



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

15505 - Resumo Expandido - Trabalho - XXVII Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste – Reunião Científica Regional – ANPEd Nordeste (2024)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

**AS CONDICIONALIDADES DO VAAR NO FUNDEB PERMANENTE E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO EDUCACIONAL**

Allan Solano Souza - UERN - Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Sanzia Cicimária Coelho Cortez - UERN - Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Francisco Helio de Oliveira Rodrigues - UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Agência e/ou Instituição Financiadora: CAPES/PRAPG

**AS CONDICIONALIDADES DO VAAR NO FUNDEB PERMANENTE E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO EDUCACIONAL**

## 1 INTRODUÇÃO

A vinculação de recursos para o financiamento da educação brasileira é uma conquista histórica marcada por avanços e recuos. A Constituição Federal (CF) de 1934 protagonizou o início dessa conquista, entretanto, ao longo dos anos foram evidenciados recuos nas demais constituições de 1937 e 1967. Os avanços foram retomados na CF de 1946, e nas respectivas Emendas Constitucionais nº 01/1969 e, nº 24/1983. A CF de 1988 assegurou a garantia da vinculação nos artigos 211 e 212.

Ao longo dos anos 1990 foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em 1997, pela Lei nº 9.424/1996. Em 2006, sob o primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), estabelecido pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. E seguida, no ano de 2020, durante o governo de Jair Messias Bolsonaro (PSL), a Emenda Constitucional nº 108/2020 e

a Lei nº 14.113/2020 tornaram o Fundeb permanente.

Neste contexto, emerge o seguinte questionamento: quais as principais efeitos das condicionalidades do VAAR para a gestão educacional? O objetivo deste trabalho foi apreender as condicionalidades do VAAR e seus efeitos na gestão educacional. A hipótese inicial é a de que esta política contribui para a manutenção ou redução das disparidades entre as diferentes redes e sistemas de ensino, e que afeta a distribuição de recursos corroborando com as desigualdades educacionais. A abordagem qualitativa foi utilizada, com consulta bibliográfica e levantamento documental, relatório do Inep (2022), informações do portal eletrônico da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, e a Lei nº 14.113/2020, para apreender as configurações e a crítica a essa política, conforme veremos a seguir. Este trabalho possui quatro seções, sendo esta introdução, a primeira. A segunda aborda os elementos analíticos do VAAR e a perspectiva para a gestão educacional, e a terceira destaca os primeiros efeitos em municípios brasileiros, com base em pesquisas que já foram realizadas. A última seção apresenta algumas conclusões do estudo.

## 2 COMPLEMENTAÇÃO DO VAAR: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA GESTÃO EDUCACIONAL

O Fundeb permanente introduziu mudanças significativas no financiamento da educação básica, incluindo a destinação de um percentual maior dos investimentos para a remuneração dos profissionais da educação, que passou de 60% para 70%, além de estabelecer aumento da complementação da União, de 10%, e, de forma gradual para 23% (Gonçalves *et al*, 2023). O Artigo 5º, da Lei federal nº 14.113/2020, apresenta esse processo distribuído em três modalidades, conforme o quadro 1.

**Quadro 1** – Modalidades de complementações do Fundeb Permanente

<b>Modalidade de Complementação</b>	<b>Percentual</b>	<b>Critério</b>
VAAF - Valor Aluno-Ano Fundeb	10%	No âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o VAAF não alcançar o mínimo definido nacionalmente.
VAAT - Valor Aluno-Ano Total)	10,5%	Em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o VAAT não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

VAAR - Valor Aluno-Ano Resultado	2,5%	Para as redes públicas que, cumprindo as condicionalidades de melhoria de gestão, alcancem evolução nos indicadores de atendimento e de aprendizagem, com redução das desigualdades, conforme definido pelo sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 Lei nº 14.113/2020.
Total	23%	-

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2024).

Observando o Quadro 1, é possível inferir que a complementação do VAAR, enquanto promessa de melhoria da gestão e dos resultados educacionais, produz um efeito de uniformização dos critérios para todas as redes e sistemas de ensino. Corroboramos com a crítica apresentada por Gonçalves et. al (2023), pois estes afirmam que “cada ente que comprovar o cumprimento das condicionalidades previstas na lei estará apto ao recebimento do recurso, não considerando as especificidades e o contexto histórico que permeiam os Estados, o Distrito Federal e os municípios brasileiros” (Gonçalves *et al*, 2023, p.8).

O repasse do VAAR, que corresponde à complementação da União para o Fundeb, está sujeito ao atendimento de requisitos determinados pelo aprimoramento da administração e do desempenho educacional, conforme observamos no Artigo 14 da Lei nº 14.113/2020<sup>[1]</sup>. Com base nos incisos desta lei sumarizamos alguns desafios para a gestão educacional:

1. Democratização do acesso aos cargos de diretores combinada com avaliação de mérito e desempenho (Inciso I);
2. Indução e ampliação da participação dos estudantes nos exames do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Inciso II);
3. Compromisso redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais (Inciso III);
4. Regime de colaboração entre Estado e Município na legislação estadual (Inciso IV);
5. Currículo dos sistemas alinhados com a BNCC (Inciso V).

