

ITINERÁRIOS DA POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR¹.

Calinca Jordânia Pergher

Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Instituto Federal Farroupilha

calincap@gmail.com

RESUMO: O estudo tem como objetivo apresentar os programas do transporte escolar no Brasil e no estado do RS. A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica e documental. O entendimento de que o transporte escolar é uma política pública intergovernamental, e que há necessidade de aprimoramento permanente nas relações entre os entes federados na oferta e financiamento desse serviço, bem como, que a ampliação do programa de transporte escolar visa garantir a universalização do acesso ao direito à educação com qualidade, historicamente reivindicada pela sociedade brasileira são alguns indicadores apontados pelo estudo.

Palavras chaves: Transporte escolar - políticas públicas – programas federais e estadual.

INTRODUÇÃO

Compreendo que o transporte escolar é um serviço indispensável especialmente nas áreas rurais onde crianças e jovens têm seu acesso à escola prejudicado, muitas vezes, devido às grandes distâncias dos centros urbanos, estradas em situação precária, ausência de escolas próximas, falta de profissionais habilitados em cursos específicos ou de monitores, entre outros...

Nesse sentido, o direito ao transporte escolar necessita ser entendido como uma estratégia para usufruto do direito à educação que está assegurado no artigo 208 da Constituição Federal, bem como no artigo 4º da lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Também na LDB, no artigo 70, entre as despesas discriminadas e consideradas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) encontra-se a manutenção de programas de transporte escolar, ficando, portanto, o serviço, amparado pela obrigatoriedade da prestação e pela respectiva previsão de recursos para a execução.

No ano de 2003 é aprovada a lei 10.709, que acrescenta incisos aos arts. 10 e 11 da LDB, em que passa a constar que os estados devem incumbir-se de assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual e os municípios de assumir o transporte dos alunos da rede municipal. Esta lei foi necessária para estabelecer de quem é a competência de financiar a manutenção do transporte escolar. Entretanto, embora essa lei tenha definido as responsabilidades de estados e municípios para com o transporte escolar, as responsabilidades, na prática, ainda estão longe de se ajustarem aos termos legais.

Segundo o Ministério da Educação (Inep, 2008), mais de 6,7 milhões de estudantes residem ou estudam em escolas de áreas rurais do País e quase 70% desses alunos (mais de 4,8 milhões) necessitam do transporte escolar para chegar à sala de aula.

Atualmente estão implementados dois programas do governo federal para o transporte escolar. O Programa Nacional de Transporte do Escolar (Pnate) e o Programa Caminho da Escola. Entretanto, para entendermos a política atual teremos que nos reportar ao início dos debates e aos programas originais. Nesse sentido, apresentarei a seguir um histórico do transporte escolar no Brasil e no estado do Rio Grande do Sul onde busco pesquisar mais aprofundadamente.

1 - Trajetória Histórica

Antes mesmo de a Constituição Federal ser promulgada e prever a oferta de programas suplementares, entre eles o de transporte escolar, já havia debates na esfera federal em relação à necessidade de ampliar as oportunidades de acesso à escola pública, “notadamente no meio rural”, e constituir um programa de transporte escolar. No ano de 1986, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a portaria n.86, do MEC, datada de 03 de fevereiro do referido ano, a qual instituía o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), destinado a promover o financiamento de veículos para transporte de escolares a governos municipais.

Entretanto é no ano de 1994, mais precisamente em 21 de junho, nove anos após a promulgação da referida portaria no DOU, que é publicada outra Portaria Ministerial de número 955 pelo MEC, em que é criado o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) e dessa vez o MEC o coloca em prática. Após o PNTE surgem outros programas federais para o transporte, o Pnate e o Caminho da Escola, e no Estado do RS é criado o Peate. Nossa proposta será a de descrever e contextualizar estes quatro programas.

1.1 – Programa Nacional de Transporte Escolar - PNTE

O PNTE teve como objetivo contribuir financeiramente com os municípios e organizações não-governamentais para a aquisição de veículos automotores zero quilômetro, destinados ao transporte diário dos alunos da rede pública de ensino fundamental residentes na área rural e das escolas de ensino fundamental de organizações não-governamentais (ONGs) que atendessem alunos com necessidades educacionais especiais.

Nos dois anos subseqüentes a sua criação, o programa atendeu apenas municípios priorizados pelo Programa Comunidade Solidária²; a partir do ano de 1997, muda seu direcionamento e passa a atender aos demais municípios da federação e àqueles que

apresentassem situações de nucleações de escolas. No ano de 1998 foram atendidos 1.558 municípios no país, este aumento ao atendimento foi atribuído à alocação de maior volume de recursos para o programa. Entretanto no ano de 1999 o programa não foi executado por falta de recursos (Barros, 2001). Nos anos subsequentes, 2000 a 2003, o programa foi implementado e um número significativo de municípios foi contemplado, também a partir de 2000 as ONGs passam a receber os veículos.

