
arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngue



aape | epaa

Arizona State University

Volume 32 Número 29

21 de maio de 2024

ISSN 1068-2341

Igualdade e Equidade na Intencionalidade de Políticas Educativas: O Caso de Programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no Brasil¹

Yasmim Marques de Melo

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
(FGV EAESP)

Brasil



Sandra Gomes

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Brasil

Citação: Melo, Y. M. de, & Gomes, S. (2024). Igualdade e equidade na intencionalidade de políticas educacionais: O caso de programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no Brasil. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 32(29). <https://doi.org/10.14507/epaa.32.8482>

¹ Este artigo apresenta parte dos resultados da dissertação de mestrado intitulada “Existem princípios de Justiça Equitativa na Educação? Um estudo de Programas Educativos executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação”, desenvolvida pela autora deste artigo sob a orientação de Sandra Gomes, coautora deste artigo. Uma versão resumida da referida dissertação foi publicada, sob o mesmo título, na “Coletânea do campo de públicas: Prêmio Augusto Tavares de teses, dissertações e TCCs”, visando a divulgação das pesquisas que receberam menção honrosa da Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPCP) em 2021. Uma versão preliminar deste texto foi apresentada no 45º Encontro Anual da ANPOCS em 2021. Esta versão apresenta um aperfeiçoamento dos critérios e revisões de classificação em relação às versões anteriores, fruto dos preciosos comentários e provocações dos debatedores no GT Políticas Públicas da ANPOCS e dos pareceristas anônimos desta revista, os quais agradecemos. Agradecemos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento da pesquisa.

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs>
Facebook: /EPAAA
Twitter: @epaa_aape

Artigo recebido: 27/11/2023
Revisões recebidas: 12/04/2024
Aceito: 14/04/2024

Resumo: Este artigo apresenta as definições e os conceitos de meritocracia, igualdade e equidade e uma proposta metodológica que permite fazer uma aplicação empírica para captar se e como políticas públicas buscam corrigir as desigualdades sociais. Para isso, foi realizada a classificação de oito programas educacionais executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, observando as mudanças ao longo de 25 anos (1995-2020). Os resultados permitiram identificar que, inicialmente, esses programas adotaram o princípio da igualdade em seus desenhos institucionais, para depois introduzir a equidade. A introdução de princípios equitativos não significou, entretanto, a eliminação de critérios de igualdade de acesso aos programas federais; ao contrário, foram critérios adicionais adotados de forma incremental ao longo de diferentes governos. Não foram identificados princípios de meritocracia para acesso aos programas pelos governos subnacionais.

Palavras-chave: igualdade; equidade; programas educacionais; FNDE

Equality and equity in the design of education policies: A case study of the Brazilian National Fund for Education Development (FNDE)

Abstract: This article presents the definitions and concepts associated to meritocracy, equality and equity, and a methodological proposal that allows an empirical application to analyze if and how public policies seek to correct social inequalities. A classification of eight education programs carried out by the Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação was chosen to be analyzed, observing changes that took place across 25 years (1995-2020). The results show that these programs, initially, adopted the principle of equality in their institutional design and, later, an equity principle. However, the introduction of equity principles did not eliminate the equality principles. On the contrary, they were additional criteria adopted incrementally throughout different governments. Principles of meritocracy to allocate this federal fund to subnational governments were not identified.

Keywords: equality; equity; education programs; FNDE

Igualdad y equidad en la intencionalidad de las políticas educativas: El caso de los programas del Fondo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) en Brasil

Resumen: Este artículo presenta las definiciones y conceptos de meritocracia, igualdad y equidad y una propuesta metodológica que permite una aplicación empírica para captar si y cómo las políticas públicas buscan corregir las desigualdades sociales. Para ello, se clasificaron ocho programas educativos a cargo del Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, observando sus cambios a lo largo de 25 años (1995-2020). Los resultados mostraron que estos programas adoptaron inicialmente el principio de igualdad en su diseño institucional, para luego introducir la equidad. Sin embargo, la introducción de los principios de equidad no significó la eliminación de los criterios de igualdad en el acceso a los programas federales; por el contrario, fueron criterios adicionales adoptados de manera incremental a lo largo de los diferentes gobiernos. No se identificaron principios de meritocracia para el acceso a los programas por parte de los gobiernos subnacionales.

Palabras-clave: igualdad; equidad; programas educativos; FNDE

Igualdade e Equidade na Intencionalidade de Políticas Educacionais: O Caso de Programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no Brasil

O contexto social brasileiro é permeado por desigualdades sociais que se reverberam na política educacional em desigualdades de acesso à educação, de distribuição de insumos e de realização de processos, além de influenciar no resultado educacional de maneira geral. Nesse sentido, emerge, no debate público, a preocupação sobre o papel mais amplo da educação: o de

instrumento para a promoção da justiça social a partir de princípios de justiça orientados pela equidade. O debate sobre equidade na educação não é algo novo na cena internacional, no entanto, no caso brasileiro, a transição para um olhar orientado pela equidade, para além de um princípio apenas igualitário, é recente e em construção, especialmente no que tange ao desenho e intencionalidade de políticas e programas educacionais como alguns estudos destacam (Ribeiro, 2012; Ribeiro et al., 2020; Santos et al., 2022).

A partir dos estudos clássicos da sociologia da educação, percebeu-se que garantir o acesso à educação não é condição suficiente para assegurar a entrada, permanência e aprendizagem de todos os estudantes na escola nem alcançar a igualdade de oportunidades educacionais, mas que isso consiste apenas no primeiro passo (Bourdieu & Passeron, 1982; Brooke & Soares, 2008; Cassassus, 2002; Coleman, 1966, 2011).

Esses estudos mostram os muitos desafios inerentes à consolidação de um sistema público de educação, especialmente em sociedades marcadas por desigualdades estruturais e, como consequência, desigualdades educacionais. Chamam atenção também para o papel da escola na reprodução das desigualdades sociais, tendo em vista que algumas dessas investigações verificaram que a escola seria pouco capaz de promover mudanças positivas na realidade de seus alunos, mas, ao contrário, seria responsável por reproduzir as desigualdades sociais existentes devido a vários mecanismos sociais difíceis de romper (Bourdieu & Passeron, 1982).

No entanto, outras correntes teóricas defendem que a escola pode, sim, cumprir com o objetivo de viabilizar a mobilidade social de estudantes oriundos de classe menos favorecidas e de promover justiça social desde que incorpore elementos de correção das desigualdades, tornando-se uma escola justa (Crahay, 2002, 2013; Dubet, 2004).

Diante disso, emerge a problemática: quais princípios de justiça existem e podem ser mobilizados na formulação de programas educacionais? As respostas para essas questões, na percepção dos autores que serão apresentados a seguir, consiste na defesa de que princípios de justiça meritocrático, igualitário e/ou equitativo podem ser adotados no ambiente escolar e que cada princípio adotado levará a um resultado específico.

O debate em questão reflete uma mudança no entendimento sobre como deveria ser orientada uma política educacional que visa à promoção da justiça. Se no início o princípio meritocrático se mostrava mais “justo” em comparação com o status social de origem, posteriormente entende-se que é necessária uma visão pautada na igualdade para garantir o acesso à educação para todos. Essa visão de educação presente no paradigma de igualdade de oportunidades foi muito importante para o início da democratização do ingresso, uma vez que se pautava na igualdade formal, independentemente de fatores externos, como a origem social. Em seguida, o debate passa a focar na insuficiência do princípio da igualdade para diminuir as desigualdades educacionais derivadas da origem social.

Para a correção de desigualdades, seria necessário mais um passo: a adoção de princípios de correção de desigualdades por meio de ações que priorizam os mais vulneráveis, isto é, promovam a equidade nas diretrizes do sistema educacional e no próprio ambiente escolar. Nesse sentido, o princípio da equidade, ao mesmo tempo em que mantém a oposição ao meritocrático, argumenta, adicionalmente, sobre a insuficiência do princípio igualitário para se alcançar uma igualdade real.