A literatura especializada da área evidencia que, em relação ao primeiro desafio, possui caráter vinculante com a Lei federal 13.005/2014, do Plano Nacional de Educação (2014-2024), que atribuiu “aos entes federados a aprovação de legislação disciplinando a gestão democrática da educação pública associada a

critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta à comunidade escolar” (Amaral, 2019, p. 309). Em uma sociedade desigual como é a brasileira, o mérito é um indicador complexo e que dificulta a construção de consensos sobre o que deve ser avaliado no perfil e o instrumento a ser utilizado para avaliar cada um.

Em relação ao segundo desafio, observamos que objetiva impulsionar o aumento de respostas aos testes do Saeb, cujo declínio foi aferido pela aplicação em 2021, contradizendo a tendência de aumento da taxa de escolas que cumpriram os critérios de divulgação para os resultados do SAEB 2021, em relação as edições anteriores - 2015, 2017 e 2019. (Inep, 2022).

Conforme estudo realizado por Meneses, Bento e Garcia (2023, p. 3), não estamos diante de um fenômeno aleatório, pois depende das capacidades locais de aplicação dos testes. Ou seja, municípios com menos recursos, baixos indicadores de aprendizagem e “baixos níveis socioeconômicos, sejam mais propensos a não alcançarem as taxas de participação exigidas para divulgação dos resultados desagregados”. Esse resultado afeta diretamente o terceiro desafio que é o compromisso com a redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.

Em relação ao quarto desafio, embora seja uma temática bastante complexa, é importante destacar que o regimento de colaboração é competência concorrente da União, conforme Art. 211, a qual tem diversas funções, conforme destaca Candido (2021, p. 222): “normativa, redistributiva e supletiva, dessa forma, cabendo à União a função de articular o Regime de Colaboração entre os entes federados.”

No tocante ao quinto desafio, que versa sobre a necessidade de alinhamento dos currículos à BNCC, que hoje é a principal referência de seleção de conhecimentos requisitados nos exames externos. Autores como Ferrão et. al. () destacam a importância do conhecimento do aluno “como variável determinante do desempenho escolar posterior, reforça a necessidade de se dar mais atenção e melhorar a qualidade da educação nas primeiras etapas da educação básica”.

Em termos percentuais a complementação do VAAR representa 2,5% do total de recursos, de forma progressiva de 2023 a 2026 compreendendo: 0,50% em 2023, 0,75% em 2024, 1,5% 2025 e finalizando 2,5% em 2026, visando promover uma gestão educacional mais eficiente e equitativa (Silva, 2023). Conforme Gonçalves *et al* (2023), a meta é assegurar a melhoria do desempenho em avaliações padronizadas, o atendimento escolar e a redução das desigualdades educacionais. O apoio adicional do Governo Federal às redes de ensino público alcança 2,5% do valor total, desde que atendam às exigências expostas. O VAAR estabelece critérios iguais para todas as redes e sistemas de ensino, conforme determinado pela lei para receber o auxílio financeiro.

Todavia, destaca-se que a implementação uniformizada das condicionalidades do VAAR para todos os municípios, reflete um aspecto gerencialista por se configurar como mais uma ferramenta de controle de resultados e *accountability* (Schneider e Nardi, 2015). Outros desafios são ressaltados, como a discrepância entre as capacidades administrativas dos diferentes municípios e as especificidades locais ignoradas pelas políticas padronizadoras.

A aplicação das cinco condicionalidades do VAAR se configura como ferramenta de *accountability*, ou seja, uma nova forma de supervisão da distribuição dos recursos dos governos na área da educação, de modo a intensificar a administração educacional gerencialista. O seu impacto é diretamente na manutenção das disparidades entre as redes de ensino, em que aquelas com melhor desempenho seguem recebendo mais investimentos, ao passo que as mais vulneráveis ficam estagnadas.

### **3 OS EFEITOS DO VAAR NA GESTÃO EDUCACIONAL DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Estudos empíricos demonstram que os primeiros efeitos do VAAR em municípios brasileiros, como é o caso estudado por Gonçalves *et al* (2023), a partir da experiência tocantinense, em que a complementação do recurso do VAAR trouxe desafios significativos. Seu estudo constatou que, no ano de 2022, onze municípios não foram contemplados com o recurso do Valor Ano Aluno Resultado por não conseguirem cumprir as condicionalidades necessárias para receber a complementação, evidenciando as dificuldades estruturais enfrentadas por regiões mais carentes.

