

VAAR e gestão meritocrática: entre regulação por resultados e gestão democrática

VAAR and meritocratic management: between results-based regulation and democratic management

VAAR y gestión meritocrática: entre la regulación por resultados y la gestión democrática

Jasson de Sousa Santos¹

Albiane Oliveira Gomes²

Artigo científico

Linha de pesquisa: Política, Planejamento e Gestão da Educação.

Resumo

O artigo analisa as relações entre o Valor Aluno Ano por Resultado (VAAR) e a gestão meritocrática no contexto do Fundeb permanente. Parte-se da compreensão de que esse mecanismo, ao associar financiamento, desempenho e critérios de gestão, reforça formas de regulação educacional orientadas por resultados. Com base em análise bibliográfica e documental, o texto discute como a indução de critérios técnicos de mérito e desempenho tensiona o princípio da gestão democrática da educação pública. Argumenta-se que o VAAR ultrapassa a dimensão técnico-financeira e opera como instrumento de reorganização da gestão educacional, fortalecendo uma racionalidade gerencial centrada em monitoramento, responsabilização e desempenho. Conclui-se que, embora apresentado como estratégia de qualificação da gestão e melhoria da aprendizagem, o mecanismo produz contradições ao subordinar a democratização da escola pública a parâmetros de eficiência e performance.

Palavras-chave: VAAR; Fundeb permanente; gestão democrática.

Abstract

This article analyzes the relations between the Student-Year Value by Results (VAAR) and meritocratic

¹ Jasson de Sousa Santos – Mestrando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão (PPGE/UEMA). Graduado em Pedagogia. Supervisor Escolar e atua como professor formador do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR/UFMA). E-mail: jasson.santos@ufma.br.

² Albiane Oliveira Gomes – Doutora em Educação e professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão (PPGE/UEMA). Líder do grupo de pesquisa GPQe. Desenvolve pesquisas nas áreas de políticas educacionais, gestão da educação e formação de professores. E-mail: albiane11@hotmail.com.

management within the context of the permanent Fundeb. It assumes that this mechanism, by linking funding, performance, and management criteria, reinforces forms of educational regulation guided by results. Based on bibliographic and documentary analysis, the text discusses how the induction of technical merit and performance criteria creates tensions with the principle of democratic management in public education. It argues that VAAR goes beyond a merely technical-financial dimension and operates as an instrument for reorganizing educational management, strengthening a managerial rationality centered on monitoring, accountability, and performance. It concludes that, although presented as a strategy to improve learning and management quality, the mechanism produces contradictions by subordinating the democratization of public schooling to parameters of efficiency and performance.

Keywords: VAAR; permanent Fundeb; democratic management.

Resumen

El artículo analiza las relaciones entre el Valor Alumno Año por Resultado (VAAR) y la gestión meritocrática en el contexto del Fundeb permanente. Se parte de la comprensión de que este mecanismo, al asociar financiamiento, desempeño y criterios de gestión, refuerza formas de regulación educativa orientadas por resultados. Con base en análisis bibliográfico y documental, el texto discute cómo la inducción de criterios técnicos de mérito y desempeño tensiona el principio de la gestión democrática de la educación pública. Se argumenta que el VAAR supera la dimensión técnico-financiera y opera como instrumento de reorganización de la gestión educativa, fortaleciendo una racionalidad gerencial centrada en monitoreo, responsabilización y desempeño. Se concluye que, aunque se presenta como estrategia de cualificación de la gestión y mejora del aprendizaje, el mecanismo produce contradicciones al subordinar la democratización de la escuela pública a parámetros de eficiencia y desempeño.

Palabras clave: VAAR; Fundeb permanente; gestión democrática.

Introdução

A educação pública brasileira vem sendo atravessada, nas últimas décadas, por transformações relevantes no financiamento, na gestão e nos modos de regulação estatal. A ampliação do uso de avaliações, indicadores, mecanismos de monitoramento e dispositivos de responsabilização deslocou parte importante do debate educacional para parâmetros de desempenho, eficácia e produtividade. Esse movimento ganha densidade particular no contexto do Fundeb permanente, instituído pela Emenda Constitucional n. 108/2020 e regulamentado pela Lei n. 14.113/2020, uma vez que a ampliação da participação financeira da União foi acompanhada da introdução de mecanismos de indução e condicionalidade capazes de incidir sobre a organização dos sistemas de ensino.

É nesse contexto que o Valor Aluno Ano por Resultado (VAAR) assume centralidade. Embora formalmente apresentado como componente da complementação da União destinado a estimular a melhoria da aprendizagem e o aperfeiçoamento da gestão, o VAAR opera em registro mais amplo. Ao associar parte dos recursos ao

cumprimento de requisitos específicos e à evolução de resultados educacionais, ele transforma o financiamento em instrumento de regulação. Assim, o fundo deixa de atuar apenas como mecanismo de equalização fiscal e passa também a funcionar como operador de indução de políticas e de padrões de gestão educacional.

A problemática torna-se ainda mais evidente quando se observa a articulação entre o VAAR e a Meta 19 do Plano Nacional de Educação. O desenho normativo que afirma a gestão democrática introduz, simultaneamente, a valorização de critérios técnicos de mérito e desempenho para o provimento da direção escolar. Nesse ponto, a democratização da gestão passa a conviver, no próprio texto da política pública, com uma gramática de qualificação técnica, seleção e desempenho.

