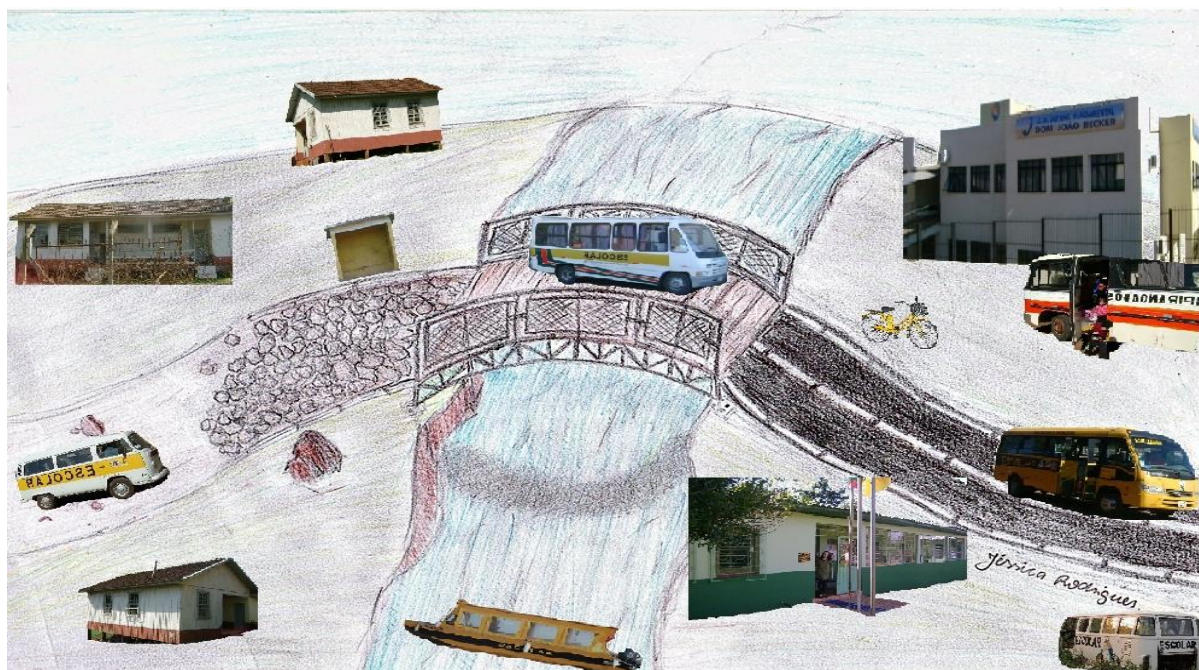


UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

CALINCA JORDÂNIA PERGHER

POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO RIO GRANDE DO SUL: CONFIGURAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E DE RELAÇÕES (INTER)GOVERNAMENTAIS NA OFERTA E NO FINANCIAMENTO



Porto Alegre

2014

CALINCA JORDÂNIA PERGHER

POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO RIO GRANDE DO SUL: CONFIGURAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E DE RELAÇÕES (INTER)GOVERNAMENTAIS NA OFERTA E NO FINANCIAMENTO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Nalú Farenzena

Porto Alegre

2014

CIP - Catalogação na Publicação

Pergher, Calinca Jordânia

Política de transporte escolar rural no Rio Grande do Sul: configuração de competências e de relações (inter)governamentais na oferta e no financiamento / Calinca Jordânia Pergher. -- 2014.
238 f.

Orientadora: Nalú Farenzena.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Transporte escolar rural. 2. Análise de política pública. 3. Competências governamentais. 4. Relações intergovernamentais. 5. Oferta e financiamento da educação. I. Farenzena, Nalú, orient. II. Título.

CALINCA JORDÂNIA PERGHER

POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO RIO GRANDE DO SUL: CONFIGURAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E DE RELAÇÕES (INTER)GOVERNAMENTAIS NA OFERTA E NO FINANCIAMENTO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação.

Aprovada em 26 de fevereiro de 2014.

Profa. Dra. Nalú Farenzena – Orientadora

Prof. Dr. Cláudio Roberto Baptista – UFRGS

Profa. Dra. Eliara Zavieruka Levinski – UPF

Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto – USP

Aos meus pais e grandes mestres, Laudecir Luis e Lione de Lurdes Pergher, que caminharam o tempo todo ao meu lado; ao meu esposo Edson Jacobi Paz, meu companheiro de bordo na alegria e na tristeza, ou melhor, no chão e no asfalto; e ao meu amado filho Petrus Pergher Paz, que esteve comigo desde o início deste trajeto (gestação, nascimento, primeira infância), vivendo os primeiros cinco anos de sua vida, escutando as palavras “tese e doutorado”. A vocês, meus amados, que viajaram comigo, foram meus guias, motoristas, passageiros, dedico o resultado deste itinerário de pesquisa.

AGRADECIMENTOS

Um galo sozinho não tece uma manhã:
Ele precisará sempre de outros galos.
(João Cabral de Melo Neto, *Tecendo a manhã*)¹

À minha querida e ‘grande’ família, particularmente aos meus irmãos Diego e Albano, cunhadas Karin e Francieli, pequena Anita e sogros Getúlio e Marli, tios e tias, primos e primas, pela força, paciência e apoio constante.

À amiga e irmã de fé Maria Goreti Machado, parceira em todas as horas, a ‘culpada’ número um por eu estar aqui fazendo esta tese, minha grande incentivadora.

Aos membros da banca, Eliara Zavieruka Levisnki, Cláudio Roberto Baptista e José Marcelino de Rezende Pinto, professores que me inspiraram com suas escritas, práticas e exemplos e pelos quais tenho enorme admiração.

Aos meus colegas do Instituto Federal Farroupilha Campus Alegrete (IFFCA), em especial aos professores e às coordenadoras dos cursos de Licenciatura, pela ‘força tarefa’ constituída para que eu pudesse concluir esta tese.

Aos meus alunos das licenciaturas do IFFCA, pela compreensão, pela ‘torcida’ e pelo incentivo, em especial aos alunos Gabriel, Mariely, Jéssica, Silvana, Ana Carla e Débora, que me auxiliaram na elaboração da capa temática da tese.

Às minhas amigas pedagogas ‘superpoderosas’ Joze Toniolo e Monique da Silva, que tive o prazer de conhecer recentemente e com as quais desejo sempre compor muitas parcerias. Obrigada pelo carinho e incentivo.

À direção do IFFCA, Ana Paula Ribeiro, Rodrigo Machado e Joseane Erbici dos Santos, pela compreensão e flexibilidade no momento mais ‘tenso’ da tese.

A todos os meus colegas e professores do PPGEdU da UFRGS, em especial à professora Maria Beatriz Luce e às colegas Cleusa, Damiana, Andréia, Rosa, Roseli e Isabel pelas trocas constantes e pelos aprendizados.

Às grandes amigas Juli, Monika e Marlei, nosso quarteto inseparável, foram minhas confidentes e encorajadoras nos tropeços e nas conquistas.

À *professeur* Susan, que além das *très bonnes* aulas de *français*, compartilhou saberes de vida e me brindou com sua carinhosa amizade.

¹ Disponível em: <<http://www.revistabula.com/449-os-10-melhores-poemas-de-joao-cabral-de-melo-neto>>. Acesso em: 14 out. 2013.

Às prefeituras municipais de Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul e Florianópolis, através de suas secretarias de educação, secretários, motoristas, responsáveis pelo transporte escolar e professores, pela permissão e pelo auxílio na elaboração do estudo de caso.

Aos entrevistados representantes dos diversos segmentos, prefeituras/SME, Famurs, SEC-RS, Undime/RS: Eliane Maria Granella, Maria Luciane Astolffi, Ivanir Turella, Dariana Lourdes Pinotti, Adelar Gutoski, Marcia Falkoski Morette, Sérgio Luiz Perotto, Mariza Vasquez de Abreu e Márcia Adriana de Carvalho. Suas narrativas foram essenciais para a realização deste trabalho de pesquisa.

À Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, em especial à pessoa de Rosa Mosna, pela ajuda imprescindível.

Aos amigos de todas as querências, os da fronteira, da capital, do norte do Rio Grande do Sul, em especial Helena Pokoieski, Jairo Gallina, Luciane Bordignon, Jerônimo Sartori, Marina Porto. Obrigada pela amizade, sem ela como fazer uma tese?

E, por fim, agradecer *ma chérie* orientadora Nalú Farenzena! Seus conselhos, palpites, sugestões, alinhos, estímulos e palavras amigas significaram o ‘combustível’ dessa *voyage*. Tua condução, serena e competente, ao longo desses já dez anos de convivência, me auxiliou a tornar-me uma pesquisadora, uma professora, uma estudante, enfim, um ser humano melhor. *Merci Beaucoup!*

É conversando as conversações que constituem a democracia que construiremos a democracia. (MATURANA, 2002, p. 91).

As políticas e os programas têm vida. Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, às vezes morrem. Percorrem, então, um ciclo vital. As políticas e os programas também têm [...] carne e osso, melhor, têm corpo e alma. São decididas e elaboradas por pessoas, são dirigidas às pessoas ou ao seu habitat, são gerenciadas e implementadas por pessoas e, quando isso ocorre, são avaliadas também por pessoas. (DRAIBE, 2001, p.26).

RESUMO

É analisada a política de transporte escolar rural do Rio Grande do Sul, com o objetivo de discutir a configuração de competências governamentais e das relações intergovernamentais na oferta e no financiamento. A investigação, de cunho qualitativo, inscreve-se na abordagem metodológica de análise de política pública, com elementos da análise cognitiva e sequencial, abrangendo a formulação e a implementação da política e estudo de caso em três pequenos municípios gaúchos. Apresenta a política do transporte escolar no país e busca compreender como tal política foi sendo constituída no Rio Grande do Sul, o que contempla: suas origens, quando o transporte escolar se torna um problema público e chega à agenda governamental estadual; quais foram os principais atores; que soluções foram propostas até a formulação do Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (Peate); que referenciais se impuseram na constituição dessa política; e como tem sido a sua implementação. Permeou a tese o debate sobre o formato da federação brasileira, as competências governamentais e as relações, nem sempre solidárias, entre os entes federados na oferta e no financiamento do transporte escolar; do mesmo modo, a discussão sobre a concepção de educação do campo, da nucleação e do fechamento das escolas do meio rural foi ponto crucial para a compreensão da problemática do transporte escolar. O estudo de caso nos três municípios permitiu comprovar a limitada capacidade financeira e a grande dependência de recursos da União e do estado que, em geral, o ente municipal tem para ofertar à educação e ao transporte escolar. Por fim, a tese apresenta a ‘odisseia’ do transporte escolar no Rio Grande do Sul, demonstrando vigores e fragilidades das relações entre o estado e os municípios. O transporte escolar dos alunos da rede estadual, realizado pelos municípios, ganha *status* de problema público no governo de Olívio Dutra, quando é feito o primeiro termo de convênio a ser firmado entre o estado e os municípios (1999) para repasse de recursos para o transporte, continuando os conflitos e as negociações em todos os governos, minimizados um pouco na formulação do Peate, em 2008, no governo de Yeda Crusius, mas ressurgindo no governo de Tarso Genro. A questão recorrente, no período, é a da cobertura dos custos do transporte escolar por parte do governo estadual, cujo *déficit* abre espaço para negociações acerca dos critérios de distribuição dos recursos estaduais. O protagonismo da Famurs é ponto forte nesse debate, seguido recentemente pela Undime/RS. A *politics* gaúcha influenciou fortemente a *policy* do transporte escolar, que vem seguindo um caminho de constante ressignificação.

Palavras-chave: Transporte escolar rural. Análise de política pública. Competências governamentais. Relações intergovernamentais. Oferta e financiamento da educação.

RÉSUMÉ

Est analysée la politique de transport scolaire en milieu rural du Rio Grande do Sul, avec l'objectif de discuter la configuration de compétences gouvernementales et des relations intergouvernementaux dans l'offre et dans le financement. La recherche qualitative, s'inscrit dans l'abordage méthodologique d'analyse de politique publique, avec des éléments de l'analyse plus cognitive et séquentielle, en incluant la formulation et la mise en oeuvre de la politique et de l'étude de cas dans trois petites villes gauchas. Présente la politique du transport scolaire dans le pays et cherche comprendre comment la politique du transport scolaire a été constituée à Rio Grande do Sul, ce auquel il envisage: leurs origines, quand le transport scolaire se rend un problème public et arrive à l'agenda gouvernemental de l'état; quels ont été les principaux acteurs; que solutions ont été proposées jusqu'à la formulation du Programme de l'état d'assistance au transport scolaire (Peate); que des référentiels se sont imposés dans la constitution de cette politique; et comment ce a été sa mise en oeuvre. Est passé à travers la thèse le débat sur le format de la fédération brésilienne, les compétences gouvernementales et les relations, pas toujours solidaires, entre les êtres fédérés dans l'offre et dans le financement du transport scolaire; de façon similaire, la discussion sur la conception d'éducation en milieu rural, de la nucléation et de la fermeture des écoles en milieu rural a été point crucial pour la compréhension de la problématique du transport scolaire. L'étude de cas dans les trois villes il a permis de vérifier la limitée capacité financière et la grande dépendance de ressources de l'Union et de l'État que, en général, l'être municipal a pour offrir à l'éducation et au transport scolaire. Finalement, la thèse présente l'*odyssée* du transport scolaire à Rio Grande do Sul, en démontrant vigueurs et fragilités des relations entre l'État et les villes. Le transport scolaire des élèves du filet de l'état, réalisé par les villes, gagne du statut de problème public dans le Gouvernement d'Olívio Dutra, quand est fait le premier terme d'accord à être affermi entre l'État et les villes (1999) vue de ressources pour le transport, en continuant les conflits et les négociations dans tous les gouvernements, minimisés un peu dans la formulation du Peate, en 2008, dans le Gouvernement de Yeda Crusius, mais en resurgissant dans le Gouvernement de Tarso Genro. La question récurrente, dans la période, est ce de la couverture des coûts du transport scolaire de la part du gouvernement de l'état, dont le déficit ouvre de l'espace pour négociations concernant les critères de distribution des ressources de l'état. La défense du Famurs est point fort dans ce débat, suivant récemment par Undime/RS. La *politics* gaucha a influencé fortement la *policy* du transport scolaire, qui vient en suivant un chemin d'incessant signification.

Mots clés: Transport Scolaire en Milieu Rural. Analyse de Politique Publique. Compétences Gouvernementales. Relations intergouvernementaux. Offre et financement de l'éducation.

ABSTRACT

It is analyzed the politics of rural school transportation in Rio Grande do Sul, with the purpose of discussing the configuration of governmental competencies and the intergovernmental relations in the provision and funding. The investigation, a qualitative one, is part of the methodological approach of the analysis of public policy, with elements of cognitive and sequential analysis, including the formulation and implementation of policy and case study of three small cities in the state. Presents the policy of school transportation in Brazil and aims to understand how such policy was constituted in Rio Grande do Sul, which comprises: its origins, when school transportation becomes a public problem and comes to the state government agenda; which were the main actors; which solutions were proposed to the formulation of the State Program of Support for School Transportation (Peate); which references were imposed in the constitution of the policy; and how its implementation has been. Permeating the thesis was the debate about the format of Brazilian federation, the governmental competencies and the relations, not always sympathetic, among federal entities in the provision and funding of school transportation; likewise, the discussion over the notion of countryside education, nucleation and the closing of schools in rural communities was a crucial point to understand the issue of school transportation. The case study in those three cities allowed to prove the limited financial capacity and heavy reliance on federal and state funds that, in general, the municipal entity has to offer to the education and the school transportation. Finally, the thesis presents the 'Odyssey' of school transport in Rio Grande do Sul, demonstrating strengths and weaknesses of the relationship between the state and the cities. The school transportation of pupils from the state system, conducted by municipalities, gain status of public problem in the government of Olívio Dutra, when is made the first term of agreement to be signed by the state and the municipalities (1999) for transfer of funds to transportation, continuing the conflicts and negotiations in all governments, somewhat minimized in the formulation of Peate, in 2008, during the government of Yeda Crusius, but reappearing in the government of Tarso Genro. The recurring question in the period is the coverage of the costs of school transportation by the state government, whose deficit makes room to negotiations on the criteria for the distribution of state resources. The role of Famurs is a strong point in this debate, recently followed by Undime/RS. The state politics strongly influenced the school transportation policy, which has been following a path of constant resignification.

Keywords: Rural school transportation. Public policy analysis. Governmental competencies. Intergovernmental relations. Education provision and funding.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Quadrinho de Mafalda sobre política.....	25
Figura 2 – Noção de polícias públicas.....	27
Figura 3 – Fases analisadas na política do transporte escolar no RS.....	35
Quadro 1 – Níveis, dimensões, metodologia e conceitos da pesquisa.....	39
Figura 4 – Papel/prioridades de atuação das esferas de governo na educação.....	48
Gráfico 1 – Matrículas na educação básica por dependência administrativa (Brasil, 2012 – em números e percentual).....	62
Gráfico 2 – Gasto por aluno da educação básica do governo do estado e das prefeituras (RS, 2009).....	63
Gráfico 3 – Distribuição de gastos previstos no Orçamento Geral da União em 2010.....	68
Quadro 2 – Estrutura de financiamento público da educação – Brasil.....	70
Quadro 3 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.....	73
Figura 5 – Imagens de tipos de transporte escolar	79
Gráfico 4 – Número de municípios e ONGs atendidos pelo PNTE (1994-2003).....	82
Quadro 4 – Execução financeira da transferência de recursos e número de alunos computados no Pnate (Brasil, 2004-2012).....	85
Gráfico 5 – Distribuição percentual, por modalidade, de ônibus adquiridos pelo Programa Caminho da Escola (Brasil, 2011).....	90
Quadro 5 – Classificação da área territorial dos municípios – Peate/RS.....	96
Gráfico 6 – Valores <i>per capita</i> , por faixa – Peate/RS (2013).....	97
Gráfico 7 – Alunos transportados por rede de ensino – Getúlio Vargas (2011).....	103
Gráfico 8 – Comparação do gasto com transporte escolar – Recursos MDE/livres e transferências do Pnate e Peate (Getúlio Vargas, 2011).....	105
Gráfico 9 – Alunos transportados por rede de ensino – Ipiranga do Sul (2011)	109
Gráfico 10 – Gastos efetuados em transporte escolar, por níveis de ensino e total, recursos advindos de transferências intergovernamentais ou MDE e livres – Ipiranga do Sul (2011).....	111
Gráfico 11 – Alunos transportados por rede de ensino – Floriano Peixoto (2011).....	115
Gráfico 12 – Comparação do gasto com transporte escolar – Recursos MDE/livres e transferências do Pnate e Peate – Floriano Peixoto (2011).....	118
Quadro 6 – Comparativo de dados entre os três municípios.....	121
Quadro 7 – Atos normativos de âmbito nacional sobre a educação do campo e o transporte escolar.....	143

Figura 6 – Ex-governador do estado do RS Alceu de Deus Collares, ex-secretária de educação de estado Neuza Canabarro e Kombi escolar abandonada em um ferro-velho na cidade de Manoel Viana-RS (2013).....	146
Figura 7 – Impasses sobre os critérios do gasto por aluno com transporte escolar – SEC e Famurs.....	179
Quadro 8 – Convênios firmados entre o estado e os municípios, número de municípios conveniados, valores repassados e número de alunos da rede estadual transportados (1999-2007).....	185
Quadro 9 – Evolução no número de municípios conveniados, número de alunos transportados e recursos do estado transferidos aos municípios para cobertura de despesas com o transporte escolar de alunos da rede estadual residentes no meio rural – Rio Grande do Sul – 2008-2012.....	186
Quadro 10 – Resumo do conteúdo dos convênios firmados entre o estado e os municípios (1999-2007) e da lei do Peate.....	187

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ônibus adquiridos pelo programa Caminho da Escola, por modalidade (2008-2010).....	89
Tabela 2 – Evolução dos recursos transferidos aos municípios para cobertura de despesas com o transporte escolar de alunos da rede estadual residentes no meio rural (Rio Grande do Sul, 2008-2012).....	98
Tabela 3 – Alunos transportados por níveis de ensino e rede estadual ou municipal – Getúlio Vargas (2011).....	103
Tabela 4 – Alunos transportados por níveis de ensino e rede estadual ou municipal – Ipiranga do Sul (2011).....	109
Tabela 5– Alunos transportados por segmento do ensino e rede estadual ou municipal – Floriano Peixoto (2011).....	116
Tabela 6 – Transferências do salário-educação do governo do estado do Rio Grande do Sul aos municípios – 1996-2000.....	168