Conforme informações divulgadas pela União Nacional do Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), em 2024, sobe para 69 o número de municípios do Tocantins que estão inabilitadas à complementação VAAR 2024<sup>[2]</sup>. Esse aumento no número de municípios inabilitados para o VAAR 2024 não é uma exclusividade do estado do Tocantins.

Ao observar os municípios do Rio Grande do Norte, com base nos dados da UNDIME, é possível perceber que dos 167 municípios potiguares, 81 foram considerados inabilitados à complementação VAAR 2024, pois não cumpriram as condicionalidades de melhoria de gestão, previstas no art. 14, § 1º, incisos I a V, da Lei nº 14.113/2020, referente a comprovação da implementação da gestão democrática, ou por não terem evoluído em indicadores de atendimento e de

melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades previstos no art. 14, § 2º da Lei nº 14.113/2020 (UNDIME, 2024)

O posicionamento da UNDIME em relação esses desafios corroboram com as expectativas dos pesquisadores que têm se debruçado sobre esse assunto, pois defende que sem o suporte necessário para aprimorar a estrutura e a gestão, o VAAR pode acentuar as disparidades educacionais, perpetuando ainda mais a desigualdade no ensino e na aprendizagem, assim como a ineficácia da implementação da gestão democrática nas escolas públicas da educação básica.

Nesse sentido, a inabilitação para recebimento da complementação do VAAR é, na prática punitiva às redes de ensino e as suas escolas. A ausência de repasse de recursos pode levar ao aprofundamento do fracasso da escola e das disparidades entre redes de ensino. Nessa perspectiva, a inabilitação pelo não alcance de critérios padronizados, é mais um instrumento de punição do que de responsabilização democrática, e que pode ter consequências negativas. Conforme Duarte e Souza (2024):

Diante do contexto educacional que muitos Estados e Municípios vivem, e com a aprovação do Novo Fundeb, é importante que o Brasil tenha um olhar atento para o Financiamento da Educação bem como para sua redistribuição, pois é ele que viabiliza condições para uma educação pública de qualidade, de inclusão social e prática da cidadania (Duarte; Souza, 2024, p.8).

De fato, o financiamento adequado e equitativo da educação é fundamental para garantir o acesso à educação de qualidade, promover a inclusão social e permitir a prática efetiva da cidadania. No entanto, a vigilância quanto à efetiva implementação e distribuição equitativa desses recursos é necessária, garantindo que todas as escolas, especialmente aquelas em regiões mais vulneráveis, tenham acesso aos recursos necessários para oferecer uma educação de qualidade.

Nesse contexto, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), apresentou uma manifestação, por meio de nota, sobre o VAAR na qual defende que a distribuição deve priorizar a ampliação do atendimento escolar, e que o recurso seja destinado a redes públicas que cumprem condicionalidades de gestão e apresentem evidências de evolução em indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem. Ainda sugere que seja definida uma metodologia de apuração dos indicadores de atendimento e aprendizagem com redução de desigualdades, com ampla participação dos setores da sociedade civil da área da educação (Pinto *et al.*, 2021).

Portanto, a implementação do VAAR, como complementação da União ao Fundeb, embora configura-se como um esforço para promover uma gestão

educacional mais eficiente e equitativa. A aplicação uniforme das suas condicionalidades para todos os municípios, independentemente de suas capacidades administrativas e especificidades locais, apresenta desafios significativos e configura um desafio complexo que requer uma abordagem mais contextualizada e colaborativa, considerando as especificidades locais e as necessidades específicas de cada rede de ensino, garantindo uma educação mais justa e equitativa para todos os estudantes.

#### **4 CONCLUSÃO**

A análise das condicionalidades do VAAR dentro do cenário do Fundeb expõe uma interação complexa entre as políticas de financiamento da educação e a manutenção das disparidades estruturais entre escolas e redes de ensino. Mesmo tendo como objetivo aprimorar o ensino e diminuir as desigualdades, a execução das exigências do VAAR acarreta desafios substanciais e pode fortalecer abordagens neoliberais e meritocráticas que negligenciam as disparidades estruturais presentes no sistema educacional do Brasil.

A demanda por requisitos técnicos e de desempenho para diretores escolares, a participação obrigatória em testes padronizados e a obrigatoriedade de seguir a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), indicam uma inclinação por controle e uniformização que além de restringir a liberdade das escolas e das comunidades escolares, gera um efeito de exclusão para muitas redes de ensino, que enfrentam dificuldades estruturais e capacidades administrativas desiguais.

Nesse sentido, a inabilitação de diversos municípios para receber a complementação do VAAR evidencia a urgência de repensar as políticas educacionais e os critérios de distribuição de recursos, de modo a garantir uma distribuição mais justa e equitativa, sendo necessária a criação de novas estratégias para auxiliar as redes de ensino mais necessitadas, assegurando que a distribuição de recursos seja eficaz para promover a igualdade na educação. Ademais, tais estratégias precisam passar por avaliações constantes e ajustes para garantir que incentivem não apenas a eficácia, mas também a equidade e a justiça social.

