

RELATÓRIO PARCIAL DO PRODUTO 6 DA META 3

Entre a norma e a prática: uma análise da aplicação da condicionalidade I do VAAR a partir do Censo Escolar¹

Ana Beatriz Severo Xavier

Assistente de Pesquisa e Ciência de Dados Sênior – Disoc/IPEA

Adriano Souza Senkevics

Técnico de Planejamento e Pesquisa – Disoc/IPEA

SINOPSE

Este trabalho analisa os efeitos do mecanismo de complementação-VAAR do novo Fundeb sobre os processos de seleção de gestores escolares no Brasil. A partir da Lei nº 14.113/2020, o VAAR condiciona parte dos repasses federais à adoção de práticas de gestão e à obtenção de resultados educacionais. A pesquisa concentra-se na verificação empírica do cumprimento da condicionalidade I do VAAR utilizando os dados do Censo Escolar como base de análise. Os resultados revelam avanços na institucionalização das normas de seleção, no entanto, apenas uma pequena parcela das redes efetivamente aplica tais critérios na prática, indicando um descompasso entre a norma e seus efeitos concretos. A análise também destaca diferenças institucionais, além da influência de fatores socioeconômicos, como escolaridade da população, taxa de pobreza e tamanho do município.

Palavra-chave: Fundeb; Gestão Escolar; Censo Escolar; VAAR.

¹ Este trabalho faz parte do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 15.303 celebrado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério da Educação (MEC), por intermédio da Secretaria de Educação Básica (SEB).

1. INTRODUÇÃO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é o principal instrumento de financiamento da educação básica pública no Brasil. Em 2020, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020, regulamentada pela Lei nº 14.113/2020, o fundo foi reformulado. Entre as principais inovações, estão o aumento da contribuição da União, a adoção de um modelo híbrido de distribuição de recursos que prioriza os municípios mais vulneráveis, a ampliação da vinculação dos recursos para a valorização dos profissionais da educação e a repartição de parte da complementação da União em função da elevação do desempenho escolar com redução das desigualdades.

O Novo Fundeb introduziu, entre as inovações, a complementação-VAAR², um mecanismo de distribuição de recursos federais com enfoque no estímulo a melhoria de indicadores educacionais e redução das desigualdades. Do total arrecadado em receitas de impostos e transferências que compõem os fundos dos Estados e do Distrito Federal, a União complementará, até 2026, o equivalente a 2,5% desse montante, valor a ser destinado aos municípios e estados habilitados a receber os recursos da complementação-VAAR. O recebimento desses recursos, no entanto, é vinculado ao cumprimento de um conjunto de condicionalidades, que envolve tanto a adoção de determinadas práticas de gestão quanto a obtenção de resultados positivos em indicadores educacionais.

Segundo o artigo 14 da Lei nº 14.113/2020, serão habilitados para o recebimento dos 2,5% referentes a complementação-VAAR, as redes que atenderem às seguintes condicionalidades:

I – provimento do cargo, ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação a comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;

² A sigla “VAAR” não possui definição expressa na Lei nº 14.113/2020, nem em outras regulamentações posteriores, sendo usualmente interpretada/referida como “Valor Aluno-Ano Resultado” ou “Valor Aluno-Ano Redução das Desigualdades”

II – participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;

III – redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;

IV – regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020;

V – referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino. (BRASIL, 2020).

Neste texto, trataremos dos procedimentos para aferição da condicionalidade I, que trata do processo de provimento do cargo ou função de gestor escolar. Essa condicionalidade busca inibir a recorrente prática de nomeação dos dirigentes escolares, por parte das secretarias de educação, desprovidos de experiência ou de qualificação para exercer a função – o que tradicionalmente se conhece por “indicação política”.

Ao contrário, ao exigir que a nomeação dos gestores escolares seja precedida por critérios técnicos de mérito ou desempenho (critério suficientemente amplo para abarcar uma miríade de concepções), o mecanismo do VAAR visa promover práticas que favoreçam a seleção de profissionais qualificados para o exercício da função, potencialmente contribuindo para o fortalecimento da gestão escolar e, consequentemente, para a melhoria da qualidade educacional.

A gestão escolar é um dos temas presentes no Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 13.005/2014), com vigência entre 2014 e 2025. A Meta 19 do PNE estabelece a necessidade de garantir, no prazo de dois anos, condições para a efetivação da gestão democrática nas escolas públicas. Essa efetivação deve estar associada tanto à adoção de critérios técnicos de mérito e desempenho quanto à realização de consulta pública à comunidade escolar, indicando um direcionamento normativo para práticas mais transparentes e participativas no processo de escolha dos gestores (BRASIL, 2014).

Trata-se, portanto, de uma tendência expressiva nas últimas décadas que orienta a substituição de escolhas arbitrárias por processos seletivos mais justos e transparentes.