No ano de 2004, no que diz respeito às ONGs, o programa passa a atender somente aquelas sem fins lucrativos que mantinham escolas especializadas de ensino fundamental e atendiam até 100 alunos. Neste caso as entidades recebiam até R\$ 35.000,00 mediante celebração de convênio para aquisição de veículos zero quilometro. Em 2005 não há informes no site do MEC sobre o andamento do programa, subtende-se que o programa se manteve nos mesmos moldes de 2004; em 2006, as entidades, para serem atendidas pelo programa, não poderiam ter sido contempladas nos três anos anteriores e em 2007 o programa é extinto com a criação do Fundeb, cuja lei regulamentadora inclui o cômputo de matrículas das entidades de educação especial sem fins lucrativos conveniadas com estados ou prefeituras para fins de repartição dos recursos.

Somando o número de municípios e ONGs atendidas no período de 1994 a 2003, o programa chegou ao número de 7.469; segundo informações obtidas no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), alguns municípios foram contemplados pelo programa mais de uma vez.

Este programa totalizou, em valores monetários, em torno de 360 milhões de reais, em nove anos, foi uma política importante de apoio aos municípios e ONGs em se tratando de possibilitar aquisições de veículos e, dessa forma, qualificar o transporte escolar. De outra parte, não foi uma política que universalizou o atendimento aos municípios e ONGs.

Em 2001 a Câmara dos Deputados elabora, através de uma nota técnica, o Plano Nacional de Transporte Escolar e, neste, segundo Barros (2001), aparecem várias iniciativas parlamentares: no ano de 2000 foram apresentadas 74 emendas ao Orçamento da União, que beneficiaram municípios de 15 estados brasileiros em relação ao transporte escolar; no ano de 2001 estas emendas sobem para 81 e ampliam o benefício para 23 estados da federação. A partir destes dados é possível argumentar que essa quantidade de emendas aponta para a grande necessidade dos municípios de receber auxílio em relação ao transporte escolar. No referido Plano constam também algumas sugestões para aumentar o montante de recursos federais para o transporte escolar; o documento expõe a necessidade de que a legislação da época - Lei do Fundef, Lei N° 9.766/98³ e MP N° 2.100-21 de 24 de abril de 2001⁴ -, viesse a

definir: valores para o transporte de alunos rurais; estabelecimento, nas leis estaduais, de um dispositivo que tratasse do transporte escolar; e a inclusão de um dispositivo legal que condicionasse o recebimento dos recursos federais somente mediante a elaboração desta lei estadual. Essas sugestões, na atualidade, ou foram incorporadas à legislação, como é o caso da Lei do Fundeb, ou foram superadas por mudanças contextuais.

Da maneira como o PNTE foi criado, ele não deu conta da real necessidade de financiamento do transporte escolar pelos municípios, entretanto, foi uma iniciativa federal com o intuito de apoiar prefeituras e organizações não-governamentais para a constituição e manutenção de uma das modalidades de transporte rural. No ano de 2004, com a criação do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), este passa a assumir o transporte escolar rural dos municípios que até então, era atribuição do PNTE; este novo programa traz uma nova configuração ao atendimento. No ano de 2007 o PNTE foi extinto, a partir da instituição do Fundeb. Criou-se neste mesmo ano o Caminho da Escola o qual abordaremos no item 1.3.

1.2 - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - Pnate

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) foi instituído pela lei 10.880 de 09 de junho de 2004 e vigora até os dias atuais, tendo por objetivo garantir a oferta do transporte escolar aos alunos do Ensino Fundamental público, residentes em área rural. Os recursos repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios permitem realizar parcialmente a prestação dos serviços do transporte escolar, seja por meio de despesas com a frota pública ou através da contratação de serviços terceirizados. No entanto, estes recursos têm se apresentado como insuficientes e acabam por ser acrescidos de recursos da MDE de estados e municípios.

Em vários programas do MEC/FNDE de assistência financeira a estados e municípios, aparece a expressão *recursos suplementares*, no sentido de que são recursos que são acrescidos àqueles próprios dos estados e municípios. Fica implícita a concepção de que os recursos desses últimos constituem a fatia maior. A expressão da Constituição Federal de que alimentação escolar, transporte escolar, material didático e saúde do escolar são *programas suplementares*, foi traduzida, pelo MEC, como programas ofertados por municípios e estados que merecem suplementação de recursos federais.

O recurso do Pnate tem sido repassado diretamente, sem necessidade de convênio, com base na matrícula apurada no censo escolar do ano anterior; são repassadas nove parcelas anuais de março a novembro. São os municípios os principais responsáveis pela oferta do

transporte escolar, quer dizer, são eles que executam o serviço, mesmo para os alunos das escolas estaduais. Para recebimento dos recursos do Pnate os municípios poderão atender alunos das redes estaduais e se acordado entre os entes o FNDE poderá repassar os recursos que cabe ao estado direto ao município. A fiscalização do recurso é feita pelo Conselho do Fundeb de cada município, que analisa a prestação de contas no início de cada ano, emite parecer e encaminha-se essa prestação ao FNDE.

