

2020

Proposta de Nova Formulação para o  
Repasse dos Recursos do Programa  
Nacional de Apoio ao Transporte do  
Escolar – PNATE

VOLUME I

Revisão da Literatura

*Proposta de Nova Formulação para o  
Repasse dos Recursos do Programa  
Nacional de Apoio ao Transporte do  
Escolar – PNATE*

*VOLUME I*

*Revisão da Literatura*

## **Expediente**

### **Universidade Federal de Goiás - UFG**

#### ***Reitor***

Prof. Dr. Edward Madureira Brasil

### **Faculdade de Ciências e Tecnologia – FCT**

#### ***Diretor***

*Prof. Dr. Júlio Cesar Vallandro Soares*

#### ***Coordenador do Projeto***

Prof. Dr. Willer Luciano Carvalho

#### ***Equipe de Técnica***

Prof. Dr. Paulo Henrique Cirino Araújo

Profa. M.Sc. Poliana de Sousa Leite

Prof. Dr. Ronny Marcelo A. Medrano

Profa. Dra. Yaeko Yamashita

Ademar Antônio Paz da Silva Ribeiro

Bruna Borges Azevedo

### **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE**

#### ***Presidente***

Marcelo Lopes da Ponte

#### ***Diretor da Diretoria de Ações Educacionais – DIRAE***

Garigham Amarante Pinto

#### ***Coordenadora-Geral de Apoio à Manutenção Escolar– CGAME***

Djailson Dantas de Medeiros

#### ***Coordenador de Apoio ao Transporte do Escolar – COATE***

Gabriel Marques Andreozzi

## Sumário

Sumário .....	2
Lista de Figuras .....	5
Lista de Tabelas.....	6
Lista de Quadros .....	7
Apresentação .....	8
1. Introdução .....	10
2. O Transporte Escolar Rural no Brasil .....	12
2.1. Cobertura da Política de Transporte Escolar Rural .....	13
2.2. Forma de Operação do Transporte Escolar .....	14
2.3. Propriedade dos Veículos Utilizados no Transporte Escolar .....	14
2.4. Tipificação dos Veículos Utilizados no Transporte Escolar .....	15
2.5. Idade dos Veículos Utilizados no Transporte Escolar.....	17
2.6. Forma de Remuneração do Serviço.....	17
2.7. Fontes de Recursos Utilizadas para o Custeio do Transporte Escolar .....	19
2.8. Existência de Convênio entre Estados e Municípios.....	19
2.9. Tópicos Conclusivos .....	20
3. Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE .....	21
3.1. Características do PNATE .....	21
3.2. Histórico das Fórmulas Utilizadas para Repasse dos Recursos do PNATE.....	23
3.3. Tópicos Conclusivos .....	27
4. Revisão das Políticas Públicas de Repasse Financeiro ou Orçamentário e de Programas de Transferência Direta de Renda.....	31
4.1. Políticas Públicas de Repasse Financeiro.....	32
4.2. Políticas Públicas de Repasse Orçamentário.....	38
4.3. Políticas Públicas de Transferência de Renda.....	43
4.4. Tópicos Conclusivos .....	51
5. Conceito de Equidade, Igualdade e Meritocracia.....	53
5.1. Revisão Sistemática da Literatura e sua Metodologia.....	53
5.1.1. Aplicação da Metodologia .....	54
5.1.2. Estudos Identificados .....	55
5.1.3. Estudos Selecionados .....	56

5.2.	Definição do Conceito de Equidade.....	57
5.3.	Definição do Conceito de Igualdade .....	58
5.4.	Definição do Conceito de Meritocracia.....	59
5.5.	Relações entre Equidade, Igualdade e Meritocracia.....	61
5.5.1.	<i>Comparação entre Equidade e Igualdade</i> .....	62
5.5.2.	<i>Comparação entre Igualdade e Meritocracia</i> .....	65
5.5.3.	<i>Comparação entre Equidade e Meritocracia</i> .....	67
5.6.	Equidade aplicada a políticas públicas.....	69
5.7.	Igualdade Aplicada a Políticas Públicas.....	72
5.8.	Meritocracia Aplicada a Políticas Públicas .....	73
5.9.	Tópicos Conclusivos .....	74
6.	Levantamento das Variáveis Educacionais e Socioeconômicas para a Nova Metodologia de Repasses do PNATE .....	77
6.1.	Variáveis Demográficas .....	81
6.2.	Variáveis Econômicas .....	85
6.3.	Variáveis Educacionais .....	90
6.4.	Variáveis Geográficas .....	97
6.5.	Variáveis Socioeconômicas.....	99
6.6.	Tópicos Conclusivos .....	103
7.	Métodos de Seleção de Variáveis para Formulação da Distribuição de Recursos Financeiros em Políticas Públicas .....	105
7.1.	Revisão da Literatura Sobre Formulação de Distribuição de Recursos Financeiros em Políticas Públicas .....	105
7.1.1.	<i>Estudos Identificados</i> .....	105
7.1.2.	<i>Estudos Selecionados</i> .....	106
7.2.	Métodos de Seleção de Variáveis Socioeconômicas para Distribuição de Recursos Financeiros nas Políticas Públicas.....	107
7.2.1.	<i>Métodos de distribuição de recursos financeiros de políticas públicas</i> .....	108
7.2.2.	<i>Estudos de Casos Selecionados</i> .....	110
7.2.3.	<i>Estado da Arte dos Métodos de Seleção de Variáveis Socioeconômicas para Distribuição de Recursos Financeiros para Políticas Públicas</i> .....	116
7.2.4.	<i>Indicadores com Base nas Necessidades</i> .....	116
7.2.5.	<i>Indicador Simples Versus Indicador Composto</i> .....	118

7.2.6. <i>Métodos Estatísticos Versus Métodos de Análise Multicritério nos Indicadores compostos</i> .....	120
7.3. Tópicos Conclusivos .....	122
8. Considerações Finais .....	127
Referências Bibliográficas .....	130
APÊNDICE .....	140
Apêndice A: Revisão extensa da literatura dos conceitos de equidade, igualdade e meritocracia .....	140

## Lista de Figuras

Figura 2.1: Cobertura da Política de Transporte Escolar Rural .....	13
Figura 2.2: Tipo de Operação – 2018.....	14
Figura 2.3: Propriedade dos Veículos – 2018 .....	15
Figura 2.4: Idade da Frota Rodoviária por Região do País. ....	17
Figura 2.5: Formas de remuneração do Serviço.....	18
Figura 2.6: Comparação regional das formas de remuneração .....	18
Figura 2.7: Percentual de municípios que apresentam convênio com o Estado.....	19
Figura 7.1: Curva de melhoria da educação .....	115
Figura 7.2: Metodologia para construção de indicadores.....	125

## Lista de Tabelas

Tabela 2.1: Distribuição por tipo de veículo rodoviários, por região do país .....	15
Tabela 2.2: Distribuição por tipo de veículo aquaviário, por região do país.....	16
Tabela 2.3: Fonte de origem dos recursos para custeio do Transporte Escolar.....	19
Tabela 5.1: Aplicação da metodologia de Revisão Sistemática da Literatura.....	54
Tabela 5.2: Relação dos estudos identificados .....	56
Tabela 7.1: Relação dos estudos identificados .....	105



## Lista de Quadros

Quadro 4.1: Descrição e caracterização de Políticas Públicas de Repasse Financeiro .....	33
Quadro 4.2: Parâmetros utilizados para a distribuição de recursos pelas Políticas Públicas de Repasse Financeiro.....	37
Quadro 4.3: Descrição e caracterização de Políticas Públicas de Repasse Orçamentário .....	39
Quadro 4.4: Parâmetros utilizados para a distribuição de recursos pelas Políticas Públicas de Repasse Orçamentário.....	42
Quadro 4.5: Descrição e caracterização de Políticas Públicas de Transferência de Renda.....	46
Quadro 4.6: Parâmetros utilizados para a distribuição de recursos pelas Políticas Públicas de Transferência de Renda.....	49
Quadro 5.1: Quadro síntese dos conceitos de equidade .....	57
Quadro 5.2: Quadro síntese dos conceitos de igualdade .....	59
Quadro 5.3: Quadro síntese dos conceitos de meritocracia.....	60
Quadro 5.4: Artigos que analisaram a aplicação da equidade em políticas públicas .....	70
Quadro 5.5: Artigos que analisaram a aplicação da igualdade em políticas públicas .....	72
Quadro 5.6: Artigos que analisaram a aplicação da meritocracia em políticas públicas.....	73
Quadro 6.1: FNRM: Variáveis, fonte e características.....	77
Quadro 6.2: FNRM: Variáveis e sua descrição .....	78
Quadro 6.3: Distribuição estadual por faixas de necessidade de recursos para a execução municipal do Transporte Escolar Rural.....	79
Quadro 6.4: Demográficas: Variáveis, fonte das variáveis e características.....	82
Quadro 6.5: Demográficas: Variáveis e sua descrição.....	84
Quadro 6.6: Econômicas: Variáveis, fonte das variáveis e características.....	86
Quadro 6.7: Econômicas: Variáveis e sua descrição.....	88
Quadro 6.8: Educacionais: Variáveis, fonte das variáveis e características.....	91
Quadro 6.9: Educacionais: Variáveis e sua descrição .....	95
Quadro 6.10: Geográficas: Variáveis, fonte das variáveis e características.....	98
Quadro 6.11: Geográficas: Variáveis e sua descrição .....	98
Quadro 6.12: Socioeconômicas: Variáveis, fonte das variáveis e características .....	100
Quadro 6.13: Socioeconômicas: Variáveis e sua descrição .....	102
Quadro 7.1: Estudos de Caso Selecionados .....	111

## Apresentação

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, uma autarquia do Ministério da Educação - MEC, é o órgão gestor dos recursos de programas federais voltados à educação, e tem como uma de suas missões buscar soluções que melhorem o acesso e a permanência dos estudantes nas escolas, por meio de ações que impactam diretamente na qualidade do ensino e, conseqüentemente, no desenvolvimento da educação no país.

Nesse sentido, o transporte escolar possui um papel fundamental em viabilizar o acesso e a permanência dos estudantes nas escolas, principalmente àqueles que residem em áreas rurais. Assim, ações que visem a melhoria e a manutenção desse serviço asseguram, para uma parcela importante e carente da população, o direito constitucional à educação. O FNDE, como órgão gestor dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, tem buscado soluções que melhorem o atendimento de alunos de áreas rurais, e promovam o aprimoramento dessa importante política pública.

São grandes os desafios enfrentados pelo FNDE para a implementação de uma política pública como o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE. Dentre eles pode-se mencionar a grande diversidade cultural, econômica e social, existente entre os mais de 5.500 municípios Brasileiros.

Por isso, buscando a diversidade das diferentes localidades do país e as diversas realidades locais referentes às condições do transporte escolar e da educação, é que busca-se uma proposta para um aperfeiçoamento no cálculo do valor *per capita*, repassado anualmente aos municípios que oferecem o serviço de transporte escolar de forma gratuita a seus alunos da rede básica pública de educação.

Para tal, foi firmado um Termo de Execução Descentralizada, de número TED Simec 8230, processo número 23400.001669/2019-20, entre o FNDE e a Universidade Federal de Goiás - UFG, por meio do curso de graduação em Engenharia de Transportes, da Faculdade de Ciências e Tecnologia, que configura o Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECATE-UFG.

O projeto encontra-se cadastrado na UFG com número PI03541-2019 e no SEI/UFG como processo número 23070.040837/2019-81, e é denominado “Proposta de uma nova formulação para a distribuição dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE”.

Como produto desse projeto, o presente trabalho é composto de dois relatórios, sendo este o volume 1, contendo toda a revisão da literatura que subsidiou o desenvolvimento da proposta, e o volume 2, contendo o estudo desenvolvido para a proposta de uma nova formulação para a distribuição dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE.

Neste Volume 1, a revisão da literatura buscou incorporar os conceitos de igualdade e equidade voltados para aspectos relacionados aos objetivos básicos do programa, bem como inserir a meritocracia como uma estratégia da política na busca do desenvolvimento contínuo do transporte escolar rural do Brasil. Além disso, serão discutidos tanto o processo evolutivo das formulações já existentes para o repasse do PNATE, como os princípios que norteiam políticas públicas dessa natureza.

## 1. Introdução

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE vem, ao longo do tempo, implementando políticas públicas e aperfeiçoando as já existentes. Um grande desafio enfrentado pela autarquia na implementação de algumas de suas políticas é o de definir critérios claros e objetivos que permitam traduzir, dentro das políticas, as diferentes realidades existentes no país.

Cada município brasileiro possui características específicas, sejam elas econômicas, sociais, culturais, entre outras, o que os tornam únicos, e com carências e necessidades específicas. Tentar entender tais características passa então a ser um desafio para o FNDE quando este se propõe a realizar repasses de recurso, por meio do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escola - PNATE.

Este programa foi instituído em 2004 sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) e gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tendo como principal objetivo a oferta de Transporte Escolar aos estudantes da educação básica pública (FNDE, 2020).

De acordo com a lei nº 10.880/2004, o PNATE consiste na transferência de recursos financeiros, em caráter suplementar, para o custeio do Transporte Escolar nos diversos municípios brasileiros, destinados aos estudantes regularmente matriculados na educação básica pública, especialmente aqueles residentes em áreas rurais (BRASIL, 2004). Esses recursos custeiam as despesas com a manutenção dos veículos escolares e a contratação de serviços terceirizados para a execução do Transporte Escolar. O FNDE especifica gastos com manutenção, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural.

Nesse contexto, este relatório traz uma revisão da literatura a fim de subsidiar o desenvolvimento de uma proposta para uma nova formulação para a distribuição dos recursos financeiros do PNATE, incorporando características específicas de cada município, dentro de três princípios básicos a serem discutidos: igualdade, equidade e

meritocracia. Tais princípios nortearam as discussões desse relatório e a formulação final proposta.

Para tal, inicialmente, fez-se uma caracterização do Transporte Escolar Rural no Brasil, com a finalidade de discutir a sua complexidade, o estado atual em que se encontra, bem como apresentar as diferenças regionais existentes.

Em seguida, dedicou-se ao estudo do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, bem como na evolução que o mesmo já passou em termos dos métodos de cálculo do valor *per capita* a ser distribuído a cada município.

Depois, fez-se uma revisão sobre as políticas públicas de repasse financeiro ou orçamentário e de programas de transferência direta de renda, tanto para entender quais são os princípios adotados nessas políticas, como as variáveis escolhidas para o processo de repasse financeiro ou orçamentário.

Após um melhor entendimento do PNATE e de outras políticas públicas nacionais, fez-se um estudo dos conceitos que nortearam a nova proposta, que são os conceitos de igualdade, equidade e meritocracia.

Seguindo o estudo, foi feito um levantamento das principais variáveis socioeconômicas e educacionais existentes no país, caracterizando as mesmas, em termos de abrangência, confiabilidade, periodicidade de coleta, unidade de coleta, entre outros aspectos importantes para o presente estudo.

Com o estudo das variáveis passíveis de serem utilizadas, fez-se uma revisão da literatura com relação aos métodos existentes para a seleção de variáveis, e aqueles utilizados para a distribuição de recursos em políticas públicas.

Dessa forma, esse primeiro volume trará toda a sustentação teórica e todo o levantamento básico das possíveis variáveis a serem inseridas no modelo proposto no Volume 2.

## 2. O Transporte Escolar Rural no Brasil

O Transporte Escolar surge da necessidade de acesso às unidades de ensino pelos alunos, e refere-se portanto, ao serviço destinado a levar crianças e jovens, que estejam matriculados, de casa para a escola e da escola para casa, permitindo, assim, que todos consigam chegar às unidades de ensino e ter acesso à educação (FNDE/CEFTRU, 2008).

O Brasil é um país de dimensões continentais, com 8.510.820,623 km<sup>2</sup>, e de acordo com o IBGE possuía, em 2019, uma população estimada em 210,1 milhões de habitantes (IBGE, 2020). Diante desses números, fica evidente que prover os serviços essenciais aos cidadãos de todas as regiões do país se torna um desafio para os governantes e para a sociedade como um todo. Todavia, a obrigação do Estado de disponibilizar transporte aos educandos não se apresenta como um problema muito grande nas áreas urbanas que possuem sistemas de transporte coletivos para grande parte da população, mas as dificuldades emergem quando as distâncias são maiores e envolvem a área rural (FNDE/CEFTRU, 2008).

Como em outros segmentos de serviços para a área rural, o Transporte Escolar enfrenta problemas devido ao seu isolamento geográfico, a sua baixa densidade populacional e às condições econômicas, que juntos, dificultam e limitam os serviços de transportes, essenciais para os deslocamentos às cidades (PEGORETTI E SANCHES, 2004). Neste contexto, o Transporte Escolar surge como meio para amenizar a segregação sofrida principalmente pelo campo, viabilizando maior integração entre meio rural e urbano e atender à necessidade que os estudantes têm de acessar a escola (CARVALHO, *et. al*, 2015).

No ano de 2019, de acordo com dados do Censo Escolar da Educação Básica – INEP, foram registrados 51,2 milhões de matrículas nas 228,5 mil escolas de educação básica no Brasil (INEP, 2019). Do total de alunos matriculados, 23,3% são de alunos que dependem do transporte público para terem garantido o direito a educação. No entanto, esse transporte nem sempre é provido com condições adequadas de segurança e conforto.

Diante desse quadro, serão aqui apresentados os dados que permitem uma caracterização do Transporte Escolar no Brasil, bem como as diferenças regionais existentes. Diferença

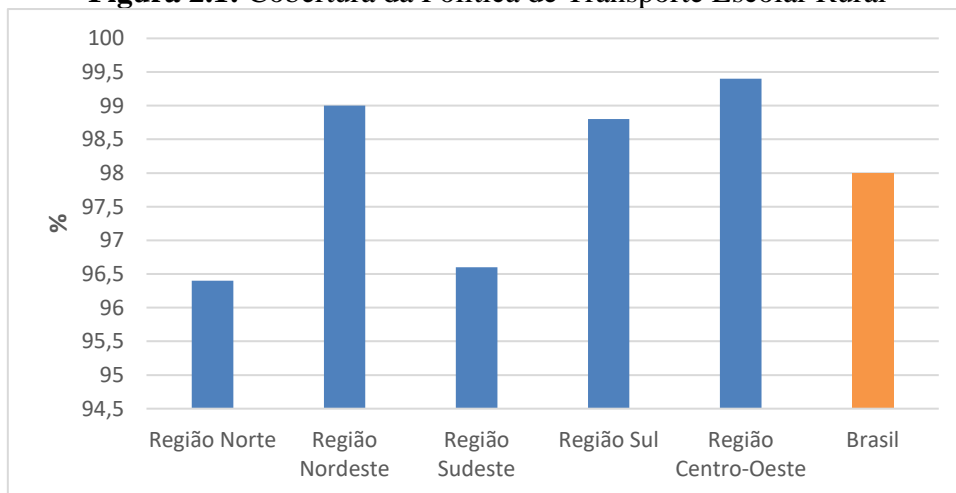
essas que são importantes para o desenvolvimento de políticas públicas. Tais dados são o resultado de uma pesquisa desenvolvida por este CECATE-UFG, com levantamento de dados por meio de formulário eletrônico, o qual ocorreu em 2018 e teve como resultado um total de 2.361 municípios participantes. Assim, foi possível caracterizar o Transporte Escolar no Brasil a partir de um conjunto de atributos, a saber:

- Cobertura da Política do Transporte Escolar
- Forma de Operação do Serviço
- Propriedade dos Veículos
- Tipificação Veicular
- Idade da Frota;
- Forma de Remuneração do Serviço
- Fontes de Recursos Utilizadas no Custeio do Serviço
- Convênios Estabelecidos para a Execução do Serviço de Transporte

## 2.1. Cobertura da Política de Transporte Escolar Rural

Dentro da cobertura da política de Transporte Escolar Rural, verifica-se que 98% dos municípios brasileiros disponibilizam esse serviço para a sociedade. É importante salientar que nem todos os municípios do país apresentam área rural, e em função disso, esse percentual não teria como ser 100% (Figura 2.1).

**Figura 2.1:** Cobertura da Política de Transporte Escolar Rural



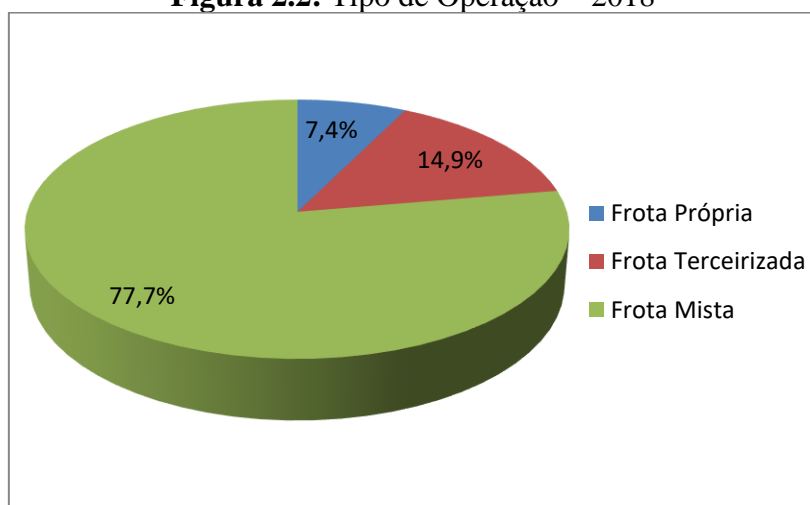
Fonte: Elaborada pelos autores

Dentre as regiões, nota-se que a região Centro-Oeste é que apresenta maior percentual de participação de seus municípios, com 99,4%, e a região Norte possui o menor percentual de participação, com 96,4%. No entanto, para todas as regiões do país o percentual de municípios que disponibilizam o serviço de transporte escolar de forma gratuita é superior a 95%.

## 2.2. Forma de Operação do Transporte Escolar

Dentre os municípios que participaram da pesquisa 7,4% deles informaram operar o Transporte Escolar apenas com veículos próprios, 14,9% operam exclusivamente com veículos terceirizados, e 77% dos municípios possuem uma operação mista, ou seja, possuem veículos próprios e veículos terceirizados para realizar o Transporte Escolar (Figura 2.2). Além disso, pode-se verificar que mais de 95% dos municípios operam exclusivamente com veículos do modo rodoviário, 0,1% exclusivamente com veículos aquaviários, ficando os 0,49% com frota mista.

**Figura 2.2:** Tipo de Operação – 2018

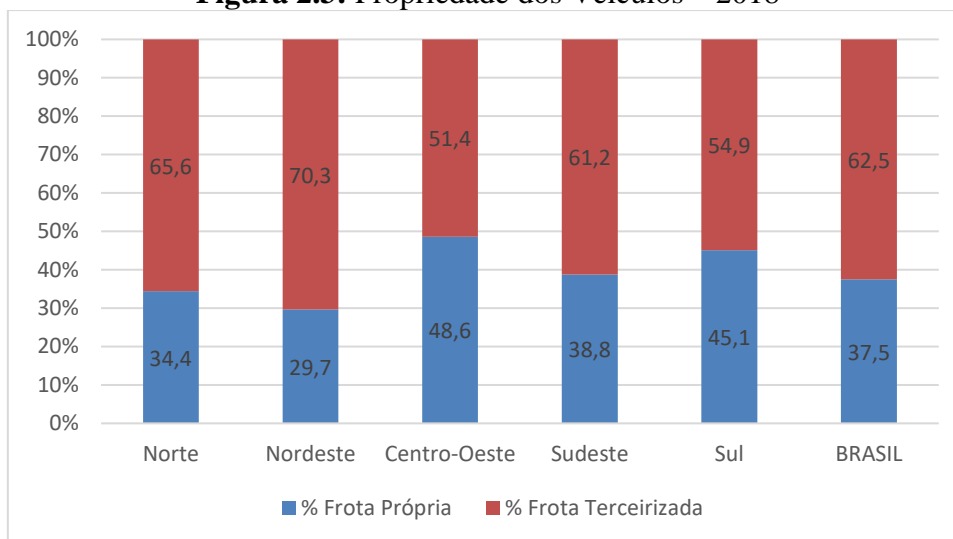


Fonte: Elaborada pelos autores

## 2.3. Propriedade dos Veículos Utilizados no Transporte Escolar

Os veículos da frota que opera o Transporte Escolar podem ser caracterizados em função de sua propriedade, podendo ser divididos em veículos da frota própria da prefeitura, ou da frota terceirizada, contratada por meio de processo de licitação. A Figura 2.3 apresenta a distribuição dos veículos, por Região do país, entre frota própria e frota terceirizada.



**Figura 2.3: Propriedade dos Veículos – 2018**


Fonte: Elaborada pelos autores

Como pode ser observado, na média nacional mais de 37% dos veículos utilizados para o Transporte Escolar nos municípios são compostos por veículos de frota própria desses municípios, ficando os outros quase 63% correspondendo aos veículos de frota terceirizada. A região que apresenta a maior participação de frota própria é o Centro-Oeste, com mais de 48%, enquanto o Nordeste apresenta a mais baixa participação de veículos de frota própria dos municípios, com menos de 30%.

#### 2.4. Tipificação dos Veículos Utilizados no Transporte Escolar

Na operação do Transporte Escolar são utilizados os mais variados tipos de veículos, tanto rodoviários como aquaviários. No modo rodoviário, a distribuição por tipo de veículo utilizado, bem como por região do país, é apresentada na Tabela 2.1.

**Tabela 2.1: Distribuição por tipo de veículo rodoviários, por região do país**

	Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
<b>Ônibus</b>	42,00%	50,10%	37,80%	46,10%	39,30%	50,40%
<b>Micro-ônibus</b>	20,60%	21,00%	16,00%	22,70%	22,00%	26,20%
<b>Van/Kombi</b>	27,60%	20,00%	23,80%	28,80%	36,60%	20,70%
<b>Caminhão</b>	0,20%	0,90%	0,50%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Caminhonete</b>	3,20%	4,50%	7,90%	0,30%	0,10%	0,10%
<b>Carro de Passeio</b>	6,10%	3,20%	13,30%	2,20%	1,80%	2,60%
<b>Outros</b>	0,30%	0,20%	0,70%	0,00%	0,20%	0,00%

Fonte: Elaborada pelos autores

Observa-se que no Brasil, mais de 60% dos veículos rodoviários atualmente utilizados na operação do Transporte Escolar são compostos de ônibus e micro-ônibus. A região Sul é aquela que mais apresenta ônibus e micro-ônibus, com um total de 76,6%, enquanto a região Nordeste é a que apresenta a menor participação desses tipos de veículos, com 53,8% do total.

Em todas as regiões existe uma forte presença de vans e kombis sendo utilizadas na operação do transporte escolar, no entanto existe um destaque para a região Sudeste, com mais de 36% do total.

Importante observar que ainda existe a presença de caminhões e caminhonetes sendo utilizadas para o transporte de escolares. No Brasil, essa participação é de 3,4%, com destaque para a região Nordeste, que ainda apresenta um total de 8,4% desses veículos, que são considerados impróprios para o transporte de estudantes. No entanto, quando se observa regionalmente, a ocorrência de caminhões só é verificada nas regiões Norte e Nordeste, com maior participação na região Norte, com 0,9%.

No modo aquaviário, a distribuição por tipo de veículo utilizado, bem como por região do país, é apresentada na Tabela 2.2.

**Tabela 2.2:** Distribuição por tipo de veículo aquaviário, por região do país

Veículo	Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
<b>Barco de Alumínio</b>	17,50%	17,10%	11,80%	100,00%	27,80%	100,00%
<b>Barco de Madeira</b>	52,70%	53,20%	41,20%	0,00%	72,20%	0,00%
<b>Canoa</b>	29,80%	29,60%	47,10%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Outros</b>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fonte: Elaborada pelos autores

Para o modo aquaviário observa-se um predomínio no Brasil de barcos de madeira, apesar de que nas regiões Centro-Oeste e Sul só existirem barcos de alumínio, em termos quantitativos a maior concentração de veículos aquaviários está na região Norte do país.

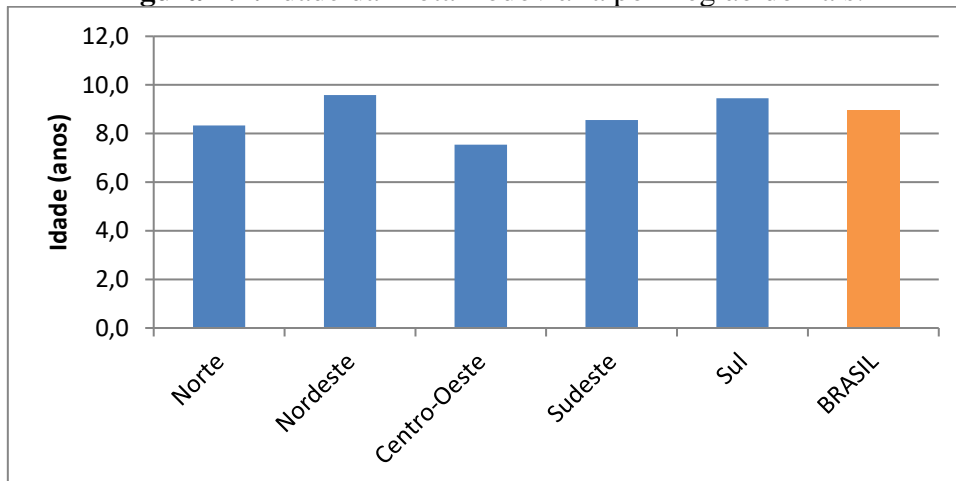
Na região Nordeste observa-se a presença forte da canoa, com mais de 47%, sendo o tipo de veículo mais utilizado nessa região.

## 2.5. Idade dos Veículos Utilizados no Transporte Escolar

Para a análise da idade, os veículos utilizados no Transporte Escolar foram separados entre veículos rodoviários e aquaviários. Dentre os veículos rodoviários, a média nacional foi de 8,9 anos de idade, ficando a região Nordeste com as maiores médias, 9,6 anos, enquanto a região Centro-Oeste teve as menores médias, com 7,5 anos (Figura 2,4).

Importante observar que, em todas as regiões do país, a média das idades dos veículos rodoviários ficou abaixo dos 10 anos. No entanto, foram identificados veículos com idades próximas a 50 anos ainda em operação no serviço de transporte escolar nos municípios brasileiros. Tais veículos foram identificados em todas as regiões do país.

**Figura 2.4:** Idade da Frota Rodoviária por Região do País.

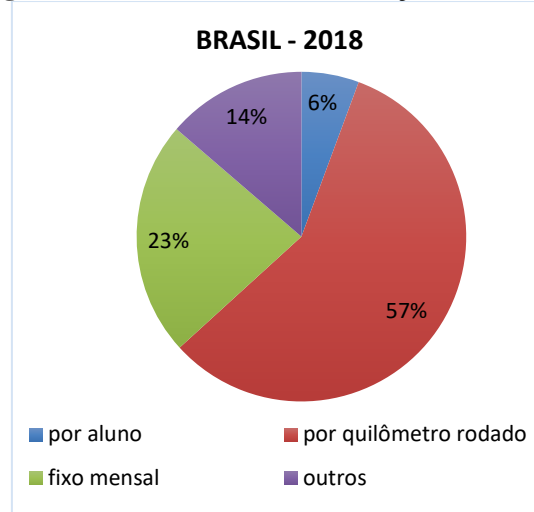


Fonte: Elaborada pelos autores

Dentre os aquaviários, foram encontrados veículos de um (01) ano até veículos com 23 anos de idade. A idade média da frota aquaviária brasileira discriminada na pesquisa foi de 6,3 anos.

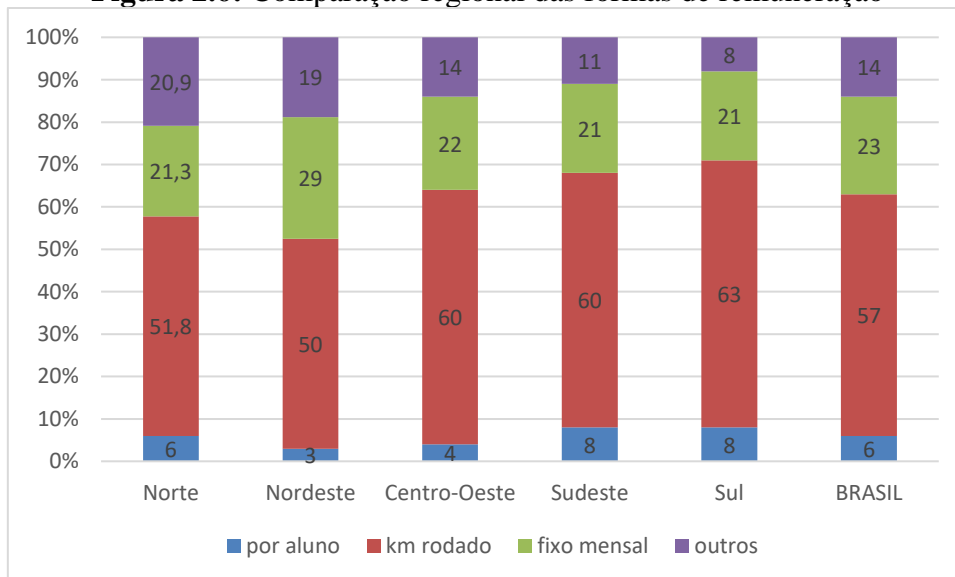
## 2.6. Forma de Remuneração do Serviço

Foram identificadas diferentes formas para a remuneração do serviço de Transporte Escolar nos municípios pesquisados. Os dados apresentam uma predominância por quilômetro rodado, seguida da remuneração por meio de um valor fixo mensal, que correspondeu a 23% do total (Figura 2,5)

**Figura 2.5:** Formas de remuneração do Serviço


Fonte: Elaborada pelos autores

Ao avaliar comparativamente cada região do país verifica-se um comportamento muito semelhante entre todas as regiões. Para todas elas, a predominância se dá a partir do pagamento em função da quilometragem rodada, ficando em segundo lugar o valor fixo por mês (Figura 2,6).

**Figura 2.6:** Comparação regional das formas de remuneração


Fonte: Elaborada pelos autores

## 2.7. Fontes de Recursos Utilizadas para o Custeio do Transporte Escolar

Dentre as diferentes fontes de recursos utilizados pelos municípios para garantirem a oferta do serviço de transporte escolar, verifica-se em termos nacionais, um equilíbrio entre os recursos do PNATE, os de fonte direta dos Estados e aqueles de fontes direta dos Municípios, cada um com aproximadamente 25% (Tabela 2.3).

**Tabela 2.3:** Fonte de origem dos recursos para custeio do Transporte Escolar

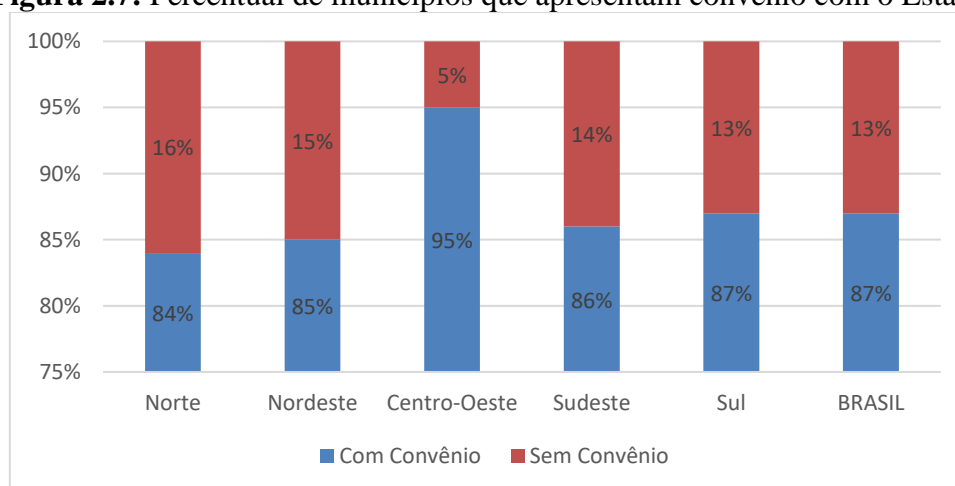
Região	Fonte (%) - 2018			
	PNATE	Estado	Município	Outras
Norte	29,8%	23,9%	21,1%	25,1%
Nordeste	30,6%	18,4%	21,4%	29,6%
Centro-Oeste	23,2%	28,3%	25,9%	22,6%
Sudeste	22,2%	27,5%	29,3%	21,0%
Sul	19,7%	26,4%	31,7%	22,3%
<b>BRASIL</b>	<b>25,0%</b>	<b>24,4%</b>	<b>26,3%</b>	<b>24,3%</b>

Fonte: Elaborada pelos autores

## 2.8. Existência de Convênio entre Estados e Municípios

Ao analisar os dados referentes à existência de convênio entre Estados e Municípios, para a execução do serviço do transporte escolar, verificou-se que, no Brasil, 87% dos municípios possuem convênio com o Estado. A região onde o percentual de municípios que possuem convênio com o Estado é maior é o Centro-Oeste, enquanto a região Norte ficou com os menores percentuais, com 84% (Figura 2.7).

**Figura 2.7:** Percentual de municípios que apresentam convênio com o Estado



Fonte: Elaborada pelos autores

## 2.9. Tópicos Conclusivos

Ao se analisar a situação do transporte escolar rural no Brasil ficam nítidas as diferenças regionais existentes. Tais diferenças estão desde a tipologia dos veículos utilizados, da qual podemos destacar a ainda existência do “pau-de-arara” nas regiões Norte e Nordeste, e a grande utilização do transporte aquaviário na região Norte do país, até na ocorrência de convênios entre estados e municípios para garantir a prestação desse serviço. Tais aspectos, associados a tipologia dos terrenos e rotas utilizadas para o transporte escolar, às condições de clima, dentre outros aspectos, promovem diferenças no custeio desse serviço e afetam na sua operacionalização.

No entanto, sabe-se que não existem bases de dados com informação contínua dos custos operacionais de cada município brasileiro, o que faz com que haja a necessidade da utilização de outras variáveis que possam representar as complexidades operacionais do transporte escolar rural no Brasil. Dessa forma, faz-se necessário um estudo das bases de dados já existentes no país, para que se possa avaliar a viabilidade da adoção de alguma variável que permita refletir tais diferenças existentes na operação do transporte escolar rural, bem como, que estejam alinhadas com os objetivos traçados para o PANTE.

### **3. Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE**

O Governo Federal, por meio do Ministério da Educação – MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, vem promovendo ações para o desenvolvimento do transporte escolar no Brasil, como mecanismo de garantia do acesso à educação de grande parte da população brasileira e, principalmente, daqueles que residem em área rural e possuem maiores dificuldades no deslocamento até uma unidade de ensino.

Diante desse quadro, foi criado, dentre outros programas e políticas, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE. Este programa foi instituído em 2004 por meio da Medida Provisória nº 173, de 16 de março de 2004, a qual foi convertida em lei, ainda no mesmo ano, lei nº 10.880 (BRASIL, 2004a).

O PNATE foi então criado no âmbito do Ministério da Educação, no entanto sua execução ficou a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, e tem, entre seus objetivos oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 2004c), sendo de uso exclusivo para o transporte escolar dos alunos.