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE – Arranjo de Desenvolvimento da Educação
AF – Assistência financeira
AT – Assistência técnica
Bird – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC – Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social
CAQ – Custo Aluno Qualidade
CEB – Câmara de Educação Básica
CEFFA – Centros Familiares de Formação por Alternância
Ceftru – Centro Interdisciplinar em Estudos de Transporte
CEGEC – Coordenação Geral da Educação do Campo
CPERS/Sindicato – Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul - Sindicato dos Trabalhadores em Educação
CF – Constituição Federal
CNE – Conselho Nacional de Educação
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CRE – Coordenadoria Regional de Educação
DAER – Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
Denatran – Departamento Nacional de Trânsito
DOEBC – Diretrizes Operacionais para Educação Básica do Campo
DOU – Diário Oficial da União
DPM-RS – Delegações de Prefeituras Municipais do Rio Grande do Sul
DRU – Desvinculação de Receitas da União
EC – Emenda à Constituição
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EB – Educação básica
EF – Ensino Fundamental
EI – Educação Infantil
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EM – Ensino Médio
Farsul – Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
FES – Fundo de Estabilidade Social
Fiergs – Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FMI – Fundo Monetário Internacional
Famurs – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNR-M – Fator de Necessidade de Recursos do Município
Ford – Ford Motors Company
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Geipot – Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes

GM – General Motors

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFES – Instituições Federais de Educação Superior

IFRS – Instituto Federal do Rio Grande do Sul

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

Ipergs – Instituto de Previdência Estadual do Rio Grande do Sul

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

ITDC – Imposto de Transmissão de Causa *Mortis* e Doação

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LDB/LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC – Ministério da Educação

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MST – Movimento dos Sem Terra

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Plano de Ações Articuladas

Peate – Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDE-Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar

Pnate – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PNTE – Programa Nacional de Transporte Escolar

Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPB – Partido Progressista Brasileiro

Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

Proinfo – Programa Nacional de Tecnologia Educacional

Pronacampo – Programa Nacional de Educação do Campo

Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

Pronera – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
ProUni – Programa Universidade para Todos
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista do Brasil
Renavam – Registro Nacional de Veículos Automotores
RGS – Relação Global-Setorial
RS – Rio Grande do Sul
Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SE – Salário-educação
SEC/RS e/ou SEDUC – Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
Sigecon – Sistema de Gestão de Conselhos
Simec – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
TCE – Tribunal de Contas do Estado
TER – Transporte Escolar Rural
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UnB – Universidade de Brasília
Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

	INÍCIO DO PERCURSO.....	19
1	PERCORRENDO CONCEITOS E BUSCANDO FERRAMENTAS PARA MELHOR VIAJAR.....	25
1.1	Políticas públicas educacionais: rotas.....	26
1.2	Análise de políticas públicas: abordagens cognitiva e sequencial, eis o caminho a percorrer.....	30
2	COMPETÊNCIAS E RELAÇÕES (INTER)GOVERNAMENTAIS NA POLÍTICA EDUCACIONAL: CONFIGURAÇÕES.....	42
2.1	Federalismo e descentralização: implicações para a política educacional.....	45
2.2	Especificações do papel das esferas de governo na educação.....	54
<i>2.2.1</i>	<i>Competências da União.....</i>	<i>54</i>
<i>2.2.2</i>	<i>Competências dos estados.....</i>	<i>59</i>
<i>2.2.3</i>	<i>Competências dos municípios.....</i>	<i>61</i>
2.3	Inflexões no financiamento educacional.....	64
3	ITINERÁRIOS DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL.....	79
3.1	Trajetória histórica.....	80
<i>3.1.1</i>	<i>Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE).....</i>	<i>81</i>
<i>3.1.2</i>	<i>Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate).....</i>	<i>83</i>
<i>3.1.3</i>	<i>Programa Caminho da Escola.....</i>	<i>88</i>
3.2	O transporte escolar no Rio Grande do Sul.....	93
<i>3.2.1</i>	<i>Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (Peate).....</i>	<i>95</i>
4	TRANSPORTE ESCOLAR RURAL: ESTUDO DE CASO COM PESQUISA ‘EMBARCADA’ EM TRÊS MUNICÍPIOS DO RS.....	100
4.1	Caso 1 – Getúlio Vargas: o município ‘mãe’.....	102
4.2	Caso 2 – Ipiranga do Sul: o ‘irmão rico’.....	107
4.3	Caso 3 – Floriano Peixoto: o ‘irmão pobre’.....	114

4.4	Similaridades e idiosincrasias dos casos estudados na oferta e no financiamento do transporte escolar.....	120
5	EDUCAÇÃO DO CAMPO, NUCLEAÇÃO DE ESCOLAS DO MEIO RURAL E TRANSPORTE ESCOLAR: VIAS QUE SE ATRAVESSAM E SE DESENCONTRAM.....	125
5.1	O transporte escolar rural na perspectiva das diretrizes operacionais para educação básica das escolas do campo e normatizações correlatas.....	128
5.2	Narrativas sobre a nucleação das escolas rurais e o transporte escolar.....	145
<i>5.2.1</i>	<i>A gênese.....</i>	<i>147</i>
<i>5.2.2</i>	<i>Política de educação rural ou do campo.....</i>	<i>149</i>
<i>5.2.3</i>	<i>Reações e problemáticas ligadas à nucleação e ao transporte escolar rural.....</i>	<i>154</i>
6	ANÁLISE DA POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO RIO GRANDE DO SUL À LUZ DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS.....	159
6.1	A ‘odisseia’ do transporte escolar no RS, em oito tempos.....	159
6.2	Análise dos oito tempos.....	162
<i>6.2.1</i>	<i>Tempo 1 – O início do problema (1999, governo Olívio Dutra).....</i>	<i>162</i>
<i>6.2.2</i>	<i>Tempo 2 – Agenda repleta de tensionamento e polêmica (2000-2001).....</i>	<i>170</i>
<i>6.2.3</i>	<i>Tempo 3 – A busca pela formulação de acordos (2002).....</i>	<i>172</i>
<i>6.2.4</i>	<i>Tempo 4 – Avanços e retrocessos: passo à frente, passo atrás na busca por alternativas (2003-2006, governo Rigotto).....</i>	<i>174</i>
<i>6.2.5</i>	<i>Tempo 5 – As negociações e a busca por alternativas continuam embaladas por tensionamentos (2007, governo Yeda Crusius).....</i>	<i>177</i>
<i>6.2.6</i>	<i>Tempo 6 – Enfim, após a formulação de um programa, uma ‘aparente’ calma (2008).....</i>	<i>180</i>
<i>6.2.7</i>	<i>Tempo 7 – Implementação acompanhada de permanentes negociações (2009-2010).....</i>	<i>181</i>
<i>6.2.8</i>	<i>Tempo 8 – Práticas, impactos, diálogos e Ressignificações (2011-2013, governo Tarso Genro).....</i>	<i>182</i>
6.3	Análise dos convênios firmados e do Peate.....	184
	ESTAÇÃO FINAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.....	198
	REFERÊNCIAS.....	207

ANEXO A – Reportagens de jornais eletrônicos do Rio Grande do Sul no período de 1999 a 2013.....	220
ANEXO B – Proposições resultantes do encontro sobre transporte escolar promovido pela Famurs/Undime/RS em 11 de junho de 2013.....	224
APÊNDICE A – Registro fotográfico das rotas de transporte escolar – Pesquisa embarcada.....	225
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	229
APÊNDICE C – Instrumento de coleta de dados.....	231

INÍCIO DO PERCURSO

Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,
Muda-se o ser, muda-se a confiança:
Todo o mundo é composto de mudança,
Tomando sempre novas qualidades.
(CAMÕES, 1999, p. 106)

Escrever uma tese gera processos de mudança? Respondo a minha pergunta afirmando que sim, gerou em mim muitas mudanças. Quero contar um pouco o que foi o processo de escrever esta tese, quero repartir isso, não posso guardar só pra mim, preciso registrar. Afinal, parafraseando Draibe (2001), uma tese tem carne e osso, tem corpo e alma, ela é feita por pessoas e para pessoas, ela é feita com o desejo de transformar situações ou sujeitos.

Em 2008, cinco anos atrás, foi o ano que resolvi que desejava realizar uma pesquisa sobre o transporte escolar no Rio Grande do Sul, e fiz todos os procedimentos padrões de ingresso no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS. Em final de dezembro de 2008, com meu filho Petrus de uma semana em meus braços, recebi a notícia: “Parabéns, foste aprovada, farás doutorado em educação”. Confesso que, naquele momento, eu, mãe de primeira viagem, não fiquei assim tão empolgada com a notícia, afinal a primeira grande mudança, de um ciclo que se iniciava em minha vida, acabava de acontecer, e naquela ocasião queria apenas poder ser mãe, não doutoranda. Creio, contudo, que na vida tudo vem a seu tempo, e o meu tempo de iniciar o doutorado foi no momento certo, hoje sei disso.

Demorei cinco anos para concluir. Quando ingressei, sem bolsa, esse tempo de cinco anos ainda era permitido no programa. Perguntei-me várias vezes se não posterguei demais a construção e a finalização da tese, e sempre que tentava responder a essa questão um filme passava em minha mente e lembrava-me de tudo quanto, ao mesmo tempo do doutorado, eu realizava: mãe, professora da rede municipal de Getúlio Vargas em 20 horas semanais, professora da Universidade de Passo Fundo em 18 horas, participante de projeto de extensão da UFRGS relacionado ao Plano de Ações Articuladas, participante de inúmeros concursos na tentativa de ingressar em universidades ou institutos federais, e tantas outras coisas que nem cabe citar aqui. Quando, em 2012, pensei estar mais ‘tranquila’, com minha pesquisa em andamento, e já visualizando que cumpriria os prazos e, quem sabe, até defenderia em 2013, fui chamada em um concurso que havia prestado na Universidade Regional Integrada Campus de Erechim, no mês agosto, o qual assumi, e em outubro do mesmo ano, para minha alegria e meu desespero— cheguei a experimentar esses dois sentimentos —, fui nomeada e após empossada como professora do Instituto Federal Farroupilha Campus Alegrete. Nesse

momento, começava a segunda grande mudança de meu ciclo, sair da rede municipal, sair de Getúlio Vargas, morar em outro lugar. Desapegar-me de tudo e todos tem sido muito difícil. E lá fui eu, nova vida, novo trabalho, nova casa, novo arranjo familiar – já que em 2012 todos da minha família (marido, filho, pai, mãe, irmãos e cunhadas) nos mudamos para Manoel Viana (cidade que fica ao lado de Alegrete), cada um com seus motivos de trabalho, mas coincidentemente todos juntos. O ano de 2013 iniciou com vários desafios: adaptar-se, começar uma nova história e ‘concluir a tese’.

Foi necessária uma verdadeira ‘força tarefa’ nessa última etapa e obtive ajuda de muitos, já citados nos agradecimentos. Quanto mais eu escrevia, mais eu percebia que o movimento do transporte escolar no Rio Grande do Sul estava latente, ressignificando-se a todo o momento. O processo de elaboração final foi o mais complexo, contudo o mais apaixonante. A cada capítulo que se desenrolava, no diálogo constante com minha orientadora, o objeto em estudo tomava formas e contornos. Penso que uma pesquisa – neste caso de tese de doutorado – tem um caráter aventureiro e seja o momento de a pesquisadora/estudante expressar sua “inventividade” e “assumir irremediavelmente o risco e a incerteza” (MEIRIEU, 2002). O risco e a incerteza de que as propostas feitas podem mudar de rotas durante o trajeto, e que nem todos os caminhos podem e são possíveis de ser trilhados, escolhas devem ser e foram feitas. Concluo, dessa forma, esta tese e esse ciclo com uma sensação de entusiasmo e de que a ‘coragem de começar’, no tempo posto, me garantiu hoje poder compartilhar este estudo com outros sujeitos. Por fim, cesso de discorrer sobre esse processo pessoal e parto para apresentar o tema em foco nesta investigação: a política de transporte escolar rural no Rio Grande do Sul e as configurações de competências e relações (inter)governamentais na oferta e no financiamento.

Cabe situar que nossa federação é marcada por muitas desigualdades sociais. Para garantir o direito educacional, não tem sido suficiente ofertar a educação pública e gratuita; é necessário proporcionar meios para que essa oferta se concretize. Ou seja, junto ao direito educacional, outros aspectos basilares e correlatos à oferta educacional são necessários, como direito à alimentação, a vestuário e material didático e ao transporte escolar. A legislação educacional chama essas necessidades de programas suplementares. Conforme o dicionário Aurélio (FERREIRA, 1999), suplementar é o mesmo que “Fornecer suplemento para; acrescentar alguma coisa a [...] suprir ou compensar a deficiência de”. De fato, para universalizar o direito ao ensino no Brasil, são fundamentais acréscimos como os que estão previstos nas normas mais importantes que regulamentam a educação nacional:

Constituição Federal:

Art. 208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
[...]

VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de *programas suplementares* de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Grifo meu).

Lei de Diretrizes e Bases:

Art. 4º - O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

VIII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de *programas suplementares* de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência a saúde. (Grifo meu).

Dentre os programas suplementares destacados na legislação, o que escolhi foi o transporte escolar. Discutir a política do transporte escolar rural no Brasil, de modo mais contextual, e analisar essa política e o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (Peate), considerando a emergência do problema, a colocação na agenda, a formulação e a implementação da política, visando a debater a configuração das competências e das relações (inter)governamentais, na oferta e no financiamento do transporte escolar rural público no Rio Grande do Sul foi, portanto, meu objeto de estudo.

Várias foram as indagações que persegui nesse itinerário:

- Como e quando se deu a tomada de consciência no RS de que o transporte escolar era um problema?
- Que configurações de competências foram sendo constituídas entre os entes federados na política de oferta e financiamento do transporte escolar no RS?
- Essa configuração de competências determinou que condições de oferta ao transporte escolar?
- Qual é a capacidade municipal de financiamento do transporte escolar no RS?
- Em que medida essa política de transporte escolar rural oferece condições de acesso e permanência na escola?
- Quais foram os caminhos percorridos na formulação do Peate?
- Quais atores estiveram envolvidos na constituição e na colocação dessa política na agenda? Quais foram as propostas dos atores? Quais foram os referenciais destas propostas?
- Como está sendo sua implementação e quais são os impactos dessa política?
- Quais são as fragilidades nas relações intergovernamentais no que se refere a essa política?

Na minha busca por essas respostas, e para concretizar essa empreitada, foi necessário, ao seguir a rota proposta, realizar seis paradas² em estações importantes.

Na *primeira* parada é onde se encontra o ‘mapa da viagem’. Nela, delinco a metodologia que utilizo para realizar a pesquisa qualitativa, que foi a análise de políticas públicas. Começo definindo os conceitos de políticas, políticas públicas e políticas públicas educacionais a partir de vários autores, com ênfase na abordagem cognitiva, de Pierre Muller, e na análise sequencial de políticas de Jones. Explico quais ferramentas utilizei para coleta dos dados e realização do estudo de caso da implementação, em três municípios gaúchos, do programa de transporte escolar estadual.

Abordo, na *segunda* parada, as competências governamentais e as relações intergovernamentais na política educacional brasileira. Busco identificar e descrever a configuração dessas competências governamentais na oferta e no financiamento educacional para compreender como está, ou não, constituída, a garantia do direito à educação. Descrevo algumas características dessa configuração, suas fragilidades e seus avanços, na oferta e no financiamento educacional, principalmente na política do transporte escolar rural.

Os itinerários do transporte escolar rural constituem a *terceira* parada desta investigação. Nela, descrevo as políticas nacional e estadual de transporte escolar, bem como seus programas em sequência histórica, pois para entender a política atual é necessário voltar no tempo, ao início dos debates e aos programas originais. A ênfase que dou no capítulo é à circunscrição da política de transporte do Rio Grande do Sul.

Na *quarta* parada, minha proposta foi a de descrever, analisar e – quando possível e cabível – comparar, por meio da apresentação dos dados coletados, a oferta e o financiamento do transporte escolar rural em três municípios do norte gaúcho (Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul e Floriano Peixoto). Para tanto, fui aos três municípios realizar estudo de caso, efetivando o que denominei ‘pesquisa embarcada’. Em cada município, deparei-me com realidades diferenciadas na forma de organizar e de ofertar a educação do campo e o transporte escolar rural. Entretanto encontrei uma mesma característica nos três: a limitada capacidade financeira e a grande dependência de recursos da União e do estado que, em geral, os municípios têm para ofertar a educação e o transporte escolar.

A educação do campo, a nucleação de escolas do meio rural e o transporte escolar constituíram o mote da *quinta* parada. Dividi esta parada em duas miniparadas:

² Tendo em vista que a tese trata do tema do transporte escolar rural, uso metáforas. Um dos significados para a palavra parada é “Lugar onde para eventualmente um veículo coletivo; ponto, parada de ônibus” (FERREIRA, 1999). Minha/tese ônibus terá capítulos/paradas importantes.

primeiramente, ‘desço’ e descrevo as diretrizes operacionais da educação básica nas escolas do campo, bem como as normas correlatas e complementares, apontando o que a legislação estabelece em relação à educação do campo e ao transporte escolar; na sequência, organizo um resgate histórico do processo de nucleação das escolas rurais, com proeminência na década de 1990 para cá, lançando mão, sempre que oportuno, da pesquisa empírica que fiz nos três municípios. Percebi, ao analisar o conteúdo dos documentos normativos, a existência de desencontros entre o transporte escolar, a educação do campo e a nucleação de escolas do meio rural, situação que pode ter sido fruto da inexistência de uma política para a educação do campo, tendo em vista o fato de terem sido fechadas quase todas as escolas rurais/do campo nos municípios pesquisados, desencadeando um processo de transporte escolar rural, não mais intracampo, e sim do campo para a cidade.

E, finalmente, chego à *sexta* e última parada, na qual faço a análise da política de transporte escolar rural do Rio Grande do Sul à luz das relações intergovernamentais. Opto, novamente, por fazer duas pequenas paradas. Na primeira, narro a ‘odisseia’ do transporte escolar no RS. Proponho apresentar o contexto, destacando percepções, referenciais, e para tanto utilizo as entrevistas com os atores envolvidos, de alguma forma, na discussão e na construção da política. Na segunda miniparada, analiso os termos de convênios firmados entre o estado do Rio Grande do Sul e os municípios para a oferta do transporte escolar rural. Em ambas as pequenas paradas, busco não desviar da rota principal desta investigação, que é analisar as relações intergovernamentais na oferta e no financiamento da *policy*. Essa parada será repleta de narrativas que expõem: as relações conflitivas entre o estado e os municípios; a costura dos acordos firmados na construção dos termos de convênios, mediante pressões estabelecidas pelas associações que representam os municípios, pela intervenção da Assembleia Legislativa do RS, pela intervenção do judiciário; o contexto das ‘arenas’ decisórias de construção da política/programa; os pontos de vista dos partidos políticos de oposição e suas decisões, muitas vezes arbitrárias. Arrisco afirmar que a descida nessa última parada é como entrar em um túnel do tempo e retornar à década de 1990 na política rio-grandense, seguindo até os dias atuais – para quem gosta de aventuras, pode ser uma parada ‘emocionante’.

Essas paradas expostas são os capítulos que compõem a tese e que culminam com a chegada à estação final, onde teço algumas considerações que cercam o objeto em estudo e apontam quais foram os ‘achados’ deste percurso. Dentre eles, que as pressões feitas pelos municípios, com apoio e auxílio da Undime/RS, Confederação Nacional de Municípios, Assembleia Legislativa, dos meios de comunicação social, do Ministério Público e,

principalmente, da Famurs – um dos principais atores nas arenas de debate/deliberação –, durante o período estudado (1999-2013), repercutiram em uma evolução da política a seu favor; esta ainda não é a melhor, a mais perfeita, porém foi/é a política mediatizada pelos atores. Por fim, afirmo que a *politics* gaúcha influenciou fortemente a *policy* do transporte escolar, que vem seguindo um caminho de constante ressignificação.