Desse modo, este artigo apresenta as definições e os conceitos que norteiam três princípios de justiça, como discutidos na literatura, e uma proposta metodológica que permite fazer uma aplicação empírica para captar como políticas públicas tratam de corrigir as desigualdades. Para demonstrar essa aplicabilidade dos princípios de justiça, uma breve análise do desenho institucional de oito programas executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é realizada.

Esse caso empírico é de interesse analítico, já que, conforme princípios constitucionais (parágrafo 1º do art. 211 da Constituição Federal) e institucional, o FNDE deveria estar orientado pelos princípios de promoção de justiça social e da equidade. Apesar do FNDE não possuir papel exclusivo de formulação de políticas educacionais, é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC) responsável pela execução de vários programas da educação majoritariamente voltados a apoiar Estados e Municípios a efetivar o direito à educação por meio do financiamento de diversas ações.

Apesar desse papel central na execução de programas educacionais, o FNDE é uma instituição ainda pouco estudada de maneira sistemática por trabalhos acadêmicos, em que se destaca a análise de Cruz (2009). Como será demonstrado adiante, o princípio da igualdade e o da equidade orientaram os programas educacionais do FNDE desde a redemocratização em um processo de progressiva expansão do alcance desses programas ao longo do tempo e com a predominância de princípios equitativos a partir da década de 2000.

Para atender ao objetivo de analisar o desenho institucional de programas educacionais, buscando identificar as visões de justiça presentes e a sua operacionalização, este artigo conta, além desta introdução, com uma seção metodológica que explica o percurso trilhado na pesquisa, uma seção que apresenta os conceitos e as particularidades dos três princípios de justiça discutidos com base nas ideias de Rawls, Crahay e Dubet. A seção empírica que traz uma breve síntese dos desenhos institucionais desses programas, expondo os critérios adotados para a classificação e, portanto, aplicação ao caso de oito programas executados pelo FNDE sob a ótica dos princípios de justiça, e, por fim, as considerações finais que retomam os principais achados da pesquisa, conectando-os com a discussão teórica e a indicação de agendas de pesquisa em aberto.

Metodologia

O percurso metodológico desta pesquisa pode ser dividido em duas fases. A primeira consistiu na definição do modelo teórico, em que o artigo se baseou no recorte teórico adotado por Ribeiro (2012) que conecta a Teoria de Justiça Rawlsiana à discussão de Justiça na Escola proposta por Crahay (2002) e Dubet (2001, 2004, 2008).

Dessa forma, o artigo mobiliza os argumentos da Teoria de Justiça Rawlsiana e dos princípios de Justiça na Escola para a análise de políticas públicas, pois entende-se que esse modelo teórico adotado oferece insumos para a análise de programas sociais, visando captar o papel destes na redução de desigualdades, sendo que, neste caso em específico, foca-se nos programas educacionais para o exercício empírico com potencial de contribuição teórico-metodológico para diferentes políticas sociais.

Após a definição desse modelo teórico, foi realizada a leitura e a sistematização dos achados de Crahay (2002) e Dubet (2001, 2004, 2008) com foco nos três princípios de justiça: meritocrático, igualitário e equitativo. O objetivo dessa sistematização consistia em captar os principais argumentos e as definições de cada tipologia e reunir elementos para subsidiar a análise e a classificação dos programas que seriam posteriormente selecionados.

Depois da estruturação deste modelo, foi delineada a seguinte questão norteadora: quais visões de justiça estão contidas no desenho institucional de programas educacionais e como elas são operacionalizadas? Dito de outro modo, quais princípios de justiça existem e são mobilizados na formulação de programas educacionais? Para responder a estas perguntas, optou-se por focar a análise em programas educacionais executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo esta a segunda fase da pesquisa.

A partir disso, foram desenvolvidas a busca e a análise documental dos programas educacionais executados pelo FNDE. Para essa aplicação, foi escolhido um conjunto de oito

programas, a saber: 1) Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD); 2) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); 3) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); 4) Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO); 5) Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE); 6) Caminho da Escola; 7) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA); e 8) Brasil Carinhoso. Esses oito programas abarcam um quantitativo significativo das ações do MEC para a educação básica. Por exemplo, em 2014, eles correspondiam a mais de 70% de toda a execução orçamentária para a educação básica do MEC (IPEA, 2016), excluindo a complementação da União para o FUNDEB.

Após a seleção dos programas, foi efetuada uma análise documental dos marcos legais dos programas selecionados, dos Boletins de Política Social do IPEA, de notícias sobre os programas e da apresentação de informações sobre cada programa no Portal do FNDE no período de janeiro a novembro de 2020, período de coleta das informações e o limite temporal da análise. Posteriormente, foi realizada a análise do conteúdo do material coletado, principalmente os marcos normativos, e, em seguida, foi constituída a classificação dos programas educacionais de acordo com os três princípios de justiça, em especial a síntese apresentada no quadro 1 (será apresentado posteriormente). A classificação considerou os critérios de elegibilidade e a forma de distribuição dos recursos vinculados aos programas, isto é, se havia prioridades a grupos específicos ou não e quais seriam esses a partir da leitura dos principais marcos normativos dos programas. A próxima seção apresenta o debate sobre princípios de justiça e como eles seriam aplicados à educação.

Princípios de Justiça e de Justiça na Escola: Quais Princípios devem Nortear uma Política Educacional Corretora de Desigualdades?

Nesta seção, iniciamos com os seguintes questionamentos: quais são os três princípios de justiça que a literatura discute e que poderiam nortear a formulação de políticas públicas educacionais, assim como a implementação desta no cotidiano escolar? Desses princípios existentes, quais devem nortear uma política educacional que visa a correção de desigualdades sociais e educacionais?

O ponto de partida para essa discussão é a Teoria de Justiça como Equidade proposta por John Rawls (1997), que sintetiza importantes aspectos do liberal-igualitarismo na concepção de uma Teoria de Justiça que visa à igualdade real para além da igualdade formal. Posteriormente, apresenta-se a síntese dos pensamentos de Crahay (2002) e Dubet (2001; 2004; 2008), autores do campo da justiça na educação, que apresentam, com diferentes nomenclaturas e apoiados em diferentes autores, três princípios de Justiça na Escola: o meritocrático, o igualitário e o equitativo. Uma forma de resumir esse complexo debate filosófico e normativo pode ser feito da forma descrita a seguir.

Em relação ao princípio meritocrático, argumenta-se que esse princípio tem um papel importante para a democratização do acesso à educação, uma vez que se pautava em uma igualdade de ingresso à educação ou igualdade de oportunidades educacionais, independentemente dos fatores externos e das origens ou dos status sociais. Esse princípio – ainda que vá ser considerado insuficiente adiante no tempo – é importante, pois entende-se que, para que a igualdade seja atingida, é crucial impedir que as desigualdades de origem se tornem uma barreira para o acesso à educação. O princípio meritocrático muda a lógica do fator determinante para ingressar na educação e, conseqüentemente, as posições sociais de maior prestígio: não se foca mais no lugar do nascimento, mas, sim, nas habilidades individuais.

Aos poucos, no entanto, o princípio meritocrático vai se mostrando insuficiente para produzir justiça de fato. Um segundo princípio, o da igualdade (ou da igualdade de tratamento), estipula que, para além da igualdade formal de acesso à educação, todos devem receber um serviço

educacional com a mesma qualidade e com os mesmos insumos, isto é, independentemente de qual seja o território ou a escola em que estão matriculados, todos os estudantes devem ter a oportunidade de ir às instituições de ensino com infraestrutura física igual e adequada, professores com níveis de qualificação iguais, diretores com a mesma experiência e qualificação, entre outros aspectos. Esse princípio, que é, ao mesmo tempo, um amadurecimento em relação ao princípio anterior, em termos de justiça social, deveria ser um condicionante para a aplicação do princípio meritocrático, tendo em vista que só seria possível aferir o efeito do mérito quando dois estudantes estivessem expostos a condições iguais de oferta educacional.