Diante desse cenário, a questão central que orienta este estudo pode ser formulada da seguinte maneira: em que medida o VAAR, ao articular financiamento, condicionalidades de gestão e desempenho, reforça uma racionalidade meritocrática e tensiona o princípio da gestão democrática da educação pública? A hipótese defendida é que esse mecanismo, embora apresentado como estratégia de qualificação da gestão e melhoria da aprendizagem, ultrapassa a dimensão técnico-financeira e passa a operar como dispositivo de indução regulatória, redefinindo a legitimidade da gestão escolar segundo parâmetros de mérito, responsividade e performance.

Este artigo tem como objetivo analisar criticamente as relações entre VAAR, gestão meritocrática e gestão democrática, discutindo como a incorporação de condicionalidades de desempenho ao financiamento da educação básica reconfigura a gestão escolar e tensiona o sentido político da democratização da escola pública. Sua principal contribuição está em interpretar o VAAR não apenas como mecanismo financeiro, mas como dispositivo de regulação capaz de conectar recursos, condicionalidades e formas específicas de organização da gestão educacional.

Trata-se de pesquisa de natureza qualitativa, ancorada em abordagem bibliográfica e documental. No plano bibliográfico, mobiliza autores que discutem financiamento da educação, regulação educacional, Nova Gestão Pública, neoliberalismo e gestão democrática, com destaque para Afonso (2009), Dourado (2007), Freitas (2018), Laval (2004), Libâneo (2004), Lima (2014), Paro (2010; 2016) e Pinto (2012). No plano documental, o corpus é composto pela Emenda Constitucional n.

108/2020, pela Lei n. 14.113/2020, pelo Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação e pelo edital municipal de seleção de gestores escolares de Açailândia-MA, tomado como expressão local da tradução das exigências nacionais no âmbito da gestão escolar.

O recorte temporal concentra-se no período posterior à instituição do Fundeb permanente, com ênfase no intervalo 2020–2024, por corresponder ao marco de consolidação normativa do VAAR e de maior explicitação de seus efeitos sobre a política educacional. A análise foi conduzida em chave interpretativa e crítica, buscando compreender como a incorporação de condicionalidades de gestão e desempenho ao financiamento da educação básica induz rearranjos institucionais nos sistemas de ensino, particularmente no provimento da direção escolar. Mais do que descrever normas e indicadores, o estudo procura interpretar os sentidos políticos e pedagógicos da articulação entre regulação por resultados, mérito e gestão democrática.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo desenvolve-se em cinco movimentos articulados: inicialmente, discute-se a reconfiguração do financiamento educacional no Fundeb permanente; em seguida, analisa-se o VAAR como mecanismo de indução regulatória; posteriormente, examina-se o debate teórico sobre neoliberalismo, Nova Gestão Pública e gestão democrática; na sequência, discutem-se os dados da Meta 19 do Plano Nacional de Educação; por fim, apresenta-se o caso de Açailândia-MA como expressão local das tensões entre técnica, mérito e participação.

FUNDEB permanente, financiamento e indução federativa

A instituição do Fundeb permanente representou um marco relevante para a política educacional brasileira. Depois de experiências temporárias com fundos subvinculados, a constitucionalização do financiamento da educação básica produziu estabilidade institucional e ampliou a responsabilidade da União. A nova configuração do fundo elevou progressivamente a complementação federal, até atingir 23% em 2026, e introduziu novos componentes de redistribuição e indução, entre eles o VAAT e o VAAR. Tal mudança não pode ser lida apenas em chave quantitativa. Mais do que ampliar recursos, o Fundeb permanente amplia a capacidade de coordenação federal sobre estados e municípios.

Para compreender melhor essa trajetória, convém visualizar a evolução da complementação da União no novo desenho do fundo.

Tabela 1 – Evolução da complementação da União ao Fundeb permanente (2021–2026)

ANO	%	OBSERVAÇÃO ANALÍTICA
2021	12%	Início da transição para o novo desenho do Fundeb permanente
2022	15%	Ampliação do papel redistributivo e indutor da União
2023	17%	Consolidação progressiva das novas modalidades de complementação
2024	19%	Fortalecimento do arranjo federativo com maior participação federal
2025	21%	Expansão da capacidade financeira e regulatória da União
2026	23%	Patamar final previsto na EC n. 108/2020

Fonte: elaboração própria, com base na Emenda Constitucional n. 108/2020 e na Lei n. 14.113/2020.

Como se observa, a complementação federal cresce de forma escalonada, fortalecendo não apenas a presença financeira da União, mas também sua capacidade de coordenação e indução sobre os sistemas de ensino. O aumento quantitativo dos recursos é, ao mesmo tempo, aumento qualitativo do poder regulatório federal, sobretudo quando parte dessa complementação se vincula a condicionais de gestão e desempenho.

A literatura do financiamento da educação ajuda a compreender esse processo. Pinto (2012) mostra que o financiamento educacional não é mero suporte contábil da política pública, mas dimensão constitutiva do direito à educação, pois define responsabilidades, capacidades de oferta e condições objetivas de funcionamento dos sistemas de ensino. Nessa perspectiva, o debate sobre o financiamento precisa articular redistribuição, equidade e pacto federativo. O Fundeb permanente, portanto, deve ser entendido não só como política de transferência de recursos, mas como arranjo normativo que redefine o papel da União no financiamento e na regulação da educação básica.

É justamente nesse ponto que o Fundeb permanente produz inflexão relevante. Ao associar parte da complementação da União a condicionais de gestão e desempenho, o VAAR converte o financiamento em mecanismo de coordenação política. Estados e municípios não apenas recebem recursos; eles são convocados a reorganizar práticas administrativas, procedimentos e formas de escolha da direção escolar em

conformidade com parâmetros valorizados pela política federal. O fundo, assim, passa a operar também como tecnologia de governo.

