ISSN: 2358-8829

GESTÃO DEMOCRÁTICA E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DO SISTEMA DE ENSINO MUNICIPAL NA MICRORREGIÃO DO SERIDÓ ORIENTAL (RN)

Bruna Fernanda Nóbrega da Costa [1]
Deyse Morgana das Neves Correia [2]

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a gestão democrática como um dos princípios norteadores do ensino público no Brasil, princípio este reafirmado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), de 1996, e pelo Plano Nacional de Educação (PNE), vigente no decênio 2014-2024.

No sistema educacional brasileiro, a gestão democrática pressupõe a superação de práticas hierarquizadas e centralizadoras, promovendo maior autonomia às escolas e fortalecendo os processos coletivos de planejamento e avaliação (Libâneo, 2018).

Esse modelo de gestão escolar é compreendido como uma estratégia para assegurar transparência, diálogo e corresponsabilidade entre os diferentes atores da escola (Dourado, 2017), de modo que a participação da comunidade constitui um dos pilares centrais da gestão democrática, envolvendo profissionais da educação, estudantes e familiares nos processos de tomada de decisão (Libâneo; Oliveira; Toschi, 2012).

A escolha de diretores escolares pela comunidade constitui uma materialização da gestão democrática (Flach; Gonçalves; Cerqueira, 2024), de forma que a vivência da democracia nesse processo contribui para uma formação tanto individual quanto coletiva, a qual não deve ser negligenciada pelos defensores de uma educação voltada à liberdade, ainda que se considerem os limites impostos pela sociedade capitalista (Flach, 2019).

[1] Pós-Graduanda do Curso de MBA em Gestão Escolar da Universidade de São Paulo-USP, fr.bruna83@gmail.com;
[2] Professora orientadora: Doutora pelo Curso de Educação da Universidade Federal da Paraíba-UFPB, deyse.correia@ifpb.edu.br.

No Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), para o recebimento da complementação-Valor Aluno Ano por Resultado (VAAR), a primeira condicionalidade estabelece que o provimento do cargo ou função de gestor escolar deve ocorrer segundo critérios técnicos de mérito e desempenho, ou mediante escolha com a participação da comunidade, entre candidatos previamente aprovados em avaliação de mérito e desempenho (Brasil, 2020).

O VAAR constitui uma das modalidades de complementação da União, correspondente a 2,5 pontos percentuais, destinada às redes públicas de ensino que cumpram condicionalidades e demonstrem evolução no atendimento e na aprendizagem com equidade, com redução das desigualdades (Brasil, 2020). Para garantir a distribuição proporcional dos recursos, utiliza-se um coeficiente de distribuição calculado com base em duas variáveis principais: o número de matrículas atendidas e o nível do indicador mais recente de cada componente, atendimento e aprendizagem com equidade (Brasil, 2025a).

Conforme os parâmetros para concessão, o município que recebe o VAAR cumpriu requisitos e tem melhorado a educação que oferta a seus estudantes. Assim, essa complementação é o selo de qualidade da boa educação (Brasil, 2025b). O processo de recebimento dos recursos dessa complementação acontece em duas etapas. Na primeira, os municípios devem cumprir cinco condicionalidades destinadas a induzir a implementação de processos voltados ao fortalecimento da gestão escolar das redes de ensino (Brasil, 2025a).

Na segunda etapa, verifica-se a evolução dos resultados dos entes federados em dois indicadores: o VAAR-atendimento e o VAAR-aprendizagem com equidade, sendo que cada um desses componentes equivale a 50% do valor total dos recursos dessa complementação. Portanto, as redes de ensino que se habilitaram nas cinco condicionalidades podem receber recursos de apenas um deles, de ambos ou de nenhum (Brasil, 2025a).

Dada a importância do tema, este trabalho tem como objetivo analisar o cumprimento da condicionalidade I do VAAR pelos municípios da microrregião do Seridó Oriental, no estado do Rio Grande do Norte (RN). Tal condicionalidade trata da

designação do diretor escolar por critérios técnicos de mérito e desempenho, ou por escolha da comunidade entre candidatos aprovados em tais critérios. Busca-se, ainda, identificar os parâmetros utilizados por esses municípios para o provimento de diretores escolares, a fim de compreender a consolidação da gestão democrática no território.

METODOLOGIA

2.1 Caracterização da Pesquisa

Este estudo consiste em uma pesquisa que tem objetivo descritivo, abordagem quanti-qualitativa e procedimento documental.

O estudo descritivo compreende um método não experimental, o que significa que se limita a observar a realidade, sem modificá-la ou controlar as variáveis (Silva; Menezes, 2005). Tem como intuito retratar, de maneira detalhada, as características e/ou os comportamentos de determinado ambiente, população ou fenômeno (Cooper; Schindler, 2016), além de recolher os posicionamentos, atitudes e sugestões da população investigada (Gil, 2017).

