limitada de duas maneiras principais: restrições nas categorias de insumos que podem ser comprados e regras de gastos, que impõem diretrizes rígidas para aquisições. Essas condições surgem da desconfiança entre os níveis central e local, da percepção de capacidade limitada de gestão no nível local e da falta de mecanismos de monitoramento para reduzir os riscos de peculato ou corrupção.

Dependendo das categorias de gastos, a autonomia orçamentária varia muito entre os países da ALC. Na **Guiana**, as escolas têm autonomia em duas áreas específicas: materiais e merenda escolar. Para materiais escolares, o governo fornece um subsídio por aluno que o diretor da escola pode usar com poucas restrições. Por outro lado, o processo de alimentação escolar é mais complexo. As escolas identificam suas necessidades e as enviam aos escritórios regionais, que consolidam as solicitações e fazem compras em grandes quantidades para aproveitar as economias de escala. As escolas devem manter registros detalhados do uso desses materiais para garantir transparência.

Na **Guatemala**, os conselhos de pais das escolas têm ampla autonomia para administrar tanto o material escolar quanto a alimentação dos alunos. No entanto, esse processo é frequentemente afetado por interesses políticos locais. Como relata um antigo funcionário, com alto cargo, do governo: “Os deputados tentavam frequentemente influenciar as compras locais, pressionando os conselhos escolares a comprar alimentos e materiais de pessoas que os tinham apoiado em campanhas [políticas] ou dos seus familiares”.

Mesmo quando as autoridades locais administram recursos significativos, as regras de gastos estipuladas pelo governo central podem limitar sua autonomia real. No **Peru**, as UGELs recebem orçamentos pré-alocados, sem poder realocá-los de acordo com suas próprias necessidades. O programa ‘Compromissos de Desempenho’ fornece recursos adicionais disponíveis gratuitamente, mas estes representam uma pequena fração do orçamento total. Assim, a capacidade real das UGELs para priorizar determinadas execuções orçamentárias permanece limitada.

Mesmo com recursos limitados, conceder maior autonomia orçamentária pode empoderar as comunidades escolares. No **México**, o programa *La Escuela es Nuestra* transfere recursos diretamente para os Comitês Escolares de Gestão Participativa. Os recursos são limitados – entre US\$ 10.000 e US\$ 30.000 por ano, dependendo do tamanho da escola – mas o programa prioriza

comunidades marginalizadas e incentiva a participação na tomada de decisões. Essa abordagem ajudou as comunidades a obter maior controle sobre sua infraestrutura e condições de ensino, promovendo um senso de pertencimento e responsabilidade compartilhada. No entanto, uma autoridade estadual alerta: “Embora o programa fortaleça o controle local e o envolvimento dos pais, o que é positivo para o país, ele enfrenta desafios significativos: a seleção de escolas beneficiárias muitas vezes responde a prioridades políticas em vez de necessidades reais, e documentamos casos em que os fundos não foram usados adequadamente”.

Execução local acompanhada de autonomia orçamentária elevada

Poucos sistemas educacionais na região concedem às autoridades locais um alto nível de autonomia orçamentária. Este modelo permite que as unidades locais administrem com flexibilidade uma parcela significativa de seu orçamento, dando aos atores locais ampla liberdade na gestão financeira e permitindo que eles escolham quais serviços e insumos comprar.

O **Chile** representa um exemplo de autonomia tanto no que pode ser comprado quanto na forma de fazê-lo. O governo distribui dinheiro por meio de vários subsídios, sendo o principal o Subsídio Geral (*Subvención General*), que é calculado com base na frequência dos alunos. Antes de 2016, os administradores escolares (mantenedores) podiam usar esses fundos livremente, mesmo para atividades não diretamente relacionadas à educação, como ganho pessoal ou pagamento de empresas. Havia pouca supervisão e nenhuma exigência para justificar cada despesa. Entretanto, a Lei de Inclusão Escolar (2016) mudou essa situação, estabelecendo que o dinheiro deve ser usado exclusivamente para fins educacionais, proibindo o lucro e exigindo maior transparência. A Superintendência de Educação agora supervisiona esses recursos para garantir que eles realmente beneficiem as escolas.

Jamaica e **Barbados** também têm um alto grau de autonomia local, embora com mais restrições que o Chile. Na Jamaica, as escolas têm autoridade para contratar professores, mas precisam obter aprovação do Ministério da Educação, que paga seus salários. Em Barbados, as escolas recebem financiamento para recrutamento de professores, mas não podem realocar esses fundos para outras áreas. Essas restrições mostram como, mesmo em sistemas com maior autonomia, as limitações na realocação de fundos reduzem a flexibilidade do sistema escolar.

A experiência regional, com esses três modelos de execução orçamentária, revela compensações distintas (trade-offs) entre centralização e autonomia local. No **modelo centralizado**, como a contratação de professores no Equador, os padrões de qualidade e a equidade são priorizados, aproveitando as economias de escala, mas a capacidade de responder às necessidades locais é limitada.

O **modelo de autonomia limitada**, como o das UGELs do Peru, permite maior adaptação local, mas muitas vezes gera processos burocráticos complexos que dificultam a tomada de decisões. O **modelo de alta autonomia**, como o do Chile, oferece maior flexibilidade e adaptação local, mas requer capacidades técnicas especializadas e sistemas de monitoramento robustos para evitar ineficiências.

As evidências empíricas sobre qual modelo produz os melhores resultados ainda são limitadas, mas a análise comparativa dessas experiências permite avançar em direção ao desenho de arranjos institucionais mais eficazes.

DESAFIOS NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A execução do orçamento da educação é um processo complexo que enfrenta múltiplos desafios que afetam sua eficácia. Os principais são o excesso de **burocracia educacional**, **ciclos orçamentários desalinhados** com o tempo efetivo de execução de determinados investimentos, a **falta de capacidade técnica** dos tomadores de decisão locais e o **risco de corrupção ou desvio de verbas educacionais**. Entender esses desafios é fundamental para avançar em direção a sistemas de financiamento da educação mais ágeis e eficazes.

Excesso de burocracia

Um funcionário da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo faz um relato que resume bem o excesso de burocracia. “Anteriormente, a compra de material escolar era centralizada, o que gerava muitos problemas. Éramos responsáveis por definir as especificações técnicas, mas não tínhamos um departamento com capacidade para isso. Algo tão simples como uma boa caneta. Trabalhamos arduamente para estabelecer 32 atributos para canetas, desde o material da ponta esferográfica até o design e o tamanho do corpo. Embora isso garantisse a qualidade, também atrasava o processo de compra”.

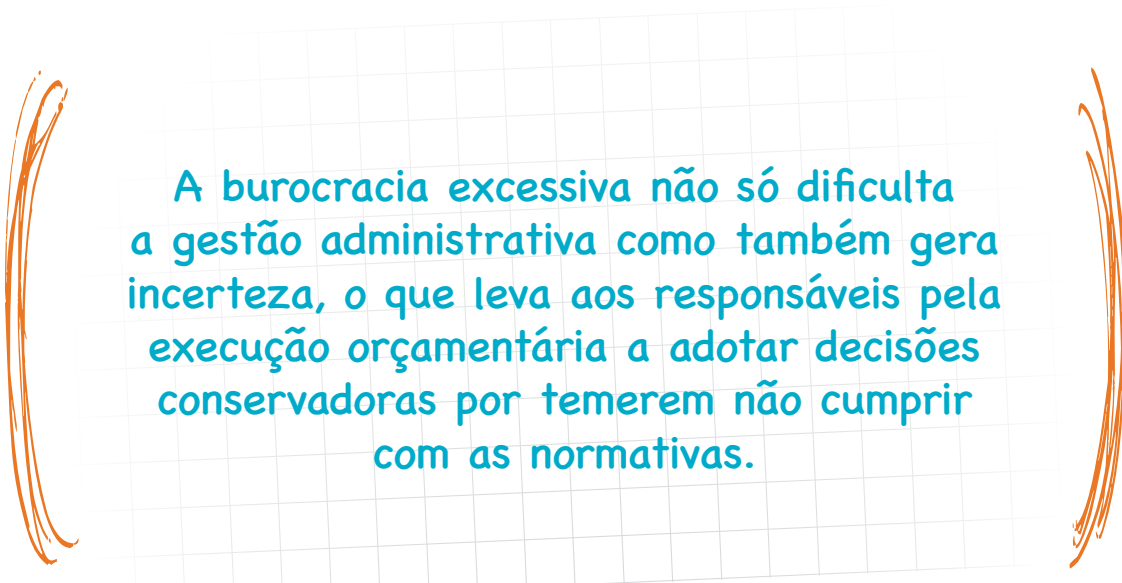
Os regulamentos e normas na execução orçamentária podem desempenhar um duplo papel: por um lado, são ferramentas essenciais para orientar as decisões, no sentido de boas práticas, e promover a transparência. Por outro lado, podem se tornar barreiras que limitam a flexibilidade, eficiência e eficácia das contratações públicas e sua execução. Embora os marcos regulatórios busquem padronizar e organizar a gestão financeira, em muitos casos eles geram procedimentos excessivamente complexos que aumentam os custos administrativos e desmotivam os profissionais, principalmente no nível local.

Na ALC, as regulamentações buscam garantir o uso adequado dos recursos públicos. Contudo, na prática, elas também podem levar a atrasos, ineficiências e custos excessivos na execução do orçamento da educação. Um estudo recente analisou o impacto de diferentes níveis de regulamentação na eficiência das compras públicas. Aproveitando as regulamentações do governo federal dos **Estados Unidos**, que permitem mais discricão em compras abaixo de US\$ 150.000, mas impõem regulamentações rígidas para valores maiores, o estudo mostrou que o aumento da burocracia reduz o número de contratos assinados em quase 10%. Além disso, o excesso de regulamentações afeta a qualidade do processo de compras, aumentando o número de modificações contratuais após a assinatura inicial, a probabilidade de não conformidade, o pagamento de preços excessivos e atrasos na entrega de insumos e serviços [163].

Apesar desses desafios, alguns sistemas de execução orçamentária na região conseguiram simplificar os processos de compras sem comprometer a qualidade ou aumentar os custos. Por exemplo, vários países adotaram portais de compras, onde os fornecedores devem se pré-cadastrar para oferecer seus produtos ou serviços a instituições de ensino. Esse mecanismo aumenta a transparência, mas pode tornar certas compras mais caras. Um membro do conselho escolar de San José, **Costa Rica**, observa que “comprar apenas de fornecedores credenciados é muito limitador, pois exclui opções locais mais baratas e de qualidade semelhante. Por exemplo, produtos de mercados comunitários são mais frescos, saudáveis e baratos”. No entanto, o uso do portal permite que todas as transações sejam registradas em um sistema de informações, facilitando a prestação de contas.

Outro exemplo é a cidade de **São Paulo, no Brasil**, que reformou seu sistema de compras de materiais escolares após enfrentar problemas com um modelo de compras centralizado. Para enfrentar esses desafios, foi implementado o programa “Kit Escolar DuePay”, que fornece recursos diretamente às famílias para a compra de materiais escolares e uniformes (para mais detalhes sobre essa iniciativa, veja o Capítulo 2).

O excesso de burocracia não só dificulta a gestão administrativa, como também gera incertezas, o que leva os responsáveis pela execução orçamentária a tomarem decisões conservadoras por medo de não cumprir as normas. No **Chile**, escolas administradas pelo SEP frequentemente optam por compras desnecessárias ou gastam menos do que o orçamento por medo de cometer erros. Um diretor de Alto Hospicio, uma cidade no norte do Chile, descreve a situação da seguinte forma: “Às vezes, compramos coisas de que não precisamos urgentemente, como quadros brancos adicionais, simplesmente porque se enquadram nas categorias aprovadas. É mais seguro comprar algo que sabemos que será aceito no processo de responsabilização do que correr o risco de comprar algo mais inovador que possa ser questionado” [122].



A burocracia excessiva não só dificulta a gestão administrativa como também gera incerteza, o que leva aos responsáveis pela execução orçamentária a adotar decisões conservadoras por temerem não cumprir com as normativas.

A cidade de Bogotá, na **Colômbia**, desenvolveu um modelo inovador para reduzir a carga burocrática sem comprometer a transparência. Em 2023, com apoio técnico e financeiro do BID, implementou o Sistema de Informação de Recursos (SIDRE). Esta plataforma digital permite que os diretores das 406 escolas públicas da capital colombiana gerenciem com eficiência a aquisição de materiais escolares.

O SIDRE atua em duas etapas: primeiramente, as escolas selecionam os materiais de que necessitam a partir de um catálogo previamente definido pelo Ministério da Educação; a Secretaria então centraliza a compra de suprimentos. O sistema simplifica os processos administrativos ao consolidar rapidamente as necessidades da escola em uma única plataforma. Além disso, introduz um mecanismo de priorização: cada escola recebe uma quantidade de pontos e deve distribuí-los estrategicamente de acordo com suas necessidades, já que cada material tem um custo em pontos atribuídos. Isso otimiza a tomada de decisões e evita a aquisição desnecessária de insumos.

Graças a esta abordagem digital, Bogotá conseguiu minimizar atrasos e melhorar a eficiência na execução do orçamento educacional, demonstrando que a simplificação de processos pode ser compatível com altos padrões de transparência e controle [164].

Ciclos orçamentários não sincronizados

Os ciclos orçamentários do governo, longe de serem meramente aspectos administrativos, têm um impacto profundo na execução dos gastos educacionais. A falta de sincronização entre o cronograma fiscal e as necessidades do sistema escolar leva a atrasos, decisões precipitadas e subgasto de fundos, afetando a construção de novas infraestruturas, a entrega de materiais e serviços essenciais.

Portanto, a maneira como os governos planejam, aprovam, alocam e executam o orçamento ao longo do ano – e até mesmo ao longo de um mandato governamental – tem um impacto direto na qualidade e na execução dos gastos. Como qualquer outro orçamento fiscal, o orçamento da educação segue um ciclo anual com etapas definidas: formulação, aprovação, alocação, execução e responsabilização. Mas, na prática, os cronogramas administrativos do governo central nem sempre estão sincronizados com as necessidades do sistema educacional.

Quando qualquer uma destas etapas é atrasada – por exemplo, se a decisão sobre o que comprar não for tomada a tempo ou se a aprovação do orçamento ocorrer no final do ano fiscal – a disponibilidade dos fundos também atrasa. Isso resulta em execução comprimida, na qual os recursos devem ser gastos em prazos curtos, afetando a qualidade das decisões. Em outros casos, as regras fiscais podem impor restrições ao uso de fundos não utilizados durante o ano, levando a compras precipitadas e não estratégicas nos meses finais do período orçamentário.

Vários estudos documentaram o fenômeno conhecido como “febre de dezembro”. Esse é um padrão recorrente no qual os governos aumentam drasticamente a execução orçamentária no final do ano fiscal para evitar a perda de fundos não utilizados. Isto, aliás, pode comprometer a qualidade dos bens e serviços adquiridos e executados [165-167]. Por exemplo, um estudo sobre a execução do orçamento federal nos Estados Unidos descobriu que os gastos na última semana do ciclo

orçamentário são 4,9 vezes maiores que a média das semanas anteriores. Além disso, os contratos executados durante este período apresentam uma qualidade significativamente inferior, o que se reflete em custos maiores, atrasos na implementação e um maior risco de insucesso nos projetos financiados [168].

Um exemplo claro da desconexão entre os ciclos orçamentários anuais e as necessidades educacionais locais são os projetos de infraestrutura. A falta de flexibilidade na alocação de fundos pode levar a incompatibilidades entre planejamento e implementação, afetando a entrega de novas escolas, reformas ou melhorias essenciais. Um estudo da OCDE de 2017 revelou que, no **Chile**, 20% dos investimentos executados centralmente em infraestrutura educacional não foram implementados no prazo devido a atrasos administrativos e à incapacidade de transferir fundos de um ano fiscal para o outro.

Os períodos eleitorais e as mudanças de governo também afetam a execução orçamentária. Em muitos países, a transição entre governos cria incerteza sobre a continuidade de programas e projetos, o que por sua vez impacta a alocação e implementação de fundos. Quando um novo Ministro da Educação assume o cargo, as diretorias ministeriais tendem a “esperar” pela aprovação da nova autoridade antes de prosseguir com a execução do orçamento. Em alguns países é um fenômeno recorrente. Um caso extremo é o do **Peru**, onde entre 2017 e 2022 foram nomeados 11 Ministros da Educação, o que causou uma desarticulação constante das políticas educacionais e atrasos na implementação dos programas, afetando a estabilidade e a eficácia do setor [169, 170].

Para mitigar esses problemas, é essencial avançar para mecanismos que permitam maior flexibilidade na execução orçamentária, estabilidade na gestão dos gastos e maior independência dos ciclos políticos. O **Uruguai** é um exemplo proeminente na região. Este país tem um orçamento de educação quinquenal, o que proporciona maior flexibilidade para implementar projetos de longo prazo e reduz a pressão dos ciclos anuais [11].

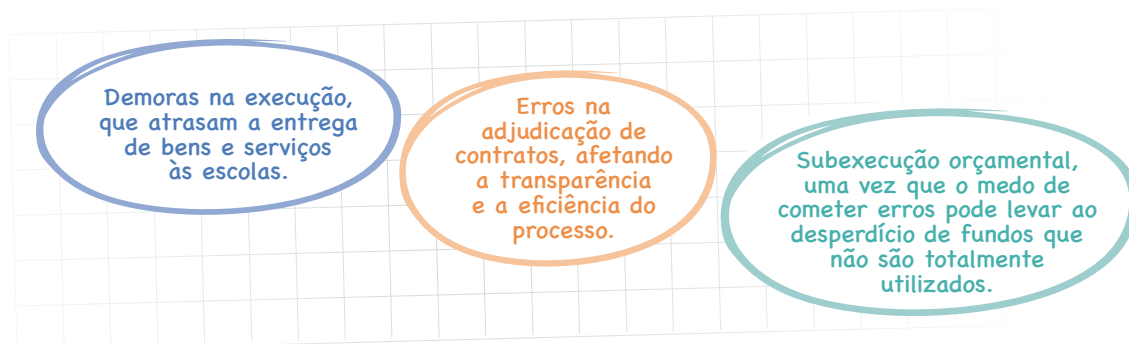
Falta de capacidades técnicas

Um desafio fundamental para uma execução eficiente é a capacidade e o conhecimento técnico dos atores envolvidos nos processos de compra e execução. Muitas vezes, a falta de formação técnica, conhecimento financeiro e experiência em processos de compras pode levar a decisões que afetam tanto a qualidade dos gastos quanto sua implementação nas escolas. Um estudo inovador realizado em 2020, nos Estados Unidos, concluiu que a morte inesperada de gestores públicos altamente produtivos reduz a qualidade dos contratos públicos e aumenta os atrasos nos pagamentos, os excessos de custos e as renegociações com fornecedores [171].

Um dos primeiros desafios enfrentados pelos gestores de orçamento é decidir quais bens e serviços comprar com os recursos disponíveis. Em muitos casos, a falta de critérios claros ou de conhecimento técnico adequado limita a capacidade de avaliar quais insumos terão o maior impacto educacional. Isso pode levar a vários problemas, como a compra de materiais que não atendem às reais necessidades das escolas. Isso também faz com que as decisões sejam mais influenciadas por ofertas

de mercado ou pressão de certos setores educacionais ou políticos, em vez de se basearem em uma análise rigorosa das necessidades educacionais.

Mas não basta simplesmente decidir o que comprar, é fundamental também saber fazê-lo corretamente, garantindo que o processo administrativo esteja em conformidade com as normas e garanta a entrega pontual dos bens e serviços adquiridos. As compras públicas envolvem procedimentos complexos que exigem conhecimento de regulamentações, gestão financeira e experiência em administração de contratos. Quando a capacidade técnica para executar esses processos é insuficiente, diversos problemas podem surgir, como:



Os conselhos escolares da **Costa Rica** exemplificam os desafios relacionados ao baixo desempenho. 25% dessas entidades executaram menos de 90% do orçamento alocado. Conselhos que recebem quantias menores de recursos tendem a apresentar porcentagens maiores de subexecução. Em geral, os problemas de execução orçamentária são mais evidentes nas comunidades escolares localizadas em áreas de elevada vulnerabilidade [8]. Essas diferenças na qualidade da execução orçamentária são explicadas, pelo menos em parte, pela lacuna entre as capacidades técnicas necessárias para gerenciar os recursos educacionais e as capacidades reais dos responsáveis por executá-los. Os conselhos são compostos por voluntários da comunidade e mais da metade dos seus membros não concluiu o ensino médio, percentagem que aumenta nas zonas de maior vulnerabilidade social [8].

“Os conselhos são muito eficientes na gestão diária; eles administram bem as despesas com refeitórios e tomam decisões sobre alocações de transporte estudantil”, explica um funcionário que trabalha na divisão do Ministério da Educação que coordena os conselhos em todo o país. “No entanto, eles enfrentam desafios quando se trata de projetos mais complexos, como a construção de infraestrutura, que exige montantes significativos de financiamento e a expertise técnica necessária para gerenciar projetos, negociar com eles e contratar equipes especializadas para executá-los. Embora os membros do conselho demonstrem grande comprometimento, muitos não possuem o treinamento técnico necessário para esses projetos maiores. Além disso, há uma preocupação considerável com a gestão de recursos públicos e as responsabilidades legais que isso acarreta.”

Esse desafio se repete em vários países da região onde responsabilidades semelhantes são atribuídas aos comitês de pais. Na **Guatemala**, os recursos para refeições escolares são transferidos

diretamente para Organizações de Pais e Mestres – *Organizaciones de Padres de Familia* (OPF), cujos membros não recebem treinamento obrigatório em gestão administrativa antes de assumirem suas funções, criando desafios apesar do apoio oportuno dos delegados regionais. Em contraste, na **República Dominicana**, conselhos descentralizados – que incluem o diretor da escola e representantes do conselho de pais – recebem treinamento em gestão administrativa. No entanto, seu alcance é mais limitado: eles administram apenas 2,5% a 4% do orçamento da educação para despesas menores e manutenção preventiva, enquanto investimentos maiores permanecem sob controle central.

O risco de corrupção e apropriação indevida

Quando as regras não são claras e os processos de contratação de serviços são opacos, podem surgir problemas sérios que afetam a eficácia e a execução dos gastos públicos, bem como a confiança do público no sistema escolar.

Um dos principais riscos é a corrupção, que pode levar à compra de bens e serviços desnecessários ou a preços excessivos, desviando recursos que deveriam ser usados para melhorar a educação. Pesquisas e auditorias em diferentes países demonstraram que a opacidade e o uso indevido de fundos afetam a equidade, a eficiência e a transparência do sistema escolar [172]. Estudos realizados na **Colômbia** e na **Argentina**, por exemplo, identificaram um padrão comum: à medida que as eleições se aproximam, os candidatos no poder aumentam a atribuição de contratos de infraestruturas escolares a empresas ligadas às suas campanhas [173, 174]. Da mesma forma, os entrevistados para este livro apontaram um caso em outro país da região, onde autoridades e representantes locais influenciam a seleção de provedores escolares, favorecendo associados próximos que poderiam então canalizar parte desses fundos para campanhas eleitorais.

No **Brasil**, por exemplo, o escândalo da Máfia da Merenda, em 2016, e a Operação Prato Feito, em 2018, revelaram práticas fraudulentas de licitação e superfaturamento na compra de alimentos para escolas públicas. O Programa Colombiano de Alimentação Escolar foi protagonista de um Escândalo, em 2016, quando milhões de dólares destinados a essa iniciativa foram desviados por meio de estouros de custos e compra de materiais que, em alguns casos, nunca chegaram às escolas. No **Peru**, uma investigação de 2024 revelou que trabalhadores do programa Qali Warma receberam propinas de um fornecedor para encobrir a distribuição de alimentos de qualidade inferior. No México, a iniciativa “Mejora tu Escuela” utilizou dados do Ministério da Educação e o feedback dos pais para descobrir, em 2013, o desvio de fundos para “professores fantasmas”, que existiam apenas no papel, mas recebiam salários regularmente [175].

A interferência política também ocorre ao decidir quem contratar no setor educacional. Na **República Dominicana**, um ex-secretário de educação da Associação Dominicana de Professores declarou que “o problema do clientelismo político em nosso país é preocupante. Em muitos casos, professores foram contratados sem sequer possuírem diploma em educação. Essa prática não só viola a Lei Geral de Educação, como também afeta a qualidade da educação, pois aqueles que aceitam esses contratos temporários não recebem segurança básica no emprego e, muitas vezes, carecem da

formação necessária para oferecer uma educação de qualidade”. Na mesma linha, mas em nível local, um diretor de escola em Chocó, **Colômbia**, relata que “o governador me enviou dois professores temporários. Quando expliquei que não precisávamos deles, ele simplesmente me disse para encontrar algo para eles fazerem”.

Reportagens e investigações jornalísticas em vários países identificaram outras irregularidades na execução do orçamento da educação. Auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União do **Chile**, por exemplo, revelaram que vários milhões de dólares de fundos do SEP – destinados a estudantes vulneráveis – não foram devidamente registrados nos livros de contabilidade ou foram utilizados para serviços não relacionados com a educação, como serviços de telemóvel para funcionários municipais, consultorias de comunicação e pagamento de escolas de verão [176, 177]. E a Controladoria Geral do **Equador** documentou recentemente anomalias na distribuição de livros didáticos pelo Ministério da Educação. Os registros mostram que sete escolas receberam uma quantidade de livros que excedeu em 70 vezes o número de alunos matriculados [178, 179].

Dada essa realidade, um dos desafios mais importantes que os países da região enfrentam é estabelecer processos de compra mais transparentes e criar incentivos para evitar o clientelismo político. Sem informações claras e detalhadas sobre o uso dos recursos, é difícil avaliar se os investimentos estão gerando os resultados esperados em termos de qualidade educacional ou outros indicadores-chave. Essa falta de informação e responsabilização reforça um ciclo vicioso de desconfiança, menor participação da comunidade e menos controle dos cidadãos sobre como o orçamento é executado.

ESTRATÉGIAS PARA MELHORAR A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Para dar um salto qualitativo na execução orçamentária, precisamos focar nas pessoas. A obtenção de resultados depende em grande parte das habilidades e do desempenho de todos os envolvidos na gestão de todo o sistema escolar.

Fortalecer a capacidade de gestão financeira educacional

Nesta seção, abordaremos estratégias para fortalecer essa capacidade por meio de maior treinamento e capacitação, critérios de seleção de pessoal, consultoria e assistência técnica e acesso a ferramentas de suporte.