Para Márcio Lima (2021), a gestão democrática é um movimento amplo que perpassa não apenas a mudança normativa, mas também a inclusão de processos participativos no processo de funcionamento das escolas. Segundo o autor, a efetivação da gestão democrática acontece por meio da criação, da consolidação ou do fortalecimento das instituições e dos processos participativos elencados nas estratégias, fornecendo formação aos seus membros e recursos para o funcionamento dessas instituições.

Assim, a profissionalização da função de gestor escolar deve ser compreendida como parte de um esforço mais amplo para consolidar práticas institucionais participativas e sustentáveis no interior das escolas públicas. A condicionalidade I do VAAR contribui, deste modo, ao potencialmente induzir mudanças estruturais ao favorecer uma cultura de seleção baseada em mérito e desempenho, promovendo a valorização da competência técnica e da legitimidade dos processos de escolha.

Para o exercício financeiro de 2025, a metodologia de aferição aprovada pela Resolução SEB/MEC nº 3, de 1º de julho de 2024, a partir de deliberação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF), considera a rede de ensino habilitada quando esta cumpre dois requisitos: (1) possuir legislação própria que regulamente o provimento do cargo de gestor escolar com base na seleção via critérios de mérito e/ou desempenho, e (2) declaração do dirigente máximo da secretaria de educação atestando a veracidade do documento legal apresentado no primeiro requisito. Tanto a legislação própria quanto a declaração do dirigente máximo da secretaria de educação devem ser registradas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) do Ministério da Educação (MEC). Para o próximo exercício financeiro, além dos documentos supracitados, as redes de ensino também precisam comprovar, via Simec, “terem o provimento da maioria dos gestores escolares por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha da

comunidade escolar, entre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho”, segundo a Resolução CIF nº 15, de 12 de junho de 2025.

Embora o método vigente de aferição seja importante ao induzir a institucionalização dos processos de seleção de gestores e promover um maior alinhamento ao arcabouço legal das redes públicas, a simples existência da legislação ou de processos formais não assegura, por si só, a efetividade da implementação da condicionalidade, e nem a fidelidade do processo de averiguação. Além disso, a necessidade de acompanhar cada legislação impõe aos técnicos responsáveis pelo monitoramento das condicionalidades uma demanda operacional elevada.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar os possíveis efeitos indutores do VAAR sobre as mudanças nos critérios e nos processos de escolha dos diretores escolares. Procura-se compreender de que maneira a implementação do VAAR tem influenciado a seleção de gestores escolares e promovido eventuais transformações nos modelos de seleção adotados pelas redes educacionais.

Para isso, foram utilizados os dados disponíveis no formulário de gestor escolar do Censo Escolar da Educação Básica, disponível a partir de 2019; até o momento de finalização deste relatório preliminar, dispúnhamos de dados até 2023. O recenseamento educacional fornece informações que permitem uma avaliação mais detalhada das condições da educação básica em cada rede de ensino, auxiliando na identificação de áreas que necessitem de melhorias e no direcionamento dos recursos públicos de forma mais eficiente.

Para além da verificação do cumprimento das condicionalidades, esses dados possibilitam a construção de um perfil mais abrangente dos gestores escolares, o que permite identificar tendências, lacunas formativas, padrões regionais e necessidades específicas de apoio técnico. Tal abordagem contribui para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à valorização da gestão escolar e ao fortalecimento da qualidade educacional nas redes de ensino.

2. METODOLOGIA

O Censo Escolar, regulamentado pela Portaria MEC nº 316/2007, se trata de um processo descentralizado de coleta de dados que reúne informações detalhadas sobre matrículas, etapas e modalidades de ensino, infraestrutura das escolas e recursos humanos de todas as escolas de educação básica do país, tanto da rede pública quanto da rede privada. A coordenação do levantamento é realizada anualmente entre os meses de maio e julho, e de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Mais do que um levantamento de dados, o Censo Escolar exerce um papel estratégico no subsídio à formulação, ao monitoramento e à avaliação das políticas públicas de educação. As informações são inseridas diretamente no sistema pelos diretores ou gestores escolares e acompanhadas pelos gestores dos sistemas estaduais e municipais de ensino, caracterizando-se como um processo de colaboração federativa entre União, estados e municípios.

Propõe-se como estratégia empírica para analisar o cumprimento da condicionalidade I do VAAR (Lei nº 14.113/2020), e com base nos princípios estabelecidos pela Resolução CIF nº 15/2025, que sejam considerados aptos os gestores escolares cuja forma de acesso ao cargo, conforme declarada no Censo Escolar, se enquadre em uma das seguintes modalidades:

- Ingresso por concurso público (CP);
- Processo seletivo qualificado (PSQ) + escolha ou nomeação;
- Processo seletivo qualificado (PSQ) + processo eleitoral (PE).