Em contrapartida, a abordagem quanti-qualitativa, quali-quantitativa ou de métodos mistos acopla as pesquisas quantitativa e qualitativa (Creswell; Clark, 2007). A combinação dessas abordagens propicia dois olhares distintos e, consequentemente, uma visão mais ampla do problema investigado (Souza; Kerbauy, 2017), conferindo maior credibilidade e legitimidade aos resultados obtidos e evitando o reducionismo a uma única perspectiva (Flick, 2004).

Nesse sentido, a pesquisa documental apresenta-se como um recurso estratégico, caracterizado pelo uso de documentos públicos, como leis, decretos, portarias, resoluções e documentos governamentais (Merriam; Tisdell, 2016). O uso de documentos em pesquisa deve ser apreciado e valorizado, pois deles é possível extrair e resgatar uma ampla quantidade de informações (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009).

2.2 Caracterização do Local da Pesquisa

O Seridó Oriental está localizado na área Centro-Sul do estado do Rio Grande do Norte (RN) e inserido na mesorregião Central Potiguar (RN). Limita-se ao sul e ao leste com o estado da Paraíba (PB) e, ao norte e ao oeste, respectivamente, com as microrregiões da Serra de Santana (RN) e do Seridó Ocidental (RN). Integram essa microrregião os municípios de Acari, Carnaúba dos Dantas, Cruzeta, Currais Novos, Equador, Jardim do Seridó, Ouro Branco, Parelhas, Santana do Seridó e São José do Seridó (Júnior; Silva, 2007).

Esse subespaço do Rio Grande do Norte é caracterizado pelo bioma Caatinga, de clima semiárido, que apresenta secas prolongadas, um relevo com formações antigas, solos facilmente erodíveis e um sistema hidrológico com baixo potencial (Júnior; Silva, 2007).

A delimitação desta pesquisa às cidades do Seridó Oriental justifica-se, primordialmente, pela situação de Ouro Branco, cidade de residência de uma das pesquisadoras, que não atendeu aos critérios para o recebimento do VAAR. Entre os fatores identificados para a não obtenção desse recurso, destaca-se o descumprimento da condicionalidade relacionada à gestão escolar.

Esse contexto despertou o interesse acadêmico em investigar os desafios e as fragilidades que impactam o atendimento aos critérios exigidos nessa condicionalidade. Ao mesmo tempo, a investigação converge com a formação da pesquisadora em nível de Master in Business Administration (MBA) em Gestão Escolar pela Universidade de São Paulo (USP), a qual lhe confere o embasamento teórico e prático necessário à fundamentação deste estudo.

2.3 Procedimentos de Coleta de Dados

A coleta de dados ocorreu por meio da receita total prevista do FUNDEB para o ano de 2026, conforme a Portaria Interministerial nº 14, de 29 de dezembro de 2025, assim como pela lista de entes beneficiários e não beneficiários do VAAR, referente ao mesmo ano. Tais documentos estão disponibilizados no portal do Ministério da Educação (MEC), o que assegura a legitimidade e a atualidade das informações.

Também foram utilizados os instrumentos normativos, leis ou decretos, de cada ente federativo para a escolha de diretores escolares e os critérios de seleção por eles

definidos, documentos disponíveis nos portais oficiais das Prefeituras ou Câmaras Municipais.

2.4 Técnica de Análise dos Dados

De posse dos resultados, procedeu-se à sua organização em planilhas eletrônicas no Excel, o que possibilitou a construção de um banco de dados estruturado e a visualização de um panorama geral dos municípios.

Em seguida, foi feita a análise dos dados. Inicialmente, realizou-se a identificação dos municípios contemplados e não contemplados com o VAAR, acoplado dos valores repassados pela União. Posteriormente, identificaram-se os entes federados e o cumprimento, por eles, dos requisitos estabelecidos para o recebimento do VAAR. Na sequência, analisaram-se os instrumentos normativos de cada município referentes à escolha de diretores escolares e aos critérios de seleção adotados. Por fim, realizou-se a aproximação entre os resultados encontrados e os referenciais teóricos sobre gestão democrática.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dos dez municípios que compõem o Seridó Oriental, 50% foram contemplados com o VAAR no ano de 2026: Acari, Cruzeta, Currais Novos, Equador e Jardim do Seridó. Tal dado implica que esses entes cumpriram as cinco condicionalidades previstas para a referida complementação. Em contrapartida, os demais 50% não foram: Carnaúba dos Dantas, Ouro Branco, Parelhas, Santana do Seridó e São José do Seridó, por não terem cumprido as condicionalidades I, II e/ou III. Entre os municípios não contemplados, apenas Ouro Branco não cumpriu a condicionalidade I.

No que se refere aos mecanismos normativos relacionados à escolha de diretores escolares, verifica-se que os instrumentos normativos dos entes federados de Acari, Cruzeta e Equador estabelecem critérios técnicos de mérito e desempenho, tais como de análise documental, análise curricular e avaliação do plano de gestão, entre outros, não considerando a participação direta da comunidade na escolha do diretor.

ISSN: 2358-8829

O predomínio da expressão “critérios técnicos de mérito e desempenho” para a escolha do gestor escolar estimula a valorização do desempenho individual, associando-se a ideias de meritocracia, esforço, competência, justiça social, transparência e profissionalismo na gestão pública. No entanto, tais critérios também podem revelar intencionalidades da gestão educacional municipal voltadas à manutenção de intervenções de natureza partidária na direção das escolas (Gonçalves et al., 2023).

Nesse contexto, a habilitação de diretores escolares por meio de processo seletivo, como ocorreu mais recentemente em Acari (2026), Cruzeta (2025) e Equador (2024), comumente envolve a constituição de uma comissão eleitoral composta por técnicos indicados pelos próprios sistemas municipais de ensino. Em geral, essa comissão busca o consenso e a minimização de conflitos, o que tende a homogeneizar o processo de gestão, encobrir fragmentações existentes e eliminar possíveis resistências (Carvalho, 2009).

Todavia, considerando que a materialização da gestão democrática se dá pelo envolvimento e pela participação política da comunidade, acompanhados da socialização do poder de decisão (Coutinho, 2003), o processo de escolha do diretor escolar que não envolve a participação da comunidade não atende aos princípios da gestão democrática.

Por outro lado, os municípios de Carnaúba dos Dantas, Currais Novos, Jardim do Seridó, Ouro Branco, Parelhas, Santana do Seridó e São José do Seridó preveem a participação direta da comunidade escolar no processo de escolha do diretor, com ou sem eleições diretas e assembleias, associada ou não à adoção de critérios de mérito e desempenho, como a elaboração do plano de gestão escolar.

Entretanto, a realidade normativa nem sempre se materializa na prática administrativa. O município de Ouro Branco, apesar das diretrizes previstas em seu instrumento normativo, adota a nomeação pelo representante do Poder Executivo municipal. Tal prática revela-se recorrente em municípios de pequeno porte, nos quais ainda predomina a lógica clientelista na atribuição de cargos de confiança como estratégia de favorecimento político. O clientelismo, conceito inicialmente utilizado por antropólogos no estudo do poder pessoal em pequenas comunidades, foi posteriormente apropriado pela Ciência Política, entre o final da década de 1950 e o início dos anos 1960, para a análise das denominadas “sociedades em desenvolvimento”. Embora tais conceitos e práticas sejam considerados ultrapassados, ainda se fazem presentes na contemporaneidade (Filho, 1994).

Sob a perspectiva discursiva, observa-se que apenas os instrumentos normativos dos municípios de Acari, Cruzeta, Equador, Ouro Branco, Parelhas, Santana do Seridó e São José do Seridó fazem referência à expressão “gestão democrática” no seu corpo, enquanto que Acari, Santana do Seridó e São José do Seridó utilizam, em alguns trechos, apenas a palavra “gestão”. Evidentemente, a presença do termo, por si só, não garante a efetividade da gestão democrática; contudo, sua ausência pode indicar um esvaziamento teórico, constitucional e político do ato pedagógico e, consequentemente, da autonomia escolar e da própria educação.

Desse modo, o levantamento realizado nos dez sistemas municipais de ensino no estado do Rio Grande do Norte revela um quadro de força normativa relativamente adequado à garantia da gestão democrática, uma vez que mais da metade dos dispositivos legais prevê consulta à comunidade. Todavia, também foram identificadas fragilidades legais para assegurá-la, sobretudo em razão da desvinculação entre os critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta à comunidade. Assim, evidencia-se a necessidade de retificação dos instrumentos normativos para que ambas as etapas tornem-se obrigatórias, considerando que a democracia tem como condição básica a participação, isto é, a capacidade de socialização do poder político (Coutinho, 2003).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos resultados obtidos na análise documental, conclui-se que a primeira condicionalidade do VAAR apresenta caráter contraditório. Ao passo em que aponta para a possibilidade de participação da comunidade escolar na escolha do diretor, admite que o processo seja realizado estritamente por meio de avaliação de mérito e desempenho dos candidatos, fator que pode comprometer a efetivação do princípio da gestão democrática no contexto escolar.

Constatou-se que 90% dos municípios do Seridó Oriental cumpriram a condicionalidade I do VAAR, com exceção de Ouro Branco; nesse cenário, dos dez municípios analisados, apenas seis efetivam, na administração pública, o provimento do cargo ou função de diretor escolar mediante consulta à comunidade, o que materializa as diretrizes constantes em seus respectivos instrumentos normativos.

Dentre esses seis entes federados, apenas três fazem referência expressa à gestão democrática em seus projetos de lei ou decretos; destes, dois utilizam somente o termo "gestão". Observa-se, contudo, que outros quatro municípios, apesar de mencionarem a gestão democrática, e um outro que emprega o termo "gestão", restringem o provimento do cargo de diretor escolar a critérios técnicos de mérito e desempenho ou à nomeação discricionária pelo Poder Executivo municipal, sem a participação direta da comunidade, o que evidencia uma contradição entre os instrumentos legais e a prática administrativa.

Ressalta-se que a gestão democrática da educação não se limita à escolha do gestor escolar, mas abrange toda a organização e condução do processo educativo, envolvendo a participação e a tomada de decisões em todos os níveis e dimensões; no âmbito municipal, tal abrangência inclui a Secretaria Municipal de Educação (SME), o Fórum Permanente de Educação Municipal (FPEM), o Conselho Municipal de Educação (CME) e demais órgãos colegiados, assim como a elaboração do Projeto Político - Pedagógico (PPP), os conselhos de classe, a constituição dos conselhos escolares, as associações de pais e os grêmios estudantis, de modo a promover o compartilhamento das decisões administrativas, pedagógicas, financeiras e legais (Gonçalves et al., 2023).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)**. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de dezembro de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm#:~:text=DISPOSI%C3%87%C3%95ES%20GERAIS-,Art.,212%2DA%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em: 01 jan. 2026.

BRASIL. Nova Cartilha do Fundeb. **Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (Digef), Divisão de Capacitação e Formação para a Escola (Difes)**. 2 ed. Brasília, 2025b. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/manuais-a-cartilhas-1/Cartilha_v_final_01_08_2025.pdf. Acesso em: 01 jan. 2026.

BRASIL. **Novo Fundeb: Nota Explicativa sobre a Complementação-VAAR**. São Paulo, 2025a. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/08/nota-tecnica-sobre-vaar.pdf. Acesso em: 01 jan. 2026.

CARVALHO, R. F. **Gestão escolar autônoma e compartilhada: gerencialismo ou democratização?** Goiânia: UFG, 2009.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. 2016. **Métodos de pesquisa em administração**. 12 ed. São Paulo: McGraw Hill Brasil, 2016.

COUTINHO, C. N. A. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

CRESWELL, J.; CLARK, V. **Pesquisa de métodos mistos**. Porto Alegre: Penso, 2007.

DOURADO, L. F. **Gestão da educação escolar**. Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

FILHO, G. A. Clientelismo e Política no Brasil: Revisitando Velhos Problemas. **Novos Estudos**, V. 38, P. 225-240, 1994.

FLACH, S. F. A Escolha de Diretores de Escolas e sua Relação com o Princípio da Gestão Democrática no Ensino Público em Municípios Paranaenses. **Perspectiva - Revista do Centro de Ciências da Educação**, V. 37, P. 316-338, 2019.

FLACH, S. F.; GONÇALVES, Í. B. P.; CERQUEIRA, M. R. C. A. Relações Entre Gestão Democrática e as Exigências do Novo Fundeb em Municípios Paranaenses. **Revista Exitus**, V. 14, P. 01-27, 2024.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GONÇALVES, Í. B. P.; SOUZA, C. M. P.; LUDUVICE, P. V. S. S.; SANTOS, J. S. O Fundeb Permanente e as Condicionalidades do VAAR em Municípios Tocantinenses. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, V. 8, P. e15371-e15371, 2023.

JÚNIOR, J. G. O. B.; SILVA, N. B. Caracterização Geoambiental da Microrregião do Seridó Oriental do Rio Grande do Norte. **Holos**, V. 2, P. 78-91, 2007.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2018.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

MERRIAM, S. B.; TISDELL, E. J. **Qualitative research: a guide to design and implementation**. 4 ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2016.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa Documental: Pistas Teóricas e Metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, V. 1, P. 1-15, 2009.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação. **UFSC**, V. 123, P. 138, 2005.

SOUZA, K. R.; KERBAUY, M. T. M. Abordagem Quanti-Qualitativa: Superação da Dicotomia Quantitativa-Qualitativa na Pesquisa em Educação. **Educação e Filosofia**, V. 31, P. 21-44, 2017.

ISSN: 2358-8829