Programas de formação e capacitação

Os programas de formação no âmbito da execução devem proporcionar aos diretores, administradores escolares e funcionários públicos as ferramentas necessárias para melhorar o planejamento e a execução de despesas. Isso inclui treinamento sobre regulamentações orçamentárias, métodos de aquisição eficientes e processos de licitação, garantindo conformidade regulatória e transparência na gestão de recursos. Além disso, é fundamental desenvolver habilidades em análise de dados,

Risco de corrupção. Auditorias em distintos países demonstraram que a opacidade e o uso indevido de fundos afetam a equidade, eficiência e transparência do sistema escolar. Estudos na Colômbia e na Argentina, por exemplo, identificaram um padrão comum: na medida em que as eleições se aproximam, os candidatos no poder aumentam a alocação de contratos de infraestrutura escolar a empresas vinculadas às suas campanhas.

permitindo que os participantes interpretem informações sobre lacunas educacionais, custos e avaliações de impacto para informar com mais solidez suas decisões de compra.

Um bom exemplo é o Programa de Formação de Diretores Escolares (PROGEPE) no estado de Pernambuco, **Brasil**. Este treinamento começou em 2012 e é obrigatório para todos os diretores de escola. Em 2022, a duração do curso foi ampliada de 60 para 72 horas, e módulos específicos sobre eficiência de gastos foram incorporados com apoio técnico e financeiro do BID. Um aspecto inovador é que os novos módulos focados nos gastos escolares forneceram, pela primeira vez, não apenas informações sobre como a estrutura de financiamento da educação funciona nos níveis nacional e estadual, mas também posicionaram os administradores escolares como participantes importantes nas decisões de gastos internos de suas escolas. Isso inclui a alocação de professores e atividades práticas envolvendo decisões orçamentárias no nível escolar, fortalecendo os conceitos de equidade e eficiência [180]. O Ministério da Educação do Brasil está atualmente implementando um plano para expandir este curso em todo o país por meio de uma plataforma virtual.

Outros países também desenvolveram iniciativas de treinamento, embora em menor escala. Na **República Dominicana**, os atores educacionais regionais, distritais e escolares são obrigados a participar de cursos sobre descentralização e participação cidadã na gestão orçamentária, fornecendo-lhes diretrizes técnicas e operacionais para o uso adequado dos recursos. Na **Jamaica**, os diretores recebem treinamento antes de assumirem suas funções, garantindo que entendam as estruturas regulatórias e os objetivos financeiros, bem como as responsabilidades associadas à gestão e execução do gasto escolar.

A experiência internacional mostra que aliar treinamento com suporte técnico especializado pode melhorar a gestão financeira nas escolas. Na **Dinamarca**, com uma população de menos de 6

milhões, uma reforma educacional de 2014 destinou US\$ 1,7 milhão à associação nacional de pais para fortalecer a tomada de decisões orçamentárias. Esses tipos de intervenções, mesmo se estruturadas e adaptadas ao contexto da ALC, poderiam fortalecer as capacidades técnicas dos conselhos escolares, especialmente em países onde eles desempenham um papel maior, como a **Guatemala**, onde as organizações de pais e mestres gerenciam a implementação de materiais escolares, mas cujos membros não recebem treinamento ou instrução de gestão. Ou em **Trinidad e Tobago**, onde os diretores recebem apoio administrativo, mas, segundo um dos especialistas entrevistados, ainda há espaço para melhorias: “A questão da gestão da infraestrutura escolar é um desafio. Os diretores precisam ter mais conhecimento sobre questões de manutenção. Além disso, o setor da construção civil é muito mais estruturado.”

Nesse sentido, o distrito escolar de **Los Angeles**, nos **Estados Unidos**, pode ser uma referência interessante. Este distrito oferece treinamento on-line com o objetivo de alinhar o plano acadêmico de cada escola com seu orçamento. Esta formação é autoguiada e adaptada ao nível de competência dos líderes escolares, abordando tópicos que vão desde a definição de objetivos até o mapeamento de recursos, garantindo que os investimentos respondam às prioridades educacionais baseadas em evidência [181].

Estas experiências diversas demonstram que o desenvolvimento de capacidades é mais eficaz quando: (1) é adaptado às necessidades locais, (2) combina formação com apoio técnico especializado, (3) utiliza metodologias variadas, incluindo ferramentas digitais, e (4) se concentra no desenvolvimento de critérios técnicos para uma gestão mais profissional do gasto educacional.

As instituições acadêmicas também desempenham um papel fundamental no fortalecimento das capacidades de gestão financeira educacional. O Programa de Formação de Liderança Educacional do Centro Lemann no **Brasil** é uma iniciativa gratuita, com duração de dois anos, que capacita secretários de educação, técnicos escolares e diretores, com foco na promoção da aprendizagem e do desenvolvimento integral com qualidade e equidade em suas comunidades educacionais [182-184].

No âmbito internacional, uma referência de destaque é o Certificado em Finanças Educacionais da Universidade de Georgetown, nos **Estados Unidos**. Este programa combina finanças, economia e liderança com políticas públicas e administração para desenvolver habilidades práticas em gestão fiscal estratégica para diretores de escolas e autoridades distritais. Ele treina seus participantes para identificar fatores de custo na educação, analisar o impacto das políticas educacionais em relação à equidade, usar informações financeiras de forma eficaz e alocar recursos estrategicamente para alcançar melhores resultados educacionais. Além disso, o currículo de Georgetown serviu de inspiração para iniciativas na América Latina, como o PROGEPE no **Brasil**, que adaptou seus princípios ao contexto local como parte de um acordo com o BID.

Estudos recentes mostram que os diretores com conhecimentos em administração, contabilidade e análise de dados alocam melhor os recursos, ajustam os gastos às necessidades da escola e alcançam um impacto positivo sustentado na qualidade educacional, com benefícios que podem perdurar quando os alunos entram no mercado de trabalho [185-187].

Estudos recentes mostram que diretores com conhecimentos em administração, contabilidade e análise de dados alocam melhor os recursos, ajustam o gasto às necessidades escolares e alcançam um impacto positivo sustentável na qualidade educacional, com benefícios que podem perdurar até os estudantes entrarem no mercado de trabalho.

No entanto, é importante ter em mente que o impacto dos programas locais de treinamento e capacitação em gestão financeira não é imediato, mas sim um processo que pode levar anos para amadurecer completamente. Quando as funções financeiras são descentralizadas, o talento natural que existe nas comunidades locais não só precisa de tempo para se desenvolver, mas também para emergir. Alguns estudos indicam que é a oportunidade real de gerir recursos que acaba por atrair e revelar aqueles que possuem competências de gestão financeira [188,189].

O ideal é que o treinamento financeiro integre essa perspectiva, oferecendo maior suporte e tolerância nos estágios iniciais, com avaliações menos punitivas para erros iniciais e caminhando gradualmente em direção a maior autonomia e responsabilidade individual. Esta abordagem reconhece que a gestão financeira eficaz é tanto uma questão de formação técnica como de aprendizagem no local de trabalho [188, 189].

Selecionar gestores eficazes

Projetar sistemas para selecionar e recrutar gestores com altas habilidades técnicas é um mecanismo fundamental para melhorar a execução orçamentária, tanto no nível governamental quanto no sistema escolar. Um processo de seleção baseado no mérito e nas competências permite que administradores públicos mais bem preparados tomem decisões informadas e administrem os recursos de forma mais eficiente [190, 191]. Vários estudos demonstram que os processos de recrutamento que priorizam as capacidades dos candidatos em detrimento das suas lealdades políticas constituem o pilar de uma gestão dos recursos públicos menos corrupta, mais eficiente, transparente e com melhores resultados [192-194].

Nas últimas décadas, o recrutamento de gestores públicos altamente qualificados tem sido uma prioridade em vários países da ALC. Em 2023, o Sistema de Alta Gestão Pública foi criado no **Chile**,

com o objetivo de reduzir a interferência política na nomeação de altos funcionários públicos, incluindo diretores de escolas. Este modelo busca garantir que a seleção de executivos em unidades de gestão locais e centrais seja baseada em critérios técnicos e de mérito. Através de concursos públicos e de comissões de seleção independentes, este sistema permitiu uma melhor profissionalização do setor público, incluindo a nomeação de diretores de serviços essenciais para a gestão do orçamento público [195, 196].

O impacto que esse sistema teve se reflete em experiências como a de uma ex-diretora de escola em Copiapó, cidade do norte do **Chile**, que descreve como esse processo transformou a forma como os líderes educacionais eram nomeados: "Trabalhei por 37 anos na minha escola em Copiapó. A primeira diretora que tive foi nomeada e ocupou o cargo por 22 anos. Depois, passamos por várias diretoras sem um processo claro, até que finalmente foi realizado um concurso. Meus colegas me incentivaram a me candidatar, mas hesitei no início porque não acreditava que seria um processo verdadeiramente competitivo. Mesmo assim, participei... tive até que viajar até Santiago para uma entrevista. No final, venci o concurso e atuei como diretora por mais de quatro anos."

Na **Colômbia**, os concursos para selecionar diretores de escola incluem avaliações que medem competências acadêmicas, habilidades de gestão de recursos e conhecimento de finanças escolares. Esta abordagem garante que os diretores contratados se destaquem não apenas pedagogicamente, mas também na administração de fundos educacionais [197]. Em países como **Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, México e Peru**, também se observam progressos em direção a sistemas de recrutamento mais transparentes e objetivos [198, 199].

Os sistemas escolares também poderiam introduzir critérios mais estruturados para selecionar os membros do conselho escolar, garantindo que eles tenham as habilidades necessárias para desempenhar suas funções. Na **Costa Rica**, os membros dos Conselhos de Educação e Administração devem atender apenas aos requisitos mínimos, como ser costarricense ou residente, maior de idade, alfabetizado e sem antecedentes criminais. Os diretores das escolas propõem uma lista restrita de candidatos, mas a decisão final cabe aos conselheiros municipais, o que muitas vezes envolve uma influência política significativa na seleção [8]. Embora incentive a participação local, esse modelo não exige níveis educacionais avançados ou habilidades específicas, limitando a capacidade técnica das diretorias para gerir os recursos de forma eficiente.

Fortalecer a profissionalização dos membros dos conselhos escolares, especialmente em países onde eles são responsáveis pela alocação de recursos, poderia contribuir significativamente para melhorar a execução e reduzir a politização na tomada de decisões.

Assessorias e assistência técnica

Contratar Assistência Técnica Externa (ATE) é uma solução viável quando as capacidades locais são limitadas e é difícil recrutar gerentes eficazes. Foi o que o **Chile** fez, formalizando a constituição do ATE para apoiar a gestão escolar. Com a promulgação da Lei do SEP, os recursos destinados às escolas que atendem alunos carentes aumentaram significativamente, condicionando sua utilização a atividades que melhorem a qualidade educacional. No entanto, muitas escolas não tinham capacidade técnica para implementar eficazmente estas estratégias, levando o governo a certificar

associações privadas especializadas para fornecer esse apoio técnico e autorizar a utilização dos fundos do SEP para contratá-las [122].

As ATEs, que correspondem a essas associações certificadas, oferecem orientação nas áreas pedagógica, administrativa e financeira para fortalecer a gestão escolar e melhorar a qualidade educacional. Podem ser pessoas físicas ou jurídicas, incluindo universidades, centros de estudos, fundações, ONGs e empresas de consultoria privadas. As ATEs atuam como intermediárias, fornecendo o conhecimento técnico necessário aos diretores. O Ministério da Educação supervisiona o processo de certificação ATE e busca garantir que essas entidades tenham a experiência e as habilidades necessárias para fornecer suporte técnico de qualidade. Para obter a certificação, os candidatos devem demonstrar experiência em ensino, administração ou finanças, além de atender aos requisitos legais, como estar registrado como uma empresa ou fundação e apresentar uma verificação de antecedentes que comprove sua adequação. Uma vez certificados, as ATEs podem ser contratadas diretamente pelas escolas, que possuem um catálogo de entidades cadastradas no sistema de informações do Ministério da Educação.

Apesar dessas regulamentações, vários estudos identificaram problemas com esse sistema. Algumas ATEs forneceram conselhos superficiais ou excessivamente burocráticos, levantando questões sobre seu impacto real na melhoria da escola. Além disso, há um mercado altamente fragmentado com grandes diferenças nos custos e na qualidade do serviço oferecido, o que tem levantado questionamentos sobre a eficácia do modelo [200].

Outros países implementaram modelos semelhantes de assistência técnica, mas com graus variados de sucesso. Nos **Estados Unidos**, o sistema de assistência técnica financiado pelo governo federal permite que escolas em contextos vulneráveis tenham acesso a consultores e organizações externas especializadas em gestão escolar. Programas como o *Comprehensive Centers Program* do Departamento de Educação facilitaram a transferência de conhecimento e melhores práticas em nível local. Entretanto, alguns estudos têm apontado que a eficácia desses programas depende, em grande parte, da adequação às necessidades específicas de cada escola e da formação dos consultores [201].

Desvios de verbas

Contar com ferramentas de apoio, como manuais e guias práticos, é essencial para facilitar a compreensão dos procedimentos administrativos e financeiros do setor educacional. Essas ferramentas ajudam a esclarecer as regulamentações atuais, os papéis e responsabilidades de cada ator no sistema educacional, os prazos estabelecidos e os canais de comunicação. Além disso, elas fornecem informações sobre o fornecimento de materiais e serviços escolares. Seu objetivo é permitir que os administradores escolares tomem decisões informadas e alinhadas às necessidades de suas comunidades.

Nessa linha, vários sistemas educacionais implementaram planos estratégicos, como os Planos Educacionais Institucionais no **Equador** ou os Projetos Educacionais Institucionais (PEI) no **Peru** e no **Chile**. Esses documentos estabelecem a identidade, os princípios e os objetivos de cada instituição educacional, servindo como um roteiro para orientar a gestão e a tomada de decisões escolares. Um

PEI bem elaborado não apenas orienta o planejamento acadêmico, mas também fortalece a gestão de recursos, incentiva a participação da comunidade e contribui para a melhoria contínua da educação.

No **Chile**, o **PEI** é complementado pelo Plano de Melhoria Educacional (**PME**), um programa mais operacional que traduz diretrizes estratégicas em ações concretas para melhorar os resultados educacionais. Diferentemente do PEI, que define a visão de longo prazo da escola, o PME estabelece objetivos específicos e estratégias de curto prazo em áreas-chave como ensino e aprendizagem, gestão institucional, convivência escolar e liderança. Além disso, sua formulação e implementação são requisitos fundamentais para que instituições educacionais tenham acesso a financiamento adicional do SEP.

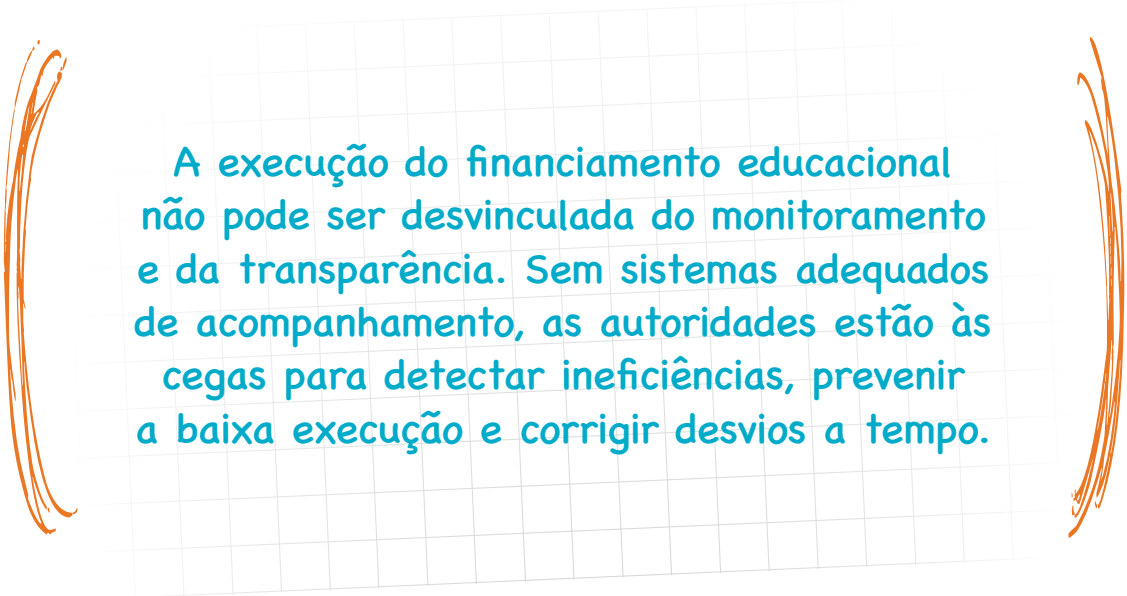
Em 2007, o **Brasil** implementou uma política que exige que as escolas desenvolvam um PME para acessar recursos adicionais projetados especificamente para melhorar a gestão escolar. Esses planos são avaliados por uma comissão especializada, o Grupo de Desenvolvimento Escolar, que analisa a capacidade de gestão de cada instituição, a relevância das metas propostas para a melhoria do desempenho acadêmico e a adequação dos recursos solicitados ao custo das atividades planejadas.

Fora da região, o uso de planos de melhoria tem sido promovido em vários países, como **Estados Unidos, Inglaterra, Irlanda, Nova Zelândia e Portugal**, com o objetivo de conceder às escolas maior autonomia no planejamento e na execução de recursos. Nos **Estados Unidos**, por exemplo, a utilização destes planos expandiu-se fortemente desde a década de 1990, atingindo mais de 90% das escolas em 2000. **Portugal** implementou o Programa de Territórios Educacionais de Intervenção Prioritária, combinando financiamento adicional com estratégias destinadas a melhorar a equidade e o desempenho dos alunos [202].

Esses planos podem promover um processo de melhoria contínua baseado na autoavaliação, inovação e aprendizagem organizacional. Várias investigações descobriram que planos bem estruturados, com objetivos claros e estratégias baseadas em evidências, tendem a estar associados a melhores resultados acadêmicos [203, 204]. Sua implementação também pode fortalecer a coesão interna da comunidade escolar e promover uma cultura organizacional focada na melhoria e no uso estratégico dos recursos disponíveis.

Apesar dos seus benefícios, esses planos geraram críticas e resistência. Alguns críticos argumentam que, em muitos casos, essa é mais uma resposta a demandas administrativas impostas por autoridades superiores do que uma reflexão genuína sobre as necessidades da escola. Como resultado, podem ser percebidas como uma imposição burocrática, levando ao cumprimento simbólico em vez de uma implementação eficaz [205, 206]. Outro desafio importante é a qualidade desses planos: estudos identificaram diagnósticos superficiais, objetivos não específicos e estratégias inadequadas como fatores limitadores de seu impacto [207, 208].

Evidências empíricas sobre a eficácia dessas ferramentas mostram resultados mistos. Alguns estudos encontram associações positivas entre a qualidade do plano e o desempenho acadêmico [203, 204], enquanto outros não encontram provas sólidas de que a sua implementação conduza a melhorias



A execução do financiamento educacional não pode ser desvinculada do monitoramento e da transparência. Sem sistemas adequados de acompanhamento, as autoridades estão às cegas para detectar ineficiências, prevenir a baixa execução e corrigir desvios a tempo.

sistemáticas no desempenho dos alunos [209, 210]. Isto sugere que o impacto dos planos depende, em grande parte, de seu design e execução, bem como do envolvimento da comunidade escolar com sua implementação.

Por fim, uma ferramenta inovadora para melhorar a gestão financeira é o chamado orçamento baseado em desempenho. Essa abordagem foi adotada por vários países da região na última década e redefine o ciclo orçamentário, ao vincular a entrega de recursos a resultados concretos e mensuráveis. Em 2007, o **Peru** implementou um programa de orçamento baseado em resultados focado no desenvolvimento da primeira infância. Por meio de incentivos específicos aos governos subnacionais, conseguiu aumentar a cobertura pré-escolar nas áreas rurais de 47% para 86% entre 2007 e 2019 [211].

De modo similar, o estado do Ceará, no **Brasil**, estabeleceu transferências condicionadas aos municípios com base em indicadores de alfabetização precoce, resultando em um aumento de 20% nas taxas de alfabetização de alunos do terceiro ano em apenas cinco anos [137]. Esses exemplos demonstram como o orçamento baseado em desempenho pode atuar como um poderoso catalisador para melhorar a eficiência dos gastos e os resultados educacionais.

Fortalecer a transparência e o monitoramento na execução

A execução do financiamento educacional não pode ser separada do monitoramento e da transparência, pois a falta de informações oportunas e detalhadas sobre o uso dos recursos limita a capacidade de ajuste, otimização e responsabilização. Sem sistemas de monitoramento adequados, as autoridades são quase incapazes de detectar ineficiências, evitar a subexecução e corrigir apropriações indevidas em tempo hábil.

Para enfrentar esses desafios, vários países desenvolveram plataformas integradas de gerenciamento e monitoramento de despesas que permitem a supervisão em tempo real da alocação de fundos, correlacionados com indicadores de desempenho acadêmico, e a detecção precoce de irregularidades ou atrasos.

O Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIAF) do **Peru** é considerado uma das plataformas de monitoramento orçamentário mais sofisticadas da ALC. Isso permite que os gastos públicos sejam registrados e rastreados em todas as fases, desde a alocação inicial até o pagamento final, proporcionando controle detalhado e em tempo real. Diferentemente de outros sistemas que consolidam informações internamente, o SIAF é de acesso público e integrado aos dados da Direção Nacional do Orçamento Público, da Direção Geral do Tesouro Público e da Contabilidade Pública Nacional. Isso permite que a execução das despesas seja monitorada e que possíveis desvios sejam detectados rapidamente. Além disso, sua conexão com o Banco de la Nación otimiza os processos de pagamento, reduzindo o tempo entre a aprovação da despesa e sua execução.

Outro caso relevante é o Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIAFI), administrado pelo Ministério das Finanças de **Honduras**. Este sistema conecta a formulação do orçamento com a execução das despesas, garantindo um fluxo de recursos mais eficiente. O SIAFI é complementado pelo Sistema Nacional de Investimento Público, que mapeia os investimentos em educação, estima custos, identifica entidades implementadoras e registra o andamento financeiro dos projetos educacionais. Além disso, o país implementou o Sistema de Administração Escolar, que automatiza processos administrativos e fornece dados importantes sobre matrículas, desempenho acadêmico e outros indicadores relevantes. A integração desses sistemas não só facilita o planejamento estratégico, mas também permite que os gastos sejam correlacionados com os resultados acadêmicos e as necessidades de cada escola.

A plataforma de gestão financeira *PowerSchool* nos **Estados Unidos** permite que escolas e distritos escolares gerenciem seus orçamentos em tempo real, usando ferramentas intuitivas, visuais e flexíveis que facilitam uma alocação de recursos mais equitativa e eficiente. A experiência do distrito escolar de Cincinnati, Ohio, ilustra a sua eficácia: a plataforma facilitou a sincronização do orçamento educacional com os objetivos estratégicos e as metas de equidade, melhorando a transparência e a tomada de decisões baseadas em evidências [212]. Este caso demonstra como a digitalização e a análise avançada podem transformar a gestão financeira educacional, criando ambientes de aprendizagem mais transparentes e eficazes.

A transparência na execução orçamentária também pode ser fortalecida por meio da participação de comunidades locais e organizações da sociedade civil. Em Malargüe, **Argentina**, cidade localizada ao sul da província de Mendoza, o Banco de Projetos Educacionais permite que comunidades enviem iniciativas elegíveis para financiamento público. Por meio desse mecanismo, estudantes, professores e famílias podem influenciar a priorização de investimentos, garantindo gastos mais relevantes e alinhados às necessidades da região.

Na **Escócia**, o orçamento participativo tem sido uma estratégia fundamental para democratizar a implementação dos gastos com educação. Desde 2014, o país desenvolveu uma estrutura regulatória

que exige que pelo menos 1% dos orçamentos dos governos locais sejam alocados a processos participativos. No campo educacional, isso empoderou as comunidades escolares, envolvendo alunos, professores e famílias na geração de ideias, votação de prioridades e alocação de recursos para projetos liderados pela escola. Para consolidar esta iniciativa, o Governo Escocês financiou pesquisas, estudos de caso e guias práticos, promovendo uma cultura de participação na governança educacional.

O monitoramento e a transparência na execução orçamentária não só garantem que os recursos cheguem onde são mais necessários, como também geram aprendizados fundamentais para a melhoria contínua da gestão financeira educacional. O desenvolvimento de plataformas integradas e a promoção da participação cidadã têm se mostrado estratégias eficazes para otimizar o uso de recursos públicos e fortalecer a confiança no sistema escolar.

* * *

Considerando os múltiplos desafios enfrentados pela execução orçamentária, é essencial fortalecer a transparência e os mecanismos de monitoramento de como os gastos com educação são implementados. Estratégias como digitalização de processos de compras, centralização de dados e implementação de plataformas de monitoramento em tempo real provaram ser ferramentas eficazes para reduzir a opacidade e melhorar a eficiência de recursos. Este será o enfoque do próximo capítulo.

4

MONITORAMENTO

COMO MONITORAR O QUE É GASTO

- Os sistemas de monitoramento garantem que os recursos sejam usados para os fins pretendidos.
- Um risco de monitoramento excessivo: a 'paralisa administrativa'.
- Por que é importante ter Sistemas de Informação e Gestão Educacional (SIGED).



monitoramento eficaz dos gastos educacionais é uma ferramenta essencial para garantir que os recursos sejam usados de forma eficiente e se traduzam em melhorias concretas nas salas de aula. Ou seja, é fundamental promover o “gasto inteligente” na educação escolar e verificar as diferentes etapas do processo de mobilização, distribuição e execução dos recursos educacionais.

Por exemplo, ter recursos para adquirir insumos e distribuí-los adequadamente não significa necessariamente que eles serão bem executados na prática. A experiência a seguir ilustra esse ponto. “Lembro-me de uma vez ter que realizar uma vistoria de campo para verificar a compra de computadores. No entanto, o relatório só nos permitiu verificar se o equipamento estava fisicamente presente na escola, sem nenhuma forma de relatar se estava realmente sendo usado”, relata um ex-auditor da Superintendência de Educação do Chile. “Vimos vários computadores ainda em suas caixas no depósito da escola, mas tivemos que marcar a verificação como concluída porque os computadores já haviam sido comprados. Eles estavam lá há três anos, sem uso”.

Este exemplo mostra a importância do monitoramento para garantir que o financiamento da educação chegue ao destino pretendido, e seja usado adequadamente.