Para operacionalizar a verificação do cumprimento empírico da condicionalidade I do VAAR pelas redes de ensino, foi realizado o seguinte cálculo:

$$Pg_{an} = \frac{Gc_{an}}{Gt_{an}}$$

$$\text{Situação do município} \begin{cases} + \text{ de } 50\%, \text{ Se } Pg_{an} > 0,5 \\ - \text{ de } 50\%, \text{ Se } Pg_{an} \leq 0,5 \end{cases}$$

Onde,

Gc_{an} = Número de gestores no ano A da rede N selecionados segundo as modalidades de seleção previstas na Resolução nº 15/2025 da CIF.

Gt_{an} = Número total de gestores no ano A da rede N

Pg_{an} = Proporção de gestores no ano A da rede N que se enquadram nas modalidades de seleção previstas na Resolução nº 15/2025 da CIF.

A construção desse indicador tem como objetivo estabelecer um critério claro, objetivo e mensurável para a verificação prática do cumprimento da condicionalidade I do VAAR, com base nos dados oficiais do Censo Escolar. Ao utilizar uma fonte de informação amplamente reconhecida e padronizada, busca-se conferir maior uniformidade e confiabilidade ao processo de aferição do estágio atual da seleção de gestores nas redes de ensino.

3. RESULTADOS

A primeira subseção dos resultados dedica-se à análise do perfil dos gestores da educação básica das redes estaduais e municipais de ensino. Inicialmente, será explorado o perfil desses gestores, com o objetivo de identificar suas principais características, tais como formação, cor/raça, sexo etc. Em sequência, será abordado o processo de acesso a esses cargos, discutindo as diferentes formas de ingresso e as possíveis implicações desse processo para a gestão educacional. A análise busca não apenas compreender as características individuais dos gestores, mas também identificar eventuais diferenças de perfil entre as redes estaduais e municipais, permitindo um entendimento mais aprofundado das particularidades de cada uma. Por fim, a última subseção discutirá o modelo atual de aferição da condicionalidade I do VAAR e, em seguida, serão analisadas as informações do Censo Escolar. A intenção é fornecer uma visão crítica sobre o atual sistema de aferição da condicionalidade I e refletir sobre alternativas que possam contribuir para a melhoria da gestão educacional no Brasil.

3.1. Perfil dos gestores escolares

A análise dos dados apresentados na Tabela 1 destaca diferenças significativas no perfil dos gestores das redes estaduais e municipais de ensino em 2023. Essas diferenças refletem não apenas as especificidades de cada rede, mas também as particularidades dos contextos administrativos e sociais que influenciam a gestão educacional em cada nível de ensino.

TABELA 01

Perfil dos gestores escolares da rede estadual e municipal – Brasil, 2023.

Perfil	Rede Municipal	Rede Estadual
Sexo	Mulheres — 82%	Mulheres — 66%
Cor/raça	Negras (pretas e pardas) — 38%	Branças — 50%
Escolaridade	Ensino Superior — 89%	Ensino Superior — 96%
Licenciatura	Licenciadas — 83%	Licenciadas — 90%
Pós-Graduação	Com pós-graduação — 67%	Com pós-graduação — 73%
Tipo de pós-graduação	Especialização (latu sensu) — 64%	Especialização (latu sensu) — 65%

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar 2023.

Em relação ao sexo, a presença de mulheres é predominante em ambas as redes, com uma representação mais expressiva nas redes municipais em comparação às estaduais, o que reflete o já consolidado processo de feminização da docência na educação básica. Quanto à cor/raça, observa-se uma maior diversidade na rede municipal, embora o percentual de gestores negros (pretos e pardos) ainda seja relativamente baixo (38%), indicando que os cargos de gestão escolar enfrentam desafios para refletir com mais precisão a diversidade étnico-racial das populações atendidas. No que diz respeito à escolaridade, ambos os grupos apresentam níveis elevados de formação, destacando-se a rede estadual, onde mais de 95% dos gestores possuem ensino superior. Esta rede também concentra a maior proporção de gestores com diploma de licenciatura. Em relação à pós-graduação, é notável a elevada qualificação acadêmica entre os gestores em ambas as redes, sendo a pós-graduação *latu sensu* a modalidade mais recorrente.

Embora os dados revelem diferenças percentuais entre as redes estaduais e municipais, é possível que essas variações estejam relacionadas à maior estruturação

historicamente observada nos estados. Ao que tudo indica, essas redes teriam, ao longo do tempo, desenvolvido uma organização administrativa mais sólida, possivelmente em razão de acesso mais estável a recursos e de uma trajetória institucional mais consolidada em comparação às redes municipais (Cf. ARRETCHE, 2010).