Essa distinção entre os componentes da complementação da União pode ser sintetizada da seguinte forma.

Tabela 2 – Estrutura da complementação da União no Fundeb permanente

COMP	%	FINALIDADE PRINCIPAL	LÓGICA
VAAF	10%	Complementar fundos estaduais que não alcançam o valor mínimo por aluno	Redistribuição intrafundo
VAAT	10,5%	Reduzir desigualdades considerando a disponibilidade total de recursos por aluno	Redistribuição inter-redes
VAAR	2,5%	Induzir melhoria da gestão e dos resultados educacionais mediante condicionalidades	Regulação por resultados

Fonte: elaboração própria, com base na Emenda Constitucional n. 108/2020 e na Lei n. 14.113/2020

A tabela evidencia que apenas o VAAR está diretamente estruturado por uma lógica de condicionamento de recursos a requisitos de gestão e desempenho. Isso o diferencia dos demais componentes e reforça a hipótese de que, no interior do Fundeb permanente, convivem duas racionalidades: uma fortemente redistributiva e outra explicitamente regulatória.

Além disso, a reconfiguração do Fundeb permanente precisa ser lida no contexto mais amplo das disputas em torno do papel da União na garantia do direito à educação. Se, por um lado, a ampliação da complementação federal fortalece a capacidade redistributiva do fundo e sinaliza maior compromisso federativo com a educação básica, por outro, também amplia a possibilidade de que a transferência de recursos seja acompanhada por mecanismos mais intensos de regulação e condicionamento. Nesse sentido, o novo desenho do financiamento expressa uma dupla movimentação: reforça a responsabilidade pública com a sustentação material da educação básica e, simultaneamente, fortalece dispositivos de indução sobre os modos de gestão dos sistemas de ensino. É precisamente nessa tensão entre redistribuição e regulação que o VAAR se torna categoria-chave para compreender os rumos recentes da política educacional brasileira.

A característica regulatória do Fundeb permanente aproxima-se da lógica do Estado regulador. Laval (2004) observa que a mutação neoliberal da ação estatal não corresponde à simples retirada do Estado, mas à sua reorganização em bases gerenciais.

Segundo o autor, o Estado tende a definir diretrizes gerais e a avaliar, “a posteriori, os resultados de uma gestão mais autônoma, com a ajuda de um sistema estatístico rigoroso, que deve permitir a ‘pilotagem’ das unidades locais e periféricas”. Afonso (2009), por sua vez, mostra que avaliação, regulação e responsabilização podem funcionar como tecnologias de controle quando articuladas a metas, rankings e sanções. No caso do VAAR, o monitoramento não aparece isoladamente: ele se conecta ao financiamento, ampliando o alcance da regulação estatal.

Em síntese, o Fundeb permanente deve ser compreendido como arranjo simultaneamente redistributivo e regulatório. Se, por um lado, amplia a responsabilidade financeira da União e reforça o pacto federativo educacional, por outro, intensifica sua capacidade de indução normativa sobre estados e municípios. É justamente nessa inflexão que o VAAR adquire centralidade analítica, ao projetar sobre a gestão educacional exigências de mérito, desempenho e conformidade institucional.

o VAAR e a indução de uma gramática meritocrática

No interior da nova arquitetura do Fundeb, o VAAR é o componente que mais claramente explicita a lógica da regulação por resultados. Suas condicionalidades abrangem seleção de diretores, participação em avaliações, redução de desigualdades, regime de colaboração e alinhamento curricular. Esse conjunto evidencia que o VAAR não se limita a premiar boas práticas. Ele define o horizonte de conduta esperado dos sistemas de ensino.

As condicionalidades do VAAR não se limitam a exigir conformidade administrativa. Elas reorganizam prioridades e incidem sobre diferentes dimensões da gestão educacional. O quadro a seguir sistematiza essas exigências e explicita seus possíveis efeitos sobre os sistemas de ensino.

Quadro 1 – Condicionalidades do VAAR e seus efeitos sobre a gestão educacional

CONDIC	CONTEÚDO	EFEITO	LEITURA CRÍTICA
Seleção de diretores	Provimento com critérios técnicos de mérito e desempenho, associado ou não à consulta à comunidade	Profissionalização da gestão escolar	Pode reduzir o peso da participação substantiva e fortalecer a tecnificação da gestão

Participação em avaliações	Adesão a avaliações nacionais e uso de resultados	Monitoramento do desempenho	Reforça a centralidade dos indicadores como critério de qualidade
Redução de desigualdades	Compromisso com melhoria de resultados e diminuição de disparidades	Maior equidade educacional	Pode responsabilizar redes desiguais sem enfrentar plenamente suas condições estruturais
Regime de colaboração	Formalização de mecanismos cooperativos entre entes	Integração federativa	Pode operar mais como exigência formal do que como cooperação efetiva
Referenciais curriculares	Alinhamento a referenciais e parâmetros nacionais	Padronização e coerência curricular	Pode limitar margens locais de autonomia pedagógica

Fonte: elaboração própria, com base na Lei n. 14.113/2020 e em normativas correlatas do VAAR.

O quadro deixa claro que a indução promovida pelo VAAR atua sobre diferentes dimensões da política educacional: gestão, avaliação, currículo, colaboração federativa e equidade. Isso reforça o argumento de que o financiamento deixa de ser mero suporte material da política pública e passa a desempenhar papel ativo na modelagem institucional dos sistemas de ensino.