A supervisão das finanças escolares tem pelo menos três objetivos fundamentais. Primeiro, serve para identificar e corrigir problemas na transferência e execução de recursos. Em segundo lugar, serve para avaliar como o investimento é usado quando chega à escola e se os insumos e programas financiados atendem aos objetivos pretendidos. Terceiro, o monitoramento também serve para analisar os resultados dos investimentos e, assim, avaliar seu impacto real na qualidade educacional.

Existem três categorias de supervisão de financiamento escolar. São elas: monitoramento administrativo, monitoramento de implementação e monitoramento de resultados.

O **monitoramento administrativo** refere-se ao rastreamento e à verificação da gestão das despesas educacionais. Ele se concentra nos aspectos técnicos, financeiros e regulatórios, garantindo que os recursos sejam usados conforme planejado e que as leis e regulamentações aplicáveis sejam cumpridas.

O **monitoramento da implementação** examina o que acontece com os investimentos quando eles chegam à escola. Ou seja, não basta que os recursos sejam utilizados corretamente para aquisição de suprimentos, também é crucial garantir que eles sejam usadas de forma eficaz nas escolas.

O **monitoramento de resultados** se concentra na supervisão de investimentos educacionais. Não se trata apenas de medir aspectos como matrícula, frequência ou desempenho acadêmico, mas também de analisar até que ponto os gastos escolares impactaram esses aspectos.

Como exemplo da importância dessas três áreas de monitoramento, vamos supor que um governo decida investir na transformação digital das escolas. Um dos objetivos dessa transformação é fornecer às escolas infraestrutura tecnológica adequada. Neste caso, é essencial verificar se os equipamentos adquiridos para o projeto atendem aos padrões adequados e se o processo de compra foi completo (monitoramento administrativo). Um processo de compra não competitivo e opaco pode resultar na aquisição de equipamentos de baixa qualidade a preços altos. Uma vez adquirido, é necessário garantir que o equipamento seja utilizado nas escolas para os fins a que se destina (monitoramento da implementação). Se os equipamentos chegam à escola, mas não são utilizados, ou são instalados, mas utilizados apenas ocasionalmente para tarefas administrativas, sua aquisição não gerará a transformação educacional desejada. Por fim, é importante avaliar se a aquisição do equipamento gerou resultados educacionais concretos (monitoramento de resultados), como aumento de habilidades digitais entre alunos e professores ou melhorias na aprendizagem em sala de aula.

Este capítulo também se aprofundará nos dois principais requisitos para garantir a eficácia do monitoramento dos gastos com educação. O primeiro é promover a transparência em todas as etapas da auditoria. O segundo é implementar um **Sistema de Informação e Gestão Educacional (SIGED)** robusto, com dados educacionais digitalizados, integrados e continuamente atualizados.

MONITORAMENTO ADMINISTRATIVO

Os governos da ALC deram ênfase especial ao monitoramento administrativo, implementando auditorias e sanções para garantir mecanismos de responsabilização mais rigorosos. Em geral, isso ocorre porque esse tipo de supervisão – que abrange transferências, desembolsos, aquisições e execução de fundos – afeta não apenas os Ministérios da Educação, mas também outras entidades governamentais. O uso indevido de fundos pode ter impactos financeiros e políticos em todo o aparato governamental. Portanto, o monitoramento administrativo não envolve apenas os Ministérios da Educação, mas também inclui outros órgãos estaduais, como o Ministério da Fazenda, entidades de planejamento e órgãos de fiscalização, como a Controladorias-Gerais.

Garantir a gestão adequada e legal dos fundos educacionais não só beneficia a transparência e a confiança nas instituições, mas também tem impacto no desempenho acadêmico. Um estudo no **Brasil** analisou como a corrupção no uso de recursos educacionais afeta a aprendizagem dos alunos [172]. Usando dados de auditoria, eles descobriram que, nos municípios onde a corrupção foi detectada, os alunos obtiveram pontuações significativamente mais baixas em testes padronizados, com uma diferença de 0,35 desvio-padrão, o equivalente a cerca de oito meses de aprendizado perdido. Essa perda significa que os alunos afetados estão tendo um desempenho quase um nível abaixo do esperado para sua idade e etapa de ensino.

O monitoramento administrativo abrange diversas frentes e, neste capítulo, nos concentramos em duas das mais importantes: verificar se os recursos estão sendo usados para os fins pretendidos e garantir que os processos de aquisição de bens e serviços estejam em conformidade com os padrões e regulamentos de qualidade. Embora esses não sejam os únicos elementos do monitoramento administrativo, eles são essenciais para garantir a qualidade e a eficiência dos gastos educacionais.

Os recursos estão sendo usados para os propósitos pretendidos?

Um primeiro objetivo dos sistemas de monitoramento é garantir que os recursos sejam utilizados para os fins pretendidos, em conformidade com os requisitos e regulamentos de cada sistema educacional [12]. Mas isto depende, em parte, da estrutura institucional, dos seus níveis de autonomia e dos seus mecanismos de transferência de recursos [11].

Em um sistema onde os gastos com educação são geridos centralmente, mecanismos de controle podem ser implementados tanto dentro dos Ministérios da Educação quanto fora deles, por meio de entidades como as Controladorias-Gerais. A relação entre essas entidades externas e os Ministérios da Educação é “horizontal”, ou seja, não há hierarquia entre elas. Ambos operam no mesmo nível para monitorar e garantir o uso adequado dos recursos [213].

E quando grandes projetos de investimento público em educação são implementados, entidades de planejamento especializadas intervêm no processo de monitoramento para garantir que os recursos sejam usados conforme o planejado e que os objetivos estabelecidos sejam alcançados. No **Equador**, por exemplo, os projetos de investimento são monitorados por agências do Ministério da Educação, como a Coordenação Geral de Planejamento e a Diretoria Nacional de Monitoramento e Avaliação, e externamente pela Secretaria Nacional de Planejamento, um órgão técnico vinculado à Presidência da República e responsável pelo planejamento nacional. Este último conta com o Sistema Integrado de Planejamento e Investimento Público, ferramenta eletrônica que permite um acompanhamento mais eficiente e oportuno.

Monitorar os gastos educacionais também é crucial em sistemas mais descentralizados. Nestes casos, o nível central procura fazer cumprir as leis e os regulamentos, responsabilizando as unidades locais, ou regionais, pela utilização dos recursos [213]. Para receber recursos por meio de transferências fiscais, essas unidades devem cumprir algumas exigências, como a apresentação de relatórios financeiros [11, 214].

As escolas de ensino médio em **Barbados**, por exemplo, recebem transferências diretas do nível central. Cada escola tem um tesoureiro escolar, que é um profissional treinado em gestão financeira. As demonstrações financeiras elaboradas por esses tesoueiros são revisadas mensalmente pelos Conselhos de Administração Escolar, que são os órgãos responsáveis pela fiscalização da administração escolar e são compostos por representantes de diversos setores. Além disso, as contas escolares são auditadas anualmente por auditores internos do Ministério da Educação e também podem estar sujeitas a auditorias externas pelo Escritório de Auditoria de Barbados.

Atualmente, este país conta com o *CloudSuite*, um portal eletrônico de prestação de contas do governo nacional, criado para gerenciar e supervisionar a gestão dos recursos públicos. Esta plataforma registra todas as transferências, despesas, faturas e fornecedores, permitindo acesso fácil e em tempo real às informações. Como o monitoramento das transferências do ensino médio envolve diversas agências, esse sistema de gestão financeira e de informações é essencial para garantir eficiência e transparência no processo de monitoramento.

A **Costa Rica** também tem um sistema descentralizado, mas o monitoramento é menos estruturado e carece de ferramentas adequadas para supervisionar as transferências. Cerca de 25% do orçamento da educação é alocado diretamente às escolas e é administrado por conselhos de educação (no caso de escolas primárias) e conselhos administrativos (para escolas secundárias). A supervisão destes fundos cabe às Direções Regionais de Educação (DRE-CR), em particular ao seu Departamento de Serviços Administrativos e Financeiros (DSAF). Contudo, não existe uma padronização adequada nem um nível avançado de digitalização nos relatórios orçamentários enviados ao DSAF, o que dificulta uma análise comparativa e sistemática dos dados financeiros entre os diferentes DRE-CR [8].

Além disso, a Costa Rica tem uma capacidade institucional mais fraca para monitorar transferências. Os conselhos não têm um profissional treinado e dedicado exclusivamente à gestão e supervisão financeira, como é o caso do tesoureiro em Barbados. Os DSAFs enfrentam uma escassez significativa de pessoal treinado para executar tarefas de supervisão, o que afeta tanto a qualidade quanto a velocidade do monitoramento. Em casos extremos, como nas DREs de San Carlos e Coto, apenas dois funcionários são responsáveis por aprovar e monitorar orçamentos, treinar, fornecer aconselhamento e revisar relatórios de liquidação e execução em mais de 600 conselhos educacionais [8].

O monitoramento de gastos pode ser ainda mais detalhado quando as transferências têm finalidades específicas. Conforme mencionado no capítulo sobre distribuição, estas subvenções atribuem orçamentos que as entidades locais devem destinar a objetivos determinados por lei ou regulamento da autoridade central [11]. Nestes casos, o objetivo do monitoramento é verificar se os recursos são utilizados para as finalidades estabelecidas.

Um exemplo de transferências condicionadas é o SEP no **Chile**, cujos recursos são alocados exclusivamente para áreas educacionais, como formação de professores e equipamentos para salas de aula. Desde 2011, a supervisão desses fundos foi transferida do Ministério da Educação para a Superintendência de Educação (SIE). O SIE audita o uso de recursos em todas as escolas que recebem financiamento estatal, exigindo que os provedores informem suas despesas anualmente com faturas e detalhamentos.

O SIE monitora o uso de recursos realizando auditorias em três circunstâncias: baseadas em risco, aleatórias ou baseadas em reclamações. Quando são detectadas irregularidades na utilização dos recursos, como gastos com fins não educacionais ou sem apoio, estes são rejeitados e os fundos devem ser restituídos. Isso fez com que algumas escolas tivessem saldos negativos ou acumulassem valores não utilizados de períodos anteriores. Para fazer face a esta situação, foram implementados, desde 2014, processos de retificação, conhecidos como “perdonazos”, que permitem aos titulares regularizar as suas contas pendentes [215].

O FECE do **Panamá** é outro exemplo de transferências para fins específicos. O FECE transfere recursos diretamente para as escolas e é composto por dois componentes: o Fundo de Mensalidade (75%) e o Fundo de Bem-Estar Estudantil (25%). O Fundo de Mensalidade deve ser usado para infraestrutura, equipamentos, tecnologia, mobiliário e materiais didáticos, enquanto o Fundo de Bem-Estar Estudantil deve ser usado para cobrir alimentação, transporte, saúde e atividades recreativas e culturais.

O uso dos recursos do FECE está sujeito a vários mecanismos de controle. Primeiro, há o controle local exercido pelas comunidades educacionais, compostas por representantes de professores, pais, alunos e membros da sociedade civil. Eles devem verificar se os projetos que estão sendo implementados estão incluídos no orçamento do FECE e se os relatórios de implementação são publicados mensalmente nos quadros de avisos da escola. Além dessa supervisão local, os diretores das escolas devem prestar contas ao Escritório de Administração da FECE, enviando relatórios orçamentários que demonstrem que seus gastos estão em conformidade com os regulamentos. Por fim, as compras realizadas com recursos do FECE devem ser justificadas perante a Controladoria-Geral da República. Novos desembolsos só serão feitos se não forem detectadas irregularidades nos gastos.

Embora monitorar o uso de fundos seja fundamental, também é importante que os próprios sistemas de monitoramento não se tornem excessivamente burocráticos. O monitoramento excessivamente detalhado, que exige ampla documentação, relatórios e verificações de conformidade, pode ser contraproducente, pois gera altos custos de transação e aumenta a carga administrativa para educadores e administradores.

Por exemplo, o sistema de financiamento no **Chile** tem 25 subsídios diferentes, cada um dos quais requer as suas próprias tarefas, procedimentos e processos administrativos, além do cumprimento de vários critérios específicos [216]. Embora monitorar cada subsídio separadamente ajude a garantir que as metas sejam cumpridas, isso aumenta significativamente a carga burocrática.

Os processos de monitoramento também devem ser flexíveis e permitir ajustes quando necessário. É natural que os governos precisem modificar planos originais e reestruturar seus orçamentos em resposta a eventos imprevistos ou novos desafios. É o caso do Peru mencionado em capítulos anteriores, onde o Orçamento de Abertura Institucional – *Presupuesto Institucional de Apertura* (PIA), inicialmente aprovado pelo Congresso, se ajusta de maneira contínua às necessidades de gestão, demandas adicionais por recursos e saldos disponíveis, resultando no Orçamento Institucional Modificado – **Presupuesto Institucional Modificado** (PIM).

No **Equador**, os projetos de investimento podem ser modificados em qualquer estágio, mas todas as alterações exigem a aprovação da Secretaria Nacional de Planejamento. Essa revisão pode levar semanas e atrasar a implementação, já que a Secretaria supervisiona o planejamento de todo o governo. Além disso, seu valor agregado nem sempre é claro, pois não há garantia de que seus técnicos tenham o conhecimento necessário para contribuir com um projeto de investimento educacional.

Os processos de aquisição de bens e serviços estão sendo cumpridos com normas e padrões de qualidade?

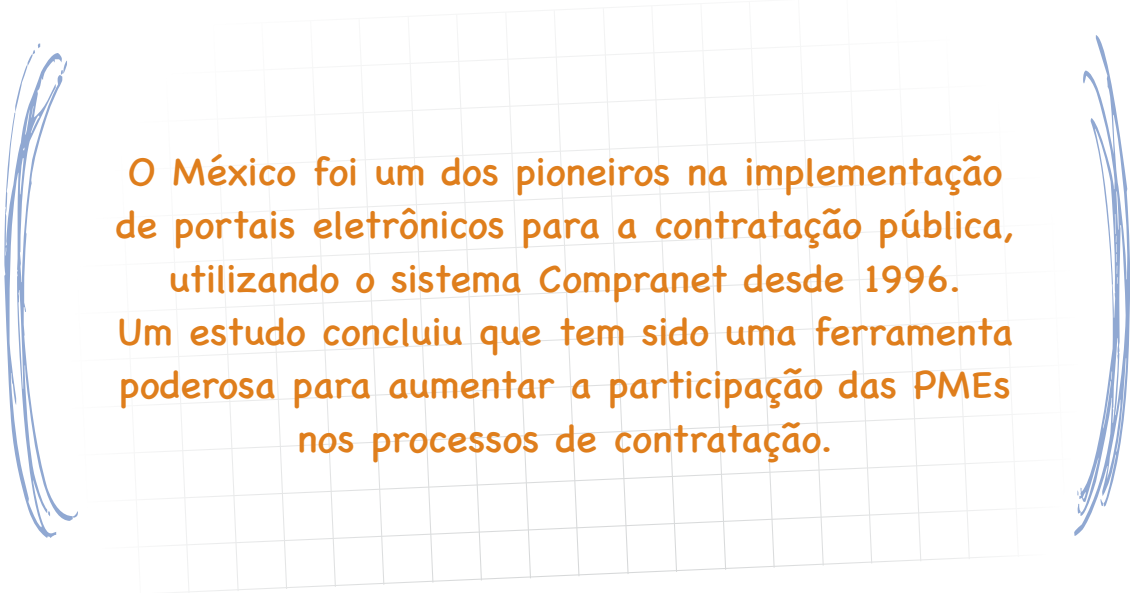
O segundo aspecto fundamental do monitoramento administrativo é o acompanhamento dos processos de compras e contratações públicas, de modo a garantir que sejam transparentes, objetivos e competitivos. Se os processos de aquisição forem influenciados por interesses políticos ou sindicais, não só a qualidade dos produtos ou serviços estará em risco, mas também a capacidade de obtê-los pelo melhor preço possível.

Nas últimas duas décadas, os países da região fizeram esforços significativos para tornar as compras públicas mais eficientes e transparentes, reformando as estruturas legais que regulam as compras públicas. Isto levou a melhorias como a possibilidade de realizar transações eletrônicas e de ter mecanismos de reclamação [217, 218]. Assim, muitos países da região implementaram sistemas de compras online, que incluem fornecedores verificados e processos de licitação transparentes [219]. Esta transformação digital permitiu aumentar a transparência, aumentar a concorrência e diminuir a discricão na tomada de decisões [218, 220].

Uma vantagem importante dos portais de compras públicas on-line é que eles facilitam o monitoramento dos processos de aquisição. Ao fornecer dados concretos – incluindo seleção de fornecedores, licitações e resultados de premiações – eles permitem que os órgãos reguladores analisem e monitorem com mais eficiência. Diversos estudos defendem a utilização destes dados para a realização de auditorias direcionadas, gerando alertas de possíveis irregularidades ou corrupção a partir das anomalias detectadas, como o excesso de contratos adjudicados ao mesmo licitante [221, 222].

No **Panamá**, os processos de aquisição que utilizam fundos do FECE dependem, em grande parte, do Sistema Eletrônico de Compras Públicas “PanamaCompra”. Na **Costa Rica**, a partir de 2024, os conselhos escolares devem conduzir seus processos de aquisição por meio do portal online do Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP). O **México**, por sua vez, foi um dos pioneiros na implementação de portais eletrônicos para compras públicas, utilizando o sistema Compranet, desde 1996, para centralizar e dar transparência aos processos de compras. Um estudo deste portal concluiu que ele tem sido uma ferramenta poderosa para aumentar a participação de pequenas e médias empresas (PMEs) em processos de contratação pública, promovendo assim maior diversidade e competição nas licitações [11].

Em alguns países, os portais de compras eletrônicas incluem fornecedores pré-certificados. Esse mecanismo é uma forma de controle inicial, pois garante que as empresas participantes cumpram



O México foi um dos pioneiros na implementação de portais eletrônicos para a contratação pública, utilizando o sistema Compranet desde 1996. Um estudo concluiu que tem sido uma ferramenta poderosa para aumentar a participação das PMEs nos processos de contratação.

determinados requisitos legais, técnicos e administrativos. É o caso do SICOP da **Costa Rica**, onde todas as empresas interessadas em participar de processos licitatórios devem se cadastrar e aceitar os termos e condições. Além disso, o registro é automaticamente cruzado com outros sistemas, como o Registro Nacional de Propriedade e o Caixa Costarriquenha de Seguro Social – *Caja Costarricense de Seguro Social* (CCSS), para verificar possíveis irregularidades relacionadas às empresas.

Em nossas entrevistas com autoridades educacionais da cidade de **São Paulo**, eles enfatizaram que a criação de listas de fornecedores pré-certificados aumentou a competitividade no processo de contratação. Sobre a compra de material escolar e uniformes, um deles destacou que “historicamente, três ou quatro grandes empresas sempre ganhavam as grandes licitações (...) agora com o modelo em que a prefeitura concede crédito para as famílias comprarem diretamente dos fornecedores cadastrados, temos 600 lojas (...) As grandes empresas continuam participando, mas tem também a loja do Sr. Joaquim, na esquina do bairro, que se cadastrou e atendeu aos requisitos de compra”.

Na **Guatemala**, a Lei de Alimentação Escolar estabelece que pelo menos 50% dos ingredientes das refeições devem vir de pequenos produtores locais, registrados no Ministério da Agricultura. Esta medida visa fortalecer a agricultura familiar e a economia local. No entanto, nossas entrevistas mencionaram maneiras de contornar essa exigência, permitindo que grandes fornecedores finjam ser locais para se beneficiar do programa. Como explicou um especialista local: “Em teoria, a lei promove o desenvolvimento econômico local porque, no papel, qualquer um pode vender lá. No entanto, na prática, alguns encontraram maneiras de se tornar fornecedores para várias escolas dentro de uma região. O que eles fazem é comprar os produtos e descentralizar a distribuição, muitas vezes com o apoio de políticos locais, como prefeitos ou deputados. Além disso, eles se aproveitam do fato de os recursos serem administrados por organizações de pais de família que, em muitos casos, têm nível de escolaridade limitado para serem capazes de fiscalizar adequadamente os processos”.

Essas práticas demonstram a necessidade de fortalecer mecanismos de transparência e fiscalização na contratação de fornecedores. Além disso, para que os portais eletrônicos sejam eficazes, é essencial treinar a equipe do Ministério da Educação em seu uso. Isso é ainda mais crucial em sistemas descentralizados, onde escolas ou distritos escolares são responsáveis por sua gestão. Em regiões remotas e vulneráveis da ALC, onde o acesso à informação é limitado e frequentemente existem problemas de conectividade, o uso efetivo desses portais é significativamente reduzido.

Para enfrentar esses desafios, o **Panamá** estabeleceu uma exceção no processo de compra para escolas pequenas com uma alocação anual de US\$ 3.000 ou menos. Nestes casos, os fundos são depositados diretamente na conta oficial do FECE da Direção Regional de Educação correspondente, que presta apoio a estas escolas no processo de aquisição. Além disso, o Ministério da Educação implementou programas de treinamento para diretores e funcionários do FECE, com o objetivo de fortalecer suas habilidades em processos de aquisição e reduzir potenciais desigualdades na gestão de recursos.

Embora as plataformas eletrônicas fortaleçam a transparência, o monitoramento e ajudem a prevenir a corrupção, controles adicionais devem sempre ser implementados. Seguindo o exemplo do Panamá, além de usar o sistema PanamaCompra, os processos de aquisição do FECE devem estar sujeitos a controles pré e pós-contratuais, para minimizar a possibilidade de irregularidades. Os controles preliminares geralmente envolvem diferentes áreas do Ministério da Educação, e alguns processos de compra exigem autorização da Controladoria-Geral. Por outro lado, os controles posteriores são de responsabilidade da Controladoria-Geral, que realiza auditorias e revisões para garantir que os procedimentos administrativos foram seguidos corretamente, verificando também a documentação e os comprovantes de gastos.

Como mencionado anteriormente, é importante que os mecanismos de controle dos processos de compras não sejam excessivamente burocráticos, a ponto de se tornarem ineficientes. Por exemplo, a exigência do Panamá de que as compras sejam pré-aprovadas pela Controladoria Geral da República (e não apenas por órgãos internos do Ministério da Educação) pode atrasar o processo, já que a Controladoria Geral da República supervisiona uma grande variedade de processos em todo o país. Para agilizar o uso dos fundos do FECE, o governo panamenho aprovou uma resolução que, a partir de 2024, permite que centros educacionais comprem bens e serviços por valores de até US\$ 10.000 sem revisão prévia da Controladoria.

O monitoramento excessivo gera uma “paralisia administrativa”?

Os países da ALC enfrentam sérios desafios relacionados à corrupção. De acordo com o Índice de Percepção da Corrupção de 2024 da Transparência Internacional, apenas quatro países da região têm uma pontuação que indica uma percepção mais positiva do que negativa (**Uruguai, Chile, Dominica e Costa Rica**). Por outro lado, países como a **Venezuela, a Nicarágua e o Haiti** estão entre os piores avaliados em nível mundial [223]. Além disso, a confiança nas instituições públicas é baixa. A confiança no governo, por exemplo, atinge uma média de 29%, significativamente inferior à média global, de 44%, e também abaixo da média da OCDE, de 38% [224].

Neste contexto, não é surpreendente que o monitoramento administrativo seja uma prioridade para os países da região. Com o objetivo de aumentar a confiança nas instituições, e em resposta à pressão pública para reduzir a corrupção, os governos têm reforçado os mecanismos de controle e de responsabilização na gestão pública nas últimas décadas [225].

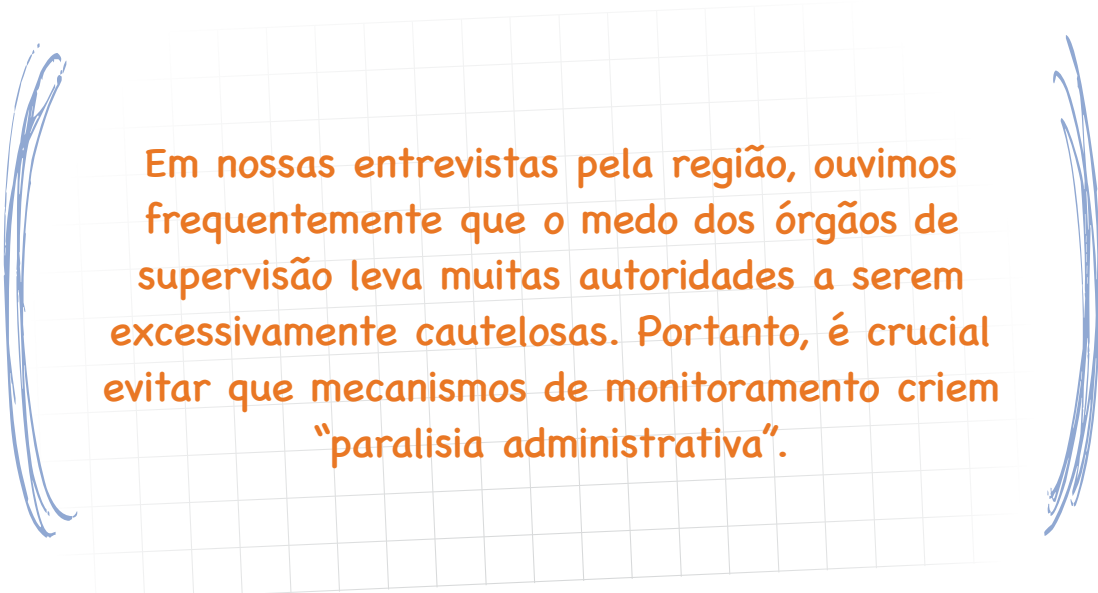
Um monitoramento mais rigoroso pode ser eficaz na redução da corrupção e do desvio de verbas para a educação. Um estudo na **Indonésia**, por exemplo, mostra que um aumento nas auditorias de projetos de infraestrutura em vilarejos locais reduziu significativamente os gastos perdidos devido à potencial corrupção. Esta pesquisa mostrou que o aumento da probabilidade de auditorias de 4% para 100% resultou numa redução média de 8 pontos percentuais nos custos, presumivelmente devido à não necessidade de incorrer em subornos ou margens de lucro [226].

No entanto, é crucial evitar que os mecanismos de monitoramento gerem uma “paralisia administrativa”, em que decisões críticas são evitadas por medo de sanções [227]. Um estudo recente no **Brasil** analisou o fenômeno do “apagão das canetas”, termo que descreve a inação administrativa resultante do medo de consequências legais ou disciplinares. O aumento do escrutínio e da supervisão, por parte de órgãos de supervisão, como tribunais de auditoria, criou uma cultura de inação entre administradores educacionais, que temem possíveis responsabilidades. O estudo examinou como esses controles impactaram a tomada de decisões no setor público, especialmente em áreas essenciais como saúde e educação. Por meio de entrevistas e pesquisas realizadas com autoridades de diferentes níveis de governo, o estudo revela que o medo da responsabilidade pessoal reduziu a inovação, aumentou o esgotamento profissional e aumentou a intenção de deixar o emprego público. Os resultados mostram que, embora a supervisão seja essencial para a transparência, uma abordagem punitiva sem suporte técnico adequado cria um ambiente burocrático que desencoraja a tomada de decisões proativas [228].