1 PERCORRENDO CONCEITOS E BUSCANDO FERRAMENTAS PARA MELHOR VIAJAR

Figura 1 – Quadrinho de Mafalda sobre política



Fonte: Quino (1993)

No Brasil, falar em política é algo cotidiano e corriqueiro. É senso comum tratar a ‘política’ como algo ruim, repulsivo e diretamente ligado ao conceito de partido político e, por consequência, corrupção, escândalos, desvios de dinheiro e situações que ‘pintam’ a política como uma grande vilã! Isso demonstra uma das dificuldades percebidas na compreensão, interpretação e utilização da própria palavra política.

Desse modo, iniciarei a reflexão³ sobre política conceituando etimologicamente a palavra. Remotamente, do grego *polis* (*politikos*), diz respeito a tudo que se refere à cidade: urbano, civil, público e até mesmo social ou sociável. Do latim *politicus*, significa cidade, país ou nação (Estado). Cidade, do latim *civitas*, é comunidade política cujos membros se autogovernam. Para as línguas latinas, o conceito de política é polissêmico. Na língua inglesa, contudo, utilizam-se três palavras para denominar o que para nós precisa ser feito apenas por uma, como explicam Muller e Surel (2002, p. 11): “Com efeito, este termo cobre, ao mesmo tempo, a esfera da política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*)”.

Buscarei explicar sinteticamente esses três termos que para nós são utilizados apenas pela palavra política. A *polity* é a esfera da política que faz a diferenciação entre política e sociedade civil, é a parte institucional, a organização jurídico-política; no Brasil, por exemplo, são características da *polity* o federalismo, o presidencialismo, a organização do Estado em poderes, a organização partidária. A atividade política, as relações políticas, os processos políticos, as relações intergovernamentais, a atuação dos partidos políticos, a competição política caracterizam a *politics*, e é essa a interpretação geralmente mais utilizada nas conversas informais quando é feita referência à política. E, por fim, a *policy* refere-se à ação

³ Para a construção desse parágrafo, utilizei como material de consulta uma apresentação elaborada por Luce e Farenzena (2006).

pública, às decisões/ações do Estado (*policies*, no plural), ou seja, o governo em ação através das políticas públicas.

Neste estudo, utilizo a amplitude do conceito e todas as suas abrangências para compreender a *policy* do transporte escolar – e é aqui sem dúvida onde está ancorada a pesquisa, pois investiguei a ação pública –, entretanto essa ação não poderia ser observada sem a compreensão da *politics* e da *polity*. Procurei levar em conta a competição política na oferta do transporte, as correlações de forças em diferentes momentos, a configuração das competências entre os entes federados, assim como as características institucionais que demarcam o campo de possibilidades da política que deve, pode ou é ofertada.

Conforme define Parada (2006), a política e as políticas públicas são entidades diferentes, porém se influenciam de maneira recíproca; e ambas têm relação com o poder social, mas a política é um conceito amplo, como já descrito, enquanto que as políticas públicas, segundo o autor, correspondem a soluções específicas de como tratar os assuntos públicos. Desse modo, como próximo passo, conceituarei ‘políticas públicas’ e, posteriormente, ‘políticas públicas educacionais’.

1.1 Políticas públicas educacionais: rotas

Os estudos sobre as políticas públicas têm sua origem nos Estados Unidos e rompem com a tradição europeia de análise do Estado e das instituições públicas, passando a analisar a produção dos governos. Conforme descreve Souza (2005b, p. 2),

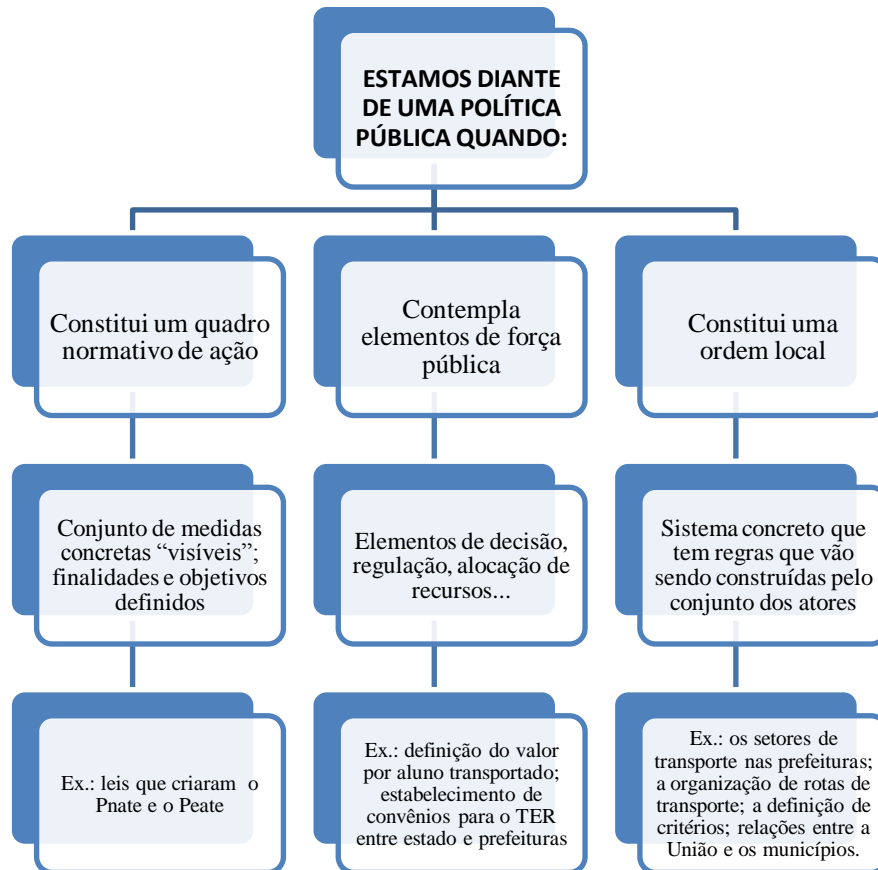
[...] na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o Estado e sobre o papel de uma das mais importantes instituições do Estado, ou seja, o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Essa mesma autora define o conceito do que seja política pública como “O campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (ibidem, p. 5).

Muller e Surel (2002) trabalham a noção de políticas públicas agrupando três elementos: uma política pública constitui um ‘quadro normativo de ação’; ela combina elementos de ‘força pública’ e elementos de ‘competência’ (*expertise*); ela tende a constituir

uma ‘ordem local’. Construí o organograma a seguir para tornar mais visível essa definição dos autores e busquei relacionar os conceitos a exemplos da política em estudo nesta tese:

Figura 2 – Noção de políticas públicas



Fonte: a autora (2013), baseada em Muller e Surel (2002)

Esses três conjuntos de requisitos apresentados pelos autores, para estarmos diante de uma política pública, auxiliam no desafio de compreendermos a complexidade do conceito.

De acordo com Parada (2006), uma política pública de excelência teria características que possibilitam uma melhor discussão política, seria desenvolvida pelo setor público com a participação do setor privado e da comunidade. De fato, a tendência é partirmos do desejo de que as políticas públicas sejam de qualidade e, para tanto, perfeitas; entretanto nem sempre esse idealismo se concretiza, e o que temos na maioria das vezes, pelo menos no Brasil, são políticas públicas possíveis, contínuas e descontínuas, de governo e de Estado, horizontais e verticais.

Na literatura sobre as políticas públicas e sobre a ação pública, existem várias abordagens e diversos modelos: estatal, elitista, pluralista e ou multicêntrica, neoinstitucional, cognitiva. Muller e Surel (2002) destacam que duas abordagens até os anos 1970 partilharam

o campo da análise do Estado: as abordagens estatal e pluralista. Secchi (2010) as denomina por abordagens estadista e multicêntrica e as apresenta com visões antagônicas. A abordagem estadista segue a lógica de que o Estado é o protagonista e indutor de políticas públicas, apenas admite que os atores não estatais tenham influência sobre o processo de elaboração. A abordagem multicêntrica compreende que as organizações não governamentais, privadas, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*) e os atores estatais são todos possíveis compositores das políticas. Para a abordagem multicêntrica, uma política é pública quando o problema a ser enfrentado é público (SECCHI, 2010). Contudo, entendo ser oportuno esclarecer que utilizo a noção de que a política pública não é sinônimo de política coletiva, mas, sim, implica fluxos de decisões e ações que contam com a intervenção e com o poder do Estado.

Em relação à abordagem neoinstitucional, Frey (2000) chama atenção para o contexto dos sistemas políticos em transição e com instituições não consolidadas – caso brasileiro – e que para estes sistemas as “instituições estáveis ou frágeis” podem ser um dos fatores importantes para explicar o sucesso ou o fracasso das políticas adotadas. O neoinstitucionalismo, do ponto de vista teórico, traz elementos que auxiliam na compreensão das políticas públicas, no caso de analisar o estado em ação, em que as políticas acontecem; principalmente no Brasil, onde as relações entre os entes federados necessitam sempre de negociações, convencimentos, essa abordagem auxilia, mas isso não significa que essa abordagem sozinha seja suficiente.

Outra abordagem, ainda pouco conhecida no Brasil, no campo de análise das políticas públicas é a cognitiva. Segundo Muller e Surel (2002, p. 45), essa abordagem se esforça por “apreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação do real, no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever sua ação”. Ela dá uma importância grande às ideias, às crenças, aos valores, enfim, sobre a interpretação de mundo (do que ‘é’ e do que ‘deveria ser’) que os atores trazem e carregam consigo.

O motivo de eu esboçar aqui elementos do debate conceitual sobre políticas públicas não é o de enquadrar a pesquisa que estou realizando em uma única teoria, abordagem ou modelo específico, mas é notável o entendimento de que a política do transporte escolar, em destaque no RS, não foi e nem está sendo uma política discutida, formulada e implementada apenas pelo Estado – prefeitos, governador/a, Assembleia Legislativa, secretários municipais e estadual, Ministério Público, Poder Judiciário – e que outros atores – Famurs, Undime/RS, meios de comunicação social – foram e são protagonistas nessa construção. Ao mesmo tempo,

os marcos institucionais existentes delineiam a política e interferem em sua constituição e evolução ao longo do tempo. Desse modo, concordo com Souza (2005b, p. 5), quando admite que a política pública possa ser um campo holístico, no qual a visão do todo acaba por ser mais importante do que a soma das partes, “e que indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores”.

As definições de políticas públicas são múltiplas e diversas; Secchi (2010) afirma que qualquer definição de política pública é arbitrária. De fato, não há consenso sobre o significado de política pública. Dentre autores e pesquisadores, as abordagens podem ser variadas. Não busco fazer neste texto uma descrição de todas as abordagens e tipologias possíveis da área, apenas apresentei as abordagens e os conceitos que no momento, tendo em consideração as características institucionais do Brasil, acredito serem os mais adequados para a pesquisa em foco. Mediante os conceitos apresentados pelos autores estudados, ousou resumir que, para mim, uma política pública é uma construção que pode ser tecida por vários atores; tem intenções e objetivos; carrega interpretações, sentidos e visões de mundo; nem sempre resolverá situações da forma desejada; é muitas vezes contraditória; geralmente vai construir uma nova representação dos problemas; pode-se aprender no processo de implementação de uma política pública; e necessita tratar de um objeto público. A educação para mim é um dos objetos públicos.

Em se tratando de políticas públicas educacionais e referindo-se ao Brasil, Farenzena (2011c) considera que estas são decisões/ações governamentais que podem ser tanto do governo federal como de governos estaduais e municipais, e define as políticas públicas de educação:

Fluxos de decisões e ações em que se interpõe a autoridade do Estado, para o setor educação essas encerram: interações entre os agentes governamentais e a sociedade civil; a configuração institucional do Estado e da área da educação; o ordenamento jurídico, abrangendo direitos, garantias e condições de escolarização. (p. 103).

Todos esses elementos descritos pela autora merecem ser levados em consideração quando se pretende analisar *policies* e demonstram que ao estudar uma política pública se estudará a *polity*, a *politics* e as *policies*.

Cabe destacar que, historicamente, as políticas públicas brasileiras não se originaram de processos reflexivos e participativos envolvendo os atores. Para Levinski (2011, p. 4), “A construção e a vivência de políticas públicas educacionais adquirem sentido pedagógico na relação com os participantes, isto é, no processo participativo, representando uma opção

teórico-metodológica perante o mundo e a educação que queremos”. A autora destaca o modo de implementação das políticas como algo determinante para a constituição de políticas com “sentido”.

Teoricamente, as políticas públicas educacionais, num Estado democrático de direito, terão por objetivo a efetivação da garantia do direito à educação, o qual poderá ser assegurado por políticas de acesso, de permanência ou de qualidade, ou de todos esses elementos congregados. A política do transporte escolar enfoca o acesso, pois não há dúvidas de que é dever do Estado garantir o acesso de crianças e adolescentes à escola; garantindo o acesso, garante-se o direito à educação. Também não restam dúvidas de que o modo ou a forma como será ofertado o acesso – que será por meio da política de transporte escolar – dará mais ‘sentido’ ou ‘qualidade’ a esse direito.

1.2 Análise de políticas públicas: abordagens cognitiva e sequencial, eis o caminho a percorrer

Na *policy analysis*, não se dispõe de uma única teoria. As teorias são distintas, as combinações por abordagens têm sido muito utilizadas, até porque cada país tem suas peculiaridades. No Brasil, esse estudo tem iniciado recentemente e vem crescendo, mas poucas ainda são as pesquisas sobre as políticas públicas educacionais, municipais ou estaduais. Nosso arranjo federativo é ímpar e traz alguns contornos que o fazem diferente de outros países até mesmo da América Latina, e ainda mais se comparado a países europeus e norte-americanos. Desse modo, quero tornar nítido que, ao utilizar abordagens já amplamente conhecidas e advindas de teóricos franceses e americanos, buscarei ter o cuidado, ao fazer análise da política do transporte escolar e ao utilizar essas teorias/abordagens, de situá-las no contexto local (Brasil, Rio Grande do Sul, municípios gaúchos) e fazer a relação com o contexto mundial. Na continuação deste texto, apresento as abordagens escolhidas (cognitiva e ‘sequencial’), descrevendo-as e fazendo os devidos contornos ao objeto de pesquisa.

Para a abordagem cognitiva, as políticas públicas atuam sobre um setor da sociedade visando a adaptá-lo ou transformá-lo. Essa ação sobre a sociedade é definida a partir de visões de mundo dos atores envolvidos na constituição das políticas. A definição de quais são os ‘problemas’ que merecem ser resolvidos, quais as soluções e as possíveis consequências disso são definidas através de ‘representações’ que os ‘atores’ têm desse ‘problema’ a ser resolvido. As políticas públicas, nessa abordagem, são muito mais do que processos de decisão, nos

quais participam os ‘atores’, elas “são o lugar onde uma sociedade constrói sua relação com o mundo” (MULLER, 2010, p. 113).

Nesse sentido, elaborar uma política pública significa construir uma imagem da realidade na qual se deseja intervir. Esse conjunto de imagens cognitivas, formado pela compreensão de mundo dos atores, será o ‘referencial’ da política pública. Para cada situação, o referencial da política pública constitui um conjunto de normas prescritivas que vai construindo sentido a uma política (MULLER, 2010).

Na abordagem cognitiva, reconhecer o ‘referencial’ em que está inserida a política pode passar por descrever o ‘referencial global’, o ‘referencial setorial’ e a ‘Relação Global-Setorial’ (RGS). O referencial global entende-se que seja uma representação ordenada por um conjunto de valores fundamentais que constituem as crenças básicas de uma sociedade. Ele geralmente ultrapassa a visão de Estado-nação. Para entender as sociedades atuais, na sua complexidade, é preciso compreender os diversos elementos que compõem esse tecido social. Quando se faz a análise de uma política, é necessário – utilizando elementos da abordagem cognitiva – realizar essa leitura de contexto, ou seja, de referencial global, e descrever quais seriam os elementos que o compõem (ibidem).

O referencial global traduz o contexto ideológico, os valores e as ideias relacionados ao papel do Estado na sociedade. O neoliberalismo e o Estado de bem-estar social seriam características de referenciais globais que têm se imposto mundialmente. Merrien (2008, p. 321-322) define o neoliberalismo:

Já faz 30 anos, o neoliberalismo tornou-se a base ideológica de discursos e de proposições de reformas do Estado-providência e de políticas sociais no mundo. O antiestatismo e a importância conferida ao mercado constituem os temas essenciais que se traduzem, no domínio social, por recomendações de políticas de liberalização, de focalização e de recuo do Estado-providência. O programa neoliberal é também um programa missionário.⁴

O autor compreende que a agenda neoliberal de reforma das políticas sociais se efetivou apenas num reduzido número de países e, além disso, sofreu mutações que alteram completamente sua natureza (ibidem).

Os pensadores dessa teoria sobre o referencial global, em especial Pierre Muller e Yves Surel, embasaram-se na sociedade francesa para delineá-lo. No Brasil, não podemos

⁴ Tradução feita por Nalú Farenzena (2011) do original em francês: “Ainsi, il y a maintenant trente ans, le néolibéralisme est devenu le socle idéologique des discours et des propositions de réforme de l’État-providence et des politiques sociales dans le monde. L’anti-étatisme et l’importance accordé au marché constituent les thèmes essentiels qui se traduisent dans le domaine social par des recommandations de politiques de libéralisation, de privatisation, de ciblage et de recul de l’État-providence. Le programme néolibéral est aussi un programme missionnaire [...]”

dizer que o Estado, através de suas políticas, é na sua essência neoliberal. Mas também não podemos negar as evidências de muitas ações estatais neoliberais (como as privatizações) e também não podemos descaracterizá-lo totalmente de ser um Estado de bem-estar social (*welfare state*), pois temos circunscrições em políticas que buscam este fim, como o Sistema Único de Saúde.

No caso brasileiro, o referencial global é composto por um hibridismo, que passa por uma construção de Estado nossa, em que o Estado nunca se assumiu neoliberal no sentido duro, nem se assumiu um Estado de bem-estar social puro. Sua principal característica tem sido o desenvolvimentismo – uma mescla de capitalismo, assistencialismo, gerencialismo, social-democracia. Oliveira fez, em julho de 2003, uma constatação, ou melhor, uma dura e sardônica crítica ao Brasil, no qual ele denominava o país de ornitorrinco: “O ornitorrinco é uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão” (OLIVEIRA, 2003, p. 150). Passados 10 anos desta crítica, o contexto político, social, econômico e educacional tem-se modificado, de forma híbrida, apresentando inúmeras incoerências, mas quero afirmar que o país não tem fugido, em sentido amplo, do referencial global mundial, mas tem dado a sua cara a ele. No referencial setorial da educação, temos políticas de gestão educacional do governo federal que visam a práticas de gestão gerencialista; ao mesmo tempo, temos políticas federais que objetivam a constituição da gestão democrática. Isso seria apenas um exemplo de hibridismo dentro do Ministério da Educação.

Muller (2010) define que o referencial articula quatro níveis de percepção do mundo, que necessitam ser diferenciados: são os “valores”, as “normas”, os “algoritmos” e as “imagens”. Buscarei explicar cada um desses quatros níveis, conforme o autor, e exemplificar através da política do transporte escolar:

- por “valores” se compreendem as representações fundamentais sobre o que é bom e o que é mau. Exemplo: o debate sobre o direito à educação *versus* o direito ao acesso escolar, o fechamento de escolas rurais *versus* o transporte escolar;
- as “normas” definem as diferenças entre o que se tem e o que se quer. Exemplo: o transporte escolar deveria ser somente intracampo, as escolas rurais devem ser mantidas e a educação rural deve ser de qualidade;
- os “algoritmos” são as relações causais que expressam a teoria da ação. Exemplo: se não tivessem nucleado e fechado as escolas rurais, hoje não teríamos tantos problemas e gastos com o transporte escolar. Se o transporte intracampo tivesse sido priorizado, hoje teríamos muitas escolas rurais em funcionamento;

- as “imagens” são os atalhos cognitivos que dão significado imediato ao que se faz. Nem sempre as políticas têm imagens reais, geralmente são ideias, conceitos, palavras, mas no caso em estudo há imagens possíveis de serem materializadas, há uma figura pública e um tipo de veículo que foram lembrados por diversos entrevistados, e entendi que esta seria uma imagem concreta da política. Exemplo: para a política observada, as imagens que são atalhos imediatos são a da Kombi escolar da Neuza e a do lápis sendo apontado.