Apesar da relevante transformação no entendimento do que seria justo, ainda assim o princípio da igualdade será considerado insuficiente. O debate atual, especialmente no caso brasileiro, tem centrado na defesa da equidade. O princípio da equidade refere-se à necessidade de uma correção positiva, exposta aqui nas tipologias do Princípio da Igualdade de Conhecimentos Adquiridos, proposta por Crahay (2002), e da Igualdade de Base, proposta por Dubet (2001, 2004, 2008). Esse princípio pressupõe como condição essencial que, além da igualdade de tratamento discutida anteriormente, seja feita a correção das desigualdades de origem a partir de uma discriminação positiva entre aqueles em situação de vulnerabilidade para fins de justiça social. Em outras palavras, esse princípio defende que a igualdade de acesso e a igualdade de tratamento é insuficiente: seria necessária uma igualdade de resultados educacionais.

Tendo feito um resumo desses princípios, as próximas seções buscam apresentar os argumentos dos autores aqui citados em maior detalhamento.

Teorias sobre a Justiça: Rawls, Crahay e Dubet

Uma boa parte do debate ao redor de conceitos de justiça parte do influente trabalho de John Rawls, em *Uma Teoria de Justiça* (1997), da década de 1970, que propõe uma nova concepção de justiça a partir de elementos como o liberalismo e o igualitarismo, mas também de justiça distributiva. Há uma preocupação e aplicação da teoria sobre os bens nomeados como primários, que consistem naqueles que podem ser distribuídos, bem como os bens que são diretamente afetados pela distribuição dos primeiros. As oportunidades educacionais são exemplos do primeiro grupo e o conhecimento adquirido a partir das oportunidades educacionais exemplo do segundo (Vita, 1999).

Em linhas mais gerais, pode-se afirmar que a base da teoria de justiça de Rawls (1997) é a seguinte: para que exista uma condição de igualdade real, e não apenas formal, primeiramente, as desigualdades injustas precisam ser corrigidas, as quais, a seu ver, são as desigualdades de origem. Após a correção, os indivíduos poderiam disputar de forma igualitária por espaços e posições sociais de poder e de prestígio que tragam vantagens para os membros do contrato social. Dessa forma, a equidade consistiria, para o autor, na correção das desigualdades injustas para que possa existir uma igualdade real.

De modo mais claro, o autor defende que as desigualdades sociais podem existir desde que sejam vantajosas não só para os mais favorecidos, mas também para os menos favorecidos. Paralelamente, deve-se existir uma igualdade equitativa de oportunidades para que todos possam ter condições reais, e não apenas formais, de concorrer a posições sociais de maior prestígio em aberto, assim como a percepção de que, mesmo em um cenário díspar, se existe um deslocamento positivo da posição original para todos essa desigualdade é vantajosa (Rawls, 1997).

À vista disso, o autor estabelece a formulação da sua teoria geral de justiça: “todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da auto-estima – devem ser distribuídos igualitariamente, a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores traga vantagens para todos” (Rawls, 1997, p. 66). Assim, a discussão de Rawls (1997) acerca do que é justiça como equidade e do que são instituições justas transborda para diferentes contextos,

inclusive para o ambiente escolar, e é um importante marco teórico, filosófico e conceitual para a discussão aplicada de princípios de justiça em variadas áreas da sociedade, até mesmo das políticas públicas.

Crahay (2002) e Dubet (2001, 2004, 2008) especificam os princípios de justiça aplicados para o contexto educacional ao debaterem a justiça meritocrática, igualitária e equitativa, partindo de diferentes achados teóricos e de casos de diferentes países.

Para Crahay (2002), em termos de contexto educacional, a justiça pode ser pensada por meio de três tipologias: igualdade de oportunidades, igualdade de tratamento e/ou igualdade de conhecimentos adquiridos – sua própria tipologia que aplica o conceito da justiça corretiva.

Na primeira forma, a igualdade de oportunidades, o autor descreve que existe um foco na valorização e na recompensa do aluno a partir do mérito – este seria, portanto, o princípio de justiça que rege a tipologia. Na segunda, da igualdade de tratamento, o foco está em ofertar um serviço igualitário para todos e, portanto, é regido pela igualdade. Por fim, na terceira, da igualdade de conhecimentos, deve-se promover a igualdade no que tange às competências adquiridas no âmbito escolar pelos estudantes, ou seja, uma igualdade de resultados – este é regido, então, pela equidade.

O princípio da igualdade de oportunidades, de acordo com Crahay (2002), começa a ser fortalecido no século XIX, após a decisão da obrigatoriedade do ensino para todas as crianças. Tem por objetivo tornar o acesso ao ensino mais democrático de modo a garantir que crianças de diferentes origens sociais possam ir à escola e tenham “oportunidades de acesso a formações iguais” (Crahay, 2002, p. 54).

Algo similar pode ser observado nos argumentos de Dubet (2004, 2008). Para o autor, o princípio de igualdade de oportunidades tem dois grandes pilares: a igualdade de acesso e o mérito. No que concerne ao primeiro, a igualdade de ingresso está relacionada com a ideia de que a escola é justa “porque permitiu que todos os alunos entrassem na mesma competição” (Dubet, 2004, p. 3). Na mesma direção, Dubet (2008) defende que o estabelecimento do mérito – o segundo pilar – como princípio único de justiça escolar não é suficiente para firmar a justiça em um ambiente de ensino devido às desigualdades de origem e às variáveis de contexto e como impactam o desenvolvimento discente.

É nesse sentido que Crahay (2002) e Dubet (2001, 2004, 2008) entendem que, para que o mérito fosse a única variável para estabelecimento da justiça escolar, seria necessária uma oferta igualitária dos serviços educacionais: a chamada igualdade de tratamento. Nessa visão, é como se os discentes de diferentes regiões étnias e condições socioeconômicas recebessem o mesmo ensino.

Então, se o modelo meritocrático não é suficiente para promover a justiça, o que é necessário ser feito? Crahay (2002) propõe a adoção do Princípio da Igualdade de Tratamento. Esse modelo possui como base a igualdade na oferta dos serviços educacionais para que todos possam usufruir de um ensino semelhante. Seria necessário, portanto, ainda sob a concepção do autor supracitado, além de homogeneizar os equipamentos pedagógicos presentes nas instituições do mesmo sistema, a existência de uma visão dos gestores públicos orientada para a igualdade concretizada a partir da criação de políticas públicas que forneçam os meios necessários para a implementação de um modelo que adote essa tipologia.

Nesse sentido, o princípio da igualdade de tratamento aborda esferas que não dizem respeito apenas ao ambiente escolar em si, mas a um nível mais estrutural, necessitando do engajamento dos gestores públicos para que exista, de fato, uma homogeneidade e uma padronização nos objetos, nos métodos e nas condições de ensino dentro dos ambientes escolares do mesmo sistema.

À vista das falhas dos paradigmas inspirados nos dois princípios de justiça apresentados e da reprodução de injustiças sociais geradas por eles, Crahay (2002) defende a existência de um modelo pautado na promoção de justiça dentro do ambiente escolar sobre todos os fatores que atuam na reprodução sistêmica das desigualdades, sendo chamado de o Princípio da Igualdade de

Conhecimentos Adquiridos, que se expressa na Pedagogia do Domínio dos Conhecimentos (PDC). Nesse modelo, há uma preocupação não apenas com as oportunidades e o tratamento igual, mas também com a igualdade de aquisição de conhecimentos, isto é, a igualdade de resultados.

Essa reflexão é crucial também para Dubet (2004), pois defende a adoção de um princípio de justiça corretiva ou a defesa da discriminação positiva no ambiente escolar para corrigir desigualdades, ou seja, a mobilização do princípio da equidade que o autor intitula como Igualdade de Bases. A discriminação positiva deve ser mobilizada para impedir que a instituição de ensino reproduza as desigualdades sociais e, conseqüentemente, prejudique ainda mais os menos favorecidos, colocando-os novamente em posições que dificultem a mobilidade social e impedindo o seu acesso aos bens sociais fundamentais (Dubet, 2004), como defendido por Rawls (1997). Diante do exposto, pode-se perceber que toda ação, seja ela dentro, seja fora do contexto educacional, é norteadora por algum princípio de justiça. O Quadro 1 sintetiza cada princípio de justiça a partir das definições apresentadas e seus aspectos mais importantes para a aplicação empírica.

