



AVALIANDO O PNE 2014-2024
EVALUANDO EL PNE 2014-2024
EVALUATING THE PNE 2014-2024

<https://doi.org/10.18222/ae.v35.10559>

A META 19 DO PNE E A COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB CATEGORIA VAAR

 MARIA GORETI FARIAS MACHADO^I

 JOSICLER AMES^{II}

^I Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre-RS, Brasil;
mgoretimachado@gmail.com

^{II} Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre-RS, Brasil; projosiames@gmail.com

RESUMO

O trabalho analisa a Meta 19 do Plano Nacional de Educação e a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Para isso, foi realizada uma revisão da literatura sobre o tema, utilizando os dados dessa meta e da condicionalidade da complementação, relativa à gestão democrática, assinalando os efeitos dessa condicionalidade em municípios escolhidos, em 2023. Os resultados apontam conflitos na concepção de gestão democrática nas duas normas e dificuldades dos gestores para atender à gestão democrática ao preencher as informações no sistema, comprometendo o recebimento dessa complementação. Sublinhamos a necessidade de retomar e alinhar o princípio da gestão democrática em todas as normas da educação.

PALAVRAS-CHAVE METAS EDUCACIONAIS • PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO • FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA • GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA.

COMO CITAR:

Machado, M. G. F., & Ames, J. (2024). A Meta 19 do PNE e a complementação do Fundeb categoria Vaar. *Estudos em Avaliação Educacional*, 35, Artigo e10559. <https://doi.org/10.18222/ae.v35.10559>

LA META 19 DEL PNE Y LA COMPLEMENTACIÓN DEL FUNDEB CATEGORIA VAAR

RESUMEN

El trabajo analiza la Meta 19 del Plano Nacional de Educação y la complementación de la Unión al Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação [Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de Educación]. Para ello se llevó a cabo una revisión de la literatura sobre el tema, utilizando los datos de dicha meta y de la condicionalidad de la complementación, relativa a la gestión democrática, señalando los efectos de tal condicionalidad en municipios elegidos en el 2023. Los resultados demuestran conflictos en la concepción de gestión democrática en las dos normas y dificultades de los gestores para atender a la gestión democrática al llenar las informaciones en el sistema, lo que compromete la recepción de esa complementación. Subrayamos la necesidad de retomar y alinear el principio de la gestión democrática en todas las normas de la educación.

PALABRAS CLAVE METAS EDUCATIVAS • PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO • FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA • GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA ESCUELA.

GOAL 19 OF THE PNE AND THE COMPLEMENTATION OF THE FUNDEB VAAR CATEGORY

ABSTRACT

This paper analyzes Goal 19 of the Plano Nacional de Educação [National Education Plan] and the federal government's complementation to the Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação [Fund for the Maintenance and Development of Primary Education and Valorization of Education Professionals]. To do this, a literature review on the subject was carried out. It used data from this goal and the conditionality of the complementation, related to democratic management, pointing out the effects of this conditionality in selected municipalities in 2023. The results point to conflicts in the conception of democratic management in the two norms and difficulties for managers to comply with democratic management when filling in the information in the system, compromising the receipt of this complementation. We stress the need to re-establish and align the principle of democratic management in all education standards.

KEYWORDS EDUCATIONAL GOALS • PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO • BASIC EDUCATION FUNDING • DEMOCRATIC SCHOOL MANAGEMENT.

Recebido em: 5 SETEMBRO 2023

Aprovado para publicação em: 27 FEVEREIRO 2024



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

INTRODUÇÃO

A gestão democrática da educação pública ganhou destaque na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e no Plano Nacional de Educação (PNE) (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Lei n. 9.394, 1996; Lei n. 13.005, 2014). Em vias de encerrar a vigência, o monitoramento desse Plano mostrou que pouco foi realizado para o atingimento das metas previstas. Avaliar sua execução é um componente essencial para o novo período de discussão das propostas que resultarão em um novo documento. Constitui também uma forma de prestação de contas dos governantes para com a sociedade acerca desse Plano, construído democraticamente para atender aos interesses da maioria em relação à educação brasileira.

O legado do primeiro PNE (Lei n. 13.005, 2014), no que se refere ao cumprimento das metas, representou o fracasso do poder público diante da educação nacional. O final do prazo do atual Plano aponta para o mesmo cenário. O não cumprimento das metas nos primeiros cinco anos foi agravado nos anos seguintes, atravessado pelo período pandêmico, conforme indica o monitoramento realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2022b) e o *Balanço do Plano Nacional de Educação – 2023*, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023).

Construído a partir de dez diretrizes para guiar a educação brasileira, por meio de vinte metas e respectivas estratégias, o PNE reitera a cooperação federativa e o esforço da sociedade para a redução das desigualdades educacionais. A lei que aprovou o PNE (Lei n. 13.005, 2014) definiu a articulação entre os entes federados e a sociedade civil para a sua implementação e monitoramento e a realização de estudos sistemáticos com os resultados a cada dois anos. O processo de construção do PNE foi alicerçado no princípio participativo, com a realização das conferências de educação nos municípios, nos estados e a Conferência Nacional, em 2010, reunindo a sociedade nos debates em torno de uma educação nacional mais democrática.

A Meta 19 representa um esforço nessa direção, contudo é provida de críticas quanto ao seu caráter meritocrático, conforme apontam Peroni e Flores:

A proposta de gestão democrática aparece, dando lugar, em nosso entendimento, a um modelo de gestão gerencial, que aponta de forma genérica a participação da comunidade escolar, ao mesmo tempo em que apresenta princípios gerenciais como critérios técnicos de mérito e desempenho. (2014, p. 186).

Essa oposição entre a participação da comunidade e o critério de mérito e desempenho é reforçada nas estratégias 19.1 e 19.8, especialmente para as escolas, e não repercutiu avanços nos resultados dessas estratégias, visto que as definições quanto às formas de acesso a cargo de diretor de escola competem aos executivos locais, enquanto as estratégias estavam vinculadas às políticas do governo federal.