Os referenciais setoriais representam os setores. Na política em estudo, a educação é que seria esse setor⁵, e cabe situar, descortinar qual é o referencial da educação, retirando elementos de contexto, que estarão ligados ao referencial global; essa relação, por sua vez, é dialética. Haverá momentos em que ocorrerão defasagens com o quadro de interpretação global, e o “real” será privado de “sentido” (MULLER, 2000).

Em síntese, os elementos de contexto na análise cognitiva são imprescindíveis para a compreensão dos referenciais. Nesta tese, utilizo elementos da abordagem cognitiva com o propósito de construir pontes entre o global e o local e de me auxiliar a compreender essas construções de sentido, que perpassam questões subjetivas, como é o caso do modo como se compreende o poder. A propósito disso, Muller (ibidem, p. 196) elucida:

A análise cognitiva das políticas não pode, pois, ser separada da dimensão do poder. Isso significa que o processo de emergência, depois da escalada no poder de um referencial (isto é, de uma nova visão de um problema, de um setor ou da sociedade) está muito longe de tomar a forma de um “debate de ideias” consensual. Ao contrário, este processo se caracteriza muitas vezes por formas de violência econômica, social e mesmo física. Isso prende ao fato de que o processo de formulação e de imposição dos quadros de interpretação do mundo (os referenciais) não se faz nunca sem tocar mais ou menos brutalmente nas identidades coletivas dos atores implicados [...].⁶

Tal afirmação traz uma questão a ser pensada durante esta tese: em que medida as identidades coletivas ‘do campo’ foram afetadas com a política de nucleação e transporte escolar?

Cada política passa por diferentes etapas, sintetizadas em formulação, implementação e avaliação. Para compreender essas etapas, existem diversos conceitos e modelos teóricos. O estudo da elaboração de políticas, de sua colocação na agenda, de análise de sua

⁵ O transporte escolar, nesta política, é um subsetor da educação.

⁶ Tradução feita por Marta Petrik (2012). No original: “L’analyse cognitive des politiques ne peut être séparée de la dimension du pouvoir. Cela signifie que le processus d’émergence, puis de montée en puissance d’un référentiel (c’est-à-dire d’une nouvelle vision d’un problème, d’un secteur ou de la société) est très loin de prendre la formes de violence économique, sociale voire physique. Cela tient au fait que le processus de formulation et d’imposition des cadres d’interprétation du monde (les référentiels) ne se fait jamais sans toucher plus ou moins brutalement aux identités collectives des acteurs impliqués [...]” (MULLER, 2000, p. 196).

implementação e de avaliação tem crescido e ganhado importância na comunidade acadêmica. Uma abordagem conhecida e utilizada durante muito tempo nos estudos de políticas é a ‘abordagem sequencial’, que, segundo Muller e Surel (2002, p. 26), permanece como “um conjunto pertinente de meios heurísticos”. Essa abordagem é didática e separa as políticas “em uma série de sequências de ação, que correspondem ao mesmo tempo a uma descrição da realidade e à criação de um tipo ideal de ação pública” (ibidem, p. 26). Seguindo a exposição dos autores, são seis as etapas: 1) a colocação na agenda (*agenda setting*); 2) a produção das soluções ou alternativas; 3) a decisão no sentido próprio (*policy formulation*); 4) a implementação (*implementation*); 5) a avaliação (*policy evaluation*); 6) a conclusão do programa (*program termination*).

A quantidade de fases ou etapas e as denominações que são atribuídas a elas podem variar conforme as interpretações dos autores. Secchi (2010) apresenta sete fases do ciclo de políticas (*policy cycle*), como também é denominada a abordagem sequencial, fases as quais listo: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção. Comparando as fases apresentadas por Muller e Surel (2002) com a descrição de Secchi (2010), é possível verificar que o segundo autor apresenta uma fase a mais – que é a identificação do problema – antes da colocação na agenda. As demais fases mudam apenas denominações – por exemplo, conclusão para extinção – e se referem praticamente à mesma coisa. Poderia seguir essa listagem apontando as diversas releituras e subdivisões feitas à ideia original de Jones. Entretanto entendo ser mais significativo reconhecer os limites e as potencialidades desse modelo teórico, tendo em vista que não pretendo seguir o mesmo de forma global e linear, até porque atualmente há uma multiplicidade de abordagens que fogem a esse ponto de vista *faseológico* e que colaboram na compreensão das características de uma ou outra fase de forma interdependente. Com certeza, mais rico será o processo de investigação e análise se as escolhas forem enlaçadas com a pesquisa sem a preocupação de seguir um único modelo, e sim buscando aproveitar a diversidade metodológica existente e dela retirar os subsídios que irão auxiliar na análise do objeto em questão: o transporte escolar.

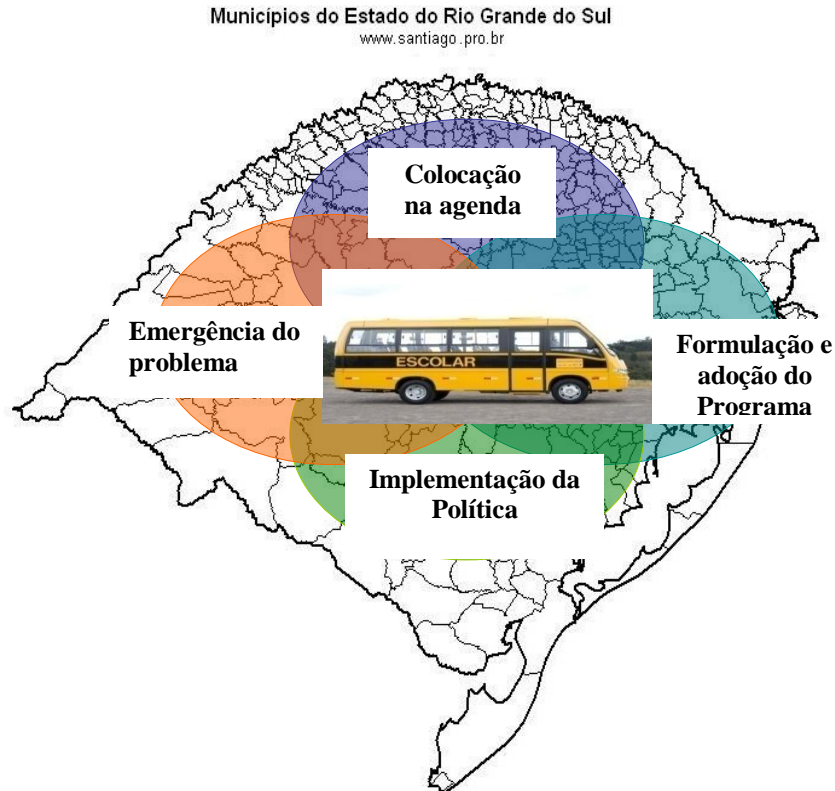
Com isso, não estou dizendo que não utilizei algumas etapas, mas usei-as compreendendo que as políticas nem sempre são pensadas, formuladas e implementadas seguindo necessariamente uma trajetória coerente e coesa das fases expostas, e que essas fases possivelmente se interliguem e se relacionem num processo muitas vezes disforme. Cabe destacar que, dentre os cuidados necessários ao utilizar um modelo de abordagem sequencial para análise de políticas, destaca-se a importância de perceber a sua linearidade ao tratar da

ação pública. Sendo isso um inconveniente, essa característica pode transportar um analista não muito vigilante a subestimar o caráter muitas vezes caótico das políticas públicas. Isso significa que muitas vezes a definição do problema pode ocorrer após a decisão, demonstrando a não sequência ou até mesmo a inexistência de algumas etapas (MULLER; SUREL, 2002).

Tendo o cuidado e a clareza de que o processo de política pública, como afirma Secchi (2010, p. 34), “é incerto, e as fronteiras entre as fases não são nítidas”, a abordagem sequencial, como já afirmado, é didática e heurística. A seguir, na Figura 3, apresento o desenho das fases por mim consideradas as mais pertinentes para a realização desta pesquisa sobre a política do transporte escolar no RS.

Procurarei compendiar e descrever o que corresponde a cada etapa/fase, utilizando a compreensão de alguns autores, como Muller e Surel (2002), Souza (2005b), Kingdon (2006), Capella (2005) e Secchi (2010), e problematizarei as etapas escolhidas e apresentadas na Figura 3, a partir de algumas de minhas questões de pesquisa.

Figura 3 – Fases analisadas na política do transporte escolar no RS



Fonte: montagem da autora (2013) sobre mapa disponível em: <<http://www.santiago.pro.br/mapas/mapas.htm>>.

a) *Identificação ou emergência do problema*: quando se toma consciência de que um problema é público, ou seja, de que uma situação que ocorre na sociedade merece ser modificada mediante a intervenção do poder público. Conforme Secchi (2010, p. 34), “Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”. *Questões norteadoras da pesquisa*: como e quando se deu a tomada de consciência no RS de que o transporte escolar era um problema? Quais são os conteúdos que circularam na sociedade gaúcha no que concerne ao problema e à solução da responsabilidade pelo transporte escolar?

b) *Colocação na agenda*: “Como chega a hora de uma ideia?” (KINGDON, 2006, p. 219). Como já mencionado, vários têm sido os modelos teóricos que auxiliam na compreensão do processo de formulação de políticas públicas. Um dos modelos utilizados é o de *Multiple Streams* de Kingdon, o qual procura responder à seguinte questão: “por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública?” (CAPELLA, 2005, p. 1). *Questões norteadoras da pesquisa*: como o Peate foi recentemente implementado (2008) no Rio Grande do Sul, minha questão de pesquisa específica desta etapa diz respeito ao resgate da trajetória de *quando* e *porquê* foi colocada a temática do financiamento estadual do transporte escolar na agenda, quais atores foram fundamentais nesse debate e nessa disputa. Como foram sendo costurados os acordos de convênios entre estado e municípios? Como foi o processo de discussão e constituição do Peate? Quais atores estiveram envolvidos na constituição e na colocação dessa política na agenda? Quais foram as propostas dos atores? Quais foram os referenciais dessas propostas?

c) *Formulação e adoção do programa/política*: aqui é o momento de produzir alternativas. Após identificar o problema e colocá-lo na agenda, na pauta, é hora de juntar esforços e combinações para buscar soluções. A formulação de soluções passa pelo entendimento ou significação do problema e pelo planejamento de objetivos e estratégias. Será o momento do processo decisório, o qual é complexo e pode revelar relações conflituosas entre os atores. Nessa etapa, compreendo que produção e decisão podem ser tratadas juntas, e não precisam ser separadas em etapas distintas. Assim, concordo com Muller e Surel (2002, p. 26), quando explicam que “na realidade é muito difícil isolá-la [a fase de decisão] com precisão, na medida em que ela ultrapassa o estrito quadro institucional”. Outra reflexão que faz jus à evidência dessa etapa é de que a formulação pode ser uma etapa permanente, ou seja, enquanto se implementa pode se reformular, bem como após avaliar. *Questões norteadoras da pesquisa*: quais foram as soluções propostas pelos municípios

através de suas representações e quais foram aceitas pelo governo estadual e pela Assembleia Legislativa na produção de soluções/alternativas para a formulação da política/programa de transporte escolar no RS? Que processos decisórios foram constituídos pelos diversos atores na busca de ‘soluções’ ao problema/impasse?

d) Implementação da política/programa: essa é a fase de ‘colocar em prática’ as decisões formuladas nas etapas anteriores, é a política em ação. Segundo Souza (2005b), essa etapa não tem sido muito pesquisada pelos analistas em políticas públicas. A autora destaca a importância de analisar a implementação de políticas por ser um estágio intermediário entre a formulação e a avaliação. Em relação aos problemas de implementação de políticas, Souza enfatiza que estes “estão situados no seu desenho, nas questões organizacionais e gerenciais ou em apenas em um dos principais atores que implementam a política pública, ou seja, a burocracia ou as organizações que recebem delegação do governo para implementá-la” (ibidem, p. 19). Existe, segundo a autora,

Uma miríade de variáveis que também impactam a política pública e somente *estudos de caso* específicos podem identificá-la. A correta identificação dessas variáveis e da sua influência na implementação das políticas públicas é o ponto-chave para corrigir seus possíveis problemas. (ibidem, p. 19, grifo meu).

Questões norteadoras da pesquisa: que variáveis impactaram a implementação da política do transporte escolar no RS? As decisões do poder executivo estadual e da Assembleia Legislativa foram implementadas? Como o Peate/RS tem sido colocado em prática? A política tem sofrido reformulações em sua implementação? Quais? Quais foram os motivos das reformulações? Para descobrir isso, utilizarei o método do estudo de caso em três municípios rio-grandenses.

O estudo de caso, em ciências sociais, visa a estudar não um indivíduo, mas comunidades, sociedades – e, nesta tese, serão municípios. Para Yin (2001), o estudo de caso geralmente é escolhido em investigações que têm questões do tipo ‘como’ e ‘por que’. Diz o autor: “Como esforço de pesquisa, o estudo de caso contribui, de forma inigual, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos” (ibidem, p. 21), auxiliando também na compreensão de fenômenos sociais e complexos.

Ao mesmo tempo em que o utilizei o estudo de caso buscando as individualidades nos municípios, também procurei as regularidades entre eles. Becker (1997, p. 118) defende que “O estudo de caso tem que ser preparado para lidar com uma grande variedade de problemas teóricos e descritivos”. Nesse sentido, fiz um esforço de analisar os dados empíricos

observando os fenômenos de como cada município ofertava o TER no período estudado e embasando teoricamente essa análise.

Por fim, cabe pontuar que as etapas de ‘avaliação da política e conclusão ou extinção’ não serão abordadas em minha pesquisa, tendo em vista que o Peate é um programa recente. Mesmo assim, destaco abreviadamente as duas etapas. A avaliação consiste em interrogar de diferentes modos os impactos e efeitos de um programa/política através da definição de critérios, indicadores e padrões. A conclusão ou extinção do programa/política constitui a última etapa dessa sequência, e seria a morte ou extinção da mesma. Para Secchi (2010), uma política pública, após um período de maturação, se institucionaliza e ganha “vida própria”, o que por certo vai dificultar sua extinção. O autor exemplifica que não são raros os casos em que uma política pública continua viva mesmo após ter sumido o problema que a originou.

Após essa excursão inicial pelas etapas/fases da abordagem sequencial e de outras abordagens, alguns fluxos pelos quais a pesquisa irá transitar foram destacados. De todo modo, cabe situar que no Rio Grande do Sul o transporte escolar é de longa data uma temática complexa, principalmente quando o foco é seu financiamento e sua oferta. Assim, discuto a constituição da política estadual de transporte escolar e, por conseguinte, a constituição do Peate, programa que pretende transferir recursos financeiros diretamente aos municípios que realizem, nas suas respectivas áreas de circunscrição, o transporte escolar de alunos da educação básica da rede pública estadual, residentes no meio rural. Para tanto, pesquisei, como já mencionado, a emergência do problema, a colocação da agenda da política, o processo de constituição, elaboração e implementação da política pública do transporte/Peate, descortinando quais foram/têm sido os atores, qual o nível de participação, envolvimento e protagonismo destes na elaboração da política.

Utilizo alguns níveis/dimensões/metodologias e conceitos para concretizar tal estudo. A pesquisa foi de abordagem metodológica qualitativa. As pesquisas de cunho qualitativo trabalham com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e, segundo Minayo (2001), respondem a questões muito particulares, se preocupam com realidades que não podem ser somente quantificadas. Não significa que não utilizei dados quantitativos: os dados ‘quanti’ e ‘quali’ foram utilizados de forma a se complementarem, buscando sempre dar suporte para a compreensão do fenômeno em estudo.

A seguir, proponho um desenho metodológico para elucidar as escolhas de pesquisa e os caminhos trilhados na busca por respostas.

Quadro 1 – Níveis, dimensões, metodologia e conceitos da pesquisa

NÍVEL	DIMENSÕES	METODOLOGIA	CONCEITOS
	<p>1ª dimensão: política do transporte escolar</p> <p>2ª dimensão: configuração de competências (inter)governamentais</p> <p>3ª dimensão: oferta e financiamento</p>	<p>Análise de políticas públicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abordagem sequencial • Abordagem cognitiva • Estudo de caso • Pesquisa qualitativa 	<p>Políticas públicas</p> <p>Referenciais</p>
Federal	<ul style="list-style-type: none"> - Pnate - Caminhos da Escola - Governo da União (legislação, normas e outras referências de setores governamentais implicados na(s) política(s) de transporte escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa bibliográfica; - Análise documental; - Pesquisa em <i>sites</i> oficiais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Política pública educacional; - Educação básica; - Financiamento da educação; - Competências e relações (inter) governamentais; - Transporte escolar;
Estadual	<ul style="list-style-type: none"> - Convênios; - Projeto de Lei; - Peate; - Executivo estadual - Órgão de representação (Undime e Famurs); - Assembleia Legislativa; - Ministério Público; - Meios de comunicação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Análise dos convênios firmados entre governo estadual e municípios; - Análise documental e bibliográfica; - Pesquisa em <i>sites</i> oficiais; - Entrevistas e questionários semiestruturado com atores governamentais e não governamentais (protagonismo); - Análise de notícias de jornais impressos e <i>on-line</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Educação rural; - Emancipações - Municipalização; - Nucleação; - Descentralização; - Oferta e acesso educacional.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Estudo de caso da oferta e financiamento do transporte escolar em três municípios - Governos municipais e atores locais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa bibliográfica e documental <i>in loco</i>; - Entrevistas e questionários semiestruturados com secretários de educação e outros dirigentes municipais; - Pesquisa em <i>sites</i> oficiais. - Estudo de caso: Caso 1 - Município com alto índice de transporte de alunos da rede estadual; Caso 2 – Município com índice equilibrado de alunos transportados das duas redes (estadual e municipal) Caso 3 – Município com alto índice de transporte de alunos da rede municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Educação rural; - Emancipações - Municipalização; - Nucleação; - Descentralização; - Oferta e acesso educacional.

Fonte: a autora (2013)

Os municípios que escolhi são Getúlio Vargas, Florianópolis e Ipiranga do Sul. O município de Getúlio Vargas, que se enquadra no caso 1, foi pesquisado em minha dissertação

de mestrado. O município de Florianópolis Peixoto enquadra-se no caso 2. O terceiro caso insere-se nas características do município de Ipiranga do Sul.

Posso sinalizar alguns elementos de semelhanças e diferenças que justificam a escolha dos três municípios. Um primeiro elemento considerado foi o processo de emancipações, tendo em vista que Florianópolis Peixoto e Ipiranga do Sul eram distritos de Getúlio Vargas. Um segundo elemento é que os três municípios são da região do Alto Uruguai (35 municípios integram essa região), todos considerados pequenos, mas com características distintas em vários fatores: populacionais, econômicos, sociais, culturais, educacionais e, principalmente, no que concerne às situações de oferta do transporte escolar.

Em relação aos conceitos propostos no Quadro 1, enfatizo que os mesmos foram abordados nos capítulos da tese de forma contextual ou buscando referenciais teóricos para auxiliar na sua compreensão.

A temporalidade da pesquisa foi sendo definida de forma paulatina, ao longo da investigação. O marco inicial foi o começo da década de 1990, mais precisamente no governo de Alceu Collares (1991-1994), seguindo-se os governos de Antônio Britto (1995-1998), Olívio Dutra (1999-2002), Germano Rigotto (2003-2006), Yeda Crusius (2007-2010) e o governo atual de Tarso Genro nos anos de 2011 até 2013. A escolha do período inicial se deu pela lembrança de que no governo Collares, a Secretaria Estadual de Educação do RS, sob responsabilidade de Neuza Canabarro, esposa do governador, repassou as primeiras Kombis aos governos municipais. Supus que esse seria o primeiro sinal de que nesse tempo começaria a surgir a emergência de um problema, o qual mereceria destaque em 1999, com a colocação na agenda rio-grandense do ‘problema do transporte escolar’; e que em 2008 seria criado oficialmente um programa chamado Peate. Tais suposições foram confirmadas com a pesquisa.