Da mesma forma, um estudo na mesma linha explica que esse medo desencoraja as pessoas a assumirem cargos públicos [229, 230]. De acordo com o estudo, após as eleições, os líderes executivos têm dificuldade em preencher cargos devido à percepção de que assumir um cargo público “não vale a pena” devido aos altos riscos associados.

Em nossas entrevistas com vários atores do sistema educacional, em quase toda a região, ouvimos frequentemente que o medo de órgãos de supervisão, como as “Controladorias”, leva muitas autoridades a serem extremamente cautelosas. Essa cautela se traduz em atenção excessiva aos detalhes burocráticos e à documentação meticulosa, o que, embora garanta o cumprimento rigoroso das normas, muitas vezes atrasa os processos e limita a flexibilidade na execução dos projetos. O resultado é que a eficiência da implementação fica comprometida, pois os gerentes priorizam evitar erros que podem gerar sanções em detrimento da velocidade e eficácia na entrega de resultados.

Para superar o medo de supervisão excessiva aos funcionários públicos, alguns especialistas propuseram uma série de estratégias focadas em treinamento e criação de um ambiente colaborativo. Primeiro, eles recomendam investir no treinamento de gerentes para que eles tenham uma compreensão completa dos regulamentos e procedimentos de controle, permitindo que tomem decisões informadas e confiantes sem medo de retaliação. Além disso, sugerem que órgãos de



Em nossas entrevistas pela região, ouvimos frequentemente que o medo dos órgãos de supervisão leva muitas autoridades a serem excessivamente cautelosas. Portanto, é crucial evitar que mecanismos de monitoramento criem “paralisia administrativa”.

fiscalização, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, adotem uma postura orientadora e colaborativa, apoiando o uso dos recursos e a execução dos projetos, em vez de focar exclusivamente na fiscalização e nas sanções. A chave é estabelecer um canal de comunicação constante e aberto entre gestores e órgãos de supervisão, baseado na confiança e no apoio mútuo. Dessa forma, os gestores podem expressar suas preocupações e receber feedback claro e construtivo, o que permite um equilíbrio entre controle e flexibilidade.

MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO

O monitoramento da implementação se concentra em observar o que acontece com os insumos e iniciativas educacionais quando chegam às escolas. Entretanto, na América Latina e no Caribe (ALC), esse tipo de supervisão é frequentemente relegada a segundo plano, em favor de uma ênfase nos aspectos formais e administrativos.

Em vários países da região, as agências reguladoras tendem a priorizar a garantia da legalidade do uso dos recursos, negligenciando a avaliação de sua eficácia. Como Mauricio Farías, ex-Superintendente de Educação do Chile, aponta: “Lamentavelmente, a Superintendência de Educação se concentra exclusivamente na legalidade das transferências, sem considerar seu impacto na sala de aula. Não há uma preocupação real com a dimensão pedagógica”, afirma Farias, ex-Superintendente de Educação do Chile. “Quando os recursos chegam à escola, não sabemos como eles estão sendo usados para melhorar o ensino.”

Uma exceção interessante na região é a Controladoria Geral da **Costa Rica**, que combina o monitoramento administrativo com a avaliação do uso efetivo de recursos no campo educacional. Recentemente, esta organização auditou a aquisição de computadores para alunos e detectou riscos

de subutilização. O relatório da Controladoria incluiu uma revisão específica do uso e exploração de equipamentos tecnológicos, avaliando se estavam sendo efetivamente utilizados para atingir o objetivo de melhorar o ensino.¹¹

Investimentos em tecnologia são um bom exemplo de como monitorar a implementação é fundamental para evitar gastos ineficientes. Desde meados dos anos 2000, vários países da região têm investido pesadamente no programa Um Laptop por Criança (OLPC – conforme sigla em inglês), que visa fornecer laptops de baixo custo para crianças em países em desenvolvimento para melhorar sua educação. Entretanto, o aumento do acesso a esses computadores nem sempre se traduziu em aumento de uso.

No **Peru**, o programa OLPC foi lançado em 2008, mas um estudo mostrou que, embora o programa tenha aumentado drasticamente o acesso aos computadores, não teve o impacto esperado na aprendizagem dos alunos [231]. Um motivo para esses resultados é que os laptops não eram usados para atividades relacionadas ao aprendizado, mas sim para tarefas como processamento de texto, calculadoras, jogos, música e gravação de som e vídeo. Além disso, alguns professores e pais limitaram o uso desses laptops por medo de serem responsabilizados caso o equipamento fosse danificado [232].

No **Brasil**, esse programa foi implementado inicialmente em 2006, mas enfrentou anos de atrasos na entrega de computadores. E um ano após os dispositivos chegarem às salas de aula, mais de 40% dos professores relataram que raramente ou nunca os utilizavam em atividades em sala de aula [233, 234].

Nos últimos anos, a chamada “ciência da implementação” ganhou força. Estudos examinam como intervenções testadas em ambientes controlados se comportam quando adotadas em contextos da vida real. No campo educacional, esta linha de pesquisa constatou que muitos projetos que se mostraram eficazes na fase piloto não conseguiram reproduzir o mesmo nível de sucesso, quando implementados em larga escala [235-237]. Em outras palavras, mesmo que um programa como o OLPC tenha sido bem-sucedido em um grupo de escolas, não se pode presumir que essa experiência será replicável em todo o país, pois cada escola enfrenta um contexto diferente e nem todas poderão usar o equipamento com o mesmo nível de sucesso. As diferenças culturais, econômicas e até políticas entre escolas em contextos diferentes podem determinar por que razão os mesmos programas ou políticas se manifestam de formas muito diferentes [238].

Nossa experiência na região mostra que os formuladores de políticas educacionais tendem a se concentrar demais em seu design, sem monitorar suficientemente o que realmente acontece dentro das escolas. Poucos gestores e formuladores de políticas na área da educação se fazem esta pergunta: As políticas educacionais estão sendo implementadas de forma efetiva e os materiais escolares estão sendo utilizados de forma eficaz?

É claro que essa situação não é exclusiva da ALC. Vários estudos documentam a falta de monitoramento da implementação, mesmo em países desenvolvidos [239]. Como Frederick M. Hess,

11. Ver informe em <https://www.elpais.cr/wp-content/uploads/2025/03/DFOE-DEC-ORD-00001-2025-06911-2025.pdf>

diretor de políticas do *American Enterprise Institute*, observou [240], muitos gestores de políticas públicas “perdem metade da reforma educacional” ao concentrarem-se apenas na redação de leis e regulamentos, sem monitorarem a forma como as políticas de cima para baixo são implementadas nas escolas, e como funcionam em diferentes contextos.

A alta rotatividade de ministros da educação é um fator que agrava essa situação na ALC. Entre 2019 e 2024, por exemplo, o **Ecuador** teve cinco ministros, a **Colômbia** quatro, o **Brasil** cinco, a **Bolívia** seis e o **Peru** doze ministros da educação. O problema é que cada novo ministro, muitas vezes, chega com sua própria agenda. Isso os leva a priorizar o lançamento de novas iniciativas, em vez de monitorar como as existentes são implementadas nas escolas e seu impacto real no processo educacional.

Como muitos fatores influenciam a implementação de políticas, e esses fatores se desenvolvem ao longo do processo, o monitoramento é essencial como uma atividade contínua. A regularidade é fundamental para entender como as políticas evoluem ao longo do tempo. Além disso, é crucial aprofundar nossa compreensão dos obstáculos e fatores que impulsionam a implementação, especialmente os elementos contextuais que ocorrem dentro e ao redor da escola. Isso só é possível por meio de monitoramento qualitativo, que permita que os formuladores de políticas se comprometam a visitar as escolas e entendam completamente o que realmente está acontecendo no local.

Entretanto, alguns exemplos notáveis de monitoramento de implementação são encontrados em programas de alimentação escolar. No **Brasil**, tanto na cidade de São Paulo quanto no estado do Paraná, existem sistemas de monitoramento digital nos quais os diretores de escolas registram a situação e o consumo de alimentos em seus estabelecimentos. Esse tipo de monitoramento é útil tanto para a logística – por exemplo, para determinar quando mais suprimentos são necessários – quanto para otimizar a tomada de decisões, identificando quais alimentos são mais consumidos e quais geram mais desperdício. Isso permite ajustes mais eficientes no menu e nas compras.

Em ambos os sistemas educacionais do país, especialistas também visitam regularmente as escolas para orientar sobre o melhor uso das refeições escolares. Em São Paulo, por exemplo, uma equipe de nutricionistas visita as escolas todo mês para supervisionar o serviço de alimentação. Durante essas visitas, os nutricionistas fornecem orientação e treinamento, verificam a higiene e o manuseio dos alimentos, revisam os cardápios e dão sugestões para melhorar o consumo por parte dos alunos.

Por outro lado, na **Guiana**, onde os recursos financeiros para alimentação escolar são transferidos diretamente para as escolas, o consumo de alimentos nas escolas não é monitorado. Embora o montante transferido para cada estabelecimento possa ser rastreado através dos registros dessas transferências financeiras (monitoramento administrativo), não há mecanismo para supervisionar a implementação do programa de alimentação, como o número real de refeições servidas, a qualidade dos alimentos e o consumo real, entre outros aspectos.

Outro exemplo de monitoramento da implementação na região são as chamadas auditorias educacionais, que buscam monitorar os métodos pedagógicos e de gestão dentro das escolas, a fim

de fornecer feedback e promover melhorias nesses processos [241]. Até 2020, no **Equador**, o Ministério da Educação realizava auditorias educacionais para monitorar periodicamente o cumprimento dos padrões de qualidade nas instituições. Esse processo foi baseado em um manual com uma rubrica de avaliação que media a situação das escolas em cinco componentes: gestão administrativa, gestão pedagógica, serviços educacionais, sistema de gestão de riscos ocupacionais e convivência escolar. As auditorias incluíram visitas *in loco* a instituições selecionadas aleatoriamente. Além disso, o número de auditorias dependia da disponibilidade de recursos, já que os custos de viagem e transporte limitavam a supervisão em territórios remotos. Atualmente, as auditorias priorizam a revisão de autorizações de operação e outros aspectos administrativos, negligenciando a supervisão abrangente do desempenho escolar.

No **Chile**, a Agência de Qualidade da Educação, um órgão público independente do Ministério da Educação, é responsável pelas auditorias educacionais. Essas auditorias incluem visitas de equipes multidisciplinares que observam os processos educacionais em sala de aula e a gestão administrativa da escola, com o objetivo de identificar pontos fortes e pontos de melhoria. As informações coletadas são utilizadas para fornecer feedback à comunidade educacional e orientá-la na implementação de melhorias na gestão institucional e pedagógica.

Na **Colômbia**, o Ministério da Educação é responsável pela supervisão e auditorias, apoiado por empresas externas. Essas auditorias incluem o monitoramento do Projeto Educacional Institucional (PEI), do currículo e dos padrões de competência, entre outros elementos. Neste processo, são recolhidas informações detalhadas sobre a matrícula, o pessoal e a qualidade dos serviços educativos nas escolas, a fim de avaliar a sua eficiência e qualidade [241].

No estado de **São Paulo**, também há supervisores educacionais que visitam as escolas para acompanhar de perto diversos aspectos administrativos e pedagógicos. Esses supervisores preparam relatórios de visita, que são enviados ao departamento de ensino e podem levar a medidas disciplinares, incluindo exoneração em casos graves. Essas auditorias educacionais são uma ferramenta essencial de monitoramento para que os sistemas educacionais entendam melhor como os recursos são usados na prática e como as políticas são implementadas nas escolas.

Contudo, há desafios. Primeiro, o monitoramento de escolas envolve uma alta carga de trabalho, e é importante selecionar cuidadosamente quais escolas inspecionar, pois é difícil cobrir todas elas. Em São Paulo, por exemplo, há discricionariedade na escolha de quais escolas inspecionar, o que pode significar que essas escolas não são necessariamente representativas de todo o sistema escolar daquela região. Além disso, os supervisores devem ser bem treinados em gestão e pedagogia para conduzir um monitoramento adequado. Por fim, é importante uma comunicação adequada sobre este tipo de visitas, pois podem gerar medo de retaliação na comunidade escolar.

No **Equador**, por exemplo, foi relatado que algumas escolas veem as visitas com desconfiança devido aos critérios de avaliação utilizados.

MONITORAMENTO DOS RESULTADOS

Os sistemas educacionais buscam um conjunto de objetivos simultâneos, como melhorar os resultados de aprendizagem dos alunos, fortalecer as habilidades pedagógicas dos professores e fornecer suporte adequado aos mais necessitados. Considerando os recursos financeiros limitados, é crucial monitorar os resultados dos investimentos educacionais para avaliar se eles estão atendendo aos objetivos pretendidos. Essa supervisão permite que políticas públicas sejam validadas ou ajustadas, garantindo que sejam mais eficazes e eficientes.

O primeiro passo para avaliar resultados é medi-los de forma eficaz. Para tal, é essencial identificar os indicadores adequados e recolher dados relevantes que permitam uma análise abrangente [242]. Esses dados devem incluir não apenas os resultados em si, como frequência escolar, níveis de aprendizagem e desenvolvimento de habilidades, mas também os fatores que influenciam esses resultados, como as características socioeconômicas das famílias dos alunos e os perfis dos professores. Além de identificar esses indicadores, é importante definir com precisão a população-alvo e a frequência com que eles devem ser medidos.

Nos últimos anos, a região fez progressos significativos na medição dos resultados educacionais. Todos os países têm alguns dados administrativos que permitem o monitoramento de indicadores-chave relacionados às trajetórias educacionais dos alunos, incluindo taxas de matrícula, evasão e progressão de ano. Entretanto, a qualidade desses dados varia consideravelmente, dependendo da robustez e eficácia dos sistemas de informação. Em termos de medição da aprendizagem, a região também viu um progresso notável, com uma grande proporção de países participando de avaliações de desempenho de alunos nos níveis internacional, regional e nacional.

No âmbito internacional, o PISA é a avaliação mais amplamente utilizada na região. Desde a sua primeira edição, em 2000, a participação aumentou significativamente, com 14 países da região participando no PISA 2022 [243]. Em relação às avaliações regionais, o Estudo Regional Comparativo e Explicativo (ERCE), coordenado pela UNESCO, é a principal avaliação educacional para os países de língua espanhola e portuguesa da região. Na sua edição de 2019, participaram 15 países do continente [243].

Na ALC, uma série de testes são realizados de acordo com o nível educacional. Um estudo do BID revela que, no nível primário, 11 dos 18 países da região aplicaram pelo menos um teste entre 2021 e 2023 [243]. Entretanto, na **Bolívia** e na **Venezuela**, a última avaliação em larga escala para o ensino fundamental foi realizada há mais de 20 anos, enquanto na **Nicarágua** e em **El Salvador**, mais de oito anos se passaram desde que tais testes foram implementados.

Mesmo nos países que realizam estas avaliações, os resultados nem sempre são publicados, o que representa um desafio para a transparência. Na **Argentina**, por exemplo, a publicação de resultados educacionais é limitada por uma lei que estabelece que os resultados das avaliações educacionais “não podem ser usados para estabelecer classificações entre jurisdições, instituições educacionais ou entre alunos”. Embora essa disposição busque evitar a concorrência desleal e a estigmatização, na prática ela se tornou um obstáculo à publicação de dados escolares e seu uso pelas comunidades.

Durante nossas entrevistas com especialistas na **Argentina**, um funcionário de uma província descreveu como tentou promover a publicação de dados educacionais em sua jurisdição para melhorar a gestão escolar, mas encontrou forte resistência política. “Passei três semanas lutando com o governador para me deixar publicar os resultados de um censo de fluência em leitura”, disse ele, observando que os dados eram alarmantes e que, sem transparência, melhorias não poderiam ser implementadas.

Apesar do progresso nas avaliações de desempenho, mudanças significativas foram observadas nos últimos anos em termos de cobertura e níveis educacionais avaliados. Alguns países que anteriormente usavam testes censitários no nível primário passaram a usar avaliações amostrais após a pandemia, como **Colômbia** e **Paraguai**. Na **Argentina**, as avaliações do ensino fundamental eram realizadas no terceiro e sexto anos, mas atualmente apenas o sexto ano é avaliado. No **Chile**, os testes que antes eram aplicados no segundo e sexto anos do ensino fundamental foram descontinuados. Neste nível, restaram apenas a quarta e a oitava séries. No ensino médio, o **Peru** também transformou sua avaliação baseada em censo para baseada em amostra, e no **Ecuador**, as notas testadas foram reduzidas, passando da aplicação de testes na décima série do ensino médio e na terceira série do ensino médio para apenas na décima série. Da mesma forma, em **El Salvador, Guatemala e México**, o número de notas avaliadas diminuiu, limitando-se apenas à nota final do ano letivo.

Qual é a razão para essa redução nas medições? O fator econômico desempenha um papel crucial nessas mudanças. Muitos países da ALC enfrentaram crises fiscais, forçando o setor educacional a competir intensamente com outros setores prioritários, como saúde e segurança pública. Os sistemas educacionais tiveram que ajustar suas prioridades, e as avaliações não ficaram imunes aos cortes no orçamento. Como a maioria das avaliações são financiadas pelos cofres do Estado, elas tornam-se vulneráveis às flutuações dos ciclos econômicos e fiscais [243].

Dada a escassez de recursos, muitos países preferem priorizar intervenções diretas em vez de medir resultados. Um exemplo disso é o encerramento do programa Semáforo Escolar no **Peru**, uma ferramenta criada para monitorar e avaliar serviços educacionais. Em março de 2022, o então Ministro da Educação, Rosendo Serna, justificou esta decisão afirmando: “No âmbito da utilização adequada dos recursos, propomos encerrar o Semáforo Escolar e dedicar esse orçamento à melhoria das instituições educacionais” [244].

Desconsiderar ferramentas de monitoramento fragiliza a gestão educacional. Este programa peruano permitiu a detecção em tempo real de problemas críticos, como falta de materiais ou falta de professores. Sem dados precisos, as decisões podem se tornar mais reativas e menos eficazes. Para que o monitoramento de resultados seja eficaz, mesmo em meio às atuais restrições de financiamento, as avaliações devem priorizar métodos rigorosos, que meçam os efeitos das intervenções e ser complementadas, por análises dos mecanismos subjacentes que explicam esses resultados.

Um exemplo disso são as avaliações que foram realizadas sobre a implementação de jornadas escolares estendidas na região. Desde a década de 1990, muitos países reformaram os seus sistemas escolares para aumentar a duração do dia escolar [245, 246]. E diversas avaliações indicam que essas

reformas foram bem-sucedidas. Por exemplo, no **Chile**, um estudo concluiu que o prolongamento do dia escolar teve efeitos positivos no desempenho acadêmico dos alunos, principalmente atribuíveis ao aumento do tempo de instrução [247]. Da mesma forma, uma investigação realizada na **Colômbia** identificou que as crianças que frequentavam aulas de dia inteiro, ou seja, seis a sete horas por dia, alcançavam níveis de aprendizagem mais elevados em comparação com as que frequentavam aulas de meio dia [248].

Uma avaliação do programa “Mais Educação” do Brasil, lançado em 2008, concluiu que a extensão do dia escolar reduziu significativamente as taxas de abandono escolar [249]. E a pesquisa sobre o programa de jornada ampliada implementado pelo estado de Pernambuco – que aumentou as horas de matemática e de linguagem em 50% e 20%, respectivamente – mostrou um aumento no desempenho acadêmico dos alunos em ambas as áreas [250].

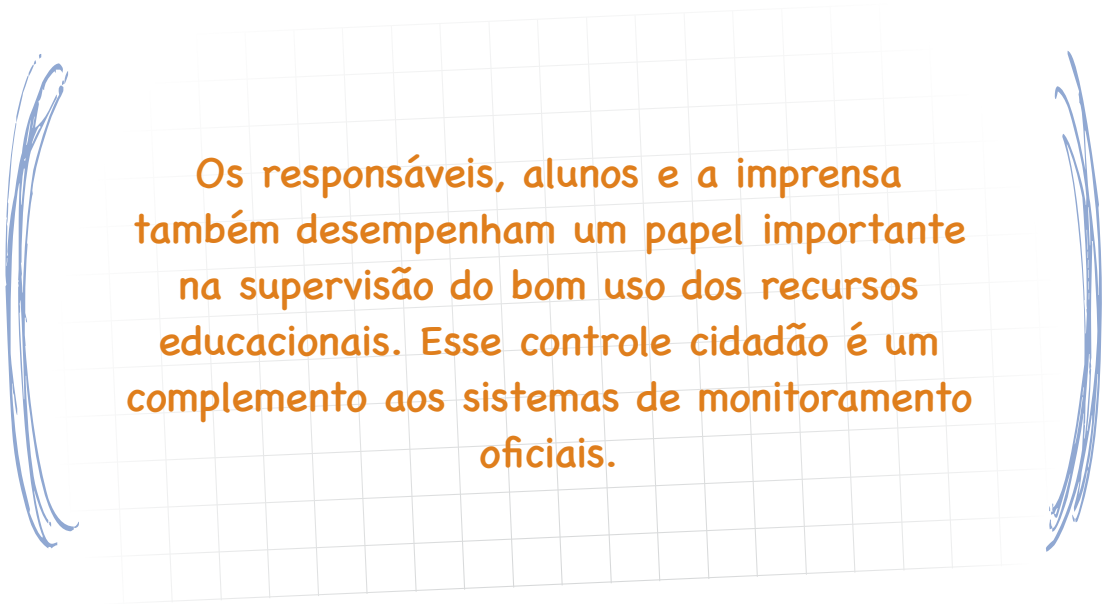
Esses resultados contribuíram para um interesse crescente na região em investir em jornadas escolares estendidas. Embora estes tipos de programas envolvam custos mais elevados, as conclusões sugerem que podem ser um investimento eficaz para melhorar os resultados educacionais [251].

Apesar da importância de realizar avaliações de políticas educacionais, poucos países, não apenas na ALC, mas também no mundo, têm uma política sistemática para avaliar o desempenho de seus investimentos em educação. Muitos países da OCDE integraram considerações estratégicas em seus procedimentos orçamentários, por meio de estruturas regulatórias, que vinculam decisões de gastos às prioridades educacionais. Entretanto, a avaliação subsequente do impacto desses investimentos, e o uso desses resultados para validar ou ajustar políticas, ainda são raros. Um relatório publicado pela OCDE, em 2022, revela que apenas quatro dos 15 países estudados usaram efetivamente os resultados das avaliações de impacto para orientar suas futuras decisões educacionais.

A comunidade flamenga na **Bélgica** oferece um excelente exemplo de como vincular mecanismos de financiamento escolar com avaliações. Em sua Lei de Igualdade de Oportunidades Educacionais de 2002, o governo aloca financiamento adicional para escolas de ensino médio com uma alta porcentagem de alunos socioeconomicamente desfavorecidos. Esses recursos buscam compensar as desigualdades e melhorar as oportunidades de aprendizagem dos alunos com maiores dificuldades. O financiamento segue um ciclo de três anos que inclui planejamento, avaliação e inspeção. No primeiro ano, as escolas elaboram um plano estratégico para usar os fundos de forma eficaz, priorizando intervenções direcionadas às necessidades específicas de seus alunos. No segundo ano, é realizada uma avaliação para medir a eficácia das estratégias implementadas e seu impacto na aprendizagem.

Por fim, no terceiro ano, uma inspeção externa verifica o cumprimento do plano e a qualidade das intervenções, garantindo um monitoramento rigoroso do programa.

Outro caso notável é o dos **Estados Unidos**, onde muitos subsídios federais para programas educacionais são alocados levando em consideração as evidências disponíveis de sua eficácia [12, 252]. Programas que não foram avaliados ou que têm pouca evidência de apoio recebem menos financiamento, enquanto aqueles com uma base de evidências forte, apoiando sua eficácia, recebem mais recursos.



Os responsáveis, alunos e a imprensa também desempenham um papel importante na supervisão do bom uso dos recursos educacionais. Esse controle cidadão é um complemento aos sistemas de monitoramento oficiais.

Outro aspecto importante do monitoramento dos resultados é a realização de avaliações que considerem não apenas os efeitos gerados pelos investimentos, mas também seus custos. As análises econômicas na educação abrangem vários métodos, como a análise de custo-eficácia e a análise de custo-benefício, mas, em essência, todas procuram quantificar a relação entre os recursos investidos e os resultados obtidos, com o objetivo de otimizar a alocação de recursos [253].

No entanto, essas análises geralmente são complexas e têm limitações. Por exemplo, é difícil estimar todos os benefícios potenciais da educação, pois muitos são intangíveis, como a coesão social, ou se manifestam a longo prazo como aumento da empregabilidade. Além disso, uma análise de custos eficaz requer dados de alta qualidade, que nem sempre estão disponíveis.

Apesar dessas dificuldades, esse tipo de avaliação é um complemento importante ao planejamento de recursos educacionais, ajudando os responsáveis a entender melhor os custos, benefícios e efeitos potenciais associados a propostas específicas [254].

Para um alinhamento eficaz entre custos e qualidade, é essencial promover a integração entre diferentes tipos de monitoramento. Por exemplo, no **Chile**, o monitoramento de resultados é de responsabilidade da Agência de Qualidade, enquanto o monitoramento administrativo é de responsabilidade da Superintendência de Educação. Mas essa separação pode levar a ineficiências. Um exemplo disso é o caso descrito no início deste capítulo: os auditores da Superintendência podem verificar se há computadores presentes nas escolas, mas não estão autorizados a verificar se eles estão sendo usados. Este caso demonstra como a separação entre a dimensão de custo e a dimensão de impacto dificulta uma avaliação abrangente do valor gerado pelos investimentos educacionais.

Um caso interessante que aborda esse desafio é o da **Holanda**, onde foi promovida uma maior coordenação entre as diferentes unidades responsáveis por diferentes tipos de monitoramento. A

Inspetoria supervisiona tanto a qualidade da educação quanto sua conformidade com as regulamentações legais e financeiras. Durante algum tempo, as inspeções financeira e pedagógico-didática foram realizadas separadamente, gerenciadas por duas unidades diferentes da Inspetoria. Posteriormente, foi realizada uma reorganização interna para integrar as duas linhas de inspeção. Esta integração respondeu, em parte, ao crescente reconhecimento dos vínculos fundamentais que existem entre a qualidade da gestão financeira e a qualidade da educação [255].