O *Relatório do 4º ciclo de monitoramento do PNE*, publicado pelo Inep, em 2022, aponta que apenas 7,1% das direções das escolas públicas do país foram escolhidas com a participação da comunidade escolar (Inep, 2022b). Esse tema se evidencia em 2020, no debate e na promulgação da Emenda Constitucional n. 108 (2020), que tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Tal emenda inseriu novos critérios na complementação da União a esse fundo, estabelecendo três categorias de complementação. Uma delas é a do Valor Aluno Ano Regular (Vaar), cujo acesso se dá pelo atendimento de cinco condicionalidades definidas em regulamentação específica. A primeira condicionalidade se refere à gestão democrática e se coaduna, até certo ponto, com as estratégias 19.1 e 19.8 do Plano.

É nesse contexto que este artigo se insere, procurando analisar a Meta 19 do PNE à luz da implementação da complementação do Vaar, em 2023. Discute a condicionalidade I e assinala os efeitos dela em municípios do Rio Grande do Sul (RS). É um estudo de natureza qualitativa realizado por meio de análise documental e bibliográfica, que permitem a utilização de métodos e técnicas para a compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação (Oliveira, 2008). Os documentos são uma fonte importante para pesquisa dessa natureza. Através da compreensão e da interpretação das informações neles contidas, é possível descrever as características das concepções de grupos ou instituições.

Inicialmente, foi realizada uma revisão da literatura sobre a gestão democrática e o financiamento da educação. Além da Constituição Federal, da LDB e do PNE, foram analisadas a Lei n. 14.113 (2020), que regulamenta o Fundeb, definindo as formas de complementação da União, e as resoluções sobre a metodologia de aferição das condicionalidades para os repasses da complementação Vaar, que trata da gestão democrática. Os demais documentos analisados são os relatórios e balanços da execução do PNE, os dados empíricos referentes às habilitações e às inabilitações dos entes federados e os dados relativos aos valores efetivamente repassados a municípios do Rio Grande do Sul. Para ilustrar situações encontradas de municípios inabilitados, são apresentadas situações das normativas de dois municípios escolhidos no universo do RS.

O texto está organizado em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. As primeiras seções versam sobre a gestão democrática da educação, o financiamento da educação básica e o PNE, enquanto as últimas discutem os dados analisados à luz das relações entre gestão democrática e as condicionalidades propostas na complementação do Vaar, sublinhando diferenças nas concepções de gestão democrática nessa complementação e no Plano.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

A gestão democrática da educação é um dos princípios fundamentais firmados nos principais documentos legais. Em todos os documentos já mencionados, está o princípio da gestão democrática, discutido amplamente nas pautas em defesa da escola pública, como nas das conferências de educação.

. . . a gestão democrática, entendida como espaço de deliberação coletiva (estudantes, profissionais da educação, mães, pais ou responsáveis), precisa ser assumida como fator de melhoria da qualidade da educação e de aprimoramento e continuidade das políticas educacionais, enquanto políticas de Estado articuladas com as diretrizes nacionais para todos os níveis e modalidades de educação. (Conferência Nacional de Educação [Conae], 2010, p. 43).

Os espaços democráticos são uma construção coletiva. Nem a gestão, tampouco a própria instituição escolar, foi originalmente construída com objetivos democráticos (Lima, 2018). Na verdade, a ideia de gestão democrática é algo mais recente. No momento em que a educação passou a ser considerada um direito humano essencial, que se recebeu a responsabilidade de oferecer educação para todos e de formar cidadãos, começou-se a pensar em práticas democráticas nas instituições escolares. Segundo Mendonça,

A democratização da educação brasileira passou por vários estágios, tendo sido compreendida, inicialmente, como direito universal ao acesso e, posteriormente, como direito a um ensino de qualidade e à participação democrática na gestão das unidades escolares e dos sistemas de ensino. (2001, p. 84).

Contudo as práticas de gestão democrática não são consolidadas na educação pública brasileira, cujos processos transitam em avanços e retrocessos, revelando o caráter político da gestão escolar. A escolha dos diretores das escolas ainda é um desafio e ocorre de diferentes maneiras, refletindo o viés ideológico de quem governa naquele momento. Ainda que apoiados no princípio constitucional, os mecanismos são atravessados pelas concepções de gestão dos governantes. Definir critérios de mérito e de desempenho para a escolha dos diretores é uma delas. No PNE, tais critérios estão presentes, junto da consulta à comunidade escolar, mas sem especificar de que modo essa consulta deveria ocorrer. No tocante a esse tema, não houve audiência pública para o debate sobre as formas de aferição das evidências no Plano (Gomes, 2015).

Para Medeiros e Luce (2006), refletir sobre a gestão democrática da educação significa considerar várias ideias interligadas. Envolve tornar a educação acessível para mais pessoas e assegurar oportunidades contínuas de aprendizado e permanência. Também inclui compartilhar conhecimentos essenciais para que as pessoas possam gozar de plenas habilidades na cidadania e no trabalho. Além disso,

abrange participar na tomada de decisões sobre como a educação é organizada e permitir mais autonomia. Todas essas peças se encaixam em um plano mais amplo para tornar a sociedade mais democrática, em que a educação desempenha um papel fundamental para uma convivência mais justa e participativa.

E por isso se compreende quão difícil é democratizar a educação e remover das escolas os principais obstáculos políticos, organizacionais, de governo e de gestão, de relações de poder, de teorias e de objetivos educacionais que as vêm impedindo, há séculos – e mesmo em regimes políticos formalmente democráticos –, de se afirmarem como organizações educativas democráticas. (Lima, 2018, p. 26).