A escolha dos instrumentos utilizados e dos ‘atores’ a serem entrevistados partiu das questões e dos objetivos da pesquisa, já expostos na introdução desta tese. A coleta de dados foi realizada através de questionário semiestruturado⁷; de entrevistas gravadas e transcritas (foram mais de 15 entrevistas); de coleta e análise documental; de viagens e visitas *in loco*, respectivamente – nos transportes escolares e nas secretarias municipais e estadual de educação, bem como, nos respectivos setores de transporte escolar; de busca e pesquisa em sites oficiais; de análise de normativas legais; de registros fotográficos e filmagens; na procura em jornais de notícias sobre a política em estudo; na investigação de literatura

⁷ Por questionário semiestruturado, Silva (2012) caracteriza aquele que alia categorias elaboradas com questões fechadas e padronizadas a questões abertas e de caráter exploratório.

científica sobre o objeto de pesquisa; enfim, a diversidade de instrumentos de coletas de dados repercutiu na riqueza de informações obtidas.

Muitas vezes, pesquisar é como andar no escuro, onde é necessário tatear para encontrar o caminho, nem tudo é claro, há sombras, vultos, dúvidas, incertezas. Por mais que eu tivesse clareza de meu objeto de pesquisa, não havia nenhuma garantia de que o processo seguiria conforme o planejado e confirmasse as hipóteses iniciais. Concordo com a interrogação de Marques (2006, p. 16): “Se desde o início se sabe, por que pesquisar, dado que isso significa buscar novo saber?”. Pesquisar é aprender a pesquisar.

Penso que a política do transporte/Peate foi uma construção ou conversação sendo feita na relação com diversos interlocutores. Estes diversos ‘outros’ podem tê-la constituído sob o aspecto de que alguns foram detentores de verdades absolutas – ou não, pode ela ter sido tecida na troca, no respeito mútuo, no reconhecimento de que o outro é tão legítimo quanto qualquer um, não na competição entre os entes, mas na colaboração. Essa procura foi tarefa da pesquisa, na busca desta, entre outras questões, com relações intergovernamentais estabelecidas para a constituição do transporte escolar e do Peate no RS. Para compreender melhor que configurações de competências e relações (inter)governamentais ocorreram na política educacional brasileira, construí o próximo capítulo.

2 COMPETÊNCIAS E RELAÇÕES (INTER)GOVERNAMENTAIS NA POLÍTICA EDUCACIONAL: CONFIGURAÇÕES

O poeta municipal discute com o poeta estadual
Qual deles é capaz de bater o poeta federal
Enquanto isso o poeta federal tira ouro do nariz.
(ANDRADE, 1979, p. 15).

Passados 25 anos da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, a nação brasileira continua lutando para que parte dos dispositivos constitucionais seja colocada em prática. Em que pese os avanços obtidos ao longo deste período, eles ainda não são suficientes para extinguir as desigualdades existentes no país (CORBUCCI et al., 2009a).

Inúmeras são as políticas sociais que carecem de maiores esforços e empenho⁸ por parte dos poderes públicos, bem como da sociedade civil, para saírem das intenções rumo à concretização. Elegi a educação – uma das políticas sociais – para exemplificar o quanto ainda a nação precisa avançar nesta área; ademais, meu objeto de pesquisa está diretamente atrelado a esse setor. Busco descrever de forma sucinta a constituição da organização da educação básica brasileira nas últimas duas décadas. Entretanto essa escolha não deve ser compreendida no sentido de que, ao melhorarmos a educação, esta, por sua vez, sozinha, será a salvadora e redentora de todas as mazelas da nação. Concordo com Corbucci et al., quando afirmam:

Considerando-se que educação de qualidade para todos é, ao mesmo tempo, insumo e produto do desenvolvimento societário, não seria razoável supor que o país pudesse ter assegurado um elevado padrão de qualidade educacional a todos os brasileiros, sem que equivalente avanço fosse logrado em relação às demais condições sociais. No entanto, em que pese ser procedente tal entendimento, acredita-se que tanto a qualidade da oferta, quanto os resultados de desempenho dos sistemas públicos de ensino ainda se encontram em patamar aquém daquele alcançado no campo econômico. (2009a, p. 76).

Nossa federação tem inúmeros desafios para garantir uma educação de qualidade a todos, incluindo aqui o acesso a todas as etapas da educação básica, a permanência nelas e o sucesso, bem como o acesso ao ensino superior gratuito e de qualidade. Para superar as lacunas preocupantes de nossa educação básica⁹, alguns elementos precisam ser considerados. Novamente faço escolhas, pois há um conjunto de elementos que poderia citar aqui, mas me detenho em pensar, com ajuda de pesquisadores da área, sobre a configuração das relações intergovernamentais na oferta e no financiamento da educação básica.

⁸ O esforço e o empenho que quero destacar é no sentido de qualificar as relações (inter)governamentais de forma compartilhada e cooperativa.

⁹ Enfoco a educação básica; o ensino superior será tratado de forma mais pontual.

O conceito de educação básica (EB) atualmente tem sido usado de forma corrente, é uma concepção já acrescentada em nosso linguajar, convive conosco como se sempre tivesse existido, como se sempre estivesse ali presente na educação e garantida para todos. Utilizamos o conceito de educação básica para definir o que se constitui, hoje, a agregação e a articulação de três etapas: Educação Infantil (EI), Ensino Fundamental (EF) e Ensino Médio (EM). Contudo nem sempre o que se compreende por ensino básico atualmente foi tão básico assim. Trata-se de um conceito recente e amplo na legislação educacional, pois o bem público denominado ‘educação básica’ tem sido fruto de luta, primeiro para que fosse formalizado em lei e, posteriormente à sua formalização, para que seja de fato constituído como prioridade nacional (CURY, 2002a; FARENZENA, 2011a). Portanto o conceito de EB hoje existente em nossa legislação é uma conquista da e para a sociedade engajada por melhores condições educacionais.

Outro avanço constitucional na área da educação foi declará-la como um direito social, como um direito de segunda geração¹⁰, pois declarar “é retirar do esquecimento e proclamar aos que não sabem, ou esqueceram, que eles continuam portadores de um direito importante” (CURY, 2002b, p. 259). Assim sendo, a carta magna declarou como direitos sociais: educação, saúde, assistência aos desamparados, moradia, previdência social, lazer, trabalho, segurança, proteção à maternidade e à infância e, mais recentemente, alimentação¹¹. Explicitou-se na Constituição que a educação, além de direito social, é um direito público subjetivo, no que diz respeito ao ensino obrigatório. O direito público subjetivo é um instrumento jurídico que pode auxiliar no controle da atuação do poder do Estado, e confere ao sujeito a possibilidade de tornar a norma geral e abstrata em algo que possua como próprio (DUARTE, 2004).

Desde 1988 até os dias atuais, permanecem reconhecidas, no ordenamento constitucional-legal, garantias a serem oferecidas pelo Estado para o cumprimento de seu dever com a educação. Dito de outro modo, são especificados, dentro do direito genérico à educação, ‘direitos’ que consubstanciam os requerimentos da cidadania na área e viabilizam sua exigibilidade.

Uma parte desses direitos se refere à educação escolar obrigatória, ampliada nos anos 2000. Vejamos essa trajetória. De acordo com a Constituição de 1988, com a Lei n. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) e com a LDB, na sua redação de 1996, obrigatório era o EF de oito anos para crianças a partir de sete anos de idade e para

¹⁰ Bobbio (1992) denomina os direitos sociais como direitos de segunda geração.

¹¹ Direito social incorporado à Constituição Federal pela EC de N° 64/2010.

adolescentes; com as leis 11.114/2005 e 11.274/2006, houve alterações no texto da LDB: foi delimitado o início da escolaridade obrigatória no EF para as crianças com seis anos de idade e foi ampliada a duração do EF para nove anos, respectivamente. Recentemente, com a aprovação da Emenda à Constituição de nº 59/2009, torna-se progressivamente obrigatória¹² a educação básica da população na faixa etária de quatro a 17 anos, portanto é esse o segmento da população que tem afirmado o seu ‘direito público subjetivo à educação’.

Há, contudo, direitos que são reconhecidos fora dos limites da obrigatoriedade escolar, a qual não incide sobre as crianças de zero a três anos de idade, ou seja, não incide sobre a frequência à creche. Pessoas com mais de 18 anos que não concluíram a educação básica igualmente situam-se fora da obrigação de frequentar a escola. Mesmo assim, tanto a oferta de creche às crianças de zero a três anos de idade quanto a oferta de EF e EM à população com 18 anos e mais permanecem como um direito – por conseguinte, é dever do Estado o atendimento de toda a demanda.

Ponderando sobre a trajetória da educação pública nestes 25 anos de vigência da Constituição Federal de 1988, não há dúvida de que ocorreram avanços na garantia da afirmação do direito ao acesso educacional de forma gratuita e universalizada. Todavia não podemos negligenciar duas questões: a primeira é que esses avanços foram fruto de lutas, desencadeadas principalmente pelos movimentos em prol da educação pública, isto é, não foram concessões, foram conquistas; a segunda é que muito se deixou de avançar, boas ideias¹³ se perderam nesse trajeto de tempo de 25 anos, quando os debates nas ‘arenas’ e entre ‘atores’ foi permeado de conflitos e incongruências.

Farenzena e Luce (2013) analisaram o financiamento da educação e as responsabilidades federativas nos 25 anos de agenda constituinte. As autoras citam as cinco emendas que modificaram o texto constitucional na área da educação (EC 11/1996; EC 14/1996; EC 19/1998; EC 53/2006; EC 59/2009)¹⁴, e se atêm às três últimas, que são as que se fixam no tema estudado por elas. As pesquisadoras constataam que parte substancial do

¹² A implementação da obrigatoriedade escolar para as crianças de quatro e cinco anos de idade na pré-escola, bem como para os adolescentes no EM, deve ser atingida até o ano de 2016, tarefa esta que envolve esforços das três esferas de governo. Um prazo que, por um lado, é longo, se levadas em conta as estatísticas brasileiras que narram, em pleno século XXI, um país subescolarizado (CORBUCCI et al., 2009a); e, por outro lado, um prazo considerado mínimo, se levadas em conta as condições financeiras e administrativas dos estados e municípios para a expansão com qualidade da EI e do EM.

¹³ Por ideias, quero dizer debates que antecederam a aprovação das emendas ‘educacionais’ à Constituição e visavam sempre a ampliar o direito e os meios para garanti-lo, principalmente o financiamento da educação.

¹⁴ De forma resumida, cada emenda é conhecida como: EC 11/1996 (autonomia universitária); EC 14/1996 (Fundef); EC 19/1998 (Retirar o regime jurídico único dos funcionários federais); EC 53/2006 (Fundeb); EC 59/2009 (fim da DRU nos recursos federais da educação, ampliação da faixa etária obrigatória para quatro a 17 anos, meta de gastos educacionais).

conteúdo das três emendas está relacionada ao financiamento da educação, principalmente na distribuição de recursos entre os três níveis de governo, assim como às responsabilidades federativas para com a oferta e o financiamento educacional. Ponderam que “as deliberações inscritas na Constituição, em 1988, versando sobre as responsabilidades federativas na oferta e no financiamento da educação, foram insuficientes ou lacunares” (FARENZENA; LUCE, 2013, p. 264) e, por isso, a agenda constituinte da educação, pós-Constituição de 1988, foi permeada pelo debate, sempre conflituoso, em torno dessas responsabilidades.

Na sequência deste texto, busco focar meu olhar na garantia do direito à educação e observar como se configura o regime de colaboração no financiamento educacional, principalmente na política do transporte escolar. Para tanto, apresento como estão organizadas e divididas as competências governamentais e intergovernamentais para a oferta educacional no país e como está determinado o financiamento da educação a partir da divisão de competências existente entre os entes federados. Não pretendo fazer uma exposição detalhada, mas enfocarei elementos essenciais que constituem essa divisão de competências, a vinculação de recursos, as modificações mais significativas na legislação, relacionadas à política de financiamento educacional, que afetam mais diretamente a política de transporte escolar. Primeiramente, é preciso entender a organização federativa da nação brasileira; posteriormente, especificar o papel das esferas de governo na oferta educacional; e, por fim, um enfoque mais direcionado ao financiamento educacional.

2.1 Federalismo e descentralização: implicações para a política educacional

As discussões sobre o arranjo institucional das federações não emergem agora e não se traduzem de forma consensual; a conciliação do binômio ‘centralização/descentralização’ pode ser entendida como uma das características básicas e como objeto de contestação permanente dessa forma de Estado. Há autores como Elazar (1991 apud ARRETCHE, 2005) que, ao analisar a distribuição de competências e recursos nas federações, as comparam com “um bolo marmorizado”, pois complementaridade e interdependência seriam marcas federativas. Meu esforço não será de conceituar detalhadamente os graus e níveis de centralização ou de descentralização entre os níveis de governo. De fato esse assunto é pertinente, porém, para o momento e para esta tese, me restringirei a descrever algumas facetas de nosso federalismo, e farei isso partindo de um recorte histórico.

O Ato Adicional de 1834 (Lei de 12 de agosto de 1834) fez algumas modificações e adições à Constituição Política do Império, promulgada em 25 de março de 1824. Essas

adições são chamadas por Costa (2002) de inovações, pois trazem: a criação das assembleias constituintes nas províncias, que teriam competência em assuntos diversos, entre eles a “instrução”; a criação do chamado município “Neutro (a Corte)”, onde funcionaria o governo; a eliminação do Conselho de Estado (ibidem). O Ato Adicional, para Araújo (2005, p. 196), “ao transferir para as províncias o ensino primário e o secundário, realizou uma descentralização do ensino que significou uma omissão ainda maior do governo central quanto à instrução elementar, o que ampliou as desigualdades já existentes”.

A proclamação da república brasileira, em 15 de novembro de 1889, instaurou, através de um golpe de Estado militar, a república federativa presidencialista, derrubando a monarquia constitucional parlamentarista. Iniciou no país um novo regime, o qual, com o tempo, mas não de forma linear, foi sendo aprimorado pelas suas cartas constitucionais. O Brasil teve várias constituições desde a proclamação de sua independência, em 1822; o processo constitucional, de 1823 até hoje, foi modificando a forma organizacional de nossa nação. Com a promulgação da nossa atual constituição, que é considerada, entre todas as outras, a mais liberal e democrática, ampliaram-se, sem sombra de dúvidas, os direitos sociais, civis e políticos, tanto que ela foi denominada ‘Constituição Cidadã’.

Dentre algumas das características da Constituição Federal, podemos sublinhar que ela busca solidificar o regime democrático; amplia o federalismo e torna-o cláusula pétrea¹⁵; passa a reconhecer os municípios como entes da federação; consolida a vinculação de recursos para o financiamento da educação; e estabelece o regime de colaboração como diretriz para a organização dos sistemas de ensino. Os novos entes da federação, que a partir de 1988 passaram a receber outras atribuições, além das que já lhes eram concernentes, ganharam novos recursos, aliados a um estatuto de autonomia, o que desencadeou, desse modo, a criação de novos e inúmeros municípios (PERGHER, 2007). O novo sistema de repartição de competências e atribuições entre os integrantes federativos, com demarcações expressas, reconhece a autonomia própria destes como poderes públicos (CURY, 2002).

O federalismo brasileiro adotado a partir de 1988 se caracterizaria, em tese, como um federalismo cooperativo. Este, para Almeida (2005, p. 31), distingue-se “por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento”.

¹⁵ Cláusula pétrea. “Dispositivo constitucional que não pode ser alterado nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição (PEC). As cláusulas pétreas inseridas na Constituição do Brasil de 1988 estão dispostas em seu artigo 60, § 4º. São elas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais”. Informações disponíveis em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo/clausula-petrea>>. Acesso em: 14 dez. 2013.

Segundo Souza (2005a), a federação brasileira é um sistema de três níveis (triplo federalismo), na medida em que incorpora os municípios, juntamente com os estados, como integrantes da federação. As heterogeneidades e desigualdades econômicas entre as regiões podem ser consideradas a principal problemática do federalismo brasileiro, juntamente com a dificuldade de negociar e implantar formas institucionalizadas e iterativas de cooperação entre os entes federados. Dentre as razões para explicar o distanciamento entre o objetivo proclamado de cooperação e a realidade percebida de competição, Souza (ibidem) destaca duas. A primeira estaria nas diferentes capacidades dos governos subnacionais em implementar políticas públicas, tendo em vista a grande heterogeneidade (financeira, técnica e de gestão) existente nas regiões. A segunda seria a ausência de mecanismos constitucionais que regulem e estimulem a cooperação.

Embora o parágrafo único do artigo 23 de nossa carta constitucional preceitue que se criem leis complementares¹⁶ que regulamentem a cooperação entre os entes da federação, pouco se avançou nesse sentido. No que concerne à educação, pode-se referir certo avanço com a edição das emendas constitucionais (EC) de nº 14/1996 e de nº 53/2006, em que foram afirmadas as competências e as prioridades de oferta da educação básica para estados e municípios, bem como a redistribuição de parte dos recursos da educação de acordo com as matrículas de cada estado e município – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Há um problema crucial na repartição de recursos e encargos entre União, estados e municípios, cuja proporcionalidade aponta para a necessidade da regulamentação determinada no artigo 23, visando a consagrar um “novo pacto federativo” em torno da educação.

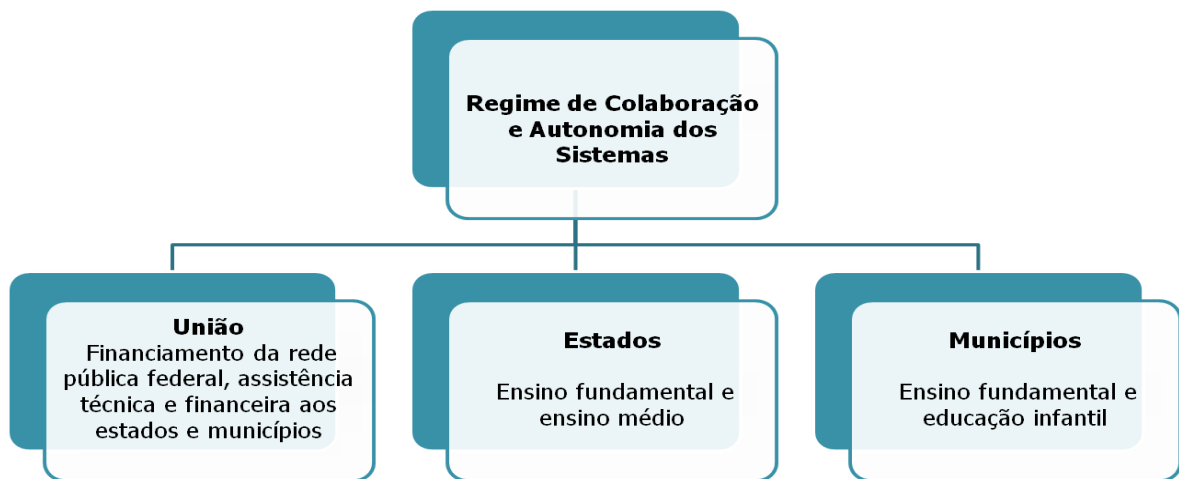
Conforme expressa Cury (2002a), a elaboração de lei complementar, prevista no parágrafo único do artigo 23, da CF/1988 é fundamental, pois,

Sem essa definição, o avançado e conceituado regime de colaboração de nossa Lei Maior, em seu *modus operandi*, vem se revelando muito mais um ‘regime de decisões nacionalmente centralizadas e de execução de políticas sociais subnacionalmente desconcentradas em que se percebe uma situação de competitividade recíproca (guerra fiscal) entre os subnacionais’. (p. 198).

¹⁶ Até a promulgação da Emenda à Constituição n. 53/2006, a CF determinava a elaboração de ‘lei complementar’ para regulamentar a cooperação entre os entes federados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar na nação brasileira; com a Emenda 53/06, a redação foi alterada: a Constituição preceitua a elaboração de ‘leis complementares’, com o mesmo objetivo. Com essa mudança, tornou-se possível, por exemplo, a elaboração de lei complementar específica regulando a colaboração entre a União, os estados e os municípios em matéria educacional.