O valor do repasse é estabelecido de acordo com o que preceitua a Resolução de Nº 12 de 17 de março de 2011, com base no Fator de Necessidade de Recursos do Município (FNR-M); este considera a área rural do município, a população que mora no campo, a posição do município na linha de pobreza e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Esses critérios foram sendo modificados ao longo do programa, um exemplo é o Ideb, acrescido como critério em 2008. A Resolução de Nº 14 de 08 de abril de 2009 foi o divisor de águas na definição dos novos e atuais critérios, acima citados, pela Resolução de Nº 12/2011, que foi modificada em conteúdo, mas não no que tange aos critérios, nessa parte as duas resoluções são idênticas. Quando o programa foi criado em 2004 a Resolução Nº18 estabelecia como critério o número de alunos que residiam na área rural e utilizavam o transporte, e nada mais.

Entretanto, o aumento dos alunos atendidos e dos recursos recebidos acrescenta responsabilidades aos municípios e estados na oferta do transporte. Um programa que atende quase cinco milhões de alunos, em um país que segundo dados do FNDE (2009) possui 5.564 municípios, dos quais 5.521 (99%) oferecem transporte escolar rural (TER), acaba por apresentar políticas de universalização que muitas vezes não consideram em um primeiro momento as diversidades, regionais, culturais e sociais.

Com isso o programa acaba, de certo modo, recebendo críticas em relação à forma de distribuição dos recursos e isso se apresenta como uma demanda de estudos e pesquisas, já existem questionamentos se os critérios adotados, por mais que venham sendo modificados, garantem uma melhor forma de distribuição dos recursos. Silva (2009) problematiza como o Estado deve distribuir, de forma justa, os recursos federais suplementares para o transporte escolar rural nos municípios, destacando as diferenças regionais. No site do FNDE encontra-se material sobre a 1ª Reunião Técnica Nacional do Transporte Escolar coordenada pela autarquia em parceria com a Universidade de Brasília (UnB) e o Centro Interdisciplinar em estudos de Transporte (Ceftru) que realizou, em 2009, pesquisa sobre custo aluno no TER. A Resolução Nº 14 de 2009, apresenta-se como uma resposta/tentativa de considerar diversidades regionais, entretanto, sabe-se que bons critérios auxiliarão na distribuição dos

recursos com igualdade e equidade, porem devem permanecer as tentativas de aumentar os recursos para efetivar um custo/aluno/ano mais próximos dos valores gastos pelos municípios.

O valor per capita/ano praticado no Pnate tem sido o seguinte: nos anos de 2006 a 2008 variou entre R\$ 81,56 e R\$ 116,36; em 2009 há reajuste de 8% e passou a variar de R\$ 88,13 a R\$ 125,72; em 2010 ocorre um novo reajuste, de 37%, ficando a variação entre R\$ 120,73 e R\$ 172,24; sendo o mesmo valor em 2011.

Na Tabela 1 pode-se ter uma noção do montante de valores transferidos aos estados e municípios e dos alunos atendidos pelo Programa nos anos de 2006 a 2011.

Tabela 1 – Transferência de recursos Pnate para as redes públicas estaduais e municipais – Ensino fundamental (2004 a 2008) e alunos atendidos na Educação Básica (2009 a 2011).

	Valores (milhões)	Alunos atendidos (milhões)
2004	241	3,2
2005	246,9	3,2
2006	275,9	3,5
2007	292	3,4
2008	301,2	3,4
2009	418,5	4,6
2010	596,4	4,9
2011	644 (previsão)	-

Fonte: Site FNDE (2011)

No ano de 2009 é aprovada a lei 11.947, de 16 de junho, a qual modifica dois artigos da lei 10.880/04. Por conta dessa mudança, amplia-se o atendimento do Pnate, de alunos do ensino fundamental para alunos da educação básica residentes no meio rural. Como é possível observamos na tabela 1 é no ano de 2009 que são acrescentados 1,2 milhões de alunos atendidos. Podemos designar a ampliação do número de beneficiários como uma conquista, entretanto, ainda o valor repassado retrata muito bem o caráter *suplementar* do programa federal.

Dados apresentados pelo Ceftru dão conta que, no ano de 2005, do montante de recursos gastos pelos municípios em transporte escolar, 58% eram recursos municipais, 16% recursos do estado, 16% correspondiam a outras fontes, como Fundef e Salário Educação, e apenas 10% representavam os recursos do Pnate. (Silva, 2009). Segundo o Mapa do Transporte Escolar Brasileiro (Inep: 2006), a situação percebida em todo país, com relação aos gastos em transporte escolar por esfera de governo, é a seguinte: enquanto os municípios investiram, em novembro de 2004, R\$ 241.827.266 milhões, os estados investiram R\$ 67.383.291. A União, por sua vez, através do programa Pnate e outros recursos federais, destinou em novembro de 2004, o montante de R\$ 70.572.639 aos estados e municípios. Os

estados segundo os dados apresentados neste ano foram os que apresentaram o menor valor entre os entes.