A LDB traz diversas formas de implementação da gestão democrática, enfatizando a autonomia pedagógica e administrativa na gestão, a transparência na administração de recursos e a participação na construção do projeto pedagógico. A Lei n. 14.644 (2023) ressaltou na LDB a participação da comunidade e tornou obrigatória a criação de Conselhos Escolares, órgãos deliberativos formados por representações da escola e da comunidade escolar, e o Fórum dos Conselhos Escolares, colegiado também deliberativo para o fortalecimento dos conselhos. Essas alterações fortalecem a participação no cotidiano escolar. A gestão democrática é um processo contínuo, que evolui ampliando as formas de participação e não pode comportar retrocessos que violem os avanços já conquistados, especialmente aqueles que contam com a participação da comunidade nos processos decisórios da escola.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

As mudanças na estrutura do financiamento da educação atravessam um período muito dinâmico desde a promulgação da Constituição (Machado & Farenzena, 2016, p. 176). A Emenda Constitucional n. 14 (1996) instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), vigente de 1998 até 2006,¹ e, desde então, a política de fundos para a educação básica se tornou essencial para o financiamento da educação com condições de qualidade. Apesar das mudanças ocorridas desde o Fundef, os fundos guardam semelhanças importantes entre si, tais como a redistribuição intergovernamental de recursos, a natureza contábil e o âmbito estadual.²

- 1 Trata-se de um fundo de natureza contábil e redistributivo, que alterou a estrutura do financiamento do ensino fundamental no país à época, ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à educação. Deu origem ao Fundeb, vigente atualmente.
- 2 São ao todo 27 fundos, dos 26 estados e Distrito Federal (DF).

A Emenda Constitucional n. 53 (2006) alterou a abrangência do fundo inicial e instituiu o Fundeb, ampliando a cobertura para a educação básica, definindo a complementação da União para os fundos que não alcançassem o Valor Anual por Aluno (Vaaf) mínimo nacional, em 10% do total dos fundos estaduais, com vigência até 2020. Essa emenda instituiu também o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN).

A complementação da União ao Fundeb é calculada segundo o número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, considerando as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino. Com a reformulação do Fundeb, em dezembro de 2020, a pauta do financiamento, até então deixada de lado pelo governo e o legislativo, retorna com certa força e resulta na promulgação da Emenda Constitucional n. 108 (2020), instituindo um fundo permanente e ampliando a participação da União na complementação aos fundos estaduais de forma híbrida, em três categorias distintas.

Essa emenda e a sua regulamentação (Lei n. 14.113, 2020) representam avanços importantes para o financiamento da educação básica, ao tornar o Fundeb permanente e redefinir, com mais equidade, as formas de complementação da União aos fundos de cada estado e às redes de ensino. Esse avanço na política de fundos resulta das lutas da sociedade civil organizada e de entidades que defendem a escola pública em busca de assegurar recursos mínimos para uma educação de qualidade e para a valorização dos profissionais da educação, diante das disputas permanentes pelos recursos públicos por outros setores. A presença da sociedade civil comprometida com a realização do direito à educação foi e continua sendo substancial (Farenzena, 2022, p. 78).

A complementação da União ao Fundeb é constituída por três categorias: a primeira, que se mantém desde a criação do primeiro fundo, é a do Valor Anual por Aluno (Vaaf); a segunda, a do Valor Anual Total por Aluno (Vaaf); e a terceira é a do Vaar, relativa ao atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Esta última representa uma inovação importante na complementação da União ao vincular o recebimento a indicadores de redução das desigualdades educacionais, à colaboração entre os entes federados, bem como a políticas de avaliação externa e curriculares. Cabe ressaltar não se tratar de complementação por resultados em exames padronizados, e sim pelo cumprimento de condicionalidade de gestão a partir da evolução de indicadores de atendimento e redução das desigualdades educacionais.

Os percentuais de participação da União foram ajustados a essa forma híbrida de complementação, a qual foi gradativamente implementada, passando do mínimo de 10% para o mínimo de 23% do total de recursos dos fundos (como se observa na Tabela 1).

TABELA 1
Complementação gradativa da União ao Fundeb (%)

ANO	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Vaaf	10	10	10	10	10	10
Vaat	2	5	6,25	7,5	9	10,5
Vaar			0,75	1,5	2	2,5
Total da complementação da União	12	15	17	19	21	23

Fonte: Elaboração das autoras com base na Lei n. 14.113 (2020).

A regra do repasse do Vaaf é a mesma adotada no Fundef e no Fundeb encerrado. A partir da definição do valor anual por aluno nacional, os fundos estaduais cujo valor anual por aluno for inferior são beneficiados com essa complementação, de modo a garantir um valor mínimo nacional a todos os fundos.

Os repasses na categoria Vaat, mais recente, contemplam as redes de ensino cujo valor anual total por aluno fica abaixo do mínimo nacional. Esse formato de complementação contribui para a redução das desigualdades dentro de cada estado, visto que, somando todas as receitas de cada ente e considerando as suas matrículas, o valor anual total não poderá ser inferior ao nacional. Assim, os entes federados que não recebem a complementação do Vaaf têm possibilidade de receber essa complementação, ou seja, municípios e estados com um fundo estadual acima da média nacional podem ser contemplados. Quanto às regras para serem habilitadas a essa complementação, as redes de ensino precisam atender ao previsto na Lei n. 14.113 (2020), disponibilizando os dados contábeis, orçamentários e fiscais de dois anos anteriores ao do exercício de referência no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), até o dia 31 de agosto do exercício posterior a que se referem os dados enviados. Em sendo habilitada, o valor aluno total da rede de ensino precisa estar abaixo do mínimo nacional.