Mesmo com as limitações apresentadas, e na espera de debate e aprovação da lei que regulamente a cooperação federativa na educação, o arranjo constitucional da educação pode ser considerado equilibrado, pois é declarada a obrigação da oferta educacional compartilhada entre os três níveis governamentais, conforme se pode observar na Figura 4. Essa divisão está entrelaçada pelo princípio de atuação dos três níveis em regime de colaboração.

Figura 4 – Papel/prioridades de atuação das esferas de governo na educação



Fonte: Farenzena (2011d, PPT)

O regime de colaboração entre os sistemas de ensino na organização educacional é princípio legal declarado no artigo 211 da CF: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” e replicado no artigo 8º da LDB, acrescido de dois parágrafos:

§ 1º - Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º - Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei.

A colaboração é princípio para o relacionamento entre os entes e entre seus sistemas de ensino. No entanto também é princípio a autonomia de organização, nos termos da LDB e da própria Constituição; aos estados e aos municípios são atribuídos segmentos da educação de atuação prioritária; à União, são atribuídas funções e objetivos na atuação no setor educacional; para as três esferas, há vinculação de impostos a ser aplicada em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), como será detalhado na seção 2.3 desta tese.

Enquanto a lei da cooperação federativa na educação não é criada e regulamentada, permanecem algumas situações e questões pendentes no que tange não somente às políticas

educacionais, mas às políticas sociais como um todo e que são de competência concorrente e partilhada das três esferas de governo. As políticas educacionais, na última década, têm sido modificadas, particularmente no contexto de elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Quero citar um trecho da canção *Tempos Modernos*, do cantor e compositor Lulu Santos: “Hoje o tempo voa amor, escorre pelas mãos”. Parafraseio esse trecho da canção relacionado-o com o movimento das políticas educacionais no Brasil. Ensaio dizer que muito tempo tem passado, precisamente 25 anos, e está ‘escorrendo’ pelas nossas mãos a oportunidade de criar a lei que regulamenta a cooperação entre os entes federados. Enquanto não se abrir uma “janela de oportunidades”¹⁷ para sua concepção, outras ideias, capitaneadas por empresários, têm ganhado força no contexto político, social e educacional, e vão sendo colocadas e priorizadas na ‘agenda pública’. Há que se considerar, contudo, perspectivas promissoras com a definição de mais recursos para a educação: se avizinha a fixação de um patamar de gastos maior, proporcionalmente ao PIB, no futuro Plano Nacional de Educação, o que, possivelmente, levará a um acirrado processo de estabelecimento de compromissos das esferas de governo com a elevação de gastos. Difícil imaginar que esse processo não passe por dentro da deliberação parlamentar, por meio de emenda à Constituição ou lei complementar.

Quanto às pautas dos empresários e seu sucesso em chegar à agenda governamental, refiro-me principalmente à Resolução de nº 1, de 23 de janeiro de 2012, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB), homologada pelo Ministério da Educação, que dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE). Transcrevo partes importantes da resolução, no que se refere ao Título I, *Arranjo de Desenvolvimento da Educação*:

Art. 2º O ADE é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre os entes federados visando a assegurar o direito à educação [...].

§ 1º Essa forma de colaboração poderá ser aberta à participação e instituições privadas e não governamentais [...].

§ 2º A descentralização e o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os entes federados contribuem para as ações visando à eliminação ou redução das desigualdades regionais e intermunicipais [...].

Art. 3º O ADE promove o regime de colaboração horizontal, de forma articulada com o tradicional regime de colaboração vertical [...].

II – Fortalecer a democratização das relações de gestão e de planejamento integrado que possa incluir ações como planejamento da rede física escolar, cessão mútua de servidores, *transporte escolar*, formação continuada de professores e gestores, e organização de um sistema integrado de avaliação. (Grifo meu).

¹⁷ Expressão cunhada por Kingdon (2006) para se referir a momentos em que certas situações sociais se transformam em problemas públicos e são levadas à agenda governamental para deliberação.

O Título II dessa Resolução trata da *Estruturação e estratégias de implementação*. Destaco, entre elas, as seguintes estratégias: I – identificação das instituições e organizações educacionais que atuam na área territorial comum; III – motivação para um trabalho coletivo, em colaboração, evitando as indesejáveis sobreposições de esforços.

No artigo 7º, último artigo da resolução, é explicado melhor como pode ser assumido o arranjo:

O ADE pode assumir o modelo de consórcio, nos termos da Lei de nº 11.107/2005, constituindo exclusivamente por entes federados como uma associação pública ou como entidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, podendo realizar acordos de cooperação e parceria com órgãos públicos e instituições privadas e não governamentais.

Araújo (2013) pontua que a regulamentação do ADE tem sido encarada como sinônimo do regime de colaboração, e o modelo empresarial tem ofuscado o debate político acerca da cooperação federativa na educação¹⁸.

A repartição de competências governamentais na educação não é um arranjo simples em nossa federação. Para melhor compreender essa configuração, é necessário analisar um tema essencial: a descentralização.

Tornar o conceito de descentralização mais claro tem sido tarefa de vários autores (LOBO, 1990; KUGELMAS; SOLA, 2000; ARRETCHE, 2002, 2012; ARAÚJO, 2005, 2010; ALMEIDA, 2005a; LUCE; FARENZENA, 2007; ABRUCIO, 2010). No entendimento de Lobo (1990), o conceito de descentralização não pode ser visto a partir de uma única visão. A autora identifica três vertentes nas quais a descentralização se expressa: da administração direta para a indireta, entre níveis de governo, e do Estado para a sociedade. A vertente utilizada neste estudo é a descentralização entre níveis de governo, que se refere às relações intergovernamentais. Em países federativos, como é o caso brasileiro, essas relações determinam e caracterizam o maior ou menor grau de centralização do sistema (LOBO, 1990). Não será compreendida a descentralização como saída mágica para todas as dificuldades, mas entendida como um dos instrumentos de ação governamental, dentre outros. No setor da educação, no Brasil, a descentralização pode ser referida ao movimento ‘da’ União ‘para’ os estados e/ou municípios, de recursos e/ou responsabilidades, e ao movimento

¹⁸ “A questão a ser destacada é que a normativa aprovada pelo CNE está em desacordo com o princípio do federalismo emanado na Carta magna e ainda com o dispositivo no Parágrafo único do Artigo 23, que prevê a fixação de Leis complementares para normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, ou seja, o regime de colaboração para a educação só pode ser regulamentado por Lei complementar, o que requer aprovação no Congresso Nacional por Quorum qualificado.” (ARAÚJO, 2013, p., 523).

‘do’ estado ‘para’ os seus municípios. Ou seja, o ‘centro’ (pressuposto como aquele que perde essa posição) pode ser a União ou a esfera estadual (LUCE; FARENZENA, 2007).

Conforme Abrucio (2010), o mote do novo federalismo inaugurado com a CF de 1988 foi a descentralização, e esta tinha como palavra de ordem a ‘municipalização’, tanto é que o Brasil é um dos pouquíssimos países a dar o *status* de ente federativo aos municípios. Segundo este mesmo autor, as experiências de políticas municipalizadas têm sido muito díspares. Há experiências exitosas, mas alguns resultados negativos foram produzidos, dentre eles a dependência financeira, ou os poucos recursos, a baixa capacidade administrativa, a ‘prefeiturização’ e o clientelismo.

Araújo (2010) pesquisou sobre os municípios, a federação e a educação, e verificou, por meio de um estudo histórico, que a inserção dos municípios como entes federados na Constituição Federal de 1988 “não levou em consideração os impactos financeiros e acirrou ainda mais os conflitos federativos ao adotar os mecanismos de competências comuns num contexto histórico marcado por um federalismo altamente predatório” (p. 395). A autora destaca a forma destrutiva da relação entre os entes federados e aponta que essas relações têm reflexos na organização da oferta educacional.

Exemplo recente de descentralização na educação nacional tem sido a oferta de Ensino Fundamental e de Educação Infantil, que têm passado por processos de municipalização, principalmente após a emenda constitucional nº 14/1996. O Programa Nacional de Alimentação Escolar é um dos programas suplementares da União que passou por um processo de descentralização, da União para estados e municípios; e há muitos casos de municipalização da merenda (o município assume a oferta de alimentação escolar das escolas estaduais de seu território). Sabemos que um dos benefícios da municipalização da merenda foi que esta apresentou melhorias no que se refere à qualidade e à diversidade, embora presentes inúmeras denúncias e comprovações de corrupção envolvendo a oferta de alimentação escolar. Já o transporte escolar nasceu praticamente descentralizado, ofertado pelos municípios; principalmente a partir da década de 1990, estes iniciaram uma busca por colaboração dos demais entes – em relação aos estados, buscando compartilhar as despesas, e, em relação à União, buscando a suplementação de necessidade e de direito.

De acordo com a história da educação básica brasileira, esta tem sido ofertada de forma descentralizada, por estados e municípios, com movimentos, na época mais recente, de

municipalização da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e estadualização do Ensino Médio. Predominou, nesta história, a função supletiva conferida à União¹⁹.

No período de abertura democrática, pós-regime militar, a descentralização chegou a ser entendida no país como sinônimo de democratização. Essa ‘confusão conceitual’ entre descentralização/democratização talvez se justifique, pois, no regime militar, mecanismos de representação política, de controle dos sistemas de segurança regionais, de centralização fiscal e de proliferação de agências federais nos estados deram novo contorno à federação. Nesse novo formato, foi diminuída a autonomia dos municípios e de estados em relação à União (FARENZENA, 2001). A democratização inspirava na nação o desejo pela autonomia, a qual seria adquirida através da divisão do ‘poder central’ (União) com os poderes dos governos subnacionais (estados e municípios).

A prática de descentralização, sob nova égide ideológica dos anos 1990, começou a ser colocada em xeque quanto a seus benefícios. Farenzena (2001) utiliza o termo “vazante” para referir-se à mudança de correlação de forças entre os entes federativos a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, pois, a partir de 1995, com a nova proposta econômica, os estados necessitaram se enquadrar numa estratégia de ajuste estrutural. Como garantir que a educação melhore e seja ampliada a partir da ideia de descentralização da União para estados e municípios, ou dos estados para os municípios, quando faltarem aos governos subnacionais condições administrativas, financeiras e institucionais para implementarem políticas e programas? (PERGHER, 2007).

O caso do município de Getúlio Vargas, pesquisado em minha dissertação de mestrado (2007), também pode ser utilizado como exemplo, tanto em relação à sua dependência financeira para com o estado do Rio Grande do Sul e para com a União²⁰, quanto como exemplo das problemáticas criadas por um processo de descentralização/municipalização, no caso na oferta de programas suplementares como o da merenda e do transporte escolar. Neste

¹⁹ A função da União foi sendo modificada; na CF de 1988, sua função era basicamente definida como supletiva. O termo suplementar significa adicionar a algo já existente, uma parte ao todo. Essa suplementação, no caso, seria feita através de programas suplementares como de merenda, transporte, saúde e que viriam de certo modo a auxiliar as famílias e visavam a garantir o acesso e a permanência na escola. Recentemente, com a edição da Emenda à Constituição n. 14/96, a função da União é mais bem delimitada: compreende suplência e redistribuição, para garantir equidade e padrão de qualidade na oferta educacional, tendo como instrumento a assistência técnica e financeira aos estados e municípios. Farenzena (2009, p. 1) explica que a função redistributiva da União “é entendida como o desenvolvimento de ações públicas esteadas no princípio da equidade, quer dizer, a alocação de um volume maior de recursos para as escolas e as redes em situação relativamente desfavorecida”.

²⁰ Os dados sobre a capacidade financeira do município de Getúlio Vargas podem ser encontrados no capítulo 3 da minha dissertação (PERGHER, 2007).

último programa, constatei que a municipalização fez com que a prefeitura assumisse o transporte da rede estadual sem uma contrapartida financeira adequada:

[...] o transporte escolar efetivado pela municipalidade tornou-se, praticamente, de alunos da rede estadual. Este fato, aliado ao aumento sucessivo no valor dos combustíveis, começou a onerar sobremaneira os cofres públicos a partir do final da década de 1990. Segundo dados do setor do transporte escolar da Prefeitura, no último ano pesquisado, 2005, do total de 724 alunos transportados, 217, representando 29,9%, são da rede municipal e 507, representando 70%, da rede estadual. (PERGHER, 2007, p. 76).

A referência a essas situações não visa a desmerecer a trajetória das políticas públicas próprias que o município elaborou e que têm significativas contribuições para a melhoria educacional municipal. Entretanto, dentre algumas considerações levantadas, ficou demonstrado, de um modo geral, que Getúlio Vargas é um município que depende economicamente das transferências dos demais entes federados. Suas capacidades próprias apresentam fragilidade e instabilidade, características que são manifestadas na sua atuação na educação, pois, mesmo com um alto grau de comprometimento de seus recursos na área – no período pesquisado sempre gastou mais de 30% de sua receita de impostos em MDE –, sua capacidade financeira é muito limitada, o que me levou a afirmar, de maneira peremptória, que Getúlio Vargas, do pouco que possuía, muito investia em educação. Esse município, dentre um conjunto de outras políticas que poderiam ter sido as eleitas, e frente às dificuldades financeiras enfrentadas, elegeu a educação como prioridade e a entendeu como um gasto social, quer dizer, um gasto que garante direitos sociais inalienáveis e que é responsabilidade pública a ser efetivada através de políticas públicas (PERGHER, 2007).

Esses exemplos demonstram uma situação complexa e contraditória. Por um lado, a riqueza de um processo que permite que sejam levadas em conta as diversidades e que permite autonomia na construção de políticas; por outro lado, é perceptível o quanto não tem sido tranquila a vivência do federalismo e da ‘cooperação’ entre os entes, muitas vezes chegando a existir uma competição predatória, já comentada com o exemplo da guerra fiscal. Por essa configuração é que Abrucio (2010) afirma que tem se constituído no Brasil, na prática, um federalismo compartimentalizado.

Neste segmento da tese, enfoquei: as características do federalismo brasileiro e a expressão deste e da descentralização no setor educacional, por meio da afirmação da autonomia dos sistemas de ensino e do regime de colaboração entre os sistemas de ensino. O marco constitucional-legal brasileiro encaminha para uma institucionalidade no campo da educação que combina o princípio da autonomia com a interdependência, em que cada ente federativo tem suas responsabilidades, mas faz parte de um todo, como destacam Luce e

Farenzena (2007, p. 10), “de uma tessitura de complementaridades”. Nessa tessitura, cada ente tem suas responsabilidades próprias, e ao mesmo tempo responsabilidades conjuntas; como tem se materializado essa configuração de competências na oferta educacional é assunto da próxima seção.

2.2 Especificações do papel das esferas de governo na educação

O ensino público brasileiro deve ser garantido pela União, por estados e municípios, sendo que cada um tem papel fundamental e prioritário nesta garantia, como declara a carta constitucional da República. A seguir, apresentarei as especificidades de cada esfera.

2.2.1 Competências da União

À União compete organizar o sistema federal de ensino, financiar a rede pública federal de educação e prestar assistência financeira (AF), através das transferências de recursos, e assistência técnica (AT) a estados e municípios, por meio das quais concretiza sua função supletiva e redistributiva em matéria educacional, de forma a garantir equalização de oportunidades e padrões mínimos de qualidade da educação.

Tanto a assistência técnica quanto a financeira caracterizam atribuição constitucional da União para com a educação básica²¹. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é a autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que se responsabiliza por grande parte da execução da assistência financeira do MEC na educação básica a prefeituras, governos estaduais e escolas, assistência essa que compreende as modalidades direta, automática e voluntária²².

Segundo Cruz (2009), a assistência financeira ‘direta’ abrange programas importantes do MEC, como, por exemplo, o Programa Nacional do Livro Didático, ou o ProInfo, programas em que há entrega de bens e equipamentos permanentes, como livros, computadores, *kits* de materiais. Outra modalidade é a assistência financeira ‘automática’, que dispensa convênio e é prevista na Constituição Federal ou em lei, muito comumente usando o

²¹ A respeito disso, Farenzena (2011b, p. 4) destaca que “Há décadas, no país, a legislação prescreve a assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais, o que, na prática política, assumiu traços distintivos ao longo do tempo, evidenciando que as responsabilidades governamentais prescritas na legislação, são, de fato, passíveis de (re)criações, demarcadas por contextos políticos e de configurações das finanças públicas”.

²² Nessas modalidades de assistência, não está incluída a transferência das cotas estaduais e municipais do salário-educação, pois essa não é uma modalidade de assistência, e sim ‘repartição de receita’, da mesma forma que o Fundo de Participação dos Estados ou dos Municípios (FPE e FPM).

número de matrículas como principal critério para alocação e distribuição dos recursos. A complementação da União ao Fundeb, prevista na CF, é a principal ação de assistência financeira automática, mas esta compreende também programas como o Pnae, o PDDE e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, o Pnate. A assistência financeira ‘voluntária’ ocorria, até 2012, mediante celebração de convênio, dependendo de alguns fatores técnicos e políticos para sua operacionalização. Nessa modalidade, a autora destaca a permeabilidade, de longa data, à ocorrência de práticas clientelistas.

Cabe observar que, primeiro, com a Medida Provisória nº 562/2009 e, na sequência, com a Lei nº 12.695/2012, foi dispensada a celebração de convênios da União com estados e municípios nas ações de assistência financeira voluntária. Essa legislação estabelece a exigência de pactuação, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), para a efetivação da assistência voluntária, assim como dispensa a celebração de convênios ou contratos para tal fim, substituindo-os por termos de compromisso. Esses termos devem conter: identificação das ações a serem financiadas; metas quantitativas; cronograma de execução físico-financeira; previsão de início e fim da execução das ações programadas.

Tem sido por intermédio desta última modalidade, assistência financeira voluntária, que inúmeros municípios têm recebido o ProInfância, que prevê transferência de recursos financeiros para a construção do projeto de escola padrão FNDE. O ProInfância é um dos programas que integra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)²³, plano executivo apresentado pelo MEC em 2007. O ‘Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação’ integra o PDE no eixo Educação Básica, “e diz respeito à mobilização em torno da melhoria da educação básica no Brasil” (BRASIL, 2007, p. 3). Tem como objetivo explícito melhorar a aprendizagem e alcançar índices de desenvolvimento nos padrões educacionais internacionais. Especialmente, busca implementar ações intergovernamentais visando a melhorar os resultados educacionais da escola pública brasileira através da construção do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Na verdade, desde a edição da Lei 12.695/2012, o que vige, como política, não é mais o Plano de Metas, e sim o PAR. Essa lei não menciona o Plano de Metas, tampouco as suas 28 diretrizes e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Segundo o parágrafo único do art. 1º dessa lei, “O PAR tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as *metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de*

²³ O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) apresenta um conjunto de programas a serem implementados pelas esferas de governo para a melhoria da educação brasileira. Dentre esse conjunto, lança um indicador que é o Ideb, e aos municípios que atingirem um Ideb abaixo da média nacional o MEC oferece auxílio para construção do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Educação” (grifos meus). Se foi encerrado ou não o Plano de Metas, inscrito em decreto, ainda não é possível saber. É fato que há uma lei, mas é fato também que o Plano de Metas – embora confundido com o PDE – e o Ideb permanecem como referência de gestores e de pesquisadores; o tempo dirá qual é a política ‘de fato’.

Inicialmente, no PAR, não havia referência de assistência técnica ou financeira a programas de transporte escolar. Entretanto a assistência financeira de apoio ao transporte escolar foi incluída no âmbito do Plano de Metas e do PAR, o que comprovam os dados em *sites* do governo federal²⁴ que tratam dos recursos repassados a municípios e estados pela União através de convênio em atendimento ao Plano de Ações Articuladas. Há convênios para aquisição de ônibus, na modalidade do programa Caminhos da Escola, programa que será descrito no capítulo 3. Outro exemplo são convênios com estados, como o realizado entre o FNDE e o governo do estado do RS no ano de 2010, que visou a assegurar o acesso à educação básica para alunos do meio rural; o repasse foi de R\$ 8.909.796,06, valor que foi direcionado aos municípios gaúchos através do programa estadual Peate. Recentemente, no novo PAR (2011/2014), consta uma questão no diagnóstico²⁵ – instrumento que necessita ser feito antes da construção propriamente dita do plano – que trata do transporte escolar. Mas ainda não é possível saber quais programas e ações de responsabilidade do MEC estarão disponíveis no momento de registro de subações pelos municípios e estados, embora se possa cogitar que, para os municípios, o programa Caminhos da Escola estará incluído como uma das possibilidades.

