



**Pró-Reitoria Acadêmica  
Escola de Educação  
Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Educação**

**A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR  
RURAL NO BRASIL: PERCORRENDO O CAMINHO DE  
INDICADORES DE DESEMPENHO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

**Autora: Andreia Couto Ribeiro  
Orientador: Prof. Dr. Wellington Ferreira de Jesus**

**Brasília - DF  
2015**

**ANDREIA COUTO RIBEIRO**

**A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO  
BRASIL: PERCORRENDO O CAMINHO DE INDICADORES DE DESEMPENHO  
DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação da Universidade Católica de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Wellington Ferreira de Jesus

Brasília – DF  
2015

R484t Ribeiro, Andreia Couto.

A trajetória da política de transporte escolar rural no Brasil: percorrendo o caminho de indicadores de desempenho da educação básica. / Andreia Couto Ribeiro – 2015.

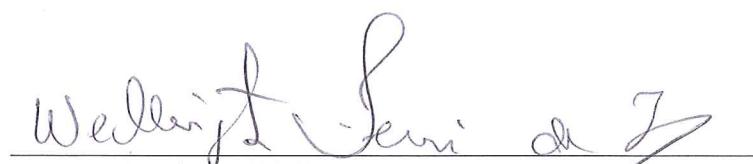
119 f.; il.: 30 cm

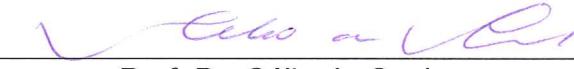
Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, 2015.  
Orientação: Prof. Dr. Wellington Ferreira de Jesus

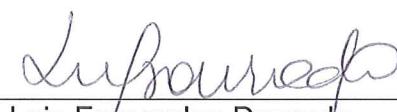
1. Educação. 2. Políticas públicas. 3. Transporte escolar. 4. Indicador de desempenho. 5. Educação básica – financiamento. I. Jesus, Wellington Ferreira de, orient. II. Título.

CDU 37.014

Dissertação de autoria de Andreia Couto Ribeiro, intitulada “A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO BRASIL: PERCORRENDO O CAMINHO DE INDICADORES DE DESEMPENHO DA EDUCAÇÃO BÁSICA”, apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação, da Universidade Católica de Brasília, em 29 de julho de 2015, defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada:

  
Prof. Dr. Wellington Ferreira de Jesus  
Orientador  
Universidade Católica de Brasília – UCB

  
Prof. Dr. Célio da Cunha  
Examinador Interno  
Universidade Católica de Brasília – UCB

  
Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado  
Examinador Externo  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de  
Nível Superior - CAPES

Para Sandro, meu companheiro de todo o tempo, de toda hora, de todo momento. Meu sempre amigo, meu eterno amor.

Para Jaque e Caio, meus queridos e eternos bebês. Para sempre vou amá-los.

## **AGRADECIMENTO**

Aos meus pais, Antoninho (*in memorian*) e Adelaide, que me proporcionaram meus primeiros livros. Muito obrigada.

Ao meu grande incentivador, companheiro de estudo, de cinema, de música, de teatro, de viagem e de vida, Alessandro, meu amor. Meu eterno agradecimento.

Aos meus filhos Jaque e Caio, pelo apoio incondicional, pelo carinho e pela compreensão em todos os momentos. Meus agradecimentos.

Aos meus amigos do FNDE, especialmente à equipe da CGARC e aos dirigentes da Diretoria de Administração, Leilane, Silvério, Aloma e Lopes, grandes colaboradores e incentivadores dessa jornada. Muito obrigada.

Aos meus amigos estudantes da UCB, pelo companheirismo nos momentos de aula, de apresentação, de viagem e de participação em eventos. Obrigada.

Aos meus amigos do Colegiado de Estudantes do Mestrado e Doutorado da Educação, Adriana, Bruno e Sandra, pelas discussões, parcerias e cumplicidade, lutando pelos direitos de todos os estudantes. Obrigada.

Ao professor Luiz Fernandes Dourado, pelo exemplo de dedicação e pelas valiosas palavras. Meus agradecimentos.

Ao Professor Célio da Cunha e aos Professores da Universidade Católica de Brasília, pelos conhecimentos e experiência e a valiosa contribuição que me proporcionaram. Obrigada.

Ao meu querido orientador Professor Wellington Ferreira de Jesus, um educador entusiasta, dedicado e apaixonado, com todo o apoio que sempre me dedicou, me levou a um passeio pelas ideias dos grandes pensadores e educadores de nossa época, proporcionando uma mudança inesperada de pensamento. Pelo reconhecimento de sempre, meus agradecimentos.

Por fim, agradeço a todos que participaram dessa minha trajetória acadêmica.

Eu vejo um novo começo de era. De gente fina, elegante e sincera. Com habilidade. Pra dizer mais sim do que não, não não.

Lulu Santos

## RESUMO

Referência: RIBEIRO, Andreia Couto. **A trajetória da política de transporte escolar rural no Brasil:** percorrendo o caminho de indicadores de desempenho da educação básica. 2015. 119 folhas. Dissertação - Mestrado em Educação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015.

O estudo discute os programas federais de transporte escolar brasileiro, como política pública indutora de acesso e frequência para estudantes da educação básica. O Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), vigente até 2003, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), iniciado em 2004 e o Caminho da Escola, começado em 2007, são delineados considerando seus conceitos, objetivos, intencionalidades e forma de efetivação, para apoiar o serviço de transporte de alunos para a escola, desde 1993. Constitui-se de um estudo exploratório, com abordagem quantitativa e análise documental, que compreendeu o tema pelas Constituições, legislações e regulamentações brasileiras, pelo planejamento e estrutura orçamentária, as fontes de recursos, as condições de execução física e financeira e os atores governamentais e da sociedade responsáveis pela implantação dos programas nas esferas públicas. A partir de dados de atendimento dos programas disponibilizados pelos órgãos gestores, informações dos municípios cadastrados no Censo Populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), busca verificar a evolução dos indicadores educacionais e se os objetivos propostos pelos programas de diminuir o abandono e aumentar o acesso dos estudantes à escola se efetivaram e se apresentam diferentes nos municípios não atendidos pelos programas. Para análise dos dados referentes a situação dos indicadores de desempenho, foram selecionados 10 (dez) municípios, 5(cinco) que participaram do programa Caminho da Escola e 5(cinco) que não participaram, considerando os municípios de mesma faixa populacional e iniciando com os mesmos ou mais próximos índices de IDH, em 1991, primeiro ano de sua divulgação. Utilizou-se do programa SPSS 22.0 para análise dos microdados do Censo Educacional e o *Excel da Microsoft Office* para elaborar planilha de dados e gráficos de apresentação dos resultados. A pesquisa foi de abrangência nacional e o recorte temporal considerou o período entre 2004 a 2012, quando da vigência do Pnate e do Caminho da Escola. As informações coletadas permitiram a comparação do desempenho de indicadores educacionais, entre os municípios de mesma característica, participantes ou não dos programas. Seus resultados revelam que os municípios amparados pelos programas apresentam melhor desempenho, que municípios não contemplados, entre outros aspectos.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Transporte Escolar. Indicador de desempenho. Financiamento da Educação Básica.

## **ABSTRACT**

The study discusses the federal programs for school transport brazilian public policy as inductors and frequency of access to basic education students. The National Program of School Transportation (PNTE), effective until 2003, the National Programme for Support to School Transportation (Pnate), initiated in 2004 and the Way to School, begun in 2007, are outlined considering its concepts, objectives, intentions and form effectiveness, to support the service of transporting students to school, since 1993. It consists of an exploratory study with a quantitative approach and documental analysis, which included the issue of the Constitutions, laws and brazilian regulations, the planning and budget structure, sources of resources, conditions of physical and financial execution and actors government and society responsible for implementing the programs in the public spheres. From attendance data of the programs offered by the administrative body, information from the municipalities registered in the Census of Population Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the results of the Index of Development of Basic Education (IDEB), released by the National Institute of Studies Research and Educational Teixeira (INEP) and the Human Development Index (HDI), released by the United Nations Program for Development (UNDP), seeks to verify the evolution of educational indicators and the objectives proposed by the program and reduce the dropout increase students access to school is effectively implemented and appear different in municipalities not served by the programs. For analysis of data on the situation of performance indicators, were selected ten (10) municipalities, five (5) participating in the program Way to School and five (5) did not participate, considering the cities of the same range and population starting with the same or close HDI levels in 1991, the first year of its release. We used the SPSS 22.0 for analysis of Census microdata Educational and Excel from Microsoft Office to develop spreadsheet and graphical data presentation of results. The survey was of national scope and temporal clipping, considered the period between 2004 to 2012, when the term of the Pnate and the Way to School. The information collected allowed comparison of educational performance indicators, between the municipalities of the same feature, participants or not the programs. Their findings reveal that the municipalities covered by the programs perform better, than municipalities not covered, among other aspects.

Keywords: Public Policies. School Bus. Performance indicator. Basic Education funding.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Quadro 1 – Estrutura do Sistema Educacional Brasileiro de acordo com a Lei nº 9394/96 (LDB) .....	35
Quadro 2 – Classificação dos municípios por faixa no Fator de Necessidade de Recursos do Município - FNR-M – Pnate .....	63
Quadro 3 – Ações orçamentárias da União para transporte escolar no período de 2003 a 2012	
Figura 1 – Mapa esquemático do Registro de Preços Nacional – RPN .....	70

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de frequência à escola – população de 0 a 5 anos - 2001 – 2012 .....	37
Gráfico 2 – Taxa de frequência à escola – população de 6 a 14 anos – 2001 – 2012 .....	38
Gráfico 3 – Taxas de aprovação no Ensino Fundamental e Médio – 1999 – 2011 .....	39
Gráfico 4 – Taxas de reprovação no Ensino Fundamental e Médio – 1999 – 2011 .....	39
Gráfico 5 – Taxas de abandono no Ensino Fundamental e Médio – 1999 – 2011 .....	40
Gráfico 6 – Variação do valor limite por município e ano – PNTE – 1993 a 2003 .....	59
Gráfico 7 – Evolução da previsão orçamentária para as ações de transporte escolar – 2003 a 2012 .....	74
Gráfico 8 – Evolução da execução financeira do Caminho da Escola – 2008 a 2012 .....	76
Gráfico 9 – Recursos financeiros do Caminho da Escola por tipo de investimento – 2012 ....	77
Gráfico 10 – Representação da participação dos municípios nos sistemas de monitoramento do IDEB e do IDH, baseados no cadastro do IBGE/2012 .....	79
Gráfico 11 – Representação da participação dos municípios no programa Caminho da Escola - 2008 a 2012 .....	79
Gráfico 12 – Representação da participação dos municípios no Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar Pnate – 2004 a 2012 .....	80
Gráfico 13 – Evolução do IDEB dos municípios selecionados, referentes aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental .....	83
Gráfico 14 – Evolução do IDH dos municípios selecionados, referentes a dimensão educação, calculada em 1999, 2000 e 2010 .....	84
Gráfico 15 – Evolução da média do IDEB dos municípios que participaram ou não do Programa Caminho da Escola – Ensino Fundamental – Anos Iniciais - 2005 a 2011 .....	86
Gráfico 16 – Evolução da média do IDH dos municípios que participaram ou não do Programa Caminho da Escola – 1991, 2000 e 2010 .....	87
Gráfico 17 – Evolução do Índice de Frequência de municípios selecionados .....	88

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Distribuição da matrícula por nível de ensino e participação da rede pública Brasil – 2012 e 2013 .....	36
Tabela 2 – Número de matrículas na Educação Básica por modalidade e etapa de ensino e por localização – Brasil – 2013 .....	36
Tabela 3 – Contrapartidas para convênios do PNTE em 1995 .....	55
Tabela 4 – Atendimento com transporte escolar no período de 1993 a 2003 .....	57
Tabela 5 – Dotação orçamentária anual para o transporte escolar – 1993 a 2003 .....	58
Tabela 6 – Distribuição per capita de recurso do Pnate – 2007 .....	63
Tabela 7 – Histórico de atendimento - municípios e alunados do Pnate – 2004 a 2012 .....	65
Tabela 8 – Distribuição regionalizada - ônibus escolar – Caminho da Escola .....	71
Tabela 9 – Histórico da execução financeira - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) – 2004 a 2012 .....	75
Tabela 10 – Histórico de Atendimento do Caminho da Escola – 2008 a 2012 .....	76
Tabela 11 – Municípios selecionados pela comparação de faixa populacional, recursos recebidos, IDEB e IDH .....	82
Tabela 12 – Média do IDEB – Municípios participantes e não participantes do Programa Caminho da Escola .....	85
Tabela 13 – Média do IDH – Municípios participantes e não participantes do Programa Caminho da Escola .....	86
Tabela 14 – Índice de frequência de crianças e jovens à escola de Educação Básica, em 1991, 2000 e 2010 .....	87

## LISTA DE SIGLAS

- ANDE** - Associação Nacional de Educação
- ANDES** - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
- ANPAE** - Associação Nacional de Política e Administração da Educação
- ANPED** - Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- BIRD** - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CEDES** - Centro de Estudos da Educação e Sociedade
- CGT** - Comando Geral dos Trabalhadores
- CNE** – Conselho Nacional de Educação
- CONSED** – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
- CUT** - Central Única dos Trabalhadores
- DRU** – Desvinculação das Receitas da União
- FAE** – Fundação de Assistência ao Estudante
- FASUBRA** - Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativo em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
- FENOE** - Federação Nacional dos Orientadores Educacionais
- FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FUNDEB**- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- IDEB** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
- MEC** – Ministério da Educação
- MPOG** - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- OAB** - Ordem dos Advogados do Brasil
- PAR** - Plano de Ações Articuladas
- PDE** – Plano de Desenvolvimento da Educação
- PNE** – Plano Nacional de Educação
- PNTE** – Programa Nacional de Transporte Escolar

**PNATE** – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

**PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**SBPC** - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

**SIMEC** - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC

**UNDIME** – União dos Dirigentes Municipais de Educação

**UNE** - União Nacional dos Estudantes

**UBES** - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	8
1.1. Justificativa.....	11
1.2. Problema de pesquisa .....	13
1.3. Objetivos.....	14
1.3.1. Objetivo Geral .....	14
1.3.2. Objetivos Específicos .....	14
1.4. Metodologia.....	14
2. Revisão de literatura .....	19
2.1. Políticas públicas educacionais .....	19
2.2. Financiamento da educação.....	21
2.3. Indicadores de desempenho.....	26
2.4. Plano Nacional de Educação .....	30
2.5. Educação do Campo .....	34
2.6. O Sistema Educacional Brasileiro .....	37
3. Considerações históricas da Política Pública de Transporte Escolar no Brasil.....	42
3.1. As Constituições e a política de transporte escolar para a Educação Básica no Brasil ....	43
3.2. O transporte escolar nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação.....	47
3.3. O Plano Nacional de Educação e as diretrizes e metas para o transporte escolar .....	50
4. A Política Pública de Transporte Escolar .....	53
4.1. A importância do Transporte Escolar.....	53
4.2. Os Programas federais de transporte escolar rural .....	55
4.2.1. O Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE.....	55
4.2.2. O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate).....	61
4.2.3. O Programa Caminho da Escola.....	68
4.3. A estrutura orçamentária e os investimentos para os programas de transporte escolar ....	73
4.4. A aplicação dos recursos financeiros pelos programas de transporte escolar .....	77

5. Apresentação, análise e interpretação dos dados da evolução dos indicadores de desempenho em relação aos objetivos dos programas de transporte escolar .....	80
6. Considerações Finais .....	89
7. Referências .....	92
8. Apêndices .....	102

# A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO BRASIL: PERCORRENDO O CAMINHO DE INDICADORES DE DESEMPENHO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

## 1. INTRODUÇÃO

A educação no Brasil constitui-se em um dos direitos fundamentais do cidadão, garantida na Constituição Federal de 1988 e na atual Lei de Diretrizes de Bases da Educação – LDB de 1996 (BRASIL, 1996). Entretanto essa garantia somente se consolida pelo acesso a todas as crianças e jovens à escola pública, que deve ser permeada pelo planejamento de ações, estratégias e metas incluídas no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001).

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Apesar dessa relevante previsão legal, assegurar o acesso e a permanência dos estudantes nos espaços escolares, pelas matrículas disponibilizadas anualmente nas instituições de ensino, depende do atendimento de uma série de estruturas e serviços, dentre os quais se destacam materiais didáticos e pedagógicos, alimentação, vestuário, saúde e o transporte escolar. Esses serviços se relacionam a vários fatores econômicos e sociais, sendo mais críticos principalmente para o aluno de baixo status socioeconômico e, especificamente, no caso do transporte até a escola, para crianças e jovens moradores das áreas rurais.

Nas cidades, o deslocamento para as escolas pode ser realizado pelos serviços de transporte público organizado para a população, por meio de ônibus, trens, metrôs e vans e pelo apoio subsidiado do governo com passes livres ou, ainda, por transporte particular, desempenhado pelos próprios pais e ou contratados de empresa privada.

Entretanto, a situação do transporte escolar se modifica no campo, onde os estudantes são obrigados a percorrer grandes distâncias, por longo período, até as escolas, que são em menor quantidade ou, dependendo do local, inexistentes. Além disso, destacam-se casos de ausência de frota de transporte público, devido às características geográficas das estradas da zona rural, com os relevos irregulares das regiões brasileiras, muitas vezes de difícil acesso, até para qualquer forma de condução particular, que mesmo dispondo de algum tipo de transporte, como carroças e barcos, não são apropriados para conduzir estudantes com a segurança e eficácia necessária. Tais condições adversas dificultam o acesso dos estudantes à

escola e podem contribuir com a evasão e repetência escolar e, se tornar um fator de desigualdade do direito de acesso à educação, em relação aos estudantes da zona urbana e rural.

Com a intenção de amenizar essas consequências, desde 1993, o Governo Federal implantou uma política pública de investimento ao transporte escolar, com o objetivo de contribuir para a condução dos alunos no trajeto residência e escola e atuar no problema dos estudantes que residem à grande distância das unidades escolares, pretendendo garantir a frequência às aulas e reduzir os índices de evasão escolar, prioritariamente, para os residentes do campo.

A política foi consubstanciada no contexto da Constituição Federal de 1988, no inciso VII do art. 208, incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, no inciso VIII do art.4º, que garantiu como dever do Estado com a educação escolar pública, o atendimento ao estudante do ensino fundamental, por meio de programas suplementares de transporte. Em 2013, o atendimento foi estendido para toda a educação básica (BRASIL, Lei nº 12.796/2013).

Nesse contexto, foram criados o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) em 1994, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) em 2004 e o Caminho da Escola, em 2007, objetivando prestar assistência técnica e financeira aos municípios e estados para a aquisição e manutenção de veículos, destinados, exclusivamente, ao transporte dos alunos matriculados nas escolas da rede pública estadual e municipal, prioritariamente, residentes no meio rural. Todos esses programas têm como meta em seus atos de criação, contribuir para o acesso e a permanência dos estudantes na escola e diminuir a evasão escolar.

O fluxo de alunos que cursam a educação básica é utilizado como indicativo do desempenho educacional, daí a necessidade de acompanhar as taxas de repetência e evasão, verificar a ampliação do número de concluintes, diminuição do ingresso tardio e redução do tempo de permanência dos alunos fora da faixa de idade considerada adequada (BRASIL, 2009). Estudos do Inep relatam que “historicamente, o sistema educacional brasileiro foi pouco eficiente em sua capacidade de produzir aprovados e, consequentemente, concluintes na idade correta” (BRASIL, 2013). No entanto, indica que atualmente permanece uma tendência de estabilidade de matrículas na etapa do ensino fundamental, associada a fatores demográficos (taxa de fecundidade) que diminuem o corte de idade e, também aos ajustes

ocorridos nos fluxos escolares, conforme relatado em seu relatório de avaliação do Censo de 2013:

... a tendência atual mostra aumento no número de alunos que conseguem ultrapassar os anos iniciais do ensino fundamental. Daí a queda na matrícula e a ampliação da demanda para os anos finais dessa etapa de ensino. Entretanto, para os anos finais, como a intensidade dessa dinâmica ainda não é a mesma observada nos anos iniciais, o aumento no número de concluintes do ensino fundamental se mostra discreto. Essa movimentação está levando a matrícula do ensino fundamental ao patamar equivalente ao da população na faixa etária de 6 a 14 anos, que, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/2011), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), corresponde a 29.264.015 crianças. Atualmente, essa matrícula ainda é 1,5% superior à da população na faixa etária adequada a essa etapa de ensino. No entanto, é um percentual bem menor e muito melhor que os 20% observados no início dos anos 2000, considerando, naquela época, a população de 7 a 14 anos para um ensino fundamental de 8 séries (BRASIL, 2013).

Partindo do objetivo de atuar no fluxo escolar, os três programas gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), executados em colaboração com estados e municípios, envolvem questões de autonomia dos sistemas federativos, descentralização de políticas públicas, distribuição de recursos financeiros, a forma de atendimento ao público alvo e a auditoria e controle da gestão, considerando a necessidade de maior atenção aos que tem maior vulnerabilidade e apresentam maior dificuldade de locomoção.

Essa repartição de responsabilidades e o regime de colaboração entre União, estados, o Distrito Federal e os municípios, todos trabalhando para o mesmo objetivo de prover educação com mesmo padrão de condições para toda a população, são o ponto de partida para o Sistema Nacional de Educação. Saviani (2014) ressalta que o Sistema Nacional de Educação prescinde de alterar a atual lógica hierarquizada vertical de divisão de responsabilidades, para uma distribuição horizontal, onde todos os entes trabalhem de forma integrada e articulada para todos os níveis e modalidades de ensino, contando com todos os recursos e serviços, de forma organizada e gerenciada em cooperação.

Um atendimento educacional de qualidade é avaliado, entre outros aspectos, pelo monitoramento dos índices educacionais e o alcance das metas planejadas, seja as previstas nos planos de educação ou nos projetos de ação de um sistema, de uma rede de ensino ou de uma escola. No Brasil, as metas para a educação foram consolidadas no Plano Nacional de Educação (PNE) e a avaliação de sua eficiência pode ser verificada por vários indicadores, como o monitoramento dos resultados de ações e programas educacionais, avaliações nacionais e internacionais, pelos resultados dos índices de número de matrícula, rendimento escolar, fluxo e movimento de cada rede de ensino, constatados pelos dados do Censo

Populacional e Censo Educacional e consolidados no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (BRASIL, 2014).

Cabe destacar que a melhoria das condições da educação de um País, bem como os resultados de indicadores de monitoramento de seus objetivos não pode ser medida pela atuação isolada de uma política ou ação. É necessário considerar todo o conjunto de atividades desempenhadas em prol da educação, que envolvem um complexo variado de programas e ações educacionais. Dessa forma, pondera-se que a política de transporte escolar, objeto desse estudo, se trata de uma entre muitas das variáveis que atuam no contexto do desempenho das metas educacionais.

A partir do conhecimento da trajetória da política de transporte escolar no Brasil e da situação dos indicadores educacionais, se pretende com esse estudo, analisar a efetividade dos objetivos propostos pelos programas de transporte escolar, de oferecer serviços de transporte escolar, como uma das variáveis para a concretização das metas de acesso e permanência dos estudantes da zona rural na escola, contribuindo para a redução da evasão, repetência e abandono escolar, no intuito de melhoria das políticas da educação nacional e superação das desigualdades da estrutura social brasileira.

## **1.1. JUSTIFICATIVA**

Analizar a problemática da articulação que envolve a elaboração e a implantação da política governamental de transporte escolar, considerando as questões do federalismo e do regime de cooperação entre a União e os demais entes, mediante o estudo dos aspectos políticos, estratégicos, regulatórios, e metodológicos dos programas federais e a situação dos indicadores de desempenho da educação brasileira, permitirá verificar as estratégias utilizadas e se as ações executadas contribuem como uma das variáveis para a evolução da frequência e a diminuição do abandono escolar, tornando-se um dos veículos nos caminhos traçados para atender as necessidades educacionais de nossa sociedade de interesses tão diversos. Esta é a principal justificativa de engajamento do estudo proposto.

Além disso, verificar as tendências de evolução dos indicadores educacionais de rendimento e movimento, que medem o alcance das metas e de programas como os de transporte escolar, permitirá demonstrar as implicações da política. No Brasil, as taxas de reprovação e abandono ainda são muito elevadas, respectivamente, atingindo 9,1% e 2,7% dos alunos do Ensino Fundamental e, 12,2% e 9,1% do ensino médio. Em 2000, a proporção de crianças e adolescentes fora da escola era de 5,1% nas zonas urbanas, enquanto nas zonas

rurais era de 13%. A situação dos índices em 2010 indica uma melhoria, passando a 2,9% e 5%, respectivamente (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2014).

O levantamento histórico, mediante análise de documentos e dos relatórios e avaliações dos programas e das instituições responsáveis pela sua execução, o exame de informações de metas físicas, orçamentárias e financeiras relativas aos programas, permitirá considerar os resultados em face dos recursos disponíveis e, ao mesmo tempo, deslindar o percurso metodológico adotado na pesquisa. Este estudo buscou efetivar uma pesquisa quantitativa exploratória por meio da análise documental. A investigação dos conceitos, objetivos e formas de atuação da Política durante os anos de sua implementação, bem como os referenciais teóricos que a envolvem, permitiram aprofundar o conhecimento do tema.

Dessa forma, este projeto de estudo se propõe em se colocar em um lugar investigativo de análise da metodologia de planejamento e implantação de uma política pública no âmbito educacional, a fim de construir conhecimento, capaz de subsidiar proposituras de estratégias eficazes de programas educacionais que contribuam como um dos fatores para o acesso e permanência dos estudantes na escola, além de analisar a gestão, os paradigmas e os conteúdos da política de transporte escolar.

O tema transporte escolar se sobressaiu como um motivo de estudo, por ser parte e fazer presente durante minha trajetória profissional, como servidora pública na Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgãos do Ministério da Educação (MEC) responsáveis pela implantação dos programas federais desde sua origem. Como gestora e especialista em educação, tive a oportunidade de participar em processos de criação de projetos educacionais, planejamento, controle e avaliação orçamentária e financeira, operacionalização das atividades e execução das ações dos programas PNTE, Pnate e Caminho da Escola, desde 1993 quando do início das ações, e ao longo dos anos de suas idealizações.

Apesar de acompanhar o desenvolvimento das ações em atendimento a clientela educacional, analisar o programa sobre o enfoque acadêmico se torna imprescindível para exercer atividades de estado e governo no âmbito da gestão educacional. Ao pesquisar e explorar o tema, utilizando métodos cientificamente adequados para a análise de programas, permitirá desenvolver e analisar os efeitos de sua implantação e será uma oportunidade para auxiliar a gestão na instituição que atuo.

Os programas educacionais possuem ciclos políticos de implantação muito parecidos, partem da identificação do problema, formam a agenda e formulam alternativas, após decisão

do melhor caminho, implementam e avaliam (SECCHI, 2013). A partir desse conhecimento, surgiu o interesse de estudar a política de transporte escolar de maneira mais aprofundada, que levasse a verificar se as ações estão levando ao alcance dos resultados propostos em sua concepção e o nível de contribuição para alterar as condições educacionais, o que justificaria sua verdadeira sustentação.

## 1.2. PROBLEMA DE PESQUISA

O governo federal vem implantando programas de transporte escolar, em cumprimento a determinação da Constituição Federal de 1998 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação desde 1994. Entretanto, os indicadores de rendimento e fluxo, abarcados pelo IDH e pelo IDEB, utilizados para medir o desenvolvimento e qualidade da escola e da rede de ensino, apesar de demonstrar evolução nos últimos anos, ainda não atingiram os resultados almejados pelas metas estabelecidas nos planejamentos educacionais. A evolução positiva desses indicadores depende da qualidade da escola, de que o aluno aprenda, não repita o ano e frequente à sala de aula. Essas premissas dependem da atuação de vários fatores, que partem da interação da sociedade e do poder público, dentre eles a de colocar em prática programas educacionais como o PNTE, Pnate e Caminho da Escola.

A análise da gestão dos programas de transporte escolar constitui-se tarefa complexa e por isso desafiadora para a construção de conhecimento. Em um País que apresenta contradições institucionais significativas que vão desde a esfera federal até a gestão escolar, identificamos algumas questões norteadoras, tais como: o que constitui as bases e objetivos dos programas? A quem se destinam? Qual a importância política dos mesmos? Quais estratégias necessárias para a consolidação dos Programas de Transporte Escolar? Qual o papel do Estado, do governo e da sociedade na construção da política educacional de transporte escolar? O atendimento está propiciando a evolução dos indicadores educacionais, efetivamente contribuindo como um dos elementos para diminuir a evasão escolar.

A fim de avaliar os resultados dos programas de transporte escolar, no período de 2004 a 2012, em relação à concretização do objetivo de contribuir como uma das variáveis para aumentar o acesso e diminuir o abandono escolar, a investigação tem como propósito responder ao seguinte problema de pesquisa:

Como avaliar a contribuição dos programas federais de transporte escolar como uma das variáveis no desempenho da proposta de indução da frequência escolar?

## **1.3. OBJETIVOS**

### **1.3.1. Objetivo Geral**

Avaliar a atuação da política pública de transporte escolar para a educação básica, no atendimento dos seus objetivos, como um dos fatores de influência no desempenho das metas de acesso e permanência das crianças e jovens do campo na escola.

### **1.3.2. Objetivos Específicos**

1. Identificar o contexto histórico e a origem e objetivos dos programas de transporte escolar rural;
2. Analisar o planejamento, a implantação e a execução dos programas de transporte escolar rural;
3. Analisar o impacto dos programas de transporte escolar rural, como uma das variáveis de influência, para o acesso e permanência dos estudantes beneficiados.

## **1.4. METODOLOGIA**

A investigação científica depende de um conjunto de processos técnicos e intelectuais para compreensão dos fatos e atingir seus objetivos. Este conjunto de procedimentos é o arcabouço metodológico da pesquisa. O objetivo da investigação segundo Booth et al (2000) seria mais do que encontrar resposta para uma pergunta, seria propor e resolver um problema que incomoda além dele mesmo, outras pessoas, seria convencer quando uma questão é tão interessante e importante para a sociedade, para valer a pena ser resolvida.

Nesse contexto, este estudo tem como referência uma pesquisa exploratória, quantitativa, sendo direcionado a uma análise documental da trajetória da concepção histórica e do planejamento para a área de transporte escolar, considerando o processo de implantação dos programas, suas características operacionais, problemas vivenciados na implantação de suas ações e perspectivas futuras, por meio de levantamento de dados, utilizando pesquisa bibliográfica sobre o tema, acrescida de pesquisa documental a manuais e relatórios das instituições envolvidas.

A escolha da metodologia do estudo considerou o objetivo da pesquisa, do objeto estudado e o problema a ser verificado. Trata-se de uma pesquisa exploratória, que envolveu

levantamento bibliográfico, proporcionando maior conhecimento do tema de transporte escolar, permitindo explicitar o problema de pesquisa. Do ponto de vista da forma de abordagem do problema, trata-se de uma pesquisa quantitativa, pois considerou os dados quantificáveis, utilizando recursos e técnicas estatísticas, como percentagem, média, coeficiente de correlação, dentre outros, para traduzir os números em opiniões e informações. Também se aproxima de um estudo qualitativo, pois de forma descritiva, procura interpretar os significados dos processos que envolvem a política de transporte escolar, considerando a situação real de sua execução e o envolvimento dos sujeitos nas ações, no caso os estudantes, os técnicos, gestores e demais colaboradores e parceiros (GIL, 1991).

Partindo dessas referências, a pesquisa teve início com a revisão de literatura, objetivando a ampliar a discussão teórica do tema, levantou os pensamentos, discussões e fatos relacionados às políticas públicas educacionais; financiamento da educação; indicadores de desempenho; plano nacional de educação; educação do campo e, situação do sistema educacional brasileiro. O conhecimento da literatura é fundamental para qualquer tipo de pesquisa, destacam Spagnolo e Câmara (2003), é o momento em que o estudioso aumenta a aprendizagem dos conteúdos de seu tema, conhece os resultados obtidos por outros pesquisadores em momentos e oportunidades diferentes.

Após o levantamento do referencial teórico, a investigação do reconhecimento legal da política foi construída e sistematizada por meio da análise dos registros dos documentos históricos e da base jurídica publicados nas Constituições do País, nas Leis de Diretrizes e Base da Educação, nos Planos Nacionais de Educação, nas demais Leis, regulamentações, decretos, resoluções do País. Este estudo compreendeu o período de 1824 a 2014, iniciando com a Constituição de 1824 e finalizando com o PNE – 2014/2023.

Nessas primeiras etapas, materiais acadêmicos, como artigos de periódicos, livros, dissertações e teses que tratavam sobre política de transporte escolar, além das informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Censo Populacional do IBGE, dos microdados do Censo Educacional do Inep, também contribuíram no intuito de demonstrar a trajetória da política pública de transporte escolar rural brasileira.

Dando continuidade à exploração, o levantamento das regulamentações, conceitos, objetivos, intencionalidades, forma de efetivação e os atores governamentais e da sociedade responsáveis pela implantação dos programas nas esferas públicas, ocorreu pela análise dos relatórios de atividades e de gestão dos órgãos responsáveis pelos programas PNTE, Pnate e Caminho da Escola, dos exercícios de 1993 a 2012.

Esses documentos oficiais, informações e materiais técnicos foram localizados nos sítios eletrônicos de pesquisas, do governo federal, no módulo de legislação da página da Presidência da República Brasileira e nos relatórios de atividades do Ministério da Educação (MEC), da FAE e do FNDE, disponibilizados em bibliotecas públicas e páginas eletrônicas da internet.

A apresentação dos registros referentes ao planejamento orçamentário e execução financeira se deu com o estudo do compêndio das regulamentações orçamentárias, dos relatórios de execução e gestão anuais e dos sistemas de gestão dos programas, de 1993 a 2012. O levantamento orçamentário e financeiro foi realizado nas Leis Orçamentárias Anuais, disponíveis na página eletrônica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e, no portal do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (SIMEC). As informações foram analisadas e organizadas em tabelas, quadros e gráficos, com o apoio do programa *Excel da Microsoft Office*.

Por último, planilha no formato *Excel* relacionou os dados físicos de municípios brasileiros, da população de estudantes por rede de ensino da zona rural, atendidos com transporte escolar rural e a situação de seus indicadores, elaborada a partir de pesquisa realizada nos levantamentos de dados dos municípios constantes do Censo Populacional do IBGE, dos microdados do Censo Escolar, do IDEB, do IDH e dos relatórios de gestão dos programas. A pesquisa foi de abrangência nacional e o recorte temporal foi no período entre 2004 e 2012, período de execução dos programas Pnate e Caminho da Escola e disponibilização de indicadores de desempenho.

Os dados estatísticos educacionais do Censo Escolar são disponibilizados para pesquisa pelo Educacenso no Portal eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A análise dos arquivos contendo os microdados, de todas as redes de ensino em âmbito nacional, foram realizados pelo *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). O aplicativo foi utilizado para filtrar e ordenar dos dados de interesse da pesquisa e, reorganização das informações na forma necessária para apresentação dos resultados.

As informações do IDEB foram encontradas em sistema de consulta e planilha do formato *Excel* para *download*, na página eletrônica do INEP e no módulo de monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE do SIMEC. Também, os dados do IDH importados em planilhas do *Excel*, se encontram disponíveis nas edições do Atlas de Desenvolvimento Humano, que compreende um banco de dados eletrônico com informações

socioeconômicas sobre todos os municípios e estados do País, apresentados no sítio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Os índices do IDH e IDEB vêm sendo utilizados para o monitoramento e desempenho da ação educacional brasileira pelos órgãos governamentais do País e, também, pelos organismos internacionais. Além disso, trazem em sua composição, os índices de abandono e repetência verificados no Brasil, que são os dados primordiais para o estudo comparativo que se apresenta por isso o uso de seus referenciais. A política de transporte escolar foi consolidada como uma das soluções aos problemas de acesso e permanência na escola de estudantes da zona rural, por isso esses dados são imprescindíveis para a análise de sua evolução.

A partir dessas informações, levantou-se a situação e evolução de 10 (dez) municípios coletados de amostra aleatória do grupo nacional, sendo 5 (cinco) atendidos pelos programas de transporte e 5 (cinco) não contemplados, caracterizados pelas menores faixas iniciais do IDH, considerando o ano de 1991, primeiro ano de disponibilidade do indicador e características de faixas populacionais semelhantes.

A estrutura de levantamento de informações para essa fase da pesquisa ocorreu em cinco etapas:

1) Elaboração da base de informações de todos os municípios brasileiros, registrando códigos, regiões, estados, classe de tamanho da população e população estimada de 2012, cadastradas e disponibilizada pelo IBGE;

2) Levantamento de dados da quantidade de veículos escolares e a distribuição de recursos federais repassados para transporte de estudantes para a rede municipal de ensino, pelo Programa Caminho da Escola, no período de 2008 a 2012, considerando a base de municípios brasileiros descrita na etapa 1;

3) Levantamento de dados da quantidade de estudantes e a distribuição de recursos federais repassados para transporte para a rede municipal de ensino, pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no período de 2004 a 2012, considerando a base de municípios brasileiros descrita na etapa 1;

4) Levantamento dos resultados do IDEB da rede municipal brasileira, separadas em anos iniciais e anos finais do ensino fundamental, referentes às informações dos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011, disponibilizadas pelo MEC/INEP, considerando a base de municípios brasileiros descrita na etapa 1 e,

5) Levantamento dos resultados do IDH dos municípios brasileiros, referentes a dimensão educacional e a municipal, disponibilizadas pelo PNUD, nos anos de 1991, 2000 e 2010, considerando a base de municípios brasileiros descrita na etapa 1.

A partir dessas informações realizou-se a avaliação da evolução dos indicadores do IDEB, IDH e de frequência dos 10 (dez) municípios selecionados para análise comparativa. A amostragem analisada formou-se de 5 (cinco) municípios brasileiros, seguindo como critério os que apresentam menores índices no IDH-Educação em 1991, da rede de ensino municipal que participaram dos programas de transporte escolar, durante o período de 2004 a 2012 e, os resultados da evolução dos indicadores dos 5 (cinco) municípios, com a mesma faixa de IDH-Educação de do grupo inicial, que não foram atendidos pelos programas.

Finalizando, os resultados da análise da comparação entre a evolução dos indicadores IDEB, IDH e frequência dos municípios selecionados são apresentados na última seção, por meio de representação em quadros, tabelas e gráficos, separados por tipo de indicador.

Pretende-se atingir os objetivos da pesquisa, por meio desses resultados de levantamentos e análises, de avaliar as consequências dos programas, como um dos fatores que atuam em relação à situação da evasão escolar, colocadas em suas proposituras. Espera-se que a abordagem apresentada permita alcançar o resultado almejado, que contribua de alguma forma para ampliação do conhecimento e se reverta para melhoria das condições de vida da sociedade.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

Esta seção apresenta discussões mapeadas de vários autores, como por exemplo, Gramsci, Secchi, Martins, Amaral, Dourado e Oliveira, que apresentam conceitos e ideias referentes à política pública educacional, financiamento da educação brasileira, indicadores educacionais, Plano Nacional de Educação, Educação do Campo e Sistema Educacional Brasileiro, que foram utilizados como base de estudo da pesquisa e para a produção da dissertação.

### 2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Entender como funciona uma política pública é um dos passos iniciais para discutir quaisquer direitos dos cidadãos, como é o caso da educação. As políticas públicas e a educação são fatores que se relacionam na busca de soluções e respostas para garantir os direitos do cidadão e o desenvolvimento da sociedade.

De acordo com Hegel (BRASIL, 2010), a educação tem o objetivo de fazer do homem um ser independente, isto é dotado de vontade livre. Sendo assim, a educação estabelece a liberdade, que é um dos pilares que sustenta uma sociedade democrática baseada na justiça. Destacado aqui, por seu idealismo hegeliano, trazendo conceitos que explicam as contradições e oposições da natureza e liberdade, que se integram e se unem, sem eliminar ou reduzir um ao outro. Filosofia que influenciou posições de vários escritores, dentre eles Marx, considerado a base precursora do marxismo.

O marxismo é um conjunto de ideias filosóficas, econômicas, políticas e sociais, que interpreta a vida social conforme a dinâmica da base produtiva das sociedades e das lutas de classe, trazendo o conceito de materialismo histórico. Tornou-se uma influente corrente político-teórica ao longo do século XX, quando do início da criação da Política pública de transporte escolar.

Para a atividade econômica é fundamental a relação entre as classes sociais, as estruturas políticas e a forma de pensar da sociedade. Aqui cabe destacar os escritos sobre educação no contexto da obra de Gramsci (BRASIL, 2010), que os veículos modernos dos processos educativos ocorrem além do ambiente escolar, da formação profissional, da universidade, dependem de vários aspectos que ocorrem nos bastidores, como as decisões dos gestores, formas de divulgação e comunicação, mudanças na organização do trabalho, escolha de tecnologias e forma de participação da sociedade. A imagem de marxista moderno e de

educador humanista de Gramsci influenciou vários pesquisadores brasileiros, principalmente a partir dos anos 1980, com a abertura política para o estudo do marxismo.

Dentre essas influências e discussões, pode-se se concluir que a educação é vital para o desenvolvimento da vida humana. Essa educação é viabilizada à sociedade por meio de ações e estratégias do governo, denominadas de políticas públicas. Secchi (2013) define política pública como diretriz elaborada para enfrentar um problema público, tratando da construção e atuação das decisões políticas que envolvem a solução desse problema.

Segundo Souza (2006) não existe uma única ou uma melhor definição sobre o que seja política pública, mas resume o tema como campo do conhecimento que busca “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, se necessário, propor mudança de rumo ou curso dessas ações. A autora salienta que a definição mais conhecida é a de Laswell, que concluiu que uma política pública implica em responder as questões de quem ganha o que, por que e que diferença faz.

Silva e Bassi (2012) observam que a política pública é realizada a partir de escolhas do governo, considerando um propósito coletivo e o benefício para a sociedade. As fontes de demandas políticas podem ser originadas de um desejo, de interesses coletivos, de necessidade básica, de sobrevivência ou por ideologia, são variadas e dependem das inter-relações das organizações envolvidas e interessadas no processo.

No contexto brasileiro, Frey (2002) menciona a necessidade de levar em conta a situação política e social específica do país e, o papel das instituições na definição das políticas públicas, principalmente, no que se refere à forma de resolução de conflitos. Considerando esse aspecto da política pública, apresenta a classificação de Lowi (1972), em quatro tipos de política públicas, a saber:

- 1) Política distributiva, decidida pelo governo, sem considerar limites de recursos e beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala pequena, caracterizada por um baixo grau de conflito dos processos;
- 2) Política redistributiva, orientadas para o conflito, são as políticas universais, que envolve maior número de pessoas e impõe perdas para um grupo e ganho para outro;
- 3) Política regulatória, que atua com ordens e proibições, decretos e portarias, envolve grupos de interesse e os custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrados, entre os grupos e setores da sociedade, dependendo do consenso, coalizão e configuração da política;

- 4) Política constitutiva ou estruturadora, que lida com procedimentos que determinam as regras do jogo.

Considerando as abordagens apresentadas para a política de transporte escolar, conclui-se que o Pnate e o Caminho da Escola se enquadram como redistributiva e regulatória, considerando suas fontes de recursos advirem da redistribuição da renda, seus objetivos pontuais ligados à oferta de equipamentos e serviços financiados pelo orçamento público, beneficiando pequenos grupos ou indivíduos de diferentes estratos sociais, seguindo normas para o funcionamento dos serviços e a implementação de equipamentos.

As políticas públicas voltadas para áreas sociais geralmente são tratadas de forma diferenciada, considerando a dificuldade e complexidade de aferir o sucesso ou o fracasso das mesmas, destaca Hofling (2001). A autora conceitua políticas sociais às ações executadas pelo Estado que determinam o padrão de proteção social, contando com a redistribuição dos benefícios sociais e tendo como objetivo diminuir as desigualdades produzidas pelo desenvolvimento social e econômico do País.

Dessa forma a educação é entendida como uma política pública social, de responsabilidade do estado. Contudo, Hofling (2001) concluiu que precisa ampliar a participação dos envolvidos nas esferas de decisão, planejamento e execução da política educacional, para alcançar índices positivos de avaliação e melhorar a eficiência e eficácia do processo de aprendizagem, gestão escolar e aplicação de recursos.

Discutir conceitos das políticas públicas e analisar as formas de ações e funções do governo é de fundamental importância para a compreensão e estruturação de um processo de pesquisa, aqui em especial, para entender o processo do serviço de transporte escolar, objeto desse estudo.

## **2.2. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**

Para fazer uma análise de como a ação de transporte escolar vem refletindo na forma que se dá o acesso e permanência dos estudantes da educação básica nas escolas, se torna imprescindível, conhecer as fontes de seu financiamento, de onde vem os recursos para implantação dos programas, como é constituída a arrecadação, como são feitas as vinculações das receitas, como é o planejamento e de que forma a despesa é realizada.

As políticas públicas e ações educacionais que vêm sendo implantadas no País necessitam se sustentar em uma base sólida de financiamento. Dessa forma, a alocação, distribuição e gestão de recursos para a educação brasileira tem sido motivo de análise de

diversos autores, como Rossinholi (2010), Martins (2011) e Amaral (2012), que evidenciam as questões de planejamento, governança e gestão institucional. Essas análises permitem conhecer os detalhes de como é possível financiar uma ação, que possa contribuir para alterar ou facilitar a implantação de um programa público e atingir um objetivo educacional.

O financiamento da educação pública segue as tendências de governo e pode refletir os resultados das políticas econômicas do país, e ser influenciado por questões econômicas, federativas e sociais, levando em conta a composição dos gastos e receitas governamentais, o sistema fiscal e o limite imposto pelas decorrências das prioridades governamentais. No Brasil isso não é diferente, Rossinholi (2010) destaca que a política fiscal brasileira dos últimos 40 anos, tem sido um componente muito mais de busca de metas econômicas do que resultante da percepção da sociedade sobre o papel do setor público.

Farah (2012) destaca que o Estado, junto com a sociedade, que deve ser o principal organizador, articulador e coordenador do desenvolvimento econômico, social e tecnológico do país. Sabe-se que o estado não detém todos os recursos e conhecimentos para resolver os problemas do País, todavia define prioridades, e focaliza os recursos disponíveis nas ações que a sociedade aponta como mais necessárias. Dessa forma, dentre uma das escolhas para o desenvolvimento da educação no país, foi selecionada a política de transporte escolar, consubstanciando os programas nos planos estratégicos do País.

Para isso as ações de apoio a transporte escolar foram incluídas nos principais instrumentos de planejamento orçamentário brasileiro. O orçamento público foi estabelecido na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e estrutura a organização do sistema orçamentária federal, estadual e municipal, que passou a ser regulado por três leis: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Além das leis que regem o orçamento, o financiamento da educação no Brasil é tema de um conjunto de legislações, que garantem a vinculação de verbas em fundos, uma variação de fontes de recursos e contribuições, formas de execução centralizada e descentralizada, tudo vinculado à questão do compartilhamento de responsabilidade entre os entes da federação.

De acordo com Martins (2011), o financiamento educacional se estruturou pela forma de organização da federação, sendo afetado pelos contextos geográficos, culturais e econômicos diferenciados, que o tornam um processo complexo. Segundo o autor, a distribuição de competências na esfera de educação tem haver com o pacto federativo e, apesar da estrutura federativa do Estado brasileiro se propor como federalismo cooperativo,

ainda é permeado por práticas patrimonialistas presentes nas relações da sociedade e das esferas de governo. O federalismo no Brasil aparece consolidado na Constituição de 1988, que define que a República Federativa do Brasil é formada pela união dos Estados, Municípios e do Distrito Federal e estabelece as competências de cada ente.

Os preceitos do financiamento da educação e a sua relação direta com a organização dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal, bem como as incumbências da União, dos Estados e dos Municípios, no que se refere às articulações entre as instâncias governamentais e a oferta da educação pública se encontram expressos na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996) e na Lei que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb - Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007).

As definições advindas da Constituição de 1988 (CF/1988) permitem situar o terreno da gestão educacional e do financiamento como tarefa compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo organizada sob a forma de regime de colaboração (Artigo 211 da CF/1988 e Artigo 8º da LDB/1996). Dessa forma, os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e os estados e o Distrito Federal no ensino fundamental e médio, utilizando-se de no mínimo 25% de suas receitas (Artigo 212 da CF/1988 e Artigo 69 da LDB/1996).

Por outro lado, a União deve destinar 18% de suas receitas líquidas de impostos, para organizar o ensino federal, financiando as instituições de ensino federais, prestando assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de forma redistributiva e supletiva, garantindo a equalização de oportunidades educacionais (Artigos 211 e 212 da CF/1988 e Artigos 9º e 69 da LDB/1996). Cabe destacar que no período de 1994 a 2010, a Desvinculação das Receitas da União (DRU)<sup>1</sup> deduziu 20% sob o percentual dos 18%, o que transformou o percentual para 14,4%. Jesus (2011) destaca que medidas governamentais como a DRU aliada ao descumprimento do preceito constitucional, como

---

<sup>1</sup> A DRU foi criada pela Emenda Constitucional (EC) n. 27/2000, originada pelo Fundo Social de Emergência (FSE), criado em 1994 e, em 1996, transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Estabelecia que 20% dos percentuais constitucionais vinculados poderiam sofrer modificações pelo Executivo, sem a fiscalização do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União. Em 11 de novembro de 2009, foi sancionada pelo Presidente da República a Emenda Constitucional número 59: —Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal e dá outras providências. (JESUS, 2011).

sonegação e renúncia fiscal, expõem os limites históricos da vinculação dos recursos para a educação.

A forma de organização de colaboração configurada pelo federalismo brasileiro ressalta Rossinholi (2010), imputada pela CF/1988, fez surgir questões que necessitam de discussão e regulamentação, tais como a descentralização dos recursos e a participação dos estados e municípios, seja pelo aumento dos encargos ou pela autonomia de estados mais fortes economicamente, que tem poder para pressionar pela transferência de recursos, em detrimento dos estados com menor desenvolvimento econômico e/ou menor arrecadação tributária.

Essas e outras questões influenciam o planejamento orçamentário e a execução financeira, consequentemente, a implantação de programas educacionais, como os de transporte escolar, que têm que lidar com os efeitos da limitação e das prioridades acima mencionados. De acordo com Farah (2012), esses aspectos financeiros e a alocação de recursos públicos são determinados pelo orçamento público, que aparece com a pretensão de procurar as respostas aos problemas da sociedade em um determinado momento político, econômico e social, considerando a definição de programas e projetos e a priorização de ações.

O financiamento educacional demanda de fontes consistentes para sua viabilização. As fontes de recursos que permitem a atuação federativa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na educação se encontram definidas na Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996), que institui as diretrizes e base da educação nacional (Artigo 68 da LDB/1996), discriminadas a seguir:

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:  
 I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;  
 II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;  
 III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;  
 IV - receita de incentivos fiscais;  
 V - outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996).

Um importante destaque ao financiamento da educação aparece com a Emenda Constitucional nº 14/96, que determinou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com a vinculação de uso obrigatório na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, de no mínimo, 60% (15% do total de impostos) da receita arrecadada para a educação.

O Fundef foi regulamentado pela Lei 9.424/96, sendo caracterizado por fundos contábeis estaduais, com redistribuição das verbas arrecadadas, considerando o número de

alunos matriculados no ensino fundamental regular, da rede municipal e estadual. Dessa forma, foi definido um valor per capita por estado, distribuído igualmente pelos alunos dos municípios, sem considerar sua arrecadação.

O Fundo alterou a sistemática de divisão de recursos, antes calculada pela proporção de arrecadação do município, passou a ser distribuído considerando a proporção de estudantes da rede. A forma ocasionou igualdade de distribuição de recursos entre os municípios de um mesmo estado, promovendo a redução das desigualdades do atendimento educacional aos beneficiários. Essa forma não abrange a distribuição igualitária entre os estados, onde os valores continuaram diferenciados, mesmo com a complementação que cabia a União, quando o valor por aluno não alcançasse o mínimo nacional definido (BRASIL, Artigo 6º da Lei 9.424/96).

O Fundef vigorou de 1998 a 2006 e foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) pela Emenda Constitucional nº 53/2006, passando a englobar a educação básica, incluindo o atendimento total de alunos matriculados da educação infantil e do ensino médio e, reestruturando e acrescendo as fontes de arrecadação e de participação da União (BRASIL, Lei nº 11.494/07).

A vigência do Fundeb está estabelecida para o período de 2007 a 2020 e, além do número de alunos cadastrados no Censo, a distribuição de recurso considera fatores de ponderação para as diferentes modalidades e desdobramentos da educação básica. Dessa forma são repassados valores diferentes para creche pública e conveniada, pré-escola, anos iniciais e finais do ensino fundamental, ensino médio e integrado ao profissional, educação especial, educação de jovens e adultos, educação indígena, considerando ainda os desdobramentos de área urbana e do campo, tempo integral e parcial.

O financiamento da educação básica pública conta, ainda, com a fonte adicional do Salário Educação, criado pela Lei 4.440 de 1964, sendo modificada por diversos documentos legais no decorrer dos anos, inclusive pela Lei do Fundef (BRASIL, Artigo 15 da Lei 9424/96). Trata-se de uma contribuição social recolhida pelas empresas, no valor de 2,5% sobre o total da remuneração pago aos segurados empregados, distribuída em quotas entre a União e as redes estaduais e municipais de ensino, explicitada da seguinte forma:

Art 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados,

assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. (BRASIL, 1996)

Todos esses recursos arrecadados devem ser utilizados para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), definidos pelo Artigo 70 da LDB. Cabe destacar, que dentre as despesas indicadas, aparece a manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, Lei 9394/96).

Os programas de transporte escolar são financiados basicamente por transferências federais, determinadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), com verbas provenientes dos 18% das receitas arrecadadas que cabe a União e por parte da cota federal do salário educação.

Nesse contexto, a implantação da política pública brasileira de transporte escolar necessita cumprir os preceitos legais que disciplinam e regem a forma de utilização dos recursos financeiros que o estado tem disponível. É seguindo essas premissas que o governo federal, apoia de forma suplementar o transporte de estudantes, com investimentos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino e a parceria com órgãos estaduais e municipais da área educacional.

Tratar dos preceitos de financiamento das políticas públicas educacionais e analisar as formas de arrecadação e de utilização dos recursos, bem como a questão da assistência técnica e financeira que a união deve atuar em regime de colaboração com estados e municípios, tem relevância para o conhecimento do ciclo de execução da política pública de transporte escolar, enriquecendo a estrutura do estudo proposto.

### **2.3. INDICADORES DE DESEMPENHO**

O direito a educação básica obrigatória e gratuita a todos os cidadãos e o dever do estado em ampliação do atendimento, por meio de legislações, políticas e programas educacionais, delineou novos desafios, dentre eles a garantia da melhoria das condições do ensino.

A educação de qualidade para todos é um dos mais complexos desafios da sociedade moderna, está relacionada às transformações da sociedade em vários aspectos, como a conquista da cidadania, da democracia, da inovação e produção de novos conhecimentos. Segundo Dourado, Oliveira e Santos (2007) os conceitos, concepções e representações de qualidade da educação para uma sociedade, se alterem no tempo e espaço, considerando suas limitações econômica, social, cultural e política, sendo marcadas pela desigualdade desses fatores.

De acordo com os autores, o conceito de qualidade da educação envolve vários aspectos, composto de elementos objetivos e subjetivos que permeiam a organização de uma escola eficaz. Os aspectos pedagógicos, de organização e de avaliação educacional, tratados juntos com as características da gestão financeira, administrativa e pedagógica, articuladas com a valorização dos agentes escolares e da comunidade envolvidos no processo, são fundamentais para a construção de condições de qualidade para uma boa e eficaz escola.

Dourado e Oliveira (2009) ratificam a qualidade da educação como um conceito polissêmico e multifatorial, pois deve considerar as dimensões intra e extraescolares, relacionadas a um conjunto de valores como validade, credibilidade, incorruptibilidade, comparabilidade, entre outros.

A garantia de padrões mínimos de qualidade tem se tornado uma importante preocupação atual, considerando o objetivo de ter igualdade de condições para o acesso, permanência e desempenho escolar, as legislações brasileiras e as políticas educacionais têm sido direcionadas para definição de parâmetros curriculares nacional, implantação de sistema de avaliação e a efetivação de programas suplementares, dentre eles o de transporte escolar.

A procura pela maior eficiência e condições tem levado a um movimento de reestruturação dos sistemas de ensino. A busca pela elevação dos padrões resultou em um aumento das exigências de avaliação perante as escolas e da instalação de uma gestão de desempenho. Akkari (2011) salienta que os modelos de eficiências se traduzem em medição da qualidade, por meio de coleta de dados e construção social e política de indicadores comparativos de desempenho escolar em escalas nacionais e internacionais, que resultam na classificação de competências e conhecimentos.

O Brasil, seguindo esse caminho, vem utilizando como padrões para referenciar as condições da educação o Programa Internacional para Avaliação dos Estudantes (Pisa), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e, atualmente, pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), implementado pelo Ministério da Educação Brasileiro.

O IDH se propõe a ser uma medida resumida do progresso em longo prazo, em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O índice não abrange todos os aspectos do desenvolvimento, como democracia, participação, equidade e sustentabilidade, mas é um contraponto para o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, índice que considera somente a dimensão econômica do desenvolvimento. Foi publicado pela primeira vez em 1990 e é calculado anualmente.

O IDEB é um indicador de desempenho, criado como instrumento de acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) com o objetivo de identificar as redes de ensino municipais e as escolas que necessitam de maior apoio técnico e financeiro.

Considerando a necessidade de criar instrumentos eficazes de avaliação e de implantação de políticas de melhoria da qualidade da educação, o Ministério da Educação apresentou em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Dentre os mais de 40 programas<sup>2</sup> do PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, contendo 28 diretrizes, instituído pelo Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007, se destacou, como um marco de um novo regime de colaboração entre os entes.

Esse regime de colaboração para organização dos sistemas de ensino entre os entes federados é uma estratégia educacional estabelecida na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na LDB (BRASIL, 1996) e compreende a forma como os órgãos conciliam a decisão política, a ação técnica e o atendimento da demanda educacional, no intuito de compartilhar competências técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Dentre as ações estratégicas que demarcaram a adesão ao Plano de Metas, se apresenta o Plano de Ações Articuladas (PAR), que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, que condiciona todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC.

Seguindo esse diagnóstico e o planejamento local consolidado anualmente no PAR, que o governo federal apoia as ações educacionais propostas pelos órgãos estaduais e municipais da área educacional, com investimentos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino (DOURADO; AMARAL, 2011).

O IDEB, como ferramenta do PDE, é gerado pela combinação de duas fontes: o fluxo e o desempenho escolar. Os dados de promoção, reprovação e evasão de cada estudante compõe o indicador de fluxo escolar, avaliado pelo censo escolar realizado anualmente pelo INEP, por aluno e escola. De acordo com o Plano de desenvolvimento da Educação – 1 ano

---

<sup>2</sup> Programas do PDE: Fundeb, Pró-Infância, Ensino Fundamental com 9 anos, Provinha Brasil, Programas de apoio ao ensino médio, Luz para todos, Educacenso, Prova Brasil, PDE-Escola, Olímpiada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas, Olímpiada da Língua Portuguesa Escrevendo o Futuro, Mais Educação, Caminho da Escola, Pnate, Pró-Escolar, Proinfo, Biblioteca na Escola, Saúde na Escola, Olhar Brasil, Educação Especial, Brasil Alfabetizado, PNLA, Projeja, Projovem Campo, Brasil Profissionalizado, Institutos Federais, E-Tec Brasil, Catálogos Nacionais de Cursos Técnicos e Superiores de Tecnologia, Piso salarial do magistério, Sistema Nacional de Formação de Professores, PIBID, UAB, Pró-Letramento, Pró-Funcionário, Expansão do Ensino Superior, Reuni, Pnaes, Prouni, Fies, PET, Programa Incluir, Lei de Incentivo a Pesquisa, Conexões de Saberes, Proext, Sinaes, E-Mec, Escola de Altos Estudos, Observatório da Educação e PNPD.

(BRASIL, 2008), em 2007, o indicador foi verificado em 198 mil escolas e 53 milhões de alunos da educação básica.

O desempenho escolar dos estudantes do 5º ao 9º ano do ensino fundamental, de escolas públicas urbanas, é avaliado pela Prova Brasil, um exame aplicado para avaliar os conhecimentos de matemática e língua portuguesa. Em 2007, foram avaliados 4,5 milhões de alunos, em 175 mil turmas de 45 mil escolas (BRASIL, 2008).

O IDEB utiliza os dados da Prova Brasil e do Censo Escolar para fixação de metas de desenvolvimento educacional de médio prazo e intermediárias de curto prazo, para cada rede e cada escola. O Indicador é expresso numa escala de zero a dez e os resultados de 2005, mostraram que a média do Brasil para os anos iniciais do ensino fundamental foi de 3,8 e nos anos finais de 3,5. A média dos 30 países desenvolvidos para os anos iniciais do ensino era de 6 (seis), meta brasileira prevista para 2021.

Tanto o IDH como o IDEB, indicadores propostos para apoiar o estudo são relevantes para o trabalho, por consolidarem as informações de escolarização dos estudantes no âmbito do sistema público nacional de ensino. O IDH tem sido utilizado pelo governo brasileiro, considerando o reconhecimento pelas Nações Unidas, como importante ferramenta de conscientização sobre o desenvolvimento humano em todo o mundo. Também, pode-se considerar que a ideia do IDEB é advinda da abordagem do IDH, sendo um índice que traz informações mais detalhadas e específicas das condições educacionais de nosso País, para o desenvolvimento da sociedade e vem sendo utilizado para monitorar o Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento de planejamento educacional dos estados e municípios.

No contexto do estudo, utilizou-se das informações dos dois índices de forma complementar no contexto da pesquisa proposta, considerando o período previsto para análise comparativa de dados de 2004 a 2012, anos de implantação e execução do Pnate e do Caminho da Escola e, que o IDH é publicado desde 1990 para todos os municípios brasileiros, enquanto que o IDEB que teve início em 2007, ainda não abrange todos os municípios. Na etapa de análise de indicadores dos municípios participantes dos Programas de transporte escolar, optou-se por utilizar o IDH de forma universal e selecionar os municípios para análise, do grupo que apresentaram índices do IDEB em todos os anos disponibilizados. Esse procedimento permite a possibilidade de comparação entre os dados, dando maior consistência a pesquisa.

## 2.4. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O planejamento é uma função administrativa que decide antecipadamente sobre os objetivos, utilizando a estratégia como recurso, definindo o que fazer, de que maneira fazer, quando fazer e quem deve fazer. Deve identificar os custos benefícios do que vai ser feito e os recursos financeiros, humanos, tecnológicos, insumos e informações que são necessários para fazer o que se deseja.

Para Saviani (2014) o ser humano age de forma sistematizada, quando toma consciência da situação, capta os seus problemas, reflete sobre eles, formula os objetivos, organiza os meios para atingir os objetivos, intervém na situação e mantêm o movimento de ação-reflexão de forma ininterrupta. Para o autor, é necessária a organização de um Sistema Nacional de Educação que une os vários aspectos ou serviços educacionais, de modo que formem um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação no País.

A práxis que funciona com base em determinados objetivos não se encerra com a sua realização, mas traz a exigência da realização de novos objetivos, projetando-se numa nova práxis, essa é a característica de um Sistema Nacional de Educação que pela abordagem do Plano Nacional de Educação (PNE), se mantém vivo e com suas características próprias (SAVIANI, 2014).

No caso da educação essas premissas deveriam ser estabelecidas no PNE, todavia esse importante instrumento de garantia dos direitos sociais não foi consolidado na história da educação brasileira até o ano de 2001, devido a embates entre defensores do ensino público e privado, disputas de projetos e concepções distintas do papel do estado e do planejamento, da relação entre os entes federados e da lógica de gestão e organização (DOURADO, 2011).

O conceito de plano de educação teve seu primeiro fundamento no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932 e na V Conferência Nacional de Educação, organizada pela Associação Brasileira de Educação (ABE), ocorrida no mesmo ano (SAVIANI, 1998 apud DOURADO, 2011). Com o projeto “A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao Governo”, o PNE foi previsto como competência da União na Constituição Brasileira de 1934, em seu Art. 150: “fixar o plano nacional de educação, comprehensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território nacional” (BRASIL, 1934).

A proposta do Plano Nacional de Educação de 1937, elaborada pelo Conselho Nacional de Educação, não logrou êxito, devido à interrupção do debate, com o fechamento do Congresso em 1937 e o rompimento com a Constituição de 1934, ocasionado pelo advento

do Estado Novo (HORTA, 1997 apud DOURADO, 2011). Azanha (1993) destacou que o Plano de 37 teve o destino merecido, pois era a “mais completa negação das teses defendidas pelos educadores” ligados ao Manifesto dos Pioneiros da Educação.

O planejamento da educação foi idealizado por diversos tipos de projetos e planos, no período transcorrido entre 1937 a 1988. No período de 1939-1945, foi instituído um plano quinquenal no governo Vargas, no intuito de estabelecer normas e mecanismos para atuar na educação nacional em todos os níveis (HORTA, 1997 apud DOURADO, 2011).

Em 1941, houve a primeira Conferência Nacional de Educação – CONAE do Estado Novo, com definições de organização, difusão e elevação da qualidade do ensino primário e normal e do ensino profissional e a organização da juventude brasileira, em todo o País. Entretanto, a organização não logrou êxito no lançamento do PNE e mesmo o Código da Educação Nacional previsto, não chegou a ser elaborado (BORDIGNON, 2011).

Em 1945, com a retomada do período democrático, a ABE realiza o IX Congresso Brasileiro de Educação, e reiniciam as discussões e ações na área de planejamento educacional. Apesar dos interesses da sociedade, o Plano Nacional de Educação não se consolidou na Constituição de 1946 (BORDIGNON, 2011).

Somente em 1961, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 4.024/61, instituída na vigência do Plano Nacional de Desenvolvimento (Plano de Metas) do Governo de Juscelino Kubistchek (1956-1961), e, que aparece a vinculação de educação e desenvolvimento, todavia não se estabelece o Plano Nacional de Educação (BORDIGNON, 2011).

O Plano de Metas é abandonado em 1961, quando o Governo de Jânio Quadros cria a Comissão de Planejamento da Educação (COPLED) e dá início a elaboração do Plano Nacional de Educação de 1962, abandonado e trocado pelo Plano Trienal de Desenvolvimento 1963-1965. Com o golpe militar de 1964, o planejamento educacional e a LDB foram desarticulados. Nesse período militar de 1964 a 1989, houve o fortalecimento dos planos econômicos, baseados na ênfase nacional-desenvolvimentista (BORDIGNON, 2011).

O Plano Trienal foi substituído pelo Programa de Ação Econômica do governo (1964-66) e por planos decenais, estratégicos e de desenvolvimento. Com a Constituição de 1967, a Secretaria Geral do MEC recebeu a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação e Cultura, entretanto foi substituído pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) no triênio 1968-1970, elaborado pelos técnicos do Ministério do Planejamento (BORDIGNON, 2011).

Dando essa sequencia, no período de 1970 a 1989, os planos implementados foram de caráter economicista: Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I, II, III) e Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSEC I, II, III) e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND/NR), que vigorou de 1986 a 1989 (BORDIGNON, 2011).

Em 1986, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), organizou o Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita, contando com a participação de 15 entidades da área educacional: Central Única dos Trabalhadores (CUT), Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), SEAE, Centro de Estudos da Educação e Sociedade (CEDES), Sindicado Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional de Educação (ANDE), CPB, Federação Nacional dos Orientadores Educacionais (FENOE), Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativo em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (FASUBRA), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), União Nacional dos Estudantes (UNE) e União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES). Culminando com a Constituição de 1988, que aparece um novo conceito de participação da sociedade, com a pluralidade de vozes articuladas por meio de entidades da sociedade civil organizada (BORDIGNON, 2011). Na CF/1988, o Plano Nacional de Educação é previsto por regulamentação:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988)

Apesar das tentativas das entidades civis organizadas e das previsões legais para a consolidação do PNE, em 1993 o MEC assume compromisso com os organismos internacionais, na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtiem, na Tailândia, elabora o Plano Decenal de Educação para Todos, previsto para vigorar de 1993 a 2003.

Nesse período, o ensino fundamental tornou-se obrigatório, houve uma grande mobilização para sua universalização. Para apoio técnico e financeiro à ação, foi criado o Fundef e elaborado os parâmetros curriculares nacionais.

Em 1996, com a aprovação e previsão do PNE na nova LDB, os educadores voltaram a se mobilizar para viabilizar um planejamento mais amplo, que contemplaria todos os níveis educacionais. Dessa forma, as entidades da sociedade civil se reuniram no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e prepararam o PNE, a partir de propostas discutidas em dois Congressos Nacionais de Educação (CONED 1996 e 1997).

O Governo Federal também preparou uma proposta, contando com a participação do Conselho Nacional de Educação (CNE) e com a interlocução do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), como colaboradores representantes dos estados e municípios (BORDIGNON, 2011).

Assim, o Congresso nacional recebeu duas propostas de PNE, uma expressa pela vontade da sociedade e outro que expressava a política refletida de governo. A junção das ideias advindas das duas propostas foi aprovada pela Lei 172/2001, mantendo a estrutura da proposta do governo, incorporando 248 metas propostas do executivo e 118 da sociedade.

Todavia 9 (nove) metas propostas pela sociedade foram vetadas, todas voltadas para questões de financiamento para a educação, destacando dentre elas, a elevação dos gastos em relação ao PIB para 7% até o final da década.

Com o final da vigência do 1º PNE (2001/2010), depois de discussão e grande mobilização da sociedade brasileira, iniciada com a Conferência Nacional de Educação – CONAE/2010, foi instituído o novo PNE pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência para os próximos 10 anos (2014-2023). Trata-se de um documento contendo 10 diretrizes e 20 metas, com suas estratégias específicas detalhadas em ações e projetos, trazendo significantes indicações para ação de transporte escolar.

As metas previstas no Plano Nacional de Educação permitem conhecer as expectativas educacionais pensadas para o período a partir de 2001, por isso sua importância para esse estudo na área de transporte escolar, apontado como estratégia e diretriz para apoio ao desenvolvimento do ensino. Analisar o diagnóstico, as ações e estratégias que envolveram a política de transporte escolar, verificar se sua idealização ocorreu em atendimento às metas previstas no Plano e conferir se houve alcance em relação aos resultados esperados,

contribuirá para o entendimento da relevância de um processo de planejamento da educação para a consolidação de um programa educacional.

## **2.5. EDUCAÇÃO DO CAMPO**

Apesar da Constituição Federal de 1988, no seu artigo 206, estabelecer o princípio da igualdade das condições de acesso e permanência na escola para todos, isso não tem sido a realidade da população rural brasileira, que historicamente vem sendo caracterizada pela situação de escassez de recursos e a precariedade de acesso aos bens públicos, em relação à população urbana. Os baixos índices de renda familiar e de escolaridade, altos índices de evasão escolar, a repetência e a distorção idade série, são algumas das dificuldades elencadas nos resultados dos censos da região rural do País (BRASIL, 2010).

De acordo com dados do IBGE, somente 29,4% dos jovens de 19 anos concluíram o ensino médio no campo e as informações do Censo Escolar declaram que das 8.400.689 matrículas no ensino médio no Brasil, apenas 315.062 se encontram no campo. Apesar do desenvolvimento de políticas e ações específicas, ainda há muitas crianças e jovens do campo, na idade recomendada ou não, que não concluíram o ensino fundamental e estão fora do ensino médio. Segundo o IBGE, 21,2% da população do campo com 15 anos ou mais não foram alfabetizados e 69,4% não concluíram o ensino fundamental (BRASIL, 2010).

Cerca de 80% da população no Brasil é predominantemente urbana (BRASIL, 2010), no entanto a origem agrária do País mantém muitos municípios com características rurais. Apesar disso, a preocupação com a educação do campo é recente, caracterizada por políticas públicas apresentadas nas escolas rurais seguindo os mesmos conceitos da escola urbana, quanto a currículos, professores e supervisão (BRASIL, 2007). Arroyo (2006) destacou que os educadores e educadoras do campo tem uma grande tarefa de construir uma estrutura pública de educação do campo onde não existe uma, onde há um sistema educativo inconsistente, frágil e vulnerável, incipiente para a educação urbana e ainda mais dramática no campo.

Um novo movimento de debate da educação do campo teve início no final da década de 90, num momento de ausência da oferta e fechamento de turmas e de escolas no campo, do uso do transporte escolar para levar as crianças e jovens de um lado para outro, com incentivo para nucleação de escolas e encerramento de escolas multisseriadas. Prevalecia uma ideia de que existe uma superioridade da cidade sobre o campo, fazendo com que a educação funcionasse como um mecanismo de expulsão das populações campesinas para as cidades.

O resultado desse pensamento constata-se nos dados do censo escolar do Inep, onde entre 1996 e 2006 a matrícula na zona rural decresceu de 6.590.577 para 5.566.432, uma redução em torno de 15%. O número de estabelecimentos de ensino fundamental de localização rural em todo o Brasil passou de 114.857 para 86.170, uma diminuição de 25%. No ensino médio, as escolas da zona rural com até 50 alunos passaram de 1.724 para 316, uma redução de cerca de 82% (BRASIL, 2007).

O processo de nucleação de escolas rurais iniciou-se nas décadas de 70 e 80, acentuando-se com a municipalização no ensino fundamental. Na prática correspondeu ao fechamento ou desativação das escolas unidocentes (multisseriadas), seguido do transporte dos alunos para escolas maiores, melhor estruturadas e abrangendo ciclo ou ciclos completos, funcionando como núcleo administrativo e pedagógico. Foram apontados pontos positivos e negativos desse modelo, tendo a favor, a facilitação da coordenação pedagógica e a racionalização da gestão e dos serviços escolares e contra, a falta de diálogo e problemas com o transporte escolar, como o alto custo, que levou a diminuição de horas aulas e de dias letivos (BRASIL, 2007).

A política de transporte escolar rural iniciada em 1993 teve parte importante nesse processo de nucleação de escolas. Pelo programa deveria ocorrer mediante deslocamento intracampo, entretanto muitas vezes atendeu ao deslocamento do campo-cidade. Em 2006, 33,2% dos estudantes da educação básica, residentes no campo, estavam matriculados em escolas urbanas. Ao analisar detalhadamente os níveis de ensino, verificou-se que 52,58% dos alunos do ensino fundamental e 91,35% dos estudantes do ensino médio utilizavam o transporte escolar como condução do meio rural para o urbano (BRASIL, 2007).

Nesse contexto, é que o processo de construção política da educação do campo vem sendo debatido há mais de uma década<sup>3</sup>, envolto de movimentos sociais pelas questões agrárias e pelo direito à educação, considerando a luta do povo brasileiro que trabalha e vive no e do campo. Ao propor transformar a concepção do projeto de ensino do campo considerando as práticas, as condições e o conhecimento da vida dos camponeses, na diversidade do lugar onde ela aconteça, modificaram o conceito de educação rural ou para o meio rural, usado por décadas para identificar o ensino abrangido na área rural.

Caldart (2007) relata que se trata de um novo conceito, em movimento, próprio da história da sociedade brasileira atual e que envolve a dinâmica dos sujeitos sociais do campo

---

<sup>3</sup> As articulações de parcerias com movimentos sociais, sindicais, das Universidades, dentre outros voltadas para discutir a educação do campo, se iniciam em 1998, com o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera (Fernandes, 2007).

– agricultores familiares, ribeirinhos, extrativistas, pescadores artesanais, assentados de reforma agrária, acampados, caiçaras, quilombolas...

A educação do Campo nasceu como mobilização/pressão de movimentos sociais por uma política educacional para comunidades camponesas: nasceu da combinação das lutas dos sem-terra pela implantação de escolas públicas nas áreas de reforma agrária com as lutas de resistências de inúmeras organizações e comunidades camponesas para não perder suas escolas, suas experiências de educação, suas comunidades, seu território, sua identidade. (CALDART, 2007)

Considerando essas questões e a necessidade de desenhar políticas que busquem suprir as enormes desigualdades no direito de acesso e à permanência na escola para esse grupo populacional, a Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), pela Resolução nº 01/2002, reconheceu a importância do desenvolvimento do campo para o progresso do País, dispondo que deve ser assegurada educação de qualidade aos moradores de áreas rurais bem como deve ser focada na diversidade cultural de sua população, favorecendo suas especificidades e características (BRASIL, 2002).

As condições de deslocamentos dos alunos e professores para escolas urbanas quando o atendimento escolar não puder ser assegurado diretamente nas comunidades rurais, foi um dos fatores dispostos no Inciso II do artigo 15 desta Resolução, sobre a diferenciação do custo-aluno para estudantes do campo para fins de financiamento.

Em 2013, foi instituído o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo), pela Portaria nº 86/2013, seguindo metas de implementação da política de educação do campo, dispostas pelo Decreto nº 7.352/2010, prevendo ações de apoio para a melhoria da infraestrutura das escolas públicas e a oferta de transporte escolar intracampo, respeitando as especificidades geográficas, culturais e sociais, bem como o critério de idade dos estudantes.

Considerando as mudanças que vem ocorrendo nos últimos anos, para garantir o direito à educação para a população do campo, além da necessidade de melhoria de infraestrutura, com construção de escolas, próximas ao local de moradia, diminuindo o tempo dispendido no trajeto entre a residência e a escola, destaca-se a questão da necessária garantia de oferta de serviço de transporte escolar, com veículos adequados, com segurança e conforto para todos os alunos.

## 2.6. O SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

A legislação brasileira prevê que a oferta de educação pública no País será organizada em regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e o ensino é livre à iniciativa privada. Para essa organização a educação escolar possui dois níveis de ensino: a Educação Básica, compreendendo a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio; e a Educação Superior, conforme visualizado no Quadro 1.

Quadro 1 – Estrutura do Sistema Educacional Brasileiro de acordo com a Lei nº 9394/96 (LDB)

Níveis	Etapas		Duração	Faixa etária
Educação Básica	Educação Infantil	Creche	3 anos	0 – 3 anos
		Pré-escola	2 anos	4 – 5 anos
	Ensino Fundamental		9 anos	6 – 14 anos
	Ensino Médio		3 anos	15 – 17 anos
Educação Superior	Graduação		Variável	Acima de 18 anos
	Pós- Graduação			

Fonte: Elaborado a partir da LDB/1996

Em 2006, o Ensino Fundamental foi ampliado de 8 para 9 anos de duração, com início aos 6 anos de idade, modificado pela Lei nº 11.274/06 (BRASIL, 2006), visando aumentar o tempo de estudo de crianças e jovens, também tornou possível a comparação com outros países. A organização da estrutura de ensino se modificou, dividindo o ensino fundamental em Anos Iniciais e Anos Finais, mudando de séries (1<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries) para anos de estudos (1<sup>a</sup> ao 9<sup>a</sup> ano).

Considerando necessidades específicas do alunado, os níveis e etapas são articulados por modalidades de educação, classificadas em regular, especial, profissional, distância, jovens e adultos, indígena, quilombola e campo.

A maioria dos estudantes matriculados na Educação Básica frequenta a escola pública, diferente da situação da Educação Superior, conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição da matrícula por nível de ensino e participação da rede pública Brasil – 2012 e 2013

Nível – etapa/modalidade de Ensino	Matrícula total	Rede Pública	% Rede Pública
Creche	2.730.119	1730.870	63,4
Pré-escola	4.860.481	3.643.231	75,0
Ensino Fundamental	29.069.281	24.694.440	85,0
Ensino Médio	8.312.815	7.247.776	87,2
Educação Especial	843.342	664.466	78,8

Educação de Jovens e Adultos –EJA	3.772.670	3.623.912	96,1
Ensino Superior (graduação)	7.037.688	1.897.376	27,0

Fonte: INEP/MEC, Censo Escolar 2013 e Dados do Censo do Ensino Superior 2012.

Considerando o tipo de localização em urbana e rural, 12% dos estudantes da Educação Básica, quase 6 milhões, estão matriculados na escola do campo, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 – Número de Matrículas na Educação Básica por Modalidade e Etapa de Ensino e por localização – Brasil – 2013.

Localização	Total	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Profissional	Educação de jovens e Adultos	Educação Especial
Total	50.042.448	7.590.600	29.069.281	8.312.815	1.102.661	3.772.579	843.342
Urbana	44.071.907	6.714.406	24.823.647	7.982.643	1.071.456	3.287.720	758.149
Rural	5.970.541	876.194	4.245.634	330.172	31.205	484.950	85.193

Fonte: INEP/MEC, Censo Escolar 2013

As responsabilidades são distribuídas entre os entes federados, dessa forma a oferta de Educação Infantil (0 – 5 anos) e de Ensino Fundamental (6 – 14 anos) é de responsabilidade dos municípios. O ensino fundamental também fica sob a incumbência dos estados, e ainda, sendo responsável pelo Ensino Médio (15 – 17 anos). A União é responsável pelo Ensino Superior e exerce função supletiva e redistributiva para toda a Educação Básica.

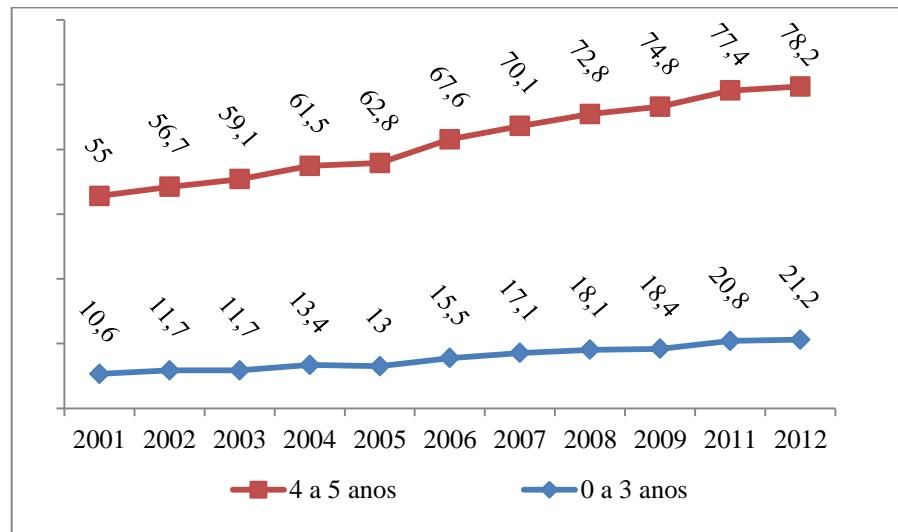
O perfil da demanda por educação tem se alterado nas últimas décadas, devido a avanços em programas e projetos educacionais e às mudanças demográficas, que vem resultando na redução da população na faixa escolar da Educação Básica e o crescimento da população na faixa etária do Ensino Superior. Dados do IBGE informam que a população de 0 a 19 anos, decresceu 7,7% no período de 2000 e 2010 e a população na faixa etária de 20 a 24 anos, cresceu 6,8% (BRASIL, 2013).

A coleta de informações educacionais, mediante o Censo Escolar do Inep, permitiu compilar um conjunto expressivo de dados que contribuem para a elaboração de indicadores de quantidade e qualidade do sistema educacional brasileiro, possibilitando planejar ações e definir metas a serem atingidas. Dentre essas informações, a possibilidade de acompanhar dados relativos às taxas de rendimento e movimentação que fornecem informações sobre a eficiência do sistema escolar, como frequência, aprovação, reprovação e abandono são destacadas neste trabalho.

Com referência à educação infantil, a taxa de frequência à escola das crianças de 4 a 5 anos, passou de 55% em 2001 para 78,2% em 2012 e de 10,6% para 21,2% na população de 0

a 3 anos. O Gráfico 1 apresenta a evolução da taxa de frequência em creche e pré-escola, no período de 2001 a 2012.

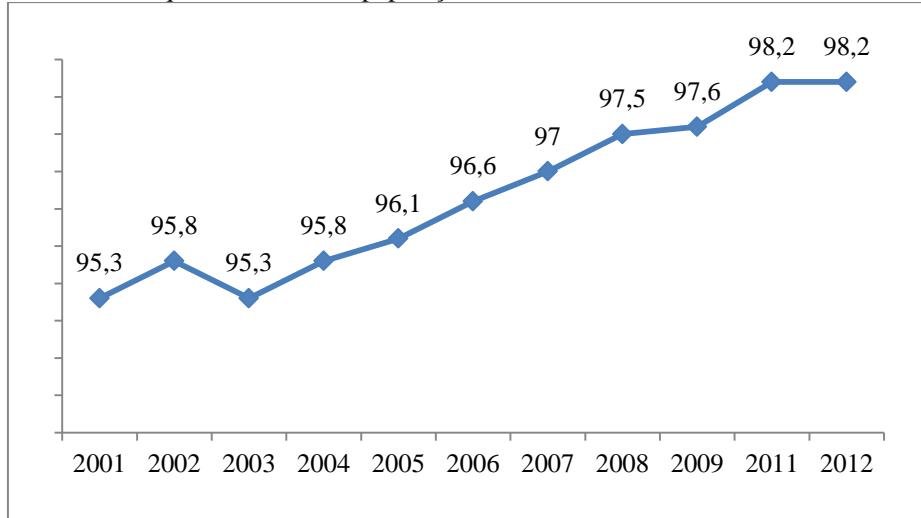
Gráfico 1 – Taxa de frequência à escola – população de 0 a 5 anos - 2001 - 2012



Fonte: Elaborado pelo INEP com dados do IBGE/PNAD

No ensino fundamental (6 a 14 anos) a taxa de frequência passou de 95,3% em 2001, para 98,2% em 2012, como mostra o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Taxa de frequência à escola – população de 6 a 14 anos – 2001 – 2012



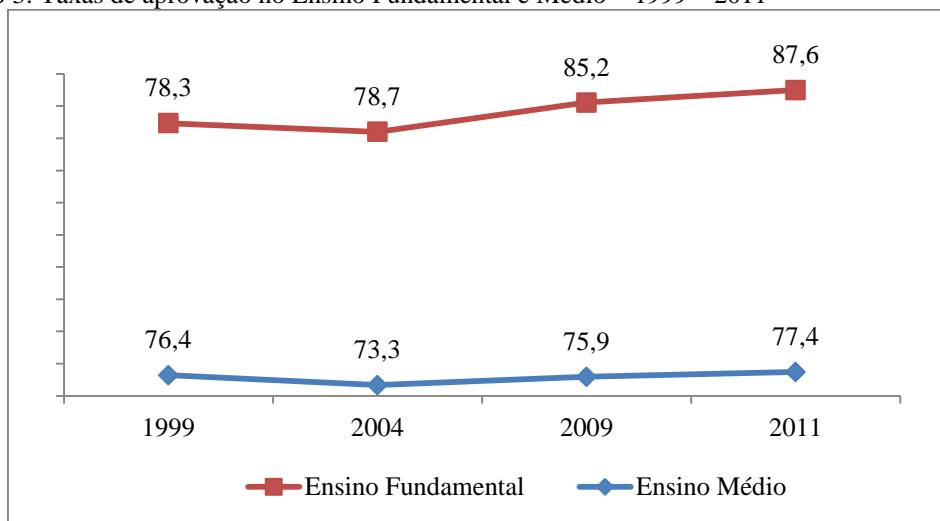
Fonte: Elaborado pelo Inep com dados do IBGE/Pnад

Outro fator da situação educacional é a distorção idade série, que após a implantação de políticas específicas, registrou-se uma redução de 35,3% em 2001 para 23,6% em 2010. Nesse período a população na faixa etária de 6 a 14 anos, diminuiu a taxa em 4,7% e as matrículas apresentaram uma queda de 3,5 %, o que evidenciou a redução do problema de

distorção e o crescimento da taxa de escolarização líquida. Considerando a população de 15 a 17 anos, verificou-se uma redução de 18,9% para 16,3% no período entre 2000 e 2010 no percentual de jovens fora da escola.

Com referência aos indicadores de desempenho, destacam-se as mudanças de comportamento das taxas de aprovação, reprovação e abandono do ensino fundamental e ensino médio. Entre o período de 1999 a 2011 foram registrados o crescimento de 11,9% das taxas de aprovação no ensino fundamental e de somente 1,3% no ensino médio, como demonstrado no gráfico 3.

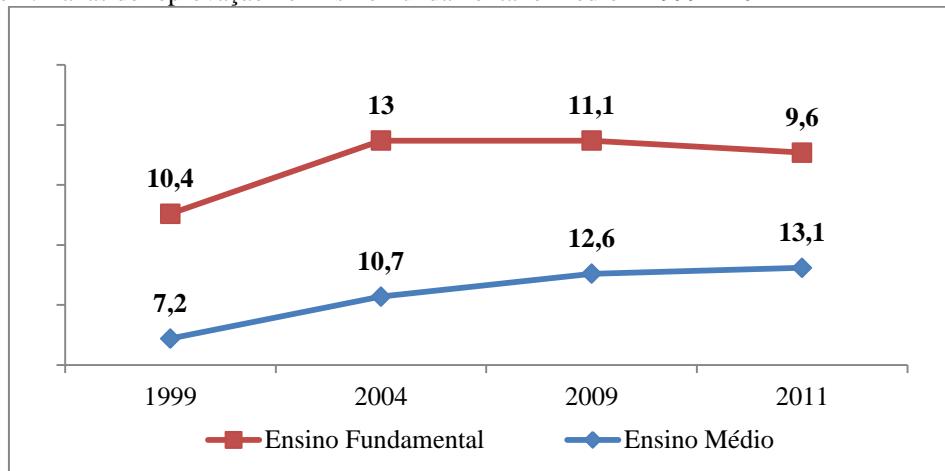
Gráfico 3: Taxas de aprovação no Ensino Fundamental e Médio – 1999 – 2011



Fonte: Inep, Censos Escolares

Com referência as taxas de reprovação, verifica-se que caiu 7,7% no ensino fundamental e aumentou 81,9% no ensino médio, no período de 1999 a 2011. As informações são demonstradas no Gráfico 4.

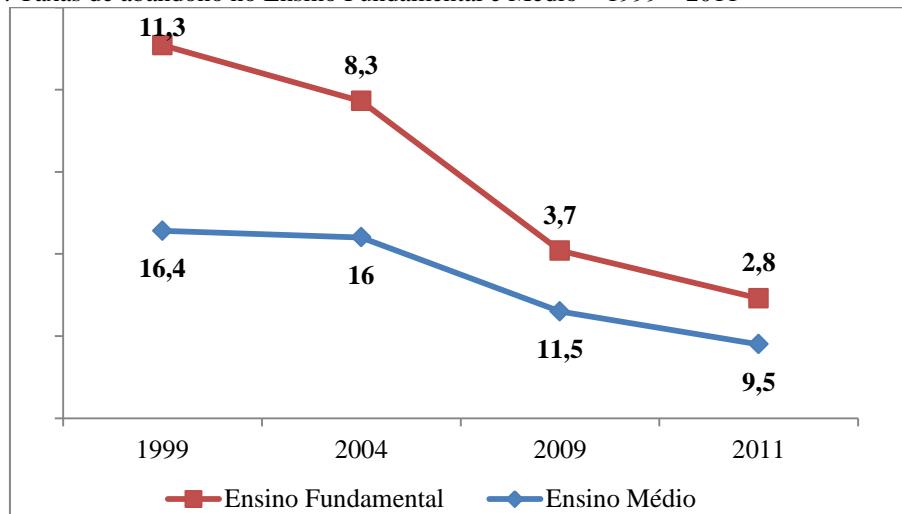
Gráfico 4: Taxas de reprovação no Ensino Fundamental e Médio – 1999 – 2011



Fonte: Inep, Censos Escolares

Um dos destaques nos registros realizados no período entre 1999 e 2011, aparece na redução das taxas de abandono das duas etapas da educação básica. Houve uma diminuição de 74,2% na taxa de abandono do ensino fundamental e de 43,1% no ensino médio.

Gráfico 5: Taxas de abandono no Ensino Fundamental e Médio – 1999 – 2011



Fonte: Inep, Censos Escolares

As informações referentes às taxas de rendimento, no período de 1999 a 2011, mostram que o país conseguiu significativos avanços com a redução da taxa de abandono. Entretanto quanto aos resultados referentes à aprovação e a reprovação, ainda exige atenção e esforços por parte do poder público.

Cabe salientar que a situação atual do sistema de ensino brasileiro se deve ao desempenho de um leque de iniciativas e de ampliação de investimentos para assegurar o acesso, permanência e sucesso de crianças e jovens na escola, essa amplitude além de inúmeros fatores, destaca-se o provimento de serviços, dentre eles, o transporte escolar, que assegurem o acesso e permanência de crianças e jovens à escola.

### **3. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE ESCOLAR NO BRASIL**

Nas últimas cinco décadas evidenciaram-se um conjunto de transformações de ordem social, política e econômica, sobretudo no campo da cidadania que, entre outros aspectos, provocarão mudanças significativas nos rumos dos direitos dos cidadãos brasileiros, em especial os que se referem à educação. Essas transformações resultam de um contexto de arena política e de interesses da sociedade, além dos diversos atores envolvidos, que podem ser observadas em nosso projeto político de desenvolvimento educacional, inserido nas Constituições, Leis e Planos ordenados no Brasil.

Teixeira (1956) destacou que nossa sociedade vive em permanente transformação, que a velocidade das mudanças e o crescimento da complexidade social, influenciam de forma direta na diminuição da integração do homem em sua cultura, indicando que a ampliação da educação escolar é uma fonte de domínio para essa razão.

É nesse contexto de transformação, que as legislações brasileiras refletem os interesses das arenas políticas do País, bem como as aspirações dos grupos sociais que se digladiam para defender suas pretensões. Consideram os aspectos econômicos, federativos e sociais que envolvem as mudanças que ocorreram e ocorrem no Brasil, como os momentos autoritários e os de restauração do Estado democrático de direito. Não sendo diferente para implantação da política pública brasileira de transporte escolar, que necessita cumprir os preceitos legais que disciplinam e regem a Nação.

Uma política pública educacional, como a oferta de transporte escolar, abarcando planejamento, financiamento e gestão para benefício de estudantes em condições de vulnerabilidade é dependente de determinação legal e contínua, manifestada ao longo do tempo, em nossas Constituições, Leis de Diretrizes e Bases da Educação e Plano Nacional de Educação.

É nesse contexto que é apresentado o resultado de pesquisa junto à base das Constituições Brasileiras de 1824 a 1988, consulta das Leis Ordinárias relacionadas à educação, no período de 1961 a 2013 e verificação de Decretos, Resoluções e levantamento bibliográfico sobre o tema. Trata-se de uma síntese, objetivando discutir o contexto legal e político em que se constituiu e se desenvolveu a ideia de transporte escolar, até se consolidar em um Programa, uma Política Pública no Brasil.

### **3.1. AS CONSTITUIÇÕES E A POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

Ao longo da história brasileira verifica-se a promulgação de cinco e a outorga de duas Constituições<sup>4</sup>, vigentes a partir de 1824 até os dias de hoje, que tiveram como características mudanças de regras políticas, estruturas descontínuas, sem uma preocupação sistêmica de manutenção de diretrizes e estratégias. No campo da educação, constata-se relativa ausência no que tange ao detalhamento da temática do transporte escolar, com importantes definições de gestão e financiamento, aparecendo e desaparecendo ao longo do período, somente se consolidando em 1988, com a última Constituição Federal vigente.

Nesse contexto, o direito à instrução primária e gratuita a todos os cidadãos e a definição do ensino de ciências, letras e artes em colégios e universidades (Incisos XXXII e XXXIII do Art. 179 – CI/1824) foram as únicas inserções do tema educacional, na primeira Constituição Política do Império do Brasil (CI/1824), elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824 (BRASIL, 1824).

Apesar do interesse pela educação observado no período Monárquico, até a Proclamação da República, em 1889, não se identifica ações concretas para a criação de um sistema educacional brasileiro. Destacam-se nesse período algumas ações importantes, contudo isoladas, como a promoção de uma das primeiras políticas de descentralização, com o direito de legislar sobre a instrução pública dada às províncias em 1834, o surgimento da primeira Escola Normal, em Niterói/RJ, no ano de 1835 e a criação do Colégio Pedro II, em 1837.

A história das instituições escolares esboçada em períodos por Saviani (2008) evidencia essa situação, destacando que no período de 1827-1890, houve as primeiras tentativas, descontínuas e intermitentes de organização educacional. Em estudo sobre a instrução e as províncias no período de 1835 a 1889, Moacyr (1939) destacou que “as circunstâncias especiais do país em referência à viação e meios de transportes”, era é um dos fatores que tornava difícil a medida de obrigatoriedade da instrução para todo o país.

A proclamação da República Federativa em 1889 inicia mais um ciclo de mudanças, destacado por Saviani (2008), o período de 1890-1931 foi marcado pela criação das escolas primárias impulsionada pelo iluminismo republicano. Esse ciclo de mudanças ocorreu dentro de limites históricos de um projeto de oligarquias agrário exportadora, já que não havia escola

---

<sup>4</sup> A Constituição de 1967 recebeu em 1969, nova redação conforme a Emenda Constitucional nº 1, decretada pelos “Ministros militares no exercício da Presidência da República”. Há uma discussão entre alguns especialistas, em que pese ser formalmente uma emenda à constituição de 1967, se trata de uma nova Constituição de caráter outorgado.

para todos, não era, portanto, um projeto nacional. O ensino leigo ministrado nos estabelecimentos públicos aparece nas metas da Primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1891. Outra instituição dessa Carta foi o sistema federativo de governo e, consequentemente, a descentralização do Ensino, demarcando as competências do ensino para a União e os Estados e o Distrito Federal (Artigo 35, itens 3º e 4º).

Apesar do esforço, durante o período da Primeira República (1889 – 1930), a oportunidade de acesso e melhoria das condições do alunado ocorreu para poucos privilegiados, ficando a maior parte da população, formada apenas para o trabalho. Um crescimento mais acelerado da escolarização, com objetivo de reconstrução social, somente ocorre a partir da década de 1930, demarcada pela Revolução de 1930, o Golpe de Estado e o final da República Velha, quando emergiu de um ideário pedagógico renovador, marcada pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932<sup>5</sup> e a regulamentação, em âmbito nacional, das escolas superiores, secundárias e primárias.

Foi em 1934, com a articulação dos Pioneiros de 1932, a primeira vez que as estratégias para a educação nacional surgem como diretriz estatal, em uma constituição brasileira, (Artigo 5º, Inciso XIV). A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (CF/1934) teve como premissa organizar um regime democrático, que assegurasse à nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico.

Essas transformações de fundo, que ocorreram nesse período de crescimento nacional foram um momento do nascimento de novas forças sociais, destacadas por Teixeira (1956), responsáveis por abrir caminho para os grandes rumos do nosso desenvolvimento como povo e nação.

Cabe evidenciar a vinculação de recursos em fundos para a manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos, com indicação de reserva especial para o ensino na zona rural, área de abrangência da política pública de transporte escolar (Art. 156 e parágrafo único – CF/1934), um dos principais destaques a essa Constituição, que trouxe um capítulo específico para tratar a educação (Capítulo II – Da Educação e da Cultura – Artigos 148 a 158 – CF/1934).

---

<sup>5</sup> O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova foi redigido em 1932, por 26 intelectuais de diferentes posições ideológicas, entre os quais Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço filho e Cecília Meireles. Tornou-se um marco inaugural do projeto de renovação educacional do Brasil, propondo a organização de um plano geral de educação, defendendo a escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita.

Considerando os preceitos legais, o primeiro momento da história da origem de programas de transporte escolar no Brasil, possivelmente, aparece no texto constitucional de 1934, que traz a preocupação com a ação de transporte escolar na zona rural, prevendo a aplicação dos recursos dos fundos, em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito para *vilegiaturas*<sup>6</sup> (Art. 157 § 2º - CF/1934). Ambrózio (2005) depreende que a vilegiatura está ligada ao território do estudo, ao tempo livre de ausência de estudos, relacionada à viagem educativa.

Outra importante conquista para a educação, indicada na CF/1934 (Art. 139), foi a obrigatoriedade das empresas manterem o ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes, dando origem a ideia do futuro “Salário Educação”, uma das fontes de recursos para atendimento aos programas de transporte escolar.

Apesar da evidente conquista alcançada em 1934, a vinculação dos recursos e a previsão de auxílio aos estudantes com ações educacionais foram removidas em 1937, com a declaração de Estado de emergência no País, e a outorga da Constituição dos Estados Unidos do Brasil (CF/1937). O início de um processo de mudanças de base para a modernização do estado brasileiro ocorre nesse novo período autoritário, com Vargas no poder, com a garantia dos direitos trabalhistas, pela criação do Ministério e a consolidação das Leis do Trabalho. Nesse período do início dos anos quarenta até 1946, as reformas educacionais foram desencadeadas pelo poder central, por Leis Orgânicas concebidas pelo Ministério da Educação, claramente inspiradas nas constituições de regimes fascistas europeus (Vieira, 2007).

Foi uma época marcada por insatisfações contra a ditadura, agravado pela Segunda Guerra Mundial, levando a queda da ditadura do Estado Novo no final de 1945, condições que levam o país a novo momento de redemocratização (VIEIRA, 2007). Nessa conjuntura que a previsão de aplicação de recursos mínimos para a manutenção e desenvolvimento de ensino pela União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinculados à renda de impostos, retorna na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 (Art. 166 a 175 – CF/1946). O serviço de assistência educacional que assegurem as condições de eficiência escolar, por auxílio aos alunos necessitados também reaparece (Art. 172 – CF/1946). Todavia, não há especificação dessas ações, como exemplo da *vilegiatura* salientada na CF de 1934.

---

<sup>6</sup> *Vilegiatura*, de acordo com o Dicionário Online de Português, é um termo usado para indicar o retorno para sua casa no campo, de pessoa que passou uma temporada em uma grande cidade.

Nesses primeiros anos de redemocratização o campo da educação é orientado por várias propostas de mudanças do ensino, todavia essa reforma do sistema educacional brasileiro manteve o dualismo entre a educação das elites e das classes populares até a mudança histórica de estruturação, advinda com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 4024/61) (VIEIRA, 2007).

Após o País experimentar a redemocratização, o golpe de 1964 e a ascensão dos militares, traz de volta o autoritarismo. Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (CF/1967) decretada pelo Congresso Nacional, a educação passa a ser tratada em conjunto das questões que tratam da Família e Cultura. Não há um capítulo específico para evidenciar as necessidades dos sistemas de ensino e, novamente a vinculação de recursos é suprimida.

A CF/1967 apresenta pela primeira vez como conceito, a contribuição do “salário-educação”, obrigatória para as empresas, incluída pela Emenda Constitucional nº 01 de 17/10/1969 (Art. 178 – CF/1967). Também a vinculação dos recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, retorna a partir de 1983, pela Emenda Constitucional nº 24 de 01/12/1983 (Emenda Calmon), prevendo a aplicação de percentual de receitas resultantes de impostos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (§ 4º do Art. 176 – CF/1967).

Jesus (2011) salienta que o Senador João Calmon (ARENA-ES), iniciou a luta para restabelecer a vinculação de verbas à educação, desde 1976, quando da ditadura militar e da presença de ações do “terrorismo do Estado”, um momento onde dados estatísticos, da realidade brasileira do final dos anos 1970 e durante os anos de 1980 demonstravam problemas de escolarização em cerca de 82% das crianças.

Um novo governo civil foi eleito somente após 20 anos da ascensão militar (1964-1985), inaugurando novos tempos. A importância da educação, como direito social e individual, para a melhoria da sociedade e o desenvolvimento do País foi instituída pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988).

Além de alteração considerável nas diretrizes gerais para a educação, como mudança na vinculação dos recursos, inclusive com previsão de percentual do Produto Interno Bruto (PIB), pela primeira vez o texto constitucional, traz de forma direta a ação suplementar de transporte, para atendimento ao educando, inicialmente para o ensino fundamental (Inciso VII - Art. 208 – CF/1988), alterada por Emenda Constitucional nº 59, de 2009, para atendimento a todas as etapas da Educação Básica.

A organização das tarefas em regime de colaboração, compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Artigo 211 da CF/1988), envolve a implantação da ação de transporte escolar, pela assistência técnica e financeira, de forma redistributiva e supletiva, pela União aos demais entes e, de forma descentralizada, a organização dos estados, Distrito Federal e Municípios para gerenciar a ação educacional em suas respectivas redes.

Teixeira (1956) salientava essas tendências de descentralização e autonomia, trazendo a tona as questões das transformações de ordem econômica e social que atuam com diferentes intensidades nas unidades políticas do País, fazendo avançar umas e outras não, causando desequilíbrio e explicando nossa atual situação de desigualdade. Essas e outras questões influenciam o planejamento e, consequentemente, a execução de programas educacionais, como os de transporte escolar.

É grande o arcabouço de diretrizes educacionais que envolvem o processo histórico dos mais importantes marcos legais do País, no intuito de consolidar o direito à educação para todos. Entretanto, somente analisando a estrutura de uma política implantada sob o seu auspício, como exemplo o transporte escolar, que se pode aferir a efetividade desses preceitos, pensados para elevar as condições estruturais de nossas escolas e dos fatores que contribuem para a melhoria das condições de participação dos estudantes, tanto para garantir o acesso, quanto para a permanência no ambiente escolar.

### **3.2. O TRANSPORTE ESCOLAR NAS LEIS DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) é a principal lei brasileira que se refere à educação, definindo normas gerais sobre as diretrizes e as bases da organização do sistema educacional, com base nos princípios presentes na Constituição. O reconhecimento de sua importância se dá por elevar a educação popular a problema do Estado Nacional.

A LDB foi citada pela primeira vez na Constituição de 1934, no intuito de definir e regularizar o sistema educacional brasileiro. A primeira LDB é de 1961, seguida pela Lei de 1971, que permaneceu vigente até a promulgação da LDB de 1996.

Apesar da Constituição de 1934, dedicar um capítulo inteiro ao tema das diretrizes da educação nacional (Art. 5º), apenas três anos depois, a Constituição de 1937 declarou princípios opostos às ideias liberais da Carta anterior, alterando a função de estabelecer as bases da educação nacional para o poder central. Foi com a Constituição de 1946 que retornou a proposta de educação de 1934 e se iniciou o processo de discussão da primeira LDB.

A Constituição Federal de 1946 determinou à união a tarefa de fixar as diretrizes e bases da educação nacional, todavia apesar de iniciada em 1947, levou 13 anos para sua aprovação. O projeto caracterizado por uma tendência descentralizadora foi enviado ao Congresso em outubro de 1948, sendo considerado contrário ao espírito e letra da Constituição, foi arquivado. Foi reaberto e reconstituído em 1951, passando a tramitar pela Comissão de Educação e Cultura do Congresso Nacional, esbarrando em uma correlação de forças representadas pelas diferentes posições partidárias e por conflitos de interesse entre partidários da escola pública e escola privada (SAVIANI, 2008).

A primeira Lei que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 4024 (LDB/1961) resultou de uma estratégia de conciliação entre as principais correntes em disputa, sendo sancionada pelo Presidente da República em 20 de dezembro de 1961. Suas premissas previa que a União deveria proporcionar recursos ao educando, que demonstrasse necessidade e aptidão para os estudos (Art. 94 – LDB/1961), que o ensino é obrigação do poder público e livre à iniciativa privada (BRASIL, 1961).

A LDB/1961 previu a concessão de auxílio para transporte ao educando, dentre outras ações de assistência, todavia não esclarecendo a forma de execução e indicando que a ação seria objeto de normas especiais. (§ 5º - Art. 94 – LDB/1961).

Nesse período, o Brasil vivenciava o final do Governo Juscelino Kubitschek (JK) (1956 a 1961), o projeto de “desenvolvimentismo”, a modernização decantada (os “50 anos em 5”), a implementação do Plano de Metas, uma das fases mais democrática que o País já experimentara, todavia marcada pela inflação e o retorno da dívida externa. Em 1961, marcava o início do governo Jânio Quadros, a renúncia, a crise, o golpe branco que implantou o Parlamentarismo impedindo a posse efetiva do governo João Goulart e, por fim, em 1964, o golpe militar que derrubou João Goulart e implantou o regime autoritário. Dessa forma a LDB/1961 não teve as premissas plenamente consideradas, levando a descontinuidade do processo educacional na forma proposta, em todo o período do regime militar (1964-1985).

Em 1971, a Lei nº 5.692 (LDB/1971), que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, substituiu a LDB/1961. Entretanto, é questionada e não considerada por muitos estudiosos, por se tratar de um ajuste para garantir a continuidade da ordem socioeconômica do momento e acertar a organização do ensino ao novo quadro político, se caracterizando pela reforma específica do ensino primário e médio, alterando sua denominação para o ensino de primeiro e segundo graus (SAVIANI, 2008). Nessa Lei, destaca-se a garantia do cumprimento da escolaridade pelos sistemas de ensino, com a inclusão de auxílios para serviços de

assistência educacional, dentre elas a de transporte escolar, no intuito de assegurar aos alunos necessitados, condições de eficiência escolar e colaborar para o eficiente funcionamento dos estabelecimentos de ensino (Art.62 – LDB/1971).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a nova realidade da educação e da sociedade brasileira, novo projeto fixando as diretrizes e bases nacionais, considerando a defesa da escola pública e o modelo democrático, foi apresentado na Câmara Federal, amplamente discutido em audiências públicas, permaneceu em debates de pontos polêmicos e negociações por instituições dos setores públicos e da iniciativa privada, até a sanção da Lei nº 9.394, no final do ano de 1996 (CERQUEIRA et all, 2009).

Essa Lei se tornou um Marco simbólico de uma política neoconservadora da educação, implementada pelos governos no Brasil na década de 1990, nos moldes do ideário neoliberal. Entretanto é reconhecido por se tratar da mais completa legislação e por proporcionar importantes avanços para educação, dentre eles a criação do Fundef (ALVES APUD CERQUEIRA et all, 2009).

Nesse contexto, a LDB/1996 prevê o atendimento por meio de programas suplementares como o de transporte escolar, ao educando do ensino fundamental, alterado para a educação básica (Lei nº 12.796/2013), como garantia e dever do Estado com a educação escolar pública (Art. 4º da LDB/1996).

Outra indicação importante para a política pública de transporte escolar, prevista na LDB/1996 é a incumbência aos estados (Inciso VII do art. 10) e municípios (Inciso VI do art. 11), para assumir a responsabilidade do transporte escolar dos alunos de suas respectivas redes.

Cabe salientar, ainda, a significante inclusão das ações de implantação de programas de transporte escolar, no rol de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (Inciso VIII do art. 70). A definição permite a utilização de fontes de recursos do salário educação e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007), para custeio e aquisição de veículos para transporte escolar.

### **3.3. O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E AS DIRETRIZES E METAS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR**

O Plano Nacional de Educação, com duração de dez anos e vigência no decênio 2001-2010, foi aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, trazendo significantes indicações para a ação de transporte escolar.

Esse PNE foi o resultado de mobilização da sociedade educacional desde sua previsão na LDB/1996. Duas propostas foram apresentadas ao Congresso Nacional, uma da sociedade brasileira, organizada pelas entidades da sociedade civil, reunidas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e outro, do governo federal, elaborada com participação do Conselho Nacional de Educação (CNE) e com a colaboração do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), como representantes dos estados e municípios (BORDIGNON, 2011).

A sua aprovação foi antecedida de uma tensão entre os dois blocos de poder, com a sociedade indicando a necessidade de uma mudança, dentro da ordem democrática e contra a ordem socioeconômica. No final do embate, a estrutura do PNE aprovado manteve a estrutura proposta pelo Governo, trazendo a incorporação de algumas propostas da sociedade, sendo que dentre elas, nove metas de financiamento, foram vetadas pelo Presidente FHC, por recomendação da área econômica do governo (BORDIGNON, 2011).

Dentre as metas do PNE, as ações de transporte escolar, sobretudo nos municípios de menor renda aparecem como estratégia de apoio ao desenvolvimento do ensino fundamental (Item 2.2 – PNE/2001), para garantia de um melhor equilíbrio e desempenho dos alunos, com a ampliação do atendimento social. A meta nº 17 traz em seu conceito a seguinte indicação:

“Prover de transporte escolar as zonas rurais, quando necessário, com colaboração financeira da União, Estados e Municípios, de forma a garantir a escolarização dos alunos e o acesso à escola por parte do professor.” (BRASIL, PNE/2001).

No âmbito do ensino fundamental, cabe destacar outras metas que se encontram relacionadas aos serviços de transporte escolar, como as metas 15 e 16 que tratam da transformação das escolas e classes unidocentes, que envolvem a política de transporte escolar do campo.

Meta 15. Transformar progressivamente as escolas unidocentes em escolas de mais de um professor, levando em consideração as realidades e as necessidades pedagógicas e de aprendizagem dos alunos (BRASIL, PNE/2001).

Meta 16. Associar as classes isoladas unidocentes remanescentes a escolas de, pelo menos, quatro séries completas (BRASIL, PNE/2001).

O transporte escolar também aparece no diagnóstico, diretrizes e metas para a educação especial, indicando a necessidade de oferta de transporte escolar adaptado dentre as ações de apoio aos alunos especiais. Esse objetivo é traçado pelas Metas de nº 5 e nº 15 da Educação Especial, que pretende:

“Meta 5 - Generalizar, em dez anos, o atendimento dos alunos com necessidades especiais na educação infantil e no ensino fundamental, inclusive através de consórcios entre Municípios, quando necessário, provendo, nestes casos, o transporte escolar” (BRASIL, PNE/2001).

Meta 15 - Assegurar, durante a década, transporte escolar com as adaptações necessárias aos alunos que apresentem dificuldade de locomoção (BRASIL, PNE/2001).

Com o final da vigência do 1º PNE em 2010, o novo PNE com duração de dez anos e vigência no decênio 2014-2023, foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, trazendo significantes indicações para a ação de transporte escolar para a Educação Básica, incluída como estratégias nas metas 4, 7, 9 e 20(BRASIL, 2014).

Para o cumprimento da meta 4, com a previsão de universalizar o acesso à Educação Básica e ao atendimento educacional especializado, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente na rede regular de ensino, no intuito de garantir um sistema educacional inclusivo, o transporte escolar aparece na estratégia 4.6, indicando a necessidade de oferta de transporte escolar adaptado, dentre as ações de apoio aos alunos com necessidades educacionais especiais. Seu conceito apresenta a seguinte indicação:

4.6) Manter e ampliar programas suplementares que promovam a acessibilidade nas instituições públicas, para garantir o acesso e a permanência dos(as) alunos(as) com deficiência, por meio da adequação arquitetônica, da oferta de transporte acessível e da disponibilização de material didático próprio e de recursos de tecnologia assistiva, assegurando, ainda, no contexto escolar, em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino, a identificação dos(as) alunos(as) com altas habilidades ou superdotação (BRASIL, 2014).

Destaca-se a meta 7, que prevê fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o Ideb, prevendo transporte escolar como estratégias detalhadas nos itens 7.13 e 7.17:

7.13) garantir transporte gratuito para todos (as) os (as) estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória, mediante renovação e padronização integral da frota de veículos, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, e financiamento compartilhado, com participação da União proporcional às

necessidades dos entes federados, visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local (BRASIL, 2014).

7.17) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao (à) aluno (a), em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 2014)

No âmbito da educação de jovens e adultos, a Meta 9 prevê elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional, com o serviço de transporte aparecendo na estratégia 9.7, discriminada a seguir:

9.7) executar ações de atendimento ao (à) estudante da educação de jovens e adultos por meio de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde, inclusive atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos, em articulação com a área da saúde (BRASIL, 2014).

Considerando o financiamento, a Meta 20 que prevê a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio, inclui o transporte escolar nos cálculos do Custo Aluno Qualidade (CAQ), na estratégia 20.7:

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

Apesar dos avanços apresentados no planejamento educacional no PNE, consolidar uma política pública de governo, como a de transporte escolar, carece de uma melhor compreensão da educação, que permita transformá-la em uma política de estado. Dourado (2011) salienta a necessidade de repensar as estruturas políticas, econômicas e sociais do Estado Brasileiro, para aprimorar e ampliar suas concepções, com o apoio e participação da sociedade.

## 4. A POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE ESCOLAR

### 4.1. A importância do transporte escolar

Garantir o acesso à escola, assegurando o direito à educação, eleva a importância de serviços como o de transporte escolar, como uma das estratégias que visam contribuir para a expansão escolar, atuando na inserção, frequência e permanência das crianças e jovens nas redes de ensino. Pode-se reconhecer que não adianta somente oferecer escolas e atendimento pedagógico, que por si só não garante a criança na escola, é preciso também oferecer meios para que os estudantes cheguem até lá e permaneçam. A partir de inúmeras necessidades educacionais da sociedade como essas é que nascem políticas públicas como a de transporte escolar.

Os serviços de transporte escolar são utilizados no mundo todo. Silva (2009) aborda que segurança, eficiência e acessibilidade para todos, são características do transporte escolar em países como México, Espanha e Estados Unidos, mostrando sua importância no processo educacional. Salienta que outras nações possuem experiências positivas de políticas de transporte escolar e desenvolveram Leis específicas e normas veiculares para o desenvolvimento das ações, exemplos disso, destacam-se os famosos ônibus amarelos, “*yellow buses*”, encarregados do transporte escolar dos estudantes nos Estados Unidos. Os serviços do “*school buses*” implementados na Inglaterra e no Canadá para atender a demanda estudantil, seguem critérios de estar matriculado em escola pública, residir a uma distância mínima da escola e/ou a uma distância mínima da estrada onde passa o veículo. Ainda, países como Argentina, Chile e Colômbia possuem legislações específicas para regulamentar o serviço de transporte escolar para seus estudantes.

No Brasil, o transporte escolar é serviço de utilidade pública e direito público subjetivo, devendo ser oferecido pelo poder público gratuitamente para crianças e jovens que não tenham escola perto de casa. Os requisitos mínimos desse serviço são regulamentados pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB), que prevê registro do veículo, inspeção semestral, pintura de faixa na cor amarela com o dístico Escolar em preto, equipamento de controle de velocidade, dentre outras exigências específicas necessárias para resguardar a segurança de crianças e jovens que fazem uso do transporte público (Art. 136 – CTB) (BRASIL, 1997).

Dentre as exigências da legislação, se destaca ainda os que dizem respeito a segurança dos passageiros e motoristas, com a obrigatoriedade de o veículo ser de passageiro, adequado a transporte de pessoas, não sendo aceitável nenhum outro tipo, como veículo de carga ou

misto e, também os requisitos relativos aos condutores de veículos destinados à condução de escolares, que deve ter idade superior a vinte e um anos, ter habilitação na categoria “D”, ter curso especializado e não ter cometido nenhuma infração nos últimos 12 meses (BRASIL, 1997).

Outra questão relevante se trata do impacto que uma política como a de transporte escolar causa no mercado de produção, distribuição e circulação de mercadorias e serviços, criando e ampliando serviços e empregando parte da população em oficinas mecânicas, autopeças, borracharias, postos de gasolina, empresas de seguro, cursos, dentre outros.

O serviço de transporte escolar envolve ainda, a conservação das estradas de rodagem. Considerando que as rodovias são de competência dos entes federativos, as rodovias federais são de competência da União, as estaduais do estado e as vias locais dos municípios, cada um tem a obrigação de organizar e prestar serviços de manutenção das vias.

As responsabilidades das ações visando o atendimento de qualidade da política de transporte escolar envolvem diversos órgãos ligados ao transporte e à educação, com atribuições no controle, regulamentação, fiscalização e financiamento do transporte escolar, que formam o Sistema Nacional de Trânsito. Participam desse Sistema, órgãos normativos, consultivos e coordenadores, que são o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), os Conselhos Estaduais de Trânsito (CETRAN) e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal (CONTRANDIFE); órgãos executivos, o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) e o Departamento Municipal de Trânsito.

Vasconcellos (1997) aponta o poder público ou do sistema educacional como responsável pelo financiamento. Considerando que a maioria dos recursos é utilizada para construção de escolas e pagamento de salários, sobra pouco para estados e municípios financiarem o serviço de transporte escolar. Assim, o Ministério da Educação aparece sendo uma alternativa, disponibilizando programas específicos como o PNTE, o Pnate e o Caminho da Escola.

Dada a importância do transporte escolar, além dos programas federais instituídos (Pnate e Caminho da Escola), há recursos federais destinados para esse serviço. É o caso dos recursos do Fundeb que possibilita, além de outros gastos, a aquisição de veículos escolares para transporte de estudantes da educação básica e a manutenção dos mesmos, como combustível e serviços mecânicos. Além disso, o município e o estado podem complementá-lo com recursos próprios, das fontes vinculadas para a educação, dos 25% do fundo constitucional ou da quota do salário educação.

Dessa forma, o transporte escolar desponta como um dos elementos essenciais para a efetivação do direito público de educação, devendo ser ofertado seguindo todas as exigências legais estabelecidas a fim de resguardar os direitos à integridade física e à vida de crianças e jovens que necessitam do transporte escolar para terem acesso à escola.

## **4.2. Os Programas federais de transporte escolar rural**

### **4.2.1. O Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE**

Surge nos registros de gestão de 1993<sup>7</sup>, o desenvolvimento das primeiras iniciativas da União, voltadas para o financiamento federal ao transporte escolar, realizada pela Fundação de Assistência ao Estudante - FAE<sup>8</sup>, órgão vinculado ao Ministério da Educação – MEC. O fornecimento de transporte ao estudante foi concebido como uma das ações da União para contribuir na diminuição dos índices de evasão escolar e fomentar o crescimento do número de alunos ingressantes ou reingressantes do ensino de primeiro grau da zona rural (BRASIL, 1994).

Dentre os programas apoiados para suplementação das ações educacionais aos estados e municípios, como material escolar, didático e paradidático, alimentação e assistência à saúde, o transporte escolar aparece em 1993, como uma ação que contou com mais de 7% do orçamento do ano, assinando convênios para atendimento a 3.526 municípios brasileiros (BRASIL, 1993).

A partir desse ano, o Programa Nacional de Transporte Escolar - PNTE, adotou a forma de descentralização de recursos<sup>9</sup> para o processo de financiamento de ações educacionais, ocorrendo mediante convênio, seguindo a sistemática estabelecida do Plano de Trabalho Anual - PTA, o qual tem início com a apresentação de projetos, pelos diversos órgãos e entidades da esfera pública – federal, estadual, do Distrito Federal e municipal – e de

<sup>7</sup> Período em que o professor e político brasileiro Murílio de Avellar Hingel assumiu o Ministério da Educação (1992 a 1995), no governo de Itamar Franco.

<sup>8</sup> A FAE foi um órgão da Administração Indireta, com personalidade jurídica própria, instituída pela Lei nº 7091 de 18 de abril de 1983, com prazo de duração indeterminado, vinculado ao MEC, instituída com a finalidade de assegurar os meios e condições para prestar apoio aos educandos nos níveis de formação pré-escolar e de 1º e 2º graus. Substituiu três entidades, a citar: a Fundação Nacional de Material Escolar – FENAME; a Campanha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE e o Departamento de Assistência ao Estudante - DAE (BRASIL, 1993).

<sup>9</sup> Outro caminho da descentralização utilizado pelo órgão, a partir da década de 90, além do repasse via convênio, era a transferência direta de recursos às escolas, considerando o número de alunos do estabelecimento de ensino. O Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE, popularmente, conhecido como “Dinheiro na Escola”, foi instituído oficialmente em 1995.

entidades não governamentais, que são atendidos com transferência de recursos financeiros, após triagem, habilitação e avaliação técnica (BRASIL, 1996b).

O PNTE, ainda sem regulamentação específica, se caracterizava pelo atendimento às crianças e jovens do ensino fundamental, mediante ao apoio financeiro a municípios que não tinham recursos suficientes para aquisição de veículos. Tinha como prioridade atender a população residente na zona rural, entretanto previa o deslocamento da clientela escolar não somente para unidade escolar situada na zona rural, mas também para a zona urbana de um distrito ou sede do município, caso o percurso contribuísse para a continuidade da escolarização de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental (BRASIL, 1993).

Dentre as exigências impostas para participação pelo Programa, para a compra do veículo, destaca-se a obediência às legislações referentes ao trânsito, no âmbito federal, estadual e municipal, a necessária habilitação do motorista ou condutor do barco e assumir a manutenção e conservação do transporte. Para receber os recursos repassados pela União, era demandado ao órgão municipal, o preenchimento de formulários, a entrega de documentação, a comprovação de regularização fiscal e o pagamento de contrapartida do valor do total do projeto, que variava entre 10% e 20% dependendo da região do município<sup>10</sup>, finalizando o compromisso com a celebração de convênio entre as partes (BRASIL, 1993).

Em 1994, com a publicação da Portaria do Ministério da Educação nº 955, de 21 de junho de 1994, o PNTE foi regulamentado, mantendo as características de sua concepção, consistindo na assistência financeira aos municípios e estados para a aquisição de veículos, compreendendo ônibus, micro-ônibus e barco a motor. Também permitia a aquisição de veículos usados, com no máximo de 10 anos de fabricação. A meta previa o atendimento a 1.760 municípios, todavia registro do órgão apresenta o atendimento a 2.752 municípios. (BRASIL, 1994).

As novas regras alteraram a contrapartida do órgão conveniado para 30% do valor do total do projeto, que poderia ser oferecida em moeda, material, recursos humanos ou quaisquer outros, desde que houvesse percentual mínimo de recursos que variava entre 10% e 20%, dependendo da região do município. Outro destaque foi o limite do repasse de recursos financeiros em até R\$ 12.500,00 (doze mil e quinhentos reais) por entidade (BRASIL, 1994).

O Programa teve novas diretrizes a partir de 1995, com o redimensionamento de atendimento aos municípios, incluindo a seleção realizada pelo Programa Comunidade

---

<sup>10</sup> Contrapartida de 10% para o município localizado na região da SUDAM, da SUDENE e do Centro-Oeste e 20% para as demais regiões.

Solidária<sup>11</sup> e o estabelecimento de parceria entre a União, Estado e Município. A Comunidade Solidária teve como alvo os segmentos mais pobres do país, inseridos em patamares inferiores a condições dignas de vida, tido como um instrumento para promover a participação cidadã e novas formas de diálogo entre o Estado e a Sociedade civil.

Também, a partir desse ano, houve a ampliação das opções de veículos, com a possibilidade de aquisição de perua; a compra de veículos de modalidades diferentes por órgão e, a alteração do tempo de uso do veículo, que deveria ter no máximo 3 (três) anos de fabricação (BRASIL, 1995).

O valor por entidade foi alterado para R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) e com as parcerias firmadas, também as contrapartidas foram modificadas, conforme demonstra a Tabela 3. Em 1995, foram atendidos 343 municípios e 27 Associações de Pais e alunos de Excepcionais – APAE (BRASIL, 1995).

Tabela 3 – Contrapartidas para convênios do PNTE em 1995

Regiões	Contrapartida financeira	
	Estados	Municípios
Norte e Nordeste	10%	5%
Sul e Sudeste	25%	10%
Centro-Oeste	15%	5%

Fonte: Relatório Anual da FAE 1995

No exercício de 1996, a meta previa o atendimento a 794 municípios, de indicação do Programa Comunidade Solidária, todavia foram atendidos 624 municípios, com a importância de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para cada um. Conforme registros do órgão executor a contrapartida foi dispensada nesse ano. Também foram atendidos 120 APAE e Sociedade Pestalozzi, no montante de R\$ 1,5 milhões. No total foram executados mais de 38 milhões em recursos financeiros, o que equivaleu a 82% da dotação prevista (BRASIL, 1996a).

De acordo com os registros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, recursos financeiros na ordem de R\$ 25 milhões, para atendimento a 419 municípios foram transferidos em 1995, por meio de descentralização de crédito daquela Autarquia para a FAE, provenientes de recursos da quota federal do Salário Educação (BRASIL, 1996b).

<sup>11</sup> Para administrar este programa, que propunha ações conjuntas no ataque aos problemas da fome e da pobreza, foi criada uma Secretaria Executiva e um Conselho Consultivo vinculado à Casa Civil da Presidência da República, composto pelos ministros das áreas sociais e econômicas (Saúde, Educação, Trabalho e Casa Civil) e 27 membros da sociedade civil, entre eles empresários, empreendedores sociais, artistas, tendo apoio com financiamento do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e apoio operacional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

No intuito de concentrar e padronizar sistemas e processos relacionados à promoção da assistência financeira da União, a FAE foi extinta em fevereiro de 1997 e, suas ações e programas foram transferidos, por fusão das atribuições para o FNDE. Dessa forma, a partir desse ano o FNDE se tornou o órgão responsável pelo PNTE (BRASIL, 1997).

Em 1997, o Programa foi direcionado para os municípios não atendidos em 1995 e 1996, pertencentes à Comunidade Solidária ou que comprovasse a consolidação, aglutinação ou nucleação de escolas. O financiamento foi limitado a R\$ 50.000,00 por município, para aquisição dos veículos estipulados pela regulamentação do programa. Nesse ano foram atendidos 414 municípios e utilizados mais de 19 milhões em recursos financeiros (BRASIL, 1997).

De acordo com relato do FNDE, no período entre 1995-1997, foram contemplados com transporte escolar 1.227 municípios, integrantes do Programa Comunidade Solidária, o que representou 90% dos 1.368 municípios selecionados pelo Programa (BRASIL, 1997).

Em 1998, o FNDE relatou queda da arrecadação de 12%, entretanto destacou que houve melhor distribuição de recurso. Salientou que teve crescimento de 270% no repasse de recursos às entidades convenientes e incremento no número de instituições atendidas com transporte escolar. Nesse ano, foram conveniados 1.558 municípios, no valor de R\$ 73,9 milhões. Também, há registro de aquisição de 402 veículos, no valor total de R\$ 1,47 milhões para atendimento a escolas de educação especial (BRASIL, 1998).

As receitas provenientes da contribuição do Salário Educação apresentaram frustração no ano de 1999, de cerca de 17%, explicada pelo elevado quantitativo de ações judiciais, movidas pelas empresas contribuintes, que questionavam a constitucionalidade da alíquota de contribuição de 2,5%. Em função da frustração de receita, o PNTE não foi executado em 1999, apesar de se constatar previsão orçamentária inicial (BRASIL, 1999).

Cabe destacar, relato do órgão gestor referente ao exercício de 1999, quando foi dada grande ênfase a políticas voltadas à melhoria da qualidade da educação, priorizando projetos referentes ao desenvolvimento e fortalecimento de aceleração de aprendizagem, de capacitação e formação de professores e técnicos, de adequação e qualificação de material didático-pedagógico e de implementação dos parâmetros e referenciais curriculares nos vários segmentos de ensino, em detrimento ao atendimento com ações voltadas para infraestrutura, como o transporte escolar (BRASIL, 1999).

No decorrer do exercício de 2000, houve o retorno de inúmeras empresas que haviam suspendido os recolhimentos da contribuição do Salário Educação, devido a decisão judicial

de reconhecimento de constitucionalidade. Além disso, verificou-se aumento do número de empregos e uma mudança na base de cálculo da contribuição, sendo desvinculada do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF<sup>12</sup>. Esses fatores contribuíram para um incremento na ordem de 18,28% de arrecadação em comparação com 1999.

Dessa forma, os projetos apresentados e não contemplados em 1999 foram revalidados para o ano 2000, beneficiando 861 prefeituras e 230 organizações não governamentais, num total de 1.033 municípios e aquisição de 1.469 veículos, sendo 249 para educação especial. Os valores limites de R\$50 mil, para aquisição de veículos para atendimento ao ensino fundamental e de R\$ 25 mil, para atendimento aos beneficiários da educação especial, se mantiveram como executado desde 1997 (BRASIL, 2000).

Foram adquiridos 1.448 veículos em 2001, sendo 1.256 para Prefeituras Municipais e 192 para organizações não governamentais de 1.095 municípios. Apesar de ultrapassar a meta de 1.177 veículos, o orçamento adicional autorizado no valor de R\$ 25 milhões não foi totalmente utilizado, justificado pela falta de tempo hábil (BRASIL, 2001).

Já em 2002, a meta de 2.270 veículos atingiu somente 49,7%, com a aquisição de 1.128 veículos, contemplou 999 municípios e 115 organizações não governamentais. Apesar do expressivo aumento da dotação inicial, na ordem de 88% em relação ao exercício de 2001, os recursos não foram totalmente utilizados, sendo cancelados no final de 2002.

Apesar das receitas de 2003 representarem 95,66% da dotação orçamentária autorizada, somente 68% dos créditos autorizados foi utilizado. A meta de 2.177 veículos adquiridos não foi cumprida, sendo repassados recursos para 1.326 veículos, beneficiando cerca de 390 mil alunos do ensino fundamental e da educação especial. Os programas que dependem de convênios geralmente apresentam execução financeira mais baixa, isto ocorre, em face de limitações financeiras impostas pelo Ministério da Fazenda anualmente, contingenciando recursos para manter o superávit (BRASIL, 2005).

Durante a gestão do Programa, de 1993 a 2003, a execução monitorou o número de municípios atendidos, somente a partir de 2000 apresenta-se a previsão de número de alunos e escolas contempladas. Cabe destacar a variação de atendimento ao longo dos anos, aumentando e diminuindo recursos, entes e beneficiários, conforme pode se verificar na Tabela 4.

---

<sup>12</sup> Corresponde a 20% do total arrecadado, conforme Art. 76, § 2º da emenda Constitucional nº 27/2000 (BRASIL, 2000).

Tabela 4 – Atendimento com transporte escolar no período de 1993 a 2003

Veículos Escolares						
Ano	Veículos	Municípios	Alunos	Escolas	Valores	Órgão responsável
1993	-	3.426	-	-	5.829.650	FAE
1994	-	2.752	-	-	15.409.838	FAE
1995	-	343	-	-	26.722.908	FAE
1996	-	623	-	-	37.206.754	FAE
1997	-	414	-	-	19.845.634	FNDE
1998	1.558	1.558	-	-	73.937.564	FNDE
1999	-	-	-	-	-	FNDE
2000	1.469	1.033	344.925	4.893	45.972.662	FNDE
2001	1.448	1.095	555.984	6.073	52.754.035	FNDE
2002	1.128	999	507.042	5.216	47.197.018	FNDE
2003	1.326	1.139	390.498	1.183	61.392.493	FNDE

Fontes: Relatórios de Ações da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) de 1993 a 1996 e Relatório de Atividades do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de 1997 a 2003.

Pode se concluir que de 1993 a 2003, o PNTE manteve a política de transporte escolar no rol das ações dos planejamentos orçamentários do Governo Federal, conforme se verifica nos dados fornecidos na Tabela 5. Todavia constata-se uma variação dos valores previstos para transporte escolar, com relação ao total do orçamento federal disponível anualmente para a educação e, considerando o percentual de 5,87% em 1993 e de 1,41% em 2003, demonstra que houve um decréscimo nessa relação.

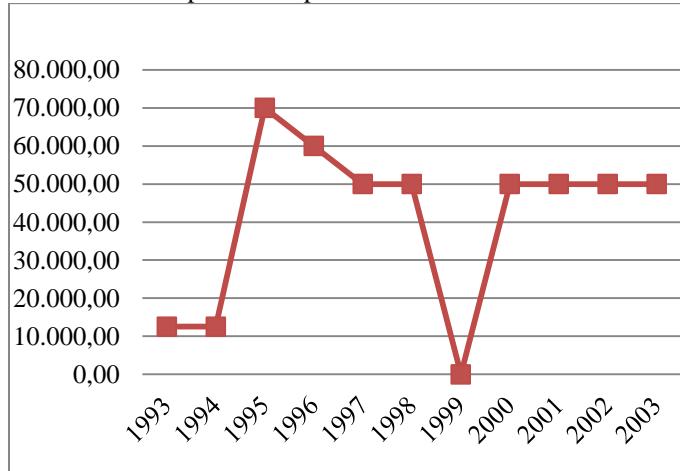
Tabela 5 - Dotação Orçamentária Anual para o transporte escolar – 1993 a 2003

Ano	Total Lei Orçamentária + suplementação - FNDE	Crédito autorizado na Lei – Transporte Escolar	Crédito Adicional – Transporte Escolar	Total de créditos para o Programa de Transporte Escolar	Percentual
1993 (Cr\$)	72.357.807.077,00	2.221.625.000,00	2.026.030.000,00	4.247.655.000,00	5,87%
1994 (R\$)	748.103.881,88	15.506.634,15	-	15.409.838,44	2,07%
1995 (R\$)	1.083.443.833,31	22.800.000,00	3.922.908,00	26.722.908,00	2,47%
1996 (R\$)	1.104.010.699,00	25.000.000,00	22.186.500,00	47.186.500,00	4,27%
1997 (R\$)	1.928.650.338,00	17.475.634,00	2.370.000,00	19.845.634,00	1,03%
1998 (R\$)	3.171.558.816,00	26.200.000,00	57.000.000,00	83.200.000,00	2,62%
1999 (R\$)	2.698.144.833,00	13.408.621,00	-	13.408.621,00	0,50%
2000 (R\$)	5.113.968.860,00	50.620.000,00	1.500.000,00	52.120.000,00	1,02%
2001 (R\$)	5.473.130.312,00	60.679.834,00	25.000.000,00	85.679.834,00	1,57%
2002 (R\$)	5.710.665.630,85	114.320.438,00	-	114.320.438,00	2,00%
2003 (R\$)	6.333.021.146,00	39.492.080,00	50.000.000,00	89.492.080,00	1,41%

Fonte: Relatórios de Gestão FAE – 1993 a 1996 e Relatório de Gestão FNDE 1997 a 2003

Outra constatação é a variação do valor per capita repassado pelo PNTE, aos municípios durante os anos de sua execução. O gráfico 6 traz esta variação.

Gráfico 6 – Variação do valor limite por município e ano – PNTE – 1993 a 2003



Fonte: Relatórios de Gestão FAE – 1993 a 1996 e Relatório de Gestão FNDE 1997 a 2003

Paz (2001), concluiu em seu estudo que o desempenho do PNTE foi baixo em relação à quantidade de alunos transportados nos veículos financiados pelo programa. Destacou que a reduzida capacidade quantitativa de transportar os alunos nos municípios atendidos e, por conseguinte, o reduzido desempenho do Programa, foram reflexos da limitação orçamentária em relação à demanda, da decisão política de pulverizar recursos, privilegiando o atendimento universal e a falta de indicativos técnicos e científicos, com estabelecimento de critérios bem definidos para o atendimento.

A política foi substancialmente modificada, em 2004, seguindo a tendência de descentralização e municipalização, com transferência automática de recursos, contribuindo para a flexibilização e autonomia das ações por parte dos entes federados. Foram criados dois programas: em 2004 aparece o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e em 2007, o Caminho da Escola.

#### 4.2.2. O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate)

No intuito de promover uma mudança no investimento do transporte escolar, para superar as restrições do PNTE, que apenas repassava recursos para os municípios adquirirem veículos para o transporte dos alunos moradores da área rural, não contemplando gastos com serviços de apoio e de pessoal necessário para a efetivação do Programa, o Governo Federal criou em 2004, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte escolar (Pnate).

O Pnate foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004 (BRASIL, 2004), para assistência financeira com transferência automática de recursos, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios posicionados na linha de pobreza, com o objetivo de

garantir o acesso e permanência dos estudantes do ensino fundamental público, os jovens e adultos e os portadores de necessidades educacionais especiais, prioritariamente residentes em área rural nos estabelecimentos escolares, informados no Censo Escolar do INEP, contribuindo para a elevação da taxa de conclusão do ensino fundamental (BRASIL, 2004).

Uma das mudanças produzidas no rumo da política, com a instituição do Pnate, foi a transferência descentralizada e automática de recursos financeiros para as prefeituras e secretarias estaduais de educação. Essa medida muda a política de assistência financeira voluntária e centralizada mantida anteriormente pelo PNTE, um formato que sofria interveniência político-partidária no momento da definição dos municípios contemplados, pois não se restringia somente a análise técnica dos planos de trabalho e as necessidades dos estados e municípios, também eram determinantes os pleitos efetuados por parlamentares, altos burocratas e dirigentes locais e regionais. (PARENTE, 2001).

A transferência automática é um dos instrumentos da descentralização de ações, que traz autonomia e flexibilidade de atuação para o estado ou município, pois permite que cada ente considere seu cenário diversificado e definam suas alternativas e prioridades, escolhendo a melhor forma para gerir a ação de transporte escolar, facilitando dessa forma a tomada de decisão pelo órgão. Esta questão da descentralização de ação vem de encontro à característica da estrutura educacional descentralizada do País, abordada por Dourado (2005) nos seguintes termos:

O Brasil apresenta estrutura educacional descentralizada e fortemente marcada por disparidades entre as cinco regiões que o compõem (norte, nordeste, centro-oeste, sul e sudeste). Desse modo, os indicadores educacionais retratam esse processo desigual e combinado e requerem políticas e gestões para a educação que considerem esse cenário na busca de alternativas e proposições educativas (DOURADO, 2005, p. 11).

Sem utilizar de convênio ou outro instrumento congênero, os recursos são transferidos automaticamente para custear despesas com a manutenção de veículos escolares pertencentes às esferas municipal ou estadual e para a contratação de serviços terceirizados de transporte, baseado no quantitativo de alunos transportados informados no Censo Escolar do INEP, considerando o ano anterior ao do atendimento. Anualmente, é emitida uma Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE, definindo o valor por aluno para execução do Programa e a forma de repasse mensal.

Inicialmente o valor a ser repassado era definido considerando o montante de créditos disponíveis na LOA e o número de matrículas cobertas pelo Programa. Segundo essa

metodologia, a Resolução nº 18 de 2004 definiu, que os recursos no valor de R\$ 76,00 (setenta e seis reais) por aluno/ano, fossem repassados em nove parcelas iguais, em contas específicas dos estados e municípios. O FNDE registrou o atendimento a 5.353 municípios, beneficiando cerca de 3,2 milhões de estudantes, com investimento total de R\$ 240,9 milhões, o que demonstra que 9,41% dos alunos do ensino fundamental tiveram apoio da política federal de transporte escolar, para ter acesso a escola (BRASIL, 2004).

Os recursos do programa podem ser utilizados para diferentes serviços e produtos, como por exemplo, pagamento de despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas; pneus, câmaras e serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria; recuperação de assentos, combustível e lubrificantes, pagamento de serviços de transporte contratados junto a terceiros (PAZ, 2006).

O programa conta com vários agentes envolvidos, a assistência financeira, normatização, coordenação, acompanhamento, fiscalização, cooperação técnica e avaliação ficam sob a responsabilidade do FNDE. Já o recebimento e a execução dos recursos financeiros ficam a cargo do órgão executor, nesse caso as Secretarias de Educação do Estado e do Distrito Federal e as Prefeituras Municipais, considerando as respectivas redes de ensino sob sua responsabilidade constitucional. O Programa conta ainda com uma equipe coordenadora estadual ou municipal e pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (CAC/Fundef), atualmente Fundeb, com o encargo de acompanhamento e controle social, recebimento, análise e encaminhamento da Prestação de Contas do programa (BRASIL, 2004).

A mudança ocorrida a partir de 2004 alterou a forma de repasse de recursos financeiros também para a Educação Especial, incluindo critério onde somente às organizações não governamentais sem fins lucrativos que mantinham escolas especializadas de ensino fundamental, atendendo alunos com necessidades educacionais especiais se mantiveram no programa. Dessa forma, o PNTE foi mantido somente mediante celebração de convênios para essas organizações, com repasse no valor máximo de R\$ 30 (trinta) mil reais, para aquisição de veículo escolar zero quilômetro (BRASIL, 2004).

Ao longo de 2005, houve crescimento da arrecadação do Salário Educação em cerca de 22%, ocasionada pela melhoria no processo de gestão e de fiscalização, resultado da modernização do processo. Esse aumento orçamentário permitiu a ampliação da abrangência no atendimento educacional, que atingia inicialmente o ensino fundamental. A agenda política

passa a compreender a educação infantil e o ensino médio, além da educação profissional, da educação de jovens e adultos e das ações de alfabetização. Com isso o PNATE ganhou um reforço no poder de compra (BRASIL, 2005).

Em 2005, foram repassados recursos para aquisição de 131 veículos escolares, beneficiando cerca de 10.500 alunos da educação especial. O valor per capita foi alterado para 35.000,00 e foi executado o valor de R\$ 4,5 milhões. A meta prevista de 166 veículos não foi atingida, entretanto considerando o aumento do valor per capita, a execução financeira chegou a 89,15%, não sendo executado em sua totalidade, devido à indisponibilidade de parte do recurso. Esse fato demonstra a fragilidade da dependência de convênio mantida para o atendimento aos beneficiários da educação especial.

Também, para o ensino fundamental, houve aumento do valor por aluno/ano para R\$ 80,00, sendo repassado em nove parcelas iguais, entre os meses de abril e dezembro. Foram beneficiados 3.211.128 alunos, com o valor de R\$ 246 milhões, o que equivale a 96,84% dos recursos financeiros e 91,75% do número de alunos previstos, que era de 3.500.000.

O contexto de mudanças estruturais que começaram a ocorrer desde 2004, com a ampliação do suporte não somente ao desenvolvimento do ensino fundamental, mas incorporando as demais modalidades de educação, como a educação infantil, jovens e adultos e a educação profissional, foi sendo acompanhada pelo aumento no volume de recursos, que pode ser constatado pelo crescimento do orçamento na ordem de 58% no período de 2003 para 2006 (BRASIL, 2006).

O apoio à aquisição de veículos escolares para a educação especial se manteve em 2006, com os mesmos critérios e valor máximo de R\$ 35.000,00 definidos em 2005, com exceção de que a entidade não poderia ter sido contemplada nos últimos três anos, para que participasse do Programa. Foi previsto o atendimento com 154 veículos adquiridos, todavia foram repassados recursos para 68 veículos, beneficiando 5.712 alunos, o que equivale 44,16% da meta prevista. Também, o recurso da ordem de R\$ 5,7 milhões, foi utilizado R\$ 2,3 milhões, sendo 41,31% da meta financeira, ocorrida devido ao contingenciamento imposto à ação (BRASIL, 2006).

O Pnate apoiou 3,5 milhões de alunos em 2006, utilizando 99,99% do recurso alocado para o Programa, na ordem de R\$ 275,9 milhões dos R\$ 292 milhões disponíveis e superando em 22% a meta física de 3,2 milhões de alunos previstos. Os recursos foram repassados em nove parcelas, entretanto somente para municípios que apresentaram prestação de contas do ano anterior e que formaram equipe coordenadora para o Programa. O valor per capita foi

modificado, passando a variar entre R\$ 81,00 e R\$ 116,32, tendo como base a área rural do município, a população moradora do campo e o Fator de Necessidade de Recursos do Município – FNR-M (BRASIL, 2006).

O FNR-M permite calcular os valores per capita a serem repassados aos municípios de forma diferenciada, considerando as distintas realidades brasileiras, quando se refere a situação socioeconômica local e, ainda, aos aspectos de vias, distâncias percorridas, tipos de veículos a serem utilizados, se rodoviário ou hidroviário. A partir das informações de área de extensão do município, quantidade de população rural do município e percentual da população abaixo da linha de pobreza do município, o valor do Fator é calculado e os municípios são classificados em quatro faixas, descritas no Quadro 2.

Quadro 2 – Classificação dos municípios por faixa no FNR-M

Faixa de Municípios	Necessidade de Recursos
Faixa 1	Muito Baixa (MB)
Faixa 2	Baixa (B)
Faixa 3	Média (M)
Faixa 4	Alta (A)

Fonte: Relatório de Gestão FNDE/ 2007

Com a definição das faixas se obtém os valores. A tabela 6 apresenta o valor per capita por estado da federação, repassados para cada órgão em 2007, considerando cada uma das faixas. Com essas mudanças, o menor valor per capita foi de R\$ 81,56 no Paraná e o maior de R\$ 116,32 no Amapá.

Tabela 6 – Distribuição per capita de recurso do Pnate – 2007

Faixa					Variação entre a faixa 1 e 4 (%)	Faixa					Variação entre a faixa 1 e 4 (%)
UF	1(MB)	2(B)	3(M)	4(A)	(4/1)	UF	1(MB)	2(B)	3(M)	4(A)	(4/1)
DF	84,54					TO	85,28	90,55	95,83	101,1	18,60%
RJ	81,89	83,79	85,68	87,58	6,90%	MS	85,06	90,11	95,17	100,2	17,80%
SC	81,71	83,42	85,13	86,84	6,30%	RO	85,24	90,48	95,71	101	18,40%
RS	81,63	83,27	84,9	86,53	6,00%	MT	84,97	89,93	94,9	99,87	17,50%
PR	81,56	83,13	84,69	86,26	5,80%	MA	85,01	90,01	95,02	100	17,70%
SP	81,72	83,43	85,15	86,87	6,30%	PI	85,43	90,86	96,29	101,7	19,10%
SE	82,91	85,82	88,73	91,64	10,50%	CE	84,78	89,56	94,34	99,11	16,90%
ES	83,02	86,05	89,07	92,09	10,90%	BA	85,02	90,05	95,07	100,1	17,70%
RN	83,1	86,19	89,29	92,38	11,20%	RR	86,44	92,88	99,33	105,8	22,40%
GO	83,19	86,38	89,58	92,77	11,50%	AP	89,09	98,18	107,3	116,4	30,60%
AL	83,14	86,28	89,42	92,56	11,30%	AC	86,96	93,91	100,9	107,8	24,00%
PB	83,34	86,67	90,01	93,35	12,00%	AM	88,75	97,49	106,2	115	29,60%

Faixa					Variação entre a faixa 1 e 4 (%)	Faixa					Variação entre a faixa 1 e 4 (%)
UF	1(MB)	2(B)	3(M)	4(A)	(4/1)	UF	1(MB)	2(B)	3(M)	4(A)	(4/1)
PE	83,23	86,45	89,68	92,91	11,60%	PA	86,54	93,09	99,63	106,2	22,70%
MG	83,26	86,53	89,79	93,06	11,80%						

Fonte: Relatório de Gestão do FNDE - 2007

A partir de 2008, o FNR-M foi aprimorado e passou a considerar o IDEB, em seus critérios de atendimento e a ação contou com R\$ 295 milhões, dos quais foram executados 98,40%, atendendo a 3,2 milhões de estudantes de 5.143 municípios, que significa 93,42% da meta física prevista. Alguns municípios não foram contemplados, devido à falta de apresentação de prestação de contas dos anos anteriores.

As mudanças de ampliação do atendimento com a inclusão de beneficiários das etapas e modalidades de ensino ocorridas desde 2004 se materializa institucionalmente em 2009, quando o programa foi ampliado para toda a educação básica, beneficiando também os estudantes da educação infantil e do ensino médio, residentes em áreas rurais. O atendimento com transporte escolar beneficiou 249,4 mil estudantes da educação infantil, 3,5 milhões do ensino fundamental e 887,1 mil do ensino médio, totalizando 4,7 milhões de alunos residentes da zona rural, com recursos no montante de R\$ R\$ 420,1 milhões, por transferências automáticas para 5.482 prefeituras municipais e 27 secretarias estaduais de educação, o que importou no atingimento de 89,3% da meta (BRASIL, 2009).

Essa ampliação do programa se consolidou com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59 de 11/11/2009 (EC nº 59) (BRASIL 2009), que trouxe uma mudança importante para a ampliação do direito à educação, quando até então o ensino era obrigatório somente para a população de 6 a 14 anos, ou seja, o ensino fundamental. A EC nº 59 ampliou a obrigatoriedade do ensino para a população de 4 a 17 anos, com prazo final até 2016 para sua implementação integral, garantindo assim 14 anos de estudo formal, aumentando o acesso da população à educação infantil, ao ensino fundamental, e o ensino médio.

No exercício de 2010, o valor per capita aluno/ano do Pnate foi reajustado em 37%, ficando entre R\$ 120,73 e R\$ 172,24, aumentando o orçamento para R\$ 596,7 milhões. Entretanto devido ao atraso no encaminhamento de prestação de contas do exercício anterior ou de documentos pendentes, 99,9% do previsto foram investidos, cerca de R\$ 596,5 milhões. O Programa beneficiou 4.990.112 estudantes de 5.080 entes federais.

O Pnate teve continuidade em 2011, contando com R\$ 573,8 milhões, para beneficiar 4.558.465 alunos de 5.016 municípios, o que equivaleu a 90,9% da previsão física e 98,98% da meta financeira.

Com recursos da ordem de R\$ 591,2 milhões em 2012, o Pnate apoiou 279.146 alunos da educação infantil, 3.336.622 do ensino fundamental e 891.473 do ensino médio, totalizando 4.507.241 estudantes de 5.122 sistemas de ensino e 26 secretarias estaduais de educação, atingindo 92,5% da meta física prevista. A omissão de prestação de contas e a utilização dos recursos em desacordo com as regras do Programa ainda explica a suspensão do repasse e o não atingimento das metas previstas inicialmente.

Analisando todo o período de 2004 a 2012, com exceção do aumento significativo do atendimento a partir de 2009, quando o programa passou a contemplar além do ensino fundamental, também os estudantes da educação infantil e do ensino médio residentes em áreas rurais, constata-se que houve pequena variação na quantidade de municípios atendidos. A tabela 7 apresenta os quantitativos de municípios e alunos beneficiados no período de 2004 a 2012.

Tabela 7 – Histórico de atendimento de municípios e alunados - Pnate – 2004 a 2012

Ano	Municípios	Alunos beneficiários
2004	5.201	3.219.975
2005	5.317	3.211.128
2006	5.089	3.308.673
2007	5.191	3.473.360
2008	5.143	3.294.936
2009	5.492	4.652.477
2010	5.205	4.656.704
2011	5.187	4.558.465
2012	5.122	4.507.241

Fonte: FNDE/Relatório de Gestão-2012

No entanto, verifica-se uma evolução considerável no atendimento pelo Pnate, abrangendo mais de 90% dos municípios brasileiros, em comparação ao último ano do PNTE, que beneficiou 390.498 alunos de 1.139 municípios, cerca de 20% dos mesmos.

#### **4.2.3. O Programa Caminho da Escola**

Apesar da execução dos Programas PNTE e Pnate desde 1993, relatos dos entes federados registravam problemas enfrentados no âmbito do transporte escolar, como a inexistência de transporte suficiente para a demanda dos estudantes, dificuldade das prefeituras para a aquisição de veículos, com problemas referentes à licitação ou por insuficiência de recursos, o mau estado de conservação dos veículos disponíveis e a utilização inadequada dos veículos. Fatos que levaram a necessidade de realização de estudo que demonstrasse a situação do transporte escolar realizado no Brasil (BRASIL, 2007).

A pesquisa realizada pelo FNDE/MEC em parceria com o Centro de Formação de Recursos Humanos em Transporte – Ceftru da Universidade de Brasília (UnB) demonstrou que a idade média dos veículos chegavam a 16 anos e 6 meses e que 27% eram veículos para transporte de carga, inadequados para transportar pessoas, sendo que no Nordeste este percentual subia para 60%. Outra constatação foi o tempo gasto dentro dos veículos, em muitos casos os alunos permaneciam o dobro do tempo no veículo do que estudando na escola. (BRASIL, 2007).

A partir desses resultados e considerando as conhecidas dificuldades de veículos que trafegam na zona rural, que enfrentam condições severas de operação como vias sem asfalto, com poeira, lama, buracos e pontes precárias, assim como para as embarcações, que navegam com enchentes e estiagens por grandes rios, tendo de desviar de troncos e galhos, tornou-se necessário estabelecer novas medidas que possibilissem os meios necessários para atendimento às demandas de transporte escolar. Dentre essas medidas, além de manter o Pnate, o Governo Federal em parceria com o BNDES, o Ministério da Fazenda, o Conselho Monetário Nacional (CNM), o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) instituiu o Programa Caminho da Escola.

O Caminho da Escola foi criado pela Resolução nº 3, de 28 de março de 2007 (BRASIL, 2007) e visa renovar e ampliar a frota de veículos para transporte escolar diário de alunos da educação básica da zona rural dos sistemas estadual e municipal, com uma rigorosa padronização dos ônibus e embarcações e garantia de maior segurança no transporte dos estudantes.

Em 2007, o Caminho da Escola iniciou por meio de concessão de operações de crédito com menores juros de mercado e maior prazo para quitação, no valor de R\$ 300 milhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), e a redução à zero das alíquotas de

ICMS, PIS e Confins, para aquisição de ônibus de transporte escolar, zero quilômetro, bem como de embarcações novas, pelo Distrito Federal, estados e municípios brasileiros. Os veículos de 44, 31 e 23 passageiros, assim como embarcações novas de 20 e 35 lugares, também podiam ser adquiridos com recursos próprios.

O Programa consiste em um modelo de compras compartilhadas de veículos padronizados, por meio de pregão eletrônico para Registro de Preços Nacional (RPN) realizado pelo FNDE, com especificações exclusivas idealizadas por especialistas, próprias para transporte de estudantes e adequados às condições de trafegabilidade das vias das áreas do campo. A proposta da metodologia que ao aderir ao registro de preços nesse formato, os entes federais ficam isentos do processo licitatório e podem ganhar agilidade na aquisição, recebimento e pagamento dos veículos, e assim, gerar economia de recursos, tempo e materiais.

Em 2008 créditos orçamentários federais na ordem de R\$ 116,9 milhões foram alocados por emendas parlamentares no Orçamento Geral da União, para aquisição de 820 ônibus escolares. Os recursos foram repassados por convênios firmados pelo FNDE com as Prefeituras Municipais, que permitiu disponibilizar 739 veículos para 547.711 alunos. O desempenho foi de 87,05% do valor e 90,12% da meta física, justificado pelo contingenciamento de recursos.

Pela primeira vez, o Programa é previsto em ação orçamentária própria do Programa de Qualidade da Educação do Orçamento Geral da União (OGU) no ano de 2009, contando com R\$ 142,8 milhões. A partir dessa mudança, o programa manteve três formas para participação dos estados e municípios: por meio de convênio firmado com o FNDE; pela linha de crédito financiada pelo BNDES; ou com recursos próprios, todos por meio de adesão para aquisição dos veículos zero quilômetro, definidos no RPN realizado pelo FNDE.

Neste ano, foram adquiridos 2.031 veículos pelos municípios por meio de convênio com o FNDE, utilizando R\$ 136,2 milhões e executando 95,4% do valor previsto. Além disso, foram solicitados 1.004 veículos com recursos próprios e 285 por meio do financiamento do BNDES. Estimou-se o atendimento de 220 mil estudantes da educação básica e da educação especial de 2.009 municípios, que aderirem ao Programa, em um total de 3.320 veículos adquiridos. Ainda em 2009, o BNDES aumentou a linha de crédito para R\$ 600 milhões, sendo utilizados R\$ 46,0 milhões (BRASIL, 2009).

Ações de capacitação e acompanhamento do programa nos estados e municípios foram iniciadas em 2009, em parceira com a Undime, Controladoria Geral da União, Casa

Civil e Ministérios Públicos Estaduais. Também, foram iniciadas discussões por um grupo de trabalho permanente, tratando de planejamento e regulação do transporte escolar rural, de especificação de veículos escolares e definição do custo aluno rural transportado.

Outra inovação em 2009 foi a realização da pesquisa-barco, via web, que identificou os municípios de regiões, que utilizavam o transporte aquaviário, o número de alunos e rotas, a capacidade e o tipo de combustível usado nas embarcações, o que culminou na construção de 600 lanchas para transporte escolar de estudantes de regiões ribeirinhas, viabilizadas por meio de Termo de Cooperação com a Marinha, no valor de R\$ 134,6 milhões.

Relatos do órgão gestor, indicam que alguns fatores prejudicaram a execução do programa durante o ano de 2010, como o contingenciamento e o atraso na disponibilização de recursos orçamentários e financeiros e, também, limites impostos pelo período eleitoral e atrasos por parte dos municípios relativas a prestação de contas. Inicialmente foram alocados em sua ação própria (0e53) R\$ 164,3 milhões, entretanto, considerando a necessidade dos municípios, foram alocados mais R\$ 694,5 milhões por meio de ação para o desenvolvimento da educação básica, totalizando o investimento em R\$ 855,2 milhões (BRASIL, 2010).

Essa alocação permitiu que o Caminho da Escola beneficiasse 2.677.725 alunos em 2010, adquirindo 3.900 veículos para 1.939 municípios. Também foram contratadas 120 lanchas a serem construídas pela Marinha.

Em 2011, o Caminho da Escola beneficiou os municípios participantes do Programa Territórios da Cidadania<sup>13</sup>, com a aquisição de 1.401 ônibus por meio de convênios e 410 lanchas, com investimento na ordem de R\$ 380 milhões. Uma inovação no Programa foi a disponibilidade de bicicletas escolares, iniciando com a aquisição de 84.416 equipamentos (BRASIL, 2011).

A partir de estudos realizados pelo FNDE verificou-se que muitas crianças e jovens percorrem a pé, diariamente, de 3 a 15 quilômetros para chegar à escola ou onde passa o ônibus escolar. Dessa forma, deu-se a inclusão da bicicleta no Programa no intuito de diminuir o esforço diário desses alunos, possibilitando, ainda, a prática de uma atividade física saudável. Para viabilizar a ação, o equipamento foi incluído no RPN, que culminou com a criação uma bicicleta padronizada para uso no campo, dotada de quadro reforçado, selim

<sup>13</sup> O Programa Territórios da Cidadania foi lançado pelo Governo Federal em 2008, tendo como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (BRASIL, 2008).

anatômico, paralamas, bagageiro traseiro e descanso lateral, além de itens de segurança, como espelho retrovisor, campainha e refletores dianteiro, traseiro, nas rodas e nos pedais.

Também, a partir de 2011, o RPN foi automatizado com a implantação de um Sistema de Gerenciamento de Adesão a Registro de Preços (SIGARP), o que permitiu o acesso online para todos os estados e municípios brasileiros, em um ambiente para encontrar especificações de produtos, pregões, datas, valor registrado, número de adesões, resultados de compras, e outras informações objetivando auxiliar os entes públicos na execução dos recursos públicos (BRASIL, 2011).

O RPN é uma sistemática estruturada pelo governo federal, iniciada com o Programa Caminho da Escola, que vem sendo apresentada como um dos processos de assistência técnica da União aos entes federados, por meio do aprimoramento da gestão dos recursos e das compras governamentais, pela otimização da utilização dos recursos financeiros, tecnológicos e de pessoas para a efetiva execução de programas educacionais, pretendendo garantir transparência, padronização, eficiência e racionalidade nos processos de compras governamentais.

Depois de utilizado para aquisição de ônibus do Caminho da Escola, o modelo de compras RPN se ampliou para compra de diversos bens e materiais, itens de necessidade para estudantes e escolas da rede pública de ensino de todo o país, como as bicicletas e lanchas escolares. O processo promete rapidez de contratação, preservando as etapas legalmente instituídas em um processo licitatório, assegurando uma especificação mais adequada às necessidades dos cenários escolares e permitindo a criação de novos modelos de produtos escolares, criados exclusivamente para atender aos alunos brasileiros.

Esquematicamente, o modelo proposto pode ser apresentado, conforme demonstrado a seguir:

Figura 1 – Mapa esquemático do RPN



Fonte: FNDE/MEC

Em 2012, com recursos na ordem de R\$ 699,2 milhões, foram adquiridos 11.994 ônibus escolares, dentre os quais 10.679 ônibus rurais para atendimento ao Programa Nacional de Educação do Campo, lançado em 20 de março de 2012, objetivando oferecer apoio técnico e financeiro aos entes públicos na implantação da política de educação do campo (BRASIL, 2012).

Registros do Programa indicam que 78% dos 5.546 municípios receberam recursos para compra do ônibus escolar até 2012, conforme se apresentado na Tabela 8. Entretanto, cabe destacar que a pesquisa realizada pelo Cefru em 2007 (BRASIL, 2007), apontava pela necessidade de uma frota de 103,7 mil veículos com capacidade média de 31 passageiros, para atender a todos os 4,8 milhões de estudantes da educação básica residentes em área rural que dependiam de transporte diário para chegar à escola. Nesse período de 2008 a 2012 foram viabilizados a aquisição de 20.631 veículos, faltando ainda cerca de 83,1 mil veículos para o total de atendimento.

Tabela 8 – Distribuição regionalizada - ônibus escolar – Caminho da Escola – até 2012

Região	Municípios	Ônibus
Norte	430	1.376
Nordeste	2.082	5.472
Sudeste	829	2.044
Sul	624	1.676

Região	Municípios	Ônibus
Centro-Oeste	374	1.426
Total Geral	4.339	11.994

Fonte: Relatório de Gestão FNDE -2012

O Caminho da Escola não é regido por Lei prevendo atendimento e transferência de recursos obrigatórios como o Pnate, recebe recursos de transferências voluntárias, onde a manobra para o uso desses recursos apresenta limites consideráveis. Esses limites consistem em escolha de um rol de projetos prioritários de diversas áreas educacionais, possibilidade de corte orçamentário e financeiro, possibilidade de mudanças nas formas de atendimento dependendo da situação econômica ou a prioridade do país, além de propiciar o clientelismo. Assim, seus destinos são decididos ano a ano, como resultado de intensas disputas entre os diversos órgãos municipais e estaduais de educação e o MEC.

Um ponto favorável para ações de transferência voluntária é a possibilidade de permitir a implantação de novas ações e projetos educacionais, ainda não instituídos, mas que são de interesse e necessidade da sociedade. O Caminho da Escola é um projeto educacional que foi viabilizado devido a essa possibilidade de financiamento não vinculado a uma ação específica, por isso destaca-se a importância da manutenção dessa forma de financiamento pelo Governo Federal.

#### **4.3. A ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA E OS INVESTIMENTOS PARA OS PROGRAMAS DE TRANSPORTE ESCOLAR**

As ações de apoio federal para o transporte escolar utilizam da fonte do Tesouro Nacional, constituída de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), seguindo as regras institucionalizadas no PPA e na LDO. Embora muito elevado em termos absolutos, ultrapassa R\$ 5 bilhões no intervalo de 2003 a 2012 (LOA 2003 a 2012), esses recursos são escassos diante da variedade e dimensão dos beneficiários a que se destina, de 6.012.731 milhões de alunos da zona rural, de acordo com o Censo Escolar 2012 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (BRASIL, 2012).

A estrutura orçamentária das ações de transporte escolar apresentada no Quadro 3 a seguir, demonstra as ações incluídas no OGU e refletem as trocas de programas temáticos, denominações de ações e tipo de produto/beneficiário, que ocorreram no intervalo proposto no estudo.

Quadro 3 – Ações orçamentárias da União para transporte escolar no período de 2003 a 2012

Ano	Programa Orçamentário	Ação Orçamentária				
		Código	Denominação	Produto	Quantidade	Valor (R\$)
2003	Toda Criança na Escola	3699	Veículos para Transporte Escolar	Veículo adquirido (unidade)	1.169	39.492.080,00
2004	Brasil Escolarizado	969	Apoio ao Transporte Escolar no Ensino Fundamental	Orgão/entidade apoiada (unidade)	1.000	46.000.000,00
2005	Desenvolvimento da Educação Especial	09FD	Apoio à Aquisição de Veículos Escolares para a Educação Especial	Veículo adquirido (unidade)	166	5.115.000,00
2005	Desenvolvimento do Ensino Fundamental	969	Apoio ao Transporte Escolar no Ensino Fundamental	Aluno apoiado (unidade)	3.500.000	270.000.000,00
2005	Desenvolvimento do Ensino Fundamental	0E02	Apoio à Aquisição de Veículos Escolares para o Ensino Fundamental	Veículo adquirido (unidade)	48	3.117.000,00
2006	Desenvolvimento da Educação Especial	09FD	Apoio à Aquisição de Veículos Escolares para a Educação Especial	Veículo adquirido (unidade)	231	8.525.000,00
2006	Desenvolvimento do Ensino Fundamental	969	Apoio ao Transporte Escolar no Ensino Fundamental	Aluno apoiado (unidade)	3.375.000	270.000.000,00
2007	Desenvolvimento do Ensino Fundamental	969	Apoio ao Transporte Escolar no Ensino Fundamental	Aluno apoiado (unidade)	2.847.656	270.000.000,00
2008	Brasil Escolarizado	969	Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	Sistema de transporte escolar apoiado (unidade)	5.505	388.334.288,00
2008	Qualidade na Escola	0E53	Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica - Caminho da Escola	Veículo adquirido (unidade)	820	116.934.277,00
2009	Brasil Escolarizado	969	Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	Sistema de transporte escolar apoiado (unidade)	5.555	478.231.007,00
2009	Qualidade na Escola	0E53	Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica - Caminho da Escola	Veículo adquirido (unidade)	885	144.621.000,00
2010	Brasil Escolarizado	969	Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	Sistema de transporte escolar apoiado (unidade)	5.591	470.000.000,00
2010	Qualidade na Escola	0E53	Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica - Caminho da Escola	Veículo adquirido (unidade)	1.001	164.106.368,00
2011	Brasil Escolarizado	969	Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	Sistema de transporte escolar apoiado (unidade)	5.544	644.000.000,00

Ano	Programa Orçamentário	Ação Orçamentária				
		Código	Denominação	Produto	Quantidade	Valor (R\$)
2011	Qualidade na Escola	0E53	Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica - Caminho da Escola	Veículo adquirido (unidade)	2.215	392.524.041,00
2012	Educação Básica	969	Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	Sistema de transporte escolar apoiado (unidade)	5.595	670.000.000,00
2012	Educação Básica	0E53	Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica - Caminho da Escola	Veículo adquirido (unidade)	16.204	692.146.024,00
Total						5.073.146.085,00

Fonte: Lei Orçamentária Anual - LOA 2003 a 2012

Ao analisar as informações coletadas, se verifica as mudanças de rumos que ocorreram no planejamento orçamentário das ações de apoio ao transporte. Constata-se essas mudanças, localizando ações de mesmo objetivo, circulando em seis programas orçamentários diferentes, sendo 1) Toda Criança na Escola; 2) Desenvolvimento do Ensino Fundamental; 3)Desenvolvimento da Educação Especial; 4) Brasil Escolarizado; 5) Qualidade na Escola e por último, 6) Educação Básica.

Essas mudanças se deram em um contexto de ocorrência de novos Planos Plurianuais (PPA), com duração de quatro anos, todavia neste período ocorreram quatro PPA (2000-2003 / 2004-2007 / 2008-2011 / 2012 - 2015). Também, destaca-se que os programas orçamentários espelham os projetos políticos educacionais do momento, como exemplo a ampliação da educação básica, extinguindo programas do ensino fundamental e alterando a nomenclatura e objetivos do programa para englobar as etapas e modalidades da educação básica. Dessa forma, conclui-se que houve mais de uma mudança de ação, durante a vigência de um PPA, o que demonstra que houve revisão do planejamento da ação de transporte escolar durante sua execução anual.

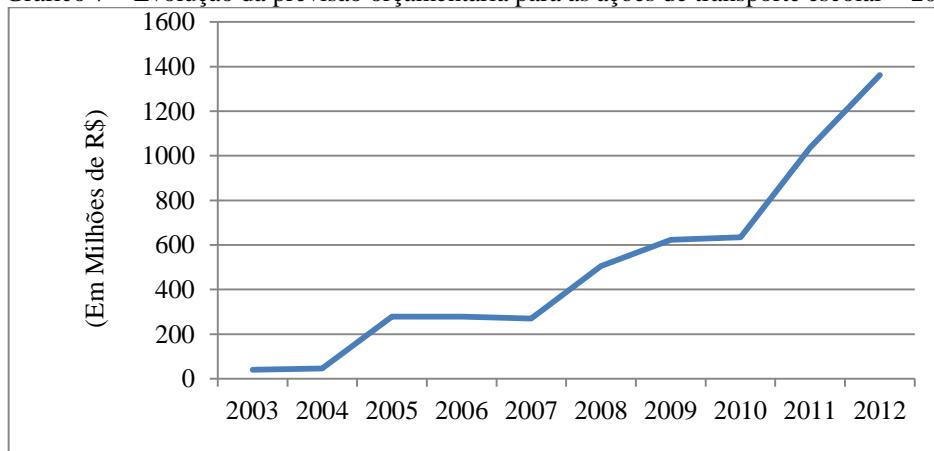
Outra ponderação referente às informações contidas no Quadro 3, se trata da focalização das ações orçamentárias em etapas e modalidades de ensino de forma separada e sem articulação, que ocorrem até 2007, quando as ações previram o atendimento separado do ensino fundamental e da educação especial. Os produtos também se alteram, em uma mesma ação, como a Ação Orçamentária 0969 - Apoio ao Transporte Escolar no Ensino Fundamental, apresentando indicadores diferenciados de controle, por órgão/entidade apoiada ou por aluno apoiado ou por sistema apoiado ou por veículo adquirido. Esse procedimento

dificulta a manutenção de uma série histórica das informações que refletem o atendimento, importante para análise da efetividade da política.

A partir de 2008, verifica-se uma continuidade de duas ações, a 0969 e a 0E53, o que pode ser impacto das premissas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), iniciativa do Ministério da Educação (MEC) em 2007, quando o atendimento educacional passou a ser tratado de forma sistêmica, englobando a educação infantil, o ensino fundamental e médio, enfim a educação básica como um todo.

Essa ampliação da educação básica implicou na necessidade de aumentar o atendimento aos beneficiários e com isso no aumento da previsão de recursos, apresentando um maior incremento a partir de 2009, que pode ser justificada pela organização e regulamentação dos dois atuais programas de transporte escolar, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e o Caminho da Escola, conforme demonstrado no gráfico 7.

Gráfico 7 – Evolução da previsão orçamentária para as ações de transporte escolar – 2003 a 2012



Fonte: Lei Orçamentária Anual - LOA 2003 a 2012.

Dessa forma, a estrutura orçamentária das ações de transporte escolar, reflete, portanto, as prioridades governamentais e num segundo plano, a correlação de forças entre diversos atores envolvidos no processo. Martins (2011) destacou que essas características das relações sociais e político-institucionais de cada etapa da sociedade interferem na política de financiamento, além do conflito ou a harmonia e equilíbrio federativo que também afetam o financiamento educacional.

#### **4.4. A APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS PELOS PROGRAMAS DE TRANSPORTE ESCOLAR**

Com os créditos orçamentários disponibilizados anualmente, o Governo Federal manteve investimento ao PNTE e sustenta o Pnate e o Caminho da Escola, conforme regulamentações, conceitos, objetivos, intencionalidades e forma de efetivação, apresentados na seção 4.2.

No período de 2004 a 2012, o valor total programado para o Pnate ficou na ordem de R\$ 3,5 bilhões, repassando recursos para mais de 90% dos municípios brasileiros (Tabela 9). A partir de 2009, com a mudança do atendimento para toda a educação básica, incluindo a educação infantil e o ensino médio residentes em áreas rurais, verifica-se que houve um aumento significativo na execução dos recursos e na quantidade de estudantes beneficiados. Pelo histórico de execução do Pnate entre o intervalo de 2004 a 2012, apresentado na Tabela 9, constata-se que os valores dos recursos tem sido crescente e o atendimento tem se mantido durante todos os anos do intervalo de estudo.

Tabela 9 – Histórica de execução financeira do Pnate – 2004 a 2012

Ano	Ano Previsão Orçamentária	Execução Financeira	Municípios	Alunos beneficiários
2004	254.799.305,37	240.998.644,66	5.201	3.219.975
2005	265.192.720,00	246.931.651,50	5.317	3.211.128
2006	315.234.084,00	275.995.250,22	5.089	3.308.673
2007	332.479.328,59	291.994.969,03	5.191	3.473.360
2008	313.370.217,41	289.587.265,75	5.143	3.294.936
2009	478.231.007,00	418.976.595,54	5.492	4.652.477
2010	679.139.381,00	596.461.274,66	5.205	4.656.704
2011	648.257.472,27	573.815.057,44	5.187	4.558.465
2012	630.000.000,00	591.216.004,75	5.122	4.507.241
Total	3.916.703.515,64	3.525.976.713,55	-	-

Fonte: FNDE/Relatório de Gestão-2012

O outro programa, o Caminho da Escola mostra uma variação de execução em sua evolução durante os anos de 2008 a 2013, conforme movimento verificado pela análise das informações apresentadas na Tabela 10. Essa situação pode ser justificada pelo fato do programa não se encontrar regido por legislação de transferência obrigatória, recebendo recursos de transferências voluntárias, mantendo-se no formato do antigo PNTE, com apresentação de plano de trabalho e dependendo da análise técnica de mérito, além de limites

orçamentários e de interveniência de atores políticos partidários, já comentados anteriormente no tópico 4.2 desta dissertação.

Tabela 10 – Histórico de Atendimento do Caminho da Escola – 2008 a 2013

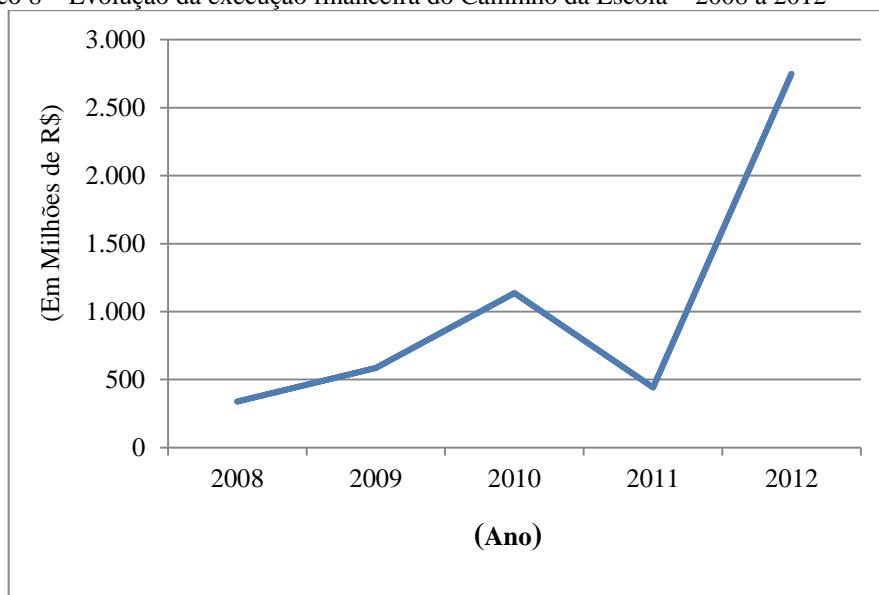
Ano	Total		
	Municípios*	Ônibus	Valor (R\$)
2008	1.134	2.391	339.041.650,00
2009	2.103	3.475	586.117.100,00
2010	2.354	6.225	1.136.554.950,00
2011	963	2.247	442.835.546,40
2012	3.251	14.273	2.748.698.789,60
2013	1.598	4.343	826.713.440,00
Total Geral	5.426	32.954	6.079.961.476,00

\* No cálculo dos totais foram considerados apenas Municípios distintos.

Fonte: Portal de SIMEC/PAR

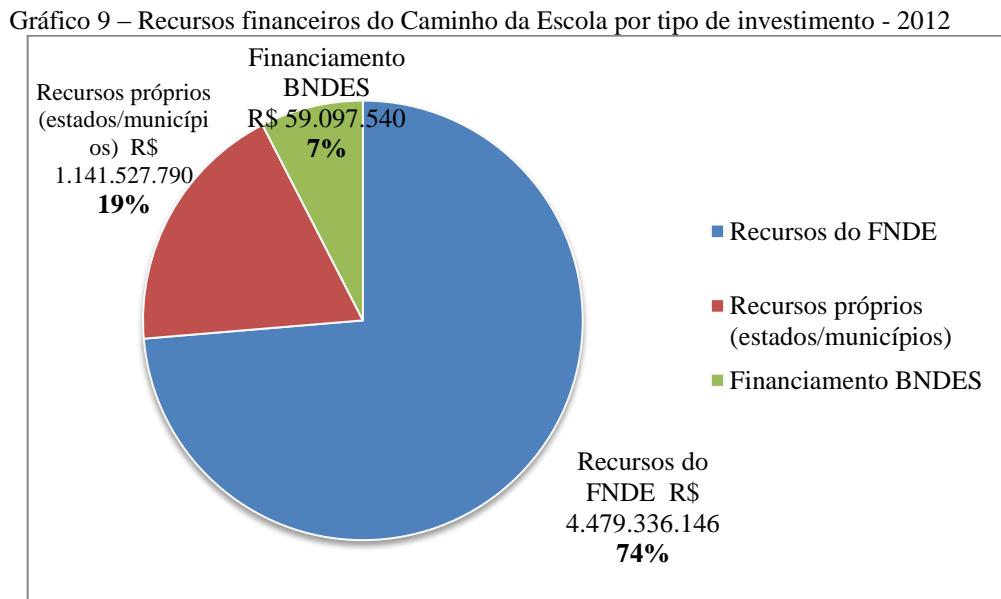
O investimento do Programa foi crescente entre 2008 e 2010, apresentando uma queda no atendimento em 2011 e uma retomada significativa em 2012. Esta diminuição ocorrida em 2011 deveu-se ao atraso na disponibilização dos créditos em 2010, explicada no item 4.2.3, quando detalhado a execução do Programa, o que ocasionou que a execução ocorresse em 2011. Constata-se que após 6 anos de atuação, nem todos os municípios brasileiros foram atendidos. O Gráfico 8 demonstra a evolução, considerando o valor de recursos demandados.

Gráfico 8 – Evolução da execução financeira do Caminho da Escola – 2008 a 2012



Fonte: Portal de SIMEC/Painel de indicadores

Os estados e municípios podem participar do Caminho da Escola de três maneiras, primeiro com recursos próprios advindos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), do Salário Educação, contribuição de 2,5% sobre a remuneração paga aos segurados empregados e, dos demais recursos dos 25% de impostos e contribuições vinculados a educação, fontes de recursos detalhadas por Amaral (2012); segundo por transferência de recursos do FNDE, direta ao município ou estado que aceita o Termo de Compromisso do Plano de Ações Articuladas (PAR) e se obriga a prestar contas após a execução e, terceiro por meio de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O gráfico 9 demonstra a divisão desses recursos, considerando os tipos de investimentos financeiros.



Fonte: Portal de SIMEC/Painel de indicadores

Com referência ao tipo de investimentos financeiros, verifica-se que o maior volume de recursos, 74% é proveniente do governo federal, sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Os estados e municípios participam com 19% de recursos próprios e o financiamento do BNDES, com 7%, demonstrando a importância dada aos programas pelo Governo Federal.

## **5. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS DA EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO EM RELAÇÃO AOS OBJETIVOS DOS PROGRAMAS DE TRANSPORTE ESCOLAR**

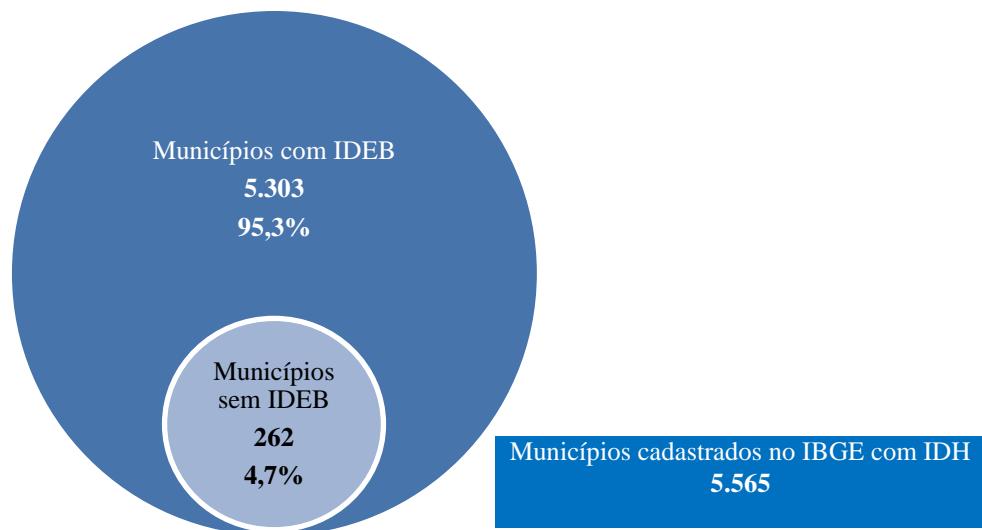
Os tópicos anteriores apresentaram a fundamentação teórica, legal e operacional necessária para o entendimento da política pública de transporte escolar rural, através do estudo da história e do planejamento da política, dos objetivos dos programas, do financiamento, da forma de execução das ações e do atendimento aos estudantes. Como foi demonstrado, o Governo brasileiro por meio do FNDE distribui os recursos de duas formas, uma utilizando o princípio da descentralização, de forma legalizada e automática, considerando o número de todos os alunos matriculados e que utilizam transporte na área rural e outra, para aquisição de veículo, avaliada de forma voluntária, considerando a necessidade apontada pelo município.

Essa seção busca sistematizar os resultados verificados quanto aos objetivos de ambas às ações de transporte escolar vigentes, declarados em seus atos constitucionais, de contribuir para diminuição de abandono e o aumento do acesso dos estudantes às escolas. O estudo foi realizado a partir da comparação das informações e da evolução do desempenho de (10) dez municípios, tendo como base os indicadores de frequência, financiamento e resultados do IDH e IDEB dos municípios, discutidos na seção 3.

A base de dados foi constituída em uma planilha com informações de todos os municípios brasileiros, registrando população estimada de 2012; quantidade de veículos escolares e a distribuição de recursos federais repassados para transporte de estudantes para a rede municipal de ensino, pelo Programa Caminho da Escola, no período de 2008 a 2012; quantidade de estudantes e a distribuição de recursos federais repassados para transporte pela rede municipal de ensino, pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no período de 2004 a 2012; resultados do IDEB da rede municipal brasileira, referentes às informações dos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011 e, resultados do IDH dos municípios brasileiros, referentes à dimensão educacional e a municipal, nos anos de 1991, 2000 e 2010.

Essa compilação de informações permitiu verificar a situação de cada município brasileiro, quanto à participação nos sistemas de monitoramento dos indicadores de desempenho e a evolução de cada um dos municípios, quando se verificou que todos os municípios brasileiros cadastrados no IBGE em 2012, teve IDH calculado até 2010 e 95,3% dos municípios apresentam índice do IDEB, pelo menos em algum dos anos divulgados. Essa participação é apresentada pelo Gráfico 10.

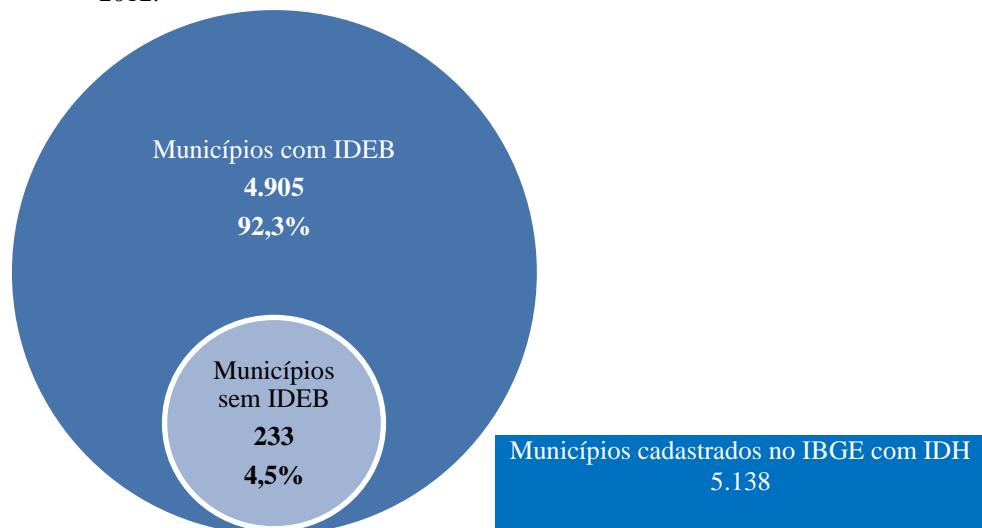
Gráfico 10 – Representação da participação dos municípios nos sistemas de monitoramento do IDEB e do IDH, baseados no cadastro do IBGE/2012.



Fonte: Elaborado a partir da planilha de dados da pesquisa

A situação da participação dos municípios nos programas de transporte escolar, com relação a possuir IDH e IDEB também se apresentou, conforme demonstra o Gráfico 11. A partir das informações, pode-se verificar que 92,3% dos municípios cadastrados no IBGE receberam recursos para aquisição de veículos do Caminho da Escola, sendo que 4,5% deles não tiveram o IDEB calculado. Isso quer dizer que 427 municípios (7,7%), ainda estavam fora do programa até 2012.

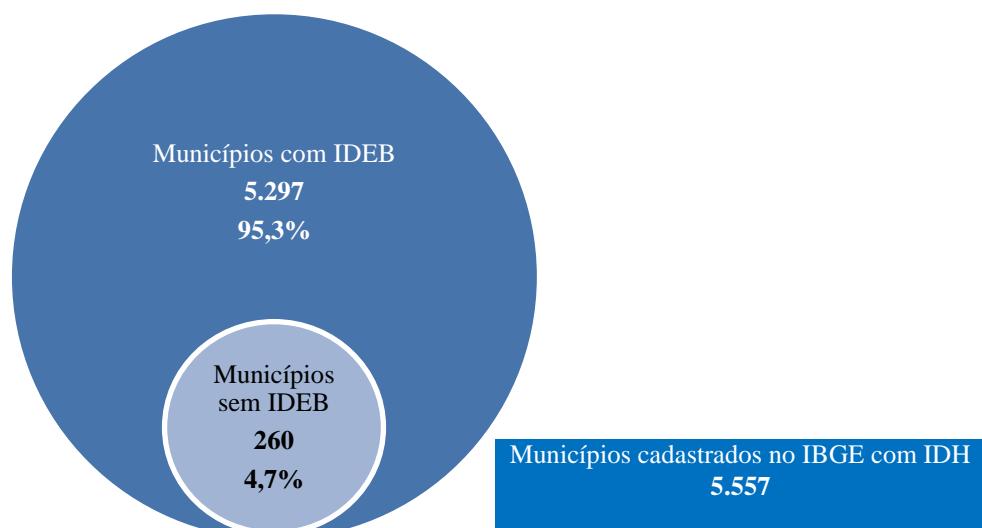
Gráfico 11 – Representação da participação dos municípios no programa Caminho da Escola – 2008 a 2012.



Fonte: Elaborado a partir da planilha de dados da pesquisa

No caso do Pnate, somente 8 municípios brasileiros não são contemplados, o que equivale dizer que 99,9% dos municípios participam do Programa, sendo que 4,7% dos mesmos não tiveram o IDEB calculado no período analisado, conforme representação no Gráfico 12.

Gráfico 12 – Representação da participação dos municípios no programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar PNATE – 2004 a 2012.



Fonte: Elaborado a partir da planilha de dados da pesquisa

A partir das informações coletadas, foi possível realizar a comparação de informações entre municípios, utilizando critérios que consideraram as mesmas classes de tamanho populacional, o maior recebimento de recursos financeiros, os municípios que tiveram o IDEB disponível para todos os anos e, os menores índices de IDH. A partir desses parâmetros, foram localizados 5 municípios que receberam recursos do programa Caminho da Escola e 5 que não receberam.

Os municípios localizados foram identificados pela mesma faixa de população, estimada em 2012 e pela proximidade de IDH, calculados em 1991, para a dimensão educacional. A seleção é apresentada na Tabela 11.

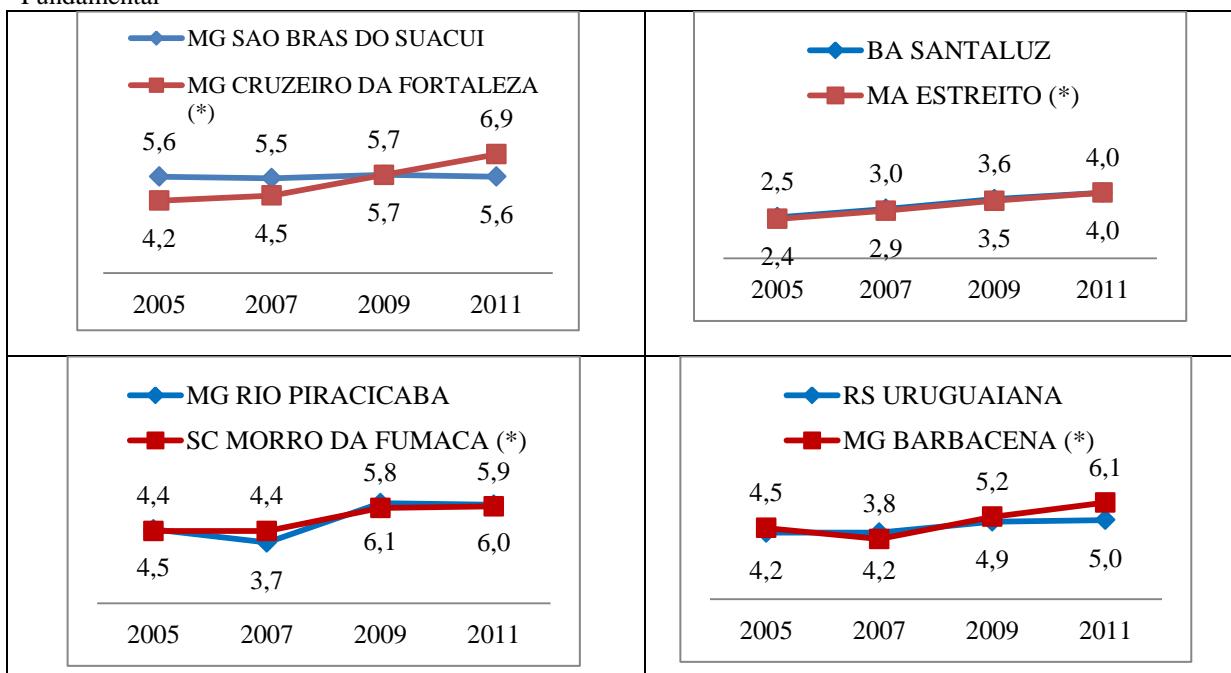
Tabela 11 – Municípios selecionados pela comparação de faixa populacional, recursos recebidos, IDEB e IDH

UF	Nome do Município	Classe de tamanho da população estimada de 2012	População estimada de 2012*	Municipal	
				Quantidade de Veículos	Valor
MG	SAO BRAS DO SUACUI	1 - Até 5000	3.548	-	-
MG	CRUZEIRO DA FORTALEZA	1 - Até 5000	3.967	2	424.280,00
MG	RIO PIRACICABA	3 - 10001 até 20000	14.151	-	-
SC	MORRO DA FUMACA	3 - 10001 até 20000	16.364	1	250.500,00
BA	SANTALUZ	4 - 20001 até 50000	34.274	-	-
MA	ESTREITO	4 - 20001 até 50000	37.784	7	1.295.760,00
RS	ESTEIO	5 - 50001 até 100000	80.862	-	-
SC	RIO DO SUL	5 - 50001 até 100000	62.658	1	198.000,00
RS	URUGUAIANA	6 - 100001 até 500000	125.209	-	-
MG	BARBACENA	6 - 100001 até 500000	128.120	4	698.580,00

Fonte: Tabela elaborada a partir das informações dos programas e dos municípios cadastrados no IBGE

A partir da seleção dos municípios pode-se comparar a evolução dos indicadores de desempenho entre municípios da mesma faixa populacional. A primeira análise considerou as informações do IDEB, onde se constata a evolução dos indicadores ao longo dos anos, considerando municípios que participam do Programa Caminho da Escola. O resultado é demonstrado no conjunto Gráfico 13.

Gráfico 13 – Evolução do IDEB dos municípios selecionados, referentes aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental



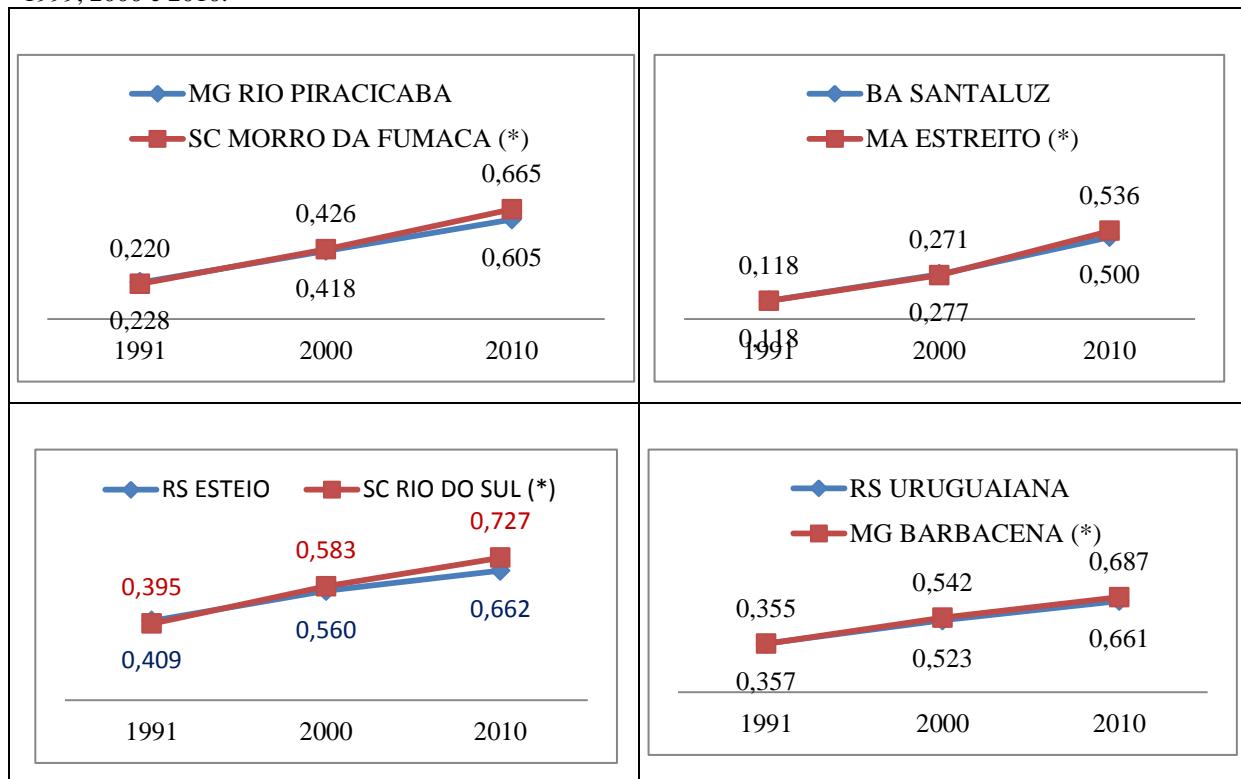
Fonte: Conjunto gráfico elaborado a partir das informações dos programas e dos municípios cadastrados no IBGE . (\*) Municípios que participaram do Programa Caminho da Escola

Considerando as informações, verifica-se que os municípios selecionados, que receberam recursos para programa de transporte escolar, apresentam uma curva de crescimento do IDEB, maior do que os municípios que não participaram do programa. Como exemplo, destacamos os municípios de Cruzeiro da Fortaleza e São Brás do Suaçuí, ambos do Estado de Minas Gerais, localizados na primeira classe de tamanho populacional, com menos de 4.000 habitantes. O primeiro que participa do programa, iniciou com um Ideb de 4,2 em 2005, apresentou um crescimento de 64%, chegando a um índice de 6,9 em 2011, enquanto o segundo, não apresentou crescimento entre 2005 e 2011, partindo de 5,6 e mantendo-se como mesmo índice no final do período.

Outro exemplo se trata dos dois municípios, com cerca de 120 mil habitantes. O primeiro, município de Barbacena em Minas Gerais, apresentou o evolução de 36% no IDEB entre o período de 2005 e 2011, passando de 4,5 para 6,1, enquanto o município de Uruguaiana no Rio Grande do Sul, que não recebeu recursos do Caminho da Escola, passou de 4,2 para 5,0, um crescimento de 19%.

A segunda análise considerou a evolução do IDH-E, para cada um dos municípios selecionados. O resultado da comparação é apresentado no conjunto Gráfico 14.

Gráfico 14 – Evolução do IDH dos municípios selecionados, referentes a dimensão educação, calculada em 1999, 2000 e 2010.



Fonte: Conjunto gráfico elaborado a partir das informações dos programas e dos municípios cadastrados no IBGE. (\*) Municípios que participaram do Programa Caminho da Escola

Nessa análise, considerando o IDH, também se constata que todos os municípios selecionados evoluíram em seus desempenhos. Todavia, destaca-se que aqueles que não participaram do programa de transporte escolar, apresentam uma curva de crescimento menor do que os municípios que receberam recursos do Caminho da Escola. Ressalta-se o município de Morro da Fumaça em Santa Catarina, que iniciou em 1991 com IDH-E em 0,220 e saltou para 0,665 em 2010, um crescimento de 202%, enquanto que o município de Rio Piracicaba em Minas Gerais, iniciou com IDH de 0,228, teve um crescimento de 165%, chegando a 0,605.

Já o município do Rio do Sul em Santa Catarina, beneficiário do programa de transporte, apresentou em 2010 um IDH-E de 0,727, após iniciar com 0,395, um aumento de 84%. Comparando com o município de Esteio no Rio Grande do Sul, que iniciou com 0,409, com um crescimento de 62%, apresentou em 2010, um IDH de 0,662. Os municípios estão localizados na mesma região do País, de 60 a 80 mil habitantes, classificados na mesma classe populacional (5 - 50001 até 100.000).

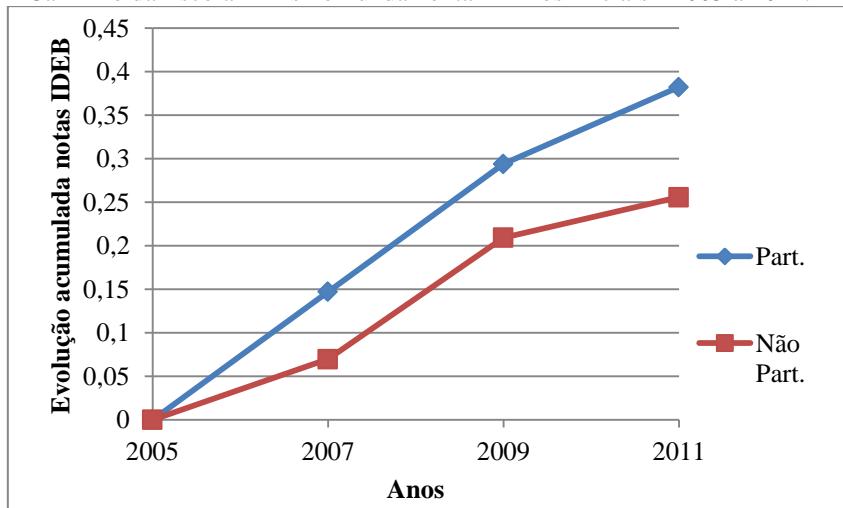
A evolução do crescimento maior dos índices de IDEB e IDH em relação aos municípios que participaram ou não do Programa, também se constatam pelas médias do total de municípios. A Tabela 12 traz a média do IDEB, considerando essas variáveis e, o conjunto Gráfico 15 demonstra a curva de crescimento da média do IDEB nos períodos de 2005 a 2011, onde nos anos iniciais do ensino fundamental, os municípios que receberam recursos do Caminho da Escola, tiveram aumento de 37%, enquanto os que não receberam de 25%.

Tabela 12 – Média do IDEB – Municípios participantes e não participantes do Programa Caminho da Escola

Situação dos Municípios	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB							
	Média - Ensino Fundamental - Anos Iniciais - Rede Municipal				Média - Ensino Fundamental - Anos Finais - Rede Municipal			
	IDEB 2005	IDEB 2007	IDEB 2009	IDEB 2011	IDEB 2005	IDEB 2007	IDEB 2009	IDEB 2011
Participaram do Caminho da Escola	3,4	3,9	4,4	4,7	3,0	3,3	3,5	3,7
Não participaram do Caminho da Escola	4,3	4,6	5,2	5,4	3,7	4,0	4,2	4,4
Média total de municípios	3,5	3,9	4,4	4,8	3,0	3,3	3,6	3,7

Fonte: Elaborado a partir das informações dos programas e do IDEB dos municípios.

Gráfico 15 – Evolução da média do IDEB dos municípios que participaram ou não do Programa Caminho da Escola – Ensino Fundamental – Anos Iniciais - 2005 a 2011.



Fonte: Elaborado a partir das informações dos programas e do IDEB dos municípios.

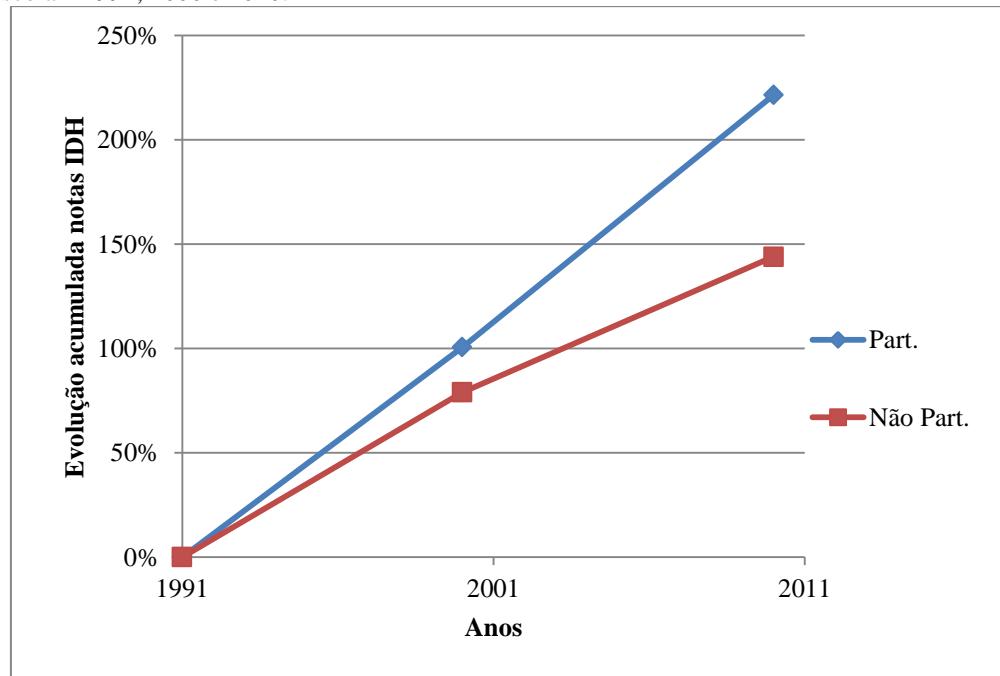
A situação quanto a evolução do IDH também se apresenta da mesma forma, constatando maior evolução nos municípios que participam dos programas, conforme Tabela 13. Os municípios que receberam recursos para aquisição de transporte iniciaram o IDH-E com 0,172 e evoluíram para 0,553, aumentando 222%. Enquanto que os que não foram beneficiados, tiveram um aumento de 144%. O Gráfico 16 demonstra a curva de crescimento, onde os participantes do Programa apresentaram uma média maior de aumento do que a média nacional do IDH-E, que foi de 213%, no período de 1991 a 2010.

Tabela 13 – Média do IDH – Municípios participantes e não participantes do Programa Caminho da Escola

Situação dos Municípios	Média - Índice de Desenvolvimento Humano - IDH					
	1991		2000		2010	
	IDHM_E	IDHM	IDHM_E	IDHM	IDHM_E	IDHM
Participaram do Caminho da Escola	0,172	0,374	0,345	0,516	0,553	0,654
Não participaram do Caminho da Escola	0,261	0,474	0,467	0,618	0,637	0,723
Média total de municípios	0,179	0,381	0,354	0,523	0,559	0,659

Fonte: Elaborado a partir das informações dos programas e do IDH dos municípios.

Gráfico 16 – Evolução da média do IDH dos municípios que participaram ou não do Programa Caminho da Escola – 1991, 2000 e 2010.



Fonte: Elaborado a partir das informações dos programas e do IDEB dos municípios.

Considerando a situação da frequência, apresentamos o índice para cada um dos municípios selecionados, que representam a frequência de crianças e jovens à escola em séries adequadas à sua idade. O índice é disponibilizado pelo Atlas de Desenvolvimento Humano do PNUD, sendo obtido pela média aritmética simples de 4 indicadores: % de crianças de 5 a 6 anos na escola, % de crianças de 11 a 13 anos no 2º ciclo do ensino fundamental, % de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e % de jovens de 18 a 20 anos com o ensino médio completo. O resultado do índice nos municípios selecionados se apresenta na Tabela 14.

Tabela 14 – Índice de Frequência de crianças e jovens à escola de educação básica, em 1991, 2000 e 2010

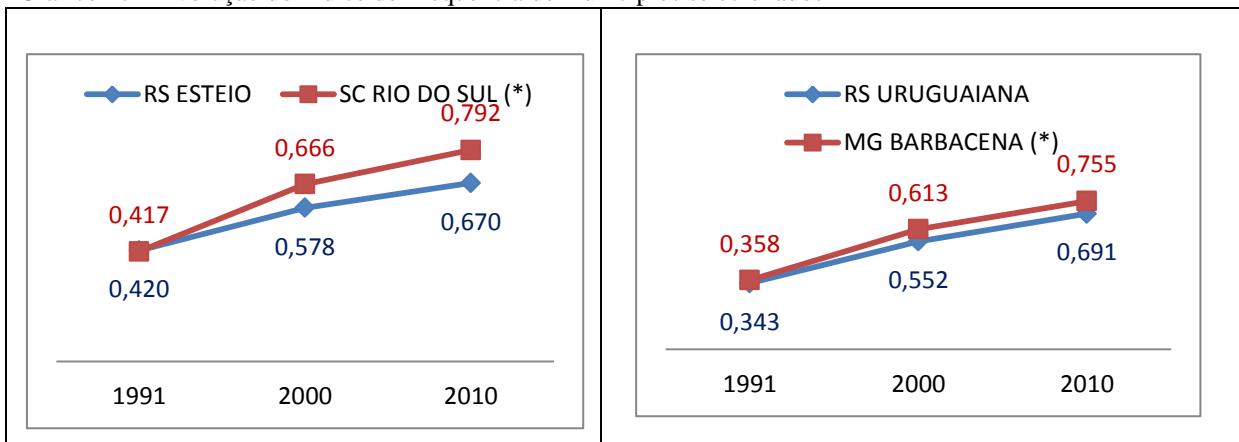
UF	Nome do Município	1991	2000	2010
MG	SAO BRAS DO SUACUI	0,367	0,512	0,638
MG	CRUZEIRO DA FORTALEZA (*)	0,384	0,601	0,680
MG	RIO PIRACICABA	0,273	0,537	0,736
SC	MORRO DA FUMACA (*)	0,230	0,552	0,780
BA	SANTALUZ	0,122	0,348	0,605
MA	ESTREITO (*)	0,104	0,292	0,589
RS	ESTEIO	0,420	0,578	0,670
SC	RIO DO SUL (*)	0,417	0,666	0,792
RS	URUGUAIANA	0,343	0,552	0,691
MG	BARBACENA (*)	0,358	0,613	0,755

(\*) Municípios que participam do Programa Caminho da Escola

Fonte: Elaborado a partir das informações de frequência dos estudantes da educação básica utilizado pelo IDH do PNUD.

A partir das informações da Tabela 14, verifica-se uma curva de crescimento maior dos municípios amparados pelas ações de transporte escolar. Destacam-se no Gráfico 17, os municípios de Rio do Sul/SC e Barbacena/MG, beneficiados pelo programa, com evolução de 1991 em relação para 2010, com crescimento de 90% e 111%, respectivamente. Enquanto que Esteio/RS cresceu 60% e Uruguaiana aumentou 101% no Índice de Frequência.

Gráfico 17 – Evolução do Índice de Frequência de municípios selecionados



(\*) Municípios que participaram do Programa Caminho da Escola

Fonte: Elaborado a partir das informações de frequência dos estudantes da educação básica utilizado pelo IDH do PNUD.

Esses resultados positivos oriundos dessa pequena amostragem vão ao encontro à evolução verificada nos indicadores de rendimento e movimento dos estudantes da educação básica, ao longo dos últimos anos no País. Em 2004, de um total de matrículas de 17.960.426, o número de alunos aprovados no ensino fundamental da rede pública de ensino municipal foi de 13.690.357 (76%), reprovados eram 2.509.327 (14%) e afastados por abandono eram de 1.553.723 (9%) (BRASIL, 2004). A situação dessas taxas se modifica em 2011, com 87,6% de aprovação, 9,6% de reprovação e 2,8% de abandono (BRASIL, 2011).

O resultado compilado de todas as informações se apresenta em um banco de dados disponibilizado em CD, apenso a essa dissertação, considerando o volume de informações coletadas.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo iniciou com uma questão atual, relevante e não muito discutida no meio acadêmico. Assim, os temas apresentados nas primeiras seções foram necessários para contextualizar e compreender a política de transporte escolar e permitir responder as questões levantadas. Dessa forma, os objetivos propostos foram identificados e, assim foi possível apresentar a trajetória da política, conforme preconizado.

É significativo o arcabouço de diretrizes educacionais que envolvem o processo histórico dos mais importantes marcos legais do País, no intuito de consolidar o direito à educação para todos. Entretanto, somente analisando a estrutura de uma política implantada sob o seu auspício, como exemplo o transporte escolar, que se pode aferir a efetividade desses preceitos pensados para elevar as condições estruturais de nossas escolas e dos fatores que contribuem para a melhoria das condições de participação dos estudantes, tanto para garantir o acesso, quanto para a permanência no ambiente escolar.

Analizar as constituições brasileiras e as leis da educação nos permite conhecer as estratégias e regras que formam os movimentos das políticas do País. No caso da Política educacional, pode-se constatar pouca relevância à educação nas primeiras constituições de 1824 e 1891, considerando as referências mínimas apresentadas referentes ao tema. Considerando a demanda pelo acesso às escolas, observa-se que isso muda nas próximas constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988 e com as LDB, com o aumento das referências na área educacional.

Também o estudo dos conceitos, intencionalidades e efetividade dos programas, bem como da importância da política de transporte para a sociedade e a manutenção e evolução contínua com aperfeiçoamento, que se verificam ao longo dos anos de execução dos programas, admite concluir que a análise dos documentos referenciais da política de transporte escolar no Brasil, identificando a promoção das ações do Governo Federal desde 1993, por seus órgãos responsáveis pela gestão operacional, primeiro com a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e depois pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), permite reconhecer que o serviço é considerado essencial e importante como política educacional e uma das ações para a garantia do direito à educação no País.

Uma ação como o transporte escolar surge do reconhecimento da vontade demandada pela sociedade e, apesar na demora de sua implantação, mais de 50 anos, entre a CF/1934 e a origem da ação em 1993, conclui-se que essa necessidade foi consolidada pelas Constituições do País, Leis de Diretrizes e Bases e demais Leis da educação e implantada como Política

Pública pelos gestores, o que demonstra que o transporte se encontra incorporada à dinâmica do direito à educação no Brasil.

A identificação e análise dos fatores que envolvem as questões de planejamento, implantação e de monitoramento da execução pelos órgãos das três esferas de governo, demonstram a complexidade do processo, sendo evidente que o apoio aos sistemas educacionais não pode se restringir ao financiamento, sendo necessária a prestação de uma assistência técnica de qualidade e em colaboração, para contribuir não somente na execução dos recursos de forma adequada, mas também na organização, na logística de rotas, na forma de atendimento aos estudantes e de proporcionar os meios de acesso à educação para a segurança do trânsito, que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Art. 23 da CF/88) (BRASIL, 1988).

Verificou-se pela investigação dos dados, que ao longo de mais de 20 anos de sua execução, houve uma evolução na cobertura de atendimento da ação de transporte escolar federal, em benefício dos municípios, com aumento de novas fontes de recursos sendo agregadas aos Programas. A principal transformação no uso desses recursos, como observado, foi a passagem do atendimento do ensino fundamental para a educação básica, com a inclusão de estudantes da educação infantil e do ensino médio, vinculada ao desempenho do PDE.

De qualquer forma, ainda que os recursos federais para os programas sejam fundamentais, a questão da utilização de recursos do próprio sistema e do crédito do BNDES é crucial, pois é muito importante que a trajetória recente de expansão do Pnate e do Caminho da Escola seja mantida nos próximos anos, considerando que as ações pretendem beneficiar diretamente o acesso e permanência de estudantes aos espaços escolares.

Essa continuidade da expansão dos programas exigirá, obviamente, o crescimento do montante de recursos e melhoria na forma de gestão. Portanto, é importante que as fontes de recursos continuem diversificadas, permitindo sua realocação conforme as necessidades derivadas das ações e que formas de colaboração entre os entes federados, sejam praticadas para melhoria contínua das ações em prol dos beneficiários.

Para os próximos anos, de acordo com a análise das informações, a tendência de aumento de recursos pode se manter, todavia o OGU não deve ser visto como única fonte de recursos para os programas, considerando suas limitações e imposições. Fatores econômicos e mudanças de estratégias pelo governo podem influenciar a manutenção de ações educacionais como de transporte escolar, principalmente do Programa Caminho da Escola, que ainda se mantém dependente da vontade política, sem legalização como Política de Estado.

Nesse sentido é necessário que os governantes adotem medidas e verifiquem a possibilidade de aumentar a utilização de outras fontes de recursos, como o Fundeb e o Salário Educação, além de manter o controle e acompanhamento das ações, como prática permanente.

Dessa forma, parece bem definida a opção do Governo Federal de priorizar a destinação de recursos aos programas de transporte escolar e a manutenção e aumento das fontes de recursos, considerando a existência de estrutura orçamentária organizada e contínua que aporta os programas.

A evolução da política no atendimento aos estudantes permite concluir que as premissas do Plano Nacional de Educação, de prover de transporte escolar as zonas rurais, garantindo o acesso à escola, vem sendo cumprida. Cabendo destacar, que ainda há espaço para crescimento da meta, considerando que nem todos os municípios estão contemplados com os programas.

Analisando o transporte escolar como uma das ações que atuam na política indutora de frequência pôde-se constatar pelos resultados da comparação das informações de IDEB, IDH e frequência dos municípios selecionados, como se apresentam de forma afirmativa os municípios abrangidos pela política pública de transporte escolar para a educação básica, na evolução das metas de acesso e permanência das crianças e jovens do campo na escola, contribuindo como uma das variáveis para redução dos índices de evasão e repetência escolar.

Diante dos resultados apresentados, se procurou responder as questões e alcançar os objetivos da pesquisa. Pela amostragem, os municípios participantes dos programas de transporte escolar apresentam maior desempenho dos indicadores educacionais do que os que não foram não beneficiados. Entretanto, cabe ressaltar que essa melhoria de desempenho não se dá somente pela execução de um programa e sim, pela ação articulada de diversos fatores e ações voltadas para a educação.

Finalizando, o importante é que a política de transporte escolar se mantenha em primeiro plano, junto às ações estratégicas para a educação nacional, a fim de evitar que sua falta se transforme num fator de repetência e evasão escolar para as crianças e jovens brasileiros.

## 7. REFERÊNCIAS

- AMARAL, N. C. do. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil.** Brasília: Líber-Livro, 2012.
- AMBRÓZIO, J. Viagem, Turismo, Vilegiatura. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 18, p. 105 -113, 2005.
- AKKARI, A. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e Desafios.** Petrópolis: Vozes, 2011.
- ARROYO, M. G. Que Educação Básica para os Povos do campo? In Educação Básica de Nível Médio nas áreas de Reforma Agrária. **Boletim da Educação MST/ITERRA**, Rio Grande do Sul, n. 11, 2006.
- AZANHA, J. M. P. Política e Planos de Educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 85, p. 70-78, 1993.
- BOOTH, W.C; COLOMB, G. G.; WILLIAMS, J. M. **A Arte da Pesquisa.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- BORDIGNON, G. **O planejamento educacional no Brasil:** Plano Nacional de Educação. Fórum Nacional de Educação. Brasília, 2011.
- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Politica do Imperio do Brazil de 1824.** Brasília, DF. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 18 mai. 2014.
- BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.** Brasília, DF. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 18 mai. 2014.
- BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.** Brasília, DF. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 18 mai. 2014.
- BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937.** Brasília, DF. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 18 mai. 2014.
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.** Brasília, DF. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 18 mai. 2014.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília, DF. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm). Acesso em: 18 mai.2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 18 mai. 2014.

BRASIL. **Decreto n. 1.366**, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária. Brasília, DF. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1366.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm). Acesso em: 18 mai. 2014.

BRASIL. **Decreto n. 6094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm). Acesso em 24 set. 2014.

BRASIL. **Decreto s/n.** de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/dnn/dnn11503.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/dnn/dnn11503.htm). Acesso em 09 mai.2015.

BRASIL. **Decreto n. 7.352**, de 04 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma agrária - PRONERA. Brasília, DF. Disponível em:  
[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18720&Itemid=817](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18720&Itemid=817). Acesso em 09 mai. 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm). Acesso em: 09 mai. 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucional/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 09 mai. 2015.

**BRASIL. Lei nº. 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional. Brasília, DF. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2014.

**BRASIL. Lei nº. 4.440**, de 27 de outubro de 1964. Institui o salário-Educação e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4440.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4440.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2014.

**BRASIL. Lei nº. 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Lei de Diretrizes e Base para o ensino de 1º e 2º Graus. Brasília, DF. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2014.

**BRASIL. Lei nº. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional. Brasília, DF. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2014.

**BRASIL. Lei nº. 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do magistério – Fundef. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2014.

**BRASIL. Lei nº. 9.503**, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm)>. Acesso em: 09 mai. 2015.

**BRASIL. Lei nº. 10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2014.

**BRASIL. Lei nº. 10.407**, de 10 de janeiro de 2002. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2002. Brasília, DF. Disponível em:  
<[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 24 nov. 2013.

**BRASIL. Lei nº. 10.640**, de 14 de janeiro de 2003. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2003. Brasília, DF. Disponível em:  
<[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 24 nov. 2013.

**BRASIL. Lei nº. 10.837**, de 16 de janeiro de 2004. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004. Brasília, DF. Disponível em:  
<[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 24 nov. 2013.

**BRASIL. Lei nº. 10.880**, de 09 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate. Brasília, DF. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.880.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.880.htm)>. Acesso em 24 nov. 2013.

BRASIL. **Lei nº. 11.306**, de 16 de maio de 2006. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2006. Brasília, DF. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 24 nov.2013.

BRASIL. **Lei nº. 11.451**, de 7 de fevereiro de 2007. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2007. Brasília, DF. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 24 nov.2013.

BRASIL. **Lei nº. 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 24 nov. 2013.

BRASIL. **Lei nº. 11.647**, de 24 de março de 2008. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008. Brasília, DF. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 24 nov. 2013.

BRASIL. **Lei nº. 11.897**, de 30 de dezembro de 2008. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Brasília, DF. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 24 nov. 2013.

BRASIL. **Lei nº. 12.214**, de 26 de janeiro de 2010. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. Brasília, DF. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 24 nov. 2013.

BRASIL. **Lei nº. 12.381**, de 9 de fevereiro de 2011. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Brasília, DF. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 24 nov. 2013.

BRASIL. **Lei nº. 12.595**, de 19 de Janeiro de 2012. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Brasília, DF. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 24 nov. 2013.

BRASIL. **Lei Nº 13.005**, de 25 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em 24 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação e do Conselho de Educação Básica. **Resolução nº 1/2002**. Institui as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. Brasília, DF. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/rceb002\\_08.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/rceb002_08.pdf)>. Acesso em: 08 mai.2015

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação e do Conselho de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB Nº 23/2007**. Propõe nova resolução para estabelecer normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da Educação do Campo. Brasília, DF. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/pceb023\\_07.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/pceb023_07.pdf)>. Acesso em: 08 mai.2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundação de Assistência ao Estudante. **Relatório Anual 1993.** Brasília, DF, 1994.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundação de Assistência ao Estudante. **Relatório Anual 1994.** Brasília, DF, 1994.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundação de Assistência ao Estudante. **Relatório Anual 1995.** Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundação de Assistência ao Estudante. **Relatório Anual 1996.** Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Fundação Joaquim Nabuco. **Coleção Educadores:** Antônio Gramsci. Recife: Massangana, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Fundação Joaquim Nabuco. **Coleção Educadores:** Friedrich Hegel. Recife: Massangana, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1996.** Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1997.** Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1998.** Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1999.** Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2000.** Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2001.** Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2002.** Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2003.** Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2004.** Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2005.** Brasília, DF, 2006. Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatórios-de-gestão>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

**Relatório de Atividades 2006.** Brasília, DF, 2007. Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatórios-de-gestão>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

**Relatório de Gestão 2007.** Brasília, DF, 2008. Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatórios-de-gestão>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

**Relatório de Gestão 2008.** Brasília, DF, 2009. Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatórios-de-gestão>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

**Relatório de Gestão 2009.** Brasília, DF, 2010. Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatórios-de-gestão>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

**Relatório de Gestão 2010.** Brasília, DF, 2011. Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatórios-de-gestão>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

**Relatório de Gestão 2011.** Brasília, DF, 2012. Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatórios-de-gestão>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

**Relatório de Gestão 2012.** Brasília, DF, 2013. Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatórios-de-gestão>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

**Relatório de Gestão 2013.** Brasília, DF, 2013. Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatórios-de-gestão>>. Acesso em: 02 dez. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

**Resolução/CD/FNDE nº. 3,** de 28 de março de 2007. Cria o Programa Caminho da Escola. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/transporte-escolar/transporte-escolar-legislacao>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

**Resolução/CD/FNDE nº. 12,** de 17 de março de 2011. Estabelece os critérios e as formas de

transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Brasília, DF. Disponível em:  
<http://www.fnde.gov.br/programas/transporte-escolar/transporte-escolar-legislacao>. Acesso em: 05 dez.2013.

**BRASIL.** Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 - 2005**. Brasília, DF, 2006.

**BRASIL.** Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Educacional de 2012**. Disponível em:  
<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>. Acesso em: 05 dez.2013.

**BRASIL.** Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório Técnico do Inep – 2009**. Resultado Censo da Educação Básica 2009. Brasília, DF, 2009. Disponível em:  
[http://download.inep.gov.br/download/censo/2009/TEXTO\\_DIVULGACAO\\_EDUCACEN\\_SO\\_20093.pdf](http://download.inep.gov.br/download/censo/2009/TEXTO_DIVULGACAO_EDUCACEN_SO_20093.pdf). Acesso em: 07 mai.2015.

**BRASIL.** Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação:** Ano 1. Brasília, DF, 2008.

**BRASIL.** Ministério da Educação. **Portaria nº 86/2013**, de 1º de Fevereiro de 2013. Institui o Programa Nacional de Educação do campo – PRONACAMPO, e define suas diretrizes gerais. Brasília, DF. Disponível em:  
[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18720&Itemid=817](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18720&Itemid=817). Acesso: em 09 mai. 2015.

**BRASIL.** Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Propostas para a Revisão do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2007.

**BRASIL.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em:  
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em: 05 dez. 2013.

**CALDART, R. S.** Sobre Educação do Campo. Campo, Política Pública e educação: Coleção por uma Educação do Campo. **NEAD**, Brasília, 2007.

**CERQUEIRA, A. G. C.; SOUZA, T. C.; MENDES, P. A.** A trajetória da LDB: Um olhar crítico frente à realidade brasileira. **Anais do Ciclo de Estudos Históricos**. UESC, Santa Catarina, 2009.

**DOURADO, L. F.** **Fracasso escolar no Brasil**: políticas, programas e estratégias de prevenção ao fracasso escolar. Brasília: MEC, 2005. 40 f. Disponível em:  
<http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/Brasil.pdf>. Acesso em: 18/05/2015.

**DOURADO, L. F.** **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 - 2005**. Brasília, 2006.

DOURADO, L. F; OLIVEIRA J. F.; SANTOS, C. A. **A Qualidade da Educação: Conceitos e definições.** Ministério da Educação, Brasília, DF, 2007.

DOURADO, L. F; OLIVEIRA J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p.201-215, maio/ago.2009.

DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas.** Goiânia: Editora da UFG, 2011.

DOURADO, L. F.; AMARAL, N. C. **Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas.** In: DOURADO, L. F. Plano Nacional da Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas. 2. ed. Goiânia: EdUFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 285-315.

FARAH, M. F. Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. In. Silva, Cristian (Org.). **Orçamento Público e Gestão Governamental.** Petrópolis: Vozes, 2012. p. 39 – 67.

FERNANDES, B. M. Sobre Educação do Campo. Educação do Campo e Território Camponês no Brasil. **NEAD**, Brasília, 2007.

FREY, K. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e política pública- UFPR**, Curitiba, n. 21, jun, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1991.

HOFLING, E.M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, Ano XXI, n. 55, 2001.

JESUS, W. F. de. **A política de fundos constitucionais do contexto da educação básica no Brasil:** origens, contradições e perspectivas. 264 f. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MARTINS, P. de S. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração.** Campinas: Autores Associados, 2011.

MOACYR, P. **A instrução e as províncias** (Subsídios para a História da Educação no Brasil). 1835 – 1889. vol 2, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo. São Paulo: Companhia Editora nacional, 1939.

PARENTE, C. da M. D. **O processo decisório de implementação da assistência financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via Planos de Trabalho (PTA), no Município de Vinhedo-SP (1997-1999).** 2001. 222 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

PAZ, A. D. da. **Análise e a variação da ação pública de alocação de recursos do Programa Nacional de Transporte do Escolar - PNTE.** 2001. 154 f. Dissertação (Mestrado em Transportes) - Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

- PAZ, A. D. da. **Exame comparativo do modelo de controle social do PDDE, com os modelos adotados pelo PNAE, PNATE e Fazendo Escola.** 68 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- ROSSINHOLI, M. **Política de financiamento da educação básica no Brasil:** do Fundef ao Fundeb. Brasília: Líber-Livro, 2010.
- SAVIANI, D. **A nova lei da Educação:** trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2008.
- SAVIANI, D. História da história da educação no Brasil: um balanço prévio e necessário. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 10, n. especial, p. 147-167, 2008.
- SAVIANI, D. **Sistema nacional de educação e Plano Nacional de Educação.** Campinas: Autores Associados, 2014.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SILVA, A. R. da. **Metodologia para avaliação e distribuição de recursos para o transporte escolar rural.** 161 f. Tese (Doutorado em Tecnologia) - Departamento de Engenharia Civil e ambiental, Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- SILVA, C. e BASSI, N. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Local:** Instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 15 – 38.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jun./dez., 2006.
- SPAGNOLO, F. e CÂMARA, J. **Estrutura e Normas para Apresentação do Projeto e da Dissertação.** UCB, Brasília, 2003.
- TEIXEIRA, A. **A educação e a crise brasileira.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2014.** São Paulo: Moderna, 2014.
- UNESCO. **Relatório Educação para todos no Brasil 2000-2015.** Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565por.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2015
- VASCONCELLOS, E. A. O resgate de um tema esquecido. **Revista dos Transportes Públicos**, ANTP, ano 19, 2º trimestre, p. 31-48, 1997.
- VIEIRA, S. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **R. bras. Est. Pedag.**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago.2007.

**VILEGIATURA. Dicionário Online de Português.** Disponível em:  
<http://www.dicio.com.br/vilegiatura/>. Acesso em 18/05/2014.

## 8. APÊNDICES

- A - Base de informações da Dissertação - População - Atendimento dos Programas de Transporte Escolar - Indicadores Educacionais - IDEB e IDH (Disponibilizado em CD, devido ao tamanho do arquivo)
- B - Demonstrativo consolidado da situação dos municípios com relação ao atendimento dos programas de transporte escolar e indicadores educacionais - IDEB e IDH
- C - Demonstrativo consolidado da situação dos estados com relação a proporção do repasse de recursos dos programas de transporte escolar para a rede municipal comparada com a proporção de população estimada
- D - Demonstrativo consolidado da situação das regiões com relação a proporção do repasse de recursos dos programas de transporte escolar para a rede municipal comparada com a proporção de população estimada
- E - Relatório de informações dos 10 municípios selecionados na pesquisa  
(Disponibilizado em CD, devido ao tamanho do arquivo)
- F - Evolução Gráfica do IDEB - Ensino Fundamental - Anos iniciais - Comparação entre os 10 municípios selecionados na pesquisa
- G - Evolução Gráfica do IDH - Dimensão Educação - Comparação entre os 10 municípios selecionados na pesquisa
- H - Média do IDEB e do IDH - Dimensão Educação - Todos os municípios e os que participaram ou não do Programa Caminho da Escola de 2007 a 2012
- I - Evolução da Média do IDEB e do IDH - Dimensão Educação - Todos os municípios e os que participaram ou não do Programa Caminho da Escola de 2007 a 2012
- J - Evolução do Índice de Frequência dos municípios selecionados

## Apêndice B

### **Demonstrativo consolidado da situação dos municípios com relação ao atendimento dos programas de transporte escolar e indicadores educacionais - IDEB e IDH**

Situação	Quantidade de Municípios	Percentual
Todos municípios cadastrados no IBGE	5.565	100,00%
Todos municípios com IDEB	5.303	95,29%
Municípios sem IDEB	262	4,71%
Municípios que participam do Caminho da Escola	5.138	92,33%
Municípios que participam do Caminho da Escola com IDEB	4.905	95,47%
Municípios que participam do Caminho da Escola sem IDEB	233	4,53%
Municípios que não participam do Caminho da Escola	427	7,67%
Municípios que participam do PNATE	5.557	99,86%
Municípios que participam do PNATE sem IDEB	260	4,68%
Municípios que participam do PNATE com IDEB	5.297	95,32%
Municípios que não participam do PNATE	8	0,14%

Fonte: Planilha base de informações dos municípios - Apêndice I

## Apêndice C

**Demonstrativo consolidado da situação dos estados  
Relação à proporção do repasse de recursos dos programas de transporte escolar  
para a rede municipal comparada com a proporção de população estimada**

Censo IBGE 2012			Caminho da Escola		Programa Nacional de Transporte Escolar - Pnate		Total Recursos Transporte - Caminho da Escola + Pnate	
UF	População estimada de 2012*		Municipal - 2007 a 2012		Total - 2004 a 2012			
			Quantidade de Veículos	Valor	Alunos	Repasso		
AC	758.786	0,39%	114	21.236.130,00	93.307	10.107.199,19	31.343.329,19	0,46%
AL	3.165.472	1,63%	589	114.732.470,00	842.549	82.032.341,87	196.764.811,87	2,87%
AM	3.590.985	1,85%	276	52.894.410,00	759.357	76.407.203,33	129.301.613,33	1,88%
AP	698.602	0,36%	75	14.090.930,00	27.186	2.983.120,65	17.074.050,65	0,25%
BA	14.175.341	7,31%	2.413	473.878.400,00	4.931.902	519.935.183,51	993.813.583,51	14,48%
CE	8.606.005	4,44%	1.143	222.305.390,00	2.535.733	278.894.846,41	501.200.236,41	7,30%
DF	2.648.532	1,37%	-	-	-	-	-	0,00%
ES	3.578.067	1,84%	355	68.667.180,00	683.950	68.459.389,79	137.126.569,79	2,00%
GO	6.154.996	3,17%	487	101.931.710,00	591.875	56.465.523,27	158.397.233,27	2,31%
MA	6.714.314	3,46%	827	159.950.360,00	1.046.048	103.429.897,30	263.380.257,30	3,84%
MG	19.855.332	10,24%	2.052	415.556.310,00	3.148.058	315.931.395,26	731.487.705,26	10,66%
MS	2.505.088	1,29%	347	71.238.300,00	562.221	58.478.867,23	129.717.167,23	1,89%
MT	3.115.336	1,61%	587	119.212.850,00	645.017	67.771.126,83	186.983.976,83	2,72%
PA	7.822.205	4,03%	729	140.819.360,00	1.888.311	216.424.494,50	357.243.854,50	5,20%
PB	3.815.171	1,97%	910	174.864.740,00	928.391	95.398.928,08	270.263.668,08	3,94%
PE	8.931.028	4,60%	1.335	260.476.610,00	2.146.889	216.712.653,91	477.189.263,91	6,95%
PI	3.160.748	1,63%	843	160.206.110,00	822.949	86.021.215,82	246.227.325,82	3,59%
PR	10.577.755	5,45%	1.053	213.602.630,00	1.823.163	182.179.575,41	395.782.205,41	5,77%
RJ	16.231.365	8,37%	330	62.580.920,00	555.314	46.600.690,19	109.181.610,19	1,59%
RN	3.228.198	1,66%	504	95.766.170,00	751.954	73.680.892,02	169.447.062,02	2,47%
RO	1.590.011	0,82%	183	36.471.360,00	523.049	52.188.929,18	88.660.289,18	1,29%
RR	469.524	0,24%	62	11.548.990,00	21.127	1.729.097,95	13.278.087,95	0,19%
RS	10.770.603	5,55%	1.017	207.206.830,00	1.983.942	192.207.286,06	399.414.116,06	5,82%
SC	6.383.286	3,29%	676	136.443.700,00	1.491.477	141.734.669,13	278.178.369,13	4,05%
SE	2.110.867	1,09%	372	70.404.770,00	468.723	45.875.958,93	116.280.728,93	1,69%
SP	41.901.219	21,60%	930	171.047.470,00	2.122.140	193.189.322,32	364.236.792,32	5,31%
TO	1.417.694	0,73%	358	71.001.590,00	311.293	30.900.453,88	101.902.043,88	1,48%
<b>Total Geral</b>	<b>193.976.530</b>	<b>100,00%</b>	<b>18.567</b>	<b>3.648.135.690,00</b>	<b>31.705.925</b>	<b>3.215.740.262,02</b>	<b>6.863.875.952,02</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Planilha base de informações dos municípios - Apêndice I

## Apêndice D

### Demonstrativo consolidado da situação das regiões

#### Relação à proporção do repasse de recursos dos programas de transporte escolar para a rede municipal comparada com a proporção de população estimada

Censo IBGE 2012			Caminho da Escola		Programa Nacional de Transporte Escolar - Pnate		Total Recursos Transporte - Caminho da Escola + Pnate			
Código da Região	População estimada de 2012*		Municipal - 2007 a 2012		Total - 2004 a 2012					
			Quantidade de Veículos	Valor	Alunos	Repasso				
1 – Norte	16.347.807	8%	1.797	348.062.770,00	3.623.630	390.740.498,68	738.803.268,68	11%		
2 – Nordeste	53.907.144	28%	8.936	1.732.585.020,00	14.475.138	1.501.981.917,85	3.234.566.937,85	47%		
3 – Sudeste	81.565.983	42%	3.667	717.851.880,00	6.509.462	624.180.797,56	1.342.032.677,56	20%		
4 – Sul	27.731.644	14%	2.746	557.253.160,00	5.298.582	516.121.530,60	1.073.374.690,60	16%		
5 - Centro-Oeste	14.423.952	7%	1.421	292.382.860,00	1.799.113	182.715.517,33	475.098.377,33	7%		
<b>Total Geral</b>	<b>193.976.530</b>	<b>100%</b>	<b>18.567</b>	<b>3.648.135.690,00</b>	<b>31.705.925</b>	<b>3.215.740.262,02</b>	<b>6.863.875.952,02</b>	<b>100%</b>		

Fonte: Planilha base de informações dos municípios - Apêndice I

## Apêndice F

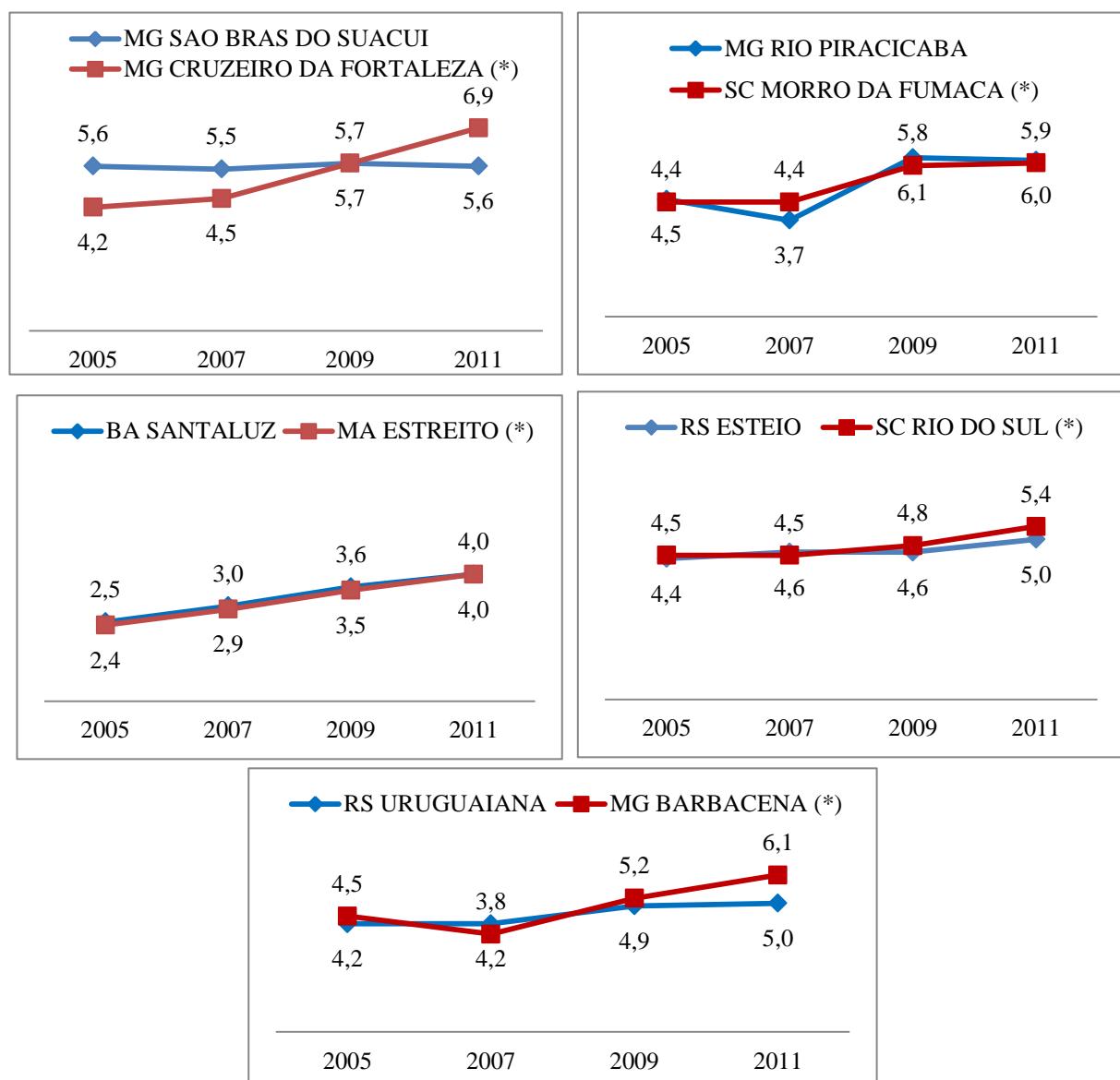
### Evolução Gráfica do IDEB - Ensino Fundamental - Anos iniciais Comparação entre os 10 municípios selecionados na pesquisa

#### IDEB - Ensino Fundamental - Anos Iniciais - Rede Municipal

UF	Município	2005	2007	2009	2011	Repasso
MG	SAO BRAS DO SUACUI	5,6	5,5	5,7	5,6	-
MG	CRUZEIRO DA FORTALEZA (*)	4,2	4,5	5,7	6,9	424.280,00
MG	RIO PIRACICABA	4,5	3,7	6,1	6,0	-
SC	MORRO DA FUMACA (*)	4,4	4,4	5,8	5,9	250.500,00
BA	SANTALUZ	2,5	3,0	3,6	4,0	-
MA	ESTREITO (*)	2,4	2,9	3,5	4,0	1.295.760,00
RS	ESTEIO	4,4	4,6	4,6	5,0	-
SC	RIO DO SUL (*)	4,5	4,5	4,8	5,4	198.000,00
RS	URUGUAIANA	4,2	4,2	4,9	5,0	-
MG	BARBACENA (*)	4,5	3,8	5,2	6,1	698.580,00

Fonte: Planilha base de informações dos municípios - Apêndice I

(\*) Municípios que participaram do Programa Caminho da Escola - 2007 a 2012



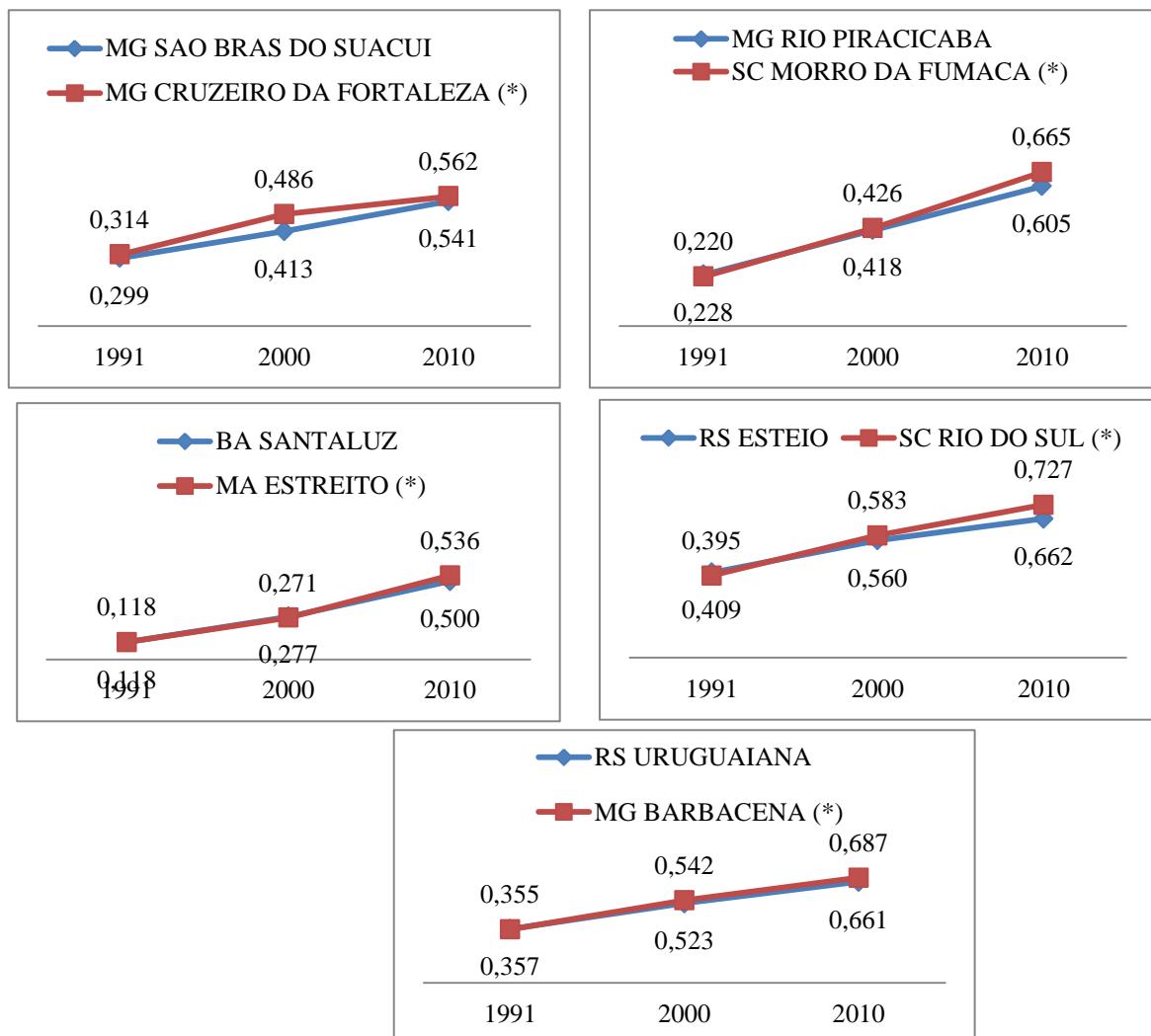
**Apêndice G**  
**Evolução Gráfica do IDH - Dimensão Educação**  
**Comparação entre os 10 municípios selecionados na pesquisa**

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-E - Dimensão Educação

Sigla da Unidade da Federação	Nome do Município	1991	2000	2010	Repasse
MG	SAO BRAS DO SUACUI	0,299	0,413	0,541	-
MG	CRUZEIRO DA FORTALEZA (*)	0,314	0,486	0,562	424.280,00
MG	RIO PIRACICABA	0,228	0,418	0,605	-
SC	MORRO DA FUMACA (*)	0,220	0,426	0,665	250.500,00
BA	SANTALUZ	0,118	0,277	0,500	-
MA	ESTREITO (*)	0,118	0,271	0,536	1.295.760,00
RS	ESTEIO	0,409	0,560	0,662	-
SC	RIO DO SUL (*)	0,395	0,583	0,727	198.000,00
RS	URUGUAIANA	0,357	0,523	0,661	-
MG	BARBACENA (*)	0,355	0,542	0,687	698.580,00

Fonte: Planilha base de informações dos municípios - Apêndice 1

(\*) Municípios que participaram do Programa Caminho da Escola - 2007 a 2012



## Apêndice H

**Média do IDEB e do IDH - Dimensão Educação**  
**Todos os municípios e os que participaram ou não do Programa Caminho da Escola de 2007 a 2012**

Situação dos Municípios	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB								Média - Índice de Desenvolvimento Humano - IDH					
	Média - Ensino Fundamental - Anos Iniciais - Rede Municipal				Média - Ensino Fundamental - Anos Finais - Rede Municipal				1991		2000		2010	
	IDEB 2005	IDEB 2007	IDEB 2009	IDEB 2011	IDEB 2005	IDEB 2007	IDEB 2009	IDEB 2011	IDHM_E	IDHM	IDHM_E	IDHM	IDHM_E	IDHM
Participaram do Caminho da Escola	3,4	3,9	4,4	4,7	3,0	3,3	3,5	3,7	0,172	0,374	0,345	0,516	0,553	0,654
Não participaram do Caminho da Escola	4,3	4,6	5,2	5,4	3,7	4,0	4,2	4,4	0,261	0,474	0,467	0,618	0,637	0,723
<b>Média total de municípios</b>	<b>3,5</b>	<b>3,9</b>	<b>4,4</b>	<b>4,8</b>	<b>3,0</b>	<b>3,3</b>	<b>3,6</b>	<b>3,7</b>	<b>0,179</b>	<b>0,381</b>	<b>0,354</b>	<b>0,523</b>	<b>0,559</b>	<b>0,659</b>

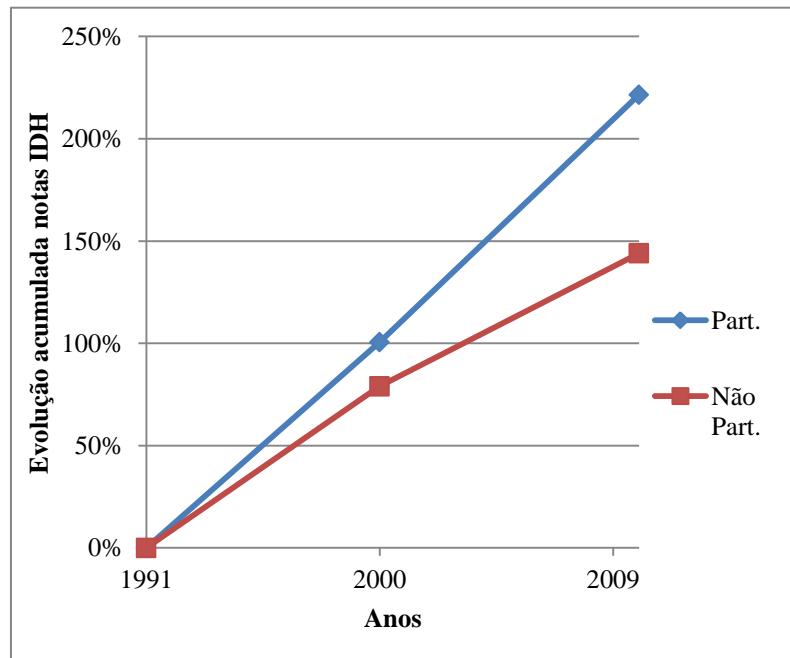
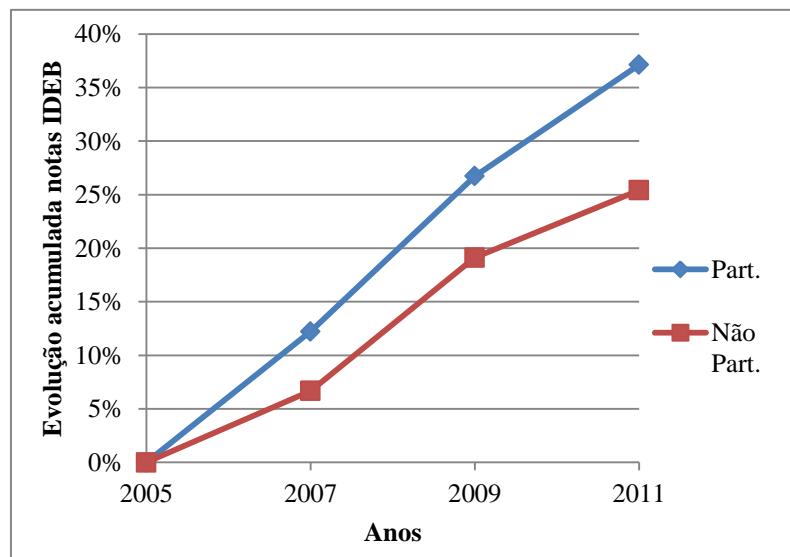
Fonte: Planilha base de informações dos municípios - Apêndice I

## Apêndice I

### Evolução da Média do IDEB e do IDH - Dimensão Educação Todos os municípios e os que participaram ou não do Programa Caminho da Escola de 2007 a 2012

Situação dos Municípios	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB				Média - Índice de Desenvolvimento Humano - IDH		
	Média - Ensino Fundamental - Anos Iniciais - Rede Municipal				IDH -E		
	2005	2007	2009	2011	1991	2000	2010
Participaram do Caminho da Escola	0%	12%	27%	37%	0%	101%	222%
Não participaram do Caminho da Escola	0%	7%	19%	25%	0%	79%	144%
<b>Total de municípios</b>	<b>0%</b>	<b>12%</b>	<b>26%</b>	<b>36%</b>	<b>0%</b>	<b>98%</b>	<b>213%</b>

Fonte: Planilha base de informações dos municípios - Apêndice 1



## Apêndice J

### Evolução do Índice de Frequência dos municípios selecionados

UF	Nome do Município	1991	2000	2010	% de Evolução
MG	SAO BRAS DO SUACUI	0,367	0,512	0,638	74%
MG	CRUZEIRO DA FORTALEZA (*)	0,384	0,601	0,68	77%
MG	RIO PIRACICABA	0,273	0,537	0,736	170%
SC	MORRO DA FUMACA (*)	0,23	0,552	0,78	239%
BA	SANTALUZ	0,122	0,348	0,605	396%
MA	ESTREITO (*)	0,104	0,292	0,589	466%
RS	ESTEIO	0,420	0,578	0,670	60%
SC	RIO DO SUL (*)	0,417	0,666	0,792	90%
RS	URUGUAIANA	0,343	0,552	0,691	101%
MG	BARBACENA (*)	0,358	0,613	0,755	111%

(\*) Municípios que participam do Programa Caminho da Escola