Quadro 1

Sínteses das definições dos princípios de justiça enquanto categorias analíticas

Princípio de justiça	Aspectos importantes	Referencial teórico
Meritocrático: garantir acesso igualitário para todos	<ul style="list-style-type: none"> • Possui uma ênfase no mérito, independente do status social; • Tolerar tanto o tratamento quanto o resultado desigual, possuindo como condicionante o mérito que seria resultado de dons, talentos e potencialidades individuais; • Auxilia os desfavorecidos que possuem alto desempenho com ações pontuais. 	Rawls (1997), Crahay (2002) e Dubet (2004; 2008)
Igualitário: garantir condições iguais para todos	<ul style="list-style-type: none"> • Tem como base a igualdade de tratamento; • Pressupõe igualdade na oferta e na qualidade dos serviços educacionais, isto é, condições iguais para todos; • Defende que todos possuem a mesma capacidade inicial e se opõe à ideia de dons; • Defende a igualdade na disposição dos equipamentos pedagógicos presentes nas escolas do mesmo sistema; • Tolerar resultados desiguais desde que os alunos tenham igualdade de tratamento, ou seja, as mesmas condições de aprendizagem. 	
Equitativo: produzir tratamento desigual para gerar igualdade real	<ul style="list-style-type: none"> • Pauta-se na correção das desigualdades de origem e no impedimento da reprodução das desigualdades sociais dentro do ambiente escolar, isto é, possui uma ênfase na priorização dos que mais precisam; • Prevê ações de discriminação positiva para os alunos em situações de vulnerabilidade social; • Busca a igualdade tanto na oferta do ensino quanto nos resultados: igualdade de base e igualdade de conhecimentos adquiridos. 	

Fonte: Melo (2020), adaptado pelas autoras).

A Análise do Desenho Institucional de Programas Executados pelo FNDE

O FNDE é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e foi instituído pela Lei nº 5.537, em 1968, sob o nome de Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP). A autarquia passou por diversas mudanças de atribuições e de gestão desde a redemocratização do país, especialmente a partir da década de 1990. Notadamente em 1996, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, estabeleceu uma função redistributiva e supletiva, em matéria educacional, da União em regime de colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nesse sentido, o FNDE passa a executar programas para “garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino” (Cruz, 2009, p. 201). Atualmente, o FNDE é responsável pela execução das políticas públicas educacionais federais do Ministério da Educação com foco na educação básica.

Posto isso, nesta seção, busca-se apresentar os principais aspectos do desenho institucional de um conjunto de programas educacionais executados pelo FNDE, com vistas a identificar quais princípios de justiça os orientam. Esses aspectos dos programas estão dispostos a seguir².

Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)

O PNLD teve várias nomenclaturas e desenhos institucionais ao longo das quase nove décadas de trajetória. O desenho institucional próximo do que se tem hoje veio somente em 1985, com o Decreto nº 91.542, que criou nominalmente o Programa Nacional do Livro Didático. Em 1996, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o PNLD é descentralizado. Uma das medidas do MEC foi publicar o Guia do Livro Didático para orientar os professores e os diretores na escolha dos livros que seriam adquiridos através do programa. No ano seguinte, a responsabilidade pela execução do PNLD passa a ser do FNDE, que ampliou e universalizou a distribuição de livros para o ensino fundamental.

A partir de 2003, no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o PNLD entra em nova fase de expansão. A distribuição de livros chega ao Ensino Médio e à Educação de Jovens e Adultos. Os alunos também passam a receber dicionários de língua portuguesa e as escolas recebem atlas geográficos e coleções didáticas complementares.

A partir de 2007, o PNLD passa a atender a todos os níveis de ensino da educação básica, com meta de universalizar o atendimento pelo Decreto 9.099, de 18 de julho de 2017, cujas determinações circunscrevem o programa a “avaliar e disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas” (Brasil, 2017, s.p.).

Comparado a outros programas educacionais, o PNLD possui um desenho simples e de fácil execução, o que pode ser um fator explicativo para a sua continuidade ao longo de tantos anos, além da sua relevância para o aprendizado dos alunos. No que tange à análise dos princípios de justiça aplicados, a partir da análise das normativas, percebe-se a orientação por um princípio igualitário, isto é, com o intuito de garantir condições iguais, visto que as escolas são beneficiadas de forma igual, considerando o quantitativo de alunos que demandam o livro didático, e com predominância da igualdade e da isonomia em todo o processo desde a aquisição à distribuição.

² Optou-se por não trazer aqui uma descrição pormenorizada de cada um dos programas. Mais informações podem ser encontradas em Melo (2020).

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O PNAE surgiu em 1955 com o Decreto nº 37.106, sob o nome de Campanha de Merenda Escolar (CME). Inicialmente, o programa estava vinculado à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação. A nomenclatura atual só foi dada em 1979. Quase dez anos mais tarde, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o PNAE tornou a alimentação escolar um direito para escolas do ensino fundamental e, mais adiante, para toda a educação básica (FNDE, 2020a).

Um avanço importante foi a descentralização na execução do programa que aconteceu em 1994, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, por meio da Lei nº 8.913. Tal medida teve o objetivo de “garantir a regularidade no fornecimento da merenda; melhorar a qualidade das refeições, respeitando hábitos alimentares; diversificar a oferta de alimentos; incentivar a produção local; e diminuir custos operacionais” (IPEA, 2000, p. 31), tendo em vista que havia críticas sobre a excessiva centralização do programa, como instituída pelo regime militar, nos processos de compra de alimentos, o que produziam muitas ineficiências.

A descentralização também marcou a mudança da instituição executora do programa, saindo do MEC para o FNDE, e adotava o instrumento de repasses diretos. Essa norma também tinha como meta universalizar o acesso ao PNAE para a pré-escola e o ensino fundamental das redes públicas. Os municípios que faziam parte do programa Comunidade Solidária recebiam um valor adicional per capita para a merenda escolar (IPEA, 2000). Ainda no governo Fernando Henrique, a Medida Provisória nº 1.979-19, de 2 de junho de 2000, instituiu a obrigatoriedade da criação de Conselhos de Alimentação Escolar nas instituições de ensino como um dos pré-requisitos para o recebimento dos recursos (IPEA, 2001).

Nos governos petistas (2003 a 2016), o PNAE foi expandido para as creches em 2004 e universalizado para toda a educação básica em 2009. Além disso, estabelece-se o critério de compra de 30% dos alimentos da agricultura familiar, como disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. No governo de Dilma Rousseff, a principal mudança foi o aumento do valor repassado para creches e pré-escolas (FNDE, 2020a).

Em termos operacionais, o programa consiste no repasse financeiro da União para Estados e Municípios com o intuito principal de suplementar e/ou custear as compras da merenda escolar. O valor repassado é calculado de acordo com a etapa, a modalidade de ensino e o quantitativo de alunos matriculados para os 200 dias letivos, e é repassado em dez parcelas. Os Estados e Municípios podem complementar esses valores para as suas redes. Atualmente, o PNAE mantém-se regulamentado pela Lei nº 11.947, de 2009. A diretriz VI estabelece:

o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social. (Brasil, 2009b, s.p.)

Paralelamente, o programa considera as especificidades dos alunos em situação de vulnerabilidade social e aqueles pertencentes a grupos tradicionais, como evidencia a citação a seguir:

Em relação aos recursos financeiros, o PNAE transfere per capita diferenciados para atender as diversidades étnicas e as necessidades nutricionais por faixa etária e condição de vulnerabilidade social. Dessa forma, merece destaque o fato de o programa priorizar os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas quanto à aquisição de gêneros da Agricultura Familiar, bem como diferenciar o valor do per capita repassado aos alunos

matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos. (FNDE, 2020a, s.p.)