Um atributo do PAR é a busca de aprimoramento do regime de colaboração entre os entes federados mediante ações de assistência técnica e financeira e que visam a alcançar seu objetivo maior – a melhoria da qualidade da educação, em consonância com o que já está estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996. Essa assistência, ora técnica, ora financeira, operacionalizada através do PAR, pode representar um aporte de mais recursos para as esferas subnacionais, além do financiamento já previsto no ordenamento constitucional-legal, especialmente nas regiões mais pobres do país e em municípios de pequeno porte (MACHADO; PERGHER, 2011).

²⁴ <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>, <<http://www.fnde.gov.br>>.

²⁵ Indicador 12. Existência de transporte escolar para alunos da rede: atendimento à demanda, às condições de qualidade e de acessibilidade. A questão com pontuação um, que revela uma situação bastante insatisfatória, tem a seguinte descrição “1. Quando o município fornece regularmente o transporte escolar para parte dos estudantes que dele necessitam, conforme diagnóstico da rede. Porém o município não oferece veículos adequados para o transporte de estudantes e nem sempre atende aos requisitos de conforto e segurança, de acessibilidade, de condições de trafegabilidade das vias (estradas e rios) da zona rural. Os assentos são insuficientes. Ou quando o município não fornece regularmente o transporte escolar.”

Desde o surgimento, em 2007, do Plano de Metas/PAR, inúmeras pesquisas têm sido desenvolvidas envolvendo diversos aspectos dessa política (CAMINI, 2009; MAFASSIOLI, 2010; MARCHAND, 2011; FARENZENA et al., 2012c). Estas pesquisas têm tecido críticas, apontado fragilidades e problemáticas, identificado avanços e pontos positivos dessa política educacional que tem como objeto política(s) intergovernamental(ais). Fiz parte de trabalho de assessoria do PAR, em projeto de extensão desenvolvido pela UFRGS, em municípios gaúchos e catarinenses, bem como participei de pesquisa coordenada por Farenzena (2010) e compartilho com as ideias de meu grupo de pesquisa, ao se questionar sobre “o que seria o Plano de Metas/PAR?”:

O que está enunciado no Decreto 6.094/07? A resposta é positiva, mas temos que considerar que, como ação pública, a política Plano de Metas/PAR é *atualizada* pelas traduções que os autores, em diferentes posições e níveis, realizam, no contínuo movimento de sua formulação-implementação. (FARENZENA et al., 2012c, p. 162).

Luce e Farenzena (2007, p. 12) observam que as assistências financeira e técnica da União, nas décadas de 1960, 1970 e 1980, apresentaram um traço misto – clientelista e tecnocrático – que foi transitando nas décadas de 1990 e 2000 para a oferta de programas universais que apresentam critérios mais publicizados. Estes, entretanto, ainda não garantem plenamente o direito à educação com igualdade de condições, acesso e permanência a todos, como preceitua a CF. A análise das autoras também destaca a configuração da assistência na vigência do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, atribuindo-lhe traços “*a priori* mais democráticos”.

Além da função supletiva e redistributiva que a União tem para com a educação básica, outra tarefa de sua competência é a manutenção e organização da rede pública federal, a qual é majoritariamente composta por instituições de educação superior. A CF/1988 não garantiu mudanças significativas que pudessem elevar o Ensino Superior (ES) a patamares mais ousados em termos de direitos de cidadania. Sabemos que o Brasil apresenta estatísticas preocupantes no que se refere ao percentual de sua população que consegue chegar ao ES. Após o ingresso em instituições de Educação Superior, quase sempre não públicas, grande parte dos estudantes tem dificuldades em se manter nelas, por motivos diversos, dificuldades em pagar as mensalidades ou de aprendizagem, que trazem à tona a realidade do EM, dificuldades em conciliar muitas vezes os cursos noturnos com suas jornadas de trabalho diárias. Grande parcela dos alunos trabalhadores, oriunda das escolas de educação básica pública, estuda em universidades ou outras instituições privadas, não tendo acesso ao ES público; portanto são estudantes que precisam trabalhar para pagar mensalidades e,

obviamente, precisam sobreviver, sendo este mais um dos indicadores das desigualdades de oportunidades no país.

Na década de 1990, houve redução dos gastos da União na educação como proporção do PIB. Essa redução traduziu um enfraquecimento do setor público federal e foi um dos elementos que colaborou para a grande expansão de matrículas no setor privado. A política para o ES na década de 1990 traduz a ideologia neoliberal de mercantilização da educação. Somente a partir de 2003 ocorreu uma inflexão dessa orientação (CORBUCCI, 2009a).

No ano de 2003, o ES público federal recebeu novas orientações, apresentando sensível melhora nas condições de custeio e investimentos das instituições federais de educação superior (IFES) e, em relação às escolas técnicas, houve uma política de expansão. Segundo José Marcelino de Rezende Pinto (2009), as escolas técnicas federais são o que de mais próximo existe no Brasil de uma escola de qualidade. Entretanto a promessa do governo pareceu um tanto ousada aos olhos do autor, no que se refere à ampliação do número de escolas, querendo passar de 140 escolas em 2002 para 354 em 2010 (PINTO, 2009).

Mesmo com a proposta de expansão da ES pública federal, no ano de 2008 o quadro de matrículas da ES era de 5.808.017²⁶ alunos, sendo que, destes, 4.255.064 (73,3%) correspondem a matrículas em instituições privadas, e 1.552.953 (26,7%) são da rede pública. Na rede federal, o número de matrículas em 2008 foi de 698.319 (12% do total e 45% do segmento público). No ano de 2010, o número total de matrículas na ES foi de 6.379.299 – destas matrículas, 1.643.298 (25,8%) são em instituições públicas, das quais 938.656 estão na rede federal (14,7% do total e do segmento público). Já as matrículas nas instituições privadas totalizam nesse ano o montante de 4.736.001 (74,2%), apresentando crescimento de 11% comparado ao ano de 2008. O crescimento nas matrículas, em dois anos, no Ensino Superior no país, foi de 571.282 alunos, o que corresponde a 9%. O segmento público cresceu 5% e a rede federal aumentou o número de matrículas na proporção de 34%. Se olharmos a partir desse tipo de comparação, é possível verificar o aumento nas matrículas do ES federal, assim como a diminuição de matrículas em outras dependências administrativas públicas. O peso maior, nesta circunstância, continua sendo o da rede privada, tendo inclusive aumentado de 73,3% para 74,2%.

Algumas das matrículas na rede privada são de estudantes beneficiários do Programa Universidades para Todos (ProUni), o qual, no ano de 2010, já havia acumulado 748.854 bolsas. O programa levantou divergentes opiniões. Dentre as críticas está a de que o governo

²⁶ Dados disponíveis em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2013.

federal estaria, ao ‘comprar’ vagas ociosas nas instituições privadas de educação superior, novamente beneficiando-as e, desse modo, estaria aprofundando a possibilidade de renúncia fiscal de tais instituições para que estas concedessem bolsas integrais ou parciais, deixando de investir em sua rede federal. É uma crítica legítima em relação à defesa da gratuidade e rumo à cobrança de que a União assuma de forma comprometida sua incumbência com o acesso, a permanência e a qualidade na ES. Entretanto há de se reconhecer a importância de uma política como a do ProUni, que tem tornado possível a muitos brasileiros, no curto prazo, o acesso a um nível educacional que, há duas décadas, era elitizado.

2.2.2 Competências dos estados

A competência de oferta educacional dos estados na Constituição Federal não é tão clara. Um exemplo disso é que não aparece no Capítulo III (dos estados federados) do título III (organização do Estado) da CF referência a alguma competência específica dos estados na oferta educacional, como ocorre com os municípios, no art. 30. Entretanto, se é atribuição das três esferas da federação proporcionar os meios para o acesso à educação (art. 23), fica subentendido que ao estado cabe oferecer esta garantia, pois, como comenta Cury (2002), em relação às competências comuns, “as finalidades nelas postas são de tal ordem que, sem o concurso de todos eles, elas não se realizariam” (p. 172).

Será o artigo 211 da CF que determinará que os estados devem atuar com prioridade no EF e no EM, determinação essa que foi incluída na CF com a Emenda à Constituição nº 14/1996. A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) traz uma determinação que enseja controversas interpretações, ao estabelecer que os estados devem ‘assegurar’ o Ensino Fundamental e ‘oferecer’ com prioridade o Ensino Médio. Sem entrar aqui nos detalhes da hermenêutica legal, cabe comentar que, após a promulgação da EC 14/1996 e, posteriormente, da EC 53/2006, ficaram delimitadas, respectivamente: a atuação prioritária dos estados no Ensino Fundamental e no Ensino Médio e a colaboração entre estados e municípios para assegurar a universalização do ensino obrigatório; a colaboração entre União, estados e municípios para assegurar a universalização do ensino obrigatório. Portanto os preceitos constitucionais prescrevem com clareza o que foi descrito na Figura 4, reforçando que aos estados fica a competência ‘prioritária’ de oferecer Ensino Médio e assegurar o Ensino Fundamental (um dos modos de ‘assegurar’ pode ser ‘oferecer’). De todo modo, mesmo com definições de papéis ou de prioridades ou instrumentos distintos, é responsabilidade da União, dos estados e dos municípios assegurar a oferta de educação básica, em todas as suas etapas e modalidades.

Todavia, se, em termos de oferta do Ensino Fundamental, estados e municípios compartilham responsabilidade, houve decréscimo acentuado no atendimento dos estados ao Ensino Fundamental após a criação do Fundef.

Houve uma crescente municipalização da rede de Ensino Fundamental, sendo a saída encontrada pelos estados para diminuir a rede de alunos atendidos, sempre que esta era entendida exclusivamente como um ‘custo’. Num período de dez anos (1997-2007), como demonstrado no estudo de Farenzena (2009), as redes municipais passaram de um atendimento de 36%, em 1997, para 55%, em 2007. Em estados do nordeste brasileiro, a municipalização tem sido maior: no Maranhão, a evolução foi de 61% de atendimento das redes municipais para 82%, em 2007; já no Rio Grande do Sul, o movimento de municipalização foi mais lento, as redes municipais passaram do atendimento de 37% das matrículas, em 1997, para 46%, em 2007. Conforme Corbucci et al. (2009a, p. 70): “Se de um lado a municipalização da matrícula do Ensino Fundamental levou consigo parte dos recursos de estados, de outro, permitiu a estes se concentrarem no atendimento ao Ensino Médio”. Afirmação que precisaria ser verificada, uma vez que as matrículas no Ensino Médio têm diminuído desde 2005 e que há constantes comprovações de graves *déficits* nas condições de acesso e, principalmente, nas condições de qualidade do Ensino Médio das redes públicas estaduais, de modo geral.

O crescimento do número de alunos do Ensino Médio no período pesquisado por Farenzena (2009) apresentou aumento de 31%, crescimento que foi feito em grande parte pelas redes estaduais, as quais passaram de uma participação de 73% para 87% da oferta. Ocorreu o que a autora chama de uma “estadualização das matrículas”. O crescimento das matrículas no Ensino Médio ocorreu até 2005, a partir de quando, ano a ano, tem ocorrido diminuição, tanto nos dados referentes a Brasil quanto a Rio Grande do Sul²⁷. Mesmo com avanços na cobertura do Ensino Médio nas últimas décadas, a tarefa dos estados em ampliar e qualificar o EM é gigantesca, passando pela garantia de acesso a todos e pela superação da baixa frequência dos alunos nessa modalidade, situação que corrobora o que expressam Corbucci et al. (2009a, p. 29), ao afirmarem que “o Ensino Médio constitui um nível em crise de identidade”. Tal afirmação traduz os desafios que se apresentam para além de sua universalização.

²⁷ Não entrarei aqui na reflexão dos motivos que levaram a essa queda antes que o processo de transição demográfica atingisse o Ensino Médio (o que deve ter ocorrido em 2009-2010). A esse respeito, recomendo a leitura de Corbucci (2009b).

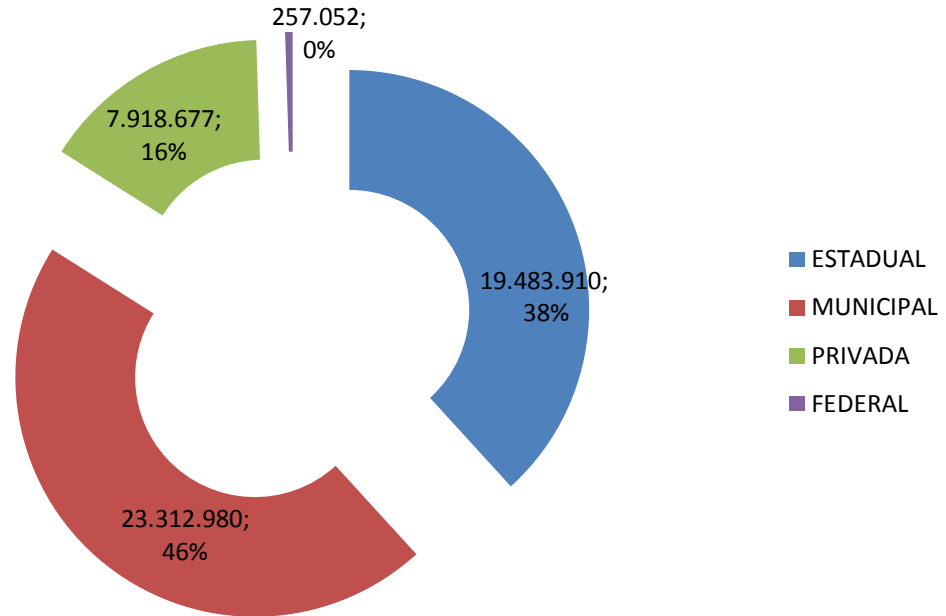
2.2.3 Competências dos municípios

Aos municípios coube a tarefa da oferta e priorização da EI e do EF, sendo este último tarefa cuja oferta pode ser compartilhada com os estados, como já descrito anteriormente. A Educação Infantil é considerada um direito e a primeira etapa da educação básica, devendo ser ofertada em creches e pré-escolas. A creche ganhou tardiamente – pois foi incorporada na legislação da educação, lentamente, a partir da CF/1988 – um novo *status*. A Educação Infantil como um todo ganhou um novo *status* ao conformar, junto com o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, a educação básica, superando, no plano normativo, o limitado *status* anterior de ‘pré-escolar’. Esta etapa tão importante da educação deixa de ser considerada da área da assistência (de zero a três anos) e passa a migrar para a área da educação, reconhece-se seu caráter pedagógico, e vai sendo efetivado, a passos lentos, o princípio pedagógico e organizacional do ‘cuidar e educar’.

A Educação Infantil é uma etapa da educação básica na qual as matrículas públicas são em grande parte ofertadas pelas redes municipais. Além dessa oferta municipalizada, há que lembrar que ocorreu um processo de municipalização da pré-escola na segunda metade dos anos 1990, quando os estados foram deixando de oferecer esse segmento da Educação Infantil. A expansão das matrículas nas creches públicas, nas últimas décadas, foi realizada pelas redes municipais, além do que muitas prefeituras mantêm convênios com instituições particulares sem fins lucrativos e subsidiam, portanto, parte da oferta da rede privada. Segundo dados do Censo Escolar do Inep, em 2002 a distribuição de matrículas entre as dependências administrativas era a seguinte: 5% estadual, 67% municipal e 28% na rede privada. Em 2011, a proporção da rede privada continuou a mesma (28%), a rede municipal atendeu 71% das matrículas da Educação Infantil, e a oferta estadual representou apenas 1%.

O dimensionamento da distribuição da matrícula da educação básica por dependência administrativa, no ano de 2011, é apresentado no Gráfico 1. No referido ano, 50.972.619 matrículas são contabilizadas na EB, sendo que coube aos municípios a maior fatia/percentual, 45,7%, seguida de estados, com 38,2%, rede privada, com 15,5%; a União é responsável por 0,5%.

Gráfico 1 – Matrículas na educação básica por dependência administrativa (Brasil, 2012 – em números e percentual)



Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica 2012, do Inep/MEC

Cabe observar que, do montante de mais de 50 milhões de matrículas, 30,4 milhões correspondem ao EF. Embora este nível conte com mais anos de duração, é uma etapa com muitos alunos com mais de 14 anos de idade, fruto de sucessivas reprovações e abandonos-retornos à escola. Portanto, além das necessidades de expansão do acesso à Educação Infantil e ao Ensino Médio, convivemos com uma universalização do Ensino Fundamental limitada ao acesso e não à sua conclusão. Para que então o país atinja o atendimento da demanda de creche, a universalização da pré-escola e a universalização da conclusão do EF e do EM, será indispensável, no curto e médio prazo, um maior aporte de recursos para a educação, ou seja, ampliação do financiamento educacional.

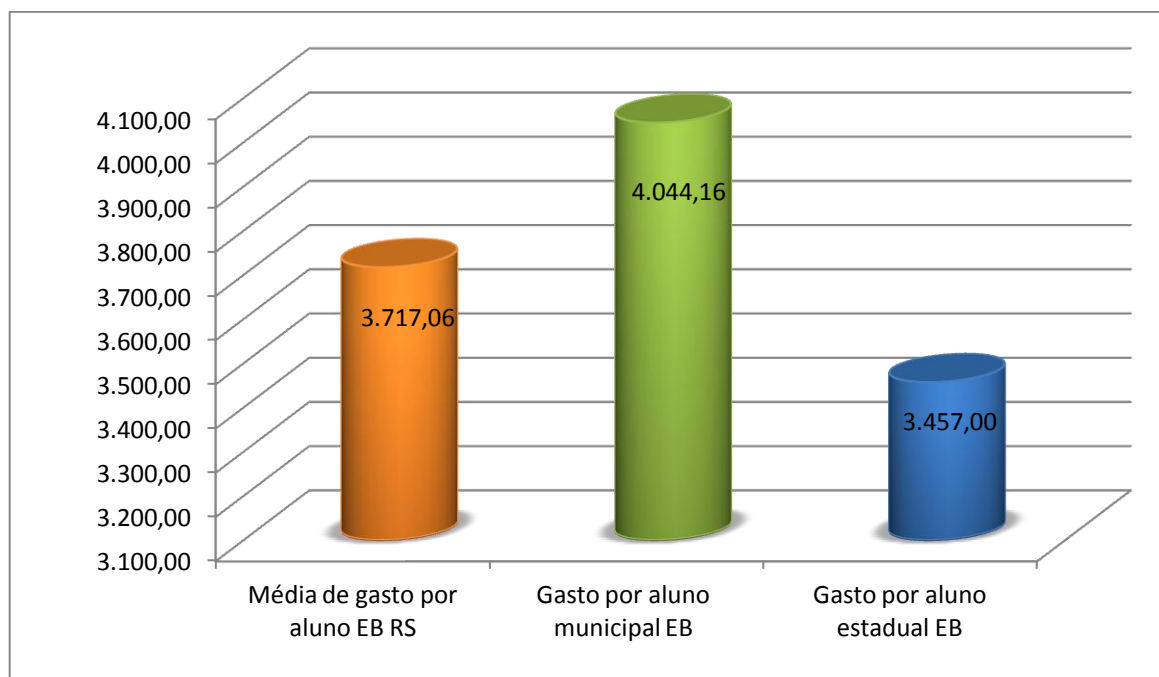
No Rio Grande do Sul, estado escolhido para realizar a pesquisa desta tese, a distribuição das matrículas em 2011 apresenta situação diferente das médias do país. Do montante de matrículas (2.444.074)²⁸ na educação básica do estado, 45,8% pertencem à rede estadual, 38,8% à rede municipal, 14,7% à rede privada e 0,8% à rede federal. A rede estadual do Rio Grande do Sul atende 47,3% da matrícula pública do Ensino Fundamental, e é o único estado do país em que o número de matrículas estaduais na pré-escola tem alguma expressão: a rede estadual detinha, em 2011, 9% das matrículas públicas da pré-escola. Esse exemplo

²⁸ Dados obtidos em Farenzena (2009b).

evidencia que há diferenças na distribuição de matrículas entre as redes públicas nos estados brasileiros.