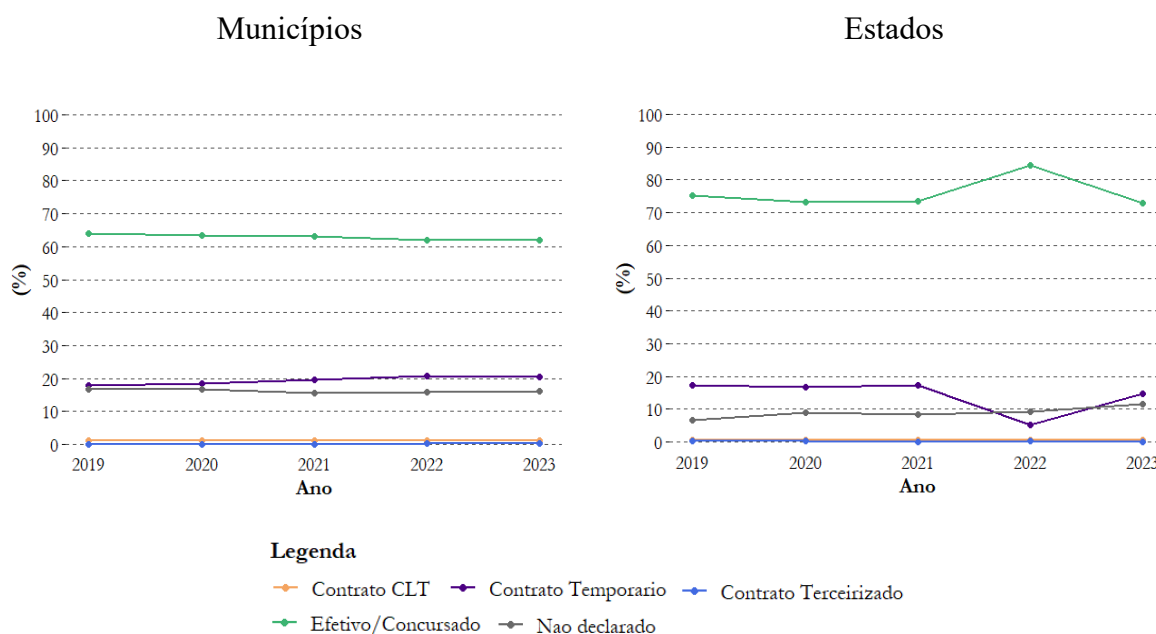
Essa disparidade pode estar associada à própria trajetória histórica da educação pública no Brasil, em que os estados desempenharam, desde a década de 1920, um papel central na organização dos sistemas de ensino. Embora algumas iniciativas locais já existissem, foi apenas a partir do final da década de 1970 que os sistemas municipais começaram, de forma mais ampla, a se estruturar. Esse movimento ganhou maior impulso com a Constituição Federal de 1988, que ampliou significativamente as responsabilidades dos municípios na oferta da educação básica. (ARANHA, 2006; SARMENTO, 2005).

No entanto, apesar dessas disparidades estruturais, os gestores municipais atualmente apresentam diversas características comuns aos gestores estaduais. Essas semelhanças sugerem que, embora as redes municipais ainda partam de contexto distinto em relação às estaduais, elas têm avançado de maneira significativa em termos de qualificação e estruturação. Esse progresso reflete, em grande medida, as políticas educacionais implementadas após a CF/88 e a LDB/96, que visam à consolidação e desenvolvimento de um sistema nacional de ensino mais coeso, com a redução das disparidades entre os diferentes entes federativos e regiões.

O Gráfico 1 apresenta a evolução percentual dos tipos de vínculo contratual dos gestores educacionais ao longo dos últimos anos. Observa-se que, tanto nas redes estaduais quanto nas municipais, o vínculo efetivo/concursado permanece como o mais predominante, com maior incidência nos estados.

GRÁFICO 1

Percentual dos tipos de contratação dos gestores ao longo dos últimos anos – Brasil, 2019-2023.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar 2019-2023.

Apesar de ainda representar uma proporção minoritária, é possível identificar um crescimento gradual da presença de gestores contratados em regime temporário, especialmente nas redes municipais. Esse movimento, ainda incipiente, suscita reflexões sobre a potencial fragilidade institucional desses profissionais diante do ente federativo, dada a natureza mais instável de sua contratação.

Tal tendência demanda monitoramento contínuo, uma vez que o aumento de contratações temporárias pode refletir estratégias das redes de ensino para responder, de forma ágil, às novas exigências impostas pela condicionalidade I do VAAR. Considerando a limitação do quadro de servidores efetivos, a ampliação do número de gestores por meio de vínculos temporários pode se configurar como uma alternativa de curto prazo para atender às novas demandas operacionais induzidas pela política.

Outro fator que pode contribuir significativamente para o aumento do número de profissionais temporários na educação básica é o crescente adoecimento mental dos profissionais da educação, independentemente da indução promovida pelo VAAR. O

desgaste emocional, a sobrecarga de trabalho, a precarização das condições laborais e a falta de suporte institucional têm provocado um cenário alarmante de esgotamento psicológico (MEDEIROS et al, 2023; LEVORATO et al, 2023). O processo de deterioração da saúde mental dos profissionais da educação, muitas vezes manifestada por meio de quadros de ansiedade, depressão e outros sintomas está fortemente relacionado à elevação dos índices de afastamento, licenças médicas e, em casos mais graves, desligamentos definitivos. Como resposta imediata a essas lacunas, o sistema de ensino recorre muita das vezes à contratação de temporários para garantir a continuidade das atividades escolares.