A categoria mais inovadora do Fundeb permanente foi a do Vaar, porque pretende indicar caminhos para a melhoria de gestão. A Resolução n. 1 (2022) e a Resolução n. 5 (2022) aprovaram o prazo e a metodologia de aferição das condicionalidades do Vaar (art. 5º, Lei n. 14.113, 2020) para vigência em 2023. A apresentação das informações deve ser por meio de ato declaratório do dirigente máximo da educação, acompanhada por documentos comprobatórios. O prazo final para apresentação das evidências, relativas às condicionalidades I, IV e V, esteve vigente até o dia 9 de outubro de 2022. Tais evidências deveriam ser inseridas no Módulo do PAR 4, no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec). Cabe ressaltar que o atendimento das condicionalidades é cumulativo e definiu os entes federados habilitados e beneficiados com o repasse

em 2023. Na Tabela 2 apresentamos as condicionalidades e aspectos das metodologias de aferição para a vigência do Vaar 2023.

TABELA 2
Condicionalidades de melhoria de gestão – Vaar 2023

CONDICIONANTE	DESCRIÇÃO
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 da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho.	Apresentar a lei, decreto, portaria ou resolução que trata do processo de seleção de gestor escolar, indicando os artigos que contêm os critérios técnicos de mérito e desempenho ou a escolha por consulta pública antecedida da análise desses critérios técnicos. Deverá(ão) ser informado(s): o(s) n°(s) do(s) artigo(s) que aponte(m) os critérios técnicos de mérito e desempenho OU o(s) n°(s) do(s) artigo(s) que aponte(m) a consulta pública à comunidade escolar, precedida de análise dos critérios técnicos de mérito e desempenho.
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.	Suspensa para o exercício de 2023, em razão da pandemia de covid-19, que inviabilizou a realização das avaliações no período.
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.	Calculada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), utilizando-se o Indicador de Nível Socioeconômico (Inse), os dados de cor/raça coletados nos questionários contextuais e o desempenho dos alunos nas edições de 2017 e 2019 do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), respeitadas as condições para a aplicação desse sistema de avaliação. São considerados habilitados os entes federados que não contêm população de referência para a aplicação do Saeb.
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 n. 108, de 26 de agosto de 2020.	Não incide no Distrito Federal. É de responsabilidade dos estados com aprovação da lei estadual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)-Educação.
V. Referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.	Apresentação do referencial curricular alinhado à Base Nacional Comum Curricular (BNCC); parecer de homologação do Conselho de Educação ou outro documento oficial válido, no caso de adesão do município ao currículo estadual; declaração de cumprimento da condicionalidade, assinada pelo dirigente da educação.

Fonte: Elaboração das autoras com base na Resolução n. 1 (2022).

Como já foi mencionado, para ser beneficiado, cada ente deveria atender a todas as condicionalidades, sendo que o exercício de 2023 implicou o atendimento das condicionalidades I, IV e V.

PNE E META 19: ESTRATÉGIAS, INDICADORES E BALANÇO ATÉ 2022

Ao se aproximar o final da vigência de um plano, estamos diante da tarefa de discutir o cumprimento das suas metas com um olhar para os desafios futuros. A avaliação de uma política educacional é uma ferramenta essencial para discutir os nós críticos da sua implementação e da redefinição de curso dessa política. Os desdobramentos da avaliação de um plano de educação encontram dificuldades por abrangerem dimensões políticas e ideológicas e resultarem de embates em torno de projetos político-sociais (Aguiar, 2010, p. 709). Não foi diferente com este PNE.

O Plano estabeleceu metas e estratégias com o objetivo de unir esforços e promover a colaboração de governos e da sociedade para a melhoria da educação brasileira, em todos os níveis. A arquitetura do monitoramento e da avaliação do PNE, assim como foi o processo desafiador de sua elaboração, estabeleceu a participação da sociedade no acompanhamento da sua implementação e a observação periódica com a realização de duas conferências nacionais ao longo da vigência do Plano (Azevedo & Oliveira, 2020). A Lei n. 13.005 (2014), que estabeleceu o PNE, definiu quais seriam as instituições responsáveis pelo monitoramento contínuo e pela realização de avaliações periódicas da execução do Plano e do cumprimento de suas metas, sendo elas: o Ministério da Educação (MEC); a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; o Conselho Nacional de Educação (CNE); e o Fórum Nacional de Educação (FNE). A mudança de curso dessa arquitetura teve início com o impedimento da presidenta Dilma, em 2016, quando foram desconstituídas as instâncias de participação no âmbito federal, e se acentuou no governo de Jair Bolsonaro,³ trazendo mais retrocessos às políticas educacionais.

O Inep, responsável pela divulgação dos resultados do monitoramento e avaliação do PNE, publicou relatórios em quatro ciclos de monitoramento (2014-2016; 2016-2018; 2018-2020; 2020-2022). Após o relatório do primeiro ciclo, foi publicado um documento preliminar (Inep, 2015), elaborado pelo Inep e pesquisadores do campo educacional, com a proposição de indicadores a serem empregados nos demais relatórios. A evolução do atingimento das metas desde então, segundo o Inep (2022b), aponta que o nível de execução de 41 indicadores, que permitem comparação com relatórios anteriores, tiveram resultados superiores aos levantados no biênio anterior, sendo que apenas 8 tiveram resultado inferior. Cinco indicadores já superaram a marca de 100%, enquanto 7 deles apresentaram retrocesso em relação à linha de base. Cabe ressaltar que as metas que atingiram 100% já estavam

3 Em 2016, o ex-presidente Michel Temer revogou a nomeação dos conselheiros do Conselho Nacional de Educação, nomeados por Dilma Rousseff, e nomeou novos integrantes; já o Decreto n. 9.759 (2019), do ex-presidente Jair Bolsonaro, extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

concluídas no primeiro ano e, por essa razão, não resultam de esforços dos governos nessa direção.