Ao estabelecer condicionalidades como requisito de acesso a recursos adicionais, o VAAR reconfigura o ambiente institucional da política educacional. O que está em jogo não é apenas a distribuição de recursos, mas a produção de um padrão legítimo de gestão. Em lugar de um financiamento voltado exclusivamente à sustentação material do direito à educação, consolida-se um mecanismo que também seleciona comportamentos institucionais considerados desejáveis. Nesse movimento, o mérito deixa de ser simples critério auxiliar de qualificação e passa a funcionar como operador central de reconhecimento, elegibilidade e acesso a recursos.

A gestão escolar passa, assim, a ser avaliada e financiada segundo sua capacidade de responder a critérios previamente definidos de qualificação técnica e desempenho. Em tese, isso poderia ser interpretado como profissionalização da gestão. No entanto, quando o mérito deixa de ser apenas elemento possível do debate e se converte em condição de elegibilidade financeira, ele passa a reorganizar o próprio ambiente institucional da gestão educacional.

Freitas (2018) permite compreender o alcance político dessa mudança ao afirmar que a reforma empresarial da educação visa “destruir a ‘educação pública de gestão pública’ e não apenas redefini-la”. A afirmação explícita que o empresariamento da educação não opera apenas por privatização direta, mas também pela colonização das

formas públicas de gestão por lógicas empresariais, concorrenciais e performativas. O VAAR, ao premiar conformidade, desempenho e responsividade, insere-se nesse contexto mais amplo de reconfiguração da escola pública.

Laval (2004) reforça essa leitura ao sustentar que “os objetivos que se podem dizer ‘clássicos’ de emancipação política e de expansão pessoal [...] são substituídos pelos imperativos prioritários de eficácia produtiva e de inserção profissional”, numa “transmutação progressiva de todos os valores em um único valor econômico”. Em outra passagem, afirma que “a escola é, cada vez mais, vista como uma empresa entre outras” e que “a retórica gerencial se torna cada vez mais invasora”. Tais formulações ajudam a compreender por que o VAAR não deve ser lido como aperfeiçoamento neutro do financiamento. Ele integra um movimento de empresarialização da gestão escolar, no qual a escola passa a ser julgada pela capacidade de produzir resultados comparáveis e demonstrar desempenho institucional.

Libâneo (2004) contribui para problematizar os efeitos dessa racionalidade na organização escolar. Para o autor, a escola não pode ser reduzida a organização técnico-burocrática voltada ao cumprimento de metas, pois sua especificidade reside na mediação pedagógica e na formação humana. Quando os meios administrativos se sobrepõem aos fins educativos, há deslocamento da própria natureza da escola. O VAAR, ao atrelar financiamento a requisitos de gestão e resultados, reforça essa tendência de subordinação dos fins pedagógicos aos meios gerenciais.

Desse modo, o VAAR não pode ser lido apenas como aperfeiçoamento técnico do financiamento educacional. Ao condicionar parte da complementação federal a requisitos de gestão e desempenho, ele redefine o ambiente institucional da política educacional e fortalece uma gramática meritocrática em que o mérito deixa de ser elemento auxiliar e passa a operar como princípio de elegibilidade, reconhecimento e acesso a recursos.

Neoliberalismo, nova gestão pública e gerencialização da escola

A análise do VAAR exige deslocar o olhar da norma para a racionalidade política que a sustenta. Mais do que mecanismo financeiro, o dispositivo precisa ser compreendido no interior de um processo mais amplo de reconfiguração da ação estatal

e da gestão educacional, marcado pela expansão da Nova Gestão Pública, pela centralidade da avaliação e pelo fortalecimento de linguagens de desempenho, responsabilização e eficiência.

A educação vem sendo progressivamente atravessada por dispositivos de avaliação em larga escala, metas, indicadores, responsabilização e comparação de desempenho. Em muitos contextos, isso foi apresentado como modernização da administração pública. Todavia, a literatura crítica mostra que tal movimento expressa a entrada da Nova Gestão Pública na educação, com efeitos profundos sobre a escola, o currículo, a avaliação e a gestão.

Afonso (2009) demonstra que as políticas avaliativas contemporâneas compõem um campo de tensões entre regulação e emancipação. A avaliação pode ser apropriada democraticamente, mas, quando se converte em mecanismo de controle por desempenho e conformidade, tende a fortalecer relações verticais de poder. Na política educacional, isso se traduz em intensificação da cultura da prestação de contas, da responsabilização e da comparação pública dos resultados. A gestão, nesse ambiente, deixa de ser lida prioritariamente como processo político-pedagógico e passa a ser concebida como capacidade de alcançar metas.

Lima (2014) aprofunda essa leitura ao mostrar como a administração educacional contemporânea passou a incorporar linguagens de excelência, eficácia e responsabilização. Para o autor, a gestão escolar vive um processo de hibridização: discursos sobre autonomia, participação e descentralização continuam presentes, mas são frequentemente ressignificados em moldes compatíveis com a governança por resultados. A democracia permanece como referência discursiva; o gerencialismo passa a organizar a prática administrativa. Nesse quadro, a autonomia tende a ser cada vez mais condicionada por sistemas de avaliação, padrões de desempenho e exigências externas de conformidade.

Dourado (2007), por sua vez, recoloca o debate em termos de gestão democrática e qualidade social da educação. Para ele, a gestão democrática não se reduz a mecanismos formais de escolha de dirigentes ou à descentralização administrativa. Trata-se de processo político-social fundado na participação, na construção coletiva, na autonomia

institucional e na centralidade do projeto pedagógico. Essa perspectiva entra em tensão direta com modelos que privilegiam mensuração, produtividade e monitoramento.