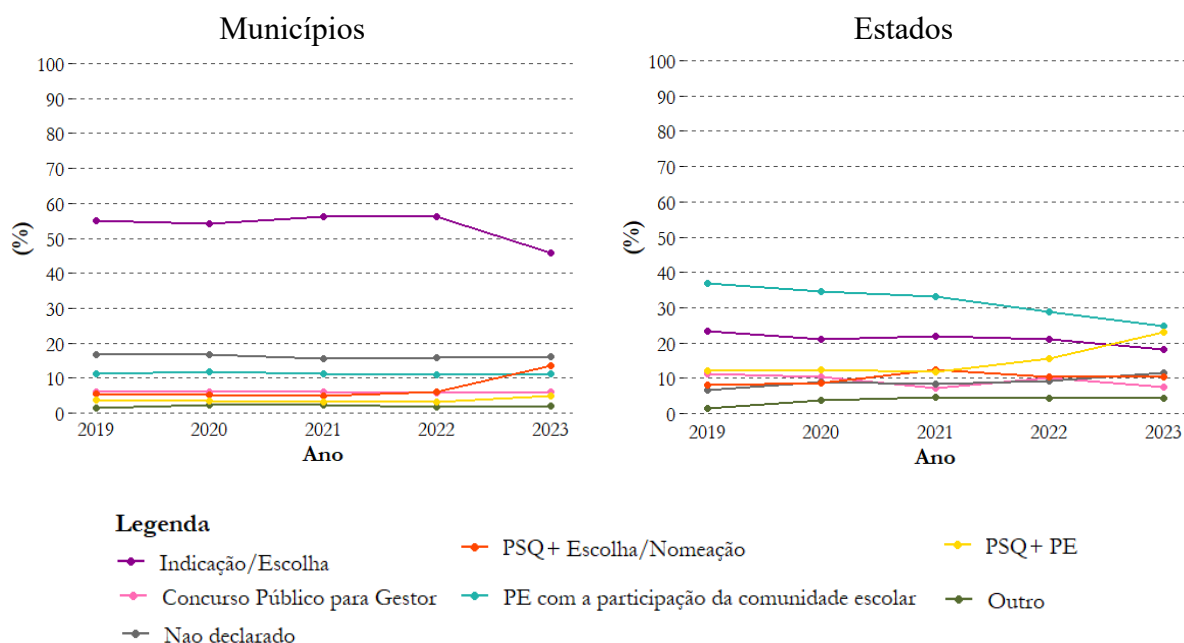
Se tal cenário se mantiver em crescimento, isso pode colocar sob a gestão escolar uma condição de maior instabilidade institucional, comprometendo a continuidade das políticas educacionais, a autonomia da gestão e a consolidação de práticas administrativas de longo prazo.

3.2. Acesso ao cargo de gestor

O Gráfico 2 apresenta os formatos de seleção para o cargo de gestor educacional adotado pelas redes estaduais e municipais ao longo dos últimos anos. Em ambas as redes, observa-se um processo de mudança gradual, mas significativo, na forma como os gestores vêm sendo selecionados. Esse movimento tem resultado em uma maior diversificação dos modelos adotados, com destaque para o crescimento do formato de processos seletivos qualificados (PSQ).

GRÁFICO 2

Tipo de seleção dos gestores da rede estadual e municipal ao longo dos últimos anos – Brasil, 2019-2023.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar 2019-2023.

Embora a indicação/escolha política ainda represente uma parcela expressiva das formas de provimento dos cargos de gestor escolar na rede municipal, observa-se uma tendência de declínio desse modelo, especialmente nos municípios a partir de 2023. Paralelamente, há um crescimento consistente da combinação entre PSQ e escolha/nomeação, indicando uma busca por maior institucionalização da seleção.

Esse movimento parece refletir a influência das exigências do VAAR, que tem incentivado os municípios na adoção de critérios mais objetivos e meritocráticos nos processos de seleção. A priorização de mecanismos que envolvem avaliação de mérito e desempenho aponta para uma tentativa de qualificar a gestão, reduzir interferências político-partidárias e garantir maior estabilidade às equipes diretivas. Há de se observar, também, se haverá certa resistência por parte das redes municipais em abandonar a indicação política como principal forma de acesso ao cargo de gestor escolar. Quando os entes optam por alterar esse modelo, tendem a adotar formatos híbridos, que conciliam a manutenção de algum grau de decisão política com o atendimento às diretrizes

estabelecidas pela legislação do Fundeb. Essa combinação sugere uma adaptação estratégica das redes, que buscam responder às exigências institucionais sem romper completamente com a discricionariedade política.