Considerando que o PNE está no seu oitavo ano de execução, a expectativa era que os níveis médios estivessem em torno de 80%. De forma contrária, contudo, verificou-se que 35 indicadores têm Nível de execução menor do que 80%. O Nível de execução médio está em 45,1%, enquanto o mediano não ultrapassa 39,0%. Assim, é forçoso reconhecer que a execução do atual PNE é insuficiente para o alcance das metas até o ano de 2024, encontrando-se, aproximadamente, na metade do caminho ideal. (Inep, 2022b, p. 19).

O monitoramento e a avaliação foram também realizados por entidades de pesquisadores do campo da educação. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação publicou relatórios sistemáticos, o balanço anual do PNE. O documento de 2023 apontou retrocessos e poucos avanços. O balanço alerta que as políticas necessárias para o cumprimento das metas do Plano foram substituídas por políticas públicas que vão na contramão dos objetivos do PNE, de articular esforços para melhorar a qualidade da educação básica e superior. São “políticas discriminatórias, excludentes, de censura, e de esvaziamento da escola como lugar vivo, democrático, transformador e livre” (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2023, p. 2).

A Meta 19 tinha como prazo de conclusão dois anos a partir da vigência inicial, e com aporte de recursos e assistência técnica da União para sua efetivação. O foco dessa meta é a gestão democrática da educação.

Meta 19. Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (Lei n. 13.005, 2014).

Nas estratégias e indicadores associados ao monitoramento, é possível discutir outros aspectos que vão além da escolha dos dirigentes das escolas. São oito estratégias abordando o repasse de transferências voluntárias da União para a efetivação das legislações específicas de escolha de dirigentes no âmbito de estados e municípios; ampliação da formação de conselheiros da educação; incentivo à criação de fóruns permanentes de educação; incentivo à criação de grêmios e associações estudantis; criação e fortalecimento dos conselhos escolares; estímulo à participação da comunidade escolar na construção do projeto pedagógico; favorecimento à autonomia financeira, pedagógica e administrativa da escola; desenvolvimento da formação dos gestores escolares. Para avaliar as estratégias, o Inep utilizou seis indicadores. Este estudo se concentra na estratégia e nos indicadores diretamente relacionados com a condicionalidade I da complementação Vaar: as estratégias 19.1 e 19.8.

Quanto à primeira, consta o seguinte:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar. (Lei n. 13.005, 2014).

Foi utilizado o indicador 19A, “Percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos para a ocupação do cargo por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e de consulta pública à comunidade escolar”, com base em informações de gestão escolar coletadas pelo Inep no Censo Escolar dos anos de 2019 a 2021, para verificar o atingimento de 100% das seleções de diretores por meio de eleições e critérios técnicos de mérito e desempenho. O *Relatório do 4º ciclo de monitoramento* (Inep, 2022b) aponta que essa meta não tem probabilidade de ocorrer até 2024, visto que, segundo o relatório do ciclo, apenas 7,1% de escolas públicas selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar.

Considerando a estratégia 19.8, seu intuito é:

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão. (Lei n. 13.005, 2014).

Para essa estratégia, não foi definido indicador específico, e ela não aparece nos relatórios do Inep. Não houve uma regulamentação da forma como seriam implementados os programas e das referidas provas.

RELAÇÕES ENTRE A META 19 E A COMPLEMENTAÇÃO DO VAAR

Este tópico apresenta dados gerais relativos à implementação do Vaar 2023 e dados de municípios do Rio Grande do Sul, habilitados e inabilitados, bem como os valores repassados aos beneficiados do primeiro grupo e as razões que inabilitaram os municípios do segundo grupo. Na sequência, discutimos a Meta 19 e as estratégias 19.1 e 19.8 do PNE, à luz da condicionalidade I do Vaar.

Dados gerais e situação de municípios do RS - 2023

Para serem beneficiadas com a complementação do Vaar, as redes de ensino deveriam atender a todas as condicionalidades dessa categoria exigidas para o ano de 2023 (I, IV e V). A condicionalidade I foi atendida por 91,27% das redes municipais

brasileiras e por 92,59% das redes estaduais e do Distrito Federal. De toda forma, nem todas foram beneficiadas por não atenderem às outras condicionalidades. O Vaar 2023 beneficiou 15 redes estaduais e 1.908 redes municipais, representando um montante de R\$ 1.690.902.811,11 em todo o Brasil. Desse valor, R\$ 378.155.375,38 foram para os estados e, para os municípios, o repasse totalizou R\$ 1.272.848.348,70. O estado com maior número de habilitados foi a Bahia, com 232 municípios e a rede estadual. O menor foi Roraima, com apenas 5 municípios habilitados. Em valores de repasse, o maior recurso foi para o município do Rio de Janeiro-RJ, de R\$ 43.884.040,72, e o menor foi para Aloândia-GO, de R\$ 3.185,68. A complementação do Vaar aos beneficiados é repassada em parcelas mensais (Portaria Interministerial n. 2, 2023).

Para os municípios do RS, o repasse foi de R\$ 28.476.638,37. Nesse estado, o beneficiado com o maior valor no Vaar foi o município de Caxias do Sul,⁴ com R\$ 4.857.697,09 (Portaria Interministerial n. 2, 2023). O município com o menor valor de repasse foi Muliterno,⁵ com R\$ 5.415,50 (Portaria Interministerial n. 2, 2023).

Condicionalidade I: Municípios inabilitados no RS

Dos 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul, apenas 195 cidades comprovaram estar elegíveis à complementação do Vaar 2023, representando, assim, 39% dos municípios desse estado, enquanto 61% não se enquadraram nas condicionalidades exigidas. Registra-se que, durante a análise dos dados, foram identificados municípios com duplicidade de lançamentos. Um total de 14 municípios apresentou duplicidade em seus dados, com respostas ora iguais, ora distintas, enquanto outros 15 chegaram a realizar até três lançamentos com informações distintas.