Essas informações retratam que aos municípios tem cabido a responsabilidade pela oferta e por grande parte do financiamento do transporte escolar. Fica evidenciado, contudo, um esforço por parte da União na tentativa de auxiliar os municípios no transporte escolar; um passo importante foi a criação de outro programa, o Caminho da Escola.

1.3 – Programa Caminho da Escola

Este Programa foi criado pela Resolução nº 3, de 28 de março de 2007, do FNDE, e tem como beneficiários todos os alunos da educação básica das redes públicas dos estados e dos municípios residentes em áreas rurais. Em 2009 o governo federal promulgou o decreto Nº 6.768, de 11/02/2009, que visa disciplinar o programa e que lhe atribui cinco objetivos. Os objetivos do Caminho da Escola são: renovar a frota de veículos escolares; garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes, por meio de padronização e inspeção de veículos; contribuir para a redução da evasão escolar em observância ao Plano Nacional de Educação; garantir o acesso e a permanência na escola dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural; obter a redução dos preços dos veículos e propiciar o aumento da transparência nas aquisições. Este programa se assemelha em parte ao PNTE, programa já descrito.

Os executivos estaduais e municipais podem participar do Programa Caminho da Escola a partir de várias modalidades e formas: *utilizando recursos próprio*, bastando aderir ao pregão eletrônico realizado pelo FNDE, que faz o registro de preços de veículos padronizados para o transporte escolar; *através de convênio firmado com o FNDE*; e *via financiamento* do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que disponibiliza linha de crédito especial para a aquisição de ônibus zero quilômetro e de embarcações novas.

Aos estados e municípios, que desejarem adquirir veículos através da modalidade de financiamento, o programa oferece linha de crédito especial, com juros abaixo da média do mercado e prazos mais longos (até 96 meses), pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), é possível adquirir ônibus, miniônibus, micro-ônibus zero quilômetro e embarcações novas.

O FNDE declara em seu *site* que até janeiro de 2011 o programa atendeu 3.826 municípios e viabilizou a compra de 12.091 ônibus escolares, nas três modalidades de aquisição e que o montante de recursos que circulou através do programa chega à casa dos

bilhões, R\$ 2.061.713.700,00. Na tabela 2 estão registrados esses dados, discriminados nas três modalidades de aquisição dos ônibus.

Tabela 2 – Ônibus adquiridos pelo programa Caminho da Escola, por modalidade (2008 - 2010)

ANO	Com recursos próprios			Convênio com FNDE			Financiamento pelo BNDES		
	Munic.*	Ônibus	Valor (R\$)	Munic.*	Ônibus	Valor (R\$)	Munic.*	Ônibus	Valor (R\$)
2008	233	599	86.705.400,00	545	641	90.064.500,00	410	1.151	162.271.750,00
2009	332	1.004	117.148.600,00	1.790	2.186	362.963.800,00	67	285	46.004.700,00
2010	240	1.115	196.532.450,00	2.096	4.363	806.883.150,00	135	747	133.139.350,00
Total	678	2.718	460.386.450,00	3.096	7.190	1.259.911.450,00	593	2.183	341.415.800,00

* No cálculo dos totais foram considerados apenas municípios distintos.

Fonte: Site FNDE (2011).

Extraindo dados da tabela 2 em relação à quantidade de ônibus total adquirida nos três anos e transformando esses dados em percentuais, é possível observar com maior nitidez qual das três modalidades foi a mais utilizada no programa. No período, 60% dos ônibus foram adquiridos através de convênios com o FNDE, 22% foram adquiridos com recursos próprios dos municípios e apenas 18% forma adquiridos através de financiamento.

Um dos critérios publicizados quanto à seleção de municípios para a celebração de convênios com o FNDE é o município ser prioritário no Ideb. Também emendas parlamentares ao orçamento da União são utilizadas para esse fim.

Pode-se dizer que o programa é focado na garantia do acesso com qualidade e segurança, visa melhorar as condições de oferta do transporte escolar rural que, segundo pesquisa realizada pelos FNDE-Ceftru-UnB (2009)⁵ não são as melhores. Esta pesquisa apresenta as condições de oferta do TER e, dentre vários problemas apontados, um foi a situação dos veículos utilizados no Brasil para efetivar o TER. Foi constatado que, no país, 72,3% dos meios de transporte utilizados para efetivar o TER estão adequados e 27,7% não são adequados. O fenômeno alarmante é de que na região nordeste o índice de não adequados sobe para 60%, confirmando uma das características do Brasil: a desigualdade entre as regiões.