No caso das redes estaduais, o cenário é marcado por uma cultura mais consolidada de participação da comunidade escolar na escolha dos gestores. Diversos estados adotam processos eleitorais (PE) com participação da comunidade escolar como principal mecanismo de seleção. E é notável o crescimento de modelos híbridos, combinando a necessidade de atender às condicionalidades do VAAR com procedimentos participativos já institucionalizados (PSQ + PE), preservando práticas historicamente reconhecidas pelas redes. Essa mescla revela uma tentativa de conciliar as diretrizes nacionais com as dinâmicas locais.

3.3. Habilitação no VAAR

A Tabela 2 apresenta os percentuais de entes federados habilitados na condicionalidade I do VAAR, segundo o modelo atual de aferição. Essa condicionalidade avalia a institucionalização dos processos de escolha de gestores escolares, com foco na existência de um arcabouço legislativo que regulamente a seleção via critérios objetivos de mérito e desempenho.

TABELA 2

Percentual de entes federativos habilitados na condicionalidade I do VAAR no modelo atual de aferição – Brasil, 2023-2025.

	Habilitados na Cond. I do VAAR no modelo atual de aferição			
	Municípios		Estados	
	N	%	N	%
2023	5082	91,3%	25	92,6%
2024	4374	78,6%	24	88,9%
2025	4954	89,0%	26	96,3%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar 2019-2023.

Conforme mencionado anteriormente, esse processo de aferição ocorre por meio do Simec; contudo, os critérios adotados têm variado ao longo dos anos. Até 2024, de acordo com a Resolução SEB/MEC nº 1, de 28 de julho de 2023, exigia-se apenas a promulgação de legislação local acerca do provimento do cargo de gestor escolar via critérios de mérito e desempenho junto a declaração do dirigente máximo da secretaria de educação atestando o cumprimento da prática. Para o ano de 2025, conforme a Resolução SEB/MEC nº 3, de 1º de julho de 2024, passou-se a exigir além dos critérios anteriores a publicação de edital para a seleção de dirigentes escolares, como forma de aferição complementar da implementação da legislação. Já para 2026, segundo a Resolução CIF nº 15, de 12 de junho de 2025, será necessário também que pelo menos 50% dos dirigentes escolares da rede tenham sido escolhidos com base em critérios de mérito e desempenho, conforme já demonstrado.

Observa-se, portanto, um endurecimento progressivo dos requisitos para o cumprimento da condicionalidade, o que se reflete diretamente na variação do número de estes federativos habilitados, evidenciando o desafio de adaptação destes às mudanças institucionais. Vê-se que, para o ano de 2025, aproximadamente 89% das redes municipais comprovaram possuir algum tipo de norma que regulamente o processo de escolha dos gestores com base em critérios de mérito e desempenho, acompanhada do lançamento de um edital de seleção que implemente tal norma. Esse dado evidencia um avanço significativo na institucionalização desses procedimentos, indicando uma crescente preocupação das redes municipais em alinhar suas práticas às exigências estabelecidas pelo VAAR. No âmbito estadual, essa institucionalização é ainda mais consolidada: mais de 95% dos estados apresentaram a existência de legislação própria que disciplina os critérios e procedimentos para a seleção de gestores educacionais.

Esses dados ressaltam não apenas o compromisso das redes com a formalização dos processos seletivos, mas também apontam para os desafios e oportunidades de aprimoramento na implementação efetiva dessas normas, especialmente no nível municipal, onde a diversidade e a complexidade local podem influenciar a operacionalização das políticas.

A Tabela 3 apresenta os percentuais dos entes federados em que mais de 50% dos gestores escolares foram selecionados com base em critérios de mérito e desempenho informados pelo Censo Escolar. Esse exercício comparativo busca entender como os processos de seleção de diretores escolares têm sido declarados no Simec e o reflexo dessas mudanças nas alterações das práticas adotadas pelos sistemas de ensino. A análise permite observar a distância entre o arcabouço legal e a resposta pelas redes, evidenciada nos dados do Censo Escolar relativos à escolha dos gestores escolares. Isso não representa, necessariamente, um não cumprimento da lei; ao contrário, pode significar uma transição que, carregando certa inércia própria dos processos administrativos que estão a ela implicados, poderá ou não se aprofundar nos próximos anos.

TABELA 3

Percentual de redes por ente federativo com mais de 50% de gestores escolares selecionados de acordo com critérios de mérito e desempenho tendo como base os dados do Censo Escolar – Brasil, 2019-2023.

	Municípios		Estados	
	N	%	N	%
2019	376	6,8%	8	29,6%
2020	376	6,8%	8	29,6%
2021	368	6,6%	8	29,6%
2022	441	7,9%	8	29,6%
2023	1104	19,8%	9	33,3%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar 2019-2023.