À vista do exposto, percebe-se que o programa tem em seu desenho o princípio de garantia de condições igualitárias para todos os estudantes, mas passa a ser orientado por um princípio de justiça equitativo com elementos de discriminação positiva ao priorizar grupos vulneráveis para promover uma igualdade real.

Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

O PDDE surgiu em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, por meio da Resolução nº 12, vinculada ao FNDE. O nome original era Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), mas, em 1998, com a Medida Provisória 1.784, a nomenclatura atual passou a vigorar. Aqui o olhar sobre o programa é referente ao PDDE Básico.

O objetivo inicial era promover a autonomia das gestões escolares, por meio da transferência direta de recursos para escolas públicas de ensino fundamental, conferindo assim maior celeridade na resolução de problemas cotidianos. O programa representou a “correção de rumos dos mecanismos de transferências de recursos” (IPEA, 2003, p. 54), a partir de “critérios universalistas e redistributivistas” (IPEA, 2003, p. 55), evidenciados pela destinação de recursos com base no quantitativo de alunos, com volume maior destinado às regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (excluindo o DF). Alterou-se, dessa forma, a prática clientelista que pautava a distribuição de recursos da cota-parte federal do salário-educação (Draibe, 1997). Em 1997, escolas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste passam a receber um valor adicional no âmbito do projeto Fundescola.

A partir do ano 2009, no segundo governo Lula, o PDDE passou a ser regulamentado pela Lei nº 11.947, e, posteriormente, pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, já no primeiro governo Dilma, que expandiu a assistência financeira às escolas públicas de toda a educação básica (e, em alguns casos, escolas privadas também). Em 2009, também foi definido um adicional de 50% dos valores do PDDE como incentivo para que escolas urbanas buscassem atingir as metas intermediárias definidas pelo IDEB. No caso das escolas rurais, a complementação de 50% se destina a todas as escolas desse tipo, sem referência às metas intermediárias. Em paralelo, o PDDE básico também objetiva priorizar escolas que ofertam educação especial.

Um marco normativo fundamental para o aperfeiçoamento do PDDE se deu com a Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013. Foram postulados vinte e oito artigos que abrangem a operacionalização do programa, incluindo as condições para recebimento dos recursos, da prestação de contas, entre outros. No período analisado, o programa tinha como marco atual a Resolução nº 6, de 27 de fevereiro de 2018, que estabeleceu poucas alterações em relação à normativa de 2013.

Observando-se que o PDDE se baseia no critério per capita (alunos) por escola para estipular o valor que deve ser repassado, considera-se que o princípio de justiça aplicado é o igualitário, tendo em vista que busca garantir condições iguais para todas as escolas, embora, inicialmente, o programa também contou com um foco prioritário nas regiões do país que concentram uma população de alta vulnerabilidade social. O adicional para que escolas urbanas buscassem atingir as metas intermediárias do IDEB nos anos seguintes, não se configura como um princípio meritocrático porque objetiva alavancar a aprendizagem e não premiar as escolas.

Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO)

O PROINFO foi criado pelo MEC através da Portaria nº 522, de 9 de abril de 1997, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, objetivando difundir o uso das Tecnologias de Informática e Comunicações (TICs) nas escolas públicas para fins educacionais. Até o final do

governo Fernando Henrique Cardoso, o foco esteve no ensino fundamental e médio (Gomes, mimeo).

Dez anos mais tarde, no segundo governo Lula, o Decreto nº 6.300, de 12 de dezembro de 2007, estendeu o programa para toda a educação básica e estipulou mais cinco objetivos: promover o uso das TICs para fins pedagógicos em escolas urbanas e rurais; utilizar as TICs como um instrumento para a melhoria do processo de ensino e de aprendizagem dos alunos; capacitar os professores e outros profissionais da comunidade escolar para uso dessas tecnologias e também os jovens para que possam usar esse conhecimento para se inserir no mercado de trabalho; contribuir com a inclusão digital dos alunos e servidores do ambiente escolar, bem como da população que reside ao redor da escola; e fomentar a criação de conteúdos digitais (Brasil, 2007a).

Para participar do programa, os entes subnacionais precisam, no processo de adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR), especificar o desejo de entrada também no PROINFO. Após essa etapa, é requerido dos entes subnacionais o cadastro no Sistema Geral de Ata de Registro de Preços (SIGARP) para realizar o pregão e a compra dos equipamentos das empresas vencedoras (FNDE, 2020b).

O PROINFO, associado a outros programas de contexto parecido, é responsável pela criação de laboratórios de informática dentro das escolas públicas espalhadas por todo território nacional. Facilitou o acesso das crianças em situação de vulnerabilidade social à internet e aos equipamentos de informática dentro do ambiente escolar, com o apoio e a supervisão dos professores e, portanto, promoveu a inclusão digital.

Em relação ao princípio de justiça que norteia o programa, o PROINFO não apresenta nenhum critério que priorize a inclusão digital de grupos de alunos específicos, apesar das mudanças instituídas em 2007 buscarem atender também às escolas rurais, e não apenas as escolas urbanas. Dessa forma, considerando os marcos normativos do programa, percebe-se que o PROINFO é orientado por um princípio de justiça igualitário entre as escolas, visto que procura garantir condições iguais para as escolas públicas do país.

Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)

O PNATE foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, no primeiro governo Lula, e sua operacionalização, em 2020, está regulamentada pela Resolução nº 5, de 08 de maio de 2020. Inicialmente, o programa era voltado para estudantes do ensino fundamental público residentes em áreas rurais, mas foi expandido para a educação básica em 2009, mantendo a priorização da população do campo. Cabe ao FNDE a execução do programa, a partir do repasse dos recursos, monitoramento e avaliação, bem como análise da prestação de contas. No governo Dilma, esse programa é mantido nas mesmas linhas.

No governo Itamar Franco, em 1994, um programa de mesmo nome existia, mas era voltado para a compra de veículos, e não para o repasse de recursos para custear o transporte escolar. Esse programa de compras foi mantido nos dois governos seguintes de Fernando Henrique Cardoso, mas o atendimento era restrito aos Municípios que faziam parte do programa social Comunidade Solidária (IPEA, 2000). Em relação às diretrizes basilares do programa, em 2020, destaca-se a diretriz III, que consiste em:

pleno atendimento aos estudantes da educação básica pública, destacadamente aos residentes em área rural, que necessitem do transporte escolar para frequentar as instituições de ensino, observando sempre os preceitos legais e constitucionais, sobretudo os princípios da eficiência, do interesse público e da economicidade. (Brasil, 2020, s.p.)

No que tange ao acesso aos recursos do programa, o PNATE consiste na transferência direta de recursos para Estados, Municípios e Distrito Federal, a partir de suas Entidades Executoras (EEX). O cálculo do valor repassado tem como base o quantitativo de alunos da educação básica matriculados em área rural, a partir dos dados do Censo Escolar realizado pelo INEP (Brasil, 2004), sendo repassado um valor per capita. Portanto, o PNATE possui um modelo de adesão muito mais simplificado do que outros programas executados pelo FNDE, inclusive do Caminhos da Escola, de desenho institucional similar.

Tendo em vista os marcos normativos do PNATE, é mobilizado o princípio de justiça como equidade para assegurar a igualdade real, a partir do foco prioritário nos alunos residentes em área rural, com vistas a garantir a igualdade de acessos deles à escola e corrigir o problema de exclusão do ambiente escolar.

Caminho da Escola

O programa Caminho da Escola surgiu em 2007 a partir da Resolução/CD/FNDE nº 3, de 28 de março de 2007. Para o seu funcionamento, foi publicado o Decreto nº 6.768, de 10 de fevereiro de 2009. O objetivo principal do programa consiste na “aquisição de veículos para transporte dos estudantes da zona rural” (Brasil, 2009a, s.p.)³.