Paro (2010; 2016) radicaliza essa crítica ao insistir que a administração escolar não pode ser pensada por analogia imediata com a administração empresarial. A escola pública possui finalidades próprias, vinculadas à formação humana, à socialização do conhecimento e à construção da cidadania. Por isso, a gestão democrática não pode ser reduzida a procedimento, formalidade ou filtro técnico. Ela exige partilha efetiva do poder, participação substantiva e reconhecimento da escola como espaço público de deliberação.

Para visualizar a tensão conceitual que estrutura este artigo, é útil contrastar os traços mais recorrentes de uma gestão democrática com os da gestão meritocrática induzida por resultados.

Quadro 3 – Gestão democrática e gestão meritocrática: comparação analítica

DIMENSÃO	GESTÃO DEMOCRÁTICA	GESTÃO MERITOCRÁTICA
Fundamento de legitimidade	Participação coletiva e partilha do poder	Desempenho, qualificação técnica e elegibilidade
Centralidade política	Comunidade escolar, colegiados e projeto pedagógico	Indicadores, metas, resultados e responsabilização
Perfil do diretor	Liderança político-pedagógica	Gestor técnico-administrativo
Critério de qualidade	Qualidade socialmente referenciada	Eficiência, performance e produtividade
Forma de regulação	Deliberação, autonomia e participação	Monitoramento, conformidade e controle
Relação com o financiamento	Direito social e sustentação da oferta	Incentivo condicionado ao cumprimento de metas

Fonte: elaboração própria, com base em Afonso (2009), Dourado (2007), Freitas (2018), Libâneo (2004), Lima (2014), Paro (2010; 2016) e Pinto (2012).

O quadro evidencia que não se trata apenas de modelos administrativos distintos, mas de concepções diferentes de escola pública, de qualidade educacional e de legitimidade da gestão. A tensão entre essas duas racionalidades ajuda a compreender por que o debate sobre o VAAR ultrapassa o campo técnico do financiamento e se converte em questão política e pedagógica.

À luz dessa literatura, o VAAR pode ser entendido como expressão concreta do encontro entre financiamento, regulação e gerencialização da política educacional. O que antes aparecia de forma dispersa em programas de avaliação, indicadores e mecanismos de accountability passa a se articular diretamente ao principal fundo da

educação básica, conferindo maior densidade à racionalidade gerencial no interior dos sistemas de ensino.

Meta 19 do pne, indicadores e limites da gestão democrática

A Meta 19 do Plano Nacional de Educação constitui espaço privilegiado para observar as ambiguidades contemporâneas da gestão democrática no Brasil, precisamente porque nela convivem, de forma explícita, a valorização da participação da comunidade escolar e a incorporação de critérios técnicos de mérito e desempenho para o provimento da direção escolar.

O Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento informa que a Meta 19 trata da gestão democrática e explicita que sua primeira estratégia estabelece a seleção de diretores “a partir da consulta à comunidade escolar associada a critérios técnicos de mérito e desempenho”. O mesmo documento define o Indicador 19A como o percentual de escolas públicas que selecionam diretores por “processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar”.

Os dados do monitoramento revelam a distância entre o horizonte normativo e a realidade concreta. Em 2023, o Indicador 19A alcançava 10,5% das escolas públicas brasileiras, após crescimento em relação aos anos anteriores, mas a indicação administrativa ainda seguia predominante, com 46,6% dos casos. Nas redes municipais, o percentual do arranjo compatível com o indicador era ainda menor, o que revela fragilidade mais acentuada justamente no nível federativo mais capilarizado da política educacional.

A gestão democrática, contudo, não se limita ao provimento da direção escolar. O próprio relatório enfatiza que ela prevê a participação da comunidade escolar em colegiados, como conselhos escolares, associações de pais e mestres e grêmios estudantis. Quando se observa o Indicador 19B, os limites tornam-se ainda mais claros: em 2023, havia 41,5% de colegiados intraescolares em funcionamento nas escolas públicas do país, percentual que caía para 37,1% nas redes municipais.

A tensão entre gestão democrática e racionalidade meritocrática torna-se mais visível quando se observam os dados empíricos da Meta 19. A tabela a seguir reúne os principais indicadores mobilizados neste artigo e permite visualizar os limites concretos da democratização da gestão escolar no país.

Tabela 3 – Indicadores da Meta 19 do PNE e situação observada em 2023

INDICADOR	DESCRIÇÃO	% NACIONAL	REDES MUNICIPAIS
19A	Escolas públicas que selecionam diretores por processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar	10,5%	5,9%
19B	Escolas públicas com colegiados intraescolares em funcionamento	41,5%	37,1%

Fonte: elaboração própria, com base no Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (Inep, 2024).

Os dados evidenciam duas assimetrias relevantes. A primeira é a baixa incidência do modelo de escolha de diretores previsto no Indicador 19A, sobretudo nas redes municipais. A segunda é a fragilidade dos colegiados intraescolares, que deveriam sustentar a participação democrática no cotidiano escolar. Em conjunto, essas informações sugerem que a democratização da gestão permanece limitada, mesmo em um contexto de crescente indução normativa sobre a escola pública.

A leitura dos indicadores da Meta 19 permite perceber que a democratização da gestão educacional no Brasil permanece marcada por desigualdades, descontinuidades e limites institucionais. A baixa incidência do modelo de escolha de diretores previsto no Indicador 19A, aliada à fragilidade dos colegiados escolares, sugere que a gestão democrática ainda não se consolidou como prática estruturante da escola pública. Em vez disso, o que se observa é uma institucionalização parcial, atravessada por formas híbridas em que procedimentos participativos convivem com práticas administrativas centralizadas, filtros técnicos e mecanismos de controle por desempenho. Esse dado é particularmente importante porque impede leituras lineares da democratização da gestão: não se trata de um processo concluído, mas de um campo em disputa, no qual princípios democráticos e racionalidades gerenciais convivem em permanente tensão.