Promover a transparência e o acesso à Informação

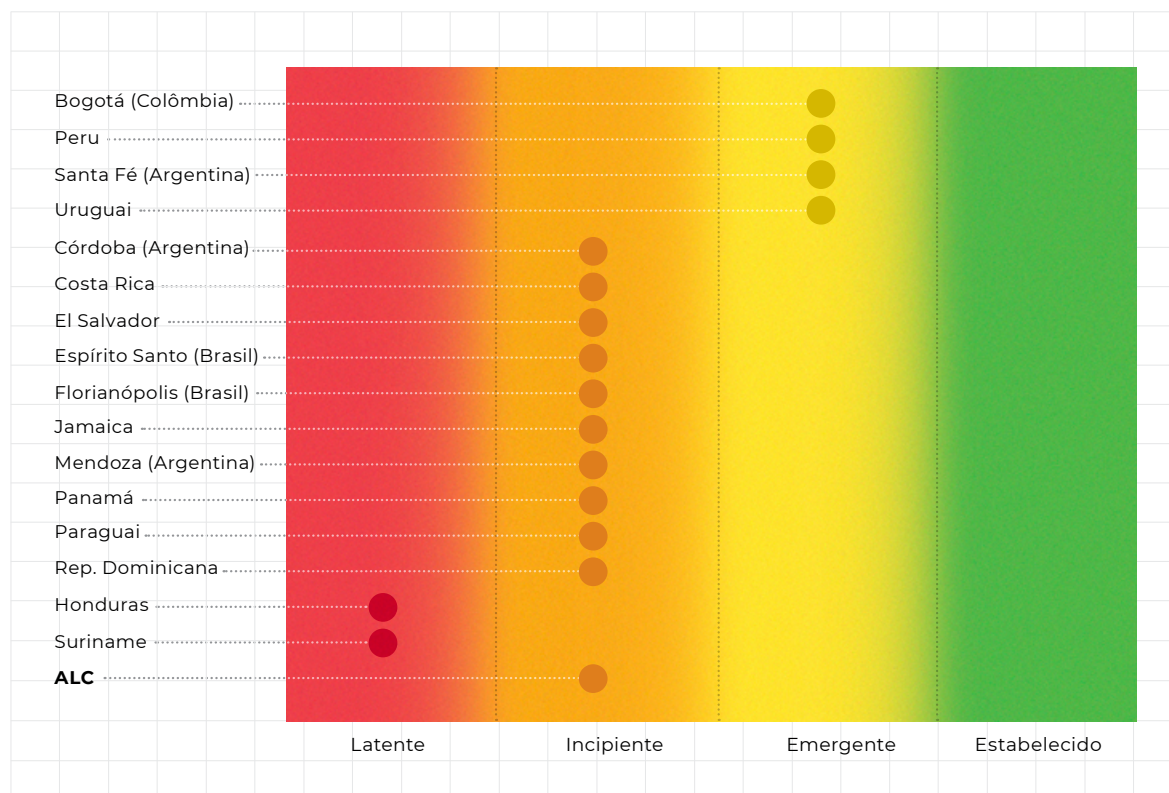
Os processos de monitoramento vistos até agora envolvem autoridades centrais ou locais, bem como as próprias escolas. No entanto, pais, alunos e a imprensa também desempenham um papel importante na supervisão do uso adequado dos recursos educacionais. Esse tipo de fiscalização cidadã complementa os sistemas oficiais de monitoramento, e se baseia no fato de que a comunidade escolar está em posição privilegiada para identificar mais claramente o uso adequado, bem como qualquer uso indevido, dos recursos alocados à educação.

Para alcançar uma responsabilização efetiva de baixo para cima, a transparência é essencial. Isso exige a divulgação completa e acessível de informações relevantes, que não se limitam a dados administrativos sobre orçamentos, transferências e execução, mas também incluem aspectos como implementação e resultados alcançados. Essa abordagem facilita a elaboração de estudos técnicos por especialistas e pela imprensa, o que contribui para maior compreensão e responsabilização. Em outras palavras, não basta simplesmente publicar dados, é necessário comunicar de forma clara para que a sociedade possa entender e monitorar melhor os processos de financiamento escolar.

Vários estudos mostram que maior transparência é fundamental para garantir que o financiamento da educação realmente chegue às salas de aula e, conseqüentemente, melhore os resultados da aprendizagem. Em **Uganda**, por exemplo, o monitoramento comunitário do uso de recursos foi promovido por meio de maior transparência orçamentária. Na década de 1990, as escolas daquele país recebiam apenas 20% das transferências do governo central para a educação, enquanto 80% eram perdidos ao longo da cadeia de níveis de governo. Para resolver o problema, o governo publicou dados sobre subsídios escolares nos principais jornais nacionais. A investigação revelou que a proximidade das escolas aos jornais estava positivamente correlacionada com o conhecimento dos diretores escolares sobre o programa nacional de subsídios e com uma redução no desvio de fundos [256]. Outros estudos mostraram que as escolas localizadas em áreas com maior acesso à imprensa experimentaram um impacto positivo na matrícula escolar e no desempenho dos alunos [257, 258].

O programa *Textbook Count 1-2-3* das **Filipinas** foi implementado para combater a corrupção no fornecimento de materiais educativos, incluindo o problema recorrente dos livros didáticos não chegarem às escolas [259]. A partir de 2003, essa iniciativa publicou cronogramas detalhados de entregas de livros em cada província, que foram amplamente divulgados na imprensa e discutidos em reuniões com professores, autoridades governamentais e representantes de diversas ONGs. Embora este programa não tenha sido avaliado sistematicamente, um estudo apresenta evidências

Figura 4.1: Nível de desenvolvimento global de SIGED por sistema educacional, país ou localidade selecionada da ALC



Fonte: Figura extraída de Arias et al. [141]

Nota: Dentro de uma mesma categoria os países estão apresentados por ordem alfabética.

de uma redução significativa no desvio de livros. Em 2005, todos os livros didáticos impressos foram entregues, em comparação com uma perda estimada de 40% em 2001 [259].

Transparência e monitoramento não visam apenas revelar casos de corrupção ou desvios de verbas, mas também identificar ineficiências gerais no financiamento escolar. A Lei *Every Student Succeeds Act* (ESSA), promulgada nos Estados Unidos em 2015, exige que os distritos escolares informem sobre as despesas por aluno no nível escolar. Ao exigir dados desagregados sobre gastos com educação, a ESSA busca revelar disparidades na alocação de recursos que podem existir até mesmo dentro de um único distrito. Essas informações permitem que tanto os governos quanto o público em geral identifiquem ineficiências – como escolas com altos gastos, mas baixos resultados – bem como casos de subfinanciamento em escolas que precisam de maior investimento.

Em nossa região, o **Brasil** é um caso bem-sucedido de transparência em dados de financiamento escolar. Por meio do Portal da Transparência, o país disponibiliza informações detalhadas sobre o orçamento e as transferências de recursos destinados à educação. Além disso, publica dados

desagregados sobre vários resultados educacionais, como matrículas e resultados de testes padronizados, que estão acessíveis no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) [260]. Entretanto, a qualidade e a disponibilidade de informações nos níveis municipal e estadual variam significativamente. Para lidar com essas disparidades, o Brasil promulgou a Lei 15.001/24, em 2024, que estabelece requisitos mínimos de transparência pública e controle social no campo educacional para todas as autoridades. Este regulamento exige a publicação de informações detalhadas sobre vários aspectos educacionais, incluindo o número de vagas disponíveis e ocupadas em escolas públicas, listas de espera, bolsas de estudo e auxílios concedidos, estatísticas de desempenho acadêmico, a implementação financeira de programas educacionais, bem como as diretrizes e atas das reuniões do Conselho Nacional de Educação e dos respectivos conselhos estaduais e do distrito federal.

O **Chile** também tem uma forte política de transparência para informações públicas. Desde 2009, a chamada Lei da Transparência garante o direito do cidadão de acessar informações públicas. Um dos seus pontos fortes é que todos os órgãos públicos devem ter um portal de transparência ativo, que disponibilize dados sobre salários e perfis profissionais dos servidores públicos, entre outros aspectos. Além disso, estes portais oferecem a possibilidade de solicitar informações adicionais, caso estas não estejam publicamente disponíveis e, caso o pedido seja negado, a lei contempla um processo formal de reclamação ou recurso, reforçando o compromisso com a transparência e o acesso à informação.

O Ministério da Educação do Chile implementou diversas iniciativas para promover a transparência e o acesso a dados relevantes. Uma delas é o programa “Mais Informação, Melhor Educação” (MIME), que fornece informações detalhadas sobre mais de 15.000 instituições de ensino do país, públicas e privadas. Os dados incluem informações sobre infraestrutura, oportunidades educacionais, corpo docente, resultados de desempenho acadêmico e projetos educacionais. Da mesma forma, a Superintendência de Educação conta com uma plataforma de dados abertos, que oferece à comunidade educacional, e ao público em geral, acesso a um repositório de dados e estatísticas sobre seus processos de monitoramento, como reclamações, mediações e processos administrativos sancionatórios, entre outros.

O **Paraguai** também tem portais de transparência, como o “*Mapa Inversiones Paraguay en Resultados*” (Mapa de Investimentos do Paraguai com Resultados), que relata os gastos de investimento social do país, incluindo aqueles em educação. Entretanto, esta ferramenta apresenta baixos níveis de desagregação. O Peru tem o Portal de Transparência Padrão, que inclui dados orçamentários desagregados até o nível do órgão responsável pelo gasto, como as UGELs.

A importância dos Sistemas de Informação e Gestão Educacional (SIGED)

Ter um bom SIGED é condição quase indispensável para qualquer tipo de monitoramento que pretenda ser eficaz e contribuir para a melhoria contínua do sistema escolar. Essencialmente, o SIGED é um conjunto de processos de gestão educacional projetados para registrar, usar, gerar e disseminar informações estratégicas on-line de forma abrangente. Para um monitoramento eficaz,

15.000 escolas

O programa “Mais Informação, Melhor Educação”, do Chile, fornece informações detalhadas sobre a maioria das escolas do país, tanto públicas quanto privadas. Os dados incluem informações sobre infraestrutura, oportunidades educacionais, corpo docente, resultados de desempenho acadêmico e projetos educacionais.

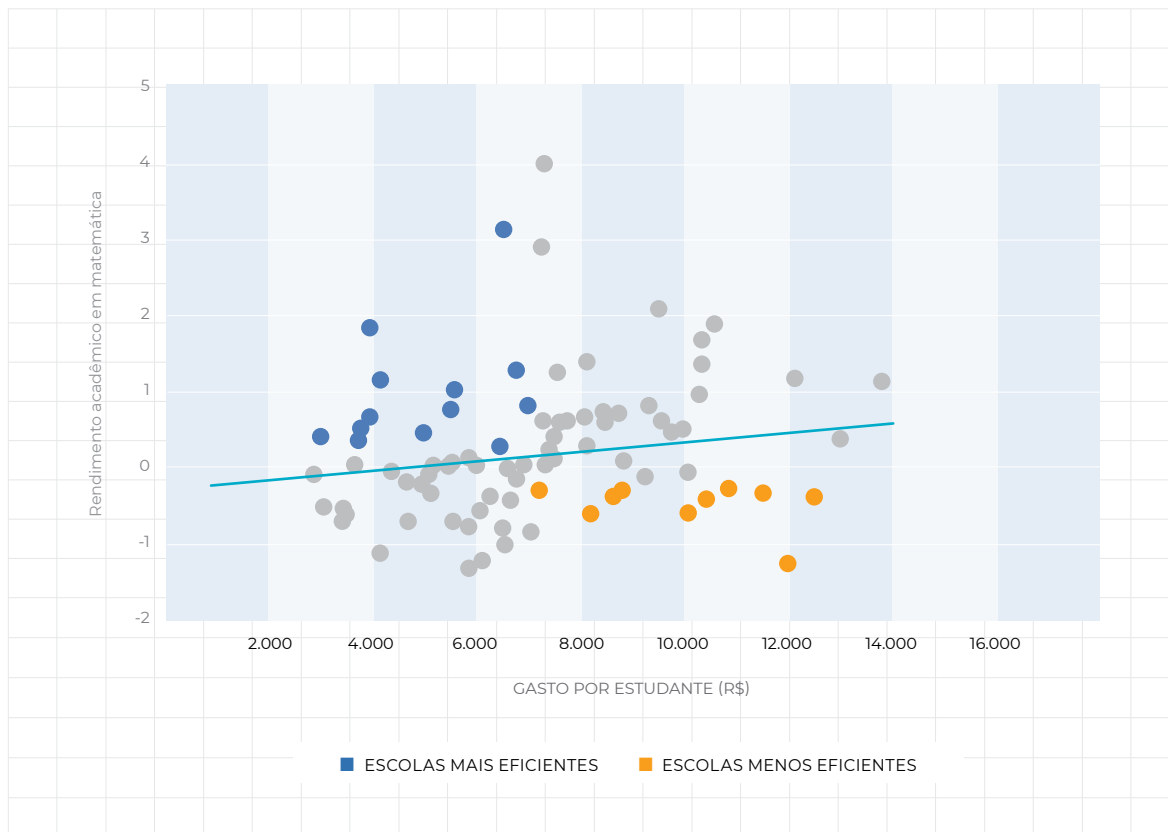
não basta ter um SIGED, é crucial ter um bom SIGED. Uma das principais características de um bom SIGED é sua digitalização, que agiliza e automatiza processos administrativos, reduzindo a carga de trabalho manual e erros.

Uma parcela significativa do monitoramento na região, no entanto, ainda é feita no papel, como é o caso do **Paraguai**. Naquele país, as escolas devem apresentar relatórios detalhados sobre o uso de verbas alocadas para operação e manutenção, que são revisados tanto pelo Ministério da Educação quanto pela Controladoria Geral da União. Mas esse processo é, em grande parte, manual e depende de documentação em papel, o que limita a eficiência do monitoramento.

Outra característica fundamental de um bom SIGED é que as informações estejam organizadas e relatadas de maneira padronizada para facilitar análises subsequentes. Isso é especialmente importante quando as transferências de recursos e sua implementação passam por diferentes níveis de governo. Outro aspecto fundamental é que seja um sistema integrado. A vinculação de dados de diferentes processos educacionais permite análises mais amplas e uma visão mais completa do sistema escolar. Por exemplo, no caso de financiamento, as despesas em nível escolar podem ser relacionadas à matrícula, para calcular o custo por aluno.

Um estudo realizado no estado de Pernambuco, **Brasil**, demonstra a utilidade desse tipo de análise [251]. O estudo comparou os gastos por escola com seus resultados em avaliações educacionais (**Figura 4.2**), destacando a identificação de escolas com altos gastos, mas baixos resultados – ou seja, menos eficientes – com outras com menores gastos, mas melhores resultados – ou seja, mais eficientes.

Figura 4.2: Análise entre gastos e resultados nas escolas em Pernambuco, Brasil



Fonte: Figura retirada de Elacqua e outros [251].

Essa análise foi possível graças ao Sistema de Custos de Pernambuco (SICPE), uma ferramenta de gestão orçamentária que centraliza os relatórios de despesas das instituições de ensino em um banco de dados único e integrado. O SICPE permitiu melhorias significativas na gestão, monitoramento e transparência dos gastos escolares. Ao ser integrado ao sistema de informação educacional, facilita a identificação de desigualdades na distribuição de recursos, otimiza o monitoramento dos gastos e permite uma avaliação mais precisa do impacto das políticas educacionais em cada instituição.

Além de seu valor para a responsabilização, esse tipo de análise abre uma oportunidade valiosa para desenvolver estudos de caso que nos ajudem a entender porque algumas escolas alcançam resultados melhores do que o esperado e porque outras, apesar de terem mais recursos, ficam aquém dos níveis de desempenho projetados.

Infelizmente, muitos países da região não têm um SIGED bem desenvolvido (**Figura 4.2**). Dos 16 sistemas educacionais analisados em um estudo do BID [141], a maioria encontra-se num nível

incipiente, o que significa que cumprem apenas parcialmente as funções esperadas. Apenas quatro sistemas educacionais – **Peru, Uruguai, Bogotá e Santa Fé, Argentina** – fizeram progressos significativos no desenvolvimento de seus SIGEDs, atingindo o nível “emergente”. Esses sistemas oferecem maior cobertura, melhor nível de planejamento e uma visão mais clara do papel da tecnologia na gestão educacional. No entanto, eles ainda enfrentam desafios para alcançar uma transformação digital completa, que lhes permita aproveitar totalmente o potencial da tecnologia e avançar para o nível “estabelecido”, o que não foi alcançado por nenhum sistema de monitoramento escolar na ALC.

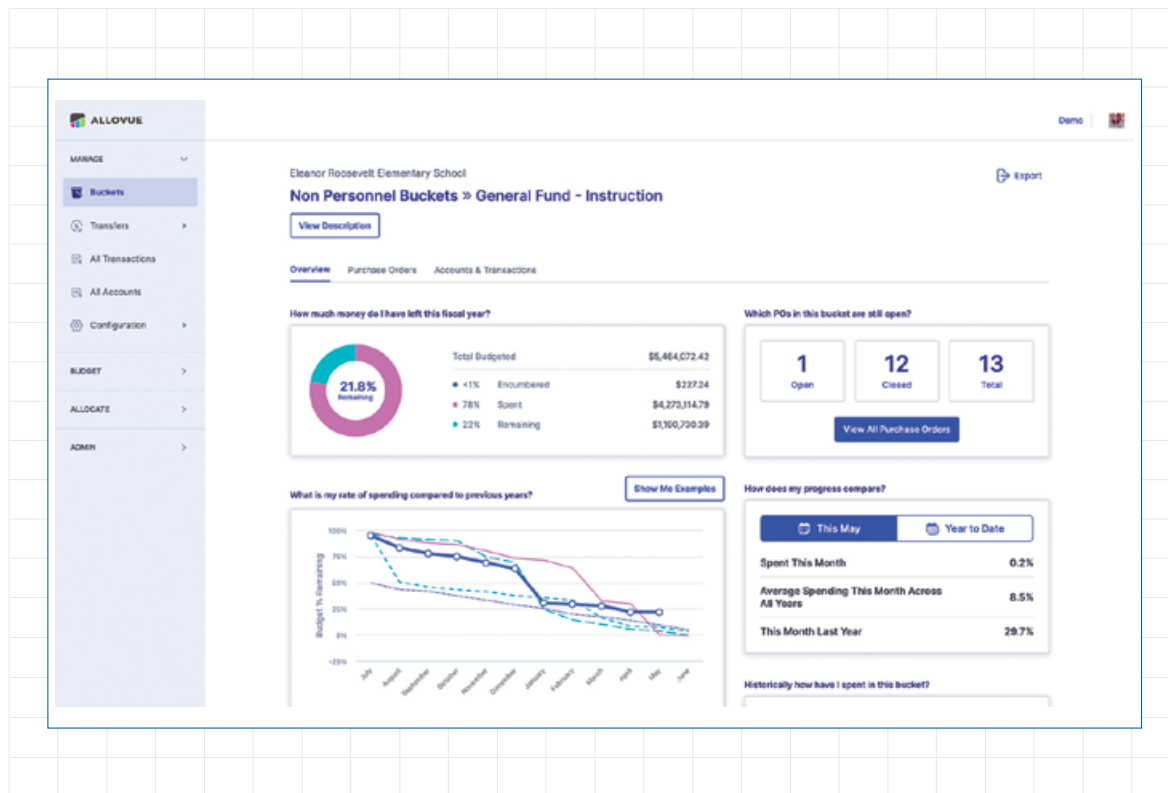
Embora os SIGEDs da região tenham fragilidades, há exemplos de sistemas que contribuíram para melhorar o monitoramento do financiamento educacional. Além do SICPE em Pernambuco, a **República Dominicana** também conta com uma plataforma digital para acompanhamento de repasses financeiros e alocação de recursos no nível escolar. Este é o Sistema de Gestão Escolar da República Dominicana (SIGERD), onde as escolas registram suas transações diárias e uso de recursos neste banco de dados. Os dados armazenados no SIGERD estão disponíveis para todas as escolas, distritos e escritórios regionais, facilitando auditorias regulares e controles mais rigorosos sobre o uso dos fundos públicos.

O Ministério da Educação e Desenvolvimento Juvenil da **Jamaica** também está passando por uma transformação digital na gestão do financiamento escolar. Tradicionalmente, as escolas nesse país administravam suas finanças de forma independente, usando contas bancárias privadas e registros manuais. Nos últimos anos, o governo central tem feito esforços para digitalizar a gestão financeira no nível escolar, implementando novas práticas e plataformas que buscam melhorar a eficiência e a transparência nos gastos educacionais. Um componente fundamental desta iniciativa foi um programa piloto lançado em 2021 em 51 escolas no país, com o apoio do BID, para implementar uma plataforma de visualização e gestão de dados financeiros do sistema educacional, denominada *Manage* (**Figura 4.3**), que é um exemplo de painel escolar com as seguintes informações: orçamento restante, despesas executadas, status do pedido de compra e comparações históricas de despesas) [261]. O objetivo desta plataforma era organizar dados de financiamento de forma acessível e fácil de usar, permitindo que os diretores de escolas analisassem as informações de suas próprias instituições.

Essas iniciativas são essenciais, pois determinar custos no nível escolar não é uma tarefa simples, especialmente em sistemas que gerenciam múltiplas transferências e bolsas, cada uma com seu próprio sistema independente. Isso pode levar a relatórios sendo feitos por transferência ou programa, o que torna o processo mais fácil, mas perde a riqueza de visualizar o valor total que chega a cada escola.

Essa frustração se reflete nas palavras de um representante da cidade de São Paulo, durante uma entrevista com os autores deste livro: “Eu diria, por exemplo, que algo que considero uma grande deficiência – e é um tema recorrente – é que não temos uma organização baseada em centros de custos. Então, uma pergunta básica que eu faço, e que é sempre difícil de responder, é: Quanto custa um aluno na rede municipal de ensino? Há estudos que me mostram números e assim por diante, mas poder apertar um botão no sistema e dizer: ‘Ah, esses são os custos em que incorremos nos

Figura 4.3: Plataforma *Manage*, projeto-piloto na Jamaica



Fonte: Allovue [261].

Nota: Esta imagem mostra um painel financeiro da Escola Primária Eleanor Roosevelt. Apresenta informações sobre o orçamento dos “Fundos Gerais de Apoio à Instrução”. O painel inclui: (a) um gráfico circular mostrando os 21,8% restantes do orçamento; (b) dados financeiros: orçamento total de \$ 5.464.072,42, com \$ 1.190.730,39 restantes; (c) Status do pedido de compra: 1 aberto, 12 fechados, 13 no total; (d) um gráfico de linhas comparando a taxa de gastos com anos anteriores; (e) Estatísticas de gastos do mês atual: 0,2% neste mês, 8,5% da média histórica deste mês, 29,7% em comparação ao ano passado. O painel permite que você visualize detalhes adicionais sobre pedidos de compra e acompanhe despesas.

últimos meses’, isso não existe. Não há nada devidamente organizado, não há. É trabalho manual. Temos os dados para fazer isso, mas eles não estão sistematizados nem organizados”.

Os SIGEDs não são essenciais apenas para monitorar o fluxo de recursos financeiros, mas também para supervisionar a alocação de insumos educacionais – o que, em última análise, também se traduz em custos. Um bom exemplo é a alocação de professores: como os salários representam a maior parte do orçamento da educação, a má alocação de pessoal pode levar a ineficiências significativas de gastos. Um exercício que conduzimos usando dados de Recife, Brasil, onde foram identificadas escolas com escassez e excesso de horas letivas. O mapa permite visualizar geograficamente essas lacunas no nível da escola, destacando como algumas áreas enfrentam simultaneamente problemas de superalocação e falta de pessoal.


Esse tipo de monitoramento é fundamental para detectar ineficiências na alocação de recursos e fazer ajustes que não apenas otimizem o uso do orçamento, mas também contribuam para reduzir as desigualdades nos sistemas educacionais.

* * *

Um monitoramento oportuno do financiamento escolar, em todas as suas etapas, não apenas aumenta a transparência e previne o uso indevido de fundos, mas também ajuda a ajustar as políticas educacionais para maximizar o impacto dos gastos fiscais. Por isso, é fundamental dispor de mecanismos que fortaleçam os diferentes tipos de monitoramento e garantam o bom funcionamento dos SIGED, através da criação de regras e ferramentas claras que simplifiquem este processo. É crucial evitar que o monitoramento e o SIGED se tornem um fardo excessivamente burocrático. Caso contrário, há o risco de que esses esforços sejam percebidos como um fim em si mesmos, em vez de um meio para alcançar resultados significativos.

RECOMENDAÇÕES

RUMO A UM GASTO MAIS INTELIGENTE NA EDUCAÇÃO ESCOLAR



A	3,45	3,05
B	1,87	2,04
C	6,40	4,72
D	8,22	5,00

21%
0,377

Nas últimas décadas, a maioria dos países da América Latina e do Caribe aumentou significativamente os gastos fiscais em educação. No entanto, eles ainda não investiram o suficiente para garantir uma educação de qualidade e acessível a todos os setores da sociedade. Todos os anos, milhões de jovens da região da ALC se formam ou abandonam o ensino médio para se juntar à “dança das sobras” e acabam “chutando pedras”, como diz uma canção popular da banda de rock Los Prisoneros. Muitos sentem que nunca tiveram a oportunidade de desenvolver as habilidades necessárias para competir no mercado de trabalho e, assim, alcançar a estabilidade econômica que lhes permite se sustentar e contribuir significativamente para a economia e a sociedade.

Hoje, a região tem uma oportunidade única de mudar de rumo. Nos últimos anos, uma onda de estudos rigorosos demonstrou de forma convincente que investir mais na educação de crianças e jovens de famílias de baixa renda é uma estratégia altamente econômica, com benefícios a longo prazo. Ou seja, é um gasto inteligente a longo prazo. Isso está alinhado com uma das teses centrais deste livro: garantir que cada real investido na educação escolar tenha o maior impacto possível na aprendizagem e no desenvolvimento dos alunos.

Para alcançar a meta de gastos inteligentes, é necessário projetar um sistema de financiamento escolar que equilibre quatro princípios fundamentais: adequação, equidade, eficiência e transparência. E estes, por sua vez, devem estar vinculados às quatro dimensões do sistema de financiamento escolar: mobilização, distribuição, execução e monitoramento dos recursos.