Como já exposto, a condicionante II não está em vigência em 2023 por incidência da covid-19, e a IV será formalizada na legislação estadual, o que assegurou a todos os municípios do RS essa participação. A condicionante III foi definida pelo Inep a partir dos questionários do Saeb de 2017 a 2019, em que se aplica a realização de avaliação externa. É de responsabilidade dos municípios prestar informações das condicionantes I, III e V. No RS, foi identificado o atendimento às condicionalidades, conforme apresentado na Tabela 3.

4 Localiza-se na região da Serra Gaúcha. A rede possui 83 escolas e 34.423 alunos matriculados na educação básica (Inep, 2023).

5 Localizado na região do Planalto Médio. A rede possui 4 escolas e 74 alunos matriculados na educação básica (Inep, 2023).

TABELA 3
Atendimento às condicionalidades em municípios do RS

CONDICIONALIDADE	NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE NÃO ATENDERAM À CONDICIONALIDADE
I	32
III	248
V	30

Fonte: Elaboração das autoras com base em relatório de redes de ensino inabilitadas à complementação do Vaar (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [FNDE], 2023).

Os 32 municípios que não cumpriram a condicionalidade I, objeto deste estudo, formam três grupos: os que não preencheram a plataforma, os que preencheram de forma parcial e aqueles cujo documento anexado não corresponde a um instrumento legal que se vincula ao provimento do cargo ou função de gestor escolar, como mostramos na Tabela 4.

TABELA 4
Municípios inabilitados

MOTIVO DA INABILITAÇÃO	Nº DE MUNICÍPIOS
Documento anexado não corresponde a um instrumento legal que se vincula ao provimento do cargo ou função de gestor escolar	10
Preenchimento parcial do sistema	4
Sem preenchimento do sistema	18

Fonte: Elaboração das autoras com base em relatório de redes de ensino inabilitadas à complementação do Vaar (FNDE, 2023).

Analisando os dez municípios inabilitados para os quais a justificativa é a falta de um instrumento legal vinculado ao provimento do cargo ou função de gestor escolar, em oito deles a escolha é por indicação, e optamos por não analisar os instrumentos. Em dois, identificamos o documento legal apresentado, critérios de mérito e desempenho, bem como escolha com a participação da comunidade, não ficando clara a razão pela qual foram inabilitados. Ressalta-se que, além de inserir o instrumento legal, era necessário apontar em quais artigos estariam presentes as referências de mérito e desempenho. Uma hipótese é a de que a informação do(s) artigo(s) correspondente(s) à condicionalidade I não tenha sido clara, ou que tais artigos não tenham sido informados aos responsáveis, consequentemente inabilitando o município. No município de Cachoeirinha, a Lei n. 2.265 (2004) prevê a eleição direta para o cargo de diretor e vice-diretor, com a votação de pais, alunos, professores e funcionários das escolas. Em relação ao mérito e desempenho, o artigo 3º da mesma legislação trata dos requisitos para o cargo: três anos de experiência

e estágio probatório concluído, curso de nível superior na área da educação, bem como conclusão do curso de formação oferecido pela mantenedora.

Já no município de Dois Irmãos, a Lei n. 2.712 (2009) determina a eleição direta com a participação da comunidade escolar e define como critérios para o cargo de diretor: ser professor(a) ou técnico(a) de apoio pedagógico, ter três anos de exercício na docência, ter nível superior em licenciatura plena na área da educação ou nível de pós-graduação e frequentar cursos de qualificação para o exercício do cargo. A norma foi revogada por meio da Lei n. 5.119 (2022), para adequar-se aos critérios de mérito e desempenho da condicionalidade I, com o acréscimo de incisos no artigo 6º, que apresenta as condições para o cargo, em especial pós-graduação em Gestão Escolar, assim como a frequência e aprovação na capacitação realizada antes do processo.

Quanto aos oito municípios em que a escolha do diretor é por indicação, eles não foram habilitados pelo fato de o documento anexado não corresponder a um instrumento legal que se vincula ao provimento do cargo ou função de gestor escolar. Sete deles contêm, em suas legislações municipais, no mínimo três dos critérios que poderiam ser considerados de mérito e desempenho, segundo a literatura sobre o tema, tais como experiência na função, formação acadêmica específica e ser servidor efetivo do município.

Não há normas oficiais na legislação brasileira para aferição das evidências de mérito e desempenho. A literatura que aborda esse tema é frágil e muitas vezes polêmica, visto que são conceitos muito ligados ao gerencialismo implementado na educação. A meritocracia escolar ignora as desigualdades ao tratar igualmente os desiguais. Considera que o lugar que cada um ocupa depende exclusivamente de seu esforço individual. Ao abordar o tema, Valle e Ruschel alertam que,

. . . ao preconizar a igualdade de oportunidades, a meritocracia acaba reforçando as desigualdades sociais e legitimando o domínio de uma elite bem-nascida, pois são as camadas privilegiadas que definem os princípios de reconhecimento do mérito e colocam em prática processos de avaliação, de classificação e de seleção que, teoricamente, têm por objetivo promover os mais aptos aos diferentes níveis das hierarquias institucionais. (2010, p. 80).

Essa visão aplicada à educação, nas indicações para as funções de direção, tem caráter ideológico e político e pode reduzir a participação da comunidade nos processos decisórios da escola. Nas normas e documentos oficiais que tratam da gestão democrática para a escolha dos diretores de escola, é recorrente se referir a critérios de mérito e desempenho para ascensão aos cargos.

DISCUSSÃO

Nossas análises recaem sobre dois aspectos: o do cumprimento da Meta 19 e o da relação do que foi estabelecido na meta com a condicionalidade I do Vaar. O primeiro trata do conflito entre o texto do PNE e o da condicionalidade I, sobre a participação da comunidade escolar na escolha para o cargo ou função de gestor escolar. O segundo se refere às possíveis interpretações dos gestores ao registrar no Simec os dados referentes às condicionalidades. Outros aspectos da gestão democrática foram referidos.