#### **3.1. Características do PNATE**

Os recursos do PNATE se destinam a manutenção de veículos (ônibus ou embarcação) escolares de propriedade do ente federado, devidamente regularizado pelo órgão executivo de trânsito, para pagamentos de despesas, tais como: reforma; seguros; licenciamento, impostos e taxas (do ano em curso), pneus, câmaras e serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes e outros serviços necessários para a adequada manutenção do veículo (FNDE, 2020).

Os recursos financeiros se destinam, ainda, a cobrir despesas realizadas na contratação de serviços terceirizados de veículos (ônibus ou embarcação) adequados ao transporte de escolares, desde que estejam em conformidade com as disposições do Código de Trânsito

Brasileiro, bem como na aquisição de passe estudantil quando houver oferta de serviço regular de transporte coletivo de passageiros.

É vedada a realização de despesas com tarifas bancárias, multas, pessoal e tributos, quando não incidentes sobre os materiais e serviços contratados para a consecução dos objetivos do PNATE.

A lei nº 10.880 ainda traz algumas características importantes desse programa, a saber:

- O repasse do recurso financeiro aos entes federados deverá ser realizado em parcelas. Seu valor deve ser definido com base no número de alunos da educação básica pública residentes em área rural e que utilizem transporte escolar oferecidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. O número de alunos considerado no cálculo será o indicado no censo escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, relativo ao ano imediatamente anterior ao do atendimento;
- A fórmula de cálculo do valor de repasse, o número de parcelas, bem como o efetivo valor a ser repassado para cada ente federado deverá ser divulgado, a cada exercício financeiro, pelo Conselho Deliberativo do FNDE;
- Nos casos em que o município faz o atendimento do transporte escolar dos alunos da rede estadual de educação, o recurso destinado a esses alunos pode ser repassado de forma direta do FNDE ao Município, a fim de auxiliar no custeio desse serviço.

Todo o recurso aportado nos Estados, Distrito Federal e Municípios deve passar por uma prestação de contas. Dessa forma, cada secretaria de educação, seja estadual ou municipal, deve elaborar documento com a prestação de contas para ser avaliada pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS-Fundeb) (FNDE, 2020).



Desde sua criação, o PNATE atende a um percentual elevado de municípios. Traduzindo em números, só no ano de 2018, 5.203 municípios receberam o recurso suplementar do PNATE para auxiliar no custeio do serviço de Transporte Escolar Rural, ou seja, mais de 93% dos municípios brasileiros. É importante salientar que por se tratar de recurso destinado exclusivamente para alunos que residem em área rural e que utilizam o transporte escolar rural, o mesmo não atingiria 100% dos municípios, pois no país existem municípios que já não possuem área rural (FNDE/CECATE-UFG, 2019).

Em termos de número de alunos atendidos, há grande relevância. Em 2018, 4.652.477 alunos foram atendidos com esse recurso, auxiliando-os na garantia do direito constitucional à educação. Esse número corresponde a mais de 55% de todo alunado da rede básica de educação que reside em área rural no país.

Ainda tratando dos números do PNATE, o programa investiu, em 2018 um montante de mais de 665,2 bilhões de reais, valor expressivo e que garantiu, como já mencionado na seção 2, que tal repasse correspondesse, em média, a 25% dos recursos necessários para custear o transporte escolar rural no Brasil. Tal aspecto o configura como uma importante política, e que realmente tem auxiliado os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na importante tarefa de oferecer serviço de transporte escolar de forma gratuita aos alunos que residem nas áreas rurais do país.

### **3.2. Histórico das Fórmulas Utilizadas para Repasse dos Recursos do PNATE**

Desde sua implementação em 2004, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar tem passado por diversos aperfeiçoamentos, tanto na formulação utilizada para definição dos valores de repasse, quanto na forma de repasses dos recursos aos Órgãos Executores - OEx. A transferência dos recursos financeiros do PNATE é feita automaticamente, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congêneres (FNDE, 2020).

Em seu primeiro ano de implementação, o montante de recursos destinados aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios era repassado dividindo-se os recursos específicos consignados na Lei Orçamentária Anual pelo número de alunos do ensino fundamental

público que residissem em área rural, utilizassem o transporte escolar oferecido pelos entes governamentais e constassem nos dados do censo escolar realizado pelo INEP referente ao ano anterior (BRASIL, 2004b). Este valor era então repassado em nove parcelas no decorrer do ano.

Em 2006, houve a primeira alteração na maneira de calcular os valores de repasse dos recursos destinados ao PNATE. Essa alteração ocorreu a partir da inserção do Fator de Necessidade de Recursos do Município – FNR-M, sendo mantido o critério dos anos anteriores. A partir de então, o repasse era feito considerando o valor per capita do PNATE no ano de referência, acrescido do valor calculado a partir do Fator de Necessidade de Recursos do Município - FNR-M, sendo definido que nenhum município poderia receber um valor inferior ao valor repassado no ano anterior (BRASIL, 2006).

O FNR-M considera como variáveis o percentual da população rural do município (informação extraída do IBGE), área do município (extraído do IBGE) e o percentual da população abaixo da linha da pobreza (extraído do IPEADATA). A partir do produto destas variáveis, ordenou-se os municípios em quatro faixas de necessidade: muito baixa, baixa, média e alta. Para os Estados e o Distrito Federal, a faixa de necessidade em que cada um se encontrava foi definida a partir da mediana dos Fatores de Necessidade de Recursos do conjunto dos seus respectivos municípios.

O enquadramento de cada Unidade da Federação - UF nas 4 faixas de necessidade estabelecidas, bem como dos municípios de cada Estado, foi feito considerando os seguintes aspectos (BRASIL, 2006):

- Uma divisão de UF semelhantes por faixa, para manter um quantitativo equilibrado de UF por faixa;
- Valores do FNR-UF, de forma que cada uma das faixas agregasse grupos de UF com valores de FNR-UF mais próximos;
- Para os Estados foi considerado uma diferença de 5% no valor entre as faixas;
- Para os Estados, na definição do valor diferenciado dentro de cada um foi estabelecido que o per capita na faixa 2 é o dobro do aumento verificado na faixa 1; o da faixa 3, o triplo; e o da faixa 4, o quádruplo.

No entanto, notou-se que municípios vizinhos e de características econômicas semelhantes estavam recebendo repasses de valores diferentes. Isso ocorria, pois municípios fronteiriços pertenciam à UFs diferentes e, desta forma, foram definidos Fatores de Necessidade diferentes.

Visando suavizar esta diferença, em 2007, foi inserido o Fator de Correção de Desigualdades Regionais – FCDR (BRASIL, 2007). O FCDR consistia na aplicação de uma média móvel entre os municípios que possuíam, entre si, fronteira. Assim, municípios que recebiam poucos recursos, mas que eram fronteiriços com aqueles que recebiam muitos recursos, tiveram seu montante aumentado. Da mesma forma, municípios para os quais eram destinados maiores recursos e que faziam fronteira com aqueles que recebiam menos recursos, passaram a ter um montante menor (SILVA, 2009).

Por fim, a última alteração feita no cálculo do repasse foi em 2008, com a inclusão do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb (definido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) na formulação do Fator de Necessidade.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) (INEP, 2020).

Dessa forma, a inserção do Ideb na fórmula do Fator de Necessidade de Recurso do Município foi dada como uma variável inversamente proporcional, tendo em vista que municípios com alto índice de desenvolvimento da educação básica necessitem menos em comparação àqueles com menor índice de desenvolvimento. Assim, a fórmula de cálculo é dada pela Equação 1 (BRASIL, 2008):

$$FNR - M = \frac{Pop. Rural}{100} \times \frac{Área}{100} \times \frac{Pop. Linha da Pobreza}{100} \times \frac{1}{Ideb} \quad (1)$$

Em que:

FNR-M = Fator de Necessidade de Recurso por Município;

Pop.Rural = População rural do Município;

Área = Área total do município;

Pop. Linha de Pobreza = População abaixo da linha de pobreza no município;

Ideb = Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Com os devidos aprimoramentos realizados, o método de cálculo toma sua forma final, o qual é utilizado até os dias de hoje. Primeiramente, são realizados os cálculos dos FNR-M em que há ordenação dos municípios em suas respectivas faixas de necessidade. A partir disto, é possível calcular o FCDR (BRASIL, 2007) em que aplica-se uma média móvel  $\hat{\mu}_i$  associada ao atributo  $z_i$  calculada a partir dos elementos  $w_{ij}$  da matriz de proximidade normalizada W, utilizando, para tanto, a média dos vizinhos. Tem-se a Equação 2 (BRASIL, 2008):

$$\hat{\mu}_i = \sum_{j=1}^i w_{ij} \cdot z_i \quad (2)$$

A matriz W é uma matriz binária (0,1) em que para áreas com fronteiras é atribuído valor 1, e para áreas sem fronteira o valor atribuído é 0, e o atributo refere-se ao valor *per capita*.

Com a obtenção do valor *per capita* ajustado pelo Fator de Correção de Desigualdades Regionais, calcula-se a diferença entre este valor ( $PNATE_{MM_{AA}}$ ) e o valor referente ao ano anterior ( $PNATE_{AA}$ ). O cálculo da diferença (DIF) pode ser obtido na Equação 3:

$$(DIF)_i = (PNATE_{MM_{AA}}) - (PNATE_{AA})_i \quad (3)$$

Em que:

i: município;

DIF: diferença entre o valor do PNATE *per capita* obtido por meio do cálculo da média móvel e o PNATE *per capita* distribuído no ano anterior AA;

$PNATE_{MM_{AA}}$ : montante *per capita* obtido por meio do cálculo da média móvel;

$PNATE_{AA}$ : valor *per capita* de recursos que cada município recebeu no ano AA.

Realiza-se ainda um ajuste da diferença (DIF) a fim de evitar que algum município receba menos do que o valor *per capita* repassado no ano anterior devido à aplicação da média móvel. Assim, os valores de diferença (DIF) negativos são desconsiderados (BRASIL,

2008). Apenas valores positivos são levados em consideração para o cálculo do PNATE *per capita*, como pode ser observado nas Equações 4 e 5:

$$\text{Se } (DIF)_i < 0, (DIF_{AJUST})_i = 0; \quad (4)$$

$$\text{Se } (DIF)_i > 0, (DIF_{AJUST})_i = (DIF)_i. \quad (5)$$

Em que:

*i*: município;

$DIF_{AJUST}$ : diferença (DIF) ajustada;

*DIF*: diferença entre o valor do PNATE per capita obtido por meio do cálculo da média móvel e o PNATE per capita distribuído no ano anterior AA.

Finalmente, calcula-se o novo valor per capita a ser repassado aos municípios no ano seguinte através do somatório entre o PNATE distribuído no ano anterior ( $PNATE_{AA}$ ) e a diferença ( $DIF_{AJUST}$ ) ajustada obtida anteriormente. A equação do montante pode ser observada a seguir:

$$(PNATE_{XX})_i = (DIF_{AJUST})_i + (PNATE_{AA})_i \quad (6)$$

Em que:

*i*: município;

$PNATE_{XX}$ : valor do PNATE per capita a ser distribuído no ano XX;

$DIF_{AJUST}$ : diferença (DIF) ajustada;

$PNATE_{AA}$ : valor per capita de recursos que cada município recebeu no ano anterior AA.

### 3.3. Tópicos Conclusivos

Ao observar a evolução histórica das formulações adotadas para o repasse dos recursos do PNATE, verifica-se uma preocupação do FNDE no seu aprimoramento, buscando trazer aspectos que possam indicar as diferenças regionais e as necessidades de recursos específicas para cada região do país. Busca-se, com isso, reduzir as disparidades na educação e garantir a igualdade de acesso. Nesse sentido, a primeira formulação adotada, ainda em 2004, apresentou como premissa apenas o conceito de igualdade, pois

considerava todos os municípios que possuíam alunos do ensino fundamental, da rede pública, residentes na área rural, e que dependiam do transporte escolar para o acesso às unidades de ensino. No entanto, atribuiu um valor *per capita* único para todos os municípios brasileiros. Dessa forma, as desigualdades regionais não foram inseridas no processo.

Buscando minimizar esse problema, em 2006, o FNDE lança o conceito do Fator de Necessidade de Recursos dos Municípios (FNR-M). A estimativa desse fator levou em conta a população total da área rural, a área do município, e o percentual de população abaixo da linha de pobreza. Diante disso, houve uma tentativa de inclusão do conceito de equidade para o repasse de recursos do PNATE, buscando uma maior justiça social.

No entanto, algumas considerações podem ser feitas a respeito dessa nova formulação. Ela faz uma distinção entre os estados em quatro faixas de necessidade (muito baixa, baixa, média e alta), realizando uma distribuição dos municípios nessas faixas dentro de cada estado, mantendo um quantitativo equilibrado de municípios dentro de cada uma. Esse aspecto acaba promovendo uma distorção, ou seja, pode ocorrer que municípios que apresentem o mesmo valor do FNR-M se enquadrem em faixas de necessidades distintas por estarem em estados diferentes e, conseqüentemente, recebam valores *per capita* diferenciados.

Além disso, ao avaliar a formulação apresentada para o FNR-M, verifica-se que ela é uma simples multiplicação das variáveis consideradas. Isso acaba trazendo outra distorção para os resultados, pois, por se tratar de variáveis de grandezas distintas, uma pode ter mais impacto no resultado do que outra. Não houve uma ponderação das variáveis consideradas para a composição da fórmula, apresentando-as com o mesmo grau de relevância, o que nem sempre reflete a realidade.

Outro aspecto importante a ser analisado é que o FNR-M apresenta variáveis que não estão diretamente relacionadas com o objetivo do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, que é o de auxiliar no custeio do transporte escolar e garantir o acesso à educação para os estudantes do ensino fundamental, e nem mesmo de uma política educacional mais ampla, na qual se insere o PNATE. Assim, o FNR-M não reflete

as necessidades relacionadas ao transporte escolar ou à educação de cada município, princípios que devem ser buscados para o aprimoramento de uma política pública.

Além disso, ao avaliar a periodicidade de coleta das variáveis utilizada na formulação, verifica-se que existem variáveis com coleta sendo realizada a cada 10 anos, possibilitando a ocorrência de distorções importantes nos anos sem coleta.

Diante das distorções verificadas nos valores *per capita* a partir da aplicação do FNR-M, o FNDE fez um ajuste em 2007. Com isso, foi inserido o Fator de Correção de Desigualdades Regionais, que nada mais é do que a aplicação da média móvel dos valores *per capita* calculados entre municípios limítrofes. No entanto, esse fator só diminuiu as diferenças apresentadas entre os municípios vizinhos, não permitindo uma análise global entre os municípios de todo o país.

Já em 2008, o FNDE traz para a formulação do FNR-M aspectos relacionados com a educação, acrescentando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb como mais uma variável do FNR-M. No entanto, os aspectos já mencionados anteriormente de ausência de ponderação entre as variáveis, da distorção em função do enquadramento nas faixas de necessidade, e ainda, da utilização de variáveis que não refletem os objetivos do PNATE ou de políticas educacionais, permanecem.

Nesse sentido, para dar continuidade a esse processo de aprimoramento na formulação de repasse dos recursos do PNATE, considera-se importante que os aspectos levantados para cada uma das formulações já desenvolvidas sejam avaliados e que se busque mecanismos de aperfeiçoamento. Assim, considera-se importante que a nova formulação continue trazendo os importantes princípios de igualdade e equidade, aprimorando suas variáveis para que efetivamente tenham maior representatividade do fenômeno em estudo. Buscou-se também incentivar o esforço dos municípios que demonstrem engajamento na melhoria contínua das políticas educacionais por meio da adoção de uma estratégia que estimule a melhoria da condição do transporte escolar e da educação no Brasil, aplicando a meritocracia.

Tais considerações trazem um grande desafio, que é conseguir incorporar, em uma fórmula de cálculo, as desigualdades regionais ligadas aos objetivos da política em

estudo, bem como ferramentas capazes de mensurar e refletir o esforço de cada município na melhoria do transporte escolar e da educação oferecida por eles e, tudo isso, sem muita complexidade na sua aplicação e custo para os entes federados. Sabe-se que um grande limitador para atingir tais objetivos está na disponibilidade de dados confiáveis, com boa periodicidade de coleta e que realmente reflitam o fenômeno em estudo.



#### **4. Revisão das Políticas Públicas de Repasse Financeiro ou Orçamentário e de Programas de Transferência Direta de Renda**

O principal propósito de uma política pública é o alcance de algum objetivo coletivo, seja ele na área da saúde, da segurança, do bem-estar ou da educação. De acordo com o Manual de Avaliação de Políticas Públicas elaborado pela Fundação Itaú Social (2012), invariavelmente, os objetivos coletivos são traduzidos em alguma forma de legislação. No Brasil, o processo se assemelha a um contrato social e nele são definidos os principais objetivos escolhidos.

Definidos os objetivos e celebrado o contrato social, o processo seguinte é a criação de Programas Públicos ou Sociais. Além de resultados esperados, esses programas apresentam, em suas descrições gerais, os principais parâmetros de distribuição de recursos. Nesse sentido, vale ressaltar que esses recursos podem ser tangíveis ou intangíveis, bem como podem se tratar de recursos financeiros ou não-financeiros.

Os Programas decorrentes das Políticas Públicas surgem, normalmente, por alguma intervenção governamental, cujo intuito é prover, por exemplo, educação para todos. Nesse sentido, uma diversidade de programas educacionais surge voltados a educação básica e gratuita. No Brasil, essas políticas públicas são voltadas para a qualidade e permanência dos estudantes nas escolas, bem como são propostos pelo Governo para a suplementação dos serviços educacionais. Nesse caso, citam-se os programas da tradicional Política de Transporte Escolar Rural, o Programa Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

Qualquer entendimento dessas políticas sociais, bem como de qualquer outra, precisa considerar a sua abrangência geográfica, o seu alcance em número de beneficiários, os seus custos e suas formas de financiamento. Além disso, a eficiência desses programas dependerá dos parâmetros escolhidos para a seleção de beneficiários, e, não obstante, dos critérios de inserção e permanência na política pública. Todo esse processo, além de caracterizar as políticas públicas e prezar pela eficiência de cada uma delas, respaldam-se também em outros valores indispensáveis às políticas sociais, a equidade e a justiça social.

Nesse sentido, o presente capítulo revisa algumas Políticas Públicas e Programas Sociais propostos pelo Governo Federal, por meio de seus Ministérios para que haja um melhor entendimento dos princípios adotados por elas para o repasse de recursos federais. O capítulo foi segregado quanto às modalidades de repasse financeiros da União e os entes federados, estados, Distrito Federal e municípios. Essas modalidades de transferência de recursos monetários podem ser configuradas em repasses financeiros, orçamentários e de transferência direta de renda.

#### **4.1. Políticas Públicas de Repasse Financeiro**

Os programas ou políticas públicas cuja natureza seja de repasse financeiro, em geral, se dão por meio de convênios entre entes públicos ou privados. Esses convênios, previamente, estipulam as regras e os valores que serão depositados aos entes envolvidos. Geralmente, esses convênios celebram a transferência de recursos financeiros ou verbas entre os entes públicos e os três níveis de governo, a saber, o federal, o estadual e o municipal (Politi e Reis, 2019).

Esse tipo de financiamento das políticas públicas, especialmente àquelas que envolvem recursos públicos, têm por finalidade a promoção de interesses comuns. Nesses casos, nas competências estabelecidas na Constituição Federal, a União, os Estados e os Municípios, no interesse de promover programas voltados para áreas como saúde, educação, assistência social e habitação, celebram esses convênios ou contratos. Dessa forma, a União costuma realizar transferências de recursos para outros entes da Federação (transferências voluntárias) ou para entidades privadas sem fins lucrativos (transferências sem fins lucrativos).

No âmbito dessas políticas de transferência ou repasses financeiro, vale salientar a singular diferença entre convênios e contratos. Os convênios firmam compromissos da União no repasse de recursos a outros entes da Federação ou entidades privadas sem fins lucrativos, com vistas a execução de programas ou ações voltadas para o interesse comum. Por outro lado, os contratos de repasse, apesar de bastante similares aos convênios, estipulam uma necessidade de intermediação de uma instituição ou agente financeiro público federal.

Esses agentes são definidos para executar e fiscalizar o processo de transferência, buscando, via de regra, a máxima transparência das operações (Fonseca, 2012).

No Brasil, os exemplos de Políticas Públicas que são executadas por repasses financeiros são numerosos e diversos. Elas são distintas quanto ao Órgão Executor, aos seus objetivos, as entidades legíveis, os beneficiários, aos parâmetros adotados para a distribuição de recursos e aos critérios estipulados. Neste capítulo, diante aos inúmeros exemplos que poderiam ser discutidos, faz-se a opção de apresentar maior detalhamento daqueles que foram propostos pela União, por meio dos Ministérios proponentes. Normalmente, nesses convênios, as Instituições ou entidades executoras são as estaduais e/ou municipais, bem como o Distrito Federal.

Conforme o exposto no Quadro 4.1, as Políticas Públicas selecionadas, geralmente, transferem recursos financeiros para programas voltados para as áreas de saúde, cultura, lazer, assistência social e, em especial, para a educação.

**Quadro 4.1:** Descrição e caracterização de Políticas Públicas de Repasse Financeiro

Programas ou Políticas Públicas	Órgão Proponente	Objetivos e/ou Finalidades	Instituições e/ou entidades executoras	Beneficiários
<b>Programa Saúde na Escola - PSE</b>	Ministério da Saúde	Contribuir para a formação integral dos estudantes por meio de ações de promoção, prevenção e atenção à saúde.	Distrito Federal e Municípios	Estudantes da educação básica.
<b>Programa de Apoio à Projetos e Infraestrutura Turística</b>	Ministério do Turismo	Desenvolver o turismo nos municípios brasileiros.	Municípios, Estados, Distrito Federal, e consórcios públicos.	Gestores estaduais e municipais, empresas e consórcios públicos
<b>Brasil Carinhoso</b>	Ministério da Educação	Desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil.	Municípios e Distrito Federal	Crianças de 0 a 48 meses
<b>Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</b>	Ministério da Educação	Oferecer alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública.	Estados, Municípios e Escolas Federais	Escolas da Educação Básica Pública
<b>Programa Nacional de Apoio ao Transporte</b>	Ministério da Educação	Custear despesas com manutenção, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos,	Estados, Municípios e Distrito Federal	Estudantes da educação básica pública

<b>Programas ou Políticas Públicas</b>	<b>Órgão Proponente</b>	<b>Objetivos e/ou Finalidades</b>	<b>Instituições e/ou entidades executoras</b>	<b>Beneficiários</b>
<b>do Escolar (PNATE)</b>		combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural.		residentes em área rural
<b>Proinfância</b>	Ministério da Educação	Garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil.	Municípios e Distrito Federal	Crianças da rede de Educação Infantil
<b>Salário Educação</b>	Ministério da Educação	Financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública.	União, Estados, Distrito Federal e Municípios	União, Estados, Distrito Federal e Municípios
<b>Bolsa Formação</b>	Ministério da Educação	Custear a oferta de vagas gratuitas de cursos técnicos e de formação inicial e continuada.	Instituições ofertantes da Bolsa Formação/Pronatec	Instituições de Ensino de Educação Básica e de Ensino Superior.
<b>Tarifa Social de Energia Elétrica</b>	Ministério de Minas e Energia	Corresponde a um desconto na conta de energia elétrica, concedido aos primeiros 220 kWh consumidos mensalmente por clientes residenciais.	Famílias inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico.	Famílias e Indivíduos, Família Indígenas ou Quilombolas

Fonte: Brasil (2020a); Brasil (2020b); Brasil (2020c); Brasil (2020d); Brasil (2020e); Brasil (2020f); Brasil (2020g); Brasil (2020h); Brasil (2020i); Brasil (2020j).

Conforme os programas selecionados e expostos no Quadro 4.1, a maioria dessas políticas públicas, independente de suas áreas e especificidades, apresentam execução nacional e são bastante populares e abrangentes. Essas políticas são similares, em termos de abrangência e tempo de vigência, a Política Nacional de Transporte Escolar e seus programas específicos, a saber, o Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Por essas dimensões e razões, neste trabalho, foram selecionadas por questão de relevância, e, detalhadamente, estudados os seus parâmetros e critérios de distribuição de recurso.

Vale ressaltar que muitos programas sociais, sejam de repasse financeiro ou não, utilizam os dados do Cadastro Único para selecionar as famílias ou os indivíduos que serão inseridos no grupo de beneficiários. O Cadastro Único é um conjunto sistemático de informações das famílias brasileiras, em situação de pobreza ou extrema pobreza. Para a

composição desse cadastro são listadas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo ou que ganham até 3 salários mínimos por pessoa. Assim, políticas públicas como o Programa Bolsa Família, o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, o Programa Brasil Carinhoso e o Programa “Tarifa Social de Energia Elétrica” podem, com clareza, selecionar os indivíduos que serão beneficiados. Não apenas os Ministérios e o Governo Federal utilizam o Cadastro Único, mas, também, os Governos estaduais e municipais.

Nessa listagem, salienta-se o Programa “Tarifa Social de Energia Elétrica”, que, em sua proposição, oferece um desconto na tarifa de energia elétrica para famílias de baixa renda. As unidades familiares são segregadas em faixas de consumo mensal de energia elétrica, e, progressivamente, são estipulados descontos na conta de energia elétrica. Os descontos se encontram na faixa de 0 a 60% da tarifa, correspondente ao consumo de 221 até 0 kWh. Existem excepcionalidades às famílias quilombolas e indígenas, que, no consumo de valores inferiores a 50 kWh, podem alcançar o desconto de 100% da tarifa. Essa medida social promove melhorias nas condições de vida da população e tem como critério evidente a faixa de renda familiar. Entretanto, apesar de sua abrangência geográfica no atendimento a famílias economicamente vulneráveis, o Programa pode não alcançar a população que se encontra ausente de informações básicas ou que suas lideranças locais não se fazem efetivas.

Outro programa importante, seja pela sua abrangência ou seja pela sua finalidade, é o Programa Nacional de Alimentação Familiar (PNAE). Essa política pública, proposta pelo Ministério da Educação, pretende oferecer alimentação de qualidade aos estudantes da rede pública de ensino. Seus impactos vão muito além de uma suplementação às políticas educacionais, e, comprovadamente, revelam melhorias nos indicadores de desnutrição infantil e erradicação da fome entre crianças. Como explicado anteriormente, esse Convênio é mediado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Da mesma forma como o PNATE, a União repassa recursos financeiros aos entes federados em dez parcelas anuais, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior. Basicamente, o PNAE transfere recursos aos estados e municípios correspondentes aos dias letivos e a cada aluno matriculado. Por meio dessa metodologia, o Programa

consegue atender as reais necessidades dos estudantes de escola pública, desde que suas escolas estejam cadastradas no Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Políticas Públicas como as desenvolvidas para o Transporte e a Alimentação Escolar apresentam uma abrangência geográfica muito grande, e, certamente, apresentam dificuldades na métrica do repasse de recursos. Algumas questões surgem quanto a equidade da distribuição desses recursos, quanto a eficiência dessa alocação e, definitivamente, sobre uma precisa necessidade dos entes estaduais e municipais. Todo esse processo varia anualmente, afinal o número de estudantes que frequentam as escolas é variável, bem como a realidade socioeconômica dos municípios.

Apesar de voltado para os estudantes de educação básica e gratuita, o Programa Saúde na Escola (PSE) foi proposto pelo Ministério da Saúde e visa promover ações preventivas de saúde. Ele também utiliza como parâmetro a quantidade de estudante inscritos nas bases do Censo Escolar (INEP), porém, para participar do PSE, necessita-se que o município esteja aderindo ao programa.

Da mesma forma, o Programa Brasil Carinhoso, totalmente voltado para a atenção escolar de crianças com idade entre 0 e 48 meses, se preocupa com a permanência e alimentação dos seus beneficiários. O Brasil Carinhoso utiliza mais parâmetros como critérios para a distribuição de recursos, tais como faixa etária, renda, número de matrículas de crianças em creches e a inscrição de famílias no Programa Bolsa Família. Ele utiliza como fonte de variáveis o Censo Escolar e o Cadastro Único, todos já explicitados.

Um maior detalhamento desses programas e políticas públicas de repasse financeiro, bem como outras informações, podem ser visualizados no Quadro 4.2.

**Quadro 4.2:** Parâmetros utilizados para a distribuição de recursos pelas Políticas Públicas de Repasse Financeiro

Programa	Parâmetros	Fontes	Observações
<b>Programa Saúde na Escola - PSE</b>	Estudantes inscritos	Censo Escolar	Os recursos financeiros referentes ao PSE serão pagos a partir da adesão do município ao Programa, em parcela única, com base no número de ESF cadastradas no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - SCNES
<b>Programa de Apoio à Projetos e Infraestrutura Turística</b>	Número de estabelecimentos formais cuja atividade principal é hospedagem, número de empregos formais no setor de hospedagem e a estimativa de turistas a partir do Estudo de Demanda Doméstica	Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Fundação de Pesquisas Econômicas (FIPE)	Contrato de repasse. Portaria Nº 39, de 10 de março de 2017
<b>Brasil Carinhoso</b>	Faixa etária, Renda, matrícula de crianças em creches e famílias conveniadas no Programa Bolsa Família.	Censo Escolar	O apoio financeiro suplementar de que trata esta Resolução será calculado com base no percentual de 2,65% do valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para a educação infantil e para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.
<b>Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</b>	Número de alunos matriculados na rede pública	Censo Escolar	-
<b>Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)</b>	Número de alunos da educação básica, número de residentes em áreas rurais, percentual da população rural nos municípios, área do município, percentual da população abaixo da linha da pobreza e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).	Censo Demográfico (IBGE), IPEADData e Censo Escolar (INEP).	O Valor per capita repassado ao ente executor é definido com base no Índice de Fator de Necessidades de Recursos do Município (FNRM).
<b>Proinfância</b>	Número de matrículas em creches por período integral e parcial, valor aluno estabelecido pelo FUNDEB, número de matrículas na pré-escola, número de meses de funcionamento dos estabelecimentos (SIMEC).	FUNDEB, IBGE, Censo Escolar (INEP), IPEADData, PAR-FNDE e SIMEC (FNDE).	Resolução/CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007 - ANEXO I. Os critérios de agrupamento e classificação dos municípios são populacional, educacional e de vulnerabilidade.

Programa	Parâmetros	Fontes	Observações
<b>Salário Educação</b>	Proporção do número de matrículas na educação básica pública.	Censo (INEP) Escolar	10% da arrecadação líquida ficam com o próprio FNDE, que os aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica. 90% da arrecadação líquida são desdobrados e automaticamente disponibilizados aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas.
<b>Bolsa Formação</b>	Quantidade de vagas planejadas, carga horária dos cursos a serem oferecidos e o valor hora/aluno.	Dados internos do programa.	Maiores informações se encontram disponíveis no Manual do Bolsa Formação (Ministério da Educação).
<b>Tarifa Social de Energia Elétrica</b>	Consumo mensal de eletricidade.	Distribuidoras de Eletricidade	A Tarifa Social foi criada a partir da lei nº 10.438 de 26 de abril de 2002 e foi regulamentada pelo Decreto de nº 7.583 de 13 de outubro de 2011.

Fonte: Brasil (2020a); Brasil (2020b); Brasil (2020c); Brasil (2020d); Brasil (2020e); Brasil (2020f); Brasil (2020g); Brasil (2020h); Brasil (2020i); Brasil (2020j).

#### 4.2. Políticas Públicas de Repasse Orçamentário

As políticas públicas ou programas que se financiam por meio de repasses orçamentários, em pouco, distinguem-se daqueles de repasse financeiro. Os seus efeitos econômicos e implicações costumam ser bastante semelhantes. A principal diferença entre elas é a forma de tramitação do recurso e espaço temporal da execução das ações dos programas. Por exemplo, uma política pública de repasse orçamentário cede ou descentraliza parte do orçamento da União para um ente federado. Nesse sentido, normalmente, a execução financeira necessita de um planejamento e, na maioria dos casos, essa previsão é feita no ano anterior.

Outro ponto que, em relação aquelas de repasse financeiro, as políticas públicas de repasse orçamentário costumam contar com Termos de Execução Descentralizada (TED), mecanismos de descentralização do crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União. Vale ressaltar que, da mesma forma que as políticas de transferência de recursos, aquelas que descentralizam orçamentos também têm como prerrogativa o interesse comum.

No Quadro 4.3 se encontram descritas diversas políticas que, previamente, repassam ou descentralizam parte dos seus orçamentos para ações de distintas naturezas. Essas ações,



assim como as citadas anteriormente, têm como finalidade as ações sociais, de saúde, de segurança e, em grande parte, recaem em programas educacionais. Em consonância a Política Nacional de Transporte Escolar e seus programas, não obstante, as respectivas políticas públicas apresentam parâmetros e critérios de repasse orçamentário. Esse repasse preza, não apenas pela eficiência, mas também por divisões equitativas dos orçamentos.

Para fins de detalhamento, cita-se o Projeto Calha Norte proposto em 1985 e assumido pelo Ministério da Defesa em 1999. O principal objetivo desse programa, além de povoar as fronteiras do país, era desenvolver as áreas de atuação e promover a soberania nacional. Em suas ações, o programa tinha como objetivos realizar obras de infraestrutura, tais como rodovias, portos, pontes e escolas, bem como oferecer infraestrutura básica para populações ribeirinhas e indígenas. O programa visava 442 municípios em 10 estados brasileiros, e, dentre os seus critérios de repasse orçamentário, se encontravam a localidade apontada por essas comunidades, identificadas no Censo Demográfico (IBGE). Esse tipo de repasse orçamentário é de fácil identificação, porém de complexa distribuição de recursos dentre os beneficiários, especialmente no que tange os aspectos de equidade (Monteiro, 2011). Para mais detalhamento desse e de outros programas que descentralizaram orçamentos, vide o Quadro 4.3.

**Quadro 4.3:** Descrição e caracterização de Políticas Públicas de Repasse Orçamentário

Programas ou Políticas Públicas	Órgão Proponente	Objetivos e/ou Finalidades	Instituições/ entidades executoras	Beneficiários
<b>Programa Nacional de Apoio a Cultura</b>	Ministério da Cidadania	Apoiar projetos culturais de todos os segmentos artísticos e culturais.	Órgãos ou entidades públicas e privadas sem fins lucrativos	Órgãos ou entidades públicas, privadas sem fins lucrativos e sociedade em geral.
<b>Plano de Ações Articuladas</b>	Ministério da Educação	Oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional. Contribuir para a construção de um sistema nacional de ensino.	Estados, Municípios e Distrito Federal.	Escolas e estudantes da educação básica.
<b>Programa Nacional de Melhoria de Acesso e da Qualidade da Atenção Básica</b>	Ministério da Saúde	Incentivar os gestores e as equipes a melhorarem a qualidade dos serviços de saúde oferecidos aos cidadãos do território.	Municípios	Unidades Básica de Saúde e Funcionários de UBS

Programas ou Políticas Públicas	Órgão Proponente	Objetivos e/ou Finalidades	Instituições/ entidades executoras	Beneficiários
<b>Projeto Calha Norte</b>	Ministério da Defesa	Realizar obras estruturantes - rodovias, portos, pontes, escolas, creches, hospitais, centros de convivência para idosos, redes de energia elétrica, saneamento básico. Melhorar a vida da população, incluindo povos indígenas, populações ribeirinhas, em 442 municípios em 10 Unidades da Federação.	Forças Armadas, Estados e Prefeituras Municipais.	Povos indígenas e populações ribeirinhas, em 442 municípios em 10 Unidades da Federação (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Matogrosso do Sul, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins)
<b>Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)</b>	Ministério da Educação	Prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física.	Entes executores e Entidades Mantenedoras	Escolas públicas da educação básica (estaduais, municipais e do Distrito Federal) e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica.
<b>Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo)</b>	Ministério da Educação	Promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de educação básica.	Secretaria de Educação à Distância – SEED/MEC.	Estudantes e professores da rede pública de ensino.
<b>Programa Brasil Alfabetizado</b>	Ministério da Educação	Apoiar técnica e financeiramente os projetos de alfabetização de jovens, adultos e idosos apresentados pelos estados, municípios e Distrito Federal	Estados, Distrito Federal e Municípios.	Jovens, adultos e idosos
<b>Programa Nacional de Inclusão de Jovens</b>	Ministério da Educação	Promover a reintegração de jovens de 15 a 29 anos ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano	Estados, Distrito Federal e Municípios	Jovens de 18 a 29 anos que saibam ler e escrever, mas não tenham concluído o ensino fundamental.
<b>Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos</b>	Ministério da Educação	Ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública de jovens e adultos, em cursos presenciais com avaliação no processo, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal.	Estados, Distrito Federal e Municípios	Pessoas com 15 anos ou mais que não completaram o ensino fundamental ou médio.
<b>Brincando com o Esporte</b>	Ministério da Cidadania	Oferecer a crianças e adolescentes de diversas regiões do Brasil, nos dois períodos anuais de férias, opções de esporte e lazer.	Governos de estado, prefeituras e Instituições de Ensino Superior.	Crianças e adolescentes, de seis a 17 anos, incluindo pessoas com deficiência nessa faixa etária.

Fonte: Brasil (2020j); Brasil (2020k); Brasil (2020l); Brasil (2020m); Brasil (2020n); Brasil (2020o); Brasil (2020p); Brasil (2020q); Brasil (2020r); Brasil (2020s).

No que se refere as políticas públicas educacionais, foco deste estudo, verificou-se uma série de programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação. Dentre eles, citam-se o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo), o Programa Brasil Alfabetizado, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens e o Programa Brincando com o Esporte. Esses programas transferiram orçamentos, em sua grande maioria, para os estados, para o Distrito Federal e para municípios. A base fundamental deles era o desenvolvimento da educação, seja em vias de ampliar a oferta de vagas no ensino básico, bem como promover apoio pedagógico ou de infraestrutura informacional. Esses repasses orçamentários representam investimentos suplementares na educação, porém os efeitos dessas políticas são notados até no desenvolvimento humano dos municípios beneficiários (Kroth e Gonçalves, 2014).

A maioria deles utilizam o Censo Escolar como fonte dos parâmetros para a distribuição de recursos, e, dentre os exemplos, citam-se o PDDE e o Programa Brasil Alfabetizado. Outra fonte de parâmetros comumente utilizadas por programas educacionais é o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação - MEC (Groth e Gonçalves, 2014). A finalidade desse sistema, o SIMEC, não seria outra, senão promover uma melhoria no planejamento do orçamento público destinado a educação no Brasil. Em grande parte, esse sistema operacionaliza o Plano de Ações Articuladas (PAR), que contribui para o desenvolvimento do sistema nacional de educação. Em seu módulo PAR, diversas ações até mesmo de Programas como o PNAE, anteriormente apresentado, são monitoradas e propostas.

Por outro lado, os programas educacionais de descentralização orçamentária desenvolvem importantes iniciativas para a difusão da educação entre jovens e adultos, bem como da prática de esportes. Por exemplo, o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Jovens e Adultos visa ampliar a oferta de vagas para jovens e adultos, especialmente aqueles que se encontram no ensino fundamental ou médio incompleto. Devido a abrangência da política pública, ela utiliza como parâmetros de distribuição de recurso os cadastros e registros no SIMEC. No banco de informações, buscam-se informações sobre o número de matrículas em novas turmas do EJA – Educação para Jovens e Adultos, o valor aluno/ano do Fundo Nacional para a Educação Básica

(FUNDEB) e o número de meses de funcionamento de novas turmas. Porém, outros projetos, como é o caso do “Brincando com o Esporte”, buscam repartir o orçamento por meio de propostas recebidas em editais, tanto de escolas quanto de Instituições de Ensino Superior que promovam atividades desportivas para mais de 200 participantes. Um maior detalhamento dessas políticas se encontra disponível no Quadro 4.4.