Além disso, um olhar crítico sobre as condicionalidades do VAAR, nos leva a ponderar que: ao exigir critérios de mérito e desempenho para o provimento de cargos de gestão escolar, o sistema reforça uma lógica de competição individualizada, desconsiderando os contextos sociais e históricos que influenciam as dinâmicas educacionais, bem como desconsidera a histórica reivindicação de eleições diretas para escolha de gestores escolares. Além disso, a vinculação da participação dos estudantes em exames nacionais à obtenção de recursos

financeiros coloca uma pressão excessiva sobre as instituições de ensino, favorecendo uma abordagem focada em resultados quantitativos em detrimento de uma educação mais humanizada e contextualizada.

Com isso, a exigência de redução das desigualdades socioeconômicas e raciais, embora seja um objetivo legítimo, ignora as raízes estruturais do racismo no Brasil e coloca a responsabilidade pelo seu enfrentamento exclusivamente sobre as escolas. Em suma, as condicionalidades do VAAR refletem uma visão reducionista da educação, que busca resolver problemas complexos através de medidas simplistas e fragmentadas, em vez de abordar as questões estruturais que geram desigualdades educacionais.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Daniela Patti do. Seleção de diretores de escolas públicas: argumentos sobre o mérito do candidato. **Educação**. Porto Alegre, Porto Alegre, v. 42, n. 2, p. 308-317, maio 2019. Disponível em <[http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-25822019000200308&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-25822019000200308&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 22 jun. 2024. Epub 21-Jan-2020. <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2019.2.29028>.

BRASIL. **Lei nº 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), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

CANDIDO, R. A. O. Regime de Colaboração na Constituição e nas Legislações entre 1988 e 2020. **Revista de Administração Educacional**, Recife-PE, v.12 n. 2 p. 216-231, jul./dez. 2021.

DUARTE, F. A. T.; SOUZA, A. C. Novo FUNDEB e a complementação do valor aluno ano resultado: cenário de desigualdade social e educacional. **Revista Contemporânea**, v. 4, n. 3, p. e3549-e3549, 2024.

FERRÃO, Maria Eugénia *et. al.* Estudo Longitudinal sobre Eficácia Educacional no Brasil: Comparação entre Resultados Contextualizados e Valor Acrescentado. **Dados [online]**. 2018, v. 61, n. 4. pp. 265-300. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/001152582018160>>. ISSN 1678-4588. Acesso em: 24 de junho de 2024.

GONÇALVES, I. B. P., *et. al.* O Fundeb permanente e as condicionalidades do VAAR em municípios tocantinenses. **Revista Brasileira De Educação Do Campo**, 8, e15371. <https://doi.org/10.20873/uft.rbec.e15371>. Acesso em: 30 maio de 2024.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. Ministério da Educação. Diretoria de Avaliação da Educação Básica. **Apresentação**. Sistema de Avaliação da Educação Básica. Brasília, 16 de setembro de 2022. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/saeb/resultados/apresentacao\\_saeb\\_2021.pdf#:~:text=Cc](https://download.inep.gov.br/saeb/resultados/apresentacao_saeb_2021.pdf#:~:text=Cc) Acesso em: 22 de junho de 2024.



MENEZES, V. M. O.; BENTO, F. S.; GARCIA, B. S. A reprodução das desigualdades no acesso às estáticas educacionais. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.53, e10153, 2023, Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980531410153> Acesso: 22 de junho de 2024.

PINTO, J. M. R, et. al **Manifestação da Fineduca sobre o VAAR**. Sem atendimento não há aprendizado: o VAAR é muito mais que resultado. 2022. Disponível em: [https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2022/12/2022\\_COUN-VAAR\\_Fineduca\\_VF.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2022/12/2022_COUN-VAAR_Fineduca_VF.pdf). Acesso em: 30 maio de 2024.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador? **ETD - Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 17, n. 1, p. 58-74, jan./abr. 2015. ISSN 1676-2592. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/revistas/ged/etd/article/view/6879>. Acesso em: 29 abr. 2024.

SILVA, A. R. As complementações da união (VAAT e VAAR) à luz do novo FUNDEB. **Seven Editora**, p. 243-250, 2023.

---

[1] Alguns artigos foram alterados com base na Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021.

[2] A relação, por estado, dos municípios dos estados brasileiros inabilitados para o VAAR 2024, divulgado pela UNDIME, pode ser acessada em <https://undime.org.br/noticia/03-01-2024-12-49-divulgada-a-relacao-dos-entes-inabilitados-a-complementacao-vaar-do-fundeb-2024>.