Os dados do Censo Escolar, quando utilizados para compreender a realidade praticada nas redes de ensino em comparação aos critérios exigidos para habilitação dos entes federativos no VAAR, revela uma dificuldade – ainda que decorrente de certa inércia – em transpor o arcabouço legal para a prática, uma vez que existe um quantitativo de dirigentes escolares selecionados por critérios anteriores às alterações induzidas pela nova legislação. No modelo vigente em 2023, mais de 90% das redes municipais

declararam possuir legislação própria que regulamenta a seleção de gestores escolares com base em mérito e desempenho — o que garantiu sua habilitação no VAAR do referido ano. No entanto, apenas cerca de 19% dessas redes contavam com mais de 50% de gestores escolares selecionados com base nesses critérios. Situação semelhante ocorre nas redes estaduais de ensino.

O resultado evidencia uma disparidade significativa entre o percentual formal de adesão às regras estabelecidas e a prática efetivamente adotada pelas redes no processo de seleção de gestores. Essa discrepância indica que, embora a legislação local preveja critérios de mérito e desempenho, os entes federados ainda precisarão avançar para que o cumprimento da condicionalidade se reflita em uma mudança estrutural na forma como a maioria de seus diretores de escola foram escolhidos. É comum que os sistemas sociais não respondam de forma imediata a mudanças no arcabouço legal, o que pressupõe um período natural de adaptação e ajuste. Resta saber, para os próximos anos, com que velocidade essas mudanças se assentarão.

Esse processo de “acomodação” da política também perpassa a realidade da existência de gestores com mandatos em vigor anteriores a entrada da norma e sua aplicação, especialmente pensando o tempo necessário para que ocorram processos de renovação dos períodos de ocupação dos cargos. Assim, a implementação da política não ocorre de forma imediata ou mesmo uniforme, mas é mediada por dinâmicas locais, e pela adequação progressiva das redes de ensino à nova legislação.

A Tabela 4 apresenta a distribuição dos municípios de acordo com o percentual de gestores escolares selecionados com base em critérios de mérito ou desempenho, conforme os dados do Censo Escolar. Os municípios são agrupados em dois blocos — aqueles com mais de 50% dos gestores selecionados por esses critérios e aqueles com menos de 50% — e distribuídos por quintis, com base em diferentes indicadores socioeconômicos; vale lembrar que, quanto maior o quintil, mais elevados os valores do respectivo indicador. Essa organização permite observar possíveis relações entre o perfil socioeconômico dos municípios e a adoção de práticas de seleção fundamentadas em mérito e desempenho.

TABELA 4

Proporção de gestores escolares da rede municipal selecionados por critério de mérito/desempenho de acordo com os quintis dos indicadores socioeconômicos – Brasil, 2023

	IDEB Anos Iniciais		Tx. 25 + com En. Sup.		Tx. de pobreza		População 2022	
	+ de 50%*	- de 50%**	+ de 50%*	- de 50%**	+ de 50%*	- de 50%**	+ de 50%*	- de 50%**
1º Q	5,5%	94,5%	6,5%	93,5%	17,7%	82,3%	7,2%	92,8%
2º Q	7,3%	92,7%	6,9%	93,1%	9,1%	90,9%	7,2%	92,8%
3º Q	9,4%	90,6%	6,8%	93,2%	6,8%	93,2%	7,1%	92,9%
4º Q	13,9%	86,1%	8,8%	91,2%	6,5%	93,5%	8,4%	91,6%
5º Q	13,5%	86,5%	18,9%	81,1%	7,8%	92,2%	18,1%	81,9%

* Redes municipais com mais de 50% dos gestores escolares selecionados via critério de mérito/desempenho

** Redes municipais com menos de 50% dos gestores escolares selecionados via critério de mérito/desempenho

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar 2019-2023.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos anos iniciais do ensino fundamental, observa-se um movimento crescente no percentual de municípios com mais de 50% de diretores escolhidos por critérios técnicos de mérito ou desempenho à medida que avançamos nos quintis. Esse padrão indica que os municípios com médias mais elevadas do Ideb tendem a apresentar maior presença de diretores escolhidos segundo as diretrizes do VAAR.

Quanto à escolaridade da população adulta, representada pelo percentual de pessoas com 25 anos ou mais com ensino superior completo, os quintis mais elevados — que correspondem a municípios com maior proporção de adultos escolarizados — concentram o maior percentual de redes com alta proporção de gestores selecionados via critério de mérito/desempenho.

No que se refere à taxa de pobreza, observa-se uma concentração significativa de municípios com mais de 50% de gestores selecionados via critério de mérito/desempenho no primeiro quintil da taxa de pobreza, ou seja, onde se concentram os municípios com menores índices de pobreza. Em contrapartida, quanto mais avançamos nos quintis, menor o quantitativo de municípios que conseguiu selecionar a

maioria dos seus gestores pelos critérios previstos na nova legislação. Esse dado evidencia que redes escolares localizadas em contextos socioeconômicos mais fragilizados encontram expressivas dificuldades no processo de atendimento dos critérios exigidos.