Com base nesse modelo, nossa análise dos sistemas de financiamento escolar, em 22 países da região, nos permite tirar lições cruciais que podem contribuir para o desenho de políticas educacionais na região. A **Tabela** apresenta as 10 recomendações mais importantes que emergem do nosso trabalho. Para garantir que essas recomendações não permaneçam como ideias abstratas, nós as acompanhamos com exemplos concretos que ilustram como essas políticas já foram implementadas com sucesso em vários contextos.

Tabela: Dez recomendações principais para um Gasto Inteligente

	Recomendações	Exemplos concretos
1	Realizar estudos rigorosos de custos.	Estudos de custo em Wyoming, EUA; CAQ e CAQi no Brasil; Plantill óptima Equador
2	Mobilizar mais recursos para a educação usando (i) metas de gastos, (ii) impostos específicos, (iii) incentivos para maior esforço fiscal por parte dos governos locais e (iv) “financiamento internacional inovador”.	Metas de gastos na República Dominicana; Seguro Educacional no Panamá; Títulos de impacto social na Colômbia
3	Implementar fórmulas de financiamento progressivas que sejam transparentes, claras, simples, flexíveis e consistentes com outros mecanismos de transferência.	Lei SEP no Chile e FUNDEB no Brasil
4	Desenvolver sistemas transparentes, eficientes e equitativos para a seleção, contratação e distribuição de professores.	Plataformas digitais implementadas no Peru e Equador
5	Elaborar Transferências que aproveitem as economias de escala das compras centralizadas, com maior compreensão das necessidades de aquisição local das escolas.	Modelo híbrido de São Paulo, Brasil, para a compra de insumos educacionais
6	Fortalecer as capacidades de gestão financeira nas escolas e governos locais por meio de cursos de treinamento e fornecimento de ferramentas de gestão aprimoradas.	PROGEPE em Pernambuco, Brasil; Planos Educacionais (Equador e Peru); Assessoria para escolas de alto desempenho (Chile)
7	Implementar sistemas de compras públicas com informações em tempo real, que sejam transparentes, promovam a diversidade de fornecedores, limitem os preços excessivos e reduzam a burocracia.	Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) da Costa Rica; Sistema de Informação de Recursos (SIDRE) de Bogotá, Colômbia.
8	Implementar sistemas integrados para monitorar (i) processos administrativos; (ii) gestão de insumos educacionais; e (iii) resultados educacionais.	Trabalho complementar entre a Controladoria, a Superintendência de Educação e a Agência de Qualidade da Educação do Chile
9	Criar sistemas de informação transparentes que mostrem, em tempo real, a execução dos gastos nos níveis governamental e escolar, os insumos em cada escola e os resultados educacionais.	Portal da Transparência no Brasil; programa “Más Información, Mejor Educación” do Chile.
10	Fortalecer os Sistemas de Informação e Gestão Educacional (SIGED) com informações orçamentárias simplificadas que facilitem auditorias, decisões de compras e monitoramento de resultados.	Sistema de Gestão Escolar da República Dominicana (SIGERD); Plataforma Manage da Jamaica.

A seguir, discutiremos essas recomendações com mais detalhes. Esperamos que sejam uma contribuição valiosa para todos aqueles que desempenham um papel no sistema escolar, desde ministros da educação e das finanças até autoridades intermediárias, diretores de escolas, associações de pais, ONGs dedicadas à educação e até mesmo a imprensa.

Recomendações para mobilizar mais recursos

Para saber a quantidade necessária de recursos para a educação escolar, é essencial fazer um orçamento adequado. Para isso, é importante desenvolver estudos de custos robustos que permitam quantificar com precisão as necessidades financeiras do sistema escolar. Esses estudos não devem considerar apenas os custos operacionais básicos, mas também os recursos adicionais necessários para atender populações vulneráveis, fechar lacunas de aprendizagem e garantir a qualidade educacional em diferentes contextos sociais. O Índice Custo-Qualidade do Estudante (CAQ), no **Brasil**, é uma iniciativa nessa direção. O CAQ busca definir um mecanismo de financiamento escolar com base na determinação das reais necessidades das escolas e no cálculo dos custos associados, permitindo estimar o investimento necessário por aluno na educação básica.

Para realizar esse custeio de forma eficaz, é essencial utilizar critérios técnicos e ter informações confiáveis sobre os custos reais. Além disso, a capacidade técnica dos Ministérios da Educação para planejar esses orçamentos deve ser melhorada. Isso envolve fortalecer unidades de planejamento e avaliação, desenvolver habilidades em análise de dados e promover uma cultura de tomada de decisão baseada em evidências.

Uma alternativa menos exigente em termos de dados e capacidades técnicas é focar especificamente na estimativa das necessidades de professores por escola, visto que os professores são o recurso mais crucial para a aprendizagem. A metodologia de cálculo da força de trabalho ideal (*plantilla óptima*) implementada no **Ecuador** é um bom exemplo. Ao combinar objetivos claros sobre a qualidade dos serviços educacionais com dados precisos sobre o número de alunos, nível educacional, especialidade exigida e características específicas de cada escola, o Ministério da Educação pode determinar tecnicamente a alocação ideal de professores. Esse tipo de avaliação ajuda a evitar a criação desnecessária de cargos de ensino e a reduzir o excesso ou a escassez de professores nas escolas, liberando recursos que poderiam ser usados para atender outras necessidades educacionais.

Contar com dados ou estimativas rigorosas, especialmente para preparar orçamentos educacionais, também é uma ferramenta poderosa para negociar com os ministérios das finanças. Ao apresentar argumentos baseados em evidências, os formuladores de políticas educacionais aumentam suas chances de sucesso nas negociações orçamentárias, onde competem constantemente com outros setores, como saúde e segurança, pelos recursos fiscais disponíveis.

No Capítulo 1, também discutimos como mobilizar os recursos necessários para a educação escolar de uma maneira mais sustentável e equitativa. Um aspecto fundamental é projetar mecanismos de financiamento mais estáveis e resilientes, que protejam o investimento educacional de flutuações econômicas e mudanças políticas. Isso pode incluir a criação de fundos de estabilização, a definição

de níveis mínimos de investimento, como um percentual do PIB, e a diversificação de fontes de financiamento. Impostos ou royalties específicos para educação também podem ser implementados, seguindo exemplos bem-sucedidos como o Seguro Educacional do Panamá ou o Salário Educação do **Brasil**, que proporcionam fluxos mais estáveis e previsíveis para o setor educacional.

Além disso, é importante fortalecer a participação dos governos locais no financiamento da educação, promovendo sua autonomia fiscal e estabelecendo mecanismos de compensação para evitar o aumento das desigualdades territoriais. Modelos como o FUNDEB no **Brasil** – que define uma contribuição local para o financiamento da educação com base na capacidade fiscal – oferecem exemplos valiosos de como equilibrar a autonomia local com a equidade inter-regional.

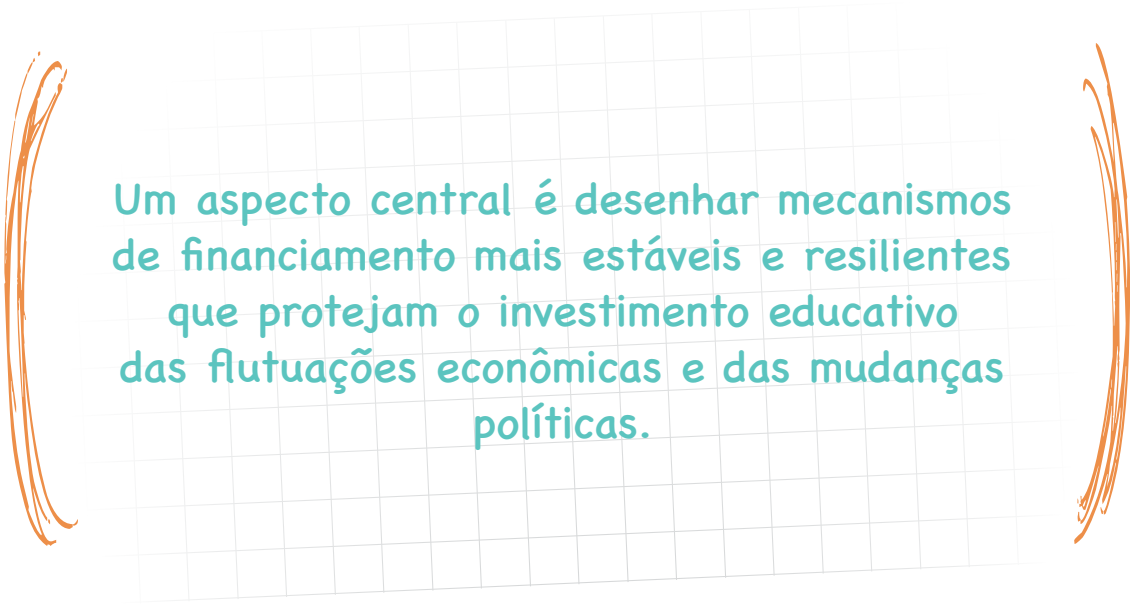
Por fim, para mobilizar mais recursos, os governos podem recorrer a mecanismos de financiamento inovadores, como trocas de dívida por educação, parcerias público-privadas ou títulos de impacto social. Há vários exemplos que mostram o potencial desses instrumentos. Trocas de dívida em **El Salvador** e **Peru** liberaram mais de US\$ 60 milhões para projetos educacionais. Nos Títulos de Impacto Social da Educação da Colômbia, investidores privados fornecem capital inicial para programas educacionais, e o governo só paga a dívida com um bônus se objetivos específicos e pré-acordados forem alcançados. Os títulos educacionais verdes no **Chile**, por sua vez, financiam projetos educacionais com um componente de sustentabilidade ambiental. Embora esses mecanismos não solucionem todas as lacunas de financiamento, eles são uma forma estratégica de gerar mais recursos para a educação.

Recomendações para uma melhor distribuição de recursos

Para alcançar uma distribuição mais eficiente de recursos e insumos, é crucial implementar fórmulas de financiamento. Estas devem ser baseadas em critérios técnicos e transparentes, que incentivem o alcance de resultados educacionais e reduzam transferências baseadas em favores políticos ou critérios históricos. Experiências como os compromissos de desempenho no **Peru** ou o **Sistema General de Participaciones (SGP)** na **Colômbia**, que vinculam a entrega de recursos aos resultados educacionais, demonstram como essas fórmulas podem promover uma distribuição mais equitativa de recursos.

Da mesma forma, é essencial alocar recursos adicionais para alunos e escolas em situações vulneráveis, reconhecendo que educar populações desfavorecidas acarreta maiores custos e desafios. Nossa análise comparativa de sistemas de financiamento mostra que, quando adequadamente projetados e implementados, recursos diferenciados podem contribuir significativamente para reduzir lacunas educacionais. A Lei SEP no **Chile** é um exemplo valioso nesse sentido, aumentando em até 70% os recursos fornecidos às escolas mais vulneráveis.

Também é importante encontrar um equilíbrio entre alocação centralizada e descentralizada de recursos. Aproveitando as economias de escala e as vantagens da gestão centralizada para redistribuir fundos, ao mesmo tempo em que permite flexibilidade no nível local para responder a necessidades específicas. Modelos híbridos de compra de materiais escolares em São Paulo, **Brasil**, **El Salvador**, **Guatemala**, **México** e **Guiana** ilustram a busca por esse equilíbrio.



Um aspecto central é desenhar mecanismos de financiamento mais estáveis e resilientes que protejam o investimento educativo das flutuações econômicas e das mudanças políticas.

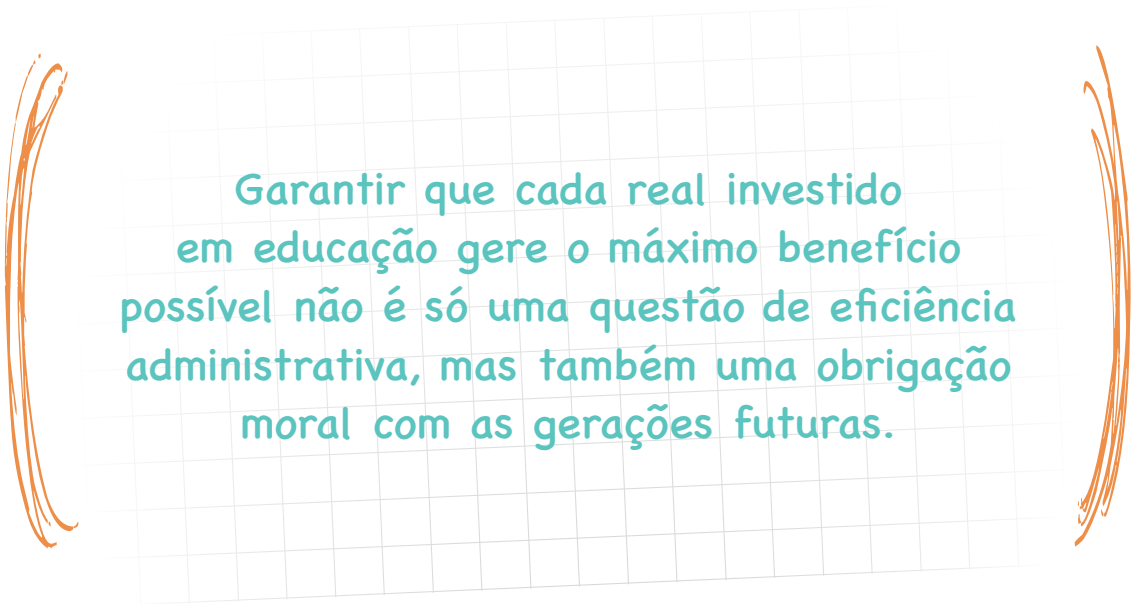
No entanto, os critérios de distribuição devem ser revisados periodicamente para garantir que continuem a responder às prioridades educacionais e às realidades socioeconômicas em constante mudança. A experiência do FUNDEB no **Brasil** – que atualiza regularmente a contribuição de cada estado e município para o financiamento do sistema escolar – mostra como a adaptação das fórmulas de distribuição ajuda a compensar as disparidades regionais.

Como os professores são os recursos fundamentais na educação escolar, e representam uma parcela significativa do orçamento, recomenda-se desenvolver mecanismos transparentes, eficientes e equitativos para designar professores com base nas necessidades educacionais. As experiências do **Peru** e do **Ecuador**, com plataformas digitais para alocação de professores, oferecem lições valiosas sobre como reduzir a discricionariedade e melhorar a eficiência nesse processo.

Recomendações para uma melhor execução do orçamento

Uma boa execução orçamentária é a única maneira de transformar recursos financeiros em melhorias educacionais. Para isso, é fundamental simplificar os processos administrativos, a fim de reduzir o excesso de burocracia, que muitas vezes dificulta a implementação oportuna e eficiente dos recursos. A experiência do **Panamá** mostra que relaxar os controles prévios para aquisições menores pode fazer uma diferença significativa. Da mesma forma, o SIDRE em Bogotá, **Colômbia** – uma plataforma digital que consolida as necessidades educacionais de todas as escolas públicas da cidade – ilustra como a simplificação dos processos de compras públicas pode melhorar a execução orçamentária.

Além disso, é essencial fortalecer as capacidades de gestão financeira e administrativa em todos os níveis do sistema educacional. Programas como o PROGEPE em **Pernambuco**, Brasil, demonstram o



Garantir que cada real investido em educação gere o máximo benefício possível não é só uma questão de eficiência administrativa, mas também uma obrigação moral com as gerações futuras.

impacto positivo que o treinamento especializado tem na melhoria da gestão escolar e na eficiência dos gastos. Da mesma forma, a adoção de ferramentas como os Projetos de Educação Institucional no Peru, ou os Planos de Melhoria implementados em vários países da região, facilitam o planejamento de gastos em nível local.

No terceiro capítulo, destacamos também a importância da implementação de Sistemas Digitais de Gestão de Compras Públicas, que aumentam a transparência, reduzem custos e ampliam a participação dos fornecedores. Plataformas como a SICOP na **Costa Rica** e a PanamaCompra no **Panamá** oferecem exemplos valiosos, mas também destacam a necessidade de adaptá-las às realidades locais. E sistemas de informação em tempo real, como o Sistema Integrado de Gestão Financeira no **Peru** e o Sistema Integrado de Gestão Financeira em **Honduras**, demonstram como a digitalização pode melhorar a eficiência, a transparência e o controle dos gastos públicos, permitindo que os gastos sejam rastreados desde a alocação inicial até o pagamento final.

Para uma boa execução orçamentária, também é importante equilibrar controle com flexibilidade. Isso envolve estabelecer estruturas regulatórias claras, mas deixando espaço para adaptações de acordo com contextos específicos. O caso do recrutamento de professores do ensino médio em **Barbados** mostra como a combinação de maior autonomia local com execução orçamentária centralizada pode melhorar a relevância dos gastos com educação, permitindo que os professores adaptem suas habilidades às necessidades locais.

Outra estratégia relevante é tornar os ciclos orçamentários mais flexíveis para que se adaptem melhor aos anos letivos e reduzam a subexecução. O orçamento quinquenal da educação do **Uruguai** é um bom exemplo de como distribuir os gastos de forma mais uniforme, evitando decisões precipitadas no final do ano e facilitando a implementação de projetos complexos que exigem mais tempo do que um ano fiscal para serem desenvolvidos.

A participação da comunidade também pode melhorar a eficácia dos gastos, como demonstrado pelas experiências no **México**, com os Comitês Escolares de Gestão Participativa, e na **Guatemala**, com as Organizações de Pais e Mestres. Da mesma forma, é essencial desenvolver sistemas de assistência técnica para apoiar escolas e autoridades locais com menor capacidade de gestão. O modelo de Assistência Técnica Educacional (ATE) no **Chile** oferece lições úteis sobre como fornecer esse suporte especializado, mantendo a autonomia local.

Para avançar em direção a um processo ideal de execução orçamentária, este capítulo destaca a importância de implementar processos transparentes e meritocráticos para a seleção de gestores e conselhos de pais. O Sistema de Alta Gestão Pública no **Chile**, ou os concursos para dirigentes escolares na Colômbia, são exemplos de como a profissionalização da liderança educacional pode melhorar a eficiência da execução orçamentária.

Recomendações para um bom monitoramento do gasto

No Capítulo 4, discutimos a importância de implementar um monitoramento eficaz para garantir que os recursos educacionais sejam usados de forma eficiente e se traduzam em melhorias concretas na aprendizagem escolar. Para isso, é essencial fortalecer o monitoramento administrativo, estabelecendo mecanismos de controle claros e transparentes que previnam a corrupção, minimizem gastos não autorizados e reduzam ineficiências. A Superintendência de Educação do **Chile**, por exemplo, realiza auditorias aleatórias, que monitoram efetivamente o uso adequado dos recursos.

No entanto, é preciso evitar que o monitoramento administrativo se torne um processo excessivamente burocrático, o que pode acabar gerando receio de erros e levando à paralisia administrativa, comprometendo a eficiência da execução orçamentária. Muitos administradores públicos expressam um profundo medo de órgãos de supervisão, como a Controladoria, o que leva a uma execução cautelosa e ineficiente. Portanto, recomenda-se que esse tipo de monitoramento atue como um facilitador, não um obstáculo, gerando informações oportunas para fornecer feedback e aprimorar os processos administrativos.

Também é necessário avaliar se os recursos estão sendo implementados de forma eficaz em sala de aula. Os programas de nutrição infantil no **Brasil** são bons exemplos desse monitoramento de implementação. Sistemas de monitoramento digital em São Paulo e no Paraná permitem que diretores registrem o estado e o consumo da merenda escolar, otimizando a logística e ajustando os cardápios com base no consumo real. Além disso, visitas regulares de nutricionistas garantem a qualidade do serviço. Esse tipo de monitoramento facilita a identificação das estratégias mais eficazes e permite que as políticas sejam ajustadas de acordo com as necessidades específicas, evitando assim o desperdício de recursos.

Um terceiro tipo de supervisão é o monitoramento dos resultados educacionais. Embora a região tenha feito progressos significativos na expansão das avaliações de aprendizagem, é crucial que essas medições sejam acompanhadas por análises mais aprofundadas para determinar se os

investimentos estão realmente gerando o impacto pretendido. Os **Estados Unidos** oferecem um exemplo de como vincular avaliações ao financiamento escolar. Muitos subsídios federais são alocados com base em evidências da eficácia de programas educacionais. Programas que não foram avaliados ou que têm pouca evidência de apoio recebem menos financiamento, enquanto aqueles com uma base de evidências forte apoiando sua eficácia recebem mais recursos. Essa abordagem permite identificar os investimentos que proporcionam os maiores benefícios em relação aos seus custos, garantindo assim uma alocação mais eficiente de recursos.

Para fortalecer a responsabilização e promover a confiança nas instituições, a transparência e o acesso público aos dados sobre o uso de recursos educacionais devem ser promovidos. O programa “*Más Información, Mejor Educación*”, no **Chile**, e uma lei do **Brasil**, que exige a publicação de informações detalhadas sobre vários aspectos educacionais, são exemplos claros de como a disseminação de dados pode fortalecer a transparência. Além disso, tornar esses dados facilmente acessíveis permite que os pesquisadores conduzam estudos rigorosos sobre a eficácia e a eficiência dos gastos com educação.

Por fim, para garantir um monitoramento adequado, é essencial fortalecer os Sistemas de Informação e Gestão Educacional (SIGED), garantindo que estejam integrados, atualizados e digitalizados. Isso permite o monitoramento em tempo real da execução de despesas, identificação de ineficiências e suporte à tomada de decisões. Exemplos como o SIGERD, na **República Dominicana**, e a plataforma *Manage*, na **Jamaica**, demonstram como SIGEDs robustos podem facilitar auditorias, otimizar a tomada de decisões e aumentar a eficiência dos gastos públicos.

Reflexões Finais

Os sistemas de financiamento são a base do sistema educacional. Qualquer programa ou política educacional exige investimento, e as demandas são inúmeras: garantir infraestrutura adequada, materiais, equipamentos digitais, transporte, alimentação, professores qualificados e uma ampla variedade de programas voltados para melhorar a experiência escolar. Tudo isso deve ser gerenciado dentro de um contexto de recursos limitados, especialmente dadas as atuais restrições fiscais enfrentadas pela região. Portanto, elaborar políticas de financiamento adequadas é essencial para responder, da melhor forma possível, ao maior número de demandas, maximizando a eficiência no uso dos recursos disponíveis.

O caminho para atingir a meta de gastos mais eficientes e eficazes em educação exige uma abordagem abrangente, que considere simultaneamente todos os aspectos do financiamento escolar discutidos ao longo do livro. Embora os sistemas educacionais da América Latina e do Caribe tenham feito progressos significativos nas últimas décadas, ainda há muito a ser feito: mais recursos precisam ser mobilizados para a educação, e de forma mais sustentável ao longo do tempo; garantir que a distribuição de fundos chegue aos mais necessitados, sem interferência de interesses que não sejam a educação; executar os recursos com eficiência e pontualidade, evitando excessos burocráticos; e monitorar de forma sistemática e transparente o uso dos recursos, sem gerar paralisia administrativa por medo dos órgãos de fiscalização.

Este livro oferece sugestões concretas para enfrentar esses desafios, com base em experiências dentro em toda a região, bem como em dezenas de conversas práticas que tivemos com as pessoas responsáveis pelas decisões em toda a região.

Investir em educação representa um compromisso com o futuro das nossas sociedades, com a construção de economias mais competitivas e com o desenvolvimento de cidadãos capazes de enfrentar os desafios do século XXI. Garantir que cada valor investido em educação gere o máximo benefício possível não é apenas uma questão de eficiência administrativa, mas uma obrigação moral com as gerações futuras. Os países da região agora têm a oportunidade de capitalizar as lições aprendidas nas últimas décadas para construir sistemas de financiamento de educação mais eficientes, equitativos e transparentes. O sucesso nessa empreitada determinará, em grande parte, a capacidade de desenvolver cidadãos preparados para prosperar em um mundo cada vez mais complexo e mutável, contribuindo assim para a construção de sociedades mais justas, produtivas e democráticas.

Referências bibliográficas

1. Oreopoulos, P. & K.G. Salvanes, Priceless: The nonpecuniary benefits of schooling. *Journal of Economic perspectives*, 2011. 25(1): p. 159-184. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/jep.25.1.159>.
2. Jackson, C.K., S.C. Porter, J.Q. Easton, A. Blanchard, & S. Kiguel, School effects on socioemotional development, school-based arrests, and educational attainment. *American Economic Review: Insights*, 2020. 2(4): p. 491-508. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/aeri.20200029>.
3. Lin, A., Citizenship education in American schools and its role in developing civic engagement: A review of the research. *Educational Review*, 2015. 67(1): p. 35-63. DOI: <https://doi.org/10.1080/00131911.2013.813440>.
4. Baron, E.J., J. Hyman, & B. Vasquez, Public school funding, school quality, and adult crime. *Review of Economics and Statistics*, 2024: p. 1-46. DOI: https://doi.org/10.1162/rest_a_01452.
5. Card, D. & A.B. Krueger, Does school quality matter? Returns to education and the characteristics of public schools in the United States. *Journal of political Economy*, 1992. 100(1): p. 1-40. DOI: <https://doi.org/10.1086/261805>.
6. Banco Interamericano de Desarrollo, Educación: Empoderando a los niños y jóvenes de América Latina y el Caribe para el siglo XXI. 2024. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/topicos/educacion#projects-at-a-glance>.
7. MINERD, Situación del personal docente en el presupuesto 2023. 2023: Gobierno de La Republica Dominicana.
8. Beirute, T., L. Biehl, G. Elacqua, J. Margitic, & A. Thailinger El modelo de financiamiento de centros educativos en Costa Rica: Las Juntas de Educación y Administrativas, Nota técnica TN-03044. 2024, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0013280>.
9. Ross, K.N. & R. Levacic, Needs-Based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools. 1999, Paris: UNESCO.
10. Levačić, R., Funding Schools by Formula, en *Governance and Performance of Education Systems*, N.C. Soguel & P. Jaccard, Editors. 2008, Springer Netherlands: Dordrecht. p. 205-245 DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6446-3_10.
11. OECD, The Funding of School Education. 2017, Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264276147-en>.
12. OECD, Value for Money in School Education. 2022, Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/f6de8710-en>.
13. Jackson, C.K., When Does School Autonomy Improve Student Outcomes? Annenberg Institute at Brown university, EdWorkingPaper, 2023(23-808). DOI: <https://doi.org/10.26300/cdj7-rg41>.
14. Baker, B.D. & P.C. Green, Conceptions of equity and adequacy in school finance, en *Handbook of Research in Education Finance and Policy*, Second Edition. 2015, Taylor and Francis. p. 231-243.