O acesso aos recursos junto ao BNDES para compra de ônibus ou de embarcações é permitido a partir do cumprimento dos critérios estabelecidos pelo FNDE, pelo Banco, pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Conselho Monetário Nacional. Ainda que o Decreto nº 6.768 estabeleça que o MEC seja o responsável por todas as etapas que compreendem o programa, fica claro, a partir das competências do FNDE, que é este o responsável direto pela sua operacionalização.

Cabe destacar que o público-alvo do Caminhos da Escola são estudantes da educação básica e que, para que eles sejam atendidos, existem três formas de adesão ao programa, a saber: a adesão ao Plano de Ações Articuladas e recebimento de recursos a partir do plano; a existência de recursos próprios do ente subnacional; e a presença de linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (FNDE, 2020c, s.p.).

O Decreto nº 6.768 possui dez artigos, mas dois são os mais relevantes para os objetivos deste artigo. O primeiro artigo refere-se ao apoio da União aos entes subnacionais na aquisição de ônibus e/ou embarcações para transporte dos alunos, bem como sobre a responsabilidade do MEC nas diferentes etapas do programa. O segundo artigo estabelece os objetivos do programa de forma detalhada:

I – renovar a frota de veículos escolares das redes municipal e estadual de educação básica na zona rural; II – garantir a qualidade e segurança do transporte escolar na zona rural, por meio da padronização e inspeção dos veículos disponibilizados pelo Programa; III – garantir o acesso e a permanência dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica; IV – reduzir a evasão escolar, em observância às metas do Plano Nacional de Educação; e V – reduzir o preço de aquisição dos veículos necessários ao transporte escolar na zona rural. (Brasil, 2009a, s.p.)

Fica claro que a finalidade do programa é garantir o acesso e a permanência dos moradores da zona rural e ribeirinhas à escola, pois entende-se que a dificuldade de deslocamento desse grupo é um

³ Como estamos utilizando como limite temporal o ano de 2020, foi selecionado este marco normativo. No entanto, cumpre destacar que o Decreto 6.768 foi revogado pelo Decreto nº 11.162/2022, sendo esta, portanto, a legislação mais atualizada que versa sobre o Programa. Agradecemos essa observação feita por parecerista da AAPE.

impedimento para acessar o serviço educacional, por isso a necessidade de veículos que fazem esse transporte.

Considerando o desenho institucional do programa Caminho da Escola e os princípios de justiça na escola já apresentados, o programa referido demonstra ser orientado pelo princípio equitativo, objetivando garantir, aos alunos das áreas rurais e ribeirinhas, o acesso à escola e, assim, corrigir as desigualdades de acesso à educação a partir do longo período de exclusão desses grupos e possibilitar uma igualdade real.

Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA)

O PROINFÂNCIA foi criado em 2007, instituído pela Resolução do FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007. Na resolução de 2007, dentre seus objetivos, destaca-se garantir apoio aos municípios para a expansão do acesso da população de 0 a 5 anos de idade à educação infantil com o objetivo de haver “correção progressiva das disparidades de acesso e de garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino” (Brasil, 2007b, s.p.).

O funcionamento do programa consiste no repasse de recursos do Governo Federal para Municípios e Distrito Federal com o intuito de fornecer “cobertura de despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas” da educação infantil (Brasil, 2007b, s.p.). Por exemplo, o município que deseja aderir ao programa deve, no plano de trabalho enviado ao FNDE, informar o valor que deseja repassar como contrapartida para recebimento dos recursos.

O Anexo I da Resolução de 2007 também estabelece critérios de priorização para os entes subnacionais que desejem receber o repasse, baseado em aspectos populacionais, educacionais e de vulnerabilidade social, estabelecendo atendimento prioritário, inicialmente, ao grupo de municípios com valores mais elevados em indicadores de vulnerabilidade social, consistindo na priorização de municípios com maiores percentuais de mulheres como únicas responsáveis pela provisão, alto índice de jovens em situação de vulnerabilidade socioeconômica e menor orçamento para educação infantil.

Portanto, pode-se inferir que, no que diz respeito aos princípios de justiça, o programa objetiva corrigir as desigualdades de acesso à educação infantil e atender à demanda de vagas para a educação infantil a partir de creches e, assim, garantir igualdade na oferta do serviço. Contudo, há o estabelecimento de um critério de priorização de destinação de recursos para municípios mais vulneráveis, mobilizando, portanto, um critério equitativo no início do programa⁴.

Brasil Carinhoso

O Programa Brasil Carinhoso foi criado em 2012, inserido em dois eixos do Plano Brasil Sem Miséria: garantia de renda e acesso a serviços de saúde, educação e assistência social como parte dos objetivos mais gerais do Plano, visando conferir um olhar prioritário para o desenvolvimento integral de crianças na primeira infância.

Devido ao seu caráter intersetorial, o programa envolvia os Ministérios do Desenvolvimento Social, da Saúde e da Educação. Dentro da área setorial da saúde, por exemplo, a ação objetivava combater as doenças que afetam crianças na primeira infância, aumentando, para isso, o número de

⁴ É possível, no entanto, que a vinculação do Proinfância a outros programas, especialmente o PAR, pode ter impactado no princípio de justiça presente na normativa que desenhou o programa originalmente, trazendo possivelmente critérios meritocráticos. Agradecemos essa observação feita por parecerista da AAPE.

doses de vacinas, a distribuição gratuita de remédios para asma e a complementação vitamínica nas refeições das crianças em creche.

No que diz respeito à educação, tinha como objetivo “incentivar o aumento da quantidade de vagas para as crianças de 0 a 48 meses nas creches públicas ou conveniadas com o poder público, especialmente para a inclusão das crianças de famílias beneficiárias do Bolsa Família”, a partir do repasse de recursos para o custeio dos serviços aos Municípios e o Distrito Federal (Campello et al., 2014, p. 280).

Para atender a esse objetivo, o governo federal desenvolveu duas estratégias: aumento de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) repassados para os municípios, com base nas matrículas de alunos beneficiários do Bolsa Família nas creches; e custeio para a abertura de vagas em novas turmas de educação infantil, conforme estabelece a Resolução/CD/FNDE nº 29, de 27 de julho de 2012. Nesse contexto, a ação Brasil Carinhoso torna-se um programa educacional executado pelo FNDE com vistas a atuar de forma complementar ao Programa Proinfância.

Com isso, o Programa Brasil Carinhoso, de modo associado e complementar ao PROINFÂNCIA, prioriza as crianças em situação de alta vulnerabilidade. Portanto, mobiliza, em seu desenho institucional, o princípio de justiça equitativa para a correção das desigualdades de origem e de acesso à educação e, assim, efetivando a igualdade. A próxima seção faz uma síntese das classificações dos programas e uma interpretação dos achados.

Resultados e Discussão: Síntese da Classificação dos Programas Executados pelo FNDE

O Quadro 2 apresenta uma síntese das classificações dos programas de acordo com os princípios de justiça.