Considerando as mais diversas formas de escolha (indicação, eleição pela comunidade escolar, concurso ou sistemas mistos), especialmente nos últimos anos, há sempre referências às competências, às qualidades e ao desempenho dos candidatos. Esse cenário se apresenta na atualidade, até mesmo nas indicações políticas. Duas exigências estão quase sempre presentes: formação inicial adequada e vínculo de servidor efetivo, sendo que a primeira é requisito para a segunda, no ingresso ao serviço público. Assim, restam outras evidências possíveis de serem aferidas, como o tempo de serviço público, desempenho na carreira e provas de certificação. Trata-se de possibilidades que não são mencionadas nas legislações, ficando a critério de cada rede de ensino adotar o que for mais conveniente.

A omissão da LDB nesse sentido permitiu tal universo de possibilidades, inclusive para os novos mecanismos de consolidação do princípio da gestão democrática do ensino, a exemplo da complementação do Vaar, no Fundeb, que flexibiliza ainda mais essa concepção, colocando critérios de mérito e desempenho como alternativa para a escolha com a participação da comunidade escolar.

Essa concepção de gestão democrática associada a mérito como alternativa para a consulta à comunidade vem se intensificando ao longo dos anos. Sistemas de ensino que, no passado, adotavam a escolha direta do diretor da escola, hoje adotam a indicação política a partir de critérios de mérito e desempenho, alijando a comunidade escolar da participação. O termo meritocracia refere-se a uma das mais importantes ideologias e ao principal critério de hierarquização social das sociedades modernas, o qual permeia todas as dimensões de nossa vida social no âmbito do espaço público (Barbosa, 2010, p. 21). A qualificação dos profissionais da educação para o exercício profissional em todas as atribuições na escola é tão importante quanto a participação da comunidade na escolha desse profissional. Não podem ser alternativas; complementam-se. E essa qualificação é dada a partir do ingresso no serviço público e da contínua formação ao longo da carreira. Essa é uma discussão que precisa ser aprofundada nas conferências futuras para um novo plano de educação.

Ao analisar o atendimento da condicionalidade I para fins de recebimento da complementação da União, em se tratando das legislações dos municípios inabilitados por não apresentarem o documento que comprove o cargo ou função de gestor, identificaram-se dificuldades significativas no entendimento do processo

de habilitação, principalmente na questão de mérito e desempenho. Não ficou claro se a dificuldade encontrada se deu no lançamento do artigo que cita a condicionalidade em questão dentro do sistema Simec ou se foi uma questão de interpretação do que seria mérito e desempenho.

O Inep emitiu a Nota Técnica n. 9 (Inep, 2022a), em que discute a alteração conceitual da Meta 19 para a condicionalidade I do Vaar, presente no inciso I do § 1º do artigo 14 da Lei n. 14.113 (2020). A mudança da conjunção “e” para a conjunção “ou” altera significativamente o sentido no que se refere à gestão democrática. A nota ressalta a indissociabilidade entre os critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública à comunidade escolar presentes na Meta 19 e flexibilizados no Vaar. Ela também alerta para a possibilidade de a consulta se restringir àqueles aprovados previamente em avaliações de desempenho, visto que, em nosso país, cada rede de ensino tem suas particularidades e autonomia para tratar do assunto, amparada pela LDB (Lei n. 9.394, 1996).

A LDB aborda, nos termos de valorização dos professores, a construção do plano de carreira, com ingresso por concurso público de provas e títulos, avaliação de desempenho e experiência profissional, trazendo o que os municípios deveriam ter compreendido como mérito e desempenho. Nos termos dessa lei, todo servidor efetivo, professor ou especialista em educação no desempenho de atividades educativas da rede pública atende, preliminarmente, aos critérios técnicos de mérito e desempenho requeridos pelo inciso I do § 1º do artigo 14 da Lei n. 14.113/2020 (Inep, 2022a). A estratégia 19.8 da Meta 19 não foi avaliada nos ciclos de monitoramento. Em nível federal, não houve a implementação de programas de formação destinados aos gestores escolares, ou mesmo a criação de critérios alinhados com o princípio da gestão democrática. Algumas experiências locais podem ser encontradas, sem dados científicos que possibilitem uma análise criteriosa dos efeitos. Dessa forma, critérios mais claros e orientações de como lançar esses dados no sistema dariam oportunidade de mais municípios, que possuem os requisitos, mas não a informação ou compreensão necessárias, beneficiarem-se com essa verba.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação brasileira experimentou uma democratização tardia. Criada e cevada para servir à elite, chegou ao fim do século XX empunhando bandeiras há muito superadas em países de tradição democrática (Mendonça, 2001, p. 84). Os avanços na gestão democrática da escola ocorrem a partir da década de 1980, e foi na Constituição de 1988 que o princípio da gestão democrática do ensino foi instituído. Na prática, ainda há muito por avançar. A Meta 19 não foi cumprida, possivelmente pela mesma razão do processo de aprovação do Plano, em que não se produziram espaços de discussão que aprofundassem aquilo em que as leis foram omissas: a

participação da comunidade escolar nos processos de escolha dos diretores, a definição da aferição de mérito e desempenho e qual o significado em cada concepção de gestão. O próximo Plano terá o desafio de avançar nesse sentido.