**Quadro 4.4:** Parâmetros utilizados para a distribuição de recursos pelas Políticas Públicas de Repasse Orçamentário

Programa	Parâmetros	Fontes	Observações
<b>Programa Nacional de Apoio a Cultura</b>	Seleção e avaliação de projetos.	Feito pelo Secretaria de Cultura Presidência da República SEC/PR	Os projetos aprovados serão acompanhados e avaliados tecnicamente pelas entidades supervisionadas, cabendo a execução financeira à SEC/PR (Lei nº 8.313/1991)
<b>Plano de Ações Articuladas</b>	Parâmetros especificados nos Termos de Compromisso, a saber: identificação e delimitação das ações a serem financiadas, e; metas quantitativas; cronograma de execução físico-financeira.	Censo Escolar (INEP) e SIMEC.	A elaboração do PAR será precedida de um diagnóstico da situação educacional, estruturado em 4 (quatro) dimensões: gestão educacional; formação de profissionais de educação; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos.
<b>Programa Nacional de Melhoria de Acesso e da Qualidade da Atenção Básica</b>	Avaliação de Satisfação quanto a atendimentos de saúde a mulher, saúde da criança, saúde bucal etc.	Formulários de Satisfação.	Transferência direta do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para os Fundos Municipais de Saúde (FMS), em conta específica, aberta exclusivamente para tanto (denominada “FMS – nome do município/PAB”).
<b>Projeto Calha Norte</b>	Localidade dos municípios e das comunidades.	Censo Demográfico IBGE	A assistência técnica e financeira será concedida exclusivamente aos entes federativos que tenham elaborado o Plano de Ações Articuladas (PAR). As despesas com a execução das ações previstas nesta Resolução correrão por conta de dotação orçamentária consignada anualmente ao FNDE/MEC
<b>Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)</b>	Número e classificação dos estudantes, quanto a escola que frequentam.	Censo Escolar e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior.	O programa engloba várias ações que possuem finalidades e públicos-alvo específicos, embora a transferência e gestão dos recursos sigam os mesmos moldes operacionais do PDDE.
<b>Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo)</b>	Não há parâmetro-	-	É necessário o pedido de aquisição na adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR). Após a adesão e com a aprovação do PAR, o FNDE repassa recursos para os entes.

Programa	Parâmetros	Fontes	Observações
<b>Programa Brasil Alfabetizado</b>	Número de alfabetizandos da zona rural, número de alfabetizandos da zona urbana, número médio referencial de alfabetizandos nas salas de aula rurais, número médio referencial de alfabetizandos nas salas de aula urbanas.	Censo Escolar	Os recursos para financiamento das ações do Programa serão transferidos de forma automática aos entes executores, sem a necessidade de firmar convênio ou outro instrumento similar.
<b>Programa Nacional de Inclusão de Jovens</b>	Alunos frequentes no Sistema de Matrícula, Acompanhamento de Frequência e Certificação do Projovem Urbano e Projovem Campo.	O número de jovens a serem atendidos é apresentado pelo próprio ente executor na adesão do Programa.	Cada parcela de repasse possui parâmetros diferentes, para mais detalhes, tais como a maneira de cálculo, vide a resolução de nº 8/2014.
<b>Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos</b>	Número de matrículas em novas turmas do EJA, valor aluno-ano do Fundeb definido para a EJA, número de meses de funcionamento da nova turma.	Cadastro SIMEC	-
<b>Brincando com o Esporte</b>	Critérios estipulados em editais.	Seleção de projetos e propostas que atendam aos critérios do edital.	O Governo Federal seleciona propostas de entes públicos (estaduais, municipais e distrital) e de instituições públicas (federais, estaduais, municipais e distritais). A partir de um Termo de Convênio ou de Termo de Execução Descentralizada (TED), as entidades recebem recursos para implantar e desenvolver as atividades com núcleos de pelo menos 200 participantes.

Fonte: Brasil (2020j); Brasil (2020k); Brasil (2020l); Brasil (2020m); Brasil (2020n); Brasil (2020o); Brasil (2020p); Brasil (2020q); Brasil (2020r); Brasil (2020s).

### 4.3. Políticas Públicas de Transferência de Renda

As políticas públicas ou programas de transferência direta de renda são mecanismos de política fiscal que, em geral, visam assegurar as famílias em questões de vulnerabilidade social e de renda. Geralmente, elas incidem em áreas de atuação pública, tais como a saúde, a segurança, o lazer, a cultura e, em essencial, a educação. A presença do Estado nessas áreas não é ocasional, e, de forma precisa, se faz necessária em situações nas quais o mercado exclui os indivíduos de serviços básicos ou essenciais.

Em diversos casos, principalmente nas políticas assistencialistas, os programas de Transferência Direta de Renda são considerados estratégicos no enfrentamento da pobreza e na inclusão social de milhares de famílias. O maior exemplo desse fato é o Programa Bolsa Família (PBF), que, junto de outros programas de mesma natureza, foram descritos no Quadro 4.5. O PBF foi proposto pelo Ministério da Cidadania em 2004, e, nessas quase duas décadas, tem se configurado como a principal política de transferência de renda do governo brasileiro. A sua importância se configura por vários motivos, sejam aqueles que partem da abrangência geográfica, aqueles que passam pelos impactos sociais e de redução da pobreza e chegam até impactos educacionais. Esses impactos educacionais, segundo a literatura econômica, em muito são explicados pelas condições de frequência escolar impostas às famílias. O PBF também utiliza o Sistema de Cadastro Único e tem como principal parâmetro a renda familiar mensal, a frequência escolar e a idade das crianças (Silva, Ferreira Filho, 2019).

O programa tem se mostrado eficiente na distribuição de recursos e no alcance de seus objetivos, entretanto uma multiplicidade de problemas pode ser levantada em seu processo de repasse financeiro. Seria natural que uma política tão abrangente abarcasse entre seus beneficiários alguns indivíduos que não deveriam ser por ela tratados, e, por outro lado, deixar uma pequena parcela da população que necessita do recurso descoberta. Esse problema, tradicionalmente descrito como viés de seleção, na literatura econômica, já foi bastante evidenciado. Qualquer solução pensada para a redução desse viés necessitaria de diversas variáveis e parâmetros capazes de conhecer a real necessidade da população de baixa renda, e, efetivamente, separar os que realmente necessitam daqueles que pouco precisariam. Esses mecanismos apresentariam, certamente, elevados custos de implantação e monitoramento da política pública. Talvez, pela sua magnitude, ela ficaria inviável.

Da mesma forma, se um cadastro dos interessados funcionasse para a Política Nacional de Transporte Escolar, certamente ele necessitaria de uma série de parâmetros sendo levantados todos os anos. Isso aconteceria porque o fluxo de beneficiários apresentaria variações com o encerramento do ano letivo nas escolas, tornando o público atendido em caráter itinerante. As razões podem recair no êxodo rural, nas condições do mercado de

trabalho no campo, na valorização da educação e por uma gama múltipla de fatores. Um outro fato importante e que dificulta a divisão de recursos entre indivíduos e municípios é falta de informações anuais, sistematicamente levantadas, tratadas e disponibilizadas. Os custos de um recenseamento dos beneficiários do Programa Bolsa Família anual, assim como para o Programa de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), seriam elevados devido a abrangência.

Ainda, no Quadro 4.5, programas como o Bolsa Atleta e o FIES são requeridos pelos próprios beneficiários. Nessas políticas públicas, os parâmetros de seleção e de repasse dos recursos financeiros levam em consideração o desempenho do atleta e/ou do estudante. Uma vez que se trata de programas com alcance reduzido, em detrimento daqueles que já foram abordados, a verificação dos cadastros se torna possível e, definitivamente, a distribuição de recursos mais eficiente.

Ainda, no último ano, o Governo Federal utilizou das transferências diretas às famílias como recurso para amenizar os danos promovidos à sociedade ocasionados pela pandemia do COVID 19. Essa política pública buscava garantir a proteção emergencial às famílias e trabalhadores vulneráveis, enquanto persistia o período de isolamento social. Como explicado anteriormente, na economia, esses mecanismos de política fiscal elevam os gastos no mercado interno, amenizam as disparidades sociais, mas, por outro lado, sobrecarrega as obrigações da União com as políticas assistencialistas. No curto prazo, essas ações promovem efeitos econômicos e atenuam os impactos negativos promovidos pelo crescente desemprego. Assim, por se tratar de políticas que utilizam o Cadastro Único, da mesma forma como o PBF, elas padecem de poucos parâmetros de repasse financeiro, que, em última instância, consigam contornar a distorção dos beneficiários.

Outro programa que leva renda direta aos residentes de áreas rurais é o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. O seu principal objetivo é o acompanhamento social de famílias produtoras das zonas rurais, transferindo recursos às famílias em situação de vulnerabilidade, desde que invistam em projetos produtivos. Mais detalhes dessa política e, também, de outras de transferência direta de renda podem ser encontrados no Quadro 4.5.

**Quadro 4.5:** Descrição e caracterização de Políticas Públicas de Transferência de Renda

Programas ou Políticas Públicas	Órgão Proponente	Objetivos e/ou Finalidades	Instituições e/ou entidades executoras	Beneficiários
<b>Programa Bolsa Atleta</b>	Ministério da Cidadania	Garantir condições mínimas de preparação esportiva aos atletas brasileiros. Trata-se de um apoio direto ao atleta, sem intermediários.	Atletas de alto rendimento que obtêm bons resultados em competições nacionais e internacionais de sua modalidade.	Atletas de alto rendimento.
<b>Ações para reduzir o impacto econômico da pandemia COVID-19</b>	Ministério da Economia	Fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do Corona Vírus - COVID 19.	-	Maiores de idade, sem emprego formal, que não recebem benefício previdenciário ou assistencial, seguro desemprego ou de outro programa de transferência de renda federal que não seja o Bolsa Família
<b>Programa de Apoio a Conservação Ambiental (Bolsa Verde)</b>	Ministério do Meio Ambiente	Beneficiar famílias em extrema pobreza e valorizar as comunidades rurais que preservam o meio ambiente.	-	Famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação ambiental.
<b>Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional</b>	Ministério da Saúde	Garantir o acesso das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional ao cuidado integral no SUS.	Estados, o Distrito Federal e os municípios	Pessoas privadas de liberdade no sistema prisional.
<b>Fundo de Financiamento Estudantil - FIES</b>	Ministério da Educação	Financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos presenciais não gratuitos e com avaliação positiva nos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação.	Instituições de Ensino Superior (IES).	Estudantes matriculados em cursos presenciais não gratuitos.
<b>Programa de Erradicação do Trabalho Infantil</b>	Ministério da Cidadania	Políticas públicas voltadas ao enfrentamento do trabalho infantil, atendendo as demandas da sociedade.	-	Famílias com renda per capita mensal superior a R\$170,00 e que possuam filhos com idade inferior a 16 anos em situação de trabalho infantil.



Programas ou Políticas Públicas	Órgão Proponente	Objetivos e/ou Finalidades	Instituições e/ou entidades executoras	Beneficiários
<b>Ciência sem Fronteiras</b>	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.	Promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional.	-	Alunos de graduação e pós-graduação.
<b>Programa de Fomento às atividades Produtivas Rurais</b>	Ministério da Cidadania	Acompanhamento social e produtivo e a transferência direta de recursos financeiros não-reembolsáveis às famílias para investimento em projeto produtivo.	-	Famílias residentes no meio rural em situação de vulnerabilidade
<b>Benefício de Prestação Continuada</b>	Ministério da Economia	Garantir um salário mínimo mensal para pessoas que vivenciam um estado de miserabilidade e sejam portadores de deficiência que estão impossibilitados de participar e se inserir em paridade de condições com o restante da sociedade.	-	Residentes brasileiros, inclusive aqueles de nacionalidade portuguesa, que a renda per capita familiar for inferior a um quarto do salário mínimo atual.
<b>Bolsa Família</b>	Ministério da Cidadania	Erradicar ou amenizar a situação das famílias que se encontram em condições de pobreza ou extrema pobreza.	-	Famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza.

Fonte: Brasil (2020t); Brasil (2020u); Brasil (2020v); Brasil (2020x); Brasil (2020y); Brasil (2020w); Brasil (2020k); Brasil (2020z).

De acordo ao apresentado anteriormente, nota-se que as políticas de transferência direta de renda também apresentam caráter assistencialista, mas, diferente daqueles de repasse financeiro ou orçamentário, elas não se voltam em maioria a educação. Isso se deve a natureza da transferência dos recursos, afinal, trata-se de uma movimentação financeira creditada, muitas vezes sem contrapartida, na conta das famílias. Nesse tipo de política pública, a seleção dos beneficiários costuma ser voluntária, afinal eles se manifestam como interessados. A dificuldade é reduzir o viés de seleção e os custos elevados de monitoramento.

Tradicionalmente, esses programas socioeconômicos de transferência direta de renda são, em termos demográficos, bastante abrangentes e demandam muitos insumos e trabalhadores. Portanto, no caso do PBF, os seus custos extrapolam a imediata transferência de renda e se somam com esses respectivos custos, tais como os de contratação e de manutenção da política (Silva e Ferreira Filho, 2019).

Em termos de seus efeitos, em 2017, um estudo realizado pelo Ministério da Economia e intitulado como “Efeito Redistributivo da Política Fiscal no Brasil” apresentou diversas conclusões importantes. Dentre elas, o relatório concluiu que as transferências monetárias destinadas às famílias, tais como o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), o seguro desemprego, o abono salarial, o salário família e as transferências do Bolsa Família, em média, correspondem por cerca de 23% da renda bruta dos domicílios brasileiros.

Apesar de bastante populares e, quando analisadas as descrições das políticas de transferência de renda, todas encontradas no Quadro 4.6, necessita-se um questionamento com o quão custoso é para o Governo Federal mantê-las.

No referido estudo do Ministério da Economia, verificou-se que, somente quatro delas, somam cerca de 100 bilhões anuais. Dentre as mais dispendiosas, em 2017, se encontrava o Benefício de Prestação Continuada (BPC), totalizando cerca de 50 bilhões de reais. Esse programa é prestado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e atinge 4,5 milhões de beneficiários, oferecendo um salário mínimo mensal para pessoas que vivenciam um estado de miserabilidade ou sejam portadores de deficiência, ou que, ainda, estejam impossibilitados de participar e se inserir em paridade de condições com o restante da sociedade (Silva e Ferreira Filho, 2019). Mais detalhes podem ser encontrados no Quadro 4.6.

**Quadro 4.6:** Parâmetros utilizados para a distribuição de recursos pelas Políticas Públicas de Transferência de Renda

Programa	Parâmetros	Fontes	Observações
<b>Programa Bolsa Atleta</b>	Identificação de atletas estudentis, de base, nacionais e internacionais, olímpico e paraolímpico e pódio.	Modalidade declarada pelo atleta. É necessário estar matriculado em instituição de ensino pública ou privada e vinculado a alguma entidade de prática desportiva.	Programa Bolsa Atleta é ação da Secretaria Especial do Esporte, do Ministério da Cidadania.
<b>Ações para reduzir o impacto econômico da pandemia COVID-19</b>	Idade, vínculos empregatícios, inscrição em benefícios previdenciários ou assistenciais, inscrição no programa de seguro desemprego ou outro programa de transferência de renda.	Cadastro pessoal junto a Caixa Econômica Federal.	O Auxílio Emergencial é um benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais e desempregados.
<b>Programa de Apoio a Conservação Ambiental (Bolsa Verde)</b>	Famílias em situação de extrema pobreza; inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; e que desenvolvam atividades de conservação nas áreas previstas.	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico.	atividades de conservação nas seguintes áreas: Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável Federais; projetos de assentamento florestal, projetos de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento agroextrativista instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra; territórios ocupados por ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais.
<b>Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional</b>	Porte da Unidade Prisional e o número de serviços e equipes habilitados à PNAISP.	Levantamentos estatísticos, Índice de Desempenho do SUS (IDSUS).	-
<b>Fundo de Financiamento Estudantil - FIES</b>	Estudantes matriculados em curso presencial não gratuito; que não tenham concluído o Ensino Superior; que não tenham sido beneficiado pelo financiamento estudantil; que participaram do ENEM (a partir de 2010) com média aritmética das notas igual ou superior a 450 e maior que 0 na redação.	FNDE ENEM - INEP SisFIES	Os beneficiados precisam se encontrar em famílias com percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita superior igual ou superior a 20% (vinte por cento).

Programa	Parâmetros	Fontes	Observações
<b>Programa de Erradicação do Trabalho Infantil</b>	Inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico.	CadÚnico	Compreende: transferências de renda; trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontram em situação de trabalho.
<b>Ciência sem Fronteiras</b>	Ser brasileiro ou naturalizado; estar regularmente matriculado em IES no Brasil; ter sido classificado com nota do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM - com no mínimo 600; possuir bom desempenho acadêmico; ter concluído no mínimo 20% e no máximo 90% do currículo previsto para o curso de graduação.	Sistema de inscrições das Instituições de Ensino Superior.	Chamadas do programa Ciência sem Fronteiras são financiadas com recursos da CAPES, do CNPq e de Empresas parceiras.
<b>Programa de Fomento às atividades Produtivas Rurais</b>	Renda mensal	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico e os dados cadastrais do Programa Bolsa Família (PBF)	Benefícios de até R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) por família em situação de extrema pobreza; ou de até R\$ 3.000,00 (três mil reais) por família em situação de pobreza e de extrema pobreza para beneficiários localizados na Região do Semiárido.
<b>Benefício de Prestação Continuada</b>	Renda mensal	-	Pessoas que apresentam impedimentos de longo prazo (mínimo de 2 anos) de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras também são beneficiários.
<b>Bolsa Família</b>	Renda mensal	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico e os dados cadastrais do Programa Bolsa Família (PBF)	São atendidas as famílias com Renda por pessoa de até R\$89,00; ou famílias com renda por pessoa entre R\$89,01 a R\$178,00 (desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos).

Fonte: Brasil (2020t); Brasil (2020u); Brasil (2020v); Brasil (2020x); Brasil (2020y); Brasil (2020w); Brasil (2020k); Brasil (2020z).

Finalmente, quando se compara com o Programa Bolsa Família, a respectiva política de transferência de renda totaliza 30 bilhões de reais e atende cerca de 14 milhões de famílias. Apesar dessas constatações, uma escolha adequada de parâmetros para essas políticas poderia focalizar adequadamente as transferências e, em uma revisão dos critérios de repasse, conduzir a uma redução da pobreza ainda mais efetiva.

#### 4.4. Tópicos Conclusivos

Conforme o discutido neste capítulo, as Políticas Públicas são bastante diversificadas, seja na sua formulação, nos seus objetivos e no público beneficiário, quanto nos parâmetros utilizados para a divisão de recursos. Basicamente, quanto a forma de distribuição de recursos e financiamento, elas podem ser separadas em três grupos de políticas públicas ou programas, a saber, aquelas de repasse financeiro ou orçamentário e aquelas de transferência direta de recursos.

A principal discussão desenvolvida neste capítulo não é a natureza das Políticas Públicas, mas, certamente, quais parâmetros são utilizados no processo de distribuição de recursos. Neste ponto, não obstante a importância de seus efeitos, verificou-se que as políticas públicas são totalmente diversas quanto a esses mecanismos de distribuição. Em geral, os parâmetros, quando traduzidos em variáveis, a maioria dos Programas buscam informações nas bases de dados oferecidas pelo IBGE, IPEA DATA, INEP e, no caso do PNATE, nos dados internos do FNDE. Cada política fica dependendo de variáveis conforme a natureza de seu benefício, como é o caso das numerosas Políticas Educacionais.

No contexto dessa discussão, observou-se também a inexistência de documentos que sintetizam as metodologias de repasse utilizadas pelos programas, e, na maioria das vezes, não se verifica mecanismos de transparência na divisão de recursos. Essa constatação é baseada na dificuldade de reconhecer os parâmetros ou as métricas utilizadas pelos programas ou políticas públicas. Esses princípios são fundamentais quando se espera que uma política seja igualitária ou equitativa, e, não obstante, apresente características de meritocracia. Vale salientar que, no caso específico do Transporte Escolar, esta não é uma fragilidade à eficiência do programa, afinal o FNDE disponibiliza em seu site todas as informações necessárias, ainda que a política necessite de aperfeiçoamento de sua métrica de repasse e busque prezar elementos de equidade, por exemplo.

As políticas educacionais, em geral, utilizam como base de informações o Censo Escolar e o Censo Demográfico. A vantagem da utilização do Censo Escolar é que ele apresenta periodicidade anual e seus dados são dimensionados por escolas, estudantes e municípios.

Assim, políticas como a de Alimentação Escolar (PNAE) conseguem dividir os recursos proporcionalmente ao número de matriculados no ensino básico.

Apesar disso, não se busca nos programas ou políticas apenas uma divisão eficiente de recursos proporcionais ao número de beneficiários. Busca-se também equidade na divisão de recursos, e, certamente, a ideia não é repartir os recursos de maneira igualitária, e, sim, de forma proporcional a real necessidade dos beneficiários. Esse é o principal desafio para uma readequação da fórmula de repasse do PNATE.

Por fim, muito além de distribuir os recursos entre os municípios brasileiros de maneira eficiente, na tentativa de ser equitativo, o PNATE precisa conhecer a real necessidade dos municípios. Assim, ponderando os recursos quanto ao tamanho dos municípios, suas características escolares, desafios geográficos, características de gestão municipal, regulamentação, dentre outras. Provavelmente, devido a necessidade de informações anuais e a incompatibilidade entre as bases de dados, a mais adequada solução possa ser uma pesquisa própria e realizada pelo FNDE. Com os mais avançados meios e instrumentos de tecnologia da informação, essa pesquisa poderia acontecer anualmente e aplicada aos atores envolvidos no Transporte Escolar, permitindo, com isso, a obtenção de variáveis que efetivamente reflitam o problema em análise, no caso do PNATE o custo do transporte escolar rural nos municípios brasileiros. No entanto, sabe-se que a realização de pesquisa demanda recursos financeiros por vezes numerosos, que podem inviabilizar. Dessa forma, considera-se que com a evolução da adoção do software SETE, outras informações ficarão disponíveis subsidiando o aprimoramento contínuo do modelo.

## 5. Conceito de Equidade, Igualdade e Meritocracia

Nesta seção do trabalho foi realizada uma Revisão Sistemática da Literatura para identificação dos trabalhos ou pesquisas chave, tendo como objetivo principal definir os conceitos de equidade, igualdade e meritocracia e a forma como são aplicados em políticas públicas. Essa revisão é importante porque os conceitos apresentados são candidatos a ser considerados como premissa na proposta da nova formulação da distribuição de recursos do PNATE.

Adotar essas premissas na nova proposta permitirá que a nova formulação de distribuição de recursos do PNATE possa envolver os princípios da Justiça Social e Distributiva. Princípios que são de suma importância nas políticas públicas. Principalmente, a equidade e a igualdade são os conceitos mais avaliados e discutidos no âmbito de políticas públicas, com maior destaque na área de saúde pública e educação pública. Dessa forma, ratifica-se a importância da definição desses conceitos para serem adotados como premissas da nova proposta de formulação de distribuição de recursos do PNATE.

### 5.1. Revisão Sistemática da Literatura e sua Metodologia

A Revisão Sistemática da Literatura é uma metodologia rigorosa, usualmente adotada na área da saúde, que tem como propósito identificar os estudos sobre um tema em questão. Difere das tradicionais revisões narrativas por adotar um processo replicável, científico e transparente, que garante rigor, integridade e qualidade dos resultados, proporcionando um caminho passível de auditoria sobre as decisões autores, os procedimentos adotados e as conclusões obtidas (TRANFIELD ET AL., 2003; DE LA TORRE-UGARTE-GUANILO ET AL., 2011; SANTOS ET AL. 2015). Segundo SONI; KODALI (2011) o método sugerido é a sequência de seis passos de pesquisa apresentados a seguir:

- Passo 1: definição do problema de pesquisa claro, objetivo e conciso;
- Passo 2: definição da estratégia de pesquisa, mediante a escolha das bases de dados, do período de pesquisa e dos termos de busca;
- Passo 3: definição de critérios para inclusão ou exclusão de trabalhos;
- Passo 4: seleção dos artigos, conforme a estratégia de pesquisa (Passo 2) e critérios de inclusão e exclusão (Passo 3).

- Passo 5: análise dos artigos selecionados, mediante a revisão profunda dos trabalhos selecionados, considerando apenas as obras relacionados ao problema de pesquisa (Passo 1);
- Passo 6: apresentação dos resultados - com destaque para as revistas e para os autores que mais contribuem com o tema de pesquisa, apresentando lacunas e pesquisas em futuras oportunidades.

### 5.1.1. Aplicação da Metodologia

Considerando a sequência de seis passos e as estratégias de condução de pesquisa descritas na seção anterior, a metodologia de Revisão Sistemática da Literatura foi aplicada nesse estudo. A Tabela 5.1 detalha a metodologia aplicada para essa revisão tendo como objetivo responder duas questões:

- Quais os principais conceitos individuais, semelhanças e principais diferenças entre equidade, igualdade e meritocracia?
- Quais as aplicações de equidade, igualdade e meritocracia nas políticas públicas?

**Tabela 5.1:** Aplicação da metodologia de Revisão Sistemática da Literatura

Passo	Descrição	Finalidade
1. Definição do problema de pesquisa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Problema de pesquisa</b>  <i>Quais os principais conceitos individuais, semelhanças e principais diferenças entre equidade, igualdade e meritocracia?</i>  <i>Quais as aplicações de equidade, igualdade e meritocracia nas políticas públicas?</i></li> </ul>	Definir conceitos sobre equidade, igualdade e meritocracia a serem aplicados para desenvolvimento da metodologia de distribuição de recursos do PNATE
2. Definição da estratégia de pesquisa	<b>Horizonte de tempo</b> - De 1990 a 2019  <b>Bases de pesquisas</b> - Emerald, Google Scholar, JSTOR, Science Direct e Scopus	Abranger o período da década de implementação do PNATE até o corrente ano, em bases de dados tradicionais.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Identificação de estudos</b>            Busca de trabalhos com publicados com termos clássicos sobre o tema (no título, palavras-chave e resumo), por meio de 3 grupos e 13 combinações de termos de busca:             Grupo a: publicações relacionadas a definições de Equidade, Igualdade, Meritocracia [termos de busca 1. (“Equity (Equidade)”); 2. (“Equality (Igualdade)”); 3. (“Meritocracy (Meritocracia)”)].</li> </ul>	Identificar publicações relacionados a Equidade, Igualdade, Meritocracia, mediante três palavras clássicas sobre o tema.
	Grupo b: publicações relacionadas a comparações entre Equidade, Igualdade, Meritocracia [termos de busca: 4. (“Equity” and “Equality” “comparison”); 5. (“Equity” and “Meritocracy” “comparison”); 6. (“Equality” and “Meritocracy” “comparison”); 7. (“Equality” and “Meritocracy” “comparison”); 7.	Identificar publicações relacionados a comparação entre Equidade, Igualdade e Meritocracia, mediante a combinação de três palavras-chave anteriores (com o operador booleano de inclusão <i>and</i> ).



<b>Passo</b>	<b>Descrição</b>	<b>Finalidade</b>
	("Equity", "Equality" and "Meritocracy" "comparison").	
	Grupo c: publicações relacionadas a Equidade, Igualdade, Meritocracia e aplicações nas políticas públicas [termos de busca: 8. ("Equity" and "public policies"); 9. ("Equality" and "public policies"); 10. ("Meritocracy" and "public policies"); 11. ("Equity", "Equality" and "public policies"); 12. ("Equality", "Meritocracy" and "public policies"); 13. ("Equity", "Equality", "Meritocracy" and "public policies"); 14. "Equity", "Equality", "Meritocracy" and "public politics" in "Transportation"].	Identificar publicações relacionados a Equidade, Igualdade e Meritocracia aplicados a políticas públicas, mediante a combinação com 4 palavras-chave anteriores (com o operador booleano de inclusão and).
3. Definição de critérios para inclusão ou exclusão de trabalhos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Critérios de exclusão</b></li> <li>-Todos os trabalhos que não sejam artigos científicos.</li> <li>-Todos os resultados repetidos.</li> </ul>	Limpeza da base de dados, evitando trabalhos repetidos e não classificados como artigo.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Critérios de inclusão</b></li> <li>Todos os artigos científicos que atendem aos grupos b e c.</li> </ul>	Identificar estudos que abordem comparações entre Equidade, Igualdade e Meritocracia e trabalhos que apresentem as suas aplicações em políticas públicas.
4. Seleção dos artigos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Critérios de seleção</b></li> <li>-Artigos científicos que atendem totalmente ao objetivo do trabalho, ou seja, que apresentem uma definição e comparação de Equidade, Igualdade e Meritocracia e alguma aplicação nas políticas públicas</li> </ul>	Selecionar artigos que abordem aplicações de Equidade, Igualdade e Meritocracia nas políticas públicas.
5. Análise dos artigos selecionados -	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Elementos para análise</b></li> <li>-Relação de artigos publicados por revista; evolução das publicações por ano; evolução das publicações por país; análise espacial abordada; quanto ao objeto (políticas públicas); e, análise de estudos que tratem de Equidade, Igualdade e Meritocracia aplicado a políticas públicas de transporte.</li> </ul>	Ampliar a compreensão sobre temática "Equidade, Igualdade e Meritocracia aplicados a políticas públicas de transporte", mediante a uma análise da literatura internacional.
6. Apresentação dos resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Resultado</b></li> <li>Elaboração de um artigo científico.</li> </ul>	Apresentar os resultados, destacando as lacunas e pesquisas futuras oportunidades.

Fonte: Elaborado pelos autores.

### 5.1.2. Estudos Identificados

Os resultados que serão apresentados nessa seção referem-se à aplicação da metodologia de Revisão Sistemática da Literatura (Tabela 5.1). As buscas foram realizadas entre 23 de março a 02 de abril de 2020.

A Tabela 5.2 apresenta a relação dos estudos identificados após o "Passo 2", totalizando 11.654 resultados. Na primeira coluna estão apresentados os termos de busca utilizados na pesquisa, organizados nos três grupos. Na segunda coluna estão apresentadas as bases de dados em que foram efetuadas as buscas: Emerald, Google Scholar, JSTOR, Science

Direct e Scopus. Na terceira coluna estão apresentados o total de resultados, por grupo de termos de buscas, e os percentuais na última coluna.

**Tabela 5.2: Relação dos estudos identificados**

Termos de busca	Base de Dados					Total	%	
	<i>Emerald</i>	<i>Google scholar</i>	<i>Jstor</i>	<i>Science Direct</i>	<i>Scielo</i>			
<b>Grupo a</b>	1. "Equity"	48.000	2.090.000	355.433	147.114	1.084	5.828.978	53,28
	2. "Equality"	24.000	2.110.000	627.263	358.533	2.273		
	3. "Meritocracy"	14.144	1.000	48.500	1.571	63		
<b>Grupo b</b>	4. "Equity" "versus" "Equality"	2.000	1.030.000	18.228	6.063	2	1.054.748	9,64
	5. "Equity" "versus" "Meritocracy"	-	-	-	-	-		
	6. "Equality" "versus" "Meritocracy"	-	41.000	2	212	-		
<b>Grupo c</b>	7. "Equity" "versus" "Equality" "versus" "Meritocracy"	-	-	-	-	-	4.056.786	37,079
	8. "Equity" and "public policies"	28.000	1.900.000	105.453	76.567	281		
	9. "Equality" and "public policies"	14.000	1.710.000	143.351	43.882	155		
<b>Grupo d</b>	10. "Meritocracy" and "public policies"	790	27.600	5.765	937	5	2	0,001
	11. "Equity", "Equality" and "public policies"	-	1	-	-	-		
	12. "Equality", "Meritocracy" and "public policies"	-	-	-	-	-		
	13. "Equity", "Equality", "Meritocracy" and "public policies"	-	-	-	-	-		
	14. "Equity", "Equality", "Meritocracy" and "public policies" in "Transportation"	-	1	-	-	-		
<b>Total Geral</b>						<b>10.940.514</b>		

Fonte: Elaborado pelos autores.

O Grupo d teve a menor percentagem de estudos encontrados (0,001%), que se referem às aplicações dos conceitos em políticas públicas e políticas públicas aplicadas ao transporte. Isso demonstra que a atenção dada a essa temática ainda é incipiente.

### 5.1.3. Estudos Selecionados

Os estudos selecionados são aqueles que atendem os critérios de seleção de artigos apresentados na metodologia. Com a finalidade de filtrar apenas os estudos que atendessem aos problemas de pesquisa, foram aplicados os critérios para inclusão ou

exclusão de trabalhos (Passo 3). Foram selecionados 56 artigos, para serem os artigos base, posteriormente foram acrescentados mais artigos segundo as necessidades.

## 5.2. Definição do Conceito de Equidade

Atualmente, Equidade tem sido uma expressão bastante utilizada quando se trata de justiça social, tanto em sentido mais genérico quanto em um mais específico. No primeiro, termina por confundir-se com o próprio sentido de justiça na perspectiva do estabelecimento de regras justas para a vida das pessoas em sociedade (ALMEIDA, 2002; CAMPOS, 2006; STARFIELD, 2001; DE BARROS E DE SOUSA, 2016). Já no segundo, a equidade é uma adaptação da norma geral a situações específicas, pois a aplicação de uma norma genérica quando empregada literalmente, sem se levar em conta as especificidades de diferentes situações, poderia produzir injustiça.

Nesse sentido, a literatura que trata do conceito de equidade é bastante extensa e pode ser abordada de distintas formas segundo a área aonde está sendo estudada. Para uma melhor compreensão da extensa literatura foi desenvolvido o Quadro 5.1 que sintetiza todos os conceitos levantados e analisados dentro da revisão da literatura. A análise mais extensa da revisão do conceito de equidade encontra-se no Apêndice A.

**Quadro 5.1:** Quadro síntese dos conceitos de equidade

<b>Autor (es)</b>	<b>Conceitos de Equidade</b>
CASTELLI; RAGAZZI; CRESCENTINI (2012)	A definição de equidade apresenta duas abordagens: A primeira abordagem define equidade como um conceito de Justiça social. A segunda abordagem define equidade como princípio da justiça.
WHITEHEAD (1992)	Define equidade como conceito de justiça social. Onde, equidade se entende como ter uma oportunidade justa de atingir todo o potencial de uma política pública e, mais pragmaticamente, que ninguém deveria estar em desvantagem de alcançar esse potencial, se puder ser evitado.
RAWLS (1997); RAWLS (2003)	Equidade como conceito de justiça é definido como uma posição de igualdade entre todos os indivíduos, ignorando o conhecimento sobre contingências que resultam em disparidades entre os homens, como a posição social, a situação de classe e os atributos e talentos naturais. Consensuado na igualdade por dois princípios: princípio de liberdade e princípio de diferença.
SEN (2001)	Define equidade como um julgamento e intervenção situacional que procura diminuir as desigualdades que interferem na capacidade dos indivíduos de realizarem funcionamentos (estados e ações) que, por sua

Autor (es)	Conceitos de Equidade
	vez, constituem a sua liberdade para alcançar objetivos que consideram valiosos.
ALEGRE; FERRER, (2010)	Propõem o conceito de equidade social e educacional, como desigualdades ou segregação social impostas pelos sistemas acadêmicos.
OCDE (2010, 2011, 2012)	Apresentam os seguintes conceitos de equidade na educação: <ol style="list-style-type: none"> <li>i. equidade nas oportunidades de aprendizagem e nos resultados</li> <li>ii. equidade nas medidas compensatórias de recursos: apoio ao estudo</li> <li>iii. equidade no acesso à educação: participação no ensino fundamental, médio e superior</li> <li>iv. equidade como inclusão</li> </ol>
MAITZEGUI-ONATE; SANTIBANEZ-GRUBER (2008)	Definem equidade em três princípios: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) equidade horizontal: igualdade de tratamento para quem parte do mesmo ponto;</li> <li>b) equidade vertical: a série de medidas compensatórias direcionadas a grupos minoritários ou a grupos em risco de desvantagem (como, por exemplo, mulheres, minorias étnicas ou classes sociais menos abastadas);</li> <li>c) igualdade de oportunidades de educação: a série de iniciativas projetadas para garantir que todos tenham as mesmas oportunidades de sucesso, partindo de diferentes condições e recursos.</li> </ol>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Diante a revisão da literatura exposta, o conceito de equidade é sobreposto ao conceito de Igualdade. Levando a que o conceito de igualdade hoje em dia seja incluído dentro da equidade. Existe uma unanimidade no conceito de equidade representar a justiça social. Além disso, a revisão tem apresentado que o conceito de equidade é bastante aplicável para as áreas de saúde e educação. A definição de equidade atualmente mais adotada é a dos três princípios: equidade horizontal, equidade vertical, igualdade de oportunidades.

Equidade é um conceito importante no desenvolvimento de políticas públicas, já que permite diminuir as desigualdades que afetam a educação e saúde pública. Portanto, a equidade dever ser incluída como uma premissa na formulação de uma política pública.

### 5.3. Definição do Conceito de Igualdade

O debate da definição de Igualdade especificamente para políticas públicas tem começado desde os anos 50. Pesquisadores da área da educação debateram mais o conceito da

igualdade e sua importância nas políticas públicas. Para uma maior síntese da revisão do conceito de igualdade, o seguinte Quadro 5.2 apresentará todos os conceitos levantados e analisados dentro da revisão da literatura. A análise mais extensa da revisão do conceito de igualdade encontra-se no Apêndice A.

**Quadro 5.2:** Quadro síntese dos conceitos de igualdade

<b>Autor (es)</b>	<b>Conceitos de Igualdade</b>
MITTER (1982)	Igualdade como um conceito de justiça. Definido como “igualitarismo de oportunidades” desde um ponto de vista de direitos humanos e democracia.
BOURDIEU E PASSERON, (1964, 1970)	Partem da teoria do capital cultural e definem igualdade também como igualitarismo de oportunidades nos direitos humanos.
SEN(1979, 1980)	Igualdade como um conceito da teoria da justiça do bem estar. Definido como igualdade do bem estar social.
RAWLS (1971, 1982)	Define a igualdade como a distribuição de bens primários para os menos favorecidos.
ROEMER (1981)	Define igualdade dentro das teorias marxistas como igualdade de acesso aos meios de produção da sociedade.
ROSS-SMITH (2014)	Igualdade como um conceito da teoria de justiça. Definido como “igualitarismo de recursos ou igualitarismo do bem-estar”

Fonte: Elaborado pelos autores.

Diante do exposto, o conceito de igualdade para a maioria dos autores estudados e citados é limitado a igualitarismo de oportunidades ou recursos ou bem-estar. Também é importante observar que a discussão sobre o conceito de igualdade não teve recentes publicações a partir do novo milênio. Nos trabalhos mais recentes observa-se que os pesquisadores estão mais focados na desigualdade do que no entendimento da igualdade, especificamente quando se trata de políticas públicas. E como foi indicado na seção anterior o conceito de equidade fica sobreposto ao de igualdade.