Por fim, o tamanho populacional também exerce influência: há uma maior concentração de municípios com maior proporção de gestores selecionados via critérios de mérito/desempenho no último quintil populacional, um forte indicativo que municípios de maior porte tendem a apresentar um modelo de seleção dos gestores escolares mais alinhado aos critérios previstos pelo VAAR.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados evidencia diferenças no perfil dos gestores educacionais das redes estaduais e municipais, refletindo tanto as características institucionais quanto os contextos sociais distintos em que atuam. Em termos de vínculo, o predomínio de gestores escolares efetivos/concursados é notório, especialmente nas redes estaduais, indicando maior consolidação institucional, mas cresce o uso de contratos temporários nas redes municipais, suscitando preocupações quanto à estabilidade e autonomia das gestões. Quanto ao acesso ao cargo, observa-se uma tendência crescente da substituição gradual da indicação política por processos seletivos qualificados, evidenciando um movimento de maior profissionalização e institucionalização da gestão escolar, possivelmente impulsionado pelas exigências do VAAR. As próximas edições do Censo Escolar serão fundamentais para se confirmarem ou não essas tendências.

No que diz respeito à habilitação das redes à condicionalidade I do VAAR, os dados apontam para avanços importantes na formalização de normas que regulamentam a seleção de gestores por mérito e desempenho, com quase 90% dos municípios e mais de 95% dos estados apresentando legislação específica em 2025. Contudo, a análise dos dados do Censo Escolar revela uma distância entre a formalidade normativa e a prática de seleção adotada nas redes de ensino, dado o estoque de diretores selecionados por

critérios anteriores à implementação do VAAR e a esperada inércia para a efetivação das novas práticas.

A combinação do modelo atual de aferição com um acompanhamento sistemático via Censo Escolar pode produzir efeitos positivos para o aprimoramento da qualidade das informações utilizadas para monitoramento, o aumento da coerência entre a norma e a prática nas redes de ensino e o fortalecimento das estratégias de gestão com base em evidências. Essa integração ampliaria a capacidade do poder público de formular políticas mais aderentes à realidade local e de promover uma atuação mais eficaz na educação básica.

Vale ressaltar que, caso futuramente o Censo Escolar venha a ser operacionalizado em substituição ao Simec, é fundamental o desenvolvimento de mecanismos para prevenção de possíveis ações inadequadas, como tentativas de manipular ou inflar artificialmente os dados reportados no Censo. Sendo importante discutir as fragilidades inerentes às informações coletadas, incluindo a qualidade, confiabilidade e a consistência dos registros, bem como os riscos de subnotificação ou distorções que possam comprometer a avaliação precisa da realidade escolar.

Outro aspecto que merece atenção em um possível uso dos dados do Censo Escolar é a necessidade de revisão e reformulação das categorias relacionadas ao acesso aos cargos de gestão escolar. As classificações atualmente adotadas nem sempre correspondem, com precisão, aos critérios estabelecidos nas normativas da CIF. Essa disparidade pode comprometer eventuais processos de averiguação da condicionalidade I do VAAR, uma vez que a apuração dependeria diretamente das informações coletadas por esse levantamento estatístico. Assim, seria fundamental promover o alinhamento entre os dados educacionais disponíveis e as regulamentações estabelecidas pela comissão. Nesse contexto, seria imprescindível reavaliar e, quando necessário, reformular as categorias utilizadas no Censo Escolar, assegurando maior coerência metodológica e aderência aos referenciais legais vigentes.

REFERÊNCIAS

- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *História da educação e da pedagogia: geral e Brasil*. São Paulo: Moderna, v. 3, 2006.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, n. 53, p. 587-620, 2010.
- BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 jun. 2014.
- 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). 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>.
- LEVORATO, Adrieli de Fátima Massaro et al. Job satisfaction and absenteeism among Brazilian teachers. *Revista Brasileira de Medicina do Trabalho*, v. 21, n. 3, p. e20231054, 2023.
- LIMA, M. A. B. As estratégias do Plano Nacional de Educação para a efetivação da gestão democrática: um debate sobre efetividade e participação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: estratégias do Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2021. v. 5, p. 107-147.
- MEC. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF) do Ministério da Educação. *Resolução nº 3, de 1º de julho de 2024*. Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades para fins de distribuição dos recursos da Complementação do Valor Anual por Aluno (VAAR). Diário Oficial da União: edição 126, seção 1, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/Fundeb/legislacao/2024/resolucao-no-3-de-1o-de-julho-de-2024-resolucao-no-3-de-1o-de-julho-de-2024-dou-imprensa-nacional.pdf>.

MEDEIROS, Adriane Mesquita de et al. Social Vulnerability of Brazilian Metropolitan Schools and Teachers' Absence from Work Due to Vocal and Psychological Symptoms: A Multilevel Analysis. *International journal of environmental research and public health*, v. 20, n. 4, p. 2972, 2023.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. *Educação & Sociedade*, v. 26, p. 1363-1390, 2005.