Quadro 2

Síntese da Classificação dos Programas Educacionais Executados pelo FNDE, de acordo com o Princípio de Justiça que foi mobilizado

Programa		Base institucional para a classificação	Mudanças de critérios ao longo do tempo (até 2020)	Princípio de Justiça
1	PNLD	Decreto 9.099 de 18 de julho de 2017, artigo 3º e V diretriz: “garantia de isonomia, transparência e publicidade nos processos de aquisição das obras didáticas, pedagógicas e literárias” (Brasil, 2009, s/p).	1995 – universalização da distribuição para o Ensino Fundamental 2003 – expansão para EJA 2007 – universalização para a educação básica	Igualitário
2	PNAE	Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, artigo 2º e VI diretriz: “a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e	1994 – descentralização e universalização para ensino fundamental e pré-escola; valores adicionais para municípios do Comunidade Solidária	Igualitário e equitativo (incorporado ao longo dos anos)

Programa	Base institucional para a classificação	Mudanças de critérios ao longo do tempo (até 2020)	Princípio de Justiça
	aqueles que se encontram em vulnerabilidade social” (Brasil, 2009b, s/p).	2004 – expansão para creches 2009 – universalização para educação básica; valores adicionais para escolas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos	
3	PDDE Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 e Boletim de Políticas Sociais do IPEA (2003): “iniciar a correção de rumos dos mecanismos de transferências de recursos (...) a partir de critérios universalistas e redistributivistas” (IPEA, 2003, p. 54 e55).	1995 – universalização para escolas do ensino fundamental 1997 – adicional para escolas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste 2009 – universalização para escolas da educação básica; adicional para escolas urbanas com metas intermediárias do IDEB com o intuito de alavancar os resultados de aprendizagem	Igualitário e equitativo
4	PROINFO Decreto nº 6.300, de 12 de dezembro de 2007, artigo 1º, objetivo I: “promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas escolas de educação básica das redes públicas de ensino urbanas e rurais” (Brasil, 2007a, s/p).	2007 – expansão para a educação básica	Igualitário
5	PNATE Lei 10.880, 9 de junho de 2004: “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, 2004, s/p).	2009 – expansão para toda a educação básica, mantendo prioridade para o campo	Equitativo
6	Caminho da Escola Decreto Nº 6.768, de 10 de fevereiro de 2009: “Garantir o acesso e a permanência dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica” (Brasil, 2009a, s/p).	Em 2012, a partir da Lei Nº 12.695, de 25 de julho de 2012, o Programa entra no Plano de Ações Articuladas.	Equitativo

	Programa	Base institucional para a classificação	Mudanças de critérios ao longo do tempo (até 2020)	Princípio de Justiça
7	Proinfância	Resolução/CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007 (anexo 1) que estabelece o seguinte objetivo e critério de priorização a partir de vulnerabilidade social, respectivamente: assegurar o acesso das crianças de quatro meses a seis anos de idade à educação infantil por meio da construção de creches e escolas e, paralelamente, reformar a infraestrutura física das que já existiam e equipá-las. Critérios para priorização: municípios com valores de indicadores de vulnerabilidade social mais altos.	2007 - priorização dos municípios com maiores vulnerabilidades socioeconômicas 2010 - o Proinfância entre no Programa de Aceleração do Crescimento 2 2012 - o Programa entra no Plano de Ações Articuladas.	Equitativo
8	Brasil Carinhoso	Portal do FNDE: “O Programa Brasil Carinhoso consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e 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. (...) Os recursos são destinados aos alunos de zero a 48 meses, matriculados em creches públicas ou conveniadas com o poder público, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família” (FNDE, 2020, s/p).	Sem alterações verificadas	Equitativo

Fonte: Gomes (2019) e Melo (2020), adaptado pelas autoras.

Como se observa, inexistem programas educacionais do FNDE ancorados exclusivamente pelo princípio meritocrático, isto é, que premia escolas, redes ou estudantes de alto desempenho como critério para apoio ou repasse de recursos.

O princípio igualitário (como forma de produzir condições iguais para todos) foi adotado em quatro dos oito programas aqui analisados (Programa Nacional do Livro Didático, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola e Programa Nacional de Tecnologia Educacional). A partir de meados da década de 1990, esses programas passaram a adotar critérios universalistas e impessoais para o repasse de recursos federais, rompendo com um padrão clientelístico de acesso a recursos, considerado como predominante antes disto. Em uma federação, como a brasileira, em que as desigualdades regionais são extremamente elevadas associadas ao fato de que a oferta da educação básica é atendida majoritariamente pelos governos subnacionais, com capacidades fiscais e burocráticas muito desiguais, a adoção do princípio igualitário almeja produzir condições iguais independentemente do local de moradia dos estudantes.

Os programas do FNDE que adotam critérios predominantemente equitativos são da década de 2000. São quatro programas (Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, Caminho da Escola, PROINFANCIA e Brasil Carinhoso), que claramente pautam-se na correção das desigualdades sociais de origem ao aderir a discriminação positiva a grupos sociais vulneráveis. Esses programas buscavam, em seu desenho institucional, priorizar os grupos sociais historicamente excluídos do Brasil. O objetivo ou a intencionalidade dessas políticas era produzir um tratamento *díspar* (na distribuição de recursos federais) de modo a alcançar uma igualdade real.

Um caso à parte, que apresenta a introdução de critérios equitativos com a manutenção dos princípios igualitários, pode ser observado no caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar, reconhecida como uma política essencial e estratégica para a educação brasileira, especialmente por sua continuidade e expressiva expansão ao longo do tempo (Amorim et al., 2020), dados os elevados níveis de insegurança alimentar na população brasileira. As estratégias de descentralização da gestão desse programa, juntamente a sua progressiva universalização e expansão ao longo do tempo, permitiram aumentar o alcance do público-alvo de modo significativo. Critérios de discriminação positiva foram introduzidos ainda na década de 1990, com valores adicionais para os municípios do programa social Comunidade Solidária, e na década de 2000, com adicionais para escolas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos, reconhecidamente espaços que concentram estudantes em situação de altíssima vulnerabilidade social.

Como se nota, há um padrão temporal. Na década de 1990, adotaram-se predominantemente critérios de igualdade de condições nos programas executados pelo FNDE, o que significou um avanço considerável no que se refere à adesão de critérios justos, universais, para a distribuição de recursos e apoio técnico federais e de diminuição das desigualdades regionais e de capacidades de gastos de Estados e Municípios no Brasil.

A partir da década de 2000, porém, passa-se a adotar princípios de justiça equitativa ao mesmo tempo em que se mantém os programas existentes com critérios igualitários. Se por um lado, essa mudança de paradigma no desenho institucional das políticas reflete o debate acadêmico (como discutido anteriormente) e um amadurecimento e um aprendizado de políticas públicas sobre a insuficiência da igualdade de condições para a diminuição das desigualdades educacionais, por outro lado, é um ideal associado a partidos de esquerda no poder. A adesão de políticas redistributivas, com prioridade aos mais vulneráveis, é, como a literatura discute, um princípio orientador de governos de esquerda tanto no Brasil como em outros países (Gomes et al., 2019). Em suma, os programas do FNDE aqui analisados adotaram dois princípios – de igualdade e equitativos – em seus respectivos desenhos institucionais em acordo com o seu esperado papel redistributivo e supletivo como expresso na Constituição Federal.

Considerações Finais

Este artigo buscou lançar luzes sobre a discussão teórica e empírica acerca das desigualdades, um tema caro para as políticas sociais e complexo de ser estudado devido às suas múltiplas causas e consequências. O foco foi nas desigualdades educacionais a partir do argumento de que, para impedir a reprodução das desigualdades sociais no ambiente escolar, corrigir as desigualdades educacionais e promover a justiça social, faz-se necessário incorporar princípios de justiça como equidade, tanto nas políticas educacionais desenhadas nas esferas nacionais e subnacionais quanto nas próprias instituições de ensino (Crahay, 2002, 2013; Dubet, 2001, 2004, 2008).

Para aplicação dessa discussão teórica, adotou-se uma metodologia que permitiu analisar o desenho institucional de um conjunto de programas executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A partir da análise do desenho institucional dos programas, identificou-se que, dos oito programas analisados, nenhum seguiu um desenho

institucional orientado pelo princípio meritocrático, três são orientados pelo princípio igualitário e cinco pelo princípio equitativo.

Com isso, percebeu-se uma presença do princípio de justiça equitativa no desenho institucional dos programas executados pelo FNDE, especialmente a partir da década de 2000, após um conjunto de políticas iniciadas na década de 1990 que buscavam assegurar, primeiramente, igualdade de condições universal. Há, dessa forma, uma mudança significativa com relação ao padrão clientelista de distribuição de recursos do FNDE que predominava antes na década de 1990 e que foi mitigada pela introdução de critérios universais e impessoais para acesso aos recursos federais. A introdução de princípios equitativos não significou a eliminação de critérios de igualdade de acesso aos programas federais; ao contrário, foram critérios adicionais aderidos de forma incremental ao longo de diferentes governos.