Dourado (2007) ajuda a interpretar esse cenário ao insistir que a gestão democrática implica criação de condições reais para a participação e não apenas previsão normativa de mecanismos formais. Sem colegiados ativos, cultura participativa e fortalecimento institucional da escola como espaço público, a democratização tende a permanecer incompleta. Nessa mesma direção, Paro (2016) lembra que não há gestão

democrática sem efetiva partilha do poder. A participação, quando reduzida a consulta formal entre candidatos previamente filtrados, perde parte de sua densidade política.

O ponto central, portanto, não está em afirmar que a gestão democrática desaparece diante da regulação por resultados, mas em reconhecer que ela passa a ser redefinida sob novas condições. A democracia permanece como princípio jurídico e como linguagem legitimadora da política educacional; contudo, sua materialidade tende a ser progressivamente subordinada à lógica da performance. Isso significa que participação, consulta e colegialidade podem continuar formalmente presentes, mas operando em ambiente fortemente orientado por metas, comparações, responsabilização e critérios de elegibilidade técnica.

Açailândia-MA como expressão local da política nacional

O caso de Açailândia-MA permite observar de forma concreta como uma política nacional de financiamento e regulação se traduz em dispositivos locais de gestão escolar. Mais do que reproduzir a norma federal, o município reelabora exigências nacionais em editais, critérios de habilitação e etapas seletivas, revelando como técnica, mérito e participação se articulam no plano da gestão cotidiana.

No caso de Açailândia, o material já elaborado aponta para três características centrais: forte peso das etapas técnicas, valorização expressiva de títulos e experiência em gestão, e presença comparativamente menos central da participação da comunidade escolar. A experiência local evidencia, portanto, a tradução concreta da política nacional em critérios administrativos de seleção.

No plano local, a política nacional de indução se traduz em critérios concretos de provimento da direção escolar. O quadro a seguir sintetiza elementos observados no edital de seleção de gestores em Açailândia-MA e permite visualizar como a lógica regulatória do VAAR se materializa no nível municipal.

Quadro 2 – Elementos do edital de seleção de gestores em Açailândia-MA

DIMENSÃO	COMO APARECE NO EDITAL	IMPLICAÇÕES NA GESTÃO
Prova/avaliação	Etapa de aferição de conhecimentos e competências	Reforça a dimensão técnica do provimento
Títulos	Valorização de formação acadêmica e certificações	Pode favorecer candidatos com maior capital escolar formal

Qualis Periódicos – (2021 -2024) – B3

Experiência em gestão	Exigência ou valorização de trajetória administrativa	Fortalece o perfil gerencial do cargo
Consulta à comunidade	Presença de participação escolar em etapa posterior ou complementar	Mantém participação, mas pode reduzir seu peso decisório
Critérios de habilitação	Requisitos prévios para concorrer ao cargo	Filtra a participação e enquadra a escolha em parâmetros técnicos

Fonte: elaboração própria, com base no edital municipal analisado de Açaílândia-MA.

O quadro sugere que a profissionalização da gestão, embora apresentada como estratégia de qualificação administrativa, pode deslocar o centro da legitimidade da direção escolar. A comunidade permanece presente no processo, mas sob condições enquadradas por filtros prévios de natureza técnica e meritocrática, o que reduz o alcance político da participação.

No caso de Açaílândia-MA, a análise do edital de seleção de gestores evidencia a presença de um desenho fortemente estruturado por requisitos de habilitação, avaliação de conhecimentos, valorização de títulos e experiência administrativa, ao lado de mecanismos de participação da comunidade escolar. A leitura crítica desse arranjo sugere que a participação não desaparece, mas passa a ser enquadrada por filtros prévios de natureza técnica. Em consequência, a legitimidade do gestor tende a deslocar-se do vínculo político-pedagógico com a comunidade para a capacidade de responder a exigências formais de certificação, desempenho e habilitação. O caso municipal, assim, permite visualizar como a política nacional de financiamento se traduz concretamente em rearranjos locais da gestão escolar.

Do ponto de vista analítico, o caso de Açaílândia-MA é importante porque mostra que a tradução local das políticas nacionais não ocorre de modo mecânico. O município não apenas reproduz uma exigência normativa, mas reorganiza seus próprios critérios de gestão em função das novas pressões do financiamento educacional. Isso significa que a política nacional atua como referência e como indução, mas sua materialização depende de arranjos locais, disputas institucionais e escolhas administrativas concretas. A observação desse movimento ajuda a compreender que o VAAR não é apenas um instrumento macro de financiamento: ele alcança o cotidiano da gestão escolar, redefine procedimentos e interfere, ainda que indiretamente, na própria concepção de liderança educacional que passa a ser valorizada pelos sistemas de ensino.

Em Açailândia, como em outros contextos municipais, a ênfase em provas, títulos, experiência e avaliação de desempenho pode contribuir para profissionalizar o acesso à gestão, mas também pode produzir exclusões. Sujeitos com forte vínculo com a comunidade escolar, legitimidade local e trajetória pedagógica relevante podem ficar em posição desvantajosa diante de um modelo que privilegia capital acadêmico e experiência burocrático-administrativa. O risco é a substituição da direção escolar como liderança comunitária por uma figura cada vez mais próxima do gestor técnico-administrativo.