15. Downes, T.A. & L. Stiefel, Measuring equity and adequacy in school finance, en Handbook of Research in Education Finance and Policy, Second Edition, H.F. Ladd & M. Goertz, Editors. 2015, Taylor and Francis. p. 244-259.
16. Acerenza, S. & N. Gandelman, Household education spending in Latin America and the Caribbean: Evidence from income and expenditure surveys. Education Finance and Policy, 2019. 14(1): p. 61-87. DOI: https://doi.org/10.1162/edfp_a_00241.
17. Rice, J.K., D. Monk, & J. Zhang, School finance: An overview, en The economics of education, S. Bradley & C. Green, Editors. 2020. p. 333-344 DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-815391-8.00024-0>.
18. Springer, M.G., K. Liu, & J.W. Guthrie, The impact of school finance litigation on resource distribution: a comparison of court-mandated equity and adequacy reforms. Education Economics, 2009. 17(4): p. 421-444. DOI: <https://doi.org/10.1080/09645290802069269>.
19. Corcoran, S. & W.N. Evans, Equity, adequacy, and the evolving state role in education finance, en Handbook of Research in Education Finance and Policy, H.F. Ladd & M. Goertz, Editors. 2015, Routledge. p. 353-375.
20. World Bank. World Development Indicators. Datos Extraídos el 12 de Diciembre de 2024 <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/>.
21. Caraballo, E., J. García, K. Javier, D. Lara, R. Compres, M. Cartagena, & S. Sena Calidad del gasto educativo en la República Dominicana: Un análisis exploratorio desde la vigencia del 4%. 2017, EDUCA, Acción Empresarial por la Educación: Santo Domingo.
22. Elacqua, G., D. Hincapié, E. Vegas, M. Alfonso, V. Montalva, & D. Paredes, Profesión: Profesor en América Latina: ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo? 2018, Washington, DC: Inter-American Development Bank. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001172>.
23. Woessmann, L., The importance of school systems: Evidence from international differences in student achievement. Journal of Economic Perspectives, 2016. 30(3): p. 3-32. DOI: <https://doi.org/10.1257/jep.30.3.3>.
24. Altavilla, C., Derecho intrafederal y los nuevos estándares en las relaciones fiscales intergubernamentales en el federalismo argentino. Un análisis a 25 años de la reforma constitucional nacional (1994-2019). Cuestiones constitucionales, 2020(43): p. 27-55. DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2020.43.15178>
25. Porto, A., Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. 2004, Buenos Aires: Edulp.
26. Elacqua, G. & F. Alves, Rising expectations in Brazil and Chile. Education Next, 2014. 14(1): p. 54-62.
27. OECD PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education. 2023, PISA, OECD Publishing: Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>.
28. INEC. Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO 2023. 2024; Disponible en: <https://inec.cr/noticias/inec-presenta-infografia-especial-sobre-la-educacion-costa-rica>.
29. Governo do Brasil, Lei N° 14.113: Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). 2020, Diário Oficial da União: Brasília. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm.
30. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Novo FUNDEB. 2021.
31. INEP Brasil, Programa Internacional de Avaliação de Estudantes PISA 2022 | RESULTADOS. 2023: Brasília. Disponible en: https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2022/apresentacao_pisa_2022_brazil.pdf.

32. Hill, C.J., H.S. Bloom, A.R. Black, & M.W. Lipsey, Empirical Benchmarks for Interpreting Effect Sizes in Research. *Child Development Perspectives*, 2008. 2(3): p. 172-177. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1750-8606.2008.00061.x>.
33. Global Education Forum. High-Level Meeting Outcomes Document. 2023.
34. UNESCO Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the implementation of Sustainable Development Goal 4: Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning. 2016.
35. UNESCO. Institute for Statistics (UIS) database. Datos extraídos el 16 Octubre 2024 <http://data.uis.unesco.org>.
36. Global Education Monitoring Report Team, Can countries afford their national SDG 4 benchmarks? 2023: Paris, France. DOI: <https://doi.org/10.54676/YHFN2611>.
37. Sachs, J., The Crucial Role of Education Finance in Economic Development: A Proposal for Practical Action. 2024, Global Education Forum.
38. European Commission Investing in education. 2024: Brussels.
39. OECD, Education at a Glance 2023 Sources, Methodologies and Technical Notes. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1787/d7f76adc-en>.
40. Koski, W.S. & J. Hahnel, The Past, Present, and Possible Futures of Educational Finance Reform Litigation, en *Handbook of Research in Education Finance and Policy*, H. Ladd & M. Goertz, Editors. 2015, Routledge. p. 41-59.
41. Aportela, A., L.O. Picus, A. Odden, & M. Fermanich A comprehensive review of state adequacy studies since 2003. 2014, Augenblick, Palaich & Associates: Denver, CO.
42. CFE Research Use of supply teachers in schools. 2024, Government Social Research, UK Government: London.
43. Seeliger, S. & M. Håkansson Lindqvist, Dealing with teacher shortage in Germany—A closer view of four federal states. *Education Sciences*, 2023. 13(3): p. 227. DOI: <https://doi.org/10.3390/educsci13030227>.
44. Klemm, K. & D. Zorn Lehrkräfte dringend gesucht: Bedarf und Angebot für die Primarstufe. 2018, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh. DOI: <https://doi.org/10.11586/2017048>.
45. Theobald, N., Wyoming. *Journal of Education Finance*, 2020. 45(3): p. 298-400.
46. Campanha Nacional pelo Direito à Educação O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? 2018, Campanha Nacional pelo Direito à Educação: São Paulo.
47. Redação Jeduca. Entenda o debate sobre o CAQ e o CAQi no novo Fundeb. 2020; Disponible en: <https://jeduca.org.br/noticia/entenda-o-debate-sobre-o-caq-e-o-caqi-no-novo-fundeb>.
48. Todos Pela Educação Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade (CAQ). 2020.
49. Todos pela Educação Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb. 2020: Brasil.
50. Bertoni, E., G. Elacqua, L. Marotta, M. Martínez, C. Méndez, V. Montalva, A.S. Olsen, H. Santos, & S. Soares, El problema de la escasez de docentes en Latinoamérica y las políticas para enfrentarlo, Nota técnica NT-01883. 2020, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0002224>.
51. Elacqua, G., L. Marotta, & M. Pérez Estimaciones de necesidades docentes en América Latina y el Caribe, Nota técnica NT-01883. 2024, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC.
52. OECD, Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1787/8b6b289c-es>.

53. Bend, M., et al. Education Finance Watch 2023. 2023, World Bank Group: Washington, DC.
54. Heckman, J.J., Schools, skills, and synapses. *Economic inquiry*, 2008. 46(3): p. 289-324. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.2008.00163.x>.
55. Schäferhoff, M., E. Pradhan, E. Suzuki, & S. Martinez, Estimating the economic returns of education from a health perspective. Berlin: The Education Commission, SEEK Development, 2016.
56. Schneider, B.R., Routes to reform: Education politics in Latin America. 2024: Oxford University Press.
57. Machado, R. & R. Valdes, América Latina: Reducir la delincuencia para estimular el crecimiento económico. 2023, Fondo Monetario Internacional: Washington, DC. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/12/18/latin-america-can-boost-economic-growth-by-reducing-crime>.
58. Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado Boletín Anual de Homicidios Intencionales en Ecuador. 2024, Fundación Panamericana para el Desarrollo: Washington, DC.
59. United Nations Global Study on Homicide 2023. 2023, United Nations: New York.
60. Macrotrends. Jamaica Murder/Homicide Rate 1990-2024. 2024; Disponible en: <https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/JAM/jamaica/murder-homicide-rate#:~:text=Jamaica%20murder%2Fhomicide%20rate%20for,a%2021.83%25%20decline%20from%202017>.
61. Goldfajn, I. & R. Valdes, Rompiendo el ciclo de bajo crecimiento y violencia en América Latina. 2024, IMF: Washington DC. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2024/12/05/breaking-latin-americas-cycle-of-low-growth-and-violence>.
62. Alvarez, J., M.M. Arena, A. Brousseau, M.H. Faruqee, E.W.F. Corugedo, M.J. Guajardo, G. Peraza, & J. Yopez, Regional spillovers from the Venezuelan crisis: Migration flows and their impact on Latin America and the Caribbean. 2022: International Monetary Fund.
63. Ocaña, J.C.L. & W.R.N. Pilligua, La importancia del fondo permanente de desarrollo universitario y politécnico (fopedeupo) en la conformación del presupuesto en las universidades Públicas del Ecuador. *ECA Sinergia*, 2014. 5(1): p. 1-15.
64. Palamidessi, M. & M. Legarralde Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: Condiciones para el diálogo, *Diálogo Regional de Política - Red de Educación 2006*, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0010012>.
65. Saavedra, J., Estamos tarde: una memoria para recobrar la educación en el Perú. 2023: Debate.
66. Biasi, B., The Labor Market for Teachers under Different Pay Schemes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2021. 13(3): p. 63-102. DOI: <https://doi.org/10.1257/pol.20200295>.
67. Di Cunto, R., Orçamento secreto transforma Amapá em canteiro de obras e dá força a políticos, en *Valor Econômico*. 2024: Brasil. Disponible en: <https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2024/noticia/2024/09/26/orcamento-secreto-transforma-amapa-em-canteiro-de-obras-e-da-forca-a-politicos.ghtml>.
68. Alcaíno, M., M. Bautista, A. Jaimovich, C. Méndez, & M. Ortiz, Gestión local y mejora educativa: nueva cultura de la información en Colombia 2022, Banco InterAmericano de Desarrollo: Washington, DC.
69. Bertoni, E., G. Elacqua, L. Marotta, M. Martínez, H. Santos, & S. Soares, [CIES Bereday Award] Is school funding unequal in Latin America? A cross-country analysis of interregional disparities in public spending. *Comparative Education Review*, 2023. 67(1): p. 100-122. DOI: <https://doi.org/10.1086/722831>.

70. Claus, A. & M.E. Bucciarelli, El financiamiento educativo en Argentina: El desafío de la equidad bajo esquema federal, Documento de Trabajo #194. 2020, CIPPEC: Buenos Aires.
71. Radics, A. & H. Eguino, Next Steps for Decentralization and Subnational Governments In Latin America and the Caribbean. 2018, InterAmerican Development Bank: Washington, DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001376>.
72. Ríos, G., F. Ortega, & J. Scrofina, Sub-national revenue mobilization in Latin America and Caribbean countries: The case of Venezuela (Working Paper Series IDB-WP-300). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2012.
73. Dynes, A.M. & L. Martin, Revenue source and electoral accountability: Experimental evidence from local US policymakers. *Political Behavior*, 2021. 43: p. 1113-1136. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11109-019-09584-3>.
74. Brollo, F., T. Nannicini, R. Perotti, & G. Tabellini, The Political Resource Curse. *American Economic Review*, 2013. 103(5): p. 1759-1796. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.103.5.1759>.
75. Berry, C.R., *Imperfect union: Representation and taxation in multilevel governments*. 2009: Cambridge University Press.
76. Arends, H., The dangers of fiscal decentralization and public service delivery: a review of arguments. *Politische Vierteljahresschrift*, 2020. 61(3): p. 599-622. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00233-7>.
77. Gershberg, A.I. & T. Schuermann, The efficiency–equity trade-off of schooling outcomes: public education expenditures and welfare in Mexico. *Economics of Education Review*, 2001. 20(1): p. 27-40. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0272-7757\(99\)00036-9](https://doi.org/10.1016/S0272-7757(99)00036-9).
78. Elacqua, G., M.L. Iribarren, & H. Santos, Private schooling in Latin America: Trends and public policies, Technical note N° IDB-TN-01555. 2018, InterAmerican Development Bank. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001394>.
79. Elacqua, G., C. Méndez, & M. Navarro, Colegios privados en tiempos de Covid-19 en América Latina y el Caribe Nota técnica N° 02529. 2022, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0004434>.
80. Santos, H. & G. Elacqua, Segregación socioeconómica escolar en Chile: elección de la escuela por los padres y un análisis contrafactual teórico. *Revista Cepal*, 2016(119): p. 133-148. DOI: <https://doi.org/10.18356/bd46ae92-es>.
81. Chegwin, V., C. Hobbs, & A. Thalinger, School Financing in Jamaica: An Exploration of the Allocation of School Resources, Technical Note N°-TN-2388. 2021, InterAmerican Development Bank: Washington, DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0003880>.
82. Harcourt, S. & J. Rivera. Official Development Assistance (ODA). 2024 [cited 2024 21 de Agosto de 2024]; Disponible en: <https://data.oecd.org/topics/official-development-assistance/#:~:text=In%202022%2C%2015.3%25%20of%20aid,%25%20to%20high%2Dincome%20countries>.
83. OECD. International aid rises in 2023 with increased support to Ukraine and humanitarian needs. 2024 [cited 2024 21 de Agosto 2024]; Disponible en: <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2024/04/international-aid-rises-in-2023-with-increased-support-to-ukraine-and-humanitarian-needs.html>.
84. Gertler, P., J. Heckman, R. Pinto, A. Zanolini, C. Vermeersch, S. Walker, S.M. Chang, & S. Grantham-McGregor, Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica. *Science*, 2014. 344(6187): p. 998-1001. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.1251178>.

85. Cunha, F. & J. Heckman, The technology of skill formation. *American economic review*, 2007. 97(2): p. 31-47. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.97.2.31>.
86. Health, K.A.f.G., A.J. Forum, W. Health, I.S. Afrique, & G.F.A.N.A.-P.G. AP), CSO Health Policy Recommendations, en *Korea-Africa Summit: The Future We Make Together: Shared Growth, Sustainability, and Solidarity*. 2024: IIsan and Seoul.
87. Maruta, A.A., R. Banerjee, & T. Cavoli, Foreign aid, institutional quality and economic growth: Evidence from the developing world. *Economic Modelling*, 2020. 89: p. 444-463. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2019.11.008>.
88. IDB, An Analysis of the Bargaining Process between Ministries of Economy & Finance and Education in Ecuador. 2025, InterAmerican Development Bank: Washington DC.
89. Gobierno de Panamá, Decreto de Gabinete N° 168: Por el cual se crea el Seguro Educativo. 1971, Gaceta Oficial: Ciudad de Panamá. Disponible en: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/decreto_de_gabinete_168-1971.pdf.
90. Gobierno de Bolivia, Ley N° 3058 de Hidrocarburos. 2005: La Paz. Disponible en: https://sea.gob.bo/digesto/CompendioII/P/164_L_3058.pdf.
91. Gobierno de Costa Rica, Ley 5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. 2009, Gaceta Oficial: San José. Disponible en: <https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2015/LEY-5662.pdf>.
92. DESAF. ¿Qué es el FODESAF? 2025; Disponible en: https://fodesaf.go.cr/gestion_de_cobros/campus_virtual/Que_es_el_FODESAF.html.
93. Gobernación Provincia de Salta, Decreto 1281/19. 2019, Boletín Oficial: Salta, Argentina. Disponible en: <https://boletinoficialsalta.gob.ar/instrumento.php?cXdlcnR5dGFibGE9RHwxMjgxlzE5JmRh dGE9MjA1ODJ8MjAxOXF3ZXJ0eQ>.
94. Ministerio de Hacienda de Chile, Bonos Verdes, Sociales y Sostenibles Reporte 2023 de Asignación, Elegibilidad e Impacto Ambiental y Social. 2023: Santiago.
95. Banco Mundial. Población rural Latin America & Caribbean 2023; <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=ZJ>.
96. Banco Interamericano de Desarrollo. Datos de género y diversidad por país - México 2020; <https://www.iadb.org/es/recursos-de-conocimiento/datos/datos-sociales/datos-de-genero-y-diversidad>.
97. Observatorio Social Situación educacional de la población. Encuesta Casen 2006-2022. 2024, Ministerio de Desarrollo Social y Familia: Santiago.
98. Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Sistema Nacional de Indicadores, tasa de cobertura neta. 2024; <http://bi.mineduacion.gov.co:8380/eportal/web/sineb/13.-tasa-de-cobertura-neta>.
99. Ministerio de Educación Perú, ENLA 2023: Resultados de aprendizaje. 2023, Ministerio de Educación Perú: Lima. Disponible en: http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2024/05/Presentacion_de_logros_de_aprendizaje_ENLA_2023.pdf.
100. Vegas, E. & C. Coffin, What matters most for school finance: a framework paper, *Saber Working Paper Series*. 2013, World Bank: Washington, DC.
101. Morduchowicz, A., *Descentralización educativa y capacidades institucionales de las Provincias. Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, 2009. 26: p. 39-55.
102. Gobierno de Argentina, Decreto Nacional 2542. 1991, Diario Oficial: Buenos Aires. Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/40504>.

103. Rafiei, R., K. Huang, & M. Verma, Cash versus in-kind transfer programs in humanitarian operations: An optimization program and a case study. *Socio-Economic Planning Sciences*, 2022. 82: p. 101224. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.seps.2022.101224>.
104. Rivas, F. El Financiamiento de la educación en América Latina: investigaciones y estudios 2013-2019, Estado del arte de la investigación a la política. 2021, UNESCO IIEP Buenos Aires.
105. Bertoni, E., G. Elacqua, C. Méndez, V. Montalva, I. Munevar, A.S. Westh Olsen, & A. Román. Seleccionar y asignar docentes en América Latina y el Caribe: Un camino para la calidad y equidad en educación, Nota técnica TN-01900. 2020, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0002329>.
106. García Pereda, H., D. Avilés Quezada, R. Ramírez Ramos, & J. Hernández Márquez, Capítulo 27. Los recursos didácticos: una herramienta para la inclusión educativa. 2023 DOI: <https://doi.org/10.46990/iQuatro.2024.08.5.27>.
107. OECD, PISA 2022 Results (Volume II): learning During-and From-Disruption. 2023, OECD Publishing: Paris, France. DOI: <https://doi.org/10.1787/a97db61c-en>.
108. Ministério da Educação Brasil. Funcionamento do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). 2024 [cited 2024 26 de noviembre de 2024]; Disponible en: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/funcionamento>.
109. InterAmerican Development Bank & World Food Programme, State of School Feeding in Latin America and the Caribbean 2022. 2023, InterAmerican Development Bank: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0005080>.
110. Cohen, J.F., A.A. Hecht, G.M. McLoughlin, L. Turner, & M.B. Schwartz, Universal school meals and associations with student participation, attendance, academic performance, diet quality, food security, and body mass index: a systematic review. *Nutrients*, 2021. 13(3): p. 911. DOI: <https://doi.org/10.3390/nu13030911>.
111. Hartline-Grafton, H. & M. Levin, Breakfast and school-related outcomes in children and adolescents in the US: a literature review and its implications for school nutrition policy. *Current Nutrition Reports*, 2022. 11(4): p. 653-664. DOI: <https://10.1007/s13668-022-00434-z>.
112. Merino Juárez, G., Las transferencias de la educación federal en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia. *Gestión y Política Pública*, 1997. VI(1): p. 77-122.
113. Mora, R., El concepto de discrecionalidad en el quehacer de la administración pública. *Justicia juris*, 2012. 8(1): p. 92-105.
114. OECD, How are public primary schools funded?, *Education Indicators in Focus #82*. 2022, OECD: Paris.
115. Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap van Nederland. Brochure bekostiging PO 2024. 2023 26 de noviembre de 2024]; Disponible en: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2023/12/22/brochure-bekostiging-po-2024>.
116. OECD & The World Bank, *OECD Reviews of School Resources: Kazakhstan 2015*. 2015, Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264245891-en>.
117. Levacic, R., K. Ross, B. Caldwell, & A. Odden, Funding schools by formula: Comparing practice in five countries. *Journal of Education Finance*, 2000. 25(4): p. 489-515.
118. Fazekas, M., *School Funding Formulas*. OECD Education Working Papers, 2012. 74. DOI: <https://doi.org/10.1787/5k993xw27cd3-en>.

119. Connecticut School Finance Project, Funding Formula Guidebook. 2016, Connecticut School Finance Project: New Haven, CT.
120. Alonso, J.D. & A. Sánchez, Reforming education finance in transition countries: six case studies in per capita financing systems. 2011: The World Bank. DOI: <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8783-2>.
121. Levačić, R., Per Capita Financing of General Education in Poland: A Case Study, en Reforming education finance in transition countries: six case studies in per capita financing systems, J.D. Alonso & A. Sánchez, Editors. 2011, The World Bank: Washington DC DOI: <https://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-8783-2>.
122. Jaimovich, A., G. Elacqua, J.R. Silva, M.O.G.L. Schwartz, & A. Román, Financiamiento de la educación en Chile: Un análisis del funcionamiento de la subvención escolar, Nota técnica TN-02615. 2022, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0004666>.
123. Compañ García, J.R., Acciones de políticas educativas ante la emergencia sanitaria del Covid-19. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 2020. 50(3): p. 95-120. DOI: <https://doi.org/10.48102/rlee.2020.50.3.129>.
124. DIPRES, Evaluación focalizada de ámbito: Programa subvención escolar preferencial. 2023, Ministerio de Hacienda: Santiago.
125. Santiago, P., A. Fiszbein, S. García Jaramillo, & T. Radinger, OECD reviews of school resources: Chile 2017. 2017: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264285637-en>.
126. Carrasco, R., M. Pérez, & D. Núñez, Hacia una distribución más equitativa de las oportunidades educativas: ¿cuál es el impacto de la política de Subvención Preferencial en el desempeño académico de los alumnos más vulnerables en Chile? Pensamiento Educativo, 2015. 52(1): p. 65-83. DOI: <https://doi.org/10.7764/PEL.52.1.2015.6>.
127. Murnane, R.J., M.R. Waldman, J.B. Willett, M.S. Bos, & E. Vegas, The consequences of educational voucher reform in Chile. National Bureau of Economic Research, 2017: p. No. w23550.
128. Romaguera, P. & S. Gallegos, Financiando la educación de grupos vulnerables: la Subvención Escolar Preferencial. Las nuevas políticas de protección social en Chile, 2010: p. 307-335.
129. Martínez M. School Spending and Academic Achievement in Chile: New Evidence from Vouchers for Low-Income Families. en Association for Public Policy Analysis and Management, Policy that Matters: Making Public Services Work for All. 2023. Atlanta, US.
130. Hofflinger, A. & P.T. von Hippel, Missing children: how Chilean schools evaded accountability by having low-performing students miss high-stakes tests. Educational Assessment, Evaluation and Accountability, 2020. 32(2): p. 127-152. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11092-020-09318-8>.
131. Departamento Nacional de Planeación, Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. SGP-73-2023. 2023, Departamento Nacional de Planeación: Bogotá.
132. Roza, M., K. Hagan, & L. Anderson, Variation is the norm: A landscape analysis of weighted student funding implementation. Public Budgeting & Finance, 2021. 41(1): p. 3-25. DOI: <https://doi.org/10.1111/pbaf.12276>.
133. Gobierno Reino Unido. The notional SEN budget for mainstream schools: operational guidance. 2023 [cited 2024 26 de Noviembre de 2024]; Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/pre-16-schools-funding-local-authority-guidance-for-2023-to-2024/the-notional-sen-budget-for-mainstream-schools-operational-guidance>.

134. Varela, C., C. San Martín, & C. Villalobos, Opciones educativas para alumnos que presentan NEE en el sistema educativo actual: Coherencia con una reforma hacia la educación inclusiva. *Informes para la Política Educativa*, 2015. 9: p. 1-9.
135. López, V., L. González, & L. Donoso, El Programa de Integración Escolar (PIE): Análisis de su situación actual y perspectivas para el futuro. *Propuestas para Políticas Inclusivas*. 2023, Centro de Investigación para la Educación Inclusiva: Santiago.
136. Fajnzylber, E. & B. Lara, Attendance manipulation and efficiency in Chile's school voucher system. *Economics of Education Review*, 2023. 95: p. 102426. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2023.102426>.
137. Loureiro, A., L. Cruz, I. Lautharte, & D.K. Evans, The State of Ceara in Brazil is a role model for reducing learning poverty. 2020, World Bank Washington, DC.
138. Amrein-Beardsley, A., D.C. Berliner, & S. Rideau, Cheating in the first, second, and third degree: Educators' responses to high-stakes testing. *Education policy analysis archives*, 2010. 18: p. 14. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.v18n14.2010>.
139. Catalano, T. & L. Gatti, Representing teachers as criminals in the news: A multimodal critical discourse analysis of the Atlanta schools' "Cheating Scandal". *Social Semiotics*, 2017. 27(1): p. 59-80. DOI: <https://doi.org/10.1080/10350330.2016.1145386>.
140. Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. Programa de Transferência de Recursos Financeiros - PTRF. 2025; Disponible en: <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/programa-de-transferencia-de-recursos-financeiros-ptrf>.
141. Arias Ortiz, E., J. Eusebio, M. Pérez-Alfaro, M. Vásquez, & P. Zoido, Los Sistemas de Información y Gestión Educativa (SIGED) de América Latina y el Caribe: la ruta hacia la transformación digital de la gestión educativa. 2021, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0003345>.
142. Araujo, M.C., P. Carneiro, Y. Cruz-Aguayo, & N. Schady, Teacher quality and learning outcomes in kindergarten. *The Quarterly Journal of Economics*, 2016. 131(3): p. 1415-1453. DOI: <https://doi.org/10.1093/qje/qjw016>.
143. McEwan, P.J., Improving learning in primary schools of developing countries: A meta-analysis of randomized experiments. *Review of Educational Research*, 2015. 85(3): p. 353-394. DOI: <https://doi.org/10.3102/0034654314553127>.
144. Angrist, N., D.K. Evans, D. Filmer, R. Glennerster, H. Rogers, & S. Sabarwal, How to improve education outcomes most efficiently? A review of the evidence using a unified metric. *Journal of Development Economics*, 2024: p. 103382. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2024.103382>.
145. Evans, D.K. & A. Popova, What really works to improve learning in developing countries? An analysis of divergent findings in systematic reviews. *The World Bank Research Observer*, 2016. 31(2): p. 242-270. DOI: <https://doi.org/10.1093/wbro/lkw004>.
146. Guryan, J., et al., Not too late: Improving academic outcomes among adolescents. *American Economic Review*, 2023. 113(3): p. 738-765. DOI: <https://doi.org/10.1093/wbro/lkw004>.
147. Ganimian, A.J. & R.J. Murnane, Improving education in developing countries: Lessons from rigorous impact evaluations. *Review of Educational Research*, 2016. 86(3): p. 719-755. DOI: <https://doi.org/10.3102/0034654315627499>.
148. Biasi, B., J.M. Lafortune, & D. Schönholzer, What Works and for Whom? Effectiveness and Efficiency of School Capital Investments across the US. 2024, National Bureau of Economic Research.