#### **5.4. Definição do Conceito de Meritocracia**

A meritocracia pode ser entendida e praticada de diferentes maneiras e é importante, na avaliação, examinar atentamente como é especificada em um determinado caso, tanto de maneira ampla quanto mais especificamente relacionada à uma área de estudo específica. Da mesma forma que com a definição de equidade a definição da meritocracia apresenta

uma literatura bastante extensa, mas necessariamente existem elementos que são importantes de serem definidos para uma melhor compreensão do conceito de meritocracia. Para isso, foi desenvolvido o Quadro 5.3 que sintetiza todos os conceitos levantados e analisados dentro da revisão da literatura. A análise mais extensa da revisão do conceito de meritocracia encontra-se no Apêndice A.

**Quadro 5.3: Quadro síntese dos conceitos de meritocracia**

Autor (es)	Conceitos de equidade
MICHAEL YOUNG (1958)	Define etimologicamente meritocracia como a regra daqueles que merecem. Dentro da abordagem acadêmica, o mérito é a combinação de inteligência, educação, treinamento, atitude e esforço.
BAIMENOV; EVEREST-PHILLIPS (2015)	Definem meritocracia como um sistema que valoriza os princípios da competição, seleção aberta, avaliação cuidadosa das qualidades e de ter um conjunto de padrões de qualificação e processo de recrutamento estabelecido; em vez de nomeação arbitrária de indivíduos para cargos no serviço público.
MATEI; CAMPEANU (2015)	Adaptam o conceito de Young (1985) a equação base: $QI + \text{esforço} = \text{mérito}$ ; que está diretamente relacionada à educação, formação profissional e desejo de progredir
DE SARIO (2003)	Debatem que modelos meritocráticos assumem que a capacidade pode ser quantificada, separada do contexto social e atribuída ao indivíduo. Ao operar dentro dessa estrutura, é possível definir mérito de diferentes maneiras. Existindo diferenças entre a conceituação de mérito entre instituições públicas e privadas.
KIM; PARKER (1995)	Definem meritocracia como uma organização com uma estrutura de recompensa baseada na realização profissional; uma organização democrática é aquela em que os membros determinam as políticas da organização ou selecionam quem o faz.
SEN (2000)	Define a meritocracia como um sistema para recompensar o mérito. Nesse sentido, deve-se ter cuidado com a forma como é definido o mérito.
Lipsey (2014) Chong, (2014); Newman <i>et al.</i> (2015)	Definem meritocracia como uma ideologia e um sistema no qual as recompensas são distribuídas de forma imparcial de acordo com o talento individual e ganhou apoio de pessoas que estão no final da escada social de uma determinada sociedade.
Lipsey (2014); Martin <i>et al.</i> (2014); Talib; Fitzgerald (2015); So (2015); Au (2016)	Definem que uma sociedade meritocrática deve fornecer "igualdade de oportunidades" a todos os membros da sociedade, independentemente da posição social, classe econômica, gênero e raça.
Barbosa (2014); S'liwa e Johansson (2014)	Meritocracia é definida como uma ideologia ligada à gestão e promoção de desempenho com base nas contribuições dos indivíduos para a organização.

Autor (es)	Conceitos de equidade
Talib e Fitzgerald (2015)	Meritocracia é definida como um sistema de promoção individual e que possui duas características fundamentais que são "competição imparcial" e "igualdade de oportunidades"
Reynolds e Xian (2014); Clycq; Ward Nouwen; Vandembroucke (2014), Warikoo; Fuhr (2014) e Zhang (2015)	Definem que uma sociedade meritocrática possui duas categorias de elementos: elementos meritocráticos (por exemplo, trabalho duro, ambição, boa educação) e elementos não meritocráticos (por exemplo, riqueza familiar, histórico familiar, conhecer as pessoas certas) com o objetivo de progredir na vida.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Existe uma unanimidade na definição da meritocracia como um sistema que valoriza os princípios da competição e recompensa o esforço individual. Dois princípios devem ser considerados na meritocracia: a competição imparcial e a igualdade de oportunidades. Além disso, existem duas categorias de elementos que são parte da sociedade meritocrática: elementos meritocráticos e elementos não meritocráticos. O que estabelece que existem desigualdades sociais que nem sempre permitem a meritocracia aplicar o princípio de igualdade de oportunidades.

Conforme a revisão da literatura, a forma de aplicação da meritocracia foi mais relacionada no serviço civil entre instituições públicas. Mas também existem aplicações da meritocracia na organização privada como um sistema com uma estrutura de recompensa baseada no mérito profissional. Contudo, é possível incluir a meritocracia dentro das políticas públicas. A meritocracia pode ser definida como uma premissa ou estratégia da forma de promover ou incentivar o mérito na execução dos objetivos das políticas públicas.

### 5.5. Relações entre Equidade, Igualdade e Meritocracia

Dentro da revisão da literatura realizada, é muito importante sinalizar que para a maioria das pesquisas e autores revisados o entendimento entre equidade, igualdade e meritocracia não deve ser visto como uma concorrência simples de conceitos. Como será apresentado nesta seção, existem inter-relações entre esses conceitos, as quais tem que ser cuidadosamente interpretadas. Também, seria errôneo só fazer uma análise de comparações entre diferenças ou similaridades, porque com base na revisão realizada, os conceitos de equidade, igualdade e meritocracia apresentam-se como complementares.

Primeiramente, será analisada a relação entre equidade e igualdade. Segundo, será analisada a relação entre igualdade e meritocracia. Finalizando será realizada a análise da equidade com a meritocracia.

### *5.5.1. Comparação entre Equidade e Igualdade*

O debate sobre a comparação entre equidade e igualdade já havia sido destacado anteriormente por Sen (1982), que, em referência ao conceito de igualdade, fez a pergunta: qualidade sim, mas do quê? definindo o problema de ter que entender onde termina o conceito de igualdade e onde começa o de desigualdade "justa". Em outras palavras, foi perguntado se a equidade corresponde a um conceito de "igualdade justa na distribuição do ativo final, que é combinada com uma desigualdade justa na distribuição de bens de capital" (Benadusi, 2006 *apud* CASTELLI; RAGAZZI; CRESCENTINI, 2012)

Os estudos mais recentes (ALBRECHT; ROSA; BORDIN, 2017; CASTELLI; RAGAZZI; CRESCENTINI, 2012) indicam que o conceito de equidade deve incluir e, ao mesmo tempo, transcender o de igualdade, assumindo uma posição em um nível mais abstrato e com uma conceituação mais ampla. Entendido dessa maneira, o conceito de equidade também inclui o de justiça social e se livra de se limitar às práticas de igualdade, que teoricamente não são necessariamente justas. Embora o princípio da igualdade, promovendo o mesmo tratamento para todos, garanta a continuação das desigualdades iniciais associadas a diferentes pontos de partida (Matzegui-Onate e Santibanez-Gruber, 2008), o termo equidade reconhece a existência de tratamento desigual nos processos, a fim de formar grupos iguais a partir de pontos de partida desfavorecidos. No nível político-institucional, há uma postura coerente em relação a essa tendência. Por exemplo, no trabalho realizado pelo projeto europeu Gerese (Grupo Europeu de Pesquisa sobre Equidade nos Sistemas Educacionais), o pré-requisito inicial era especificamente ampliar a perspectiva de um conceito restrito à igualdade, a um conceito mais extenso de equidade, baseado no princípio de que a equidade inclui certos tipos de igualdade, mas distingue entre igualdades e desigualdades justas e injustas, levando também em consideração outros critérios importantes, incluindo liberdade e responsabilidade (Botanni; BENADUSI, 2006).



Observa-se até este ponto que os debates mais pragmáticos sobre a equidade e a igualdade tem sido realizados nas pesquisas com mais foco na educação (Botanni; BENADUSI, 2006; CASTELLI; RAGAZZI; CRESCENTINI, 2012; WANG; GAO, 2013; Boudon 1979; Gambetta 1987; Schizzerotto 1997; Gasperoni 2002). Nestes, a maioria dos autores concordam que a equidade inclui e transcende o conceito de igualdade. Dessa forma, igualdade faz parte do conceito de equidade, mas ao mesmo tempo equidade supera o limite da definição de “oportunidade igualitárias” do conceito de igualdade.

Pode-se destacar pesquisas que trazem propostas de complementação entre os conceitos de equidade e igualdade. No projeto do grupo de pesquisa em Gerese, os indicadores de equidade referem-se a pelo menos três dimensões: desigualdades interindividuais, desigualdades entre categorias e a parcela de alunos abaixo do limiar mínimo (Benadusi; Fornari; Giancola, 2010).

Os autores Maitzegui-Onate; Santibanez-Gruber (2008) propuseram uma visão mais complexa da questão, que não se limita apenas ao conceito de igualdade, mas que se estende além disso, incorporando também os conceitos de eficiência e qualidade, independentemente do que é conhecido como fatores externos da desigualdade (origem socioeconômica e territorial). Nesse sentido, a ideia fundamental é que a educação é um direito básico e que a distribuição justa de bens educacionais deve ser salvaguardada; se a equidade não estiver presente no sistema educacional, as pessoas podem ser privadas de inúmeras oportunidades de escolha, não alcançando todo o seu potencial. Dessa forma, os autores propuseram também, considerando os debates recentes sobre a equidade na educação, diferentes concepções de equidade. Isso inclui:

1. oportunidade ou direitos legalmente reconhecidos;
2. acesso à escola;
3. modelos ou medidas de tratamento ou educacionais;
4. resultados ou oportunidades de sucesso.

Benadusi (2006) resume efetivamente as possíveis interpretações da equidade em seis ideias diferentes: meritocracia pura, igualdade de tratamento, igualdade interindividual, igualdade mínima, igualdade entre grupos sociais (ou de oportunidades) e vantagens para os menos favorecidos.

Outros autores como Tomlinson (2001) cujo trabalho relata o estudo de um caso sueco sobre a aplicação do princípio da equidade no sistema escolar, propõe uma visão da questão que se assemelha à proposta anterior do Benadusi (2006):

1. A equidade como igualdade de oportunidades para todos;
2. A equidade como tratamento igual para todos;
3. A equidade como resultados iguais para todos.

O aspecto interessante dessa contribuição é que ela propõe uma visão pragmática do conceito de equidade: de fato, parece que no sistema sueco essas três perspectivas não se originam de uma escolha de paradigma e que elas não são mutuamente exclusivas, mas sim, expressam as numerosas estratégias que o sistema acadêmico pode decidir implementar na busca de um princípio geral de justiça e igualdade.

Os três conceitos de equidade são, portanto, traduzidos em três estratégias, que são implementadas simultaneamente, a fim de buscar um único objetivo, e não são conceitualmente contraditórias. Essas estratégias envolvem uma série de práticas que, no nível local, são implementadas dentro e fora do sistema escolar. O objetivo é sempre de natureza compensatória: uma vez identificados os problemas mais significativos da situação local/ nacional, buscam-se contramedidas apropriadas (Tomlinson, 2001; CASTELLI; RAGAZZI; CRESCENTINI, 2012).

Como anteriormente mencionado, existe uma concordância para a maioria dos autores sobre a relação entre a equidade e a igualdade. Ratifica-se que a equidade inclui e transcende o conceito de igualdade. Assim também, com base nos trabalhos estudados a forma conceitual adequada para aplicar a equidade considerando a igualdade é a seguinte:

1. equidade horizontal: igualdade de tratamento para quem parte do mesmo ponto;
2. equidade vertical: a série de medidas compensatórias direcionadas a grupos minoritários ou a grupos em risco de desvantagem (como, por exemplo, mulheres, minorias étnicas ou classes sociais menos abastadas);
3. igualdade de oportunidades: a série de iniciativas projetadas para garantir que todos tenham as mesmas oportunidades de sucesso, partindo de diferentes condições e recursos.

### 5.5.2. *Comparação entre Igualdade e Meritocracia*

Para KIM; CHOI (2017) a evidência de pesquisa sobre os benefícios da meritocracia é bastante clara. A meritocracia é um veículo para a mobilidade social e incentiva as pessoas a fazerem o melhor para alcançar os objetivos finais da sociedade. Além disso, reduz a corrupção nas organizações por meio de um gerenciamento transparente, e as pessoas são objetivamente recompensadas colhendo o que plantaram com base em seus méritos e talentos. No entanto, alguns dados de pesquisa ainda mostram que a meritocracia caminha lado a lado com o foco na família, na educação e no contexto social, juntamente com contextos socioculturais específicos. Portanto, ainda é levantada uma pergunta sobre a "competição imparcial" e a "igualdade de oportunidades" de Young e como poderiam ser solucionados os problemas que estão associados aos elementos não meritocráticos que podem surgir de uma sociedade meritocrática.

Com base na análise dos autores (KIM; CHOI, 2017; KIM; PARKER, 1995), a "igualdade de oportunidades" foi identificada como o aspecto mais significativo da meritocracia. Numerosos estudos (Panayotakis, 2014; Lipsey, 2014; Martin *et al.*, 2014; Talib; Fitzgerald, 2015; So, 2015) destacaram que a igualdade de oportunidades é um valor dominante para criar harmonia em uma sociedade meritocrática. Existem dois pré-requisitos para uma sociedade meritocrática: transparência e imparcialidade. Mais especificamente, aqueles que têm mais talento e mérito que outros devem ser acompanhados de "nobreza obrigada", dada sua posição social e classe econômica. Os líderes de uma sociedade certamente devem reconhecer que o desenvolvimento ocorre apenas quando um serviço imparcial e transparente trata todos os membros da sociedade igualmente. Nesse contexto, Newman *et al.* (2015) afirmaram que "a desigualdade é proporcional à abolição da crença das pessoas na meritocracia".

Além dos pontos mencionados anteriormente, é importante observar que a aplicação de sistemas meritocráticos depende fortemente de concordância quanto ao que constitui o mérito e como mensurá-lo (S'liwa; Johansson, 2014). Uma possível implicação disso é que o conceito de mérito pode variar de país para país e de instituição para instituição, de acordo com as circunstâncias dadas (Park; Liu, 2014). O mesmo acontece com a meritocracia. Portanto, é uma questão de entender como o mérito é definido, quais

políticas meritocráticas são aplicadas e como a meritocracia é operacionalizada em diferentes contextos e culturas diferentes. Por fim, mas não menos importante, como Reynolds e Xian (2014) afirmaram, as crenças das pessoas sobre meritocracia não são estáticas. São necessárias mais pesquisas para entender como as percepções das pessoas sobre meritocracia podem mudar com o tempo (KIM; CHOI, 2017; KIM; PARKER, 1995).

Numa outra linha, a meritocracia tem apresentado sua relação com a igualdade em função da discussão conceitual que a meritocracia justifica a desigualdade existente na sociedade. Numa primeira abordagem entende-se a meritocracia justificando a desigualdade no mercado econômico. Na segunda abordagem, os autores se focam no entendimento da meritocracia justificando a desigualdade social individual.

As justificativas meritocráticas das desigualdades de mercado são oferecidas por Gabaix; Landier (2008) quando estimam que as enormes remunerações que beneficiam um CEO podem refletir sua capacidade superior tanto em vencer a competição mais acirrada induzida pela globalização quanto em administrar empresas grandes e, portanto, mais complexas. Na mesma linha, Rosen (1981) atribui ao talento as enormes remunerações que algumas superestrelas conseguem obter, quando seus desempenhos são considerados não substituíveis, e tecnologias de consumo não rival estão disponíveis. Também Choi (2017) apoia a justificativa meritocrática ao afirmar que as empresas mais rentáveis exibem dinamismo tecnológico e, com isso, capacidade superior em promover mudanças técnicas. Uma justificativa meritocrática está presente nas perspectivas do capital humano e da mudança tecnológica do viés qualificado, os quais enfatizam o vínculo entre habilidades e recompensas.

Para GRANAGLIA (2019) a justificativa meritocrática das desigualdades de mercado mostra-se cega para a questão. Ao fazê-lo, legitima as desigualdades de mercado que refletem o poder de alguns de usufruir de rendas devido à apropriação de recompensas pelas quais não podem reivindicar nenhum crédito. Aliás, esses limites de meritocracia se aplicam a muitos pedidos cada vez mais feitos em favor de uma estratégia pró-competitiva, que apenas invocam mais concorrência, independentemente da questão dos direitos de propriedade.

No trabalho de MCCOY; MAJOR (2007) foi realizado um estudo mais aprofundado sobre o impacto da meritocracia na crença individual. Esse estudo sugeriu que as crenças meritocráticas levam a pessoas a se envolverem em um sistema que justifique atribuições. Como as crenças meritocráticas foram medidas em vez de manipuladas na pesquisa acima, no entanto, elas não estabelecem o impacto causal das crenças sobre meritocracia nas atribuições. É possível que alguma variável não medida, em vez de crenças de meritocracia, tenha sido responsável pelo padrão de resultados observado. Além disso, como as crenças de meritocracia foram medidas como uma variável de diferença individual, esses estudos implicam que a justificativa do sistema psicológico pode ocorrer apenas entre indivíduos que endossam fortemente uma visão de mundo meritocrática.

Conforme os estudos apresentados, pode-se indicar que a igualdade, mais especificamente em sua definição de “igualdade de oportunidades” é um elemento que faz parte da meritocracia. A meritocracia existe partindo da igualdade de oportunidades na sociedade. Mas também, a meritocracia se limita nas desigualdades que possam existir na sociedade, o que não a prejudica diretamente, mas dificulta no seu objetivo de promover e recompensar justamente as habilidades e o esforço individual.

### **5.5.3. Comparação entre Equidade e Meritocracia**

Na revisão da literatura levantada não foram encontrados trabalhos que analisem diretamente as relações (comparação de diferenças ou similaridades) entre os conceitos de equidade e meritocracia. A maioria dos trabalhos que tem levantado as palavras chaves de equidade e meritocracia não tem trazido discussões que envolvam diretamente a questão da relação entre esses conceitos. Dessa forma, as seguintes discussões apresentadas serão baseadas em função do analisado e discutido nas revisões bibliográficas apresentadas anteriormente.

A equidade e a meritocracia compartilham um elemento em comum que é a igualdade ou preferencialmente a definição de “oportunidades igualitárias”. Ambos os conceitos envolvem a igualdade como parte dos princípios deles. Desse ponto de vista, poderia se entender que existe uma relação entre a meritocracia e a equidade através da igualdade. Mas, existe uma diferença interessante quanto ao entendimento da definição de

“oportunidades igualitárias”. Para a meritocracia, “oportunidade igualitária” é considerada como a hipótese de partida dentro da sociedade, próximo a um pré-requisito (KIM; CHOI, 2017). No caso da equidade, “oportunidades igualitárias” são consideradas como uma das metas a serem atingidas na sociedade (CASTELLI; RAGAZZI; CRESCENTINI, 2012).

Nesse entendimento, é possível observar que a equidade antecede à meritocracia. Primeiro a sociedade deveria ser equitativa para logo poder ser meritocrática. E tal aspecto pode ser explicado de forma conceitual na meritocracia, segundo o indicado no trabalho de KIM; CHOI (2017). Resultado muito difícil na sociedade, poder garantir a hipótese da que se parte das “oportunidades igualitárias” na sociedade. Já que existem elementos que não são meritocráticos, os quais são mais dependentes da equidade que possa existir na sociedade.

A formulação apresentada indicaria que existe uma relação direta entre a equidade e a meritocracia. Isso, só relacionando os dois conceitos através da igualdade ou “oportunidades igualitárias”. Mas algumas considerações têm que ser levantadas nessa relação direta. A meritocracia só pode ser efetiva após a equidade ser atingida, porque numa sociedade com desigualdades, grupos minoritários serão sempre mais desfavorecidos com aplicação da meritocracia.

Especificamente, considerando os conceitos apresentados anteriormente quando aplicada a meritocracia já não se cumpre com a equidade horizontal que procura um tratamento igualitário para quem parte do mesmo ponto. Já que a meritocracia procura mesmo ofertar um tratamento diferenciado para quem seja mais esforçado mesmo partindo do mesmo ponto. No caso da equidade vertical, a meritocracia não procura ser gradativa como a equidade vertical a qual é direcionada para grupos minoritários ou a grupos em risco de desvantagem. A meritocracia não discrimina esses grupos, mas também não consideraria os elementos não meritocráticos desses grupos o que pode influenciar nos resultados da meritocracia para esses grupos, ou como alguns autores têm definido como uma meritocracia ingênua. Finalmente, na definição de igualdade de oportunidades, da mesma forma que na equidade vertical, a meritocracia não considera os diferentes pontos de

partida nas oportunidades de sucesso, o que pode levar a meritocracia a ser injusta socialmente.

Além do exposto, outra diferença importante entre os dois conceitos é que a equidade pode ser aplicada de forma multidimensional, diferente da meritocracia que é mais centrada no indivíduo. A meritocracia procura incentivar o esforço individual, a equidade abrange mais do que o individual indo também para o coletivo. Considerando essas questões, pode-se consolidar a meritocracia como uma ferramenta ou uma estratégia, enquanto a equidade passa a ser consolidada como um princípio de justiça social. A equidade pode abranger maiores alcances do que a meritocracia pode atingir no bem estar da sociedade.

Diante do exposto, existem diferenças entre a meritocracia e a equidade. Assim, meritocracia pode ser contraposta a equidade horizontal especificamente. A meritocracia é importante como um instrumento ou estratégia para diminuir o nepotismo, corrupção ou favoritismo e a sua abrangência é muito menor comparada com a equidade. Assim, a equidade é mais consolidada como um princípio de justiça social que abrange maiores níveis da sociedade. Sendo, a equidade importante para que a meritocracia aplicada como uma estratégia ou instrumento possa ser mais eficiente. O interessante ao querer aplicar ambos conceitos seria tentar compatibilizar a meritocracia com a equidade vertical, que consideram diferentes pontos de partida.

## **5.6. Equidade aplicada a políticas públicas**

Nesta seção serão apresentados os resultados mais específicos voltados para o entendimento da forma como o conceito de equidade tem sido aplicado em políticas públicas específicas. Para esta análise, foram levantados aqueles trabalhos que apresentavam os requisitos de ter uma política pública específica e uma aplicação prática do conceito de equidade. Foram descartados a maioria dos trabalhos que debatem de forma teórica conceitual a questão de equidade nas políticas públicas ou que consideram mais temas generalistas como equidade na saúde sem visar objetivamente uma política pública da área. O Quadro 5.4, apresenta os trabalhos levantados com os requisitos mencionados.

**Quadro 5.4:** Artigos que analisaram a aplicação da equidade em políticas públicas

Nº Artigo	Autor e ano de publicação	Título do artigo	Política pública e País	Concepções sobre equidade
1	(DE BARROS; DE SOUSA, 2016)	Equidade: seus conceitos, significações e implicações para o SUS	Sistema Único de Saúde - Brasil	A equidade, comporta distintas dimensões em sua análise, dentre as quais são mais comumente utilizadas a oferta (recursos humanos e capacidade instalada); o acesso e utilização de serviços; o financiamento (despesa pública e familiar); a qualidade da atenção; a situação de Saúde e as condições de vida da população.
2	(GUNAWARDENA, 1993)	Employer expectations and equity in education in Sri Lanka	Expansão do sistema educativo no ano 1960 – Sri Lanka	A equidade foi entendida como horizontal só valorizando o acesso à educação superior sem considerar as diferenças dos diferentes grupos de estudantes. Isso levou a falta da qualidade das universidades, aumentando a discriminação dos egressos nas ofertas de emprego.
3	(THORSON; JOHANSSON, 2004)	Equality or equity in health care access: a qualitative study of doctors' explanations to a longer doctor's delay among female TB patients in Vietnam	Programa Nacional de Tuberculose - Vietnam	Falta de equidade de gênero como o princípio norteador do encontro entre paciente e médico em tuberculose, implicando a necessidade de intervenções para reduzir o atraso no diagnóstico da Tuberculose, especialmente para as mulheres.
4	(JIA; ERICSON, 2017)	Equity and access to higher education in China: Lessons from Hunan province for university admissions policy	Sistema Gaokao para ingresso nas universidades de ensino superior - China	Aplicação da equidade horizontal, permitindo o acesso a oportunidade de ingresso na universidade. Mas o mesmo não resulta ser equitativo, porque ainda existe inequidade no ingresso de alunos nas melhores universidades. A proposta de aplicação de uma equidade vertical é realizada.
5	(WILSON et al., 2019)	Equity and impact: Ontario's infant rotavirus immunization program five years following implementation. A population-based cohort study	Ontario's infant rotavirus immunization program – Ontario, Canadá	Aplicação do programa no conceito de equidade horizontal. Dando acesso a vacina do retrovírus a todas as crianças. Resultados globais demonstraram que número de casos de hospitalização de crianças de bairros mais marginais diminuíram.
6	(FORSTER et al., 2019)	Globalization and health equity: The impact of structural adjustment programs on developing countries	Análise de diferentes programas de reforma trabalhista do Fundo Monetário Internacional e vários países em desenvolvimento e seus impactos na inequidade da saúde	O estudo encontra que existe muitas diferenças entre os países sobre a equidade na saúde. Também os resultados apresentaram que as políticas de reforma trabalhistas do FMI tiveram um impacto negativo na equidade da saúde. Toda vez que a eficiência é priorizada sobre a equidade.



Nº Artigo	Autor e ano de publicação	Título do artigo	Política pública e País	Concepções sobre equidade
7	(LORANT et al., 2002)	Equity in prevention and health care. (Public Health Policy and Practice)	Programa de prevenção da saúde - Bélgica	O conceito de equidade aplicado foi da equidade horizontal par acesso ao serviço de Clínicos Gerais. Contudo os resultados encontraram que ainda existe inequidade na prevenção da saúde. Mesmo o serviço fosse mais acessível para consulta com Clínicos Gerais. Pessoas com maior renda apresentavam melhores resultados por ter acesso a especialistas.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dentro dos trabalhos analisados e apresentados no Quadro 5.4, observa-se que a forma de aplicação da equidade dentro das políticas públicas foi no seu conceito de ofertar igualdade de oportunidades. Especificamente, a equidade foi aplicada de forma horizontal. Contudo, as políticas públicas analisadas têm trazido resultados favoráveis em alguns casos, em outros tem apresentado problemas e deficiências. Para a maioria dos autores analisados, a equidade não pode ser restringida somente para ofertar condições de igualdade de oportunidades.

O que os resultados dos trabalhos analisados apresentam é que o primeiro passo na aplicação da equidade é ofertar a igualdade de oportunidades, mas logo deve-se evoluir no conceito até chegar numa equidade vertical e considerar a diferença que existe entre todos os grupos da sociedade. Outro ponto importante levantado, é que muitas vezes a aplicação da equidade pode ter muito debate com a eficiência da política pública, principalmente quando existem limitações financeiras ou sociais na política pública. Outra questão importante é o desenvolvimento de indicadores confiáveis que permitam visualizar o resultado da aplicação da equidade.

A aplicação da equidade é importante numa política pública que tem um impacto social. Pelo visto na análise, os maiores exemplos de equidade se encontram relacionados com políticas de saúde e educação. Mas, conforme as reflexões dos trabalhos analisados não existe uma fórmula de sucesso na aplicação da equidade. A aplicação da equidade ainda leva um caminho de construção e evolução que deve ser analisado conforme as características tanto da política pública como da sociedade a qual deverá ser afetada.

## 5.7. Igualdade Aplicada a Políticas Públicas

Para a análise da igualdade e sua aplicação nas políticas públicas, foram considerados os mesmos requisitos especificados para o caso da equidade e sua aplicação em políticas públicas. Dessa forma, foram desconsiderados trabalhos que só abordam discussões da igualdade de forma geral sobre o tema das políticas públicas. O Quadro 5.5 apresenta o resumo das análises levantadas conforme os requisitos mencionados.

**Quadro 5.5:** Artigos que analisaram a aplicação da igualdade em políticas públicas

Nº Artigo	Autor e ano de publicação	Título do artigo	Política pública e País	Concepções sobre igualdade
1	(ZHANG; QIN; LIU, 2019)	Improving education equality and quality: Evidence from a natural experiment in China	High School Quota Admission (HSQA) - China	Igualar a oportunidade das escolas de ensino médio de enviar seus graduados para as escolas de elite, incentivando os alunos de alto desempenho a selecionar escolas de ensino médio de baixo desempenho depois de formar na escola primária
2	(KRENG; YANG, 2011)	The equality of resource allocation in health care under the National Health Insurance System in Taiwan	National Health Insurance (NHI) program - Taiwan	Garantir igualdade de oportunidades de acesso aos serviços de saúde
3	(WANG; GAO, 2013)	Educational equality or social mobility: The value conflict between preservice teachers and the Free Teacher Education Program in China	Free Teacher Education (FTE) program - China	Garantir acesso na educação rural a professores de alta qualidade.
4	(BÜHRER; FRIETSCH, 2020)	How do public investments in gender equality initiatives and publication patterns interrelate? The case of Germany	"Women Professorship Programme" e o "Pact for Research and Innovation" - Alemanha	Garantir a igualdade de gênero na participação de pesquisadoras no sistema de ciência alemão.

Fonte: Elaborado pelos autores.

No caso específico da igualdade aplicada a políticas públicas, os trabalhos analisados apresentaram que só a oferta de igualdade de oportunidades não é suficiente. Dentre esses, foi na política pública da Alemanha que se observou maiores resultados positivos desde sua aplicação. Já os outros trabalhos apresentaram que as políticas públicas não tiveram o sucesso esperado. Novamente, é refletido a relação que existe entre equidade e igualdade, onde a maioria dos autores concordam que equidade transcende a igualdade.

Outro ponto importante, é que a igualdade implementada sozinha não traz benefícios para uma política pública, já que um elemento que foi referenciado na maioria dos trabalhos foi o da qualidade. Para a maioria dos autores analisados a qualidade é importante quando

se quer trazer a igualdade. Dessa forma, o conceito de igualdade passa a evoluir para equidade porque dentro da equidade a qualidade é um elemento importante. Outro ponto significativo nessa discussão da igualdade e a qualidade é a diferença socioeconômica que existe na sociedade o que leva a uma maior superficialidade na aplicação da igualdade na política pública. Dessa forma, a maioria dos autores concordam que é melhor aplicar o conceito de equidade, especificamente a equidade vertical, como princípio de uma política pública.

### 5.8. Meritocracia Aplicada a Políticas Públicas

Na questão da meritocracia aplicada a políticas públicas foram encontrados poucos trabalhos sobre o tema. De forma geral, a meritocracia é mais analisada conceitualmente ou em experimentos teóricos. Assim, foram aplicados também os requisitos utilizados para equidade e igualdade no levantamento realizado sobre trabalhos aplicados a políticas públicas específicas. O Quadro 5.6 apresenta os resultados desse levantamento realizado.

**Quadro 5.6:** Artigos que analisaram a aplicação da meritocracia em políticas públicas

Nº Artigo	Autor e ano de publicação	Título do artigo	Política pública e País	Concepções sobre meritocracia
1	(SUÁREZ SERRATO; WANG; ZHANG, 2019)	The limits of meritocracy: Screening bureaucrats under imperfect verifiability	One Child Policy (OCP) - China	Os indicadores de desempenho da OCP foram utilizados para qualificar e promover prefeitos por parte dos governos provinciais.
2	(BAIMENOV; EVEREST-PHILLIPS, 2015)	Meritocracy for Public Service Excellence	Reforma trabalhista - Kazakhstan	Estabelecimento de um novo moderno, profissional e autônomo aparato do estado. Promovendo a seleção de servidores em função da meritocracia no serviço civil.
3	(MATEI; CAMPEANU, 2015)	Meritocracy in the Civil Service Young Professionals Scheme in Romania	Young Professionals Scheme - Romania	Seu objetivo inicial era criar um esquema Fast track, dando aos participantes e servidores públicos a oportunidade de ter uma carreira baseada no mérito, fora das restrições usuais e dos procedimentos perdidos da administração pública.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme o levantamento realizado, foram encontrados poucos exemplos que ilustrem a aplicação da meritocracia em políticas públicas. Contudo, não quer dizer que a meritocracia não é aplicada no contexto geral. Pelos artigos encontrados, a meritocracia também é aplicada no contexto do setor privado.

Existe uma concordância nos exemplos apresentados da forma como a meritocracia é aplicada nas políticas públicas revisadas. A meritocracia é aplicada como um instrumento para ilustrar a justiça social nas ações realizadas. Mas como é manifestado pelos autores dos trabalhos existem muitos fatores que levam a não cumprir efetivamente a meritocracia. Como foi identificado nos trabalhos de (MATEI; CAMPEANU, 2015; SUÁREZ SERRATO; WANG; ZHANG, 2019), as diferenças nos contextos sociais podem levar a não recompensar o mérito já que alguns grupos podem ter maior vantagem que outros. A meritocracia é um instrumento necessário na gestão pública, mas poder aplicar e instrumentalizar dentro de uma política pública requer cuidados necessários e a consideração da realidade do contexto aonde se quer inserir a meritocracia.

## **5.9. Tópicos Conclusivos**

No presente trabalho foi realizada uma revisão na literatura dos conceitos de equidade, igualdade e meritocracia aplicados nas políticas públicas. A literatura que aborda esses conceitos é muito extensa e apresenta diferentes perspectivas. Dessa forma, foi realizada uma análise da definição de cada um dos conceitos procurando a sua aplicabilidade nas políticas públicas. Foi aplicado o método de revisão sistemática da literatura para tal fim. Após aplicação do método, foi realizada a construção do referencial teórico para definição dos conceitos. As definições realizadas permitem instrumentar a equidade, igualdade e meritocracia para serem aplicadas no PNATE. Especificamente, serão elaboradas premissas em função dessas definições para a nova formulação de distribuição de recursos do PNATE.

Conforme os resultados da revisão e levantamento realizado na literatura, ratifica-se que o conceito de equidade transcende ao conceito de igualdade. A melhor forma conceitual de aplicar e instrumentar a equidade nas políticas públicas é a seguinte:

1. equidade horizontal: igualdade de tratamento para quem parte do mesmo ponto;
2. equidade vertical: a série de medidas compensatórias direcionadas a grupos minoritários ou a grupos em risco de desvantagem (como, por exemplo, mulheres, minorias étnicas ou classes sociais menos abastadas);

3. igualdade de oportunidades: a série de iniciativas projetadas para garantir que todos tenham as mesmas oportunidades de sucesso, partindo de diferentes condições e recursos.

Por outra parte, a meritocracia conceitualmente trata sobre a organização de recompensa ao esforço e habilidades. Mas como também foi analisado na literatura, existem elementos não meritocráticos que a levam a não necessariamente representar a justiça social. A melhor forma de aplicar a meritocracia é como um instrumento para diminuir a corrupção e incentivar o esforço.

Do ponto de vista do PNATE, o conceito de equidade está sendo considerado na atualidade. A equidade como um princípio numa política pública é parte do objetivo do PNATE de dar acesso aos alunos à educação. Contudo, como é discutido por muitos autores a equidade não pode se manter e limitar só a igualdade de oportunidades ou “oportunidades igualitárias”. A equidade tem que evoluir conseguindo resolver as diferenças existentes no contexto aonde se aplica. No caso do PNATE, existem diferenças regionais enquanto a organização do gestor público, infraestrutura do sistema educativo e culturais pela grande extensão territorial do Brasil.

Especificamente, para o projeto de “Proposta de uma nova formulação para a distribuição dos recursos do PNATE” considera-se que o conceito de equidade vertical pode ser mais útil do que aplicar uma equidade horizontal na distribuição dos recursos. No caso da meritocracia, ela poderia também ser aplicada dentro do princípio de equidade vertical. Contudo, o fator mais importante é de poder identificar as diferenças que existem entre os municípios participantes do PNATE.

Outra questão importante, levantada na revisão, é que o sucesso de poder aplicar a equidade ou meritocracia numa política pública precisa de indicadores confiáveis que possam refletir a realidade dos municípios. Por sua vez, a instrumentalização da equidade e da meritocracia requer cuidados no desenvolvimento de seus indicadores porque, de forma conceitual, não será suficiente para o sucesso.

Além disso, cabe discutir até que ponto deve-se considerar que a forma de aplicação dos conceitos apresentados precisa também ser equilibrada com outros componentes importantes do desenvolvimento de uma política pública: eficiência, efetividade e sustentabilidade. Conforme o revisado, equidade é um conceito que pode ser compatibilizado com esses três conceitos, adicionando também o conceito da qualidade.

Finalmente, os conceitos da equidade (recomendando o uso do conceito equidade vertical), igualdade e meritocracia possuem a possibilidade de serem aplicados dentro do projeto “Proposta de uma nova formulação para a distribuição dos recursos do PNATE” mas a forma de instrumentalização deve ter os cuidados necessários em função do contexto social, econômico, cultural de cada município porque existem elementos fora do controle do PNATE que afetam a qualidade da educação.

## 6. Levantamento das Variáveis Educacionais e Socioeconômicas para a Nova Metodologia de Repasses do PNATE

A atual metodologia que define os critérios de repasse municipal do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) foi estipulada em 2008 e, dentre as suas especificidades já discutidas, se norteia pelo Fator de Necessidades de Recursos do Município (FNRM). Esse fator, essencialmente, trata-se de um índice medido pela combinação de quatro variáveis e que visa tornar mais justa a distribuição de recursos da Política Nacional de Transporte Escolar.

Com a finalidade de prestar assistência técnica e financeira às ações decorrentes do Transporte Escolar nos municípios brasileiros, o FNDE estipulou o FNRM com base em variáveis de natureza educacionais, demográficas e econômicas. As quatro variáveis que fazem a composição do respectivo índice se encontram, junto de suas descrições e fontes, reunidas nos Quadro 6.1 e 6.2.

**Quadro 6.1: FNRM: Variáveis, fonte e características**

Variável	Fonte	Periodicidade	Tipo	Abrangência	Categoria
População residente na área rural	IPEA DATA	Decenal	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e Municípios	Demográfica
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	INEP	Bianual	Numérica	Escola e Município	Educacional
Indivíduos extremamente pobres	IPEA DATA	Anual	Numérica	Brasil, Regiões e Estados	Socioeconômica
Área Municipal	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e municípios	Geográfica

Fonte: Elaborado pelos autores.

**Quadro 6.2: FNRM: Variáveis e sua descrição**

Variável	Descrição
População residente na área rural	Para o ano de 2010, existe tratamento, em consonância com práticas internacionais adotadas por outros países, para os domicílios fechados, permitindo ao IBGE estimar a parcela da população moradora nesses domicílios. A população residente nas áreas urbanas isoladas não foi incluída. Para os anos de 2007 e 1996 -- Contagem da População e para os demais anos --- Censo Demográfico Considera-se que a população é urbana ou rural segundo a localização dos domicílios em relação ao perímetro urbano estabelecido por lei municipal.
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	Indicador de qualidade educacional, divulgado a cada dois anos pelo Inep, que combina informações de desempenho dos estudantes em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) com informações sobre rendimento escolar (aprovação).
Indivíduos extremamente pobres	Número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).
Área Municipal	As áreas geográficas podem mudar por redivisão de municípios ou por mudança nos métodos de mensurações. O universo de municípios da tabela é definido pelo IBGE no levantamento censitário e não necessariamente coincide com o oficialmente existente ou instalado na data de referência.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme o explicitado nos gráficos, o FNRM é constituído por variáveis de natureza informacional heterogêneas, o que, segundo os documentos metodológicos do FNDE, o definem como um critério equânime na distribuição de recursos do PNATE. Afinal, ele leva em consideração a extensão municipal, por meio de variáveis geográficas, contempla o tamanho populacional, por meio de variáveis demográficas, considera a necessidade econômica dos extremamente pobres, por meio de variáveis econômicas, e, finalmente, não deixa de introduzir os critérios de desenvolvimento da Educação Básica, por meio de variáveis educacionais (FNDE, 2007).