É importante assinalar que a incorporação de critérios técnicos no provimento da direção escolar não pode ser lida apenas em chave negativa. Em muitos contextos, tais critérios surgem também como reação a práticas patrimonialistas, clientelistas ou estritamente político-partidárias que historicamente marcaram a ocupação de cargos de gestão. O problema, portanto, não reside na existência de requisitos de qualificação em si, mas na possibilidade de sua absolutização como fundamento exclusivo de legitimidade. Quando a técnica deixa de ser mediação e se converte em filtro dominante, a participação da comunidade escolar tende a ser reduzida a etapa complementar, esvaziando a densidade política da gestão democrática.

A crítica de Freitas (2018) é especialmente pertinente aqui. Ao afirmar que a introdução da lógica empresarial permite o controle da gestão e impede a gestão democrática da escola como bem comum, o autor chama atenção para o fato de que o problema não está apenas no uso de provas ou critérios objetivos, mas na reorganização mais ampla da gestão escolar em torno do controle, da técnica e da responsividade. Açailândia, nesse sentido, pode ser lida como expressão empírica desse processo mais amplo.

meritocracia, equidade e contradições do financiamento por resultados

Uma das tensões mais delicadas do VAAR diz respeito à sua relação com a equidade. Em perspectiva democrática, o financiamento da educação básica deveria operar como mecanismo de correção de desigualdades históricas, assegurando condições mínimas de oferta e sustentação do direito à educação. Quando, porém, parte dos recursos passa a depender do cumprimento de condicionalidades complexas e da

demonstração de resultados, abre-se espaço para novo tipo de seletividade, no qual redes com maior capacidade institucional tendem a responder mais rapidamente às exigências do modelo.

O texto-base do artigo já apontava que os entes federados habilitados ao VAAR podem deixar de acessar os recursos caso não comprovem o atendimento das condicionalidades ou a evolução exigida nos indicadores. Isso significa que o mecanismo combina indução e exclusão. Redes mais estruturadas, com maior capacidade técnica e administrativa, tendem a responder com mais rapidez e eficiência às exigências do modelo. Redes mais frágeis podem encontrar maiores obstáculos justamente para acessar a parcela de financiamento adicional.

A tensão entre mérito e equidade torna-se ainda mais aguda quando se observa que os entes federados não partem das mesmas condições institucionais, técnicas e financeiras. Redes com maior capacidade de planejamento, maior densidade burocrática e equipes mais estruturadas tendem a responder com mais rapidez às exigências do VAAR. Já redes mais frágeis, situadas em contextos de maior vulnerabilidade, podem enfrentar obstáculos justamente para acessar a parcela adicional de recursos. Nesse sentido, a política corre o risco de converter desigualdades históricas de capacidade estatal em diferenças de desempenho e, posteriormente, em justificativa para diferenciação no acesso ao financiamento.

Pinto (2012) permite compreender por que esse ponto é tão sensível. Para o autor, o financiamento da educação deve ser lido à luz da divisão de responsabilidades e das desigualdades federativas. Quando a política pública se organiza em torno de critérios uniformes de desempenho e capacidade institucional, corre-se o risco de obscurecer as condições historicamente desiguais de partida. A meritocracia, nesse caso, deixa de aparecer apenas como critério de justiça e passa a operar como legitimação de desigualdades estruturais.

Laval (2004) ajuda a radicalizar essa crítica ao mostrar que a lógica neoliberal converte todos os valores em valor econômico e subordina a educação à eficácia produtiva. Quando essa racionalidade atinge o financiamento, a equidade corre o risco de ser reconfigurada em moldes gerenciais: em vez de corrigir assimetrias, a política passa a

premiar capacidade de performar. A redistribuição convive, assim, com mecanismos de diferenciação.

Freitas (2018), ao denunciar a reforma empresarial da educação, mostra que o problema não está apenas na cobrança por resultados, mas no fato de que essa cobrança se faz em contextos profundamente desiguais. O mérito, longe de ser operador neutro, pode reforçar hierarquias e deslocar a responsabilidade do Estado para redes, escolas e sujeitos individuais.

Essa contradição se agrava quando se considera que o desempenho institucional não depende apenas da qualidade da gestão em sentido estrito, mas de um conjunto de condições objetivas, históricas e territoriais que escapam ao controle imediato das redes e das escolas. Infraestrutura, formação das equipes, capacidade técnico-administrativa, apoio pedagógico, perfil socioeconômico dos estudantes e desigualdades regionais interferem diretamente na possibilidade de responder às exigências do sistema. Quando essas mediações são desconsideradas, o mérito tende a aparecer como critério aparentemente neutro, embora opere, muitas vezes, como linguagem legitimadora de assimetrias preexistentes. Por isso, discutir o VAAR implica também recolocar em pauta a necessidade de que o financiamento público preserve sua função redistributiva e não se converta prioritariamente em mecanismo de diferenciação entre redes desigualmente situadas.

Desse modo, a principal contradição do VAAR está em combinar, no interior do mesmo mecanismo, o discurso da equidade com a lógica da premiação por desempenho. A política educacional passa a ser atravessada por dois princípios nem sempre convergentes: de um lado, redistribuir para reduzir desigualdades; de outro, condicionar recursos à conformidade com padrões técnicos e resultados. O problema não é apenas técnico. É, sobretudo, político: trata-se de definir se o financiamento público servirá prioritariamente ao direito à educação ou à gestão por performance.

considerações finais

A análise desenvolvida neste artigo permite sustentar que o VAAR ultrapassa a condição de simples componente técnico-financeiro do Fundeb permanente. Ao associar parte da complementação da União ao cumprimento de condicionalidades de gestão e à

evolução de resultados, esse mecanismo passa a operar como instrumento de indução regulatória, incidindo diretamente sobre a organização dos sistemas de ensino e sobre os modos de provimento da direção escolar. Nessa perspectiva, o financiamento da educação básica deixa de ser compreendido apenas como mecanismo de sustentação material do direito à educação e passa a integrar a gramática contemporânea da regulação por resultados.