149. Duflo, E., Schooling and labor market consequences of school construction in Indonesia: Evidence from an unusual policy experiment. *American economic review*, 2001. 91(4): p. 795-813. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/aer.91.4.795>.
150. PEFA Secretariat Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment: Latin America and Caribbean Regional Report. 2021, World Bank Group: Washington, DC.
151. Goertz, M.E. & L. Stiefel, School-level resource allocation in urban public schools: Introduction. *Journal of Education Finance*, 1998. 23(4): p. 435-446.
152. Honig, M.I. & L.R. Rainey, Autonomy and school improvement: What do we know and where do we go from here? *Educational policy*, 2012. 26(3): p. 465-495. DOI: <https://doi.org/10.1177/0895904811417590>.
153. Chapman, D., E. Barcikowski, M. Sowah, E. Gyamera, & G. Woode, Do communities know best?: Testing a premise of educational decentralization: community members' perceptions of their local schools in Ghana. *International journal of educational development*, 2002. 22(2): p. 181-189. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0738-0593\(01\)00026-8](https://doi.org/10.1016/S0738-0593(01)00026-8).
154. Chin, J.M.-c. & C.-P. Chuang, The relationships among school-based budgeting, innovative management, and school effectiveness: A study on specialist schools in Taiwan. *The Asia-Pacific Education Researcher*, 2015. 24(4): p. 679-693. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40299-014-0220-3>.
155. Dahan, M. & M. Strawczynski, Budget institutions and government effectiveness. *Journal of public budgeting, accounting & financial management*, 2020. 32(2): p. 217-246. DOI: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-03-2019-0055>.
156. Ganon-Shilon, S., E. Tamir, & C. Schechter, Principals' sense-making of resource allocation within a national reform implementation. *Educational Management Administration & Leadership*, 2021. 49(6): p. 921-939. DOI: <https://doi.org/10.1177/1741143220921191>.
157. Bandur, A., School-based management developments and partnership: Evidence from Indonesia. *International Journal of Educational Development*, 2012. 32(2): p. 316-328. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2011.05.007>.
158. Snow, D. & A. Williamson, Accountability and micromanagement: Decentralized budgeting in Massachusetts school districts. *Public Administration Quarterly*, 2015. 39(2): p. 220-258.
159. Arunatilake, N. & P. Jayawardena, Formula funding and decentralized management of schools—Has it improved resource allocation in schools in Sri Lanka? *International Journal of Educational Development*, 2010. 30(1): p. 44-53. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2009.05.007>.
160. Raczynski, D. & D. Salinas, Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta, en *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena*, C. Bellei, D. Contreras, & J. Valenzuela, Editors. 2008, UNICEF: Santiago. p. 105-133.
161. Roza, M., Equipping School Leaders to Spend Wisely. *National Association of State Boards of Education*, 2018: p. 11-13.
162. Elacqua, G., L. Gomez, T. Krussig, L. Marotta, C. Méndez, & C. Neilson, The Potential of Smart Matching Platforms in Teacher Assignment: The Case of Ecuador, en *Working paper 01395*, I.D. Bank, Editor. 2022: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0004527>.
163. Carril, R. Rules versus discretion in public procurement, *Barcelona GSE Working Paper Series*. 2021, Barcelona Graduate School of Economics.

164. Ruíz Rojas, A. ¡Colegios oficiales! Ya pueden solicitar dotaciones escolares con SIDRE. 2023 21 de febrero de 2025]; Disponible en: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/educacion/solicitud-de-dotaciones-escolares-para-colegios-oficiales-con-sidre>.
165. Eichenauer, V. December fever in public finance. 2020, KOF Working Papers.
166. Baumann, S., Putting it off for later: Procrastination and end of fiscal year spending spikes. *The Scandinavian Journal of Economics*, 2019. 121(2): p. 706-735. DOI: <https://doi.org/10.1111/sjoe.12287>.
167. Lofaro, R.J., E.A. Boykin, C.P. McCue, & E. Prier, Year-end spending spikes and single bid procedures: an analysis of public procurement in the European Economic Area. *Public Finance and Management*, 2023. 21(2): p. 135-166. DOI: <https://doi.org/10.37808/pfm.21.2.3>.
168. Liebman, J.B. & N. Mahoney, Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. *American Economic Review*, 2017. 107(11): p. 3510-3549. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.20131296>.
169. Corrales, J., ¿Cuánto duran los ministros de educación en América Latina? *Formas y Reformas en Educación. Serie Políticas*, 2002. 4: p. 12.
170. Ciriaco Ruiz, M. & A. Bazo Reisman, Perú es el país de Sudamérica en el que menos dura un ministro, en *El Comercio*. 2024: Perú. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/peru-es-el-pais-de-sudamerica-en-el-que-menos-dura-un-ministro-informe-pedro-castillo-pcm-ministerio-educacion-salud-economia-interior-ecdata-noticia/>.
171. Decarolis, F., L.M. Giuffrida, E. Iossa, V. Mollisi, & G. Spagnolo, Bureaucratic competence and procurement outcomes. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 2020. 36(3): p. 537-597. DOI: <https://doi.org/10.1093/jleo/ewaa004>.
172. Ferraz, C., F. Finan, & D.B. Moreira, Corrupting learning: Evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, 2012. 96(9-10): p. 712-726. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.012>.
173. Holland, A.C. & W. Freeman, Contract clientelism: How infrastructure contracts fund vote-buying. 2021: WIDER Working Paper.
174. Figueroa, V., Political corruption cycles: High-frequency evidence from Argentina's notebooks scandal. *Comparative Political Studies*, 2021. 54(3-4): p. 482-517. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414020938102>.
175. Huss, O. & O. Keudel, Open government in education: clarifying concepts and mapping initiatives. 2020, Paris: International Institute for Educational Planning.
176. Guerra, T. & N. Arcos, Ley SEP: Ranking de las 20 municipalidades más cuestionadas por Contraloría, en CIPER. 2012: Santiago. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2012/05/28/ley-sep-ranking-de-la-20-municipalidades-mas-cuestionadas-por-contraloria/>.
177. Ruiz, M., Más de 3 mil millones sin justificación: Contraloría detecta irregularidades en fondos SEP y FAEP de Educación Municipal de Coronel, en *Sabes*. 2022. Disponible en: https://sabes.cl/2022/12/23/mas-de-3-mil-millones-sin-justificacion-contraloria-detecta-irregularidades-en-fondos-sep-y-faep-de-educacion-municipal-de-coronel/#google_vignette.
178. Contraloría Ecuador, La Contraloría determinó posibles responsabilidades penales en la distribución de textos escolares del Ministerio de Educación. 2023: Quito. Disponible en: <https://www.contraloria.gob.ec/SalaDePrensa/NoticiasPorSector/MinisterioEducacion>.

179. Barrios, C., Gobierno dará a conocer resultados de auditorías: el MEC y programa de alimentación de la Anep bajo la lupa, en *La mañana*. 2020: Montevideo. Disponible en: <https://www.xn--lamaana-7za.uy/politica/gobierno-dara-a-conocer-resultados-de-auditorias-el-mec-y-programa-de-alimentacion-de-la-anep-bajo-la-lupa/>.
180. Cruz, T., C. Callagari, G. Elacqua, D. Nascimento, & V. Princiotti Formando Lideranças para a Gestão Escolar: a Reformulação do PROGEPE em Pernambuco. Forthcoming, InterAmerican Development Bank: Washington DC.
181. Los Angeles Unified School District. Budget training resources. n.d.; Disponible en: <https://www.lausd.org/Page/1336>.
182. Fundação Lemann. Gestão de lideranças no setor público. 2024; Disponible en: <https://fundacaolemann.org.br/liderancas-sociais/gestao-de-pessoas-setor-publico>.
183. Fundação Lemann. Rede de Líderes. 2024; Disponible en: <https://fundacaolemann.org.br/liderancas-sociais/nossa-rede>.
184. Fundação Lemann. Mais lideranças com equidade. 2024; Disponible en: <https://fundacaolemann.org.br/liderancas-sociais/universidades-parceiras>.
185. Edwards, P., M. Ezzamel, C. McLean, & K. Robson, Budgeting and strategy in schools: The elusive link. *Financial Accountability & Management*, 2002. 16(4): p. 309-334. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-0408.00110>.
186. Anderson, J.B., Principals' role and public primary schools' effectiveness in four Latin American cities. *The Elementary School Journal*, 2008. 109(1): p. 36-60. DOI: <https://doi.org/10.1086/592366>.
187. Hanushek, E.A., A.J. Morgan, S.G. Rivkin, J.C. Schiman, A. Shakeel, & L. Sartain The Lasting Impacts of Middle School Principals. 2024, National Bureau of Economic Research. DOI: <https://doi.org/10.3386/w32642>.
188. Channa, A. Decentralization and the Quality of Education, Backgroundpaperpreparedfor the Education for All Global Monitoring Report 2015. 2015, UNESCO: New York.
189. UNICEF Building from the Bottom Up: Approaches to Upgrading Public Financial Management Capacity in Subnational Governments, Subnational Public Finance Programme Brief. 2020, UNICEF: New York.
190. Bai, Y. & R. Jia, Elite recruitment and political stability: the impact of the abolition of China's civil service exam. *Econometrica*, 2016. 84(2): p. 677-733. DOI: <https://doi.org/10.3982/ECTA13448>.
191. Acemoglu, D., G. Egorov, & K. Sonin, Political economy in a changing world. *Journal of political economy*, 2015. 123(5): p. 1038-1086. DOI: <https://doi.org/10.1086/682679>.
192. Dahlström, C., V. Lapuente, & J. Teorell, The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 2012. 65(3): p. 656-668. DOI: <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>.
193. Fernandez, S. & F. Cheema, Testing the effects of merit appointments and bureaucratic autonomy on governmental performance: Evidence from African bureaucracies. *Public Administration Review*, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.13896>.
194. Mueller, H., Patronage or meritocracy: political institutions and bureaucratic efficiency. *Institut d'Analisi Economica*, 2009: p. 1-30.
195. Cortázar, J.C., J. Fuenzalida, & M. Lafuente, Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿mejor desempeño del Estado? Nota Técnica N° 1054. 2016, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0010650>.

196. Muñoz, P. & M. Prem, Managers' productivity and recruitment in the public sector: The case of school principals. 2022, Toulouse School of Economics: Toulouse.
197. Elacqua, G., G. Perez-Nunez, C. P., & J. Iglesias, Breaking Glass Ceilings in Colombia: Strategies and Outcomes in Efforts to Narrow the Gender Gap in Educational Leadership Working paper IDB. Forthcoming, InterAmerican Development Bank: Washington DC.
198. Flessa, J., D. Bramwell, M. Fernandez, & J. Weinstein, School leadership in Latin America 2000–2016. *Educational Management Administration & Leadership*, 2018. 46(2): p. 182-206. DOI: <https://doi.org/10.1177/1741143217717277>.
199. Aravena, F., Procesos de selección de directores escolares en Latinoamérica: Brasil, Chile, Colombia y Perú. *Education Policy Analysis Archives*, 2020. 28: p. 171-171. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4666>.
200. Bellei Carvacho, C., Asistencia técnica educativa en Chile: ¿aporte al mejoramiento escolar? 2010, Santiago: OCHOLIBROS.
201. Weinstock, P., M. Gulemetova, R. Sanchez, D. Silver, & I. Barach, National Evaluation of the Comprehensive Centers Program Final Report. Appendices. NCEE 2020-001, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance. 2019, Institute of Education Sciences: Washington, DC.
202. Escobar, I.H.G., School improvement plans, a tool to improve the quality of education. *New Trends and Issues Proceedings on Humanities and Social Sciences*, 2019. 6(1): p. 440-450. DOI: <https://doi.org/10.18844/prosoc.v6i1.4197>.
203. Fernandez, K.E., Evaluating school improvement plans and their affect on academic performance. *Educational Policy*, 2011. 25(2): p. 338-367. DOI: <https://doi.org/10.1177/0895904809351693>.
204. Caputo, A. & V. Rastelli, School improvement plans and student achievement: Preliminary evidence from the Quality and Merit Project in Italy. *Improving Schools*, 2014. 17(1): p. 72-98. DOI: <https://doi.org/10.1177/1365480213515800>.
205. Mintrop, H. & A.M. MacLellan, School improvement plans in elementary and middle schools on probation. *The Elementary School Journal*, 2002. 102(4): p. 275-300. DOI: <https://doi.org/10.1086/499704>.
206. Huber, D.J. & J.M. Conway, The Effect of School Improvement Planning on Student Achievement. *Planning & Changing*, 2015. 46(1/2): p. 56-70.
207. VanGronigen, B.A. & C.V. Meyers, Exploring the Association Between Short-cycle School Improvement Planning and Student Achievement in Underperforming Schools. *Journal of School Leadership*, 2022. 32(4). DOI: <https://doi.org/10.1177/10526846211018207>.
208. Meyers, C.V. & B.A. VanGronigen, A lack of authentic school improvement plan development: Evidence of principal satisficing behavior. *Journal of Educational Administration*, 2019. 57(3): p. 261-278. DOI: <https://doi.org/10.1108/JEA-09-2018-0154>.
209. Cook, T.D., F.N. Habib, M. Phillips, R.A. Settersten, S.C. Shagle, & S.M. Degirmencioglu, Comer's school development program in Prince George's County, Maryland: A theory-based evaluation. *American Educational Research Journal*, 1999. 36(3): p. 543-597.
210. Lockheed, M., A. Harris, & T. Jayasundera, School improvement plans and student learning in Jamaica. *International Journal of Educational Development*, 2010. 30(1): p. 54-66. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2009.06.007>.
211. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú Eficiencia del Gasto en el Perú: Presupuesto por Resultados en Educación 2007-2020. 2020, MEF: Lima.

212. Power School Cincinnati Public Schools Uses Business Dashboards for Data-Driven Decision Making. 2025, PowerSchool.
213. Hooge, E., Making multiple school accountability work, en *Governing Education in a Complex World*, T. Burns & F. Köster, Editors. 2016, OECD Publishing: Paris DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-7-en>.
214. Schaeffer, M. & S. Yilmaz Strengthening Local Government Budgeting and Accountability, Policy Research Working Paper; No. 4767. 2008, World Bank: Washington DC. DOI: <http://hdl.handle.net/10986/6902>.
215. Jara, M., «Perdonazo» del Congreso impide sanciones a alcaldes que desviaron fondos SEP, en *Ciper*. 2014: Santiago, Chile. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2014/11/07/perdonazo-del-congreso-impide-sanciones-a-alcaldes-que-desviaron-fondos-sep/>.
216. Ministerio de Educación de Chile, Mesa de Financiamiento del Sistema Escolar. 2021, Ministerio de Educación de Chile: Santiago.
217. Dávila, J., T. Campero, F.R. Prieto, M.L. Fernández, & E. Tachlian-Degras Efficiency and Transparency in the Public Sector: Advances in Public Procurement in Latin America and the Caribbean (2002-2012). 2014, InterAmerican Development Bank: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0006233>.
218. Harper, L.E., A.C.C. Ramirez, & J.E.M. Ayala, Elements of public procurement reform and their effect on the public sector in lac. *Journal of Public Procurement*, 2016. 16(3): p. 347-373. DOI: <https://doi.org/10.1108/JOPP-16-03-2016-B005>.
219. OECD & I.D. Bank, Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management. 2014, Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-en>.
220. World Bank, Electronic Government Procurement: Definition, Implementation and Roadmap. 2007, World Bank Group: Washington DC.
221. Wensink, W. & J. Maarten de Vet, Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU. 2013, PwC.
222. OECD, Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight. OECD Public Governance Reviews. 2016, Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263871-en>.
223. International, T. Corruption Perceptions Index. 2025; Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>.
224. Keefer, P. & C. Scartascini, Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe. 2022, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0003911>.
225. Pimenta, C. & N. Rezai, Chapter 8. Public Procurement in Latin America, en *Public Financial Management in Latin America: The Key to Efficiency and Transparency*, M. Pessoa & C. Pimenta, Editors. 2016, Inter-American Development Bank: Washington DC. p. 323-372 DOI: <https://doi.org/10.5089/9781597822268.071>.
226. Olken, B.A., Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia. *Journal of political Economy*, 2007. 115(2): p. 200-249. DOI: <https://doi.org/10.1086/517935>.
227. Mazzucato, M. Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones. 2023, Naciones Unidas: Santiago.

228. Lotta, G., et al. Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim: O fenômeno do apagão das canetas. , Relatório de pesquisa. 2024, Fundação Tide Setubal: São Paulo.
229. Gaetani, F., P. Palotti, & R. Pires, Public Administration in Brazil: The Elusive State – Eighty Years Attempting to Build a Professional and Responsive Public Service, en *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*, B.G. Peters, C.A. Tercedor, & C. Ramos, Editors. 2021, Emerald Publishing Limited. p. 53-80 DOI: 10.1108/978-1-83982-676-420201004.
230. Gaetani, F., A governabilidade da administração em jogo. 2018, Globo, Valor Econômico: Rio de Janeiro. Disponible en: <https://www.bresserpereira.org.br/terceiros/2018/abril/18.04-Projeto-regulando-auditoria-externa.pdf>.
231. Cristia, J., P. Ibararán, S. Cueto, A. Santiago, & E. Severín, Technology and child development: Evidence from the one laptop per child program. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2017. 9(3): p. 295-320. DOI: <https://doi.org/10.1257/app.20150385>.
232. Santiago, A., E. Severin, J. Cristia, P. Ibararan, J. Thompson, & S. Cueto, Experimental assessment of the program “One Laptop per Child” in Peru. *Briefly Noted*, 2010(5).
233. Lavinás, L. & A. Veiga, Brazil’s one laptop per child program: impact evaluation and implementation assessment. *Cadernos de pesquisa*, 2013. 43: p. 542-569. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000200009>.
234. Evans, D. & F. Yuan, The economic returns to interventions that increase learning, Background Paper for World Development Report. 2017, World Bank: Washington DC.
235. Harris, A. & M. Jones, Why context matters: A comparative perspective on education reform and policy implementation. *Educational Research for Policy and Practice*, 2018. 17(3): p. 195-207. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10671-018-9231-9>.
236. Maxwell, B., B. Stiell, A. Stevens, S. Demack, M. Coldwell, C. Wolstenholme, & H. Lortie-Forgues Scale-Up of EEF Efficacy Trials to Effectiveness Trials. 2021, Education Endowment Foundation: London.
237. Ryan, A., E. Prieto-Rodriguez, A. Miller, & J. Gore, What can implementation science tell us about scaling interventions in school settings? A scoping review. *Educational Research Review*, 2024: p. 100620. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2024.100620>.
238. List, J., *The Voltage Effect: How to Make Good Ideas Great and Great Ideas Scale*. 2022, New York: Penguin Random House.
239. Viennet, R. & B. Pont, Education policy implementation, OECD Education Working Papers, No. 162. 2017, OECD Publishing: Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/fc467a64-en>.
240. Hess, F., The missing half of school reform. *National Affairs*, 2013. 17: p. 19-35.
241. Cabrera-Pinargote, E.S. & G.R. Palma-Macías, Auditoría Educativa y su relación con la calidad de educación en América Latina. *Revista Científica Multidisciplinaria Arbitrada YACHASUN*, 2022. 6(10 Ed. esp): p. 65-84. DOI: <https://doi.org/10.46296/yc.v6i10edespab.0165>
242. OECD, *Synergies for Better Learning*. 2013, OECD Publishing: Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264190658-en>.
243. Arias Ortiz, E., X. Dueñas, C. Giambruno, & Á. López, *El Estado de la Educación en América Latina y el Caribe 2024: la medición de los aprendizajes*, Nota Técnica NT-03003. 2024, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0013171>.

244. Videnza Consultores, Semáforo en rojo: un retorno a clases sin información. 2022: Lima, Perú. Disponible en: <https://blogs.gestion.pe/evidencia-para-la-gestion/2022/03/semaforo-en-rojo-un-retorno-a-clases-sin-informacion.html?>
245. Gavriloiu, O. An evidence review into the length of the school day. 2024, Education Policy Institute: London.
246. Contreras, D. & I. Lepe, Jornada escolar extendida: evidencia, desafíos de implementación y recomendaciones, Nota Técnica 02792. 2023, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0005175>.
247. Bellei, C., Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile. *Economics of Education Review*, 2009. 28(5): p. 629-640. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2009.01.008>.
248. Hincapie, D., Do Longer School Days Improve Student Achievement? Evidence from Colombia IDB WORKING PAPER SERIES N° IDB-WP-679 2016.
249. Vidigal, C.B.R. & V.G. Vidigal, The impact of extended school days on academic outcomes: evidence from Brazil. *Education Economics*, 2022. 30(4): p. 426-450. DOI: <https://doi.org/10.1080/09645292.2021.2001787>.
250. Rosa, L., E. Bettinger, M. Carnoy, & P. Dantas, The effects of public high school subsidies on student test scores: The case of a full-day high school in Pernambuco, Brazil. *Economics of Education Review*, 2022. 87: p. 102201. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2021.102201>.
251. Elacqua, G., S. Soares, & I. Brant, Em busca de maior eficiência e equidade dos recursos escolares: Uma análise a partir do gasto por escola em Pernambuco, Technical Note TN-01775. 2019, InterAmerican Development Bank: Washington DC. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0001967>.
252. OECD, Education Policy Outlook 2018. 2018, Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264301528-en>.
253. Levin, H.M. & P.J. McEwan, Cost-effectiveness analysis: Methods and applications. Vol. 4. 2001, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
254. Münich, D. & G. Psacharopoulos Mechanisms and methods for cost-benefit / cost-effectiveness analysis of specific education programmes, EENEE Analytical Report No 19. 2014, European Commission: Brussels.
255. Nusche, D., H. Braun, G. Halász, & P. Santiago, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Netherlands 2014. 2014, Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264211940-en>.
256. Reinikka, R. & J. Svensson, Local capture: evidence from a central government transfer program in Uganda. *The quarterly journal of economics*, 2004. 119(2): p. 679-705. DOI: <https://doi.org/10.1162/0033553041382120>.
257. Reinikka, R. & J. Svensson, Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda. *Journal of the European economic association*, 2005. 3(2-3): p. 259-267. DOI: <https://doi.org/10.1162/jeea.2005.3.2-3.259>.
258. Bjorkman, M., Does money matter for student performance? Evidence from a grant program in Uganda. Manuscript. Stockholm, Sweden: Institute for International Economic Studies (IIES), Stockholm University, 2007.
259. Bruns, B., D. Filmer, & H.A. Patrinos, Making schools work: New evidence on accountability reforms. 2011, Washington DC: The World Bank.

260. INEP Brasil. Inep Data. 2025; Disponible en: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data>.
261. Hobbs, C., E. Arias, & J. Dayhoff, Transforming Education in Jamaica with Data, Digital Platforms and Financial Management Systems: A Fun Approach to Serious Change, en EnfoqueEducación. 2025, InterAmerican Development Bank: Washington DC. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/educacion/en/transforming-education-in-jamaica-with-data-digital-platforms-and-financial-management-systems-a-fun-approach-to-serious-change/>.

A América Latina vive uma crise educacional. O aprendizado está abaixo do que os estudantes necessitam para poder enfrentar a vida, em parte porque se gasta pouco e, em grande medida, porque se gasta mal. Este livro nos permite entender essa dinâmica e explica como alguns países conseguiram distribuir melhor o gasto, executar de melhor e assegurar que os recursos resultem em melhores níveis de aprendizagem e experiências em sala de aula. Não é somente uma questão de gastar mais, mas também de tomar a decisão política de gastar melhor.

Jaime Saavedra, Diretor de Desenvolvimento Humano para América Latina, Banco Mundial, ex-Ministro de Educação do Peru.

A evidência é contundente ao mostrar que um dólar bem investido em educação gera altos retornos sociais e econômicos, tornando seu financiamento adequado uma prioridade estratégica. Este livro examina, a partir da experiência comparada, o desafio de mobilizar, distribuir, executar e monitorar recursos com eficiência, equidade e transparência. Aborda também a tensão entre os ministérios da Educação e das Finanças, cujos incentivos frequentemente se contrapõem, além de problemas de inconsistência dinâmica. Para isso, propõe o fortalecimento das competências financeiras do setor educativo, juntamente com a necessidade de medir continuamente as competências docentes e estudantis. Uma leitura indispensável para quem toma decisões em políticas públicas educacionais e fiscais.

Ignacio Briones, ex-Ministro da Fazenda do Chile.

Com base em conversas e dados colhidos em 22 países da América Latina e Caribe, além da experiência em apoiar mais de 150 projetos educacionais na região, o BID apresenta neste livro estratégias para os governos melhorarem seus resultados educacionais gastando recursos de maneira mais inteligente. Para tal, sugere critérios técnicos e fórmulas para a distribuição de insumos e a adoção de modelos pedagógicos que já demonstraram resultados significativos para a melhoria da aprendizagem. Um dos principais ensinamentos é a importância da transparência e do monitoramento dos gastos públicos na educação escolar. A todos aqueles que se interessam por educação, uma obra importante e instigadora!

Professor Henrique Paim, ex-Ministro de Educação do Brasil e Diretor da DGPE-FGV.

Nada mais oportuno para quem elabora e implementa políticas públicas em educação na América Latina do que este livro, que contribui para um melhor desenho das estratégias, visando uma maior efetividade do gasto. Atualmente, e apesar dos esforços das últimas décadas, nossos países enfrentam o grande desafio de superar a desigualdade na cobertura e, especialmente, na qualidade da educação. Ainda não conseguimos gerar a dinâmica necessária no setor para transformá-lo em motor do desenvolvimento sustentável. Para alcançar esse objetivo, é crucial que as estratégias garantam mais e melhor investimento em educação, aproveitando ao máximo os recursos sempre escassos.

Cecilia María Vélez, ex-Reitora da Universidade Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, e ex-Ministra de Educação da Colômbia.

Este livro preenche uma lacuna importante no mercado. Existem numerosos artigos e livros sobre o que funciona do ponto de vista programático, bem como muitos trabalhos de promoção de políticas e pesquisas sobre níveis ótimos de gasto. No entanto, faltava um volume sério sobre como gastar. A principal lição deste valioso livro é que gastar no que é certo e na quantidade certa é importante, mas também é essencial gastar da maneira correta. O livro possui um tom muito agradável, sem comprometer a precisão técnica, e contém inúmeros estudos de caso. Deve ser de profundo interesse prático para profissionais da América Latina e do Caribe, mas também para o restante do mundo, pois outras regiões enfrentam os mesmos desafios.

Luis Crouch, Economista Senior Emeritus, RTI International.