Outro elemento importante apontado por esta pesquisa é a idade da frota brasileira, os veículos têm em média 16 anos e seis meses, aqui novamente a região nordeste apresenta os dados mais preocupantes, pois 40% da sua frota de transporte escolar apresenta mais de 20 anos (FNDE, Ceftru, UnB, 2009).

O programa Caminho da Escola tem características que demonstram uma preocupação em adaptar-se à realidade geográfica brasileira, isso fica explícito quando visa financiar

diversos meios de transporte além dos terrestres. Como é o caso das embarcações e, recentemente, das bicicletas. No que concerne às embarcações, existe uma parceria do MEC com a Marinha do Brasil para sua projeção e produção.

No ano de 2011 o governo federal anuncia que o FNDE fará doações de bicicletas aos municípios até cinco mil alunos matriculados nas redes de ensino. No mês de maio deste mesmo ano o governo divulgou uma lista de 81 municípios beneficiados, totalizando 30 mil bicicletas, a previsão é de esse número chegar a 300 municípios e 100 mil bicicletas.

Algumas semelhanças entre os programas Caminho da Escola e o PNTE podem ser percebidas, e até mesmo pode-se dizer que um veio substituir o outro, mudando o nome e ampliando objetivos. A principal característica é a aquisição de veículos, no entanto o Caminho da Escola tem apresentado inovações no que concerne a buscar garantir a igualdade nas condições de acesso à escola, observando as diversidades regionais e perseguindo a melhoria das condições de oferta do TER.

Os estados também têm criado seus programas estaduais de transporte escolar, no RS esse programa foi criado recentemente (2008), antes dele havia celebração de convênios entre o governo estadual e prefeituras, prevendo transferência de recursos estaduais para o transporte dos alunos das escolas estaduais residentes nas zonas rurais, geralmente convênios firmados no início de cada ano letivo. Esses convênios suscitavam muitas negociações e estas, por sua vez, nem sempre foram permeadas por boas relações intergovernamentais.

1.4 – O transporte escolar no Rio Grande do Sul

No final da década de 1990 as cobranças dos municípios para com o Estado, no sentido de que este último colaborasse com recursos financeiros para subsidiar o serviço de transporte escolar dos alunos da rede estadual, executado pelos municípios, aumentam e ganham visibilidade. Em contraposição, o governo do estado do período de 1995 a 1998, propõe, num momento inicial, que os municípios assumam, de forma gradativa, a responsabilidade na oferta do ensino fundamental, ficando o Estado com o compromisso de repassar recursos financeiros aos governos locais (FARENZENA, 2002). Esta pressão pela municipalização do ensino não foi bem aceita na época, até porque as experiências anteriores vividas pelos municípios, como é um dos casos a nucleação no então governo Collares (1991-1994), não davam mostras de que a descentralização financeira ocorreria de fato e na medida da manutenção dos custos por aluno existentes nas redes municipais.

Um caso ilustrativo desta questão ocorre no município de Getúlio Vargas, onde minha pesquisa de Mestrado foi realizada. Afirmei o seguinte em relação a este assunto:

“(…) a nucleação forçou uma integração de ações entre Estado e Município, que inicialmente foram aceitas pelo Município, pois lhe convinham. Exemplo disso foi o recebimento de veículos novos doados pelo Estado. Com o passar dos anos, contudo, e com a depreciação dos veículos e aumentos de despesas geradas pelo transporte escolar, o Município não se sentiu mais beneficiado por esta política, vindo a reivindicar, em conjunto com os demais municípios, soluções do governo do Estado pela situação de *déficit* gerada pelo transporte escolar.” (PERGHER, 2007, p107)

Com relação ao transporte escolar dos alunos matriculados na rede pública estadual, residentes no meio rural, e transportados pelos municípios, não há informações de que tenham ocorrido repasses do Estado para as prefeituras antes do ano de 1999.

Em 1998 foi editada a lei estadual⁶ Nº 11.126/98, que estabelece no capítulo III, “Das parceiras e colaborações”, no artigo 5º, inciso II, “distribuição aos municípios de parte da Quota Estadual do Salário-Educação”. O estado, então, deveria distribuir aos municípios a “cota dos municípios” do Salário Educação, sendo que 75% seriam distribuídos conforme o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental e 25% conforme o número de alunos transportados para ambas as redes de ensino pelas prefeituras.

Neste período emergiam com muito destaque, principalmente pelos meios de comunicação, as discussões entre Executivo estadual, municípios e as entidades representativas dos municípios acerca da seguinte questão: a quem caberia a responsabilidade financeira do transporte escolar? É no ano de 1999 que esta questão polêmica torna-se caso público e conflituoso em torno das negociações⁷. Conforme explica Farenzena (2002), a extensão do conflito pode ser traduzida através de um cálculo. Foi realizado pelo Censo do Transporte Escolar no ano de 1998, um estudo considerado o custo médio estimado do aluno transportado, sendo este de R\$ 350,00, gasto por aluno, no caso o cálculo que gerou discussões e conflitos é a multiplicação desse valor de R\$350,00 pelo número dos alunos transportados da rede estadual daquele ano, essa conta gera um montante de mais de 43 milhões, no entanto “Em 1999, o valor orçado pelo Estado para repassar aos municípios – e que foi realizado – através de convênios foi de sete milhões.” (FARENZENA, 2002, p.52). Um valor muito abaixo do necessário se levado em consideração o cálculo do censo.

Neste mesmo ano, foi criado o “Programa de Transporte Escolar” pelo Governo Estadual, prevendo repasse de recursos próprios do Estado aos municípios especificamente para o custeio do transporte escolar dos alunos da rede pública estadual. Em 2000 teve início a “previsão orçamentária” anual “específica” para o custeio do transporte escolar dos alunos da rede pública estadual.

A partir de então o governo passa a adotar uma política de, em todo o início de ano letivo, estabelecer convênio de repasse de recursos aos municípios. Como já destacamos, a discussão em torno desses convênios sempre foi fruto de muita negociação entre as instituições de representação dos municípios com o governo estadual e não foram acordos consensuais. Grupos de debate, comissões de trabalho na Assembléia Legislativa estadual, fóruns em torno desta e de outras questões de interesse dos municípios foram criados para auxiliar e, no ano de 2008, após muito debate entre os vários atores envolvidos é criado o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (Peate).

1.4.1 Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar - Peate

Este Programa foi instituído pela Lei Estadual nº 12.882, de 03 de janeiro de 2008, e regulamentado pelo Decreto Nº 45.465, de 30 de janeiro de 2008. Apresenta o objetivo de transferir recursos financeiros diretamente aos municípios que realizem, nas suas áreas de circunscrição, o transporte escolar de alunos da educação básica da rede pública estadual, residentes no meio rural. O Decreto estabelece que o programa seja desenvolvido em parceria com a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e executado pela Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (SE/RS).

Os beneficiários do Peate/RS são todos os alunos da educação básica da rede pública estadual, residentes no meio rural, inclusive os residentes em alguns municípios que se deslocam para escola da rede pública estadual localizada em outro município. O benefício significa a transferência automática e descentralizada de recursos financeiros do Estado para os municípios integrantes do Programa, a partir da assinatura de um Termo de Adesão celebrado com o Estado, sem necessidade de outro acordo, contrato ou convênio, recursos estes destinados ao pagamento de despesas de manutenção de transporte escolar, executado de forma direta ou terceirizada.

A execução do Programa ocorre a partir da transferência dos valores determinados pelo Estado aos municípios, para conta corrente específica, em 10 parcelas mensais, correspondentes ao respectivo ano letivo. Os critérios para composição dos recursos do Peate/RS a serem repassados a cada Município, são os seguintes: a área total do município e o número de alunos constantes no Censo Escolar do Inep/MEC relativo ao ano anterior ao do atendimento. Na tabela 3 é possível conhecer a classificação que o programa segue em se tratando do critério territorial.

Tabela 3 - Classificação da área territorial dos municípios _ Peate/RS

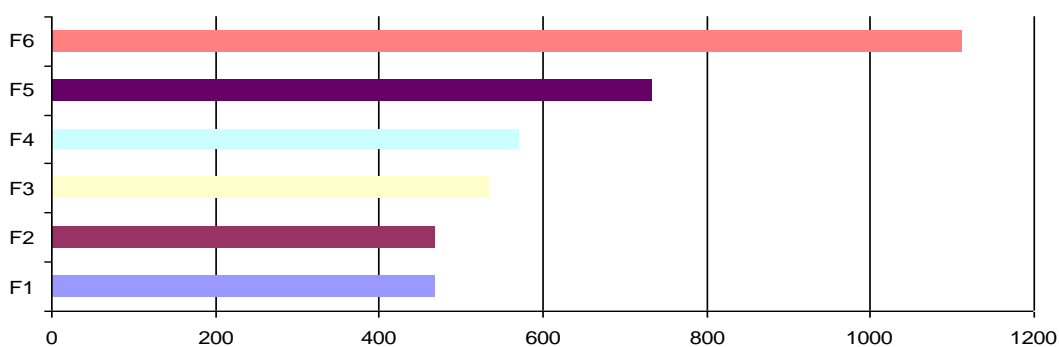
Faixas	Área em km ²	Necessidade de Recursos	Nº de Municípios para 2008
1	De 0 a 99,99	Muito Baixa	72
2	De 100 a 399,99	Baixa	262
3	De 400 a 699,99	Média	61
4	De 700 a 1.999,99	Alta	56
5	De 2.000 a 3.599,99	Muito alta	21
6	Acima de 3.600	Máxima	10

Fonte: Site da Secretária Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, 2010

A maioria dos municípios é considerada como de baixa necessidade de recursos, ficando na classificação dois. Apenas 10 municípios ficam na classificação de necessidade de recursos máxima, estes têm seus territórios acima de 3.600 km².

O valor *per capita* deveria variar conforme a faixa em que o município se enquadra. Pesquisando os valores efetuados para o ano de 2011 nas seis faixas, verifiquei que o valor da faixa um e da faixa dois são praticamente iguais, ou melhor, a faixa um apresenta valores levemente maiores que a dois, como é possível observar no gráfico 3. Enquanto que a diferença entre a faixa cinco e a faixa seis chega a 51,5%.

Gráfico 3 – Valores *per capita*, por faixa - Peate/RS (2011)



Fonte: Site da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio Grande do Sul, 2011.

O montante de recursos financeiros a ser utilizado no Peate/RS deve ser previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) do governo do Estado do Rio Grande do Sul, através de “dotação orçamentária específica”; este valor não pode ser inferior ao do ano letivo anterior. Na lei nº 12.882/08 está previsto que no ano de 2008 o Estado destinaria aos municípios 38 milhões de reais e que deveria repassar o valor de oito milhões referentes a uma dívida do ano de 2006⁸. Na Tabela 4 é possível acompanhar a evolução dos valores gastos no TER do estado e especificamente no programa.

Tabelas 4 - Evolução dos investimentos estaduais no TER – RS (2008-2011)

Transporte Escolar	2008	2009	2010	2011	2012
Municípios Conveniados	482	484	483	483	481
Alunos Transportados	151.948	134.210	129.871	124.991	117.695
Valores Acordados	R\$ 45.000000,00	R\$ 53.900.000,00	R\$ 68.680.000,00	R\$ 79.680.000,00	95.000.000,00
Recurso do Estado	R\$ 37.991.024,80	R\$ 42.445.423,47	R\$ 54.837.061,40	R\$ 66.000.000,00	80.000.000,00
Pnate	R\$ 7.000.000,00	R\$ 11.900.000,00	R\$ 13.680.000,00	R\$ 13.680.000,00	15.000.000,00
Valores Repassados	R\$ 53.392.592,37	R\$ 62.105.185,69	R\$ 68.518.061,40	R\$79.680.000,00	
Pendentes de 2006	PG R\$ 8.401.567,57	PG R\$ 7.759.762,22	R\$ 0,00		

Fonte: Site da secretaria estadual de educação do Rio Grande do Sul, 2012

Alguns dados interessantes são mostrados na Tabela 4. Um primeiro dado relevante para análise são as pendências do Estado com os municípios ainda do ano de 2006, indicando novamente que as relações intergovernamentais, principalmente no que toca à política do transporte escolar, são relações tensionadas, onde há cobranças, dívidas, “pendências”. Também é pertinente destacar que dos 496 municípios gaúchos, 483 firmaram convênio com o estado, sendo possível afirmar que o Peate/RS é um programa que envolve 97,3% das prefeituras, ou seja, é praticamente universalizado. E por fim comentar sobre os valores que compõem o programa, os recursos do estado e os recursos repassados do FNDE através do Pnate ao estado, estes somados equivalem ao valor acordado, ambos apresentam crescimento ano após ano, praticamente dobram.

Em se tratando do controle e da fiscalização dos recursos do Peate, os mesmos são realizados pela Secretaria Estadual da Educação e pelos órgãos de controle interno e de controle externo envolvidos na fiscalização do uso de recursos públicos estaduais e federais, de acordo com o caso. Os municípios devem fazer a prestação de contas anualmente; os conselhos municipais do Fundeb têm feito o controle social destes recursos. Os recursos do Pnate relativos aos alunos da rede estadual de ensino beneficiados com o transporte escolar executado pelos municípios são repassados diretamente às prefeituras mediante a autorização do governo estadual ao FNDE, como prevê a lei 12.882/08 e as próprias normas federais. De modo ainda sucinto destaco alguns elementos deste programa, tendo em vista que ele é um programa recente, está em seu sexto ano de implementação.

CONSIDERAÇÕES

O estudo realizado buscou agrupar através de um “garimpo artesanal” dados históricos, financeiros e do contexto da política nacional do transporte escolar e dessa política no estado do Rio Grande do Sul. Essa busca auxiliou na visualização de como essa política vem sendo constituída e qual a responsabilização dos atores envolvidos.

A ampliação do programa de transporte escolar se institui em uma política de apoio fundamental para garantir a universalização do acesso ao direito à educação com qualidade, historicamente reivindicada pela sociedade brasileira, o entendimento de que o transporte escolar é uma política pública intergovernamental, e que há necessidade de aprimoramento permanente nas relações entre os entes federados na oferta desse serviço, são questões que foram apresentadas neste esboço, juntamente com questões controversas e desafios permanentes que a colocam em pauta na agenda governamental.

Enfim, os dados apresentados auxiliam na demonstração da relevância da análise de políticas públicas para a compreensão de uma política como essa. Esse estudo seguirá seu curso na tese de doutoramento, por ora, compreendo que desempenhou de forma breve seu desígnio.

¹ Este artigo é parte integrante de minha tese de doutorado em andamento, nela, estou estudando a elaboração e implementação da política estadual de transporte escolar do Rio Grande do Sul, discutindo a configuração de competências na oferta da mesma.

² Comunidade Solidária foi um programa criado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995, através do Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Foi encerrado em dezembro de 2002, sendo substituído pelo Programa Fome Zero.

³ Lei que dispõe sobre a quota do salário educação.

⁴ MP Nº 2.100-31, de 24 de abril de 2001, que “Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências”.

⁵ Dados retirados de Power Point Reunião Técnica do transporte Escolar. Set 2009. Site <http://www.fnde.gov.br> consultado em 20.10.2010.

⁶ Conforme preconiza a Lei Federal Nº 9.766/98.

⁷ A este respeito o artigo “Na porta e no braço! A mídia e as leituras fragmentadas quanto ao regime de colaboração entre estado e municípios – o caso do transporte escolar”, de ESQUINSANI (2006), é muito elucidativo.

⁸ A dívida do Estado é relativa ao transporte escolar realizado por 481 municípios no ano de 2006. Apenas R\$ 17,1 milhões dos R\$ 40 milhões empenhados haviam sido efetivamente pagos até dezembro do ano de 2006.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Helena Heller Domingues de. **Plano Nacional de Transporte Escolar**. Nota Técnica da Consultoria legislativa. Brasília, outubro de 2001

BRASIL. **Portaria nº 86, de 03 de fevereiro de 1986**. Institui o Programa Nacional de Transporte Escolar.

BRASIL. **Portaria nº 188, de 17 de março de 1986.** Modifica a portaria de nº 03/86.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988** (preceitos sobre a educação, na redação original e com a atualização dada pelas Emendas Constitucionais 14/96, 53/06, 59/09).

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (com redação atualizada).

BRASIL. **Lei 10.709, de 31 de julho de 2003.** Acrescenta incisos aos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências.

BRASIL. MEC/FNDE. **Resolução 18/CD/FNDE 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.

BRASIL. **Lei nº 10.880, de 09 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

BRASIL. Ministério da Educação. **1º Levantamento Nacional do transporte escolar: sinopse estatística 2004.** Brasília: INEP, 2006

BRASIL. MEC/FNDE. **Resolução nº 3, de 28 de março de 2007.** Cria o Programa Caminho da Escola e estabelece as diretrizes e orientações para que os municípios e estados possam buscar financiamento junto ao Banco de Desenvolvimento Social e Econômico - BNDES para aquisição de ônibus, mini-ônibus, micro-ônibus e embarcações enquadrados no Programa, no âmbito da Educação Básica.

BRASIL.MEC/FNDE. **Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar.** Disponível em <http://www.fnde.gov.br>

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. Brasília, 2008. **Sistema de estatísticas educacionais. Disponível na internet:** <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. Na porta e no braço! A mídia e as leituras fragmentadas quanto ao regime de colaboração entre estado e municípios – o caso do transporte escolar. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (org.) **Sistema Municipal de ensino e regime de colaboração.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2006

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei Nº 11.126 de 09 de fevereiro de 1998.** Implanta o Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público Estadual dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração, institui programa de avaliação da produtividade docente, dispõe sobre vencimento e dá outras providências.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 12.882, de 03 de janeiro de 2008.** Institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Nº 45.465, de 30 de janeiro de 2008.** Regulamenta a Lei nº. 12.882, de 03 de janeiro de 2008, que institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS.

FARENZENA, Nalú. (coord.). **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Rio Grande do Sul – acompanhamento e avaliação do impacto.** UFRGS: Porto Alegre, outubro de 2002 (Relatório de Pesquisa)

PERGHER, Calinca Jordânia. **Mapeamento da Capacidade de Financiamento da Rede Municipal de Ensino de Getúlio Vargas - RS: gastos, condições de oferta e trajetória do processo educativo: 1993-2005.** Porto Alegre UFRGS. 2007. 169 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SILVA, Alan Ricardo da. **Metodologia para avaliação e distribuição de recursos para o transporte escolar rural.** Brasília UnB, 2009. Tese de doutorado em transportes – Faculdade de tecnologia, Departamento de engenharia civil e ambiental.

Sites consultados:

<http://www.al.rs.gov.br/Legis/>

<http://www.inep.gov.br>

<http://www.fnde.gov.br>

<http://www.mec.gov.br>

<http://www.senado.gov.br>