REFERÊNCIAS

- Aguiar, M. A. da S. (2010). Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões para reflexão. *Educação & Sociedade*, 31(112), 707-727. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300004>
- Azevedo, J. M. L. de, & Oliveira, J. F. de. (2020). Gestão, monitoramento e avaliação dos planos de educação: Retrocessos e desafios. *Retratos da Escola*, 14(30), 622-638. <https://doi.org/10.22420/rde.v14i30.1240>
- Barbosa, L. (2010). *Igualdade e meritocracia: A ética do desempenho nas sociedades modernas*. Editora FGV.
- Campanha Nacional pelo Direito à Educação. (2023). *Balanco do Plano Nacional de Educação – 2023*. <https://campanha.org.br/acervo/balanco-do-pne-plano-nacional-de-educacao-2023>
- Conferência Nacional de Educação (Conae). (2010). *Conae 2010 – Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*. Conae. http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019. (2019). Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm
- Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. (1996). Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, 18109.
- Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. (2006). Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, 5.
- Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020. (2020). Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, 5.
- Farenzena, N. (2022). Trajetória das diretrizes legais do financiamento da educação básica na Constituinte e nas emendas à Constituição Federal de 1988. *Em Aberto*, 35(113), 63-82. <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/5138/4124>
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). (2023). *Redes de ensino inabilitadas à complementação VAAR/2023 pelo não cumprimento de condicionalidades de melhoria de gestão previstas no art. 14, § 1º, incisos I a V, da Lei n. 14.113/2020*. FNDE. https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/2023-1/copy_of_RelatrioredesinabilitadascondicionalidadescomplementaoVAAR2023.pdf

- Gomes, A. V. A. (2015). Gestão Democrática no Plano Nacional de Educação. In A. V. A. Gomes, & T. F. Britto, *Plano Nacional de Educação: Construção e perspectivas* (pp. 142-146). Câmara dos Deputados; Edições Câmara; Edições Técnicas. <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/21659>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (2015). *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base*. Inep. <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/plano-nacional-de-educacao-pne-2014-2024-linha-de-base>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (2022a). *Nota técnica n. 9/2022/CGIME/DIREC*. Inep. https://www.gov.br/mec/pt-br/media/aceso_informacao/copy_of_pdf/pdf/nota_tecnica_0911875.pdf
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (2022b). *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022*. Inep. https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (2023). *Censo Escolar da Educação Básica 2022: Resumo técnico*. Inep.
- Lei n. 2.265, de 29 de abril de 2004. (2004). Dispõe sobre a eleição direta para a função de diretor e vice-diretor nas escolas públicas da rede municipal e dá outras providências. Cachoeirinha, RS. <https://www.cmcachoeirinha.rs.gov.br/documento/lei-2265-2004-2205>
- Lei n. 2.712, de 26 de outubro de 2009. (2009). Dispõe sobre as eleições de diretores para os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal da educação básica de Dois Irmãos e dá outras providências. Dois Irmãos, RS. <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/d/dois-irmaos/lei-ordinaria/2009/272/2712/lei-ordinaria-n-2712-2009-dispoe-sobre-as-eleicoes-de-diretores-para-os-estabelecimentos-de-ensino-da-rede-publica-municipal-da-educacao-basica-de-dois-irmaos-e-da-outras-providencias?q=2712>
- Lei n. 5.119, de 6 de setembro de 2022. (2022). Dispõe sobre o processo eletivo dos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal da educação básica de Dois Irmãos, e dá outras providências. Dois Irmãos, RS. <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/d/dois-irmaos/lei-ordinaria/2022/512/5119/lei-ordinaria-n-5119-2022-dispoe-sobre-o-processo-eletivo-dos-estabelecimentos-de-ensino-da-rede-publica-municipal-da-educacao-basica-de-dois-irmaos-e-da-outras-providencias?q=5119>
- Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. http://planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm
- Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. (2014). Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm
- Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020. (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 n. 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, (246-C), 1. <https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>
- Lei n. 14.644, de 2 de agosto de 2023. (2023). Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14644.htm

- Lima, L. C. (2018). Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? *Educar em Revista*, 34(68), 15-28. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.57479>
- Machado, M. G. F., & Farenzena, N. (2016). Delineamentos normativos da política de financiamento da educação básica brasileira. In N. C. Batista, & M. R. L. Flores, *Formação de gestores escolares para a educação básica: Avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática da LDBEN* (pp. 173-190). Evangraf; Escola de Gestores da Educação Básica. <https://www.ufrgs.br/einaroda/wp-content/uploads/2017/05/formacaodegestoresescolares.pdf>
- Medeiros, I. L. P. de, & Luce, M. B. (2006). Gestão democrática na e da educação: Concepções e vivências. In M. B. Luce, & I. L. P. de Medeiros (Orgs.), *Gestão escolar democrática: Concepções e vivências* (pp. 15-25). Editora da UFRGS.
- Mendonça, E. F. (2001). Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educação & Sociedade*, 22(75), 84-108. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302001000200007>
- Oliveira, M. M. de. (2008). *Como fazer pesquisa qualitativa*. Vozes.
- Peroni, V. M. V., & Flores, M. L. R. (2014). Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: Articulações e tensões. *Educação*, 37(2), 180-189. <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2014.2.16342>
- Portaria Interministerial n. 2, de 19 de abril de 2023. (2023). Altera a Portaria Interministerial MEC/ME n. 7, de 29 de dezembro de 2022, que estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno – VAAF, Valor Anual Total por Aluno – VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR – VAAR. Brasília, DF. <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/portaria-interministerial-no-2-de-19-de-abril-de-2023.pdf/view>
- Resolução n. 1, de 27 de julho de 2022. (2022). Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, (142), 82. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-27-de-julho-de-2022-418326611>
- Resolução n. 5, de 11 de novembro de 2022. (2022). Aprova a metodologia de aferição da condicionalidade prevista no inciso III, § 1º, art. 14, da Lei n. 14.113/2020, para vigência no exercício de 2023. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, (215), 33.
- Valle, I. R., & Ruschel, E. (2010). Política educacional brasileira e catarinense (1934-1996): Uma inspiração meritocrática. *Revista Electrónica de Investigación y Docencia*, (3), 73-92. <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/reid/article/view/1162>