Em termos práticos, essas variáveis são combinadas de forma multiplicativa, sem nenhuma ponderação e geram, para cada município, um FNRM. A ideia central é que os municípios com a maior área municipal, com o maior número de indivíduos extremamente pobres, com o maior IDEB e maior população residente na área rural sejam configuradas na faixa dos municípios com maior necessidade por repasses do FNDE para a condução do Transporte Escolar Rural. Sobre essas faixas, vale explicar que, após o cálculo do FNRM municipal, agregam-se os municípios em seus respectivos estados e se



extrai um FNRM mediano. A partir dessa métrica, agregam-se os estados em quatro faixas de necessidade por recursos para o Transporte Escolar Rural (FNDE, 2007).

Na última formulação, as faixas eram, de forma crescente, definidas por muito baixa, baixa, média e alta necessidade por recursos. Dessa forma, conforme o Quadro 6.3, os estados brasileiros ficaram configurados da seguinte forma:

**Quadro 6.3:** Distribuição estadual por faixas de necessidade de recursos para a execução municipal do Transporte Escolar Rural

<b>Faixa de Necessidade</b>	<b>Estados</b>
Muito Baixa	Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo e Distrito Federal.
Baixa	Sergipe, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Goiás, Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Minas Gerais.
Média	Tocantins, Mato Grosso do Sul, Roraima, Mato Grosso, Maranhão, Piauí, Ceará e Bahia.
Alta	Roraima, Amapá, Acre, Amazonas e Pará.

Fonte: FNDE, 2007.

Ao analisar as informações do Quadro 6.3, torna-se possível questionar alguns dos resultados propostos pelo índice FNRM. O primeiro questionamento recai sobre a necessidade de recurso dos estados da Bahia e Minas Gerais, afinal são estados com elevado número de municípios e extensa área rural. Nesses estados, as pesquisas relativas ao Transporte Escolar relatam serem extremamente necessários os recursos destinados pelo PNATE, bem como nos estados do Pará, Amazonas, Acre e Roraima, que, segundo a pesquisa *web* realizada em 2019, aponta evidências de insuficiência desses recursos. No caso de Minas Gerais, sob a ótica dos gestores municipais do Transporte Escolar, os recursos do PNATE são insuficientes pelo tamanho do alunado, pela complexidade das rotas rurais, pelo desgaste mecânico referente ao relevo e, certamente, pelo custo crescente das manutenções mecânicas (CECATE/UFG, 2019).

Por outras vias socioeconômicas, os resultados encontrados da classificação dos estados do Sergipe, Paraíba e Pernambuco também são contra sensuais, afinal são estados com relativo atraso educacional e de desenvolvimento municipal. Acredita-se que, neste caso, a variável municipal que descreve o número de extremamente pobres seja insuficiente

para retratar as necessidades por transporte escolar, mediante a complexidade socioeconômica do interior desses estados e de suas zonas rurais. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, principal indicador educacional utilizado por essa proposição metodológica, não menos importante, precisa ser acompanhado de outros condicionantes educacionais, especialmente àqueles de desempenho e das características escolares dos municípios (Brasil, 2005a).

Dentre as principais críticas ao FNRM, ressaltam-se sua incapacidade de retratar as características do próprio Transporte Escolar nos Municípios. Afinal, a necessidade por mais recursos é crescente com a idade da frota de veículos, com o tamanho da frota, com o tipo de gestão municipal, com as necessidades dos estudantes rurais, com o tipo de prestação de serviço terceirizado e, certamente, com a atuação e composição dos Conselhos Municipais para o Transporte Escolar (CACs/Fundeb).

Mediante essas proposições, neste estudo, cuja finalidade é a atualização da metodologia de repasse do PNATE, levantou-se um conjunto extenso de variáveis econômicas, geográficas, educacionais, demográficas e sociais, que, em conjunto, sejam capazes de traduzir com acurácia a real necessidade por recursos municipais para o custeio do Transporte Escolar Rural.

A apresentação dessas variáveis, suas fontes de dados e suas descrições são detalhadas por agrupamento, segunda as categorias demográfica, econômica, educacional, geográfica e socioeconômica. Dessa forma, os grupos são separados por seções e mais detalhes das variáveis serão explicados, bem como a construção e disponibilidade de suas fontes de dados. Em cada grupo também são discutidos a importância dessas variáveis, suas limitações e/ou vantagens, bem como a sua interação com a divisão de repasses do PNATE aos municípios. Essa abordagem é de extrema relevância para a proposição de uma nova metodologia, que, muito além de atual e mais complexa, continue prezando pelos valores de justiça social e equidade. Afinal, esses são preceitos fundamentais da Política Nacional de Transporte Escolar, que, em sua essência, busca ser o mais abrangente possível (CECATE, 2019).

As seguintes subseções foram organizadas de acordo com a temática referida. A última subseção buscou um panorama geral do uso desse conjunto de variáveis.

### **6.1. Variáveis Demográficas**

A principal fonte de dados demográficos do Brasil se concentra no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio do Censo Demográfico. A pesquisa tem abrangência nacional e tem sido realizada em períodos de dez anos. O IBGE divulga os dados nos meios virtuais, tanto em estatísticas agregadas ou publicações quanto em um conjunto de microdados. A última versão disponível do Censo Demográfico é de 2010, embora a pesquisa de 2020 já esteja acontecendo e tenha data de divulgação prevista para os anos 2021 ou 2022 (IBGE, 2010).

De acordo com o IBGE, os questionários do Censo Demográfico são aplicados em aproximadamente 71 milhões de domicílios e conta com 26 questões. Entretanto, um questionário amostral é aplicado a 10% desse universo amostral, ou, cerca de 7,1 milhões de domicílios. Esse questionário amostral contém em torno de 76 questões e investiga as características domiciliares, de fecundidade, de nupcialidade, de identificação de gênero e raça, de migração, de faixa etária e outras características econômicas e sociais.

A partir dos questionários e dicionários de variáveis, todos disponíveis no IBGE, este estudo selecionou as principais variáveis que poderiam contribuir para uma adequação da metodologia de repasse do PNATE. As vantagens dessa base de dados é que ela apresenta abrangência municipal, descreve características populacionais importantes, tais como o local de residência dos respondentes. Dessa forma, de forma precisa, possibilita-se calcular o contingente populacional da zona rural, segmentado por faixa etária, por faixa de rendimentos, por gênero e inclusive identificar estudantes. Apesar disso, a principal desvantagem da pesquisa é a sua periodicidade decenal, e, por essa razão, impede que os ajustes dos repasses do PNATE sejam ajustados anualmente.

Em consonância ao Quadro 4.3(a), neste estudo, descrevem-se variáveis que poderiam contribuir para uma nova metodologia de cálculo dos repasses do PNATE, a saber, a identificação dos indivíduos com idade entre 0 e 15 anos, que, provavelmente, configuram-se na faixa etária estudantil. O Censo Demográfico também contribui na

identificação da idade, do sexo e da raça dos respondentes. Além disso, conhece-se também o número de domicílios de cada município ou estado, o tamanho da população urbana e a proporção de residentes nas zonas rurais.

O Quadro 6.4 reúne todas essas variáveis, identifica suas fontes, periodicidade, categoria, tipo e abrangência. Algumas dessas variáveis apresentam atributos qualitativos, tais como gênero e raça, e, muitas vezes, por se tratar de variáveis categóricas, elas são tipificadas como variáveis *dummies*. Apesar dessas variáveis, aquelas de variação contínua, tais como idade e o total de domicílios, foram tipificadas como numéricas. Adicionalmente, o Quadro 6.5 descreve cada uma das variáveis e esclarece os atributos que elas representam.

**Quadro 6.4:** Demográficas: Variáveis, fonte das variáveis e características

Variável	Fonte	Periodicidade	Tipo	Abrangência	Categoria
Pessoas com idade de 0 a 15 anos residentes de áreas rurais	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e Municípios	Demográfica
Idade dos membros da família	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Numérica	Pessoal e Domiciliar	Demográfica
Unidade da Federação	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Numérica	Brasil, Regiões e Estados	Demográfica
Densidade morador	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Numérica	Brasil, Regiões e Estados	Demográfica
Número de filhos	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Numérica	Pessoal e Domiciliar	Demográfica
Total de Domicílios	IPEA DATA	Anual	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e municípios	Demográfica
População residente na área rural	IPEA DATA	Decenal	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e municípios	Demográfica
Situação do domicílio	Pesquisa de Orçamentos Familiares (IBGE)	Irregular (2017/2018)	Dummy	Famílias, Pessoas, Regiões Metropolitanas	Demográfica

Fonte: Elaborado pelos autores.

Outra fonte de dados que descreve a situação domiciliar, também organizada pelo IBGE, é a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). Essa pesquisa é feita em abrangência domiciliar e seus microdados descrevem uma decomposição dos gastos familiares e individuais nas Capitais Regiões Metropolitanas Brasileiras. A vantagem dessa pesquisa seria, para os residentes em zonas rurais, conhecer o perfil de gastos dessa família com transporte e/ou educação. Assim, apesar da diferença relativa de renda entre os meios urbanos e rurais, poderia se estimar a importância relativa à educação e seus suplementos (IBGE, 2018).

Apesar disso, o uso da POF é repleto de limitações, a saber, a pesquisa não apresenta regularidade anual e tampouco tem sido realizada em alguma periodicidade. Apesar de suas informações serem de extrema relevância, infelizmente, a pesquisa seleciona algumas regiões metropolitanas e capitais, e, quanto aos residentes dos estados, ela também não os identifica em dimensão municipal. Dessa forma, o uso da POF para uma adequação da distribuição de gastos do PNATE seria inviável (POF, 2018).

Da mesma forma que a POF, o IBGE também organiza a Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD), fonte na qual o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada extrai uma série de informações sobre os domicílios brasileiros. A PNAD também apresenta as mesmas limitações já discutidas para a POF, porém ela contém um conjunto de dados importantes e detalhados sobre as condições domiciliares e de seus residentes no país. No Quadro 4.3(a), a variável “Total de Domicílios” é apenas o número de domicílios entrevistados e selecionados de forma amostra, não traduzindo, portanto, um dado populacional. Da mesma forma, a variável “População residente na área rural” se trata apenas de uma estimativa e pode ser tratada de forma percentual, agregada por estados. Como já mencionado, a PNAD também não codifica os residentes e os domicílios quanto aos seus municípios (IBGE, 2015).

A apresentação do IPEA DATA foi iniciada, mas deu lugar ao detalhamento da PNAD e sua elaboração pelo IBGE. Retomando, então, o IPEA DATA é um banco de dados organizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, e, por diversos anos, tem se configurado como uma importante base de dados nacionais e secundários. O IPEA DATA é disponível em meio virtual e apresenta um fácil acesso, e, desde sua concepção,

ele tem sido segregado em níveis macroeconômicos, regionais e sociais. A base macroeconômica reúne relevantes dados econômicos e financeiros, incluindo séries estatísticas da economia brasileira e dos aspectos que lhes são mais pertinentes na economia internacional. Os dados regionais se constituem em uma base de informações demográficas, econômicas e geográficas seja para as regiões, estados e municípios brasileiros. Finalmente, o conjunto de dados sociais abrangem dimensões importantes, tais como os níveis de renda per capita, os indicadores de desigualdade de renda, o desempenho educacional, as condições de saúde e habitação, a inserção no mercado de trabalho, dentre outros (IBGE, 2018).

Para esta pesquisa, certamente, algumas variáveis podem ser coletadas no IPEA DATA, e, quanto aos aspectos demográficos, tem sido, de forma decenal, acompanhar a evolução da população municipal e suas características. De forma combinada, os dados provenientes do Censo Demográfico são organizados e permitem notar a evolução do número de domicílios nos municípios e estados brasileiros. Além disso, a combinação dessas bases de dados permite, conforme a descrição do Quadro 6.5, realizar um acompanhamento do tamanho e do contingente populacional das zonas rurais. Esse panorama, certamente, se configura como relevante para a Política Nacional de Transporte Escolar Rural.

**Quadro 6.5: Demográficas: Variáveis e sua descrição**

<b>Variável</b>	<b>Descrição</b>
Pessoas com idade de 0 a15 anos residentes de áreas rurais	População residente nessa faixa etária. O universo de municípios da tabela é definido pelo IBGE no levantamento censitário e não necessariamente coincide com o oficialmente existente ou instalado na data de referência.
Idade dos membros da família	Descreve a idade dos membros da família (em anos).
Unidade da Federação	Descreve a unidade da federação do domicílio ou de seus membros.
Densidade morador	Número de moradores dividido pelo número de cômodos do domicílio. Essa informação existe apenas para domicílios particulares permanentes.
Número de filhos	Número de filhos dos chefes de família dos residentes.
Total de Domicílios	Número de domicílios contabilizados pelo CENSO Demográfico (IBGE).
População residente na área rural	Para o ano de 2010, existe tratamento, em consonância com práticas internacionais adotadas por outros países, para os domicílios fechados, permitindo ao IBGE estimar a parcela da população moradora nesses domicílios. A população residente nas áreas urbanas isoladas não foi incluída. Para os anos

Variável	Descrição
	de 2007 e 1996 -- Contagem da População e para os demais anos --- Censo Demográfico Considera-se que a população é urbana ou rural segundo a localização dos domicílios em relação ao perímetro urbano estabelecido por lei municipal. A situação urbana abrange as áreas correspondentes às cidades (sedes municipais), vilas (sedes distritais) ou áreas urbanas isoladas. Ao dispor sobre a divisão territorial do país, o Decreto-Lei Nº 311, de 2 de março de 1938, estabeleceu que nenhum novo distrito seria instalado sem que se delimitassem os quadros urbanos e suburbanos da sede (vila), onde haveria pelo menos 30 (trinta) moradias; e que nenhum município se instalaria sem que o quadro urbano da sede (cidade) tivesse no mínimo 200 (duzentas) moradias. Apesar desse critério, em 1940 foram consideradas como urbanas todas as sedes municipais e distritais já estabelecidas. O universo de municípios da tabela é definido pelo IBGE no levantamento censitário e não necessariamente coincide com o oficialmente existente ou instalado na data de referência.
Situação do domicílio	Descreve se a família ou o indivíduo reside em zona rural ou zona urbana.

Fonte: Elaborado pelos autores.

## 6.2. Variáveis Econômicas

As variáveis econômicas que podem ser utilizadas para a formulação e adequação de Políticas Públicas, em geral, são inúmeras e apresentam diversas dimensões. Elas podem ser tanto macroeconômicas, quando lidam com informações dos agregados econômicos, quanto podem ser microeconômicas, quando refletem dados mais desagregados em atividades, mercados, produtores ou consumidores. No caso da Política Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, essas variáveis podem ser tanto de uma dimensão quanto da outra.

A ideia central nesta subseção é apresentar algumas das bases de dados econômicas que possam fazer consonância com a execução do Transporte Escolar nos municípios brasileiros. Apesar da heterogeneidade nas fontes de informações econômicas, selecionou-se o Censo Demográfico realizado pelo IBGE, os dados macroeconômicos do IPEA DATA e, também, os Dados Abertos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Algumas dessas bases de dados, como é o caso do IPEA DATA e, também, do Censo Demográfico, já foram explicitados anteriormente.

Nesse sentido, cabe tecer algumas informações sobre os Dados Abertos do FNDE. Essa plataforma reúne um conjunto de informações, tais como número de beneficiários, dados financeiros e de acesso a maioria das Políticas Públicas de Educação do País. Esses dados

se referem ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), e, inclusive ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), dentre outros.

As vantagens do uso desses dados do FNDE, sem dúvida, recaem sobre a prestação de contas dos gastos públicos com políticas educacionais, na avaliação da cobertura delas e, também, de sua efetividade. Entretanto, não obstante as outras fontes de dados citadas, esse banco de dados apresenta algumas limitações. Dentre elas, citam-se que essas planilhas de informações não são disponibilizadas periodicamente, bem como, algumas vezes, não detalham os atributos investigados em níveis desagregados. Dessa forma, avaliações da eficiência da Política de Transporte Escolar ficam comprometidas, bem como a dependência desses dados comprometeriam uma nova metodologia de distribuição de recursos municipais. Sendo assim, caso não houvesse outros dados internos ao FNDE, essas informações, tão específicas ao Transporte Escolar Rural, não permitiriam um ajuste anual da distribuição de recursos do PNATE (FNDE, 2020).

Os dados encontrados e que, especificamente, poderiam ser utilizados para uma nova adequação da distribuição de recursos do PNATE se encontram no Quadro 6.6, bem como a descrição de cada variável se encontra no Quadro 6.7.

**Quadro 6.6:** Econômicas: Variáveis, fonte das variáveis e características

Variável	Fonte	Periodicidade	Tipo	Abrangência	Categoria
Rendimento Domiciliar <i>per capita</i>	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e Municípios	Econômica
Transferências Governamentais	IPEA DATA	Anual	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e municípios	Econômica
Apoio ao Transporte Escolar (ensino infantil)	Dados Abertos (FNDE)	Irregular (2018/2019)	Numérica	Municípios	Econômica
Apoio ao Transporte Escolar (ensino médio)	Dados Abertos (FNDE)	Irregular (2018/2019)	Numérica	Municípios	Econômica
Apoio ao Transporte Escolar (ensino fundamental)	Dados Abertos (FNDE)	Irregular (2018/2019)	Numérica	Municípios	Econômica
Valor de Repasses <i>per capita</i> (ensino médio)	Dados Abertos (FNDE)	Irregular (2018/2019)	Numérica	Municípios	Econômica



Variável	Fonte	Periodicidade	Tipo	Abrangência	Categoria
Valor de Repasses <i>per capita</i> (ensino fundamental)	Dados Abertos (FNDE)	Irregular (2018/2019)	Numérica	Municípios	Econômica
Valor de Repasses <i>per capita</i> (ensino infantil)	Dados Abertos (FNDE)	Irregular (2018/2019)	Numérica	Municípios	Econômica
Valor Total de Repasses (ensino médio)	Dados Abertos (FNDE)	Irregular (2018/2019)	Numérica	Municípios	Econômica
Valor Total de Repasses (ensino fundamental)	Dados Abertos (FNDE)	Irregular (2018/2019)	Numérica	Municípios	Econômica
Valor Total de Repasses (ensino infantil)	Dados Abertos (FNDE)	Irregular (2018/2019)	Numérica	Municípios	Econômica
Número de alunos beneficiados (ensino médio)	Dados Abertos (FNDE)	Irregular (2018/2019)	Numérica	Municípios	Econômica
Número de alunos beneficiados (ensino fundamental)	Dados Abertos (FNDE)	Irregular (2018/2019)	Numérica	Municípios	Econômica
Número de alunos beneficiados (ensino infantil)	Dados Abertos (FNDE)	Irregular (2018/2019)	Numérica	Municípios	Econômica
Despesas com Transporte Municipal	IPEA DATA	Anual	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e municípios	Econômica
Receita Tributária	IPEA DATA	Anual	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e municípios	Econômica
Despesas com Educação	IPEA DATA	Anual	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e municípios	Econômica

Fonte: FNDE, 2020; IPEA DATA, 2020.

De acordo com as informações dispostas no Quadro 5.6 e sua continuação, as variáveis econômicas encontradas descrevem os valores totais repassados aos municípios e, também, de forma per capita. Essas informações, todas disponibilizadas pelo FNDE, poderiam ser introduzidas na nova metodologia com intuito de memória dos repasses já recebidos pelos municípios. Assim, evita-se que os municípios sejam surpreendidos com valores inferiores ou inadequados as suas necessidades em anos posteriores (FNDE, 2020).

Outro grupo importante de variáveis recaem sobre a atenção que os governos municipais e estaduais despendem a educação e aos seus suplementos. Conforme exposto no quadro supracitado, o IPEA DATA disponibiliza informações periódicas das contas governamentais e seus gastos referentes a educação. Bem como, na mesma base de dados, e, em níveis municipais, são descritas as despesas com Transporte Municipal, que, em geral, pode retratar tanto o Transporte Urbano quanto o Rural. Além disso, outra variável que poderia descrever as finanças municipais e suas capacidades de lidar com questões educacionais recai sobre as Receitas Tributárias. Basicamente, essa variável é a soma do IPTU e de outros tributos municipais e configuram como o montante de recursos para os gastos das prefeituras com educação e outros serviços públicos. A descrição dessa e outras variáveis pode ser visualizada no Quadro 6.7.

**Quadro 6.7: Econômicas: Variáveis e sua descrição**

<b>Variável</b>	<b>Descrição</b>
Rendimento Domiciliar <i>per capita</i>	Rendimento nominal domiciliar <i>per capita</i> . Equivale ao rendimento total dividido pelo número de moradores do domicílio particular.
Transferências Governamentais	Equivale à participação percentual das rendas provenientes de transferências governamentais (aposentadorias, pensões e programas oficiais de auxílio, como renda mínima, bolsa-escola e seguro-desemprego, etc) na renda total do município. Para obter mais informações metodológicas acesse --> <a href="http://www.undp.org.br">www.undp.org.br</a> . O universo de municípios da tabela é definido pelo IBGE no levantamento censitário e não necessariamente coincide com o oficialmente existente ou instalado na data de referência.
Apoio ao Transporte Escolar (ensino infantil)	Descreve os valores gastos pela política de Transporte Escolar com estudantes do ensino infantil, nos municípios brasileiros.
Apoio ao Transporte Escolar (ensino médio)	Descreve os valores gastos pela política de Transporte Escolar com estudantes do ensino médio, nos municípios brasileiros.
Apoio ao Transporte Escolar (ensino fundamental)	Descreve os valores gastos pela política de Transporte Escolar com estudantes do ensino fundamental, nos municípios brasileiros.
Valor de Repasses <i>per capita</i> (ensino médio)	Descreve os valores <i>per capita</i> repassados pela política de Transporte Escolar com estudantes do ensino médio, nos municípios brasileiros.
Valor de Repasses <i>per capita</i> (ensino fundamental)	Descreve os valores <i>per capita</i> repassados pela política de Transporte Escolar com estudantes do ensino fundamental, nos municípios brasileiros.
Valor de Repasses <i>per capita</i> (ensino infantil)	Descreve os valores <i>per capita</i> repassados pela política de Transporte Escolar com estudantes do ensino infantil, nos municípios brasileiros.
Valor Total de Repasses (ensino médio)	Descreve os valores totais repassados pela política de Transporte Escolar com estudantes do ensino médio, nos municípios brasileiros.

Valor Total de Repasses (ensino fundamental)	Descreve os valores totais repassados pela política de Transporte Escolar com estudantes do ensino fundamental, nos municípios brasileiros.
Valor Total de Repasses (ensino infantil)	Descreve os valores totais repassados pela política de Transporte Escolar com estudantes do ensino infantil, nos municípios brasileiros.
Número de alunos beneficiados (ensino médio)	Descreve o número de beneficiários pela Política de Transporte Escolar e que frequentam o ensino médio, nos municípios brasileiros.
Número de alunos beneficiados (ensino fundamental)	Descreve o número de beneficiários pela Política de Transporte Escolar e que frequentam o ensino fundamental, nos municípios brasileiros.
Número de alunos beneficiados (ensino infantil)	Descreve o número de beneficiários pela Política de Transporte Escolar e que frequentam o ensino infantil, nos municípios brasileiros.
Despesas com Transporte Municipal	Estão discriminadas as despesas segundo rubrica: Transporte. O universo de municípios da tabela é definido pelo IBGE no levantamento censitário e não necessariamente coincide com aquele utilizado pelo STN ou oficialmente existente ou instalado na data de referência. Para os anos de 2002 a 2004 a diferença entre receita orçamentária e o somatório da receita corrente e receita de capital se deve às deduções relativas ao fundef. Assim, receita orçamentária = receita corrente (-) deduções receita corrente (+) receita de capital.
Receita Tributária	É o somatório dos seguintes campos: "Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana- IPTU", "Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza- ISS" e "Outros Tributos". Eventuais diferenças decorrentes do não enquadramento nas mencionadas rubricas deverão ser registradas no campo "Outras" dentro do item "Demais Receitas Correntes". O universo de municípios da tabela é definido pelo IBGE no levantamento censitário e não necessariamente coincide com aquele utilizado pelo STN ou oficialmente existente ou instalado na data de referência. Para os anos de 2002 a 2004 a diferença entre receita orçamentária e o somatório da receita corrente e receita de capital se deve às deduções relativas ao fundef. Assim, receita orçamentária = receita corrente (-) deduções receita corrente (+) receita de capital.
Despesas com Educação	Estão discriminadas as despesas segundo rubrica: Educação e Cultura. O universo de municípios da tabela é definido pelo IBGE no levantamento censitário e não necessariamente coincide com aquele utilizado pelo STN ou oficialmente existente ou instalado na data de referência. Para os anos de 2002 a 2004 a diferença entre receita orçamentária e o somatório da receita corrente e receita de capital se deve às deduções relativas ao fundef. Assim, receita orçamentária = receita corrente (-) deduções receita corrente (+) receita de capital.

Fonte: FNDE, 2020; IPEA DATA, 2020.

Outros dados importantes para a adequação de uma metodologia de distribuição de recursos, definitivamente, recaem sobre o número de beneficiários pela Política de Transporte Escolar. Essa variável tem como fonte o FNDE e pode ser decomposta para os três níveis de educação, a saber, o infantil, o fundamental e o médio. Essas informações são encontradas em nível municipal, porém sem uma regularidade de publicação. A desvantagem dessa informação é que, na base de Dados Abertos do FNDE, ela se encontra

indisponível, ainda que a própria Instituição mantenha um rigoroso controle dos estudantes beneficiados com a respectiva política pública.

Ainda dentre as variáveis discriminadas, cita-se, com relativa importância, as “Despesas Municipais com Educação”. Essa variável descreve o investimento municipal em educação e cultura e, em grande medida, poderia balizar a distribuição de recursos do PNATE pelo critério da importância que cada liderança municipal destina a essas áreas.

### **6.3. Variáveis Educacionais**

Assim como o grupo de variáveis econômicas, talvez o grupo de variáveis mais importantes para uma proposição metodológica de distribuição dos recursos, sem dúvida, é o grupo de variáveis educacionais. No Brasil, de forma bastante abrangente, existe uma grande gama de dados educacionais, que, em geral, estão disponíveis e são de fácil acesso. Essas informações se encontram disponíveis em bases já mencionadas, a saber, como o Censo Demográfico e o IPEA DATA. Porém, especificamente, diversos órgãos se dedicam apenas a informações educacionais, como é o caso do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que, dentre outras responsabilidades, organiza o Censo Escolar. Com a mesma atenção e importância, o INEP promove uma rigorosa avaliação de todos os níveis educacionais brasileiros, desde a educação básica ao ensino superior. Nesse intuito, o Instituto organiza o Sistema de Avaliação Educação Básica (SAEB) e, que, em específico, oferece informações do desempenho do sistema educacional público, inclusive, em níveis municipais.

A grande vantagem dos dados organizados e disponibilizados pelo INEP não seria outra, senão, a sua disponibilidade e periodicidade. A maioria dessas informações se encontram em meios virtuais e apresentam periodicidade anual, apesar de sua complexidade e rigor. Essas informações trazem dados das escolas, dos estudantes, dos professores e, também, de características do ensino básico em escolas públicas brasileiras. Os dados referentes aos estudantes não só os caracterizam, bem como fornecem informações importantes sobre o seu desempenho estudantil.

Outra fonte importante de dados dos municípios brasileiros é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), que, dentre o seu levantamento pormenorizado, levanta

dados educacionais. Essa pesquisa, basicamente, investiga o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial, as prefeituras. A vantagem dessa pesquisa é que ela, desde 1999, organiza anualmente dados municipais com os mais distintos temas. Esses temas incluem a organização das prefeituras, a ocupação do solo, os recursos financeiros utilizados pela gestão, habitação, agricultura, transporte, meio ambiente, e, no que concerne sua utilidade para essa pesquisa, a educação. Uma descrição completa de todas as variáveis extraídas dessas bases de dados se encontra no Quadro 6.8.

**Quadro 6.8:** Educacionais: Variáveis, fonte das variáveis e características

Variável	Fonte	Periodicidade	Tipo	Abrangência	Categoria
Localização da escola	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola e Município	Educacional
Categoria da escola privada	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola e Município	Educacional
Categoria da escola pública	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola e Município	Educacional
Educação Indígena	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola e Município	Educacional
Sexo dos professores	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola, professor e Município	Educacional
Transporte Escolar Público	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola, aluno e Município	Educacional
Responsável pelo Transporte Escolar	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola, aluno e Município	Educacional
Transporte Escolar (Kombi)	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola, aluno e Município	Educacional
Transporte Escolar (Micro-onibus)	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola, aluno e Município	Educacional
Transporte Escolar (Onibus)	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola, aluno e Município	Educacional
Transporte Escolar (Bicicleta)	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola, aluno e Município	Educacional
Transporte Escolar (Animal)	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola, aluno e Município	Educacional
Transporte Escolar (Outro Veículo)	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola, aluno e Município	Educacional
Transporte Escolar (Embarcação)	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola, aluno e Município	Educacional
Transporte Escolar (Embarcação)	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola, aluno e Município	Educacional
Transporte Escolar (Embarcação)	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola, aluno e Município	Educacional
Transporte Escolar (Trem/Metro)	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola, aluno e Município	Educacional
Estudante com Necessidades Especiais	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola, aluno e Município	Educacional
Frequenta escola	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Dummy	Pessoal e Domiciliar	Educacional
Série escolar	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Dummy	Pessoal e Domiciliar	Educacional

Variável	Fonte	Periodicidade	Tipo	Abrangência	Categoria
Ensino médio	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Dummy	Pessoal e Domiciliar	Educacional
Deslocamento para estudo	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Dummy	Pessoal e Domiciliar	Educacional
Código do município que estuda	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Numérica	Pessoal e Domiciliar	Educacional
Anos de estudo	IPEA DATA	Anual (até 2014)	Numérica	Brasil, Regiões e Estados	Educacional
Evasão Escolar (10 a 14 anos)	IPEA DATA	Decenal	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e municípios	Educacional
Evasão Escolar (5 a 6 anos)	IPEA DATA	Decenal	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e municípios	Educacional
Evasão Escolar (7 a 14 anos)	IPEA DATA	Decenal	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e municípios	Educacional
Frequência Escolar (15 a 17 anos)	IPEA DATA	Anual	Numérica	Brasil, Regiões e Estados	Educacional
Domicílios com computador	IPEA DATA	Decenal	Numérica	Brasil, Regiões e Estados	Educacional
Demanda por educação	Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE)	Anual	Numérica	Municípios e Estados	Educacional
Conselho Transporte Escolar	Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE)	Anual	Numérica	Municípios e Estados	Educacional
Desempenho provas nacionais	Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE)	Anual	Numérica	Municípios e Estados	Educacional
Evasão Escolar e Abandono	Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE)	Anual	Numérica	Municípios e Estados	Educacional
Desempenho médio em Língua Portuguesa (escolas municipais e urbanas)	Sistema de Avaliação Educação Básica (SAEB/INEP)	Anual (até 2017)	Numérica	Brasil, Estdos, Municípios e Escolas	Educacional
Desempenho médio em Língua Portuguesa (escolas municipais e rurais)	Sistema de Avaliação Educação Básica (SAEB/INEP)	Anual (até 2017)	Numérica	Brasil, Estdos, Municípios e Escolas	Educacional
Desempenho médio em Língua Portuguesa (escolas estaduais e urbanas)	Sistema de Avaliação Educação Básica (SAEB/INEP)	Anual (até 2017)	Numérica	Brasil, Estdos, Municípios e Escolas	Educacional
Desempenho médio em Língua Portuguesa (escolas estaduais e rurais)	Sistema de Avaliação Educação Básica (SAEB/INEP)	Anual (até 2017)	Numérica	Brasil, Estdos, Municípios e Escolas	Educacional

Variável	Fonte	Periodicidade	Tipo	Abrangência	Categoria
Desempenho médio em Língua Portuguesa (escolas federais e urbanas)	Sistema de Avaliação Educação Básica (SAEB/INEP)	Anual (até 2017)	Numérica	Brasil, Estdos, Municípios e Escolas	Educacional
Desempenho médio em Língua Portuguesa (escolas federais e rurais)	Sistema de Avaliação Educação Básica (SAEB/INEP)	Anual (até 2017)	Numérica	Brasil, Estdos, Municípios e Escolas	Educacional
Desempenho médio em Matemática (escolas municipais e urbanas)	Sistema de Avaliação Educação Básica (SAEB/INEP)	Anual (até 2017)	Numérica	Brasil, Estdos, Municípios e Escolas	Educacional
Desempenho médio em Matemática (escolas municipais e rurais)	Sistema de Avaliação Educação Básica (SAEB/INEP)	Anual (até 2017)	Numérica	Brasil, Estdos, Municípios e Escolas	Educacional
Desempenho médio em Matemática (escolas estaduais e urbanas)	Sistema de Avaliação Educação Básica (SAEB/INEP)	Anual (até 2017)	Numérica	Brasil, Estdos, Municípios e Escolas	Educacional
Desempenho médio em Matemática (escolas estaduais e rurais)	Sistema de Avaliação Educação Básica (SAEB/INEP)	Anual (até 2017)	Numérica	Brasil, Estdos, Municípios e Escolas	Educacional
Desempenho médio em Matemática (escolas federais e urbanas)	Sistema de Avaliação Educação Básica (SAEB/INEP)	Anual (até 2017)	Numérica	Brasil, Estdos, Municípios e Escolas	Educacional
Desempenho médio em Matemática (escolas federais e rurais)	Sistema de Avaliação Educação Básica (SAEB/INEP)	Anual (até 2017)	Numérica	Brasil, Estdos, Municípios e Escolas	Educacional
Taxa de Aprovação	Censo Escolar (INEP)	Anual	Numérica	Escola e Município	Educacional
Taxa de Reprovação	Censo Escolar (INEP)	Anual	Numérica	Escola e Município	Educacional
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	INEP	Bianual	Numérica	Escola e Município	Educacional
Taxa de Atendimento	PNAD (IBGE)	Anual	Numérica	Domicílios, Pessoas, Regiões Metropolitanas	Educacional
Taxa de Escolarização	PNAD (IBGE)	Anual	Numérica	Domicílios, Pessoas, Regiões Metropolitanas	Educacional

Fonte: IPEA DATA, 2020; Ministério da Economia, 2019; INEP, 2020; IBGE, 2015.

O grupo de variáveis educacionais incluem diversas informações, que, nesta pesquisa, conforme o seu objetivo, busca descrevê-las por dimensionamento dos dados. Os dados mais desagregados possíveis, conhecidos como microdados, são encontrados basicamente nas pesquisas do Censo Escolar, do Censo Demográfico e do SAEB (INEP,

2020). Esses dados descrevem diversas características da população entrevistada, em nível pessoal. Por exemplo, o nível educacional, o sexo, o gênero, a situação de residência, a idade, a cor ou raça do estudante. Além dessa descrição individual, a pesquisa identifica se o estudante utiliza Transporte Escolar e por qual meio, aquaviário, rodoviário ou ferroviário. Dessa maneira, além das informações disponibilizadas pelo FNDE, torna-se possível conhecer diversas características dos estudantes da zona rural que utilizam o Transporte Escolar. A saber, torna-se possível conhecer as características de renda dessas famílias, bem como suas necessidades e características do chefe da família (IBGE, 2015).

Em geral, todas essas informações permite um detalhamento socioeconômico dos estudantes que utilizam o Transporte Escolar, o que, diretamente, ocasiona na possibilidade de introduzir novas informações a metodologia de repasse de recursos financeiros aos municípios. Além dessas informações, ainda existem dados em nível escolar, que, em geral, caracterizam as escolas quanto as suas características de infraestrutura e de desempenho educacional. Isto é, conhece-se a taxa de alfabetização, de abandono ou evasão escolar, bem como a taxa de matrícula desses estudantes da zona rural que frequentam escolas urbanas. Sem nenhuma dúvida, essas informações são imprescindíveis para a adequação do repasse ao Transporte Escolar, pois, diferente do atual modelo, a variável pode ser específica ao estudante de zona rural. No modelo que vigora, essas variáveis são introduzidas para o município, incluindo também os estudantes que residem nos meios urbanos.

Outro indicador importante é aquele que recai sobre o desempenho dos estudantes, e, conforme a disponibilização de dados pelas fontes já citadas, eles podem ser dimensionados para as escolas, para os municípios, e, detalhadamente, para cada estudantes. Os dados do SAEB refletem o desempenho estudantil em conhecimentos de língua portuguesa e matemática, para escolas das zonas rurais e urbanas. Além disso, quando desagregado, outra vantagem dos dados é que eles permitem identificar os estudantes das zonas rurais que estudam em escolas de meios urbanos. Além do mais, essas informações podem ser categorizadas pelos níveis de ensino infantil, fundamental



e médio, bem como podem ser sumarizados em escolas públicas municipais, estaduais e federais (INEP, 2020).

Em níveis municipais, por meio da MUDIC, conhece-se a demanda por serviços educacionais, bem como os gastos governamentais com esses serviços nos municípios. Além disso, especificamente, em suas planilhas, são disponibilizadas informações específicas aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Transporte Escolar, os CACS/FUNDEB. Os dados permitem conhecer diversas características dos CACS/FUNDEB, a saber, sua composição, a periodicidade de reunião nos últimos meses, o número de reuniões realizadas, e, inclusive, o número de Conselheiros e suas origens na composição do Conselho. Mais detalhes de todas essas informações, bem como das outras variáveis educacionais já apresentadas, encontram-se no Quadro 6.9.