Ao longo do texto, buscou-se demonstrar que essa inflexão não é neutra. A articulação entre financiamento, desempenho, mérito e gestão aproxima a política educacional brasileira de referenciais gerencialistas e de formas de governança inspiradas na Nova Gestão Pública. Nessa lógica, a qualidade tende a ser traduzida em indicadores, metas e evidências de eficácia, ao passo que a gestão escolar passa a ser valorizada pela capacidade de responder a exigências técnicas e de produzir resultados mensuráveis. Em consequência, o debate sobre a democratização da escola pública passa a conviver com filtros meritocráticos e dispositivos de controle que podem esvaziar o sentido político da participação.

A contribuição teórica mobilizada no artigo foi importante para explicitar essa tensão. Afonso (2009) permitiu compreender que avaliação, regulação e responsabilização constituem dispositivos de disputa e podem ser apropriados como formas de controle sobre sistemas e instituições. Laval (2004) mostrou que a escola submetida à racionalidade neoliberal passa a ser organizada sob a lógica da eficácia, da empresa e da performatividade. Freitas (2018), por sua vez, evidenciou que a reforma empresarial da educação redefine a escola pública segundo parâmetros de concorrência, controle e responsabilização. Em contraponto, autores como Dourado (2007), Libâneo (2004), Lima (2014) e Paro (2010; 2016) permitiram recolocar no centro do debate a gestão democrática como processo político-pedagógico vinculado à participação substantiva, ao fortalecimento dos coletivos escolares e à escola pública como bem comum.

No plano empírico, os dados da Meta 19 do Plano Nacional de Educação reforçaram a hipótese central do artigo. Ainda que o arranjo de seleção de diretores compatível com o Indicador 19A tenha avançado, ele permanece minoritário no conjunto das escolas públicas, ao passo que a indicação administrativa continua

predominante. Paralelamente, a existência de colegiados intraescolares em funcionamento permanece limitada, sobretudo nas redes municipais. Esses elementos mostram que a gestão democrática segue frágil em sua materialidade participativa, justamente no momento em que se intensificam mecanismos de indução técnico-meritocrática da gestão escolar. Em outras palavras, fortalece-se mais rapidamente a dimensão seletiva e gerencial da Meta 19 do que sua dimensão colegiada, participativa e deliberativa.

O recorte de Açailândia-MA contribuiu para dar concretude a essa interpretação. A análise do processo local de seleção de gestores mostrou que a política nacional de financiamento não permanece no plano abstrato das normas, mas se traduz em editais, critérios de habilitação, provas, títulos e exigências de desempenho que reconfiguram, em nível municipal, a relação entre técnica e participação. Ainda que tal movimento possa ser justificado em nome da profissionalização da gestão e do combate ao clientelismo, ele também evidencia o risco de deslocamento da legitimidade da direção escolar do vínculo com a comunidade para a conformidade com requisitos predominantemente técnicos.

Diante disso, sustenta-se que o principal dilema do VAAR não reside em opor mérito e democracia de modo simplista, mas em reconhecer que a centralidade da regulação por resultados tende a redefinir a própria gestão democrática em moldes compatíveis com a racionalidade meritocrática. A democracia permanece afirmada no plano normativo, porém a performance passa a ocupar o centro da regulação educacional. O que se desloca, portanto, não é apenas o modo de selecionar dirigentes, mas o próprio critério de legitimidade da gestão escolar.

Nesse horizonte, o debate sobre o VAAR também recoloca uma questão de ordem conceitual e política: a de saber que tipo de gestão está sendo valorizada pela política educacional contemporânea. Se a gestão escolar passa a ser reconhecida principalmente por sua capacidade de responder a indicadores, cumprir metas e demonstrar desempenho, corre-se o risco de secundarizar dimensões fundamentais da vida escolar, como mediação pedagógica, participação coletiva, construção de vínculos e elaboração compartilhada do projeto educativo. A discussão sobre financiamento,

portanto, não pode ser separada da discussão sobre concepção de escola pública, de gestão e de qualidade da educação.

Por fim, reafirmar a gestão democrática no contexto do Fundeb permanente e do VAAR exige mais do que preservar sua enunciação legal. Exige reconstruí-la como prática efetiva de participação, deliberação e partilha do poder no interior da escola pública. Isso implica fortalecer colegiados, ampliar a voz da comunidade escolar, valorizar o projeto político-pedagógico e resistir à redução da política educacional a parâmetros estreitos de eficiência, elegibilidade e desempenho. Em última instância, o debate sobre o VAAR recoloca uma questão decisiva para a educação brasileira contemporânea: saber se o financiamento público da educação básica servirá prioritariamente à democratização da escola pública ou à consolidação de uma racionalidade gerencial que transforma a educação em espaço de regulação por resultados.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) como instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 27 ago. 2020.

BRASIL. Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 25 dez. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília: Inep, 2024.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007.

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

LAVAL, Christian. *A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*. Tradução de Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Planta, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. 5. ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, 2012.

NOTA: Os autores foram responsáveis pela concepção do artigo, pela análise e interpretação dos dados, pela redação e revisão crítica do conteúdo do manuscrito e, ainda, pela aprovação da versão final publicada.

Submetido em: 18/12/2025

Aceito em: 23/03/2026

Publicado em: 16/05/2026