

Título: Desenho de Políticas Públicas Condicionais: os casos do VAAR e da Política de Pagamento Condicional à Performance a Professores no Rio de Janeiro

Autores:

Natália Lopes Fregonesi

João Guilherme Rocha Machado

Resumo Simples

Políticas Públicas condicionais são aquelas em que ações específicas dos beneficiários, notadamente em termos de obrigações ou alguma medida de performance, são exigidas para o acesso à política. O objetivo deste artigo é analisar a escolha dos instrumentos com componentes condicionais em políticas públicas na área de educação no Brasil. Partimos de dois casos concretos: o VAAR (Valor Aluno Ano Resultado) no âmbito do FUNDEB e a Política de Pagamento Condicional à Performance a Professores (PPCPP) do Rio de Janeiro. O primeiro, condiciona o recebimento de uma complementação financeira do FUNDEB à adoção de diversos critérios, incluindo a seleção técnica de diretores escolares. O segundo tem como público-alvo professores municipais que receberiam uma complementação a seus salários condicionada a critérios específicos, tais como a performance dos alunos em avaliações externas e número de ausências dos docentes. Ambos envolvem condicionalidades, mas sua calibragem e efeitos diferem conforme a natureza do público-alvo e os objetivos pretendidos. Desta forma, instrumentos do mesmo tipo podem operar com lógicas distintas.

Resumo Expandido

No campo de políticas públicas estamos usualmente interessados no processo de políticas públicas, ou seja, em “quem ganha o que, quando e como”, de acordo com Theodolou (1995, p. 2), parafraseando o clássico livro de Harold Lasswell. No entanto, consideramos relevante também refletir sobre os mecanismos que definem “por que” se ganha. Em outras palavras, pensar nestes termos é investigar por que algumas políticas exigem ações específicas dos beneficiários, notadamente em termos de obrigações ou alguma medida de performance, enquanto outras não fazem tais exigências e a definição de seu público-alvo é construída por outros critérios.

Nos primeiros casos, consideramos que estas são políticas públicas **com condicionalidades**. Talvez as políticas públicas que utilizam condicionalidades mais estudadas (e conhecidas) sejam as Políticas de Transferências Condicionada de Renda, que usualmente exigem certos requisitos relacionados à educação e saúde para o recebimento dos recursos, como no caso do Bolsa Família.

O desenho de políticas públicas envolve decisões fundamentais sobre quais instrumentos serão utilizados para transformar objetivos em ação efetiva. Essa escolha é decisiva para a capacidade de induzir mudanças institucionais e, muitas vezes,

comportamentais. Desta forma, pensar em desenho de políticas públicas significa refletir sobre a relação entre o problema público, os objetivos e os instrumentos de implementação (LIMA, AGUIAR e LUI, 2022).

O objetivo deste artigo é analisar a escolha dos instrumentos com componentes condicionais em políticas públicas na área de educação no Brasil. Para isso, parte-se da tipologia clássica de Hood (1986), que distingue quatro tipos de instrumentos, partindo dos recursos estatais utilizados: nodalidade, autoridade, tesouro e organização. Além disso, exploramos também a perspectiva que entende os instrumentos como portadores de valor e nutridos de uma interpretação do social, não sendo, portanto, ferramentas neutras e disponíveis aos formuladores (LASCOUME e LE GALÈS, 2012).

A partir desse marco teórico, comparam-se dois casos concretos: (i) O VAAR (Valor Aluno Ano Resultados no âmbito do FUNDEB); (ii) Política de Pagamento Condicional à Performance a Professores (PPCPP) do Rio de Janeiro. Partimos do princípio de que investigar o desenho das políticas públicas condicionais é relevante e pode contribuir para a literatura de desenho de políticas públicas.

O primeiro caso parte da aprovação do novo Fundeb, em 2020, quando o governo federal instituiu o VAAR, que condiciona o recebimento de uma complementação financeira da União à adoção de diversos critérios, incluindo a seleção técnica de diretores escolares. Essa mudança introduziu um instrumento de tesouro, que passou a demandar ações concretas dos entes subnacionais. Os efeitos foram significativos: em 2022, 56,4% dos diretores chegaram ao cargo por indicação política, enquanto em 2024, após a implementação do VAAR, esse número caiu para 34,8%. Em paralelo, cresceu de 8,3% para 24,5% a proporção de diretores selecionados por processos seletivos qualificados.

O segundo caso analisa a PPCPP no Rio de Janeiro, que é composta por dois programas: o Prêmio Anual de Desempenho (PAD) entre 2009 e 2022, substituído pela Premiação por Resultados de Aprendizagem (PRA) que segue vigente em 2025. Nesta relativamente longa trajetória a Política foi mudando gradualmente. Em linhas gerais o público-alvo da Política são os professores municipais que receberiam uma complementação a seus salários condicionada a critérios específicos, tais como a performance dos alunos em avaliações externas, número de ausências dos docentes, etc. Também se trata de um instrumento do tipo tesouro, mas voltado à ação individual do servidor público, e não à reestruturação institucional.

Nossa abordagem metodológica baseou-se na coleta e análise de dados sobre ambas as políticas. Na investigação, nos concentramos em entender seus principais objetivos,

metas, população-alvo, os principais atores e suas responsabilidades, regras e regulamentos, os principais eventos políticos que as influenciaram, os resultados alcançados e, principalmente, os instrumentos de implementação utilizados. A coleta de dados contou com várias fontes, incluindo sites e bancos de dados do governo, informações orçamentárias, meios de comunicação e fontes acadêmicas.

Nossa análise preliminar indica que a comparação entre os dois casos permite observar como instrumentos do mesmo tipo podem operar com lógicas distintas. No caso do VAAR, o foco está em mudar regras e práticas administrativas, incentivando uma transformação institucional mais duradoura. Já o PPCPP atua diretamente sobre comportamentos individuais, com impactos mais imediatos, porém potencialmente menos sustentáveis. Ambos envolvem condicionalidades, ou seja, a exigência de ações específicas para acesso a benefícios, mas sua calibragem e efeitos diferem conforme a natureza do público-alvo e os objetivos pretendidos.

Referências

HOOD, Christopher. **The Tools of Government**. Nova Jersey: Chatham House, 1986.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A Ação Pública Abordada pelos seus Instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19–43, 2012.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Desenho de políticas públicas: Análise da robustez das políticas de desenvolvimento das capitais brasileiras. **Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política**, v. 31, n. 3, p. 24–49, 2022.

THEODOLOU, Stella Z. The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point. In: THEODOLOU, STELLA Z.; CAHN, Matthew A. (org.). **Public Policy: The Essential Readings**. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1995. p. 1–9.