**Quadro 6.9:** Educacionais: Variáveis e sua descrição

<b>Variável</b>	<b>Descrição</b>
Localização da escola	Identifica se a escola pertence a zona rural ou a zona urbana.
Categoria da escola privada	Identifica se a escola privada é particular(1), comunitária, confessional ou filantrópica.
Categoria da escola pública	Identifica se a escola pública é municipal(1), estadual(2) ou federal(3).
Educação Indígena	Identifica se a escola se dedica a educação indígena (sim=2; não=1)
Sexo dos professores	Identifica o sexo dos professores da escola em masculino(1) e feminino(2).
Transporte Escolar Público	Identifica se o estudante utiliza o transporte escolar público (0=não; 1=sim)
Responsável pelo Transporte Escolar	Identifica se o estudante utiliza o transporte escolar por responsabilidade do município (2) ou do estado (1).
Transporte Escolar (Kombi)	Identifica se o estudante utiliza o transporte escolar rodoviário por meio do veículo Kombi (1) ou se não utiliza (0)
Transporte Escolar (Micro-onibus)	Identifica se o estudante utiliza o transporte escolar rodoviário por meio do veículo Micro-onibus (1) ou se não utiliza (0)
Transporte Escolar (Onibus)	Identifica se o estudante utiliza o transporte escolar rodoviário por meio do veículo onibus (1) ou se não utiliza (0)
Transporte Escolar (Bicicleta)	Identifica se o estudante utiliza o transporte escolar rodoviário por meio do veículo bicicleta (1) ou se não utiliza (0)
Transporte Escolar (Animal)	Identifica se o estudante utiliza o transporte escolar rodoviário por meio de animais (1) ou se não utiliza (0)
Transporte Escolar (Outro Veículo)	Identifica se o estudante utiliza o transporte escolar rodoviário por meio de outro veículo (1) ou se não utiliza (0)
Transporte Escolar (Embarcação)	Identifica se o estudante utiliza o transporte escolar aquaviário por meio de embarcações de até 5 alunos (1) ou se não utiliza (0)
Transporte Escolar (Embarcação)	Identifica se o estudante utiliza o transporte escolar aquaviário por meio de embarcações de 5 a 15 alunos (1) ou se não utiliza (0)
Transporte Escolar (Embarcação)	Identifica se o estudante utiliza o transporte escolar aquaviário por meio de embarcações de 15 a 30 alunos (1) ou se não utiliza (0)
Transporte Escolar (Embarcação)	Identifica se o estudante utiliza o transporte escolar aquaviário por meio de embarcações acima de 35 alunos (1) ou se não utiliza (0)

Variável	Descrição
Transporte Escolar (Trem/Metro)	Identifica se o estudante utiliza o transporte escolar ferroviário por meio de Trem ou Metrô (1) ou se não utiliza (0)
Estudante com Necessidades Especiais	Identifica se o estudante possui alguma necessidade especial, cegueira (1), deficiência múltipla (2), deficiência física (3), deficiência intelectual (4), outras (5).
Frequente escola	Descreve se o residente do domicílio frequenta a escola (1) ou não (2).
Série escolar	Descreve a série escolar frequentado pelo residente. (1) primeiro ano; (2) primeira série/segundo ano; (3) segunda série/terceiro ano; (4) terceira série/quarto ano; (5) quarta série/quinto ano; (6) quinta série/sexto ano; (7) sexta série/sétimo ano; (8) sétima série/oitavo ano; (9) oitava série/nono ano.
Ensino médio	Descreve se o residente frequenta o ensino médio (1) ou não (2).
Deslocamento para estudo	(1) a pessoa frequenta ou frequentava escola ou creche no mesmo município onde residia; (2) em outro município; (3) em país estrangeiro.
Código do município que estuda	Geocódigo do município que o residente frequenta creche ou escola.
Anos de estudo	Média de anos de estudo entre as pessoas com 25 anos ou mais.
Evasão Escolar (10 a 14 anos)	Percentual de estudantes que evadiram nos anos de 1991 e 2000.
Evasão Escolar (5 a 6 anos)	Percentual de estudantes que evadiram nos anos de 1991 e 2000.
Evasão Escolar (7 a 14 anos)	Percentual de estudantes que evadiram nos anos de 1991 e 2000.
Frequência Escolar (15 a 17 anos)	Percentual de estudantes que frequenta a escola, com idade entre 15 e 17 anos.
Domicílios com computador	Percentual de domicílios que possuem computadores.
Demanda por educação	Demanda populacional total não atendida, em idade educacional.
Conselho Transporte Escolar	Descreve informações sobre os conselhos municipais do Transporte Escolar. Dentre elas, citam-se: caráter do conselho, formação do conselho, realização de capacitações, infraestrutura para o funcionamento do conselho, número de conselheiros e reuniões realizadas nos últimos 12 meses.
Desempenho provas nacionais	Elevação do desempenho dos alunos nas avaliações nacionais de larga escala.
Evasão Escolar e Abandono	Diminuição no abandono e evasão escolar
Desempenho médio em Língua Portuguesa (escolas municipais e urbanas)	Descreve o desempenho médio em Língua Portuguesa pelos estudantes das escolas municipais e urbanas, com valores entre 0 e 1.000. Essas médias estão disponíveis para todos os níveis do ensino fundamental.
Desempenho médio em Língua Portuguesa (escolas municipais e rurais)	Descreve o desempenho médio em Língua Portuguesa pelos estudantes das escolas municipais e rurais, com valores entre 0 e 1.000. Essas médias estão disponíveis para todos os níveis do ensino fundamental.
Desempenho médio em Língua Portuguesa (escolas estaduais e urbanas)	Descreve o desempenho médio em Língua Portuguesa pelos estudantes das escolas estaduais e urbanas, com valores entre 0 e 1.000. Essas médias estão disponíveis para todos os níveis do ensino fundamental.
Desempenho médio em Língua Portuguesa (escolas estaduais e rurais)	Descreve o desempenho médio em Língua Portuguesa pelos estudantes das escolas estaduais e rurais, com valores entre 0 e 1.000. Essas médias estão disponíveis para todos os níveis do ensino fundamental.

Variável	Descrição
Desempenho médio em Língua Portuguesa (escolas federais e urbanas)	Descreve o desempenho médio em Língua Portuguesa pelos estudantes das escolas federais e urbanas, com valores entre 0 e 1.000. Essas médias estão disponíveis para todos os níveis do ensino fundamental.
Desempenho médio em Língua Portuguesa (escolas federais e rurais)	Descreve o desempenho médio em Língua Portuguesa pelos estudantes das escolas federais e rurais, com valores entre 0 e 1.000. Essas médias estão disponíveis para todos os níveis do ensino fundamental.
Desempenho médio em Matemática (escolas municipais e urbanas)	Descreve o desempenho médio em Matemática pelos estudantes das escolas municipais e urbanas, com valores entre 0 e 1.000. Essas médias estão disponíveis para todos os níveis do ensino fundamental.
Desempenho médio em Matemática (escolas municipais e rurais)	Descreve o desempenho médio em Matemática pelos estudantes das escolas municipais e rurais, com valores entre 0 e 1.000. Essas médias estão disponíveis para todos os níveis do ensino fundamental.
Desempenho médio em Matemática (escolas estaduais e urbanas)	Descreve o desempenho médio em Matemática pelos estudantes das escolas estaduais e urbanas, com valores entre 0 e 1.000. Essas médias estão disponíveis para todos os níveis do ensino fundamental.
Desempenho médio em Matemática (escolas estaduais e rurais)	Descreve o desempenho médio em Matemática pelos estudantes das escolas estaduais e rurais, com valores entre 0 e 1.000. Essas médias estão disponíveis para todos os níveis do ensino fundamental.
Desempenho médio em Matemática (escolas federais e urbanas)	Descreve o desempenho médio em Matemática pelos estudantes das escolas federais e urbanas, com valores entre 0 e 1.000. Essas médias estão disponíveis para todos os níveis do ensino fundamental.
Desempenho médio em Matemática (escolas federais e rurais)	Descreve o desempenho médio em Matemática pelos estudantes das escolas federais e rurais, com valores entre 0 e 1.000. Essas médias estão disponíveis para todos os níveis do ensino fundamental.
Taxa de Aprovação	Indica a porcentagem de alunos que, ao final do ano letivo, alcançaram os critérios mínimos para a conclusão satisfatória da etapa de ensino na qual se encontravam
Taxa de Reprovação	Indica a porcentagem de alunos que, ao final do ano letivo, não alcançaram os critérios mínimos para a conclusão da etapa de ensino na qual se encontravam.
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	Indicador de qualidade educacional, divulgado a cada dois anos pelo Inep, que combina informações de desempenho dos estudantes em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) com informações sobre rendimento escolar (aprovação)
Taxa de Atendimento	Indicador que informa, para uma determinada faixa etária da população em idade escolar, o percentual das pessoas que estão frequentando a escola, não importando o fato de estarem ou não matriculadas na série própria para a sua respectiva idade
Taxa de Escolarização	Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequenta escola em relação ao total de pessoas do mesmo grupo etário.

Fonte: IPEA DATA, 2020; Ministério da Economia, 2019; INEP, 2020; IBGE, 2015.

#### 6.4. Variáveis Geográficas

A atual metodologia de repasses do PNATE, em nível municipal, também considera aspectos geográficos, como, por exemplo, a área municipal. Provavelmente, essa variável tem sido incluída por refletir não só o tamanho dos municípios, mas, por esse aspecto,

também os decorrentes custos de manutenção do Transporte Escolar. Além dessa variável, no Quadro 6.10, o posicionamento geográfico das escolas também pode ser considerado, afinal, no Censo Escolar, é possível identificar a escola que o estudante frequenta. Essa informação é relevante, especialmente, para entender o trajeto dos estudantes de zonas rurais.

**Quadro 6.10:** Geográficas: Variáveis, fonte das variáveis e características

Variável	Fonte	Periodicidade	Tipo	Abrangência	Categoria
Localização da escola	Censo Escolar (INEP)	Anual	Dummy	Escola e Município	Educacional
Área Municipal	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e municípios	Geográfica
Área Rural do Município	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e municípios	Geográfica

Fonte: INEP, 2020; IBGE, 2010.

A descrição detalhada dessas variáveis pode ser encontrada, a seguir, no Quadro 6.11. A vantagem do uso dessas variáveis é que elas são disponíveis em níveis municipais, e, detalhadamente, por escolas frequentadas. Entretanto, dependendo das técnicas estatísticas adotadas, elas impõem restrições significativas. Afinal, trata-se de variáveis fixas, que, em diversas técnicas, acabam por eliminadas, já que não apresentam variações ao longo dos anos. Esse é o caso de regressões em painel, por exemplo. Mas, por outro viés, técnicas estatísticas multivariadas se beneficiam, afinal elas podem ser estimadas anualmente e considerando a unidade de espaço fixa.

**Quadro 6.11:** Geográficas: Variáveis e sua descrição

Variável	Descrição
Localização da escola	Identifica se a localidade da escola se encontra na zona rural ou na zona urbana.
Área Municipal	As áreas geográficas podem mudar por redivisão de municípios ou por mudança nos métodos de mensurações. O universo de municípios da tabela é definido pelo IBGE no levantamento censitário e não necessariamente coincide com o oficialmente existente ou instalado na data de referência.
Área Rural	A área rural de um município é definida a partir de lei criada pelo próprio município, não tendo uma periodicidade para seu ajuste. Esse dado não consta em banco de dados, mas sem na base cartográfica do IBGE nos dados das regiões censitárias.

Fonte: INEP, 2020; IBGE, 2010.

## 6.5. Variáveis Socioeconômicas

O último grupo abordado é aquele que trata de variáveis socioeconômicas. Essas informações são valiosas em qualquer metodologia que seja desenvolvida para a distribuição de recursos do PNATE. Afinal, por meio delas, buscam-se medidas que sejam, muito além de eficientes na distribuição, mas socialmente justas. Essas variáveis possibilitam traduzir a realidade de renda, emprego, desigualdade social, educacional e, também, diversas características das famílias.

No Brasil, da mesma forma como as variáveis educacionais, existe um conjunto rico de bases de dados socioeconômicos, que, em suas finalidades, buscam subsidiar pesquisas de desenvolvimento humano e municipal. Entretanto, nem todas as pesquisas apresentam informações que convergem com a natureza deste trabalho, ou seja, com a execução da Política de Transporte Escolar. Sendo assim, considerou-se algumas pesquisas já citadas, tais como o Censo Demográfico, a Pesquisa de Orçamentos Familiares e a parte social do IPEA DATA. Apesar de bastante detalhadas, essas pesquisas também apresentam as limitações das variáveis econômicas e demográficas, afinal, a grande maioria de indicadores socioeconômicos são construídos por pesquisas amostrais e que não acontecem com regularidade definida. Tradicionalmente, esses dados não reconhecem o município dos indivíduos entrevistados, como é o caso da POF e, também, da PNAD. Essa última é a fonte dos indicadores elaborados e elaborados pelo IPEA DATA.

O Censo Demográfico, por outro lado, traz informações detalhadas em seus microdados. Neles é possível identificar a situação do domicílio, se está localizado em zonas rurais ou urbanas, bem como define características de emprego, renda e escolaridade do responsável pelo domicílio. Esses dados, quando segregados para as zonas rurais, podem caracterizar as distintas necessidades dos municípios brasileiros, e, em termos de distribuição dos recursos do PNATE, encontrar uma equação mais justa.

Adicionalmente, no IPEA DATA, encontram-se disponíveis um conjunto de informações sociais importantes, a saber, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e, também, o Coeficiente de Gini dos municípios. A primeira medida reflete as condições de educação, longevidade e renda dos municípios, enquanto o segundo coeficiente busca traduzir a

concentração de renda e, conseqüentemente, a desigualdade social. Essas informações poderiam, de certo modo, serem introduzidas em metodologias de repasse financeiro de políticas públicas, o que, decisivamente, abrange o Transporte Escolar.

A descrição completa dessas variáveis socioeconômicas, encontram-se disponíveis no Quadro 6.12 e em seus quadros de continuação.

**Quadro 6.12: Socioeconômicas: Variáveis, fonte das variáveis e características**

Variável	Fonte	Periodicidade	Tipo	Abrangência	Categoria
Situação do domicílio	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Dummy	Domiciliar e Regiões metropolitanas	Socioeconômica
Região Metropolitana	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Dummy	Pessoal e Domiciliar	Socioeconômica
Trabalho do chefe da família	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Dummy	Pessoal e Domiciliar	Socioeconômica
Sexo do chefe da família	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Dummy	Pessoal e Domiciliar	Socioeconômica
Horas trabalhadas pelo chefe da família	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Numérica	Pessoal e Domiciliar	Socioeconômica
Desemprego	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Numérica	Pessoal e Domiciliar	Socioeconômica
Escola	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Numérica	Pessoal e Domiciliar	Socioeconômica
Raça ou cor	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Dummy	Pessoal e Domiciliar	Socioeconômica
Sabe ler ou escrever	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Dummy	Pessoal e Domiciliar	Socioeconômica
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	IPEA DATA	Decenal	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e municípios	Socioeconômica
Coefficiente de Desigualdade (Índice de Gini)	IPEA DATA	Anual (até 2014)	Numérica	Brasil, Regiões, Estados e municípios	Socioeconômica
Indivíduos extremamente pobres (necessidades calóricas)	IPEA DATA	Anual	Numérica	Brasil, Regiões e Estados	Socioeconômica
Indivíduos extremamente pobres	IPEA DATA	Anual	Numérica	Brasil, Regiões e Estados	Socioeconômica
Domicílios extremamente pobres	IPEA DATA	Anual (até 2014)	Numérica	Brasil, Regiões e Estados	Socioeconômica

Variável	Fonte	Periodicidade	Tipo	Abrangência	Categoria
Gastos com Transporte	Pesquisa de Orçamentos Familiares (IBGE)	Irregular (2017/2018)	Numérica	Famílias, Pessoas, Regiões Metropolitanas	Socioeconômica
Rendimento do Trabalho	Pesquisa de Orçamentos Familiares (IBGE)	Irregular (2017/2018)	Numérica	Famílias, Pessoas, Regiões Metropolitanas	Socioeconômica
Tipo do Trabalho	Pesquisa de Orçamentos Familiares (IBGE)	Irregular (2017/2018)	Dummy	Famílias, Pessoas, Regiões Metropolitanas	Socioeconômica
Taxa de Analfabetismo	Censo Demográfico (IBGE)	Decenal	Numérica	Pessoal e Domiciliar	Socioeconômica

Fonte: IBGE, 2010; IPEA DATA, 2020; IBGE, 2018.

As variáveis socioeconômicas também incluem dados de vulnerabilidade social, com é o caso de dados referentes aos domicílios e pessoas extremamente pobres. Conforme a descrição proposta no Quadro 6.13, esses domicílios e indivíduos em situação de vulnerabilidade de renda são identificados de acordo com a linha da pobreza. Essa medida pode ser traçada tanto pelos rendimentos dos indivíduos quanto por suas necessidades calóricas. A presença desses indivíduos e domicílios nas zonas rurais, podem ser indicadores importantes de justiça social, uma vez que a zona rural abrange grande número de domicílios vulneráveis economicamente.

Outro dado relevante é encontrado na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), ao decompor o rendimento e gastos das famílias brasileiras. Nela é possível identificar os gastos com transporte, tanto privado quanto público. Entretanto, como já foi mencionado, a POF se trata de uma pesquisa amostral e não identifica o município dos residentes, apenas o estado e se o indivíduo reside ou não na zona rural. Ainda, no tocante aos rendimentos familiares, a mesma pesquisa apresenta diversas características dos trabalhadores. Dentre elas, identifica-se o tipo de trabalho e seu regime, bem como se o trabalhador é funcionário público, se atua em regime de CLT, se é autônomo ou liberal. Ainda, nessa caracterização, é possível identificar todas as características dos indivíduos que autodeclararam como desempregados. Adicionalmente, conhece-se os principais rendimentos declarados pelos trabalhadores e o número de horas trabalhadas. Essas informações são importantes, afinal, ainda que em nível estadual, se conhece a vulnerabilidade econômica dos trabalhadores rurais, que, em grande medida, refletem as

condições dos estudantes de zona rural. Mais detalhes dessas variáveis estão descritos no Quadro 6.13.

**Quadro 6.13: Socioeconômicas: Variáveis e sua descrição**

Variável	Descrição
Situação do domicílio	Descreve se o domicílio está situado em áreas urbanas (1) ou áreas rurais (2).
Região Metropolitana	Descreve a região metropolitana que se situa o domicílio, Salvador (1), São Paulo (2), Rio de Janeiro (3), Belo Horizonte (4), Manaus (5), etc.
Trabalho do chefe da família	Descreve. Tipo de trabalho do chefe da família, empregado com carteira assinada (1), militar (2), empregado por regime jurídico (3), funcionário público (4), conta própria (5), etc.
Sexo do chefe da família	Descreve se o chefe da família é do sexo masculino (1) ou feminino (2).
Horas trabalhadas pelo chefe da família	Descreve o número de horas trabalhadas pelo chefe da família (horas).
Desemprego	Descreve se o chefe da família está desempregado (1) ou não (2).
Escola	Descreve o município que o membro da família frequenta ou frequentou a escola. O município é identificado pelo geocódigo do IBGE.
Raça ou cor	Descreve a raça ou cor declarada pelo indivíduo. Quando declarada a cor branca, a variável assume o valor 1, preto (2), pardo (3), outros (4).
Sabe ler ou escrever	Descreve se o chefe da família sabe ler ou escrever (1) ou não (2).
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	É obtido pela média aritmética simples de três sub-índices, referentes às dimensões Longevidade (IDH-Longevidade), Educação (IDH-Educação) e Renda (IDH-Renda). Para obter mais informações metodológicas acesse --> <a href="http://www.undp.org.br">www.undp.org.br</a> .
Coefficiente de Desigualdade (Índice de Gini)	Mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).
Indivíduos extremamente pobres (necessidades calóricas)	Número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza (ou indigência, ou miséria). A linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE). Atualizado em:07/01/2016
Indivíduos extremamente pobres	Número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).
Domicílios extremamente pobres	Número de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza (ou indigência, ou miséria). A linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).
Gastos com Transporte	Descreve os valores gastos com transporte, seja público ou privado, por moradores ou pela família.
Rendimento do Trabalho	Descreve o Rendimento dos moradores e das famílias quanto ao trabalho principal informado.
Tipo do Trabalho	Descreve o tipo de trabalho dos moradores, (1) autônomo, (2) servidor público, (3) celetista, (4) empresário, (5) outros.
Taxa de Analfabetismo	Corresponde ao percentual de pessoas em idade escolar própria para a alfabetização, ou acima dela, que são consideradas analfabetas.

Fonte: IBGE, 2010; IPEA DATA, 2020; IBGE, 2018.



## 6.6. Tópicos Conclusivos

De acordo ao observado nas seções anteriores, ao revisar um conjunto de variáveis de distintas naturezas, verificou-se um conjunto extenso de informações. Essas informações apresentam fontes distintas, tais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). As bases de dados apresentam diversos indicadores socioeconômicos, demográficos e geográficos, bem como as principais informações de educação do país.

A maioria das Políticas Públicas brasileiras e seus respectivos programas de atendimento social utilizam dessas fontes de dados. Esse uso se inicia na fase de desenho dos programas e se estende em fases posteriores, tais como a distribuição de recursos e, também, a avaliação dos seus efeitos. Dessa forma, uma série de benefícios se desdobram do uso dessas variáveis, seja para conhecimento do público-alvo ou para a apuração dos impactos junto aos beneficiários.

Entretanto, ainda é um desafio encontrar um uso adequado das variáveis disponíveis para a eficiente distribuição dos recursos, seja entre os beneficiários ou seja entre os entes federados. Por exemplo, no caso específico da Política Nacional de Transporte Escolar, devido a abrangência geográfica do PNATE e seu numeroso conjunto de beneficiários, qualquer que sejam as informações utilizadas, elas necessitariam de um detalhamento municipal e uma periodicidade anual.

A dificuldade para uma adequada divisão de recursos entre os entes federados não se reside apenas na elaboração de uma fórmula justa e eficiente, mas, certamente, depende de conhecer a verdadeira necessidade dos municípios e seus beneficiários. Assim, apesar de inúmeras variáveis e fontes de informação, de forma definitiva, para esse fim o PNATE necessitaria de um conjunto de dados anuais, periódicos e sistemáticos entre os municípios brasileiros. Esses dados devem levantar informações dos usuários do Transporte Escolar, dos gestores municipais, dos diretores escolares, dos Conselheiros do CACS/FUNDEB, dos residentes das zonas rurais, dos contratados para serviços terceirizados, dentre outros.

Essa constatação surge da especificidade da Política de Transporte Escolar e o pretendido atendimento. Seria ideal que esses dados fossem combinados com os bancos de dados já citados, mas, isso seria dificultado pela periodicidade das variáveis disponíveis.

## 7. Métodos de Seleção de Variáveis para Formulação da Distribuição de Recursos Financeiros em Políticas Públicas

O presente capítulo foi desenvolvido a partir a aplicação da metodologia da Revisão Sistemática da Literatura para identificação dos trabalhos ou pesquisas relacionados a métodos para formulação e seleção de variáveis na distribuição de recursos para políticas públicas incluindo conceitos de equidade, meritocracia e necessidade.

### 7.1. Revisão da Literatura Sobre Formulação de Distribuição de Recursos Financeiros em Políticas Públicas

Para realizar a revisão da literatura foi aplicado o método de revisão sistemática da literatura descrito nos anteriores capítulos. Os resultados que serão apresentados nesse capítulo referem-se à aplicação da metodologia de Revisão Sistemática da Literatura apresentada na seção 5.1, capítulo 5 (Tabela 5.1). As buscas foram realizadas entre 20 de abril a 02 de maio de 2020.

#### 7.1.1. Estudos Identificados

A Tabela 7.1 detalha a metodologia da aplicação da revisão sistemática da literatura para levantamento e seleção dos estudos que serão utilizados como base para este trabalho. A metodologia esta composta de 4 passos os quais apresentam uma finalidade dentro da revisão da literatura que será realizado.

**Tabela 7.1:** Relação dos estudos identificados

Termos de busca		Base de Dados					Total	%
		<i>Emerald</i>	<i>Google scholar</i>	<i>Jstor</i>	<i>Science Direct</i>	<i>Scielo</i>		
Grupo a	1. "Resource allocation"	29.000	1.870.000	25.803	162.635	442	4.771.671	94,5
	2. "Resource allocation formula"	4.000	498.000	2.407	23.484	5		
	3. "Resource allocation method"	23.000	1.990.000	12.047	130.805	43		
Grupo b	4. "Resource allocation public policies"	18.000	71.700	10.053	65.324	30	277.562	5,499
	5. "Resource allocation transportation policiy"	4.000	17.800	2.391	17.208	1		
	6. "Resource allocation education policy"	14.000	24.300	6.290	26.457	8		
	7. "Resource allocation school transportation programs"	-	-	-	-	-		
Grupo c	8. "Resource allocation formula school transportation programs"	1	1	1	1	1	1	0,001

9. "Resource allocation method school transportation programs"	-	-	-	-	-	-		
10. "Resource allocation formula education policy"	-	-	-	-	-	-		
11. "Resource allocation method education policy"	-	-	-	-	-	-		
<b>Total Geral</b>							<b>5.049.234</b>	

Fonte: Elaborado pelos autores

Os resultados do Grupo "a" representam 94,5% da literatura encontrada na revisão. Mas muitos dos artigos ou pesquisas encontradas nesse grupo estão relacionadas com a área de logística, administração e economia. Encontrando-se poucos artigos relacionados com a parte de distribuição de recursos para políticas ou programas públicos.

Os resultados no Grupo "b" representam 5,499% da literatura encontrada. Neste grupo foram encontrados mais artigos e pesquisas relacionadas com o tema de distribuição de recursos para políticas e programas públicos. Mas, ainda teve um número considerável de trabalhos tratando o tema de distribuição de recursos para logística, administração e economia. Contudo uma categoria neste grupo não teve nenhum resultado no levantamento e foi a categoria 7 sobre a procura de literatura relacionado com os termos de distribuição de recursos para programas de transporte escolar.

Os 0,001% de resultados obtidos no Grupo "c", que se referem à termos mais específicos sobre a distribuição de recursos para políticas públicas considerando métodos e formulações aplicados a transporte e educação, demonstram que a atenção dada a essa temática ainda é incipiente. Assim, foi encontrado apenas um trabalho correspondente a uma tese de doutorado que fez a proposta de um novo método de distribuição de recursos para o transporte escolar.

### 7.1.2. Estudos Selecionados

Com base na aplicação da metodologia, 30 estudos foram selecionados, para ser os estudo base na revisão da literatura e no referencial teórico. Em função desses estudos base foi realizado a análise da literatura sobre os métodos de seleção de variáveis socioeconômicas para formulação de distribuição de recursos em políticas públicas.

## 7.2. Métodos de Seleção de Variáveis Socioeconômicas para Distribuição de Recursos Financeiros nas Políticas Públicas

A distribuição de recursos é processo de muita importância para toda política e programa público. Porque a sustentabilidade da política ou programa público dependem do sucesso nos resultados esperados, e para gerar resultados satisfatórios a distribuição de recursos financeiros deve ser a mais adequada em atender os objetivos da política pública. Um método robusto permitirá uma formulação de distribuição de recursos que permita o satisfazer os objetivos da política pública, com ênfase quando os objetivos envolvem as questões de equidade e igualdade.

Dentro das aplicações mais comuns encontradas na literatura encontra-se a saúde e a educação. Porque, dentro dessas áreas encontra-se os maiores problemas na distribuição de recursos, em especial recursos financeiros. Além disso, existe muitos estudos na procurar de satisfazer os objetivos de equidade, igualdade dentro das políticas públicas da saúde e a educação. Observa-se que os métodos aplicados historicamente mais comuns são: i) patrocínio político; ii) alocações históricas; iii) propostas dos governos locais e iv) fórmulas de alocação de recursos com base nas necessidades (MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010; MCINTYRE *et al.*, 1991). Sendo o último método o que apresenta base técnico científica mais fundamentada na tomada de decisão de distribuição de recursos financeiros. Além disso, esse método também é baseado na abordagem das teorias da justiça distributiva e da justiça social as quais procura realizar a distribuição de recursos de uma forma eficiente com base as necessidades.

O objetivo desta seção é identificar as diferentes abordagens adotadas nas políticas públicas na busca de justiça social para a distribuição de recursos financeiros. E, para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica da distribuição de recursos nas políticas públicas. Resulta importante, realizar uma análise da abordagem conceitual e o estado da arte dos métodos de distribuição de recursos. Dessa forma, primeiro será apresentada uma breve descrição da teoria da justiça distributiva, logo serão apresentados os estudos de casos selecionados para entendimento dos métodos de distribuição de recursos em políticas públicas. Posteriormente, será discutido sobre os métodos de distribuição de

recursos analisados e a seção será finalizada com uma análise entre os indicadores simples comparados com os indicadores compostos.

### *7.2.1. Métodos de distribuição de recursos financeiros de políticas públicas*

Determinar o nível e a distribuição de recursos financeiros muitas vezes é muito desafiador para os governos. Primeiro, é um exercício técnico difícil determinar onde o dinheiro público é melhor gasto, segundo, qualquer mecanismo de financiamento introduz incentivos poderosos para organizações locais e é importante garantir que estejam alinhados com as intenções do governo Nacional. Terceiro, as ramificações políticas de qualquer opção de financiamento geográfico podem ser agudas, principalmente quando representantes parlamentares são eleitos geograficamente. E, finalmente, um governo nacional exige garantia de que os gastos públicos estão sendo gastos localmente, de acordo com as intenções, mas o monitoramento da eficácia e eficiência dos gastos locais costuma ser uma tarefa difícil (MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010; SMITH, 2006). Dentro dos métodos encontrados na revisão da literatura, são citados os seguintes: i) patrocínio político; ii) precedentes históricos; iii) propostas dos governos locais e iv) fórmulas de alocação de recursos financeiros com base nas necessidades.

- i. Patrocínio político: Segundo os estudos de MANTHALU; NKHOMA; KUYELI (2010); SMITH (2006) esse método considera a distribuição de recursos financeiros baseada nos patrocínios políticos, talvez recompensando localidades de acordo com seu apoio político no passado ou com sua importância para futuras eleições. Embora poucos governos admitam abertamente se envolver em tal patrocínio, pesquisas realizadas apontam que alguns sistemas supostamente não partidários são baseados em patrocínios políticos. A literatura de pesquisas de Estados Unidos nesse tema apresenta muitos estudos de caso da prática do patrocínio político como método de distribuição de recursos financeiros, na qual certas partes do orçamento federal são "reservadas" para projetos locais, a fim de garantir uma aceitação na legislatura das propostas orçamentárias do governo.
- ii. Precedentes históricos: Outro método de uso generalizado nos programas públicos é distribuir recursos financeiros de acordo com precedentes históricos. Politicamente,

tem a grande atração de minimizar a interrupção dos serviços públicos existentes e evitar oscilações potencialmente grandes de ano para ano, inerentes a outros mecanismos de alocação. Sua popularidade se manifesta na maneira como abordagens mais sistemáticas à distribuição são frequentemente diminuídas por mecanismos de "amortecimento" que buscam reduzir a magnitude das perdas financeiras e ganhos anuais nas localidades. No entanto, a dependência exclusiva de tais métodos deixaria o governo central refém da história e impotente para reagir a circunstâncias alteradas ou para implementar novas políticas (MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010; SMITH, 2006).

- iii. Propostas dos governos locais: Outro método utilizado é distribuir recursos financeiros de acordo com as propostas apresentadas pelas localidades ou tornar as distribuições dependentes de alguma medida do desempenho local. Em princípio, esse método tem muitas vantagens. Se realizado adequadamente, poderia garantir que os recursos financeiros fossem gastos de acordo com as intenções políticas nacionais, de maneira econômica (MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010; SMITH, 2006). Sua principal fraqueza é que geralmente envolve grandes custos de transação, na forma de escrutínio e policiamento central, e na preparação de propostas pelas localidades. Também torna os orçamentos locais dependentes da qualidade da gestão local e, portanto, podem levar a grandes desigualdades geográficas. Além disso, mesmo que os recursos sejam alocados com probidade escrupulosa, as localidades malsucedidas podem, no entanto, perceber que as distribuições foram feitas de acordo com o patrocínio e não com a qualidade das propostas, levando a um potencial adicional de injustiça percebida.
- iv. Fórmulas de alocação de recursos financeiros com base nas necessidades: A essência da distribuição de recursos financeiros por fórmula é que o governo ou a instituição governamental especifica antecipadamente regras matemáticas que determinam a magnitude do financiamento recebido por uma entidade desconcentrada em um determinado período e que não há disposições para alterar as regras de alocação após o período orçamentário. As regras podem ser muito simples (por exemplo, uma quantia fixa de financiamento per capita por ano) ou muito complexas (MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010; SMITH, 2006). Eles também podem

ser, em certa medida, aumentados por outros mecanismos de financiamento (por exemplo, subsídios específicos adicionais do governo nacional ou impostos locais). No entanto, o objetivo principal é contribuir para a criação de um orçamento para a entidade local com a qual se espera que cumpra suas obrigações, na forma de prestação ou compra de serviços públicos. Mas o procedimento mais adequado neste método é de criar fórmulas matemáticas que realizem a alocação dos recursos em função das necessidades da população. Aonde, podem ser especificadas as necessidades dependendo do objetivo do financiamento, como exemplo necessidades de saúde para atender uma alocação de recursos financeiros para saúde pública.

Na prática, a maioria dos sistemas de financiamento de instituições locais de serviço público usa uma combinação de todos os quatro tipos de métodos para distribuir recursos financeiros de instituições centrais para instituições locais. No entanto, o método de fórmulas de alocação de recursos financeiros com base nas necessidades está se tornando cada vez mais o método mais adotado. Porque esse método apresenta maior fundamentação técnica científica em comparação com os outros métodos e, também, tem maior transparência na sua aplicação para os governos locais.

### *7.2.2. Estudos de Casos Selecionados*

Dentro dos resultados encontrados na revisão sistemática da literatura, como apresentado anteriormente, observa-se que o maior método aplicado para distribuição de recursos financeiros são fórmulas de alocação de recursos financeiros com base nas necessidades. Contudo, pode-se citar trabalhos que trazem a discussão métodos diferentes que inclui outros valores além da formulação com base nas necessidades. Assim, foram selecionados dentro da revisão da literatura os estudos que se apresentam com propostas interessantes para formulação de distribuição de recursos e incluindo valores como equidade. O Quadro 7.1 apresentam os estudos de caso selecionados.



**Quadro 7.1: Estudos de Caso Selecionados**

Nro Artigo	Autor e ano de publicação	Título do artigo	Política pública e País	Método de Distribuição de Recursos
1	(MCINTYRE et al., 1991)	A methodology for resource allocation in health care for South Africa	Saúde pública – Sul Africa	Fórmula de alocação de recursos considerando a fórmula SAHRA e a ponderação geográfica e seu efeito na taxa de morbidade.
2	(NEWBOLD et al., 1998)	Allocating resources in health care: Alternative approaches to measuring needs in resource allocation formula in Ontario	Saúde pública – Ontario, Canada	Incorporação de indicadores de mortalidade ao invés de indicadores socioeconômicos para realizar a distribuição de recursos.
3	(ASANTE; ZWI, 2009)	Factors influencing resource allocation decisions and equity in the health system of Ghana	Saúde pública - Ghana	Estudo de fatores que influenciam a equidade da distribuição de recursos no sistema de saúde de Ghana.
4	(SILVA, 2009)	Metodologia para avaliação e distribuição de recursos para o transporte escolar rural	Transporte escolar - Brasil	Incorporação da equidade e igualdade dentro de uma formulação de distribuição de recursos geograficamente ponderada.
5	(MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010)	Simple versus composite indicators of socioeconomic status in resource allocation formulae: The case of the district resource allocation formula in Malawi	Saúde pública - Malawi	Análise de comparação no uso de um indicador simples com um indicador composto fazendo uso de componentes principais.
6	(BENDAVID-HADAR; ZIDERMAN, 2011)	A new model for equitable and efficient resource allocation to schools: the Israeli case	Educação - Israel	Proposta de uma formulação de distribuição de recursos considerando uma nova medida de incentivo na educação.

Fonte: Elaborado pelos autores

O estudo de MCINTYRE *et al.* (1991) trouxe a debate a aplicação da fórmula SAHRA na distribuição de recursos para o setor de saúde de África do Sul. A formulação considera as necessidades de saúde como população regional por sexo e idade, potencial de vida, número de mortes regionais entre outros. Dentro dos resultados encontrados na análise de sensibilidade realizada pelos autores, destaca-se que na ponderação regional alguns dados são insuficientes para alguns componentes da fórmula SAHRA. O que pode levar a

estimações na distribuição de recursos conservativas. Contudo, pese a suas limitações os autores indicaram que uma formulação que considera as necessidades de saúde como população regional é adequada para seu objetivo. Mas não foram encontradas ou mencionadas muitas evidências de se a fórmula atingia equidade na distribuição.

A diferença do anterior estudo, NEWBOLD *et al.* (1998) propõem as formulações de três indicadores compostos: Indicador socioeconômico padronizado (SEI), taxa de saúde padronizada (SHR) e taxa de mortalidade padronizado (SMRs). O primeiro teve a função de mensurar o risco relativo das regiões se localizarem nos diferentes níveis de saúde pelas características socioeconômicas da distribuição da população. O segundo indicador expressa o nível de estado de saúde da população de uma Unidade de Saúde Pública em relação aos níveis de saúde esperados na população provincial. A taxa de mortalidade padronizada (SMRs) expressa o número de mortes observadas na população de uma unidade em um determinado período em relação ao número de mortes que ocorreriam se a população da unidade apresentasse as mesmas taxas de mortalidade específicas por idade e sexo que a província como um todo.

Os resultados da pesquisa de NEWBOLD *et al.* (1998), que mesmo com o novo indicador socioeconômico padronizado (SEI) a razão de mortalidade padronizada (SMR) é melhor proxy para refletir as necessidades de assistência de saúde da população do que o indicador sócio econômico. Além disso, os resultados também debatem a importância da forma de interpretação do conceito de “privação da saúde”. Conceito muito utilizado na distribuição de recursos. Os autores debatem da importância de uma base apropriada para avaliar indicadores alternativos de necessidade de assistência à saúde. Embora exista apoio ao uso de medidas privativas ou socioeconômicas em fórmulas de distribuição, a justificativa para seu uso é mais frequentemente baseada em preferências subjetivas do que em critérios objetivos. Se os recursos devem ser distribuídos com base nas necessidades de assistência à saúde, as tentativas de melhorar os indicadores devem se basear em evidências do desempenho do indicador.

Outro estudo com resultados interessantes foi de ASANTE; ZWI (2009). Esse artigo demonstrou que a alocação de recursos financeiros no setor da saúde não é apenas a aplicação de fórmulas específicas para compartilhar uma certa quantidade de recursos

entre necessidades e/ou jurisdições concorrentes. As autoridades de saúde tomam decisões de alocação de recursos com base em uma ampla gama de fatores que podem não ser necessariamente explicados em uma fórmula existente. Isso pode explicar em parte por que as desigualdades de financiamento ainda estão presentes em países com fórmulas "robustas" para alocação de recursos, como o Reino Unido ou o estado de New South Wales, na Austrália. No Gana, as decisões de alocação de recursos são influenciadas por fatores que variam desde a disponibilidade de recursos humanos para a saúde, capacidade local de utilizar fundos, envolvimento de doadores no setor da saúde e compromisso político e administrativo para promover a equidade. Embora nem todos esses fatores possam ser considerados na fórmula federal para alocação de recursos, questões importantes, como a disponibilidade de recursos humanos para restrições de saúde e capacidade em nível local, podem ser abordadas na fórmula (ASANTE; ZWI, 2009).

No estudo realizado por SILVA (2009) propõe uma formulação para distribuição de recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar incorporando três variáveis, que dizem respeito à capacidade de autofinanciamento do município, da relação transporte/população em idade escolar e sobre as características, particularidades e/ou dimensões dos municípios. Essas variáveis foram utilizadas representando os princípios de igualdade e equidade. Os resultados do estudo apresentaram que o modelo proposto com ponderações espaciais teve melhores ajustes do que o modelo não espacial global. O que demonstra que algumas particularidades dos municípios brasileiros não podem ser captadas em estatísticas de um valor único. A formulação proposta também alocou maiores recursos para as regiões norte do Brasil aonde se apresentaram as maiores necessidades do transporte escolar, segundo os dados analisados em 2007.