Os dados de matrículas no RS merecem um olhar mais atento, pois eles revelam outras facetas da oferta educacional e das relações intergovernamentais. No que concerne à oferta do transporte escolar, se uma fatia maior das matrículas da educação básica fica com a rede estadual, isso significa que os municípios estão realizando o transporte de grande parte de alunos da rede estadual que residem nas zonas rurais, alunos que são contabilizados, para o cálculo de recebimento de recursos do Fundeb, como matrículas da rede estadual. Mas mesmo que os municípios sejam responsáveis, na prática, pela oferta do transporte escolar, a responsabilidade primeira em assegurar esse serviço aos alunos da rede estadual é do governo estadual. Situação que justifica e exige um maior repasse de recursos do governo estadual às prefeituras, e justifica também a criação de um programa estadual para efetivar esse repasse, o Peate. Para exemplificar melhor essa afirmação, o Gráfico 2 apresenta uma média do gasto por aluno no ano de 2009 da rede estadual e da rede municipal do RS.

Gráfico 2 – Gasto por aluno da educação básica do governo do estado e das prefeituras (RS, 2009)



Fonte: Farenzena (2009b)

É possível imaginar que, no cômputo do gasto por aluno das redes municipais, um percentual significativo de gasto em transporte escolar auxilie na efetivação de um gasto por aluno superior ao da rede estadual. O gasto aluno/ano do RS em 2009 fica superior à média brasileira nesse ano, que foi de 3.086,48. Se compararmos os gastos entre os estados, várias

diferenciações aparecerão, e poderemos dizer quais estados apresentam um gasto superior ou inferior, demonstrando as desigualdades regionais do Brasil.

Contudo quero aqui mencionar que, se a média de gasto anual por aluno se apresenta inferior à de muitos países – dado que apresentarei no próximo tópico –, não é necessário atravessarmos nossas fronteiras para constatarmos significativas discrepâncias de gasto aluno/ano. A comparação pode ser feita entre gasto aluno/ano da rede pública *versus* gasto aluno/ano da rede privada brasileira²⁹. Conforme estudo apresentado por Alves e Pinto (2011), para o ano de 2010 o valor da mensalidade de um aluno matriculado em uma escola privada de elite em São Paulo, estado mais rico da federação, é mais alto do que o valor aluno/ano estabelecido pelo Fundeb para esse mesmo estado. Ou seja, um aluno paulista da rede pública em 2010 teve o valor disponível pelo Fundeb de R\$ 193,00/mês, enquanto outro aluno paulista, matriculado em escola de elite³⁰ ‘pagou’ de mensalidade R\$ 2.756,00. Parece que não estamos falando de alunos que residem no mesmo país, nem no mesmo estado, tamanhas são as desigualdades sociais e educacionais percebidas. Novamente quero fazer referência à comprovada necessidade de mais recursos para o financiamento educacional público, tema polêmico, contemporâneo, e sempre presente na agenda pública, provocando acirrados debates, como tem sido o do novo Plano Nacional de Educação³¹.

Utilizo as palavras de Farenzena (2012b, p. 184) visando, a introduzir a próxima seção deste capítulo:

Os problemas que requerem intervenção pública são muitos e de naturezas diversas, associados a causas internas e externas ao sistema escolar, formando uma trama de múltiplas determinações. A configuração das responsabilidades das esferas de governo na oferta e no financiamento da educação faz parte dessa trama.

2.3 Inflexões no financiamento educacional

Não é a terra que constitui a riqueza das nações, e ninguém se convence de que a educação não tem preço. (BARBOSA, s/d³²).

Uma caracterização do ordenamento legal no que se refere ao financiamento educacional se faz necessária, já que uma das indagações centrais de pesquisa diz respeito às

²⁹ A esse respeito, consultar Pinto e Alves (2011).

³⁰ “O Colégio Vértice, cujos alunos ocuparam o primeiro lugar no ranking do ENEM de 2009” (ALVES; PINTO, 2011, p. 608).

³¹ Para acompanhar esse debate, sugiro o blog do Professor Luiz Araújo e a leitura de dois textos em especial: *Governo vai jogar pesado (e contra o povo)* e *Mal a conta gotas*, disponíveis em: <<http://rluizaraujo.blogspot.com.br/2013/12/mal-conta-gotas.html?spref=fb>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

³² Disponível em: <<http://www.home.comcast.net/pensadoresbrasileiros/RuiBarbosa>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

configurações de competências que foram sendo constituídas entre os entes federados na política de financiamento do transporte escolar no RS.

No entanto não buscarei aqui fazer um resgate histórico do financiamento educacional da educação básica no Brasil. Espero que esta escolha não seja interpretada como uma negação ou como pouca importância dada a essa trajetória, pois compreendo que a trajetória educacional brasileira, no que diz respeito ao seu financiamento, é bastante instável, reproduz as discussões em educação e os momentos políticos que o país viveu e vive. Entretanto cabe delimitar um período para iniciar minha caracterização, e desse modo optei pela segunda metade da década de 1990.

Destaco que o financiamento da educação, a partir da década de 1990, passou por um novo formato. Principalmente com a introdução de mecanismos de fundos para redistribuição dos recursos em cada estado da federação, foram (re)definidas as prioridades de atuação de cada esfera de governo na área da educação, determinando, assim, novos rumos, as priorizações e focalizações no que tange à educação. As inflexões da política de financiamento educacional dos últimos 15 anos foram demarcando as possibilidades de atuação dos entes federados e trouxeram à tona situações incômodas latentes. Dentre tantas, destaco a problemática de oferta do transporte escolar, a qual, inserida na agenda pública, foi sendo enfrentada por alternativas como a criação dos programas de transporte escolar, Pnate e, posteriormente, a criação do Peate no RS.

Em torno do debate sobre o financiamento educacional, sempre ronda uma pergunta: os recursos existentes para a educação no Brasil são suficientes? Há quem diga que sim, dinheiro há, falta fiscalização e boa gestão deste. Mas há estudiosos e pesquisadores da área da educação, como Pinto (2002, 2009), Castro (2001), Farenzena (2001, 2009), Machado (2007), entre tantos outros, que defendem peremptoriamente que o volume de recursos alocados para a educação é insuficiente, principalmente quando o debate concernir à educação com condições de qualidade.

A CF de 1988 estabeleceu a estrutura do financiamento educacional e a descreve por unidade da federação. União, estados, Distrito Federal e municípios dispunham de recursos para bancar os seus gastos, ou seja, cada ente teria receita tributária própria e à União caberia repassar a estados e municípios recursos, atendendo a suas funções supletiva e redistributiva. A LDB também se preocupou em estabelecer fontes de financiamento para os gastos educacionais. Posteriormente, as emendas constitucionais nº 14/1996 e nº 53/2006 modificaram de certo modo a estrutura de financiamento, a primeira focalizando o Ensino Fundamental, criando subvinculações de recursos – e, no bojo destas, o Fundef – e a segunda

ampliando a redistribuição de recursos e a contribuição da União aos fundos redistributivos, por meio do Fundeb.

É importante fazer referência a um conceito central do financiamento da educação brasileira, a ‘vinculação de recursos’. A palavra ‘vínculo’, segundo o dicionário Aurélio (FERREIRA, 1999), pode ser lida como tudo que ata, liga ou aperta; nó, liame. Já a palavra ‘vincular’ remete ao entendimento de prender, ligar. Utilizo o significado da palavra vinculação para afirmar que foi necessário, para garantir a oferta da educação brasileira, ‘prender’, ‘fazer um nó bem apertado’ entre os recursos arrecadados da receita de impostos dos governos e um percentual que deveria ser gasto em educação. Essa ligação entre recursos e gastos não percorreu um caminho asfaltado – o chão batido, as pedras e buracos da estrada foram inúmeros. A trajetória da vinculação de recursos para o financiamento educacional, segundo Boaventura (2002), “vai e vem”. Nas primeiras constituições brasileiras, não é sequer cogitada, aparecerá somente no texto constitucional a partir de 1934 e terá vida curta naquele momento. É considerada por muitos uma conquista na educação; todavia é taxada pelos economistas como a responsável pelo ‘engessamento’ da máquina pública. Sendo parte do financiamento público protegido, corre riscos permanentes e precisa de vigilância constante por aqueles que defendem a educação pública, gratuita e de qualidade. Além da vinculação de um percentual da receita de impostos, o setor da educação conta com uma contribuição social cuja arrecadação é totalmente vinculada à educação básica, o salário-educação.

Feito esse esclarecimento inicial sobre as principais fontes de financiamento da educação, e tendo a compreensão de que eles são parte do aparato fiscal, cabe averiguar em que pé anda nossa carga tributária, se ela é significativa. Sabemos que, grosso modo, o seu montante é significativo em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Inicialmente, é possível imaginar que então muitos são os recursos para a educação. Será?

A carga tributária em 2009, segundo dados da Receita Federal, atingiu 33,58% do PIB, enquanto que o gasto público direto em Educação chegou a míseros 5% do PIB³³. Cabe precaver que estudiosos da área do financiamento educacional (CASTRO, 2011) apresentam estudos os quais indicam que o percentual gasto do PIB em educação é menor do que os ‘míseros’ 5% informados pelo governo federal.

Aumentar o gasto público em educação tem sido tarefa árdua. Por exemplo, o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado através da Lei 10.171/2001, recebeu veto presidencial, nunca derrubado pelo Congresso Nacional, ao dispositivo que previa que,

³³ Dado retirado do site do Inep – investimentos públicos em educação. Corresponde ao gasto público direto em educação.

progressivamente, o país deveria chegar ao percentual gasto em educação correspondente a 7% do PIB. No texto constitucional vigente a partir da EC nº 59/2009, foi acrescentada, no artigo 214, parágrafo VI, a determinação do “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”. Na tramitação do projeto de lei do futuro PNE no Congresso Nacional, iniciada no final de 2010, a meta de gasto em educação/PIB é um dos pontos mais disputados da agenda: o patamar iniciou em 7% no projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo federal, passou a 10% no PL aprovado na Câmara em 2012 e permaneceu 10% no PL aprovado no Senado Federal em dezembro de 2013. O projeto aprovado na Câmara, contudo, previu a ampliação do investimento público em educação ‘pública’, de modo a atingir uma relação gasto/PIB correspondente a 10%, enquanto que o PL do Senado previu a ampliação do investimento público em educação. A falta de especificação em educação pública sinaliza a abertura para que gastos com a educação privada também sejam computados para a apuração da meta.

O debate em torno do reduzido gasto educacional brasileiro fica mais evidente se trabalharmos com comparações internacionais. Em estudo realizado por Morduchowicz e Duro (2007), estes apresentam dados de investimento em educação em países da América Latina e do Caribe. Um dos dados apresentados é o percentual do PIB gasto em educação: a média de todos os países é de 4,6% para o período de 2003/2004. O percentual do Brasil para esse período fica em 4,1, abaixo da média (Cuba, 9%; Bolívia, 6,4%; Honduras 7,2%; México, 5,8%; Paraguai, 4,3%; Venezuela, 5,1%). Cada país tem suas peculiaridades, formas diferentes de tributação, de organização do Estado, de gasto público. Entretanto, perante o fato de que somos a sexta economia do mundo e diante de nossa capacidade tributária, apresentada anteriormente, é vergonhoso que nosso gasto educacional no período seja tão acanhado em comparação com outros países que, segundo dados econômicos, ficam ‘atrás’ do Brasil.

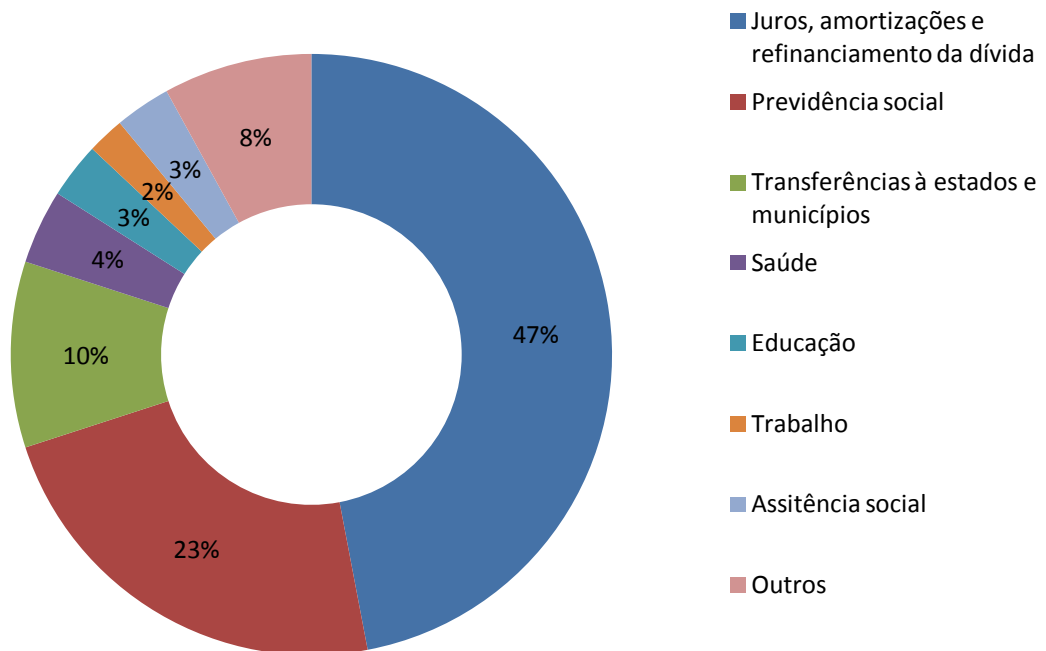
A partir desses indicadores, é possível realizar uma reflexão sobre a discrepância entre a riqueza econômica e a pobreza do gasto educacional do país. Seria lógico entender que pagar tributos é um ato de cidadania, afinal o tributo seria revertido, em tese, na concretização de políticas públicas aos cidadãos. Porém aqui no Brasil essa lógica parece não ser tão simples assim, pois somos, como afirma José Marcelino de Rezende Pinto (2000, p. 24), “um dos sistemas tributários mais regressivos do mundo, corolário natural do fato de ser também o país que tem a pior distribuição de renda do mundo”.

Tendo em vista que o sistema tributário não está dissociado da realidade política e da correlação de forças que o país apresenta, algumas questões emergem: quem paga a conta?

Onde e em que são gastos os tributos recolhidos? Como são repartidos os tributos entre os entes federados?

Para começo de conversa, discordo da máxima de que no Brasil se paga muitos impostos, primeiro porque impostos na CF de 1988 estão previstos apenas 13, sendo que 12 foram criados e o 13º ainda não conseguiu ser materializado, justamente porque se trata do imposto sobre grandes fortunas, fato que indica quem não tem pagado a conta. As contribuições sociais, estas sim, têm sido criadas, a partir da década de 1990, em um grande número. E outro indicador importante é que somente a União pode criá-las e decide como dividir, se assim o quiser. A questão da alocação dos gastos, tendo em vista que a União é a grande arrecadadora, merece uma investigação. No Gráfico 3, podemos conhecer a distribuição de gastos do orçamento geral da União no ano de 2010. Em valores, ele totalizou R\$ 1,4 trilhão de reais. Para melhor visualização do gráfico, optei por criar a categoria ‘outros’, que representa um percentual de 8%; essa categoria agrega itens como cultura, direitos da cidadania, habitação, saneamento, agricultura, transporte.

Gráfico 3 – Distribuição de gastos previstos no Orçamento Geral da União em 2010



Fonte: elaborado a partir dos dados de Fattorelli (2011)

A previsão foi de que a União transferiria a estado e municípios, principalmente através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE), apenas 10% do seu orçamento; foi projetado, no orçamento, o percentual de 3% para gastar em educação. O dado mais desolador é o percentual de 47% para pagamentos

de juros e de amortizações da nossa dívida pública, uma dívida que tem deixado ricos cada vez mais ricos e pobres acostumados a permanecerem pobres. A fatia dos juros no orçamento da União é algo surreal, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da dívida pública comprovou que as altas taxas de juros foram o principal fator responsável pelo crescimento desmedido da dívida, mesmo com volumosos pagamentos anuais de juros e amortizações. Fattorelli (2011) destaca que a CPI comprovou que a dívida pública brasileira “não tem contrapartida real em bens e serviços, mas se multiplica em função de mecanismos e artifícios meramente financeiros, bem como pela incidência de ‘juros sobre juros’” (2011, p. 6). Das medidas urgentes que o país precisa adotar para reverter esse quadro pernicioso, pontuo duas: o enfrentamento de sua dívida pública e a realização de uma reforma tributária que tribute progressivamente. Essas medidas auxiliariam no aumento dos gastos sociais, entre eles o gasto educacional, juntamente com maiores repasses de recursos a estados e municípios.

Enquanto essas medidas estruturais e de peso político não são tomadas – e tais situações, por decorrência, não são enfrentadas –, o Brasil tem caminhado, no que se refere ao seu financiamento educacional, na busca por qualificar os mecanismos de redistribuição dos ‘parcos’ recursos e na fiscalização destes. Cabe aqui reforçar que, se do pouco que temos, ainda parte disso não chegar ao local de destino educacional – pegar ‘atalhos’ no caminho ou realizar paradas ‘estranhas’ em estações de ‘corrupção’, ‘desvios’, ‘licitações duvidosas’, entre outras situações das quais temos notícias através dos meios de comunicação –, menos teremos para buscar diminuir as desigualdades regionais e melhorar os indicadores de qualidade educacional. Afinal, é para este fim que se deseja mais recursos.

Há que se sublinhar, contudo, que a forma como o financiamento público da educação está organizado atualmente apresenta alguns avanços, dos quais destaco: a distribuição e partilha dos recursos; a fiscalização e criação de mecanismos de controle social³⁴; a clareza da legislação ao tratar do que pode ser gasto e o que não pode ser gasto em educação – aqui me refiro ao conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), assunto que abordarei mais à frente –; a definição dos papéis de cada ente federado no financiamento educacional; a definição e o uso de critérios para repasse de recursos para assistência técnica e financeira da União para os governos subnacionais.

A exposição que segue descreverá as fontes de financiamento da educação e a distribuição de recursos entre as esferas de governo. Conforme analisa Castro (2001), a

³⁴ Algumas pesquisas, como a de Machado (2012), têm tratado desse tema.

estrutura de financiamento da educação é mista e complexa, tendo a maior parte dos recursos advinda de fontes do aparato fiscal, conforme pode ser visualizado no Quadro 2.

Quadro 2 – Estrutura de financiamento público da educação – Brasil

União	Estados	Municípios
1 – Orçamentários (tesouro)	1 – Orçamentários (tesouro)	1 – Orçamentários (tesouro)
2 – Contribuições sociais	2 – Transferências	2 – Transferências
3 – Outras fontes	3 – Contribuições sociais	3 – Contribuições sociais
	4 – Outros	4 – Outros

Fonte: elaborado a partir de Castro (2001)

O primeiro item apresentado no Quadro 2, comum a todos os entes, são os ‘recursos orçamentários’, responsáveis pela maior parcela do financiamento. Aqui entram os recursos ordinários dos tesouros de cada governo e as vinculações e subvinculações de recursos.

Para a União, a vinculação à MDE da receita de impostos é de no mínimo 18%; para os estados e municípios, a vinculação é de no mínimo 25% da receita resultante de impostos. Cabe destacar que, por muitos anos, mais precisamente por 14 anos, a vinculação de receita da União, de 18%, sofreu uma diminuição de percentual que foi estabelecida por outro mecanismo, chamado Desvinculação da Receita da União³⁵ (DRU). Os efeitos da DRU para o financiamento educacional foram perversos, retirando recursos da participação da União no que poderia ter sido, por exemplo, uma maior complementação para o Fundef e para o Fundeb. Segundo dados coletados por José Marcelino Rezende Pinto (2009), no ano de 2007, com o efeito da DRU, o governo federal atingiu um percentual de 18,5% de despesa com MDE. Porém, sem o efeito da DRU, o cálculo do percentual baixa para 13,1%. Em valores monetários, o autor traz a cifra de uma perda de R\$ 6,3 bilhões para esse mesmo ano, um recurso adicional significativo que o MEC não teve.

O segundo item que compõe o quadro e, portanto, a estrutura do financiamento da educação, são as ‘contribuições sociais’ e as ‘transferências’ para estados e municípios. As contribuições sociais são, em número e em