

O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA DE TRANSPORTE ESCOLAR NO BRASIL COMO POLÍTICA DE GARANTIA AO DIREITO À EDUCAÇÃO¹

Walnélia Benigno Magalhães Carrijo

Mestranda em Educação

Universidade Federal do Tocantins - UFT - walnelia@yahoo.com.br

Darlene Araújo Gomes

Mestre em Educação

Secretaria Executiva de Educação do Estado do Pará - lenegomes4@gmail.com

Idemar Vizolli

Doutor em Educação

Universidade Federal do Tocantins – UFT - idemar@mail.uft.edu.br

Resumo

O trabalho objetiva analisar do Programa Nacional do Transporte Escolar – PNATE, verificando se tem contemplado e oportunizado igualdade de condições ao acesso e a permanência na escola conforme prevê Constituição de 1988. A investigação utilizou como fontes as legislações e produções bibliográficas que abordam o tema. Após a análise ficou evidenciado que o Governo Federal tem envidado esforços no sentido de criar critérios justos para a distribuição dos recursos aos entes federados, considerando fatores amplos e especiais de cada região com vistas a promover as mesmas oportunidades educacionais à população atendida, que são os alunos matriculados na educação básica das escolas rurais e aqueles que residem em áreas rurais que estudam na zona urbana, através do transporte escolar para que permaneçam durante o tempo necessário para sua escolarização, mas é relevante a necessidade da ampliação do recurso para garantir a demanda real que vem crescendo a cada ano.

Palavras-chave: Política Educacional. Transporte Escolar. Acesso. Permanência.

Introdução

O Governo Federal, através da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, na qualidade de entes federados, vem desenvolvendo políticas diferenciadas, programas e ações articuladas voltadas a cumprir a Constituição de 1988 que no artigo 205, afirma que: “A educação é direito de todos e dever do Estado e da família”. Entre eles o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Documentos e indicadores relacionados ao PNATE, apontam que a dificuldade de acesso à escola, pela população que reside no campo, motiva a evasão escolar. A LDB 9394/96 diz que o Estado deve prestar garantias para que todos tenham direito a educação e que o atendimento ao aluno do ensino fundamental se faça por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 4º) este direito é confirmado ainda pelo o Decreto nº 7352 de novembro de 2010 que dispõe sobre a política de

¹ Trabalho curricular apresentado na disciplina Educação, Diversidade e Interculturalidade do Programa de Mestrado Acadêmico em Educação – PPGE da Universidade Federal do Tocantins - UFT

educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA, o artigo 1º § 4º observa que “ A educação do campo concretizar-se-á mediante a oferta de [...] transporte escolar [...]”. Este trabalho busca analisar a política federal do Transporte Escolar que está em vigor no Brasil desde 1994 com vistas a constatar se de fato, esta política contempla a preocupação com a igualdade de oportunidades educacionais. As fontes principais que subsidiaram esta análise foram obtidas no *site* do FNDE, na legislação vigente da política do Transporte Escolar no Brasil, como: medidas provisórias, leis, portarias e resoluções, além de que foram consultados autores tais como CASTRO (1997), FEIJÓ (2000), PRETI e PAZ (2006) e SOUZA (2006).

Dados históricos sobre a política federal do transporte escolar no Brasil

O Brasil tem em sua história social uma marca que segundo Feijó (2000, p. 16) é caracterizada “pela desigualdade e pela falta de oportunidades” esta realidade para muitos contribui para a negação dos “direitos fundamentais do cidadão”. Para tentar minimizar esta diversidade social que compromete a possibilidade de escolarização, foi criada a política do transporte escolar em 1994 através de três programas, no âmbito do Ministério da Educação (MEC) com financiamento do FNDE: o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa Caminho da Escola. Estes programas foram criados sequencialmente para aprimorar o atendimento desta política.

O primeiro foi o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) foi implementado de maneira experimental, com origem na Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) em 1993 e posteriormente foi institucionalizado com a publicação da Portaria 955, de 21/06/1994, era uma política que contribuía com os municípios para que fossem adquiridos veículos zero quilômetro para transportarem alunos diariamente no trajeto da residência-escola-residência, na zona rural, sendo que a partir de 2000 essa ajuda financeira foi estendida para instituições não-governamentais filantrópicas sem fins lucrativos que atendiam alunos portadores de necessidades especiais (Souza, 2006, p.25). Em 1998 o programa foi se ampliando e houve grande expansão por todo o país tendo sido movimentado um grande repasse de verbas aos municípios. Em 1999 não houve atendimento, pois, o Governo Federal alegou falta de orçamento, mais em 2000 foi retomado. Até então, o PNTE era uma assistência financeira voluntária, para que os convênios fossem celebrados e renovados entre o Governo Federal, estados e os municípios, tinham que ser feitos Planos de Trabalho Anuais – PTAs. Os critérios de atendimento foram variando com o passar dos anos, o que pode ser verificado em análises das resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE que desde 1997 passou a fazer a gestão do Programa. Conforme observou Castro, “embora