Como fator explicativo para esse achado da pesquisa, tem-se o aprendizado das políticas públicas e dos governos ao longo do tempo, o próprio debate conceitual e acadêmico sobre os princípios para uma educação justa, levado a cabo por comunidades de políticas educacionais que envolvem tanto atores da sociedade civil quanto estatais (da burocracia) e a própria realização da função redistributiva e equalizadora do governo federal (da União), como estabelecido na Constituição democrática de 1988.

Dessa forma, pode-se perceber que, embora longe do cenário ideal, diante das inúmeras desigualdades que ainda permeiam o arranjo social brasileiro, reconhece-se, ao menos nas políticas educacionais aqui analisadas, a intenção deliberada de estratégias de transferências de recursos com o objetivo de superar desigualdades educacionais. A análise no plano da política formulada, no entanto, não pode ser lida como equivalente ao resultado concreto e efetivo dessas mesmas políticas, dado que seria preciso abarcar o momento de implementação, que pode ou não realizar o esperado no desenho institucional. Assim, percebe-se que o debate caminha para a necessidade da adoção de princípios equitativos (pelas razões ou argumentos apresentados ao longo deste texto) que reconheçam a insuficiência de um sistema baseado apenas no mérito e na igualdade pura.

Como agenda de pesquisa futura, dois apontamentos merecem destaque. Primeiro, estudos que analisem a implementação desses princípios de justiça, com o objetivo de promover maior integração entre formulação, implementação e resultados de políticas públicas (Gomes, 2019a), tendo em vista que há de se destacar que essa aplicação se refere às intenções contidas no desenho institucional das políticas analisadas e, por isso, está no campo da intencionalidade, e não no campo da efetivação desses princípios. Em segundo lugar, expandir as análises para outras políticas de educação e mesmo outras áreas setoriais que permitam comparações mais abrangentes. A metodologia de aplicação proposta neste artigo pode ser um ponto de partida para pesquisadores interessados em verificar quais princípios de justiça são adotados em diferentes políticas públicas no Brasil.

Referências

- Amorim, A. L. B. de., Ribeiro Junior, J. R. S., & Bandoni, D. H. (2020). Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. *Revista de Administração Pública*, 54, 1134-1145. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200349>
- Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (1982). *A reprodução: Elementos para uma teoria do sistema de ensino* (R. Bairão, Trad.). Francisco Alves.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, outubro de 1988.
- Brasil. (2004). *Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004*. Brasília, DF, junho de 2004.

- Brasil. (2007a). *Decreto nº 6.300, de 12 de dezembro de 2007*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Tecnologia Educacional – ProInfo. Brasília, DF, dezembro de 2007.
- Brasil. (2007b). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução/CD/FNDE nº 006 de 24 de abril de 2007*. Brasília, DF, abril de 2007.
- Brasil. (2009a). *Decreto nº 6.768, de 10 de fevereiro de 2009*. Brasília, DF, fevereiro de 2009.
- Brasil. (2009b). *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Brasília, DF, junho de 2009.
- Brasil. (2012). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução/CD/FNDE nº 29, de 27 de julho de 2012*. Brasília, DF, julho de 2012.
- Brasil. (2017). *Decreto 9.099, de 18 de julho de 2017*. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Brasília, DF, julho de 2017.
- Brasil. (2020). Ministério da Educação. *Resolução nº 5, de 08 de maio de 2020*. Brasília, DF, maio de 2020.
- Brooke, N., & Soares, J. F. (Orgs.). (2008). *Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias*. Editora da UFMG.
- Campello, T., Falcão, T., & da Costa, P. V. (Eds.). (2014). *O Brasil sem miséria*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Casassus, J. (2002). *A escola e a desigualdade*. Unesco.
- Coleman, J. (2011). O Conceito de igualdade de oportunidades educacionais. *Revista Educação, Sociedade e Culturas*, 137-155.
- Coleman, J. S., Campbell, E., Hobson, C., Mcpartland, J., Mood, A., & Weinfeld, F. (1966). *Equality of education opportunity study*. United States Department of Health, Education, and Welfare.
- Crahay, M. (2002). *Poderá a escola ser justa e eficaz? Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos*. Horizontes Pedagógicos.
- Crahay, M. (2013). Como a escola pode ser mais justa e mais eficaz? *Cadernos Cenpec*, 3(1).
<https://doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v3i1.202>
- Cruz, R. E. da. (2009). *Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque*. [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo].
- Draibe, S. M. (1997). Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, 11(4), 3-15.
- Dubet, F. (2001). As desigualdades multiplicadas. *Revista Brasileira de Educação*, 17, 5-19.
<https://doi.org/10.1590/S1413-24782001000200002>
- Dubet, F. (2004). O que é uma escola justa? *Cadernos de Pesquisa*, 34(123), 539-555.
<https://doi.org/10.1590/S0100-15742004000300002>
- Dubet, F. (2008). Democratização escolar e justiça na escola. *Revista Educação*, 33(3), 381-394.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (FNDE) (2020a). *PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Portal FNDE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico>.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (FNDE) (2020b). *PROINFO: Programa Nacional de Informática na Educação*. Portal FNDE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/proinfo>.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (FNDE) (2020c). *Caminho da escola*. Portal FNDE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/caminho-da-escola>.
- Gomes, S. (n.d.). *Banco de dados: Classificação políticas educacionais: FHC, Lula e Dilma*. Mimeo.
- Gomes, S. (2019a). Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In G. Lotta (Org.), *Teoria e análises sobre*

- implementação de políticas públicas no Brasil* (pp. 39-66). Escola Nacional de Administração Pública.
- Gomes, S., Silva, A. L. N., & Costa, F. (2019b). Governos partidários e políticas educacionais no Brasil do século XXI: A eficácia da democracia. In M. Arretche, E. Marques, & C. A. P. Faria (Eds.), *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT* (pp. 217-242). Editora UNESP.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2000). Políticas sociais: acompanhamento e análise. *Boletim de Políticas Sociais n. 01*.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2001). Políticas sociais: acompanhamento e análise. *Boletim de Políticas Sociais n. 02 e n. 03*.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2003). Políticas sociais: acompanhamento e análise. *Boletim de Políticas Sociais n. 06 e n. 07*.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2016). Políticas sociais: acompanhamento e análise. *Boletim de Políticas Sociais n. 24*.
- Melo, Y. M. de. (2020). *Existem princípios de justiça equitativa na educação? Um estudo de programas educacionais executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte].
- Rawls, J. (1997). *Uma teoria de justiça*. Martins Fontes.
- Ribeiro, V. M. (2012). *Justiça na escola e regulação institucional em redes de ensino do estado de São Paulo*. [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo].
- Ribeiro, V. M., Gusmão, J. B., Rezende, W. S., & Vieira, S. L. (2020). Características da política educacional do Acre (1999 a 2010) e repercussões sobre a capacidade estatal e a equidade. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(145). <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4656>.
- Santos, A. do N., Callegari, C. de O., & Callegari, A. C. R. (2022). Avaliação da equidade redistributiva da Complementação da União no Novo FUNDEB. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(46). <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6754>.
- Vita, Á. D. (1999). Uma concepção liberal-igualitária de justiça distributiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14, 41-59. <https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000100003>.

Sobre o Autoras

Yasmim Marques de Melo

FGV/EAESP

yasmimmarquesm@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7262-0888>

Doutoranda em Administração Pública e Governo na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). Mestra em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN) e Bacharela em Gestão de Políticas Públicas (UFRN).

Sandra Gomes

UFRN

sandra.gomes@ufrn.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7703-6488>

Professora do Instituto de Políticas Públicas (IPP) e do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Doutora e Mestre em Ciência Política (USP) e MA in Latin American Studies (University of London).

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 32 Número 29

21 de maio 2024

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (Espanña), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, Socolar (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com Fischman@asu.edu

EPAA Facebook (<https://www.facebook.com/EPAAAPE>) **Twitter feed** @epaa_aape.