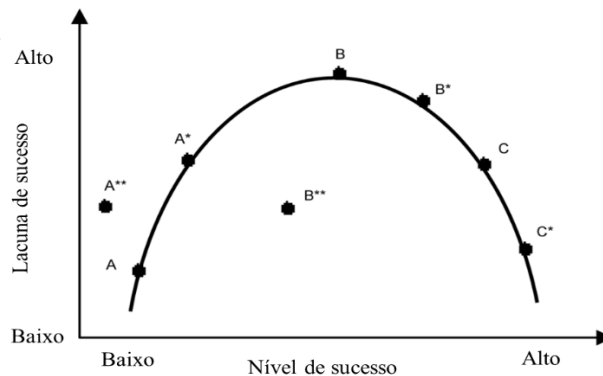
No caso dos autores MANTHALU; NKHOMA; KUYELI (2010) analisaram a inclusão do nanismo como uma medida que represente o *status* socioeconômico na fórmula distrital de alocação de recursos na saúde pública no Malawi. O estudo realizado verificou se existem diferenças entre o uso de variáveis únicas ou indicadores compostos de status socioeconômico nas alocações feitas aos distritos, mantendo todos os outros fatores fixos na fórmula de alocação de recursos constante. O método de componentes principais foi

usado para calcular índices de ativos para todos os distritos a partir de variáveis que capturam padrões de vida usando dados da Pesquisa de Clusters de Indicadores Múltiplos do Malawi 2006. Estes foram normalizados e usados para ponderar as populações distritais. As proporções distritais da população nacional ponderadas pelos indicadores simples e compostos foram então calculadas para todos os distritos e comparadas. As alocações distritais também foram calculadas comparando as duas abordagens. Os resultados das distribuições realizadas com o indicador simples e os indicadores compostos não apresentaram diferenças significativas estatisticamente para indicar qual indicador era o melhor. Contudo, os indicadores simples são mais fáceis de calcular.

Uma nova formulação proposta por BENDAVID-HADAR; ZIDERMAN (2011) é destaque dentro dos estudos analisados por trazer o conceito de equidade e um componente de melhoria, além de elementos com base na necessidade para distribuição de recursos na educação do Israel. Os autores defendem que a forma de tornar mais eficiente a distribuição de recursos na educação é também considerar as medidas realizadas para melhoria da educação além de só considerar as necessidades. O modelo conceitual proposto considera os elementos do perfil dos estudantes, perfil dos professores, e características das escolas como variáveis independentes e como variáveis dependentes são considerados o desempenho nas escolas no ensino básico, ensino fundamental e no ensino médio. O modelo de regressão dos quadrados mínimos ordinais foi utilizado para estimação dos coeficientes das variáveis com o banco de dados da pesquisa realizada em todo o país de Israel do ano 2001.

A mais interessante contribuição nesse estudo, é o desenvolvimento do conceito de melhoria na distribuição de realizações educacionais (IEAD). O qual foi formulado através de um componente de melhoria na formulação de distribuição de recursos. A nova fórmula aborda questões de equidade horizontal e vertical, além de oferecer recompensas às escolas pelo aprimoramento educacional. Para esse fim, os autores propuseram uma curva de melhoria na educação, como é apresentado na Figura 7.1. Os três pontos A, B e C estão na Curva de Melhoria da Educação, que traça um caminho de melhoria desejado para as escolas que progridem ao longo do tempo. Incentivos devem ser oferecidos para os movimentos da esquerda para a direita ao longo da curva.

**Figura 7.1:** Curva de melhoria da educação



Fonte: adaptado de (BENDAVID-HADAR; ZIDERMAN, 2011)

Uma melhoria em termos do componente IEAD, para a qual as escolas são recompensadas com orçamentos adicionais, é definida diferentemente para os três tipos de escola acima. Para a Escola do tipo A, no lado esquerdo da curva (uma escola de baixo desempenho), um movimento do Ponto A para A\* é definido como uma IEAD. Ou seja, mesmo que o aumento do nível de aproveitamento do tipo de escola A tenha resultado em um déficit maior de realizações, a mudança para A\* é considerada uma melhoria porque a escola está se movendo na direção do tipo de escola C. No entanto, uma mudança do ponto A para A\*\* (onde o nível de conquista diminuiu e a diferença de conquista aumentou) não seria recompensada com financiamento adicional, porque não houve uma melhoria na sua distribuição de conquista (BENDAVID-HADAR; ZIDERMAN, 2011). Contudo, os resultados não conseguiram apresentar na sua totalidade a proposta de um componente de melhoria na formulação já que os dados utilizados não foram longitudinais e foi assumido um peso para o componente de IEAD. Os resultados da comparação entre as fórmulas utilizadas e a fórmula proposta apresentaram melhores resultados com a fórmula proposta pelos autores. Os autores também recomendaram fazer mais ajustes no componente IEAD utilizando dados longitudinais.

Como foi observado nos estudos de caso selecionados, não existe um método único para ser utilizado na formulação da distribuição de recursos de políticas públicas. Mas, existem componentes ou elementos próprios da região ou país que apresentam uma grande influência no momento do desenvolvimento da fórmula. Assim, também um dos conceitos mais utilizados é a distribuição de recursos em função das necessidades. Mas,

como alguns autores apresentaram é possível estender a abordagem incluindo os conceitos de equidade, qualidade, eficiência e como no último caso o incentivo a melhoria ou como poderia ser interpretado também como meritocracia. Na seguinte seção em função dessa revisão será realizada uma análise do estado da arte dos métodos de seleção de variáveis para distribuição de recursos em políticas públicas.

### ***7.2.3. Estado da Arte dos Métodos de Seleção de Variáveis Socioeconômicas para Distribuição de Recursos Financeiros para Políticas Públicas***

Conforme a revisão realizada, o método com maior base técnico científica utilizado na distribuição de recursos é a distribuição com base as necessidades. Seja aplicando um indicador simples ou um indicador composto, o método considera as necessidades da população como socioeconômicas ou outros elementos de interesse. Assim, é importante, analisar esse método para poder realizar maiores adequações ou ajustes que incorporarem a equidade, qualidade e a meritocracia na distribuição dos recursos. Nesta seção serão apresentados um breve histórico dos indicadores com base as necessidades, posteriormente uma comparação entre indicadores simples e indicadores compostos serão realizados. Finalizando a seção será apresentado uma discussão sobre métodos estatísticos e métodos de análise multicritério para seleção dos pesos das variáveis.

### ***7.2.4. Indicadores com Base nas Necessidades***

Segundo NEWBOLD *et al.* (1998) várias medidas alternativas de necessidade de cuidados de saúde, incluindo medidas baseadas na utilização, mortalidade e privação, foram propostas e desenvolvidas para uso na alocação de recursos. Qualquer indicador da necessidade populacional de tais cuidados deve ser válido (a capacidade de um indicador medir o que se destina a medir), confiável (o indicador é reprodutível) e responsivo (a extensão em que o indicador responde a mudanças nos fenômenos do interesse). Contudo, dependendo dos dados disponíveis não sempre se consegue aplicar na sua totalidade os indicadores.

O indicador com base nas necessidades procura levantar a precisão socioeconômicas da população por tipo de região ou unidade territorial, ou de outros elementos em função da política pública que se pretende atingir (BENDAVID-HADAR; ZIDERMAN, 2011;

MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010; NEWBOLD et al., 1998). Outras aplicações apresentaram o uso de indicadores de necessidade baseados nos ativos como capacidade de leitos nos hospitais, custo do serviço. Mas, segundo MANTHALU; NKHOMA; KUYELI (2010) o uso de um indicador de necessidade baseado em ativos tem seus próprios problemas. Tais medidas refletem mais o status socioeconômico das famílias de longo prazo, que não levam em consideração os choques de curto prazo na família. A qualidade dos ativos não é capturada e determinadas variáveis podem ter uma relação diferente com o status socioeconômico em toda a população.

A privação social também é um dos indicadores utilizados nas distribuições de recursos no setor da saúde pública. Os indicadores de privação social (social deprivation) geralmente envolvem variáveis socioeconômicas baseadas nas associações estabelecidas entre prosperidade e saúde (NEWBOLD *et al.*, 1998), uma vez que existe uma forte associação na distribuição de mortalidade e morbidade entre grupos sociais. Grupos mais favorecidos, medidos em termos de renda, educação, classe ou etnia, têm melhor saúde. Dessa maneira, a identificação desses grupos está em maior risco de problemas de saúde, podendo influenciar a prestação e a governança dos cuidados de saúde (MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010; NEWBOLD *et al.*, 1998). As implicações políticas dessa identificação são vastas, apontando para a necessidade de coordenar ou integrar muitos domínios de políticas.

Da mesma forma que aplicado para saúde o indicador de privação social também é considerado em alguns casos de políticas públicas de educação. Como o caso apresentado pelo estudo de BENDAVID-HADAR; ZIDERMAN (2011) a formulação realizada em Israel para distribuição de recursos considera principalmente as características socioeconômicas dos alunos fazendo ênfase nos aspectos de etnia dos alunos e aspectos de migração. A privação da educação é discutida como um tema importante sobre a orientação para desenvolvimento de ações ou políticas públicas. Contudo, na literatura não foi abordado nenhum índice de privação da educação proposto com fins de elaboração de políticas públicas ou formulações para distribuição de recursos (BENDAVID-HADAR; ZIDERMAN, 2011; MORRIS; CARSTAIRS, 1991).

Outro indicador abordado especialmente em estudos de transporte é o indicador de vulnerabilidade social. O mesmo procura identificar os grupos com maiores desvantagens sociais (EL-GENEIDY *et al.*, 2016). Mas, considerando as variáveis propostas na formulação pode se encontrar semelhanças entre os dois conceitos apresentados nesta seção. Argumenta-se, dessa forma que tanto o indicador de vulnerabilidade social como privação social apresentam muitas semelhanças nas variáveis utilizadas e no objetivo de representar as necessidades sociais (BENDAVID-HADAR; ZIDERMAN, 2011; EL-GENEIDY *et al.*, 2016; MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010; MORRIS; CARSTAIRS, 1991).

Para o caso específico do PNATE, o índice de Fator de Necessidade de Recursos do Município – FNRM. Foi elaborado para realização da alocação de recursos do PANTE para os diferentes municípios no Brasil (BRASIL, 2011). Este indicador considera como as necessidades do município a quantidade de população rural, população abaixo da linha de pobreza, índice de desenvolvimento da educação básica, área do município.

Conforme o apresentado, o indicador com base as necessidades é o preferido na formulação de distribuição de recursos para políticas públicas. Contudo, existem diferentes abordagens e métodos propostos para elaboração desse indicador. Apresentando, que a abordagem empírica é a mais aplicada no desenvolvimento do indicador. Contudo, existem algumas considerações importantes sobre se é melhor a aplicação de um indicador simples de necessidades ou um indicador composto. Dessa forma a próxima seção abordará a comparação entre os dois tipos de indicadores que definem o método de seleção de variáveis a ser utilizado.

#### **7.2.5. *Indicador Simples Versus Indicador Composto***

O uso de indicadores simples de uma só variável tem gerado muitas discussões na literatura. Alguns autores argumentam que um indicador com uma única variável de necessidade pode ser suscetível a mudanças ou flutuações rápidas que podem não refletir os padrões reais de necessidade. Sua vantagem, no entanto, é que é muito mais fácil calcular (MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010). Outros autores debatem que mesmo sendo mais fácil de calcular uma única variável, vai depender muito da qualidade



dos dados utilizados para calcular essa variável. O caso mesmo do uso de dados de população que geralmente são levantados em censos populacionais que acontecem dentro de um intervalo de 10 em 10 anos. O indicador será dependente do modelo de projeção que seja utilizado para atualizar essa informação o que pode gerar um viés nos resultados da distribuição de recursos (SILVA, 2009).

O indicador composto, por outro lado, requer ponderação diferencial de variáveis que podem ser alcançadas empregando a opinião de especialistas ou através de métodos ou técnicas estatísticas. Para a maioria dos países e estudos sobre a distribuição de recursos com base nas necessidades, foram utilizados indicadores compostos de status socioeconômico, como privação e índices de ativos (BENDAVID-HADAR; ZIDERMAN, 2011; MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010; NEWBOLD *et al.*, 1998). No setor da saúde pública, existe um maior consenso no uso de indicadores compostos como observado na revisão da literatura. Toda vez que alguns autores debatem que uma só variável ou os indicadores de privação social não conseguem refletir totalmente as necessidades de saúde da população. Também, observa-se que o enfoque de levantamento das necessidades é mais complexo no setor da educação, toda vez que se trata de segmentos específicos da população aonde não se tem muitos indicadores consolidados como o caso do setor de saúde pública. Conforme a revisão realizada observa-se que nos estudos selecionados no setor da educação existe mais aplicações fundamentadas no uso do indicador composto para distribuição de recursos.

O indicador simples é vantajoso porque é fácil de aplicar e não envolve técnicas estatísticas complexas em comparação com o indicador composto. Mas, conforme a revisão da literatura o levantamento das necessidades tanto na saúde como a educação não pode ser simplificado numa só variável e requer de um indicador composto. O indicador composto pode ser mais adequado para atender os critérios de equidade e eficiência. A complexidade relatada do indicador composto radica na aplicação do método de seleção de variáveis que envolve métodos ou técnicas estatísticas ou métodos de análise multicritério.

Uma das técnicas estatísticas mais utiliza na literatura foi a técnica da Análise de Componentes Principais (PCA), usada na derivação dos indicadores compostos. Mas,

apresenta fragilidades, pois a seleção de variáveis é baseada no julgamento do analista e não existe uma teoria que guie como os pesos das variáveis são gerados (MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010). Contudo, além da aplicação do método ou técnica estatística a questão da qualidade dos dados utilizados é um fator importante no desenvolvimento de um indicador composto. Dessa forma na seguinte seção será realizada uma discussão sobre os métodos estatísticos e dos métodos de análise multicritério e suas vantagens e desvantagens para sua aplicação na construção de um indicador composto.

#### ***7.2.6. Métodos Estatísticos Versus Métodos de Análise Multicritério nos Indicadores compostos***

A aplicação dos métodos ou técnicas estatísticas e os métodos de análise multicritério tem sido mais no âmbito de seleção de variáveis e de ponderação de pesos ou grau de impacto dessas variáveis na estimação das necessidades a ser atendidas pelas políticas públicas (ASANTE; ZWI, 2009; MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010; ZERE et al., 2007). Diferentes métodos têm sido utilizados, mas não existe uma padronização que demonstre a aplicação generalizada para qualquer contexto social de um país.

Nas políticas públicas do setor de saúde e educação diferentes métodos ou técnicas estatísticas tem sido utilizada na seleção de variáveis e ponderação de pesos. As maiores referências encontram-se com aplicação de métodos ou técnicas estatísticas paramétricas. Dentre desse grupo temos regressão linear com estimação de quadrado mínimo ordinal (OLS) (BENDAVID-HADAR; ZIDERMAN, 2011); Regressão linear e teste de robustez (BARR et al., 2014); Regressão logística com razão de probabilidade (NEWBOLD et al., 1998); Análise de componentes principais (MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010; ZERE et al., 2007); Análise exploratória de dados e distribuições de frequências (ASANTE; ZWI, 2009); Regressão multinível (SUTTON; LOCK, 2000); Análise de componentes principais e regressão linear (ASANTE; ZWI; HO, 2006); Modelo de regressão espacial (SILVA, 2009). Adicionalmente, pode se mencionar que foram aplicados modelos lineares de otimização para ponderação dos pesos de variáveis e não assim para seleção de variáveis (ALHO; SALO, 2000; BRUNO, 1969).

Dentro das vantagens observadas da aplicação de métodos ou técnicas estatísticas pode-se considerar as seguintes:

- Maior flexibilidade para analisar diferentes variáveis que sejam requeridas em indicadores mais complexos;
- Teste de significância e teste de hipótese que dão confiabilidade nos resultados obtidos;
- Consideração dos aspectos espaciais das variáveis;
- Permite considerar a estacionariedade ou não estacionariedade das variáveis (variação e influência do tempo numa variável);
- Testes e tratamento da heterogeneidade dos dados.
- As desvantagens observadas da aplicação de métodos ou técnicas estatísticas são as seguintes:
  - Requerimento de amostra mínima para alguns métodos ou técnicas estatísticas;
  - Complexidade no cálculo estatístico dependendo o modelo desenvolvido;
  - Interpretação e calibração da incerteza na inferência estatística;
  - Escolha do método dependente do tipo de dado disponível.

A análise de decisão multicritério (MCDA) tem sido amplamente utilizada no apoio a decisões em transporte, agricultura, marketing e engenharia ambiental e, mais recentemente, emergiu como uma ferramenta para apoiar a tomada de decisão na área da saúde em vários níveis. As abordagens do MCDA são úteis quando há necessidade de combinar dados concretos com preferências subjetivas ou fazer trocas que envolvam vários tomadores de decisão (JARAMILLO; GOETGHEBEUR; MORENO-MATTAR, 2016; POLISENA et al., 2013). No MCDA, o problema de decisão (por exemplo, a avaliação / escolha de uma intervenção) é analisado para identificar todos os fatores (isto é, critérios), tendo em mente os princípios de completude, não redundância, independência mútua e operacionalidade do MCDA que contribuem para sua avaliação (ou valor) e, assim, desenvolver um conjunto completo de critérios de decisão (ARABAMERI et al., 2019; JARAMILLO; GOETGHEBEUR; MORENO-MATTAR, 2016; POLISENA et al., 2013). Em comparação com os métodos estatísticos poucos trabalhos têm sido encontrados relacionados a aplicação do MCDA para seleção de variáveis e ponderação de pesos na formulação de distribuição de recursos.

As vantagens observadas da aplicação do método MCDA são as seguintes:

- Adequado para resolver problemas complexos de decisão que geralmente exigem critérios e dados não comparáveis;
- Maior facilidade na coleta de dados necessários para sua aplicação;
- Não requer de cálculos complexos;
- Maior facilidade de inclusão de variáveis qualitativas ou categóricas.

Dentro das desvantagens observadas da aplicação do método MCDA pode-se considerar as seguintes:

- Utilização de amostra pequena;
- Subjetividade na ponderação dos pesos dos critérios estabelecidos por parte dos entrevistados;
- Não considera aspectos espaciais ou de estacionariedade das variáveis;
- Não considera o viés pela heterogeneidade na amostra coletada.

Conforme o apresentado, ambos métodos apresentam suas vantagens e desvantagens nas aplicações para seleção de variáveis e ponderação dos pesos dessas variáveis. Contudo, com base na revisão bibliográfica não existe uma padronização de qual o melhor método para ser aplicado. Existe sim uma maior aplicação de métodos estatísticos, como observado na revisão da literatura. Essa preferência de uso de métodos estatísticos entende-se parte dos dados disponíveis para o desenvolvimento do indicador composto. Na maioria dos casos são dados populacionais que são mais adequadas a ser tratadas pelos métodos estatísticos. Dessa forma, é mais recomendado o uso de métodos estatísticos do que o uso do método MCDA.

### **7.3. Tópicos Conclusivos**

Conforme a revisão da literatura realizada, muitos aspectos foram analisados sobre os métodos de seleção de variáveis para distribuição de recursos financeiros aplicados a políticas públicas. Foi observado que a abordagem ou método mais utilizado para distribuição de recursos é a formulação com base nas necessidades. Na distribuição de recursos financeiros para programas ou políticas públicas de saúde e educação a formulação com base as necessidades através de indicadores compostos de privação social foram os mais aplicados em diferentes países.

Embora o uso de indicadores de privação social como proxies para necessidades relativas à aspectos da saúde ou educação, existe ainda algumas fraquezas ou desvantagens

enquanto a sua utilização. Dentro dessas desvantagens é a discussão no âmbito do desenvolvimento por parte dos pesquisadores de suas próprias combinações de variáveis e combinando-as de maneiras diferentes em um índice geral. Onde, as críticas têm surgido indicando que isso gera uma baixa conceituação, e seleção arbitrária e pragmática de indicadores.

A falta de uma abordagem coerente é exemplificada na variedade de índices que foram criados e utilizados em vários estudos que pretendem medir a privação ou a falta de privilégios ou algum aspecto dela (MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010; MORRIS; CARSTAIRS, 1991).

Mas nos últimos anos os estudos têm aplicado mais métodos estatísticos e análises de sensibilidade para poder atender as críticas sobre a arbitrariedade da seleção de variáveis e procurar métodos mais robustos na sua aplicação. Contudo, ainda não existe uma padronização no uso de métodos para seleção de variáveis para elaboração de indicadores de privação social. Já que se entende que o conceito de necessidade é muito variável no contexto de cada país e região a ser analisada. E apresenta diferentes elementos a serem considerados em especial para o caso da saúde e a educação pública.

Além disso, como apresentado no estudo de ASANTE; ZWI (2009) existem diferentes níveis de privação que variam entre as regiões analisadas. Os resultados apresentaram maior correlação entre as áreas rurais com a maior necessidade, mas não necessariamente o indicador com base nas necessidades atendiam o conceito de equidade. Isso, traz a discussão que o indicador de privação social não é muito efetivo atendendo uma equidade vertical.

O que muitos autores concordam é que a distribuição de recursos com base nas necessidades nem sempre ficam atreladas a uma equidade horizontal. Mas, sim é possível elaborar indicadores compostos que atendam o conceito de equidade horizontal ou vertical. O que pode levar a aumentar a eficiência da política pública quando se combina o conceito de equidade com o das necessidades no desenvolvimento da formulação da distribuição de recursos (ASANTE; ZWI; HO, 2006; BENDAVID-HADAR; ZIDERMAN, 2011; MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010).

Uma das dificuldades levantada na revisão da literatura é falta de uma padronização de métodos, não existindo o melhor método a ser recomendado para formulação da distribuição de recursos ou especificamente para seleção de variáveis. Já que a maioria das aplicações realizadas em diferentes países são mais empíricas. Mas, pode-se destacar o estudo de MAGALHÃES (2004) o qual apresenta uma metodologia para o desenvolvimento de um sistema de indicadores.

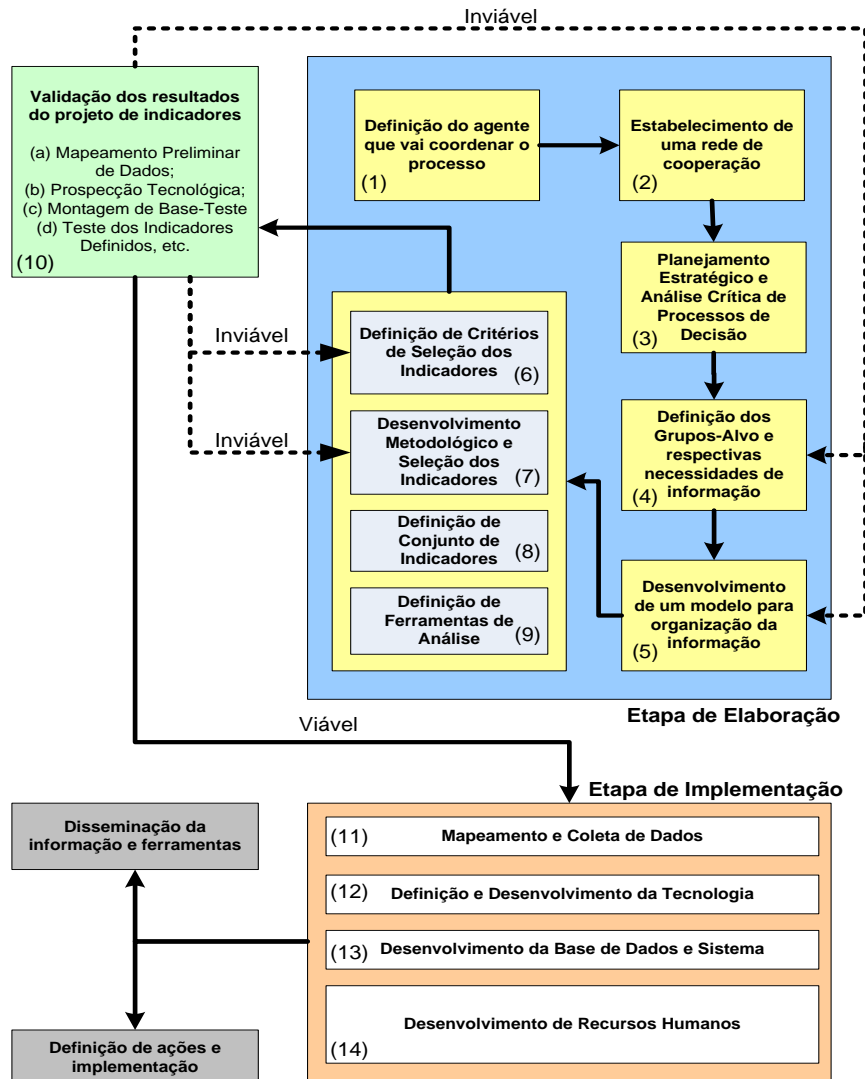
Conforme apresentado anteriormente a maioria das formulações de distribuições de recursos utilizam indicadores compostos com base as necessidades. Com o trabalho desenvolvido por MAGALHÃES é possível orientar as etapas necessárias para o desenvolvimento do indicador para a formulação da distribuição de recursos, como apresentado na FIGURA 7.2.

Além disso, a seleção de variáveis, no entanto, segue um processo complexo em que se procura elencar as características desejáveis num indicador de necessidades acrescentando os critérios de equidade, de maneira a permitir dimensionar, satisfatoriamente, as desigualdades relativas entre as populações de distintas áreas geográficas.

A partir da análise dos estudos empíricos e práticas implementadas em diferentes países, é recomendável utilizar variáveis que contenham as seguintes características (BENDAVID-HADAR; ZIDERMAN, 2011; MANTHALU; NKHOMA; KUYELI, 2010; NEWBOLD et al., 1998; RICE; SMITH; OTHERS, 1999):

- represente aspectos legítimos de necessidade;
- esteja isento de algum processo de escolha política;
- não seja vulnerável à manipulação de gestores de políticas públicas ou provedores de serviços;
- confiabilidade dos dados disponíveis;
- periodicidade e atualidade dos dados disponíveis.

**Figura 7.2: Metodologia para construção de indicadores**



Fonte: MAGALHÃES (2004).

Adicionalmente, é importante salientar algumas observações ao atual indicador de necessidades dos municípios FNRM. Existe muita diferença quando se procura atender uma necessidade social ou uma necessidade social como proxy para uma necessidade de educação. Conforme o observado das variáveis selecionadas para o FNRM, pode existir algumas distorções enquanto ao levantamento das necessidades para educação.

Segundo SILVA (2009) a variável de quantidade de pessoas residentes na área rural não reflete o público alvo para o caso do PNATE que é a quantidade de alunos com necessidades na área rural. Além disso, o FNRM não deixa claro se considera a equidade

horizontal ou vertical na sua formulação, sendo o ideal a equidade vertical para atender aos grupos mais necessitados.

Diante do exposto, o método para distribuição de recursos para o PNATE pode ser com base as necessidades, mas incluindo a equidade vertical. Justifica-se, o uso de um indicador composto para formulação da distribuição de recursos. Na seleção de variáveis, é mais recomendável a utilização de métodos estatísticos devido a robustez que eles possuem e importante considerar as características que as variáveis devem possuir conforme apresentado anteriormente. Assim, na seguinte seção é apresentado a proposta do framework para o novo método de distribuição de recursos do PNATE.



## 8. Considerações Finais

Como visto na revisão da literatura apresentada nesse trabalho, é um grande desafio realizar o aprimoramento da fórmula de cálculo para o repasse dos recursos do PNATE aos entes federados. Tal fórmula já vem passando por evoluções importantes, no entanto, ainda apresenta deficiências que devem ser aperfeiçoadas como o foco no atendimento dos objetivos do programa.

Assim, como foi visto, a primeira fórmula apresentada possuía apenas o princípio da igualdade, desconsiderando as diferentes realidades existentes no Brasil, fazendo com que houvesse apenas um único valor *per capita* para todo o país. Já em uma segunda formulação as diferenças regionais são apresentadas a partir da adoção do Fator de Necessidade de Recursos dos Municípios - FNR-M, buscando, com isso, incorporar o princípio da equidade. No entanto, a metodologia adotou variáveis que não refletem diretamente os objetivos descritos dentro do PNATE ou mesmo variáveis educacionais, e sua formulação ainda apresentou distorções importantes entre os valores repassados aos municípios. Fato que fez com que o FNDE buscasse minimizar tais distorções em uma nova versão, na qual foi inserida a média móvel. Mesmo assim, o problema das variáveis utilizadas permanecia e as distorções dos valores repassados não foi eliminado, apenas minimizado com a adoção da média móvel. Diante disso, com o intuito de trazer para a formulação uma variável educacional foi inserido o Índice de desenvolvimento da educação básica – Ideb. Mesmo com a inserção do Ideb, foram mantidas as demais variáveis, que não tinham aderência com os objetivos do PNATE, e apresentavam periodicidade de coleta distintas, sendo em alguns casos, coletas realizadas a cada dez (10) anos. Dessa forma, as distorções entre os valores de repasse entre os municípios permanecem.

Diante de tais aspectos, fica evidenciada a necessidade de novamente promover um aprimoramento na formulação de cálculo do valor de repasse para os municípios, de forma que esse novo método consiga reproduzir, de maneira mais fidedigna, as diferenças regionais e as distintas necessidades de cada município, no que se refere ao custeio do transporte escolar rural e do sistema educacional.

No entanto, a partir do levantamento realizado fica notória a complexidade que o tema do transporte escolar rural apresenta, principalmente quando analisado sob a ótica de uma política pública como o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE.

São grandes as diferenças regionais apresentadas na operação desse serviço, tendo municípios que operam exclusivamente com frota própria, outros de forma exclusiva com frota terceirizada. No entanto, mais de 70% dos municípios operam de forma mista, ou seja, com parte da frota sendo própria do município e a outra parte terceirizada. Além da diferença na forma de operação, existem as diferenças na tipologia dos veículos em uso, ainda existindo sendo utilizados caminhões para o transporte escolar tanto na região Norte como no Nordeste. Outro aspecto relevante nessa diferenciação entre os municípios está nos modos de transporte utilizados. Existem municípios que operam exclusivamente com veículos rodoviários, outros exclusivamente com veículos aquaviários, e ainda aqueles que operam tanto com veículos rodoviários como com aquaviários.

Todos esses aspectos operacionais, aliados às diferentes tipologias de terreno, clima, relevo e até mesmos questões culturais, promovem complexidades distintas entre os municípios quando se trata da operação do transporte escolar rural e, com isso, configuram necessidades específicas e muito particulares para o custeio desse serviço nos diferentes municípios brasileiros.

Entretanto, como demonstrado no levantamento das bases de dados existentes no país, não foram observadas variáveis que representem diretamente a complexidade operacional do transporte escolar rural do Brasil, fato que força a utilização de variáveis que permitam uma aproximação com tais aspectos.

Mas, além da discussão a respeito das variáveis a serem utilizadas uma outra a precede, que é a definição dos princípios que subsidiarão essa política de transferência de recursos financeiros do governo federal para os demais entes federados. Nesse sentido, a revisão aqui apresentada mostrou que muitas políticas públicas não apresentam princípios claros para essa distribuição de recursos, e outros estão alicerçados na igualdade, enquanto outros buscam o princípio da equidade.

Como foi observado, no processo evolutivo da formulação de repasse de recursos do PNATE, o mesmo passou de um princípio exclusivo de igualdade, para um que abrange tanto a igualdade quanto a equidade.

Nessa discussão, considera-se relevante manter tais princípios, ficando a igualdade garantida pelo direito já assegurado pelo próprio PNATE, o qual diz que todo aluno da educação básica pública, residentes em área rural, tem o direito a esse benefício. Em relação a equidade, esta deve refletir as diferenças regionais relacionadas à operação do transporte escolar, ao sistema educacional e às diferentes necessidades que cada município possui para o custeio do serviço de transporte escolar rural. Esse é um diferencial importante a ser inserido na nova formulação e que passa pela dificuldade na obtenção das variáveis que reflitam tais diferenças, como dito anteriormente.

Assim, para dar continuidade a esse processo de aprimoramento na formulação de repasse dos recursos do PNATE, considera-se importante que a nova formulação continue trazendo os importantes princípios de igualdade e equidade, aprimorando suas variáveis para que efetivamente tenham maior representatividade do fenômeno em estudo. Buscou-se também incentivar o esforço dos municípios que demonstrem engajamento na melhoria contínua das políticas educacionais por meio da adoção de uma estratégia que estimule a melhoria da condição do transporte escolar e da educação no Brasil, aplicando a meritocracia.

Tais considerações trazem um grande desafio, que é conseguir incorporar, em uma fórmula de cálculo, as desigualdades regionais ligadas aos objetivos da política em estudo, bem como ferramentas capazes de mensurar e refletir o esforço de cada município na melhoria do transporte escolar e da educação oferecida por eles e, tudo isso, sem muita complexidade na sua aplicação e custo para os entes federados.

No entanto, todo o esforço nesse sentido é válido quando se busca o aperfeiçoamento de uma política pública que garante a concretização de um direito constitucional de acesso à educação, possibilitando a cada cidadão as condições necessárias para o seu desenvolvimento pessoal, assegurando, com isso, uma justiça social.

## Referências Bibliográficas

ALBRECHT, C. A. M.; ROSA, R. DOS S.; BORDIN, R. **O conceito de equidade na produção científica em saúde: Uma revisão.** *Saude e Sociedade*, v. 26, n. 1, p. 1–10, 2017.

Alegre, M. A. & Ferrer, G. (2010). **School regimes and education equity: some insights based on PISA 2006.** *British Educational Research Journal*. Vol. 36, No. 3, June 2010, pp. 433–461

ALHO, J. M.; SALO, M. A. **Merit rating and formula-based resource allocation.** *International Journal of Educational Management*, v. 14, n. 3, p. 95–100, 2000.

ALMEIDA, C. **Equidade e reforma setorial na América Latina: um debate necessário.** *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, p. 23–26, 2002.

ARABAMERI, A. et al. **A comparison of statistical methods and multi-criteria decision making to map flood hazard susceptibility in Northern Iran.** *Science of the Total Environment*, v. 660, p. 443–458, 2019.

ASANTE, A. D.; ZWI, A. B. **Factors influencing resource allocation decisions and equity in the health system of Ghana.** *Public Health*, v. 123, n. 5, p. 371–377, 2009.

ASANTE, A. D.; ZWI, A. B.; HO, M. T. **Equity in resource allocation for health: A comparative study of the Ashanti and Northern Regions of Ghana.** *Health Policy*, v. 78, n. 2–3, p. 135–148, 2006.

Au, W. (2016), **Meritocracy 2.0: High-Stakes, Standardized Testing as a Racial Project of Neoliberal Multiculturalism,** *Educational Policy*, Vol. 30, No. 1, pp. 39–62.

Autor D., Dorn, D., Katz, L. Patterson, C. Van Reenen, J. 2017, **The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firm**, NBER WP 23396.

BAIMENOV, A.; EVEREST-PHILLIPS, M. **Meritocracy for Public Service Excellence.** 2015.

Barbosa, L. (2014), **Meritocracy and Brazilian Society**, *RAE-Revista de Administração de Empresas*, Vol. 54, No. 1, pp. 80–85.

Barone, C. (2005). **È possibile spiegare le disuguaglianze di apprendimento mediante la teoria del capitale culturale?** *Polis*, XIX, 2, Agosto 2005, pp.173–202

BARR, B. et al. **The impact of NHS resource allocation policy on health inequalities in England 2001–11: Longitudinal ecological study.** *BMJ (Online)*, v. 348, n. May, p. 1–10, 2014.

BENDAVID-HADAR, I.; ZIDERMAN, A. **A new model for equitable and efficient resource allocation to schools: The Israeli case.** *Education Economics*, v. 19, n. 4, p. 341–362, 2011.

Bourdieu, P. & Passeron, J. (1964). **Les heritiers.** Paris: Editions de Minuit.

Bourdieu, P. & Passeron, J. (1970). **La reproduction.** Paris: Editions de Minuit

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988. Acessado em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm#art214](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art214)>.

BRASIL (2004a). **Medida Provisória nº 173, de 16 de março de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para**

**Atendimento à Educação de Jovens e Adultos**, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2004.

BRASIL (2004b). **Resolução/CD/FNDE nº 18, de 22 de abril de 2004**. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2004.

BRASIL (2004c). **Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004**. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2004.

BRASIL (2005). **Resolução/CD/FNDE nº 5, de 22 de abril de 2005**. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Conselho Deliberativo – Brasília – DF – 2005.

BRASIL (2006). **Resolução/CD/FNDE nº 12, de 5 de abril de 2006**. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Conselho Deliberativo – Brasília – DF – 2006.

BRASIL (2007). **Resolução/CD/FNDE nº 10, de 24 de abril de 2007**. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Conselho Deliberativo – Brasília – DF – 2007.

BRASIL (2008). **Resolução/CD/FNDE nº 10, de 7 de abril de 2008**. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Conselho Deliberativo – Brasília – DF – 2008.

BRASIL (2011). **Resolução/CD/FNDE nº 12, de 17 de março de 2011**. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Conselho Deliberativo – Brasília – DF – 2011.

BRASIL (2005a). Ministério da Economia. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**: metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, Estados, Municípios e Escolas. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/o\\_que\\_sao\\_as\\_metas/Artigo\\_projecoes.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Artigo_projecoes.pdf)

Brasil (2020a). Ministério da Educação. **Programa Saúde nas Escolas**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/194-secretarias-112877938/secad-educacao-continuada-223369541/14578-programa-saude-nas-escolas>

Brasil (2020b). Ministério do Turismo. **Programa de Apoio a Projetos e Infraestrutura Turística**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/assuntos/72-convenios/4848-programa-de-apoio-a-projetos-e-infraestrutura-turistica-programacao-ou-emendas.html>

Brasil (2020c). Ministério da Educação/FNDE. **Brasil Carinhoso**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>

Brasil (2020d). Ministério da Educação/FNDE. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>

Brasil (2020e). Ministério da Educação/FNDE. **Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnate>

Brasil (2020f). Ministério da Educação/FNDE. **PROINFÂNCIA**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>

Brasil (2020g). Ministério da Educação/FNDE. **Salário Educação**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao>

Brasil (2020h). Ministério da Educação. **Bolsa Formação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/bolsa-formacao>

Brasil (2020i). Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE)**. Disponível em: <https://www.aneel.gov.br/tarifa-social-baixa-renda>

Brasil (2020j). Ministério da Cultura. **Programa Nacional de Apoio a Cultura (PRONAC)**. Disponível em: <http://antigo.cultura.gov.br/web/guest/programa-nacional-de-apoio-a-cultura-pronac>

Brasil (2020k). Ministério da Educação/FNDE. **Plano de Ações Articuladas (PAR)**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/par/perguntas-frequentes>

Brasil (2020l). Ministério da Saúde. **Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ)**. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/acoes-e-programas/programa-de-melhoria-do-acesso-e-da-qualidade-da-atencao-basica-pmaq>

Brasil (2020m). Ministério da Defesa. **Programa Calha Norte**. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/programas-sociais/programa-calha-norte>

Brasil (2020n). Ministério da Educação/FNDE. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pdde>

Brasil (2020o). Ministério da Educação. **Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo)**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/proinfo/proinfo>

Brasil (2020p). Ministério da Educação. **Brasil Alfabetizado**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/brasil-alfabetizado/apresentacao>

Brasil (2020q). Ministério da Educação. Pro-Jovem – **Programa Nacional de Inclusão de Jovens**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/12921-projovem-programa-nacional-de-inclusao-de-jovens-sp-809797558>

Brasil (2020r). Ministério da Economia. **Ações para reduzir o impacto econômico da pandemia COVID-19**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/covid-19/acoes-para-reduzir-o-impacto-economico-da-pandemia-do-covid-19>

Brasil (2020r). Ministério da Educação/FNDE. **Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/11523-programa-de-apoio-aos-sistemas-de-ensino-para-atendimento->

Brasil (2020s). Ministério da Cidadania. **Brincando com o Esporte**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/esporte>

Brasil (2020s). Ministério do Meio Ambiente. **Programa Bolsa Verde**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biomas/caatinga/iniciativas-de-uso-sustentavel/itemlist/category/74-bolsa-verde.html>

Brasil (2020t). Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional**. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/acoes-e-programas/pnaisp/politica-nacional-de-atencao-integral-a-saude-das-pessoas-privadas-de-liberdade-no-sistema-prisional>

Brasil (2020u). Ministério da Educação. **Fundo de Financiamento Estudantil – FIES**. Disponível em: <http://fies.mec.gov.br>

Brasil (2020v). Ministério da Cidadania. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/usuario/assistencia-social/peti>

Brasil (2020w). Ministério da Cidadania. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>

Brasil (2020x). Ministério da Ciência e Tecnologia. **Ciência sem Fronteiras**. Disponível em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa>

Brasil (2020y). Ministério da Economia. **Benefício de Prestação Continuada**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/bpc>

BRUNO, J. E. **An Alternative to the Use of Simplistic Formulas for Determining State Resource Allocation in School Finance Programs**. American Educational Research Journal, v. 6, n. 4, p. 479–500, 1969.

BÜHRER, S.; FRIETSCH, R. **How do public investments in gender equality initiatives and publication patterns interrelate?** The case of Germany. Evaluation and Program Planning, v. 79, n. December 2019, p. 101769, 2020.

CARVALHO, W. L.; LEITE, P. de S.; NASCIMENTO, H. P. (2015). **Evolução do Transporte Escolar Rural Brasileiro no Modo Rodoviário**. XXIX Congresso Nacional de Pesquisa em Transporte da ANPET, Ouro Preto, MG.

CAMPOS, G. W. S. **Reflexões temáticas sobre equidade em saúde: o caso do SUS**. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 23-33, 2006.

CASTELLI, L.; RAGAZZI, S.; CRESCENTINI, A. **Equity in Education: A General Overview**. Procedia - Social and Behavioral Sciences, v. 69, n. Icepsys, p. 2243–2250, 2012.

CECATE/UFG (2019). **Ações para o Desenvolvimento do Transporte Escolar do Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar da Universidade Federal de Goiás (UFG)**. Disponível em: <http://www.wikiportes.com.br/limesurvey/index.php/263827?newtest=Y&lang=pt-BR>.

Chong, T. (2014), **Vocational Education in Singapore: Meritocracy and Hidden Narratives, Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, Vol. 35, No. 5, pp. 637-648.

Clycq, N., Ward Nouwen, M. A., & Vandenbroucke, A. (2014), **Meritocracy, Deficit Thinking and the Invisibility of the System: Discourses on Educational Success and Failure**, British Educational Research Journal, Vol. 40, No. 5, pp. 796-819

DE BARROS, F. P. C.; DE SOUSA, M. F. **Equidade: Seus conceitos, significações e implicações para o SUS**. Saude e Sociedade, v. 25, n. 1, p. 9–18, 2016.

De Sario Nicole J. 2003, **Reconceptualizing Meritocracy**, Harvard Civil Right, Liberties Law Review, vol 38, Pp 479-510, Evaluation Report on The Young Professionals Scheme for the EC Delegation, Bucharest, Romania, Sigma 2006, Pp 6-14

De-la-Torre-Ugarte-Guanilo, M.C.; Takahashi, R.F. e M.R. Bertolozzi (2011). **Revisión sistemática: nociones generales**. Revista da Escola de Enfermagem da USP. vol.45 no.5.

Dronkers, J. & Robert, P. (2008) **School choice in the light of the effectiveness: differences of various types of public and private schools** in 19 OECD countries. Journal of School Choice, 2, 260 301

EL-GENEIDY, A. et al. **The cost of equity: Assessing transit accessibility and social disparity using total travel cost**. Transportation Research Part A: Policy and Practice, v. 91, p. 302–316, 2016.

FNDE (2019a) – **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Acesso em: maio de 2019 Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>.

FNDE (2019b). **Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de no 10**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3134-resolucao-cd-fnde-n-10-de-24-de-abril-de-2007>.

FNDE (2020a)– **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Acesso em: abril de 2020 Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>.

FNDE (2020b). **Dados abertos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/dados-abertos>.

FNDE/CEFTRU (2008). **Diagnóstico do Transporte Escolar Rural – Volume I**. Centro de Formação de Recursos Humanos e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2008.

Fonseca, L. S. (2012). **Contratos e Convênios. Instituto Federal do Paraná**. Disponível em: [http://ead.ifap.edu.br/netsys/public/livros/Livros%20Curso%20Serviços%20Públicos/Módulo%20IV/Contratos%20e%20Convênios/Livro\\_Contratos%20e%20Convênios.pdf](http://ead.ifap.edu.br/netsys/public/livros/Livros%20Curso%20Serviços%20Públicos/Módulo%20IV/Contratos%20e%20Convênios/Livro_Contratos%20e%20Convênios.pdf)

FORSTER, T. *et al.* **Globalization and health equity: The impact of structural adjustment programs on developing countries**. Social Science and Medicine, n. August, p. 112496, 2019.

Gabaix, X., Landier, A. 2008, “**Why has CEO Pay Increased so Much?**”, Quarterly Journal of Economics, 123, 1, pp. 49-100

Gammarnikow, E. & Green, A. (2003) **Social justice, identity formation and social capital: school diversification policy under New Labour**. In C. Vincent (Ed.) Social justice, education and identity. London, Routledge.

GRANAGLIA, E. **Can market inequalities be justified? The intrinsic shortcomings of meritocracy**. Structural Change and Economic Dynamics, v. 51, p. 284–290, 2019.



GUNAWARDENA, C. **Employer expectations and equity in education in Sri Lanka**. International Journal of Educational Development, v. 13, n. 2, p. 125–130, 1993.

IBGE (2010). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Manual de Variáveis do Censo Demográfico**. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd\\_2010\\_caracteristicas\\_populacao\\_domicilios.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf)

IBGE (2015). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e>

IBGE (2018). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv50063.pdf>

INEP (2020a). **Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb>.

INEP (2020b). **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)**. Página da web < <http://portal.inep.gov.br/ideb>>, acessada em 10/02/2020.

IPEA DATA, 2020. **Dados Macroeconômicos, Regionais e Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA)**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>

JARAMILLO, H. E. C.; GOETGHEBEUR, M.; MORENO-MATTAR, O. **TESTING MULTI-CRITERIA DECISION ANALYSIS for MORE TRANSPARENT RESOURCE-ALLOCATION DECISION MAKING** in Colombia. International Journal of Technology Assessment in Health Care, v. 32, n. 4, p. 307–314, 2016.

JIA, Q.; ERICSON, D. P. **Equity and access to higher education in China: Lessons from hunan province for university admissions policy**. International Journal of Educational Development, v. 52, p. 97–110, 2017.

KIM, C. H.; CHOI, Y. B. **How meritocracy is defined today?: Contemporary aspects of meritocracy**. Economics and Sociology, v. 10, n. 1, p. 112–121, 2017.

KIM, H. M.; PARKER, G. R. **When meritocracies fail**. Journal of Economic Behavior and Organization, v. 28, n. 1, p. 1–9, 1995.

KRENG, V. B.; YANG, C. T. **The equality of resource allocation in health care under the National Health Insurance System in Taiwan**. Health Policy, v. 100, n. 2–3, p. 203–210, 2011.

LORANT, V. et al. **Equity in prevention and health care**. Journal of Epidemiology and Community Health, v. 56, n. 7, p. 510–516, 2002.

Levin, b. (2003). **Approaches to Equity in Policy for Lifelong Learning**. Paper commissioned by the Education and Training Policy Division, OECD, for the Equity in Education Thematic Review.

Lipsey, D. (2014), **The Meretriciousness of Meritocracy**, The Political Quarterly, Vol. 85, No. 1, pp. 37–42.

Lovrich, N.P., Schaffer, P.I., Hopkins, RH, Yale, D.A. 1980, **Do Public Servants Welcome or Fear Merit Evaluation of their Performance?** Public Administrative Review, vol 40, Pp 214-222

MAGALHÃES M. T. **Metodologia para Desenvolvimento de Sistemas de Indicadores: Uma Aplicação ao Planejamento Nacional de Transportes**. (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, 2004.

MANTHALU, G.; NKHOMA, D.; KUYELI, S. **Simple versus composite indicators of socioeconomic status in resource allocation formulae:** The case of the district resource allocation formula in Malawi. BMC Health Services Research, v. 10, 2010.

Matei A, Matei L, 2012 “**Administrative Convergence in Some Balkan States**” Procedia – Social and Behavioral Studies, Vol. 62; Pp 1061-1065

Maiztegui Oñate, C., & Santibanez-Gruber, R. (2008). **Access to education end equity in plural societies. Intercultural.** Intercultural education, 19: 5, p. 373-381.

Martin, G., Dymock, D., Billet, S., & Johnson, G. (2014), **In the Name of Meritocracy: Managers' Perceptions of Policies and Practices for Training Older Workers**, Ageing and Society, Vol. 34, No. 6, pp. 992-1018.

MATEI, A.; CAMPEANU, C. **Meritocracy in the Civil Service – Young Professionals Scheme – in Romania.** Procedia - Social and Behavioral Sciences, v. 191, p. 1571–1575, 2015.

MCCOY, S. K.; MAJOR, B. **Priming meritocracy and the psychological justification of inequality.** Journal of Experimental Social Psychology, v. 43, n. 3, p. 341–351, 2007.

MCINTYRE, D. E. et al. **A methodology for resource allocation in health care for South Africa. Part IV.** Application of South African Health Resource Allocation formula. South African Medical Journal, v. 80, n. 3, p. 139–145, 1991.

Menezes Filho, N. A.; Pinto, C. C. X. (2017). **Avaliação Econômica de Projetos Sociais.** São Paulo: Fundação Itaú Social, 3 ed, 253 p.

Ministério da Economia (2020). **Cadernos do Censo Escolar.** Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/notas\\_estatisticas/2018/notas\\_estatisticas\\_censo\\_escolar\\_2018.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2018/notas_estatisticas_censo_escolar_2018.pdf)

MITTER, W. **School systems and social equity in western and communist countries: A historical-comparative appraisal.** International Journal of Educational Development, v. 2, n. 3, p. 213–224, 1982.

MORRIS, R.; CARSTAIRS, V. **Which deprivation? A comparison of selected deprivation indexes.** Journal of Public Health, v. 13, n. 4, p. 318–326, 1991.

NEWBOLD, K. B. et al. **Allocating resources in health care: Alternative approaches to measuring needs in resource allocation formula in Ontario.** Health and Place, v. 4, n. 1, p. 79–89, 1998.

Newman, B. J., Johnston, C. D., & Lown, P. L. (2015), **False Consciousness or Class Awareness? Local Income Inequality, Personal Economic Position, and Belief in American Meritocracy**, American Journal of Political Science, Vol. 59, No. 2, pp. 326- 340.

OECD (2012). **Equity and Quality in Education - Supporting Disadvantaged Students and Schools.** OECD Publishing, Paris.

OECD (2010). **Equity and inclusion in education.** OECD Publishing, Paris. OECD (2010). PISA 2009 Results: Overcoming Social Background - Equity in Learning Opportunities and Outcomes, Vol. II. OECD Publishing, Paris.

OECD (2011). **Education at a Glance.** OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>

Panayotakis, C. (2014), **Capitalism, Meritocracy, and Social Stratification: A Radical Reformulation of the Davis-Moore Thesis**, American Journal of Economics and Sociology, Vol. 73, No. 1, pp. 126-150.

PEGORETTI, M. S.; SANCHES, S. P. (2004). **A problemática da segregação espacial dos residentes na área rural: uma visão através da dimensão acesso e do sistema de transporte.** *Anais do II Encontro da ANPPAS*, Indaiatuba, SP.

Politi, R.; Reis, I. **Financiamento da educação e a disparidade no desempenho escolar entre municípios brasileiros.** 47o Congresso da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia, São Paulo.

POLISENA, J. et al. **Case studies that illustrate disinvestment and resource allocation decision-making processes in health care: A systematic review.** *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, v. 29, n. 2, p. 174–184, 2013.

RAWLS, J. **Justiça como equidade: uma reformulação.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Rawls, J. **A Theory of Justice.** Cambridge, MA: Belknap, (1971).

RAWLS, J. **"Social Unity and Primary Goods,"** A. Sen and B. Williams, eds., *Utilitarianism and Beyond* (Cambridge, England: Cambridge University Press. (1982).

Reynolds, J., & Xian, H. (2014), **Perceptions of Meritocracy in the Land of Opportunity**, *Research in Social Stratification and Mobility*, Vol. 36, pp. 121-137

RICE, N.; SMITH, P. C.; OTHERS. **Approaches to capitation and risk adjustment in health care: an international survey.** The University of York, p. 99, 1999.

Roemer, John E., **A General Theory of Exploitation and Class.** Cambridge, MA: Harvard University Press. (1981)

ROEMER, J. E. **Euqlity of Resources Implies Equality of Welfare.** *The Quaterly Journal of Economics*, v. 101, n. 5795, p. 6, 1986.

Rosen, S. 1981, **"The Economics of Superstars"**, *"The American Economic Review"*, 71, 5 (pp. 845-858).

ROSS-SMITH, B. Oxford university press. **TLS - The Times Literary Supplement**, v. 101, n. 5795, p. 6, 2014.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada.** Rio de Janeiro: Record, 2001

Sen, A. **"Utilitarianism and Welfarism,"** *Journal of Philosophy*, LXXVI (Sept. 1979), 463-89

Sen, A. **"Equality of What?"** in *Tanner Lectures on Human Values I*, S. McMurrin, ed. (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1980)

Sen, A. 2000. **"Merit and Justice."** In *Meritocracy and Economic Inequality*, ed. Kenneth Arrow, Samuel Bowles and Steven Durlauf, 5-16. Princeton, NJ: Princeton University Press.

SILVA, A. R. da (2009). **Metodologia para Avaliação e Distribuição de Recursos para o Transporte Escolar Rural.** Tese de Doutorado, Publicação T.TD-001A/2009, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, DF, 161p.

Silva, D. I.; Ferreira Filho, J. B. S. **Impactos dos Programas de Transferência de Renda Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Bolsa Família sobre a Economia Brasileira: uma análise de equilíbrio geral.** 47o Congresso da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia, São Paulo.

Słiwa, M., & Johansson, M. (2014), **The Discourse of Meritocracy Contested/Reproduced: Foreign Women Academics in UK Business Schools**, *Organization*, Vol. 21, No. 6, pp. 821-843.

So, B. W. Y. (2015), **Exam-centred Meritocracy in Taiwan: Hiring by Merit or Examination?** *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 74, No. 3, pp. 312-323.

Soni, G. e R. Kodali (2011). **A critical analysis of supply chain management content in empirical research.** *Business Process Management Journal*, v. 17, n. 2, p. 238-266.

STARFIELD, B. **Improving equity in health: a research agenda.** *International Journal of Health Services*, Westport, v. 31, n. 3, p. 545- 566, 2001.

SUÁREZ SERRATO, J. C.; WANG, X. Y.; ZHANG, S. **The limits of meritocracy: Screening bureaucrats under imperfect verifiability.** *Journal of Development Economics*, v. 140, n. June, p. 223–241, 2019.

SUTTON, M.; LOCK, P. **Regional differences in health care delivery: Implications for a national resource allocation formula.** *Health Economics*, v. 9, n. 6, p. 547–559, 2000.

Talib, N., & Fitzgerald, R. (2015), **Inequality as Meritocracy: The Use of the Metaphor of Diversity and the Value of Inequality within Singapore’s Meritocratic Education System**, *Critical Discourse Studies*, Vol. 12, No. 4, pp. 445-462.

Tranfield, D.; Denyer, D. e P. Smart (2003) **Toward a methodology for developing evidence informed management knowledge by means of systematic review.** *British Journal of Management*, 14, p.207–222.

THORSON, A.; JOHANSSON, E. **Equality or equity in health care access: A qualitative study of doctors’ explanations to a longer doctor’s delay among female TB patients in Vietnam.** *Health Policy*, v. 68, n. 1, p. 37–46, 2004.

VARIAN, H. R. **Distributive Justice , Welfare Economics , and the Theory of Fairness.** *Philosophy and Public Affairs*, v. 4, n. 3, p. 223–247, 1975.

Warikoo, N. K., & Fuhr, C. (2014), **Legitimizing Status: Perceptions of Meritocracy and Inequality among Undergraduates at an Elite British University**, *British Educational Research Journal*, Vol. 40, No. 4, pp. 699-717.

WANG, D.; GAO, M. **Educational equality or social mobility: The value conflict between preservice teachers and the Free Teacher Education Program in China.** *Teaching and Teacher Education*, v. 32, p. 66–74, 2013.

WHITEHEAD, M. **The concepts and principles of equity and health.** *International Journal of Health Services*, v. 22, n. 3, p. 429–445, 1992.

WILSON, S. E. et al. **Equity and impact: Ontario’s infant rotavirus immunization program five years following implementation.** *A population-based cohort study.* *Vaccine*, v. 37, n. 17, p. 2408–2414, 2019.

West, A. (2006) **School choice, equity and social justice: the case for more control.** *British Journal of Educational Studies*, 54(1), pp. 15 33.

Wiederkehr, V., Bonnot, V., Krauth-Gruber, S., & Darnon, C. (2015), **Belief in School Meritocracy as a System-Justifying Tool for Low Status Students**, *Frontiers in Psychology*, Vol. 6, p. 1053.

Young, M. 1958, **The Rise of Meritocracy**, Thames and Hudson, London.

ZERE, E. et al. **Equity in health care in Namibia: Developing a needs-based resource allocation formula using principal components analysis.** International Journal for Equity in Health, v. 6, p. 1–7, 2007.

Zhang, Z. (2015), **Crowding Out Meritocracy?** – Cultural Constraints in Chinese Public Human Resource Management, Australian Journal of Public Administration, Vol. 74, No. 3, pp. 270-282.

ZHANG, Y.; QIN, F.; LIU, J. **Improving education equality and quality: Evidence from a natural experiment in China.** International Journal of Educational Development, v. 70, n. November 2018, p. 102078, 2019.

## APÊNDICE

### Apêndice A: Revisão extensa da literatura dos conceitos de equidade, igualdade e meritocracia

#### A discussão do conceito de equidade segundo a revisão da literatura.

Para CASTELLI; RAGAZZI; CRESCENTINI (2012), a abordagem da equidade é um conceito que surgiu nos finais dos anos 90 e no começo do novo milênio. Mas com tudo o conceito de Equidade sempre ficou próximo ao conceito de Igualdade o que leva a discussão por muitos autores sobre as diferentes interpretações que podem surgir sobre esse conceito.

Ainda para CASTELLI; RAGAZZI; CRESCENTINI (2012), existiriam duas abordagens que debatem sobre o conceito de equidade. Uma das abordagens também se centram na discussão teórica acadêmica da equidade como um conceito de Justiça social. A segunda abordagem se centra na necessidade político-institucional de traduzir, em políticas, aplicações e práticas, um princípio básico das sociedades modernas, o princípio da justiça (CASTELLI; RAGAZZI; CRESCENTINI, 2012).

Seguindo a primeira abordagem de discussão, segundo ALBRECHT *et al.* (2017) dois autores merecem destaque nesse debate por apresentarem perspectivas com pressupostos distintos: John Rawls e Amartya Sen. RAWLS (1997) propõe uma teoria da justiça pautada na equidade, compreendida a partir de uma situação hipotética inicial, na qual existe uma posição de igualdade entre todos os indivíduos, ignorando o conhecimento sobre contingências que resultam em disparidades entre os homens, como a posição social, a situação de classe e os atributos e talentos naturais.

Na teoria de RAWLS (2003), a estrutura básica é o objeto primário da justiça, uma vez que seus efeitos sobre as metas, aspirações e oportunidades dos cidadãos “são profundos e estão presentes desde o início da vida”. Uma vez estabelecida a situação de igualdade, um conjunto de princípios seriam aceitos de forma consensual. O autor propõe dois princípios que poderiam ser admitidos sob essa situação hipotética. No primeiro princípio, as liberdades só podem ser limitadas quando entram em conflito com outras

liberdades, sendo ajustadas para formarem um único sistema. O segundo princípio é conhecido como o princípio da diferença e define que, se não existir uma distribuição que melhore a situação dos menos favorecidos e dos mais favorecidos, é preferível uma distribuição igual (ALBRECHT; ROSA; BORDIN, 2017).

Sen apresenta a teoria da escolha social em contraponto à proposta de Rawls, concentrando-se na base racional dos juízos sociais e nas decisões públicas na escolha entre alternativas sociais. Na visão de SEN (2001) sobre a promoção da justiça, os indivíduos desempenham papel primordial, à medida que apresentam capacidades diferentes de buscar seus objetivos (ALBRECHT; ROSA; BORDIN, 2017). Diminuir as desigualdades significa considerar que existe uma diversidade de características internas (idade, sexo, propensão a doenças etc.) e externas (patrimônios disponíveis, ambientes sociais etc.) que interferem na capacidade dos indivíduos de realizarem funcionamentos (estados e ações) que, por sua vez, constituem a sua liberdade para alcançar objetivos que consideram valiosos.

Assim, essa concepção de equidade como julgamento e intervenção situacional, isto é, de acordo com cada caso, pressupõe a inexistência de estrutura, normas ou sistemas de leis ou conhecimentos perfeitos (CAMPOS, 2006; DE BARROS; DE SOUSA, 2016). A equidade poderia então ser uma prática indispensável para se chegar ao ideal de justiça e de cidadania plena, capazes de garantir o gozo de uma situação de igual bem-estar para todos os cidadãos.

Na segunda abordagem que discute sobre a forma de levar a uma prática e aplicação da equidade como o conceito de justiça social, pode-se observar um maior número de publicações internacionais e preferentemente focados na saúde e a educação. Um dos autores com maior destaque nas citações é WHITEHEAD (1992). Segundo esse autor, os julgamentos sobre quais situações são injustas variarão de um lugar para outro e de tempos em tempos, mas um critério amplamente usado é o grau de escolha envolvido. Onde as pessoas têm pouca ou nenhuma escolha de condições de vida e de trabalho, é mais provável que as diferenças de saúde resultantes sejam consideradas injustas do que aquelas resultantes de riscos à saúde que foram escolhidos voluntariamente. O sentimento

de injustiça aumenta para grupos onde as desvantagens se aglomeram e se reforçam, tornando-as muito vulneráveis a problemas de saúde.

Dessa forma um conceito de equidade adaptado do proposto por WHITEHEAD (1992) entende-se como ter uma oportunidade justa de atingir todo o potencial de uma política pública e, mais pragmaticamente, que ninguém deveria estar em desvantagem de alcançar esse potencial, se puder ser evitado.

Outros autores (ALEGRE; FERRER, 2010) relacionam as questões da equidade social e educacional, encarando-a do lado oposto e, portanto, perguntando se, e em que medida, a organização dos sistemas acadêmicos pode afetar a segregação social, uma vez que influencia diretamente a oportunidades de aprendizagem dos alunos. Os fatores envolvidos na organização escolar são citados como incluindo diferenciação institucional, presença de escolas particulares na área local (Dronkers e Robert, 2008, citado em ALEGRE; FERRER, 2010), nível de diversificação da rede escolar (Gammarnikow e Green , 2003) o sistema regulatório no qual os pais fazem suas escolhas e os procedimentos de seleção em geral (West, 2006; CASTELLI; RAGAZZI; CRESCENTINI, 2012).

Os documentos publicados pelas organizações internacionais envolvidas principalmente em questões de bem-estar social e educação (OCDE e UNESCO) discutem a questão da equidade, voltando-se para uma concepção do problema (OCDE, 2010, 2011, 2012):

- i. equidade nas oportunidades de aprendizagem e nos resultados
- ii. equidade nas medidas compensatórias de recursos: apoio ao estudo
- iii. equidade no acesso à educação: participação no ensino fundamental, médio e superior
- iv. equidade como inclusão

Em uma publicação encomendada pela OCDE para uma revisão da questão da equidade na educação, o autor (LEVIN, 2003) destaca alguns aspectos do status das políticas de equidade na educação; resumidamente (CASTELLI; RAGAZZI; CRESCENTINI, 2012):



- i. o foco não está nos resultados desejados em termos de cada nação ou instituição;
- ii. a equidade é medida em dois eixos / dimensões: a) até que ponto a educação fornecida é suficiente e adequada; b) até que ponto, além da participação, os sistemas educacionais garantem sucesso para todos, inclusive grupos minoritários;
- iii. do ponto de vista histórico, houve duas abordagens principais para as políticas de equidade: a primeira, focada na igualdade de oportunidades e, portanto, na questão do acesso à educação; o segundo, focado na equidade dos resultados. Embora ambas as abordagens tenham direcionado as políticas de educação, nos últimos anos houve uma inclinação gradual em direção à abordagem que visa à equidade dos resultados.

Segundo CASTELLI; RAGAZZI; CRESCENTINI (2012) com base na reinterpretação das políticas institucionais mais recentes para a equidade do sistema escolar, e o trabalho de MAITZEGUI-ONATE; SANTIBANEZ-GRUBER (2008), é possível definir a equidade com base a três princípios, apresentados a seguir:

- a) equidade horizontal: igualdade de tratamento para quem parte do mesmo ponto;
- b) equidade vertical: a série de medidas compensatórias direcionadas a grupos minoritários ou a grupos em risco de desvantagem (como, por exemplo, mulheres, minorias étnicas ou classes sociais menos abastadas);
- c) igualdade de oportunidades de educação: a série de iniciativas projetadas para garantir que todos tenham as mesmas oportunidades de sucesso, partindo de diferentes condições e recursos.

### **A discussão do conceito de Igualdade segundo a revisão da literatura**

Igualdade é um conceito mais antigo que o conceito de equidade. O debate da aplicação da Igualdade especificamente para políticas públicas tem começado desde os anos 50. Segundo MITTER (1982) as primeiras discussões sobre o conceito de igualdade começaram no âmbito da educação. O debate "moderno" da igualdade começou após a

Segunda Guerra Mundial e culminou, no final dos anos sessenta. Tinha um caráter inteiramente novo, na medida em que se apresentava como corolário e, ao mesmo tempo, concomitante a três concepções derivadas da análise científica, popularizadas pelos meios de comunicação de massa e, em grande parte, aceitas na política educacional.

Essas concepções, delineadas abaixo, demonstram a interdependência entre o debate sobre igualdade na educação e certas tendências políticas e socioeconômicas fundamentais, consideradas imperativas e irreversíveis:

- i. a opinião expressa pelos economistas de que existe uma ligação direta entre a produção de um sistema escolar e o crescimento econômico geral e a prosperidade da sociedade da qual faz parte, implicando a demanda por gastos adequados (e crescentes) em educação;
- ii. a visão apresentada por sociólogos proeminentes que concluem das constatações de pesquisas de que a renda material, os padrões profissionais e o status social dependem da conclusão formal de um determinado período de frequência escolar;
- iii. a visão resumindo (a) e (b) que escolas altamente organizadas e bem equipadas são os locais mais eficientes para satisfazer as crescentes demandas de profissionais em diferentes níveis e abrir as portas para que todos aumentem sua renda e status.

A questão da igualdade teve maiores debates sobre sua aplicação na educação a partir da teoria do capital cultural proposta por Bourdieu e colegas (Bourdieu e Passeron, 1964, 1970), que segundo Barone (2005) e Castelli, Ragazzi, e Crescentini (2012) é a explicação sociológica mais conhecida e amplamente aceita dos efeitos primários de direitos humanos, democracia e emancipação. Barone (2005) cita vários autores que estudaram a relação entre origem social e a alocação de qualificações acadêmicas: Erikson e Jonsson 1996; Farkas 1996; Goldthorpe 2000, e outros colocaram sucesso escolar em relação à origem social: Boudon 1979; Gambetta 1987; Schizzerotto 1997; Gasperoni 2002.

Até este ponto Igualdade pode-se definir como “igualitarismo de oportunidades” desde um ponto de vista de direitos humanos e democracia. Mas também, Igualdade pode também ser definida como “igualitarismo de recursos ou igualitarismo do bem-estar” desde um ponto de vista econômico (MITTER, 1982; ROSS-SMITH, 2014). Num sentido mais prático pode-se interpretar no caso da educação a igualdade como a oferta de iguais oportunidades de educação para todos os alunos de diferentes condições sociais, econômicas, étnicas.

Segundo ROSS-SMITH (2014) o conceito de igualdade ainda pode ser debatido dentro de um conjunto de teorias tanto de justiça como econômicas. O igualitarismo de recursos é uma das várias teorias da justiça que podem ser chamadas de "*resourcist*" em oposição ao "*welfarist*". O "*welfarist*" (Sen, 1979) sustenta que o bem-estar social (ou a justiça) de um estado do mundo deve ser uma função apenas dos bem-estar, ou utilidades, dos agentes desse estado. O "*resourcist*" sustenta que as informações relativas à distribuição de bens ou recursos são geralmente necessárias para avaliar a justiça de um estado. Rawls (1971, 1982) examina a distribuição de bens primários para avaliar a justiça de um estado maximizando o pacote de bens primários para os menos favorecidos, e não maximizar a utilidade desse grupo. Sen (1980) defende a distribuição de recursos para igualar as capacidades básicas das pessoas, e não de suas utilidades. As teorias marxistas alegam a igualdade de acesso aos meios de produção da sociedade (Roemer, 1981). Essas teorias têm recursos financeiros para exigir informações sobre a dotação da sociedade de insumos de vários tipos. Segundo essas teorias, dois grupos não serão necessariamente considerados equivalentes do ponto de vista do bem-estar social, se as distribuições de utilidade nelas forem as mesmas.

A teoria da justiça (*theory of fairness*), por outro lado, é uma teoria normativa que toma como domínio de objetos os ambientes econômicos. Para ROSS-SMITH (2014) uma limitação inerente à teoria da justiça é o que muitos elogiam como virtude: “a pouca informação assumida sobre as preferências, de que elas são ordinais e interpessoais incomparáveis”. Existem outros problemas com a justiça como teoria da justiça distributiva. A implementação paradigmática de uma alocação justa em uma economia de troca é o equilíbrio *walrasiano* associado à dotação de divisão igual. Quando recursos

intransferíveis são admitidos, como talentos, o mecanismo, o equilíbrio competitivo de divisão igualitária, viola um axioma de consistência considerado necessário para a implementação do igualitarismo de recursos (ROSS-SMITH, 2014).

### **A discussão do conceito de Meritocracia segundo a revisão da literatura**

A meritocracia pode ser entendida e praticada de diferentes maneiras e é importante, na avaliação, examinar atentamente como é especificada em um determinado caso, tanto de maneira ampla quanto mais especificamente relacionada à uma área de estudo específica. Segundo BAIMENOV; EVEREST-PHILLIPS (2015) a meritocracia reforça a noção de igualdade e competência, pois rejeita patrocínio, nepotismo, corrupção e incompetência para ingressar no serviço público. É um sistema que valoriza os princípios da competição, seleção aberta, avaliação cuidadosa das qualidades e de ter um conjunto de padrões de qualificação e processo de recrutamento estabelecido; em vez de nomeação arbitrária de indivíduos para cargos no serviço público.

O termo “meritocracia” foi usado pela primeira vez no livro “A Ascensão da Meritocracia”, escrito pelo sociólogo britânico Michael Young em 1958. A meritocracia, como definida por Michael Young (1958), do ponto de vista etimológico, significa a regra daqueles que merecem. É muito comum aceitar a abordagem do mérito de uma perspectiva acadêmica, mais exatamente como uma combinação de inteligência, educação, treinamento, atitude e esforço. Além disso, a equação base:  $QI + \text{esforço} = \text{mérito}$  está diretamente relacionada à educação, formação profissional e desejo de progredir (MATEI; CAMPEANU, 2015).

Segundo De Sario (2003) “os modelos meritocráticos assumem que a capacidade pode ser quantificada, separada do contexto social e atribuída ao indivíduo. Ao operar dentro dessa estrutura, é possível definir mérito de diferentes maneiras”. Com características próprias, o setor público deve ser tratado de maneira diferente quando se trata de definir mérito. “Existe uma assembleia de normas, princípios e expectativas que distinguem as organizações privadas das públicas, a administração de organizações privadas não é idêntica à administração de organizações públicas” (Matei, 2006 *apud* MATEI; CAMPEANU, 2015). O paradigma “Meritocracia ou meritocracias” (Tenret, 2008 *apud*

MATEI; CAMPEANU, 2015) é questionada pela literatura, sublinhando a existência de mais de um conceito sobre meritocracia, objetivado mesmo em diferentes semânticas.

Sen (2000) discute de que é importante a definição do “mérito” para definir a meritocracia:

*“a meritocracia e a prática de méritos recompensadores, são geralmente sub definidas, e nós, a prática de não podemos ter certeza sobre seu conteúdo e, portanto, sobre as reivindicações relativas à sua “justiça” até que sejam feitas mais especificações (relativas, em particular, aos objetivos a serem perseguidos, em termos dos quais o mérito deve ser, em última instância, julgado). O mérito das ações e (derivativa mente) o das pessoas que realizam ações não pode ser julgado independentemente da maneira como entendemos a natureza de uma sociedade boa (ou aceitável)”.*

Em outras palavras, se a meritocracia é um sistema para recompensar o mérito, então como o mérito é definido é obviamente de importância crucial na avaliação da meritocracia (BAIMENOV; EVEREST-PHILLIPS, 2015).

Hoje, no entanto, o termo “meritocracia” é usado de maneira mais desejável e construtiva para significar uma sociedade igual (Lipsey, 2014). Ironicamente, existe uma forte crença de que o sucesso é um indicador válido de esforço e desempenho pessoal (Wiederkehr *et al.*, 2015). Desse ponto de vista, a ideia de meritocracia como uma ideologia e um sistema no qual as recompensas são distribuídas de forma imparcial de acordo com o talento individual e ganhou apoio de pessoas que estão no final da escada social de uma determinada sociedade (Chong, 2014; Newman *et al.* 2015). Nesse sentido, muitos pesquisadores (Lipsey, 2014; Martin *et al.*, 2014; Talib; Fitzgerald, 2015; So, 2015; Au, 2016) argumentaram que uma sociedade meritocrática deve fornecer "igualdade de oportunidades" a todos os membros da sociedade, independentemente da posição social, classe econômica, gênero e raça.

Observa-se também que na maioria das pesquisas realizadas sobre o tema que meritocracia tem sido muito relacionada e discutida com o serviço civil. Segundo KIM;

PARKER (1995) a meritocracia é definida como uma organização com uma estrutura de recompensa baseada na realização profissional; uma organização democrática é aquela em que os membros determinam as políticas da organização ou selecionam quem o faz. As meritocracias democráticas têm um lugar bastante elevado na visão normativa das organizações públicas: supostamente sustentam o moral dos funcionários, instalam um senso de autoestima e aumentam a produtividade organizacional.

Encontrar aspectos meritocráticos em que o empregador é o Estado, como o serviço público, por exemplo, às vezes pode ser considerado um absurdo. No entanto, tanto a teoria quanto a prática provam que esses aspectos existem e nos mostram onde é possível melhorar com resultados mensuráveis. Estudos sobre a aplicabilidade do sistema de mérito no serviço público foram publicados nas últimas décadas (Lovrich e Hopkins, 1980; Matei e Matei 2012).

Para MATEI e CAMPEANU (2015), o serviço público é frequentemente e estritamente regulamentado por uma estrutura legal. Assim, a entrada no serviço público, promoção, carreira, comportamento etc. é regulada por várias leis, portarias, etc. Isso cria um efeito de retorno quando se trata de meritocracia. Por um lado, tendo as avaliações como base da promoção, há razões para afirmar que, qualquer funcionário público estará motivado a buscar constantemente a melhoria de seu desempenho, tentando atuar em um sistema meritocrático.

A ideologia meritocrática também foi aplicada a organizações privadas, onde é comumente ligada à gestão e promoção de desempenho com base nas contribuições dos indivíduos para a organização (Barbosa, 2014). S'liwa e Johansson (2014) alegaram que o estilo de gestão meritocrática tem sido implementado nas políticas de recursos humanos das organizações ocidentais para tratar de recrutamento, seleção e promoção imparciais, em conformidade com as premissas meritocráticas, em vez da nomeação e promoção arbitrárias de indivíduos.

Segundo KIM e CHOI (2017) a maioria das pesquisas inferiram que a meritocracia é um sistema e uma ideologia fortemente apoiada pelas pessoas atualmente. As aspirações das pessoas pelo sucesso através do trabalho duro mudaram completamente a dinâmica

original da meritocracia como uma distopia. A meritocracia tem sido um tema popular em vários campos de pesquisa, como negócios, educação, psicologia e administração pública. Dada a interpretação original, a meritocracia certamente promove a competência individual juntamente com a "igualdade de oportunidades" para estabelecer uma nação imparcial e uma organização a longo prazo.

De acordo com a introdução de Young à meritocracia, suas duas características fundamentais são "competição imparcial" e "igualdade de oportunidades" (Talib e Fitzgerald, 2015). Se a meritocracia não for acompanhada de igualdade de oportunidades, nunca alcançará a sociedade desejável com a qual todas as pessoas sonham. Portanto, em uma sociedade meritocrática ideal, é possível escalar a sociedade por meio de um sistema justo e transparente que reduza a potencial corrupção.

Nesse ponto, pode-se supor que as pessoas que vivem em uma sociedade meritocrática concordariam fortemente com a citação: “Meus esforços nunca vão me trair”, porque desfrutam dos frutos do trabalho duro (S’liwa; Johansson, 2014). Nesse caso, a meritocracia deve ser uma receita necessária para o uso adequado dos talentos das pessoas na consecução de seus próprios objetivos e os de suas organizações (Panayotakis, 2014). Alinhado a isso, Barbosa (2014) também apontou que a meritocracia hoje é usada para aumentar a produtividade organizacional, facilitando a competição construtiva entre os funcionários.

No entanto, de acordo com Reynolds e Xian (2014), a sociedade meritocrática possui duas categorias de elementos que fazem parte dela: elementos meritocráticos (por exemplo, trabalho duro, ambição, boa educação) e elementos não meritocráticos (por exemplo, riqueza familiar, histórico familiar, conhecer as pessoas certas) com o objetivo de progredir na vida. Clycq; Ward Nouwen; Vandenbroucke (2014), Warikoo; Fuhr (2014) e Zhang (2015) também apoiaram essa visão.

Em outras palavras, a maneira como as pessoas percebem os elementos não meritocráticos ocultos pode ser importante para manter a meritocracia transparente, que é fortemente endossada pela “igualdade de oportunidades”. Embora a meritocracia rejeite o nepotismo, o patrocínio e a corrupção, os resultados da maioria dos estudos selecionados refletem a

realidade da sociedade atual. Vários estudos (Reynolds; Xian, 2014; Clycq *et al.*, 2014; Zhang, 2015) argumentaram que é uma questão não apenas do contexto social, mas também do modo de vida ou cultura das pessoas.



**FCT**

Faculdade de Ciências e  
Tecnologia



**FUNAPE**

Fundação de Apoio à Pesquisa - UFG



**UFG**

UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE GOIÁS

**FNDE**

Fundo Nacional  
de Desenvolvimento  
da Educação