houvesse critérios técnicos/burocráticos do FNDE divulgados, prevaleceu o ‘pragmatismo político’ na seleção final dos projetos, em que o maior peso era dado ao ‘patrocínio’ dos pleitos efetuados por parlamentares, altos burocratas e dos dirigentes locais e regionais” (CASTRO, 1997, p. 135). A partir de 2004 as transferências para assistência financeira passaram a ser automáticas e não mais voluntárias, o PNTE foi remodelado e foi instituído o PNATE que é atualmente a principal política para o transporte escolar no Brasil.

O PNATE: características e funcionamento

O PNATE foi instituído pela Lei nº 10.880/04 e no início atendia apenas os alunos do ensino fundamental residentes em área rural, entretanto com a publicação da Medida Provisória nº 455/2009, posteriormente transformada na Lei nº 11.947, em 16 de junho de 2009 passou a beneficiar todos os estudantes da Educação Básica residentes na zona rural. Os recursos financeiros repassados são calculados de acordo com o número de alunos residentes em área rural, com os dados são obtidos através dos registros do Censo Escolar. O montante dos recursos, são repassados em dez parcelas anuais no período de fevereiro a novembro. Quanto a utilização dos recursos, a Resolução nº 5, de 28 de maio de 2015 no seu artigo 14 estabelece que os recursos destinar-se-ão a manutenção de veículos escolares rodoviários, aquaviários, pagamento de serviços contratados junto a terceiros e aquisição de passe estudantil, quando houver oferta de serviço regular de transporte coletivo de passageiros.

No início do programa os valores a serem repassados foram baseados no montante de recursos que o FNDE tinha disponível para este fim. Em 2004, o valor do custo aluno-ano foi de R\$ 76,00. Em 2005 R\$ 80,00 (PRETI; PAZ, 2006). Em 2006, com a publicação da Resolução nº 12 do CD/FNDE os critérios dos repasses foram modificados, passando a ser consideradas os alunos do ensino fundamental público das redes estaduais e municipais residentes em áreas rurais. Foi criado para base de cálculo o Fator de Necessidade de Recursos do Município – FNR-M que considera a necessidade real que cada Unidade da Federação, utilizando as seguintes variáveis: 1) percentual da população rural do município (IBGE – 2000); 2) área do município (IBGE-2001); e 3) percentual da população abaixo da linha de pobreza de R\$ 75,00 (IPEADATA – 2000). Com base nestes dados foram estabelecidas 4 faixas indicativas de quanto de recursos os estados e os municípios poderiam necessitar (PRETI e PAZ 2006, p. 40), conforme tabela abaixo:

Distribuição dos Estados e do DF por faixa do FNR-M

Faixas	Necessidade de Recursos	Estados
Faixa 1	Muito baixa	RJ, SC, RS, PR, SP e DF
Faixa 2	Baixa	SE, ES, RN, GO, AL, PB, PE e MG
Faixa 3	Média	TO, MS, RO, MT, MA, PI, CE e BA
Faixa 4	Alta	RR, AP, AC, AM e PA

Fonte: Preti e Paz (2006, p. 40).

Pode-se observar que o FNDE se preocupou em atender de forma justa os municípios levando em consideração a sua real necessidade. Com o FNR-M o PNATE teve um grande avanço, pois o FNR-M observa a área rural do município, a população moradora do campo e a posição do município na linha de pobreza. Porém, verificou-se que ainda haviam distorções quanto ao atendimento, pois haviam 2 municípios que eram fronteiriços mais estavam recebendo recursos com valores bastantes diferenciados (PRETI e PAZ 2006, p. 54). Considerando esta situação em 2007, o FNDE adotou mais uma variável, o Fator de Correção de Desigualdades Regionais o (FCD-R), visando a redução das diferenças, chamada de média móvel espacial. No entanto esta estratégia, para alguns municípios, poderia representar aumento de repasses, mas para outros poderia representar diminuição, mas “Para evitar maiores transtornos, o FNDE adotou como princípio para distribuição dos recursos financeiros do PNATE 2007 que nenhum município receberia valor *per capita* inferior ao do PNATE 2006 (Preti e Paz, 2006 p. 58). Para o ano de 2010, o valor de repasse foi definido pela Resolução 69 de 29 de dezembro de 2009 FNDE/CD usando assim as proporções entre maior valor e menor valor de repasse dentro do mesmo estado. Em 2011 o valor da *per capita* aluno-ano se manteve a mesma de 2010 “entre R\$ 120,73 e R\$ 172,24”, mantendo os critérios definidos em 2004, atualmente estando em vigor como base de cálculo aos repasses que estão sendo feitos em 2016.

Quanto ao acompanhamento e ao controle social dos recursos é exercido, no âmbito de cada esfera governamental, pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), conforme estabelecido na Lei nº 11.494, art. 24, § 13, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2008, p. 38). Cabendo também a sociedade acompanhar, conhecendo as políticas, suas formas de execução para que de maneira consciente, possam intervir no desenvolvimento e fiscalização, sem serem passíveis de manipulações político-partidárias que queiram tirar benefício valorizando sua imagem pessoal diante das comunidades.

Considerações Finais

Esta pesquisa, que teve como seu objeto de estudo, a política nacional do transporte escolar desde a sua criação em 2004, seu desenvolvimento e aprimoramento, até a sua consolidação nos dias atuais, permitiu, entre várias considerações, o reconhecimento de que além do poder público oferecer escolas para a população é preciso que sejam oferecidas as condições de acesso e permanência, especialmente para as comunidades que residem no campo. Para que tanto esta política como outras sejam implementadas de maneira que as necessidades educacionais sejam atendidas é preciso também um envolvimento da sociedade que é usuária desta política. O transporte escolar é uma política essencial num país de diversidade e de grandes dimensões territoriais como o Brasil, pois através dela um número considerável de estudantes tem a oportunidade de serem escolarizados, permanecendo na escola e tendo garantido assim o direito à educação. Através de revisão bibliográfica feitas em documentos oficiais, livros e relatórios publicados, observamos que o PNTE enquanto era uma política de assistência financeira voluntária, ficou passível de intervenções político-partidárias mais com a criação do PNATE, que mudou para transferência automática e incluiu critérios e objetivos para que os recursos fossem distribuídos entre todas as unidades da federação, esta política se tornou mais ajustada e acessível. Outro aspecto que é considerado positivo é o fato do PNATE ter sido em 2007 ampliado com a inclusão de toda a matrícula da educação básica rural. Ao analisar todo este esforço do governo federal em criar critérios mais justos, inclusivos e equitativos para a distribuição destes recursos observa-se que é fundamental a consideração das especificidades de cada região, estado, município e demais entes federados. Segundo os dados do FNDE e segundo a análise de alguns estudiosos indica-se que o Fator de Necessidade de Recursos (FNR-M) foi de fundamental importância para que a União pudesse oportunizar iguais condições para o atendimento educacional no Brasil. Mais ainda é necessário que muitos estudos se realizem, pois, a ampliação dos recursos é sempre necessária. Os dados estatísticos do FNDE demonstram que a cada ano aumenta o número de alunos atendidos o que se torna imperativo a ampliação dos recursos e desta forma a oferta do transporte escolar seja garantida em todas as regiões do país.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria Ministerial nº 955**, de 21 de julho de 1994. Plano Nacional de Transporte Escolar-nota técnica. 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/documentospesquisa/publicacoes/estnottec/tema11/pdf/107592.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 5**, de 28 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 12**, de 17 de março de 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/.../3435-resolucao-cd-fnde-n-12-de-17-de-marco-de-2011>> Acesso em: 25 jun. 2016.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 69**, de 29 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

_____. **Lei nº 10.880**, de 9 de junho de 2004. Disponível em: <<http://www.leidireto.com.br/lei-10880.html>>. Acesso em: 28 jun.2016.

_____. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L11494.htm>. Acesso em: 28 jun.2016.

_____. **Lei nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/711767/lei-11947-09>>. Acesso em: 28 jun.2016.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 28 jun.2016.

_____. **Medida Provisória nº 455**, de 28 janeiro de 2009. Disponível em: <<http://www.leidireto.com.br/medidaprovisoria-455.html>>. Acesso em: 28 jun.2016.

_____. Ministério da Educação. Ministério do desenvolvimento Agrário. **Decreto nº 7.352/2010**, de 04/11/2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7352.htm> Acesso em 26.06.2016.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80**. 1997. 284 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1997.

FEIJÓ, Patrícia Collat Bento. **Transporte Escolar: a obrigação do poder público municipal no desenvolvimento do programa**. 2006. 10 f. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9239/transporte-escolar-a-obrigacao-do-poder-publico-municipal-no-desenvolvimento-do-programa>>. Acesso em: 28 jun.2016.

PRETI, Oreste; PAZ, Adalberto Domingos da. **Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE**. Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE. Formação pela Escola. Módulo PNATE. Brasília: MEC/FNDE/SEED, 2006. 76 p.

SOUZA, Almir Pereira de. **Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais: análise da política de alocação de recursos do orçamento da união no programa de Transporte Escolar de alunos do ensino fundamental das áreas rurais**. 2006. 48 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência de Informação e Documentação. Universidade de Brasília, Brasília- DF, 2006.