



NOTAS TÉCNICAS

NOTA TÉCNICA Nº 01/2025-DEAE/SECEX

I - Introdução

1. Apresentação

A presente Nota Técnica trata sobre a complementação FUNDEB-VAAR. O objeto principal é chamar a atenção dos dirigentes municipais (Prefeitos e Secretários de Educação) para que busquem cumprir os pré-requisitos de recebimento do recurso (condicionalidades e evolução de indicadores educacionais de atendimento e melhoria da aprendizagem).

Com isso, busca-se induzir os gestores a redobram esforços para garantir a melhoria da qualidade da educação aos alunos das redes municipal e estadual, bem como a redução de desigualdades e, por consequência, contemplar os entes com recursos adicionais do FUNDEB-VAAR.

Em 2025, dos 62 Municípios amazonenses, 24 ficaram inabilitados para receber a complementação VAAR em 2025, em razão de não atenderem aos requisitos legais, um dos fatores que levou à produção da presente Nota Técnica, a fim de estimular uma atuação mais proativa das redes. Manaus, por exemplo, em 2024, arrecadou mais de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) e, neste ano, por não ter sido habilitado, nada receberá em relação a essa complementação.

A título de comparação, observa-se o valor da complementação VAAR recebido por esses Municípios no ano anterior, sendo que alguns deles também não foram contemplados em 2024:

Município	Valor recebido em 2024	Município	Valor recebido em 2024
Amaturá	704.966,43	Itamarati	não recebeu em 2024
Anori	não recebeu em 2024	Manacapuru	2.730.863,55
Apuí	311.815,78	Manaus	53.309.863,96
Atalaia do Norte	não recebeu em 2024	Manicoré	2.821.483,92
Barcelos	não recebeu em 2024	Maués	2.292.672,41
Benjamin Constant	2.567.731,46	Novo Aripuanã	357.203,02
Beruri	723.691,55	Parintins	2.138.055,25
Canutama	não recebeu em 2024	Presidente Figueiredo	928.666,22
Codajás	743.572,56	São Gabriel da Cachoeira	1.088.292,16
Eirunepé	1.257.858,61	São Paulo de Olivença	1.856.638,91
Envira	456.646,56	Tefé	2.459.618,88
Iranduba	2.238.731,71	Uarini	não recebeu em 2024

Embora direcionada primariamente aos gestores municipais e estadual, a presente peça técnica também busca atender ao público em geral, de modo que instituições, órgãos de controle e a sociedade tenham melhores subsídios para acompanhar as políticas públicas na Educação e exigir ações dos governantes.

2. Da complementação FUNDEB-VAAR





O **FUNDEB** (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) é a principal fonte de financiamento da Educação no Brasil, consistindo em importante instrumento de redistribuição de recursos entre os entes federativos.

Voltado para a Educação Básica, o FUNDEB é um fundo contábil composto por recursos provenientes de impostos estaduais e municipais, com complementação da União, redistribuídos para as redes visando garantir maior equidade no financiamento educacional.

A **Emenda Constitucional nº 108/2020** trouxe diversas inovações, criando o chamado **novo FUNDEB**. Além de torná-lo permanente, ampliou a participação da União no financiamento da educação básica, aumentando progressivamente o percentual de complementação federal, de **10% para 23%**, até 2026.

São três as modalidades de complementação da União no novo FUNDEB:

Complementação VAAF (Valor Aluno Ano por Fundo) - 10%

- ✓ Mantém o critério do FUNDEB antigo. Recebem os fundos estaduais que não atingem um patamar mínimo de valor aluno dentro do próprio fundo estadual.

Complementação VAAT (Valor Aluno Ano Total) - 10,5%

- ✓ Visa reduzir desigualdades no financiamento educacional. Recebem estados e municípios que não atingem um valor mínimo de investimento por aluno, considerados recursos totais.

Complementação VAAR (Valor Aluno Ano por Resultado) - 2,5%

- ✓ Destinada a redes que demonstram melhoria nos indicadores educacionais, visando incentivar a qualidade e equidade na educação. Recebem os entes que cumprem condicionalidades legais e alcancem evolução em pelo menos um de dois indicadores, o de atendimento ou o de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.

A complementação VAAR possui uma característica única, pois, sendo voltada para redes que apresentam melhoria nos indicadores educacionais, pode ser considerada como um recurso adicional para essas redes que atuaram de forma a melhorarem seus resultados educacionais.

Ou seja, a habilitação de um ente para o recebimento da complementação VAAR deve ser compreendida como um indicativo positivo de cumprimento dos critérios estabelecidos. Por outro lado, a não habilitação não deve ser automaticamente interpretada como resultado de negligência da gestão, pois podem existir aspectos não controláveis e circunstâncias específicas que podem dificultar a melhoria dos indicadores, por exemplo, mesmo diante de esforços por parte da administração.

Quanto um ente não recebe VAAR, isto é um sinal de alerta, mas não significa necessariamente omissão governamental, diversamente do que ocorre, por exemplo, quando um Município que deixa de receber VAAT por não alimentar dados do SIOPE¹.

Contudo, quando o não recebimento é causado por uma inércia da gestão (principalmente em relação às condicionalidades mais simples para serem cumpridas), a conduta pode configurar negligência, sendo **passível de sancionamento pelo Tribunal de Contas** e outros órgãos de controle.

O certo é que o cumprimento dos requisitos do VAAR sempre deve ser buscado, de modo que, não o conseguindo em um determinado exercício, os entes devem se empenhar para fazê-lo nos seguintes, se necessário revendo estratégias, incrementando ações e tentando contornar dificuldades, buscando assim cumprir as condicionalidades e evoluir seus indicadores educacionais.

¹A situação já foi objeto de trabalhos do Departamento de Auditoria em Educação, no âmbito da SECEX-TCE/AM.





A melhoria da qualidade da educação aos alunos da rede municipal e a redução de desigualdades são o objetivo almejado, não o recebimento de recursos em si, que também deve ser comemorado, não como um fim em si mesmo, mas como reconhecimento da evolução da rede, uma consequência de resultados positivos na educação que impactam a vida de alunos, principalmente os mais vulneráveis.

3. Requisitos para recebimento da complementação VAAR

A Constituição Federal, ao disciplinar o VAAR, reserva à lei o estabelecimento de condicionalidades e de dois indicadores que devem apresentar evolução para que a rede esteja apta a receber a complementação, bem como a forma de cálculo da distribuição (art. 212-A, V, “c”, e X, “c”).

A nova Lei do Fundeb (Lei nº 14.113/20) regulamenta o instituto, trazendo ao longo de seu art. 14 a descrição das condicionalidades e indicadores, com critérios e metodologias de cálculo, os quais são detalhados em Notas Técnicas do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).

Ao todo, a rede pública deve cumprir **5 (cinco) condicionalidades** e ter **evolução em pelo menos um dos 2 (dois) indicadores** para receber recursos do VAAR:

Condicionalidades:

Condicionalidade 1: gestão escolar segundo critérios de mérito;
Condicionalidade 2: participação de no mínimo 80% dos alunos no SAEB
Condicionalidade 3: redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas no SAEB;
Condicionalidade 4: implementação do ICMS Educação;
Condicionalidade 5: alinhamento do currículo à BNCC.

Indicadores:

Indicador de atendimento;
Indicador de melhoria da aprendizagem, com redução das desigualdades (possui três subindicadores).

Dos **62 Municípios amazonenses, 24 ficaram inabilitados para o recebimento do VAAR em 2025**, 22 em razão do descumprimento de uma ou mais das condicionalidades e 2 por não avançarem em nenhum dos indicadores. Dentre as condicionalidades, a de nº III (redução das desigualdades educacionais) foi a mais descumprida, totalizando 14 Municípios.

Requisito descumprido	Quantidade	Município
Condicionalidade III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais na educação	14	Amaturá, Anori, Atalaia do Norte, Codajás, Eirunepé, Iranduba, Manacapuru, Manaus, Manicoré, Maués, Parintins, Presidente Figueiredo, Tefé e Uarini





Condicionalidade II - participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes no SAEB;	7	Barcelos, Benjamin Constant, Beruri, Envira, Itamarati, Novo Aripuanã e São Paulo de Olivença
Condicionalidade I - provimento do cargo/função de gestor escolar de acordo com critérios de mérito, desempenho e democrático;	2	Apuí e Barcelos
Ausência de melhoria em pelo menos um dos indicadores, o de atendimento ou de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.	2	Canutama e São Gabriel da Cachoeira
Total (sem duplicidades)	24	

Assim, **os gestores municipais e suas equipes devem se inteirar de todos esses requisitos**, tanto das cinco condicionalidades como dos dois indicadores, buscando conhecer os dispositivos pertinentes da nova Lei do Fundeb, Notas Técnicas do INEP e materiais de apoio disponíveis, a fim de buscarem atendê-los.

Como sugestão de material de apoio, há um vídeo institucional recentemente disponibilizado na plataforma *youtube* no perfil do Conviva Educação, que apresenta uma exposição didática e bem detalhada da complementação VAAR (<https://www.youtube.com/watch?v=dkbB2Tfw7k&t=1888s>)

A presente Nota Técnica exporá brevemente as condicionalidades e indicadores, destacando alguns pontos, sem, contudo, pretender esgotar o assunto ou adentrar em nuances metodológicas.

II- DAS CONDICIONALIDADES E INDICADORES DO FUNDEB-VAAR

4. Condicionalidades

Quanto às condicionalidades, a III merece um destaque especial, de modo que será tratada em tópico próprio, antes das demais.

4.1 Condicionalidade III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas no SAEB

A Condicionalidade III se distingue das demais pelo maior grau de dificuldade em sua implementação, exigindo evolução de resultados. Isto é corroborado pelo fato de 14 Municípios amazonenses a terem descumprido².

Em termos simples, a condicionalidade verifica, entre dois anos de referência, se diminuiu (ou se se manteve) a proporção de alunos que não atingiram um determinado nível de proficiência³ em dois grupos: o dos alunos com baixo nível socioeconômico; e o dos alunos pretos, pardos e indígenas (PPI).

Isso é mensurado em dois índices: o índice de desigualdade socioeconômica ID_{nse} e o índice de desigualdade racial - ID_{ppi}. Para ficar habilitado nesta condicionalidade, o ente deve reduzir (ou manter) ambos os índices, ou seja, não pode haver piora de proficiência em nenhum dos dois grupos.

² Amaturá, Anori, Atalaia do Norte, Codajás, Eirunepé, Iranduba, Manacapuru, Manaus, Manicoré, Maués, Parintins, Presidente Figueiredo, Tefé e Uarini.

³ A Nota Técnica nº 5/2024/CGEE/DIRED/INEP traz os seguintes pontos de corte para considerar o aluno proficiente:





A proficiência é mensurada pela nota no SAEB, considerando as disciplinas de língua portuguesa e matemática. Para o VAAR 2025 foram utilizadas as edições do SAEB de 2019 e 2023.

Uma indagação que poderia ser feita é com relação a redes que tiveram pequenas pioras, mesmo já atingindo níveis muito bons de proficiência, justamente por isso não tendo muito espaço para evoluir. Nestes casos, a metodologia de cálculo prevê uma margem de erro, desconsiderando pequenas pioras para que flutuações aleatórias não prejudiquem o ente.

Em suma, os Municípios amazonenses, **para cumprirem a Condicionalidade III, devem buscar que cada vez mais alunos desses grupos vulneráveis consigam atingir níveis adequados de proficiência**. Isso pressupõe uma **melhoria real na qualidade da educação** e um **esforço constante para recuperação da aprendizagem**, pois é justamente nesses grupos em que há maior incidência de alunos com desempenho insuficiente. A Nota Técnica nº 5/2024/CGEE/DIREN/INEP é bem elucidativa nesse sentido:

A literatura mostra que estudantes com desempenho insuficiente nas avaliações do Saeb possuem características muito específicas: em sua maioria, são estudantes de baixo nível socioeconômico, pretos, pardos e indígenas (Soares e Alves, 2003; Alves, Soares e Xavier, 2016; Soares, e Delgado, 2016). Em outras palavras, é alta a probabilidade de estudantes que se encontram “abaixo do adequado” na escala pedagógica pertencerem ao grupo de maior vulnerabilidade educacional devido ao seu pertencimento racial e condição socioeconômica, dentre outros fatores. Os estudos também evidenciam que recuperar o desempenho desses estudantes e fazer com que eles avancem para um nível adequado de aprendizagem impacta positivamente na redução das desigualdades educacionais (Êmica, Rodrigues e Soares, 2023; Carnoy e Rodrigues, 2024).

Assim, deve-se reconhecer que esta condicionalidade representa um grande desafio, já que está diretamente relacionada a resultados, sendo estratégica para a melhoria da educação e da equidade.

Diante disso, recomenda-se que os entes municipais envidem esforços concretos e contínuos para promover melhorias estruturais e significativas na educação, garantindo que essas ações não se limitem a medidas pontuais e paliativas, mas sim que busquem alcançar uma melhoria perene na qualidade e equidade do aprendizado.

É fundamental que as políticas educacionais sejam planejadas com visão de longo prazo, priorizando aspectos basilares, tais como a qualificação de profissionais, a modernização da infraestrutura escolar, o acesso equitativo a recursos didáticos e tecnológicos, além da implementação de práticas pedagógicas eficazes.

Traz-se, ainda, algumas **sugestões adicionais, exemplificativas**, que a gestão pode adotar para buscar **melhorar a proficiência da rede reduzindo as desigualdades educacionais**:

- Realizar avaliações periódicas na própria rede (preferencialmente simulados, desvinculada de nota), de modo a acompanhar continuamente a evolução da proficiência dos alunos da rede, a fim de mapear individualmente as lacunas de aprendizagem e ter melhores condições para planejar e executar as intervenções necessárias. Ainda, a rede pode analisar o resultado dessas avaliações juntamente com os dados dos alunos para acompanhar a evolução da equidade, podendo inclusive criar seus próprios indicadores, consistentes com os utilizados nacionalmente.

- Implementar ações para recuperação da aprendizagem (reforço no contraturno, programas de leitura, etc).

- Expandir as matrículas de tempo integral, considerando o reconhecido benefício social e educacional.

- Incrementar ações intersetoriais, com participação das pastas da saúde e assistência social, por exemplo, bem como medidas de apoio (como transporte e alimentação escolar), considerando que muitas vezes a qualidade educação é impactada por fatores diversos (violência na família, doenças, subnutrição), não relacionados diretamente com a pasta.





Somente por meio de um compromisso sólido e permanente com a educação é possível transformar a realidade das escolas e proporcionar um ensino de qualidade, alcançando também os mais vulneráveis, de modo a reduzir as desigualdades.

Caso o Município se comprometa em alcançar qualidade e equidade na educação, o cumprimento da condicionalidade III e a melhoria de indicadores educacionais serão consequências naturais.

4.2 Demais Condicionalidades - comentários gerais

Diferentemente da Condicionalidade III, as demais são mais simples de serem cumpridas, exigindo mais ações pontuais e diretas. Apesar disso, oito municípios amazonenses deixaram de atender ao menos uma dessas condicionalidades⁴.

Assim, não se pode atribuir, em princípio, esse descumprimento a desafios estruturais e incontornáveis, nem a circunstâncias não controláveis pela gestão.

Diante disso, é fundamental que os gestores adotem uma postura mais rigorosa e comprometida para reverter essa situação, pois a persistência no descumprimento pode configurar negligência na condução das responsabilidades e comprometer a efetividade da complementação VAAR.

Além disso, mesmo os gestores que atualmente cumprem essas condicionalidades devem permanecer atentos para evitar retrocessos. Vale destacar que, dos oito municípios inabilitados em 2025, seis haviam cumprido todas as condicionalidades no VAAR 2024, tendo regredido.

Diga-se que todos os entes amazonenses cumpriram as condicionalidades IV e V.

4.3 Demais Condicionalidades - especificidades

Condicionalidade I - seleção do gestor escolar

Quanto a esta condicionalidade I, o texto legal é claro e objetivo, prevendo que os gestores das escolas devem ser selecionados por critérios de mérito e desempenho ou mediante participação da comunidade escolar após seleção prévia de mérito e desempenho.

A implementação de uma gestão escolar meritória e democrática depende mais de vontade política do que de qualquer outra circunstância. Para comprovação formal do cumprimento dessa condicionalidade, basta a apresentação do ato normativo correspondente e dos editais que comprovem a realização do processo seletivo no SIMEC⁵.

Registre-se que o processo seletivo deve possuir a lisura esperada de qualquer certame público, devendo cumprir requisitos de transparência, ter seus atos devidamente documentados, permitir a regular participação dos interessados que cumpram requisitos razoáveis para não restringir inadequadamente a concorrência, garantir

⁴ Apuí, Barcelos, Benjamin Constant, Beruri, Envira, Itamarati, Novo Aripuanã e São Paulo de Olivença.

⁵ Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle, plataforma do Ministério da Educação (MEC) que gerencia informações, recursos e ações de programas educacionais.



independência e imparcialidade da comissão julgadora e cumprir todos os princípios relativos à administração pública.

A identificação de processos seletivos descumprindo estes requisitos, como no caso de seleções realizadas apenas para cumprir formalidades, sem permitir uma competição real nem a participação da comunidade, pode ensejar sancionamento por parte do Tribunal de Contas e órgãos de controle.

Por fim, os entes que cumpriram essa condicionalidade em 2024, mas deixaram de cumpri-la em 2025, já dispõem de atos normativos próprios que regulamentam a seleção meritória dos gestores. Nesse caso, ou houve o descumprimento da própria legislação local, ou a falha foi na atualização das informações no SIMEC, o que era totalmente evitável.

Portanto, reforça-se aos Municípios inadimplentes⁶ que regularizem a situação e, para os demais, que continuem observando a condicionalidade, não deixando de realizar as seleções dos gestores de forma meritória, em cumprimento à própria legislação.

Condicionalidade II - participação no SAEB

A Condicionalidade II exige a participação de, no mínimo, 80% dos estudantes nos anos que prestam o SAEB, em cada ciclo de avaliação.

Essa exigência visa evitar que as redes de ensino selecionem indevidamente os alunos para a prova, restringindo a participação apenas aos mais proficientes e, assim, distorcendo os resultados da avaliação.

A condicionalidade é, portanto, bastante simples, e pouco há de se acrescentar, além da recomendação de que os municípios garantam seu cumprimento, buscando, se possível, ultrapassar a margem mínima de 80%. Tal medida é especialmente relevante, pois a participação no SAEB também é considerada no cálculo do Indicador VAAR-Aprendizagem (ver adiante no item 5.3.1).

Cite-se que, ainda assim, sete Municípios amazonenses não cumpriram esta condicionalidade para o VAAR-2025 (Barcelos, Benjamin Constant, Beruri, Envira, Itamarati, Novo Aripuanã e São Paulo de Olivença).

Condicionalidade IV - implementação do ICMS-Educação

A Emenda Constitucional nº 108/2020 alterou o art. 158 da Constituição Federal, determinando que pelo menos 10% do valor dos repasses do ICMS aos Municípios deveria ser distribuído *com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos*, de acordo com o que dispuser a lei estadual, o que ficou conhecido como ICMS-Educação.

No Amazonas, a Lei Estadual nº 2.749/02-AM foi alterada para cumprir o dispositivo constitucional, reservando sua regulamentação a ato infralegal. Atualmente, se encontra constituída uma Comissão Interinstitucional (Decreto Estadual 48.711/23, de 15/12/2023), congregando diversos órgãos, inclusive representantes dos Municípios e o do

⁶ Apuí e Barcelos.



próprio TCE/AM, com atribuições para aprovar e revisar a metodologia de cálculo, em contínuo processo de aprimoramento.

Registre-se, aqui, o primoroso trabalho dos técnicos estatísticos da Seduc, bem como a importante participação da UNDIME, da AAM e dos demais órgãos nos trabalhos da Comissão Interinstitucional, permitindo que a metodologia para distribuição dos recursos do ICMS-Educação esteja em contínuo processo de aprimoramento e seja fruto de uma construção colaborativa e democrática.

Portanto, o ICMS-Educação encontra-se plenamente implementado no Estado do Amazonas.

Condicionalidade V - alinhamento à BNCC

Quanto à condicionalidade V, que trata do alinhamento à BNCC, todos os entes municipais já a cumpriram.

A **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)** é um documento fundamental para a educação brasileira, pois define as aprendizagens essenciais que todos os estudantes devem desenvolver ao longo da educação básica. Sua principal importância está em garantir equidade e qualidade no ensino, assegurando que alunos de diferentes regiões do país tenham acesso a um currículo comum, que pode ser complementado considerando as particularidades locais.

Além disso, a BNCC impacta diretamente a melhoria dos resultados educacionais, pois orienta a elaboração dos currículos escolares, a formação de professores e o desenvolvimento de materiais didáticos mais alinhados às necessidades dos estudantes. Com uma abordagem baseada em competências e habilidades, a BNCC favorece um ensino mais dinâmico e conectado com os desafios do século XXI, preparando os alunos para o mercado de trabalho e para a vida em sociedade.

Diante disso, sua implementação contribui para a redução das desigualdades educacionais e para a melhoria do desempenho dos estudantes em avaliações nacionais e internacionais, promovendo uma educação mais eficiente e inclusiva.

Considerando que esta condicionalidade foi cumprida por todos os entes amazonenses, dispensam-se sugestões adicionais.

5. Indicadores

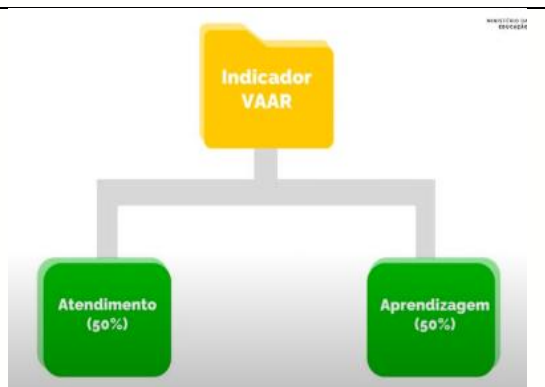
5.1 comentários gerais

Para ficar habilitado ao recebimento da complementação VAAR, o ente deve primeiramente cumprir todas as cinco condicionalidades. Uma vez cumpridas, passa-se a verificar se houve avanço nos indicadores.





Condicionalidades cumpridas =>



Fonte: Cartilha do Ministério da Educação - *Fundeb – Complementação VAAR – Condicionalidades*

Os entes que apresentam evolução em pelo menos um dos indicadores participam da repartição dos recursos, recebendo recursos de acordo com sua evolução – entes que avançaram mais recebem mais, e os que avançaram menos recebem menos.

A metodologia de cálculo dos coeficientes, tanto do VAAR-Atendimento como do VAAR-Aprendizagem, apresenta ajustes matemáticos para assegurar uma distribuição coerente e equitativa, conforme detalhado nas Notas Técnicas nº 12 e 16/2024/CGEE/DIRET/INEP.

Um exemplo é que o valor *per capita* máximo a ser recebido pelo ente com melhor indicador de atendimento corresponde ao dobro do valor *per capita* mínimo a ser recebido pelo ente com valor mais baixo do indicador, o mesmo ocorrendo com o indicador de aprendizagem, evitando distorções entre os entes.

Dessa forma, garante-se justiça na distribuição dos recursos, de modo a não ser destoante entre os entes o valor proporcional que cada um irá receber, sem deixar de refletir a respectiva evolução e esforço da rede, o que incentiva a melhoria contínua dos indicadores educacionais em todas as redes de ensino.

5.2 Indicador de atendimento - VAAR-atendimento

O indicador é relativamente simples, baseado na ideia de medir o atendimento pela sua antítese, ou seja, o *não atendimento*. Grosso modo, ele é calculado com base na proporção de alunos que abandonam a escola.

Utilizar dados sobre abandono escolar (em vez de evasão escolar) possui vantagens metodológicas, citando-se que também não se deixa de captar indiretamente a evasão, conforme tratado detidamente na Nota Técnica nº 12/2024/CGEE/DIRET/INEP⁷.

Diga-se, ainda, que o cálculo também apresenta uma penalização pela não alimentação da movimentação dos alunos no Censo Escolar ao final do ano letivo, evitando que redes se beneficiem por não informar os alunos que deixaram de frequentar.

⁷ Abandono escolar e evasão escolar são conceitos distintos, o abandono consiste no aluno deixar de frequentar a escola durante o ano, enquanto que a evasão é quando o aluno não retorna no ano seguinte, precisando de pelo menos dois anos para ficar caracterizado.

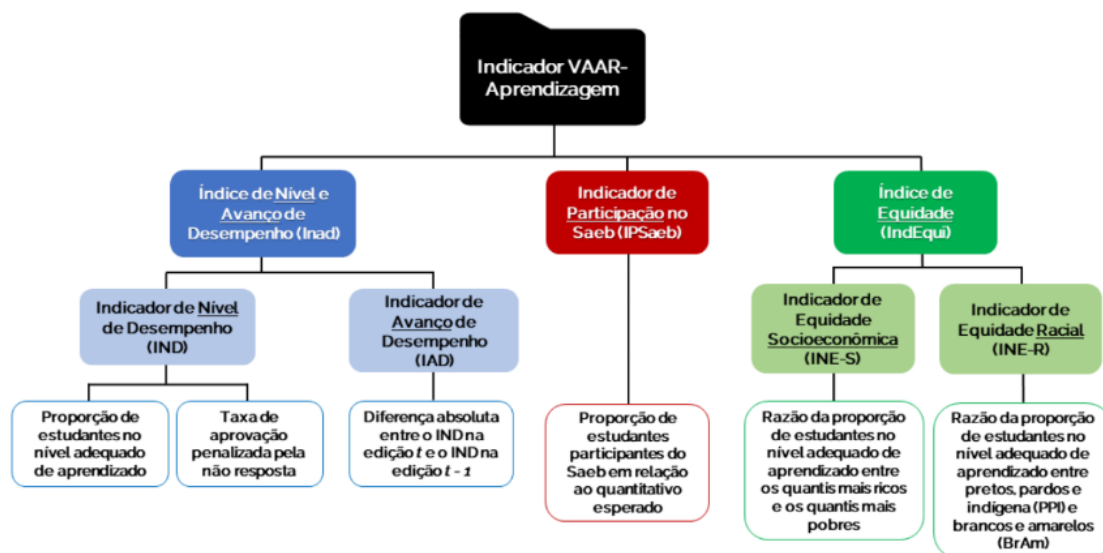




Portanto, é fácil compreender o que deve ser buscado para evoluir nesse indicador, a saber, buscar diminuir o abandono escolar (e alimentar o Censo Escolar corretamente), recomendando-se que os gestores instituem políticas fortes de busca ativa escolar.

5.3 Indicador de aprendizagem - VAAR-aprendizagem

Esse indicador é bem mais complexo, possuindo três subindicadores como componentes, dos quais dois se subdividem ainda mais:



Fonte: Cartilha do Ministério da Educação - *Indicadores VAAR no Exercício Financeiro de 2025: revisão metodológica*

É bom dizer que, para receber o VAAR aprendizagem, os entes (já habilitados nas condicionalidades) devem ter apresentado evolução deste indicador. Como são muitos componentes, a piora em um deles não necessariamente vai afetar o indicador como um todo e desqualificar o ente, e do mesmo modo a evolução de um componente também não garante que o indicador global melhore.

Por exemplo, pode ser que um Município melhore os indicadores de equidade (IndEqi) e de desempenho (IND)⁸, mas tenha uma queda na participação do SAEB (IPSaeb). Nestes termos, o indicador global (o VAAR Aprendizagem) pode tanto aumentar como diminuir, a depender do impacto dos componentes combinados. Pode ser que a queda na participação do Saeb seja tão expressiva que supere os efeitos dos aumentos, ou o contrário.

⁸Ao se comparar se o indicador global evoluiu ou não, o IAD (avanço de desempenho) é desconsiderado, por razões matemáticas, sendo utilizado o IND (desempenho estático) no lugar do Inad (desempenho estático e avanço). Isso ocorre porque a verificação de evolução do indicador global já traz a ideia de avanço, pois compara os componentes combinados em dois momentos distintos, e neste caso a inclusão recursiva do IAD traria distorções matemáticas. A explicação detalhada desta questão se encontra na Nota Técnica nº 16/2024/CGEE/DIRED/INEP. O IAD, contudo, continua no cálculo dos coeficientes, influenciando quanto o ente irá receber. A metodologia garante que nunca será prejudicial avançar na proficiência global da rede.





De todo modo, é proveitoso que os entes busquem melhorar cada subcomponente, pois assim não haverá como o indicador piorar.

Diante disso, é importante para o gestor saber, ao menos em termos gerais, o que impacta em cada componente, para poder direcionar suas ações.

5.3.1 componentes do VAAR-aprendizagem

O primeiro componente do **VAAR-Aprendizagem** é o **Inad**, que se refere ao desempenho geral da rede de ensino em termos de proficiência, considerando tanto o nível quanto o avanço dos estudantes. Esse componente é medido por meio de dois subindicadores: **IND** e **IAD**.

- O **IND** mensura o desempenho acadêmico propriamente dito, calculado a partir da proporção de alunos que atingiram níveis adequados de proficiência em **Língua Portuguesa e Matemática**, ajustada pela taxa de aprovação.
- O **IAD** mede o avanço, ou seja, o crescimento do IND em relação ao período anterior.⁹

Para aprimorar esse componente, o município deve adotar estratégias para **aumentar a quantidade de alunos proficientes** nas disciplinas avaliadas, bem como **eleva a taxa de aprovação**. Isso demanda melhorias na qualidade do ensino ofertado, incluindo formação de professores, reforço escolar e políticas educacionais que favoreçam o aprendizado efetivo.

O segundo componente do **VAAR-Aprendizagem** é o **IPSaeb**, que mede a **taxa de participação no Saeb**. Esse indicador é autoexplicativo, pois reflete diretamente o engajamento dos alunos na avaliação. Embora a **Condicionalidade II** já exija um mínimo de 80% de participação, um índice mais elevado impacta positivamente o cálculo do **VAAR-Aprendizagem**, influenciando a quantidade de recursos que o ente federativo pode receber em função da evolução desse indicador.

Por fim, o terceiro componente avalia a **equidade educacional** por meio do **IndEqui**, que é subdividido em dois aspectos: **INE-S** (equidade socioeconômica) e **INE-R** (equidade racial).

- O **INE-S** compara a proporção de alunos proficientes entre dois grupos: aqueles pertencentes ao quartil inferior de nível socioeconômico (25% mais vulneráveis) e aqueles do quartil superior (25% mais favorecidos).
- O **INE-R** faz uma comparação similar, analisando a proficiência dos alunos pretos, pardos e indígenas (PPI) em relação aos brancos e amarelos.

Para aprimorar esse componente, que está diretamente ligado à **equidade educacional**, é essencial investir em políticas voltadas para a melhoria do desempenho dos grupos mais vulneráveis. Conforme discutido anteriormente na **Condicionalidade III**, esses estudantes tendem a apresentar maiores dificuldades acadêmicas, refletindo desigualdades históricas.

⁹ Vide nota anterior.



Dessa forma, as sugestões e recomendações apresentadas na **Condicionalidade III** também se aplicam a esse indicador, reforçando a necessidade de ações que promovam a equidade no aprendizado.

5.3.2 considerações gerais acerca VAAR-aprendizagem

Pela composição deste indicador, englobam-se tanto aspectos ligados à qualidade, no sentido de proficiência, como de equidade, buscando diminuir desigualdades. Destaca-se, aqui, que estes aspectos não devem ser encarados como antagônicos, mas sim complementares, andando lado-a-lado.

Uma rede escolar de qualidade vai buscar atender a todos, adotando medidas de recuperação de aprendizagem para aqueles com maiores dificuldades educacionais, ou que ainda apresentem níveis não adequados de proficiência. A recíproca também é verdadeira, pois uma rede preocupada com a equidade, dando atenção especial aos mais vulneráveis, tende a melhorar a proficiência geral da rede, reduzindo desigualdades.

Juntamente com a Condicionalidade III, a melhoria do indicador VAAR-aprendizagem é o maior desafio no âmbito da complementação VAAR, pois decorrem de melhorias efetivas e perenes, exigindo ação contínua e medidas estruturais.

III - Conclusão

6. Mensagem aos gestores e à sociedade

A presente Nota Técnica pretende, ao expor os aspectos mais relevantes acerca da complementação VAAR, buscar estimular os gestores municipais a conhecerem as condicionalidades e indicadores do VAAR e se empenharem para que os respectivos Municípios cumpram os requisitos e estejam aptos a receber a complementação.

A busca crescente de uma educação de qualidade, com redução das desigualdades, é o fim maior que deve motivar os gestores, Prefeitos, Secretários municipais e os demais atores envolvidos na gestão, não apenas o recebimento de recursos adicionais em si, que vem como uma consequência.

De igual modo, as entidades da sociedade civil e o público em geral devem acompanhar e requerer providências dos governantes, não se tratando apenas de recursos adicionais, mas da vida dos alunos das redes públicas nos Municípios Amazonenses e Estado.

Considerando que a complementação VAAR está relacionada diretamente a indicadores de resultado na educação, deve ser encarada como importante ferramenta de estímulo para as redes buscarem uma melhoria contínua.

Registre-se que 24 Municípios amazonenses não se habilitaram ao recebimento da complementação VAAR para o ano de 2025, e em 2024 foram 20 Municípios, sendo 6 reincidentes, conforme tabela destacado logo no início dessa Nota. Essa situação deve servir de alerta e de incentivo para melhores resultados no futuro.

Diante desse cenário, convocam-se os gestores públicos e a sociedade em geral a dedicarem atenção especial ao tema. A seguir, são apresentadas orientações que podem servir de apoio aos entes na busca pelo cumprimento das condicionalidades e pela melhoria contínua da educação pública, refletindo assim positivamente nos indicadores.



7. Propostas e encaminhamentos

Considerando a função pedagógica do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 70 e 71, da Constituição da República, do art. 43 da Constituição do Estado do Amazonas, bem como a responsabilidade social do Tribunal em promover orientações aos Jurisdicionados com o intuito de favorecer a efetividade das políticas públicas e a boa gestão dos recursos públicos, apresentam-se as seguintes propostas, com sugestões de ações, que devem ser implementadas e buscadas pelos diversos atores, conforme respectivas responsabilidades, à luz das análises e fundamentos apresentados na presente Nota Técnica, a saber:

a) Aos gestores públicos e equipes que atuam nas redes municipais e estadual de educação, que:

-Se empenhem em cumprir os requisitos do **VAAR**, se inteirando adequadamente das **condicionalidades e indicadores**, adotando estratégias e ações que avaliem pertinentes.

-Busquem em especial adotar medidas concretas e estruturantes para melhorar a qualidade e equidade da educação, tendentes a impactar favoravelmente a **Condicionalidade III** e a evolução do **Indicador VAAR-Aprendizagem**. Ou seja, tenham uma visão de longo prazo, trabalhando aspectos básicos como a qualificação de profissionais, a modernização da infraestrutura escolar, o acesso equitativo a recursos didáticos e tecnológicos, implementação de práticas pedagógicas eficazes, etc. Nesse contexto, recomenda-se ainda a adoção de outras medidas específicas:

- Realizar **avaliações periódicas** na própria rede (preferencialmente simulados), de modo a acompanhar continuamente a evolução da proficiência dos alunos da rede, a fim de mapear individualmente lacunas de aprendizagem e ter melhores condições para planejar e executar as intervenções necessárias. Ainda, a rede pode analisar o resultado dessas avaliações juntamente com os dados dos alunos para acompanhar a evolução da equidade, podendo inclusive **criar seus próprios indicadores**, consistentes com os utilizados nacionalmente.

- Implementar ações para **recuperação da aprendizagem**, como reforço no contraturno, programas de leitura, etc.

- Expandir as **matrículas de tempo integral**, considerando o reconhecido benefício social e educacional.

- Incrementar **ações intersetoriais**, com participação das pastas da saúde e assistência social, por exemplo, bem como medidas de apoio (como transporte e alimentação escolar), considerando que muitas vezes a qualidade educação é impactada por fatores diversos (violência na família, doenças, subnutrição), não relacionados diretamente com a pasta.

-Realizem medidas de **busca ativa** e de prevenção ao abandono e à evasão escolar, alinhando-se ao objetivo de evoluir o **Indicador VAAR-atendimento**, bem como alimentem o Censo Escolar





adequadamente, evitando de deixar de informar a movimentação de alunos para não haver penalização no cálculo do indicador.

-Tomem as ações necessárias para cumprir as condicionalidades que são mais diretas e objetivas, a saber:

- Editar ato normativo para que a **seleção dos gestores escolares** seja feita nos termos da **Condicionalidade I**, segundo 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.
- Providenciar para que haja pelo menos 80% de **participação dos alunos no Saeb (Condicionalidade II)**, buscando que o percentual seja o maior possível, considerando que também há impacto no Indicador VAAR-aprendizagem.

-No caso dos entes que já se habilitaram ao VAAR em 2025, que **mantenham o compromisso com a melhoria contínua da educação**, adotando medidas que evitem retrocessos, buscando, assim, permanecer habilitados nos próximos exercícios.

- b) À **sociedade em geral**, incluindo associações com pertinência temática na área da educação ou outras afins, bem como órgãos de controle e poderes legislativos, que **acompanhem a evolução de indicadores educacionais nos Municípios**, bem como fiscalizem e cobrem providências dos gestores.

Para fins de ciência da presente Nota Técnica, propõe que seja encaminhada diretamente aos seguintes interessados: Prefeitos, Governador, Secretários de Educação dos Municípios e do Estado do Amazonas, bem como Ministério Público de Contas e os Ministérios Federal e Estadual.

Além disso, para fins de comunicação com relação ao item “b” acima, se propõe que seja dada ampla divulgação da presente Nota Técnica, tanto no sítio oficial do TCE/AM (inclusive na aba específica da educação) como em outros canais de comunicação da Corte, de modo a permitir que a sociedade em geral — incluindo associações com pertinência temática na área da educação ou outras afins —, bem como os demais órgãos de controle e instâncias de representação, tenham acesso às informações aqui apresentadas, contribuindo para a atuação de outros órgãos, como ainda para o fortalecimento do controle social.

JUDÁ BEN JUDÁ POMPEU BESSA

Auditor Técnico de Controle Externo – Auditoria Governamental

ADRIANNE DOS SANTOS FREIRE

Chefe do Departamento de Auditoria em Educação





Presidente

Cons. Yara Amazônia Lins Rodrigues

Vice-Presidente

Cons. Luis Fabian Pereira Barbosa

Corregedor-Geral

Cons. Josué Cláudio de Souza Neto

Ouvidor-Geral

Cons. Mario Manoel Coelho de Mello

Coordenador-Geral da Escola de Contas Públicas

Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro

Presidentes das Câmaras

Cons. Ari Jorge Moutinho da Costa Júnior

Cons. Érico Xavier Desterro e Silva

Auditores

Mário José de Moraes Costa Filho

Alípio Reis Firmo Filho

Luiz Henrique Pereira Mendes

Alber Furtado de Oliveira Junior

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do TCE/AM

João Barroso de Souza

Procuradores

Carlos Alberto Souza de Almeida

Elissandra Monteiro Freire

Elizângela Lima Costa Marinho

Evanildo Santana Bragança

Evelyn Freire de Carvalho

Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça

Roberto Cavalcanti Krichanã da Silva

Ruy Marcelo Alencar de Mendonça

Secretário-Geral de Administração

Antônio Carlos Souza da Rosa Junior

Secretário-Geral de Controle Externo

Mario Augusto Takumi Sato

Secretária-Geral do Tribunal Pleno

Bianca Figliuolo

Secretário de Tecnologia da Informação

Elynder Belarmino da Silva Lins

Secretário de Inteligência

Sérgio Lúcio Mar dos Santos Fontes

Telefones Úteis

PRESIDÊNCIA 3301-8198 / **OUVIDORIA** 3301-8222/0800-208-0007 / **ESCOLA DE CONTAS** 3301-8301/ **SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO** 3301-8186/ **SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO** 3301-8153/ **SECRETARIA DE TECNOLOGIA** 3301-8119/ **LICITAÇÃO** 3301-8150 / **COMUNICAÇÃO** 3301- 8180 / **DIRETORIA DO MPC** 3301-8232 / **PROTOCOLO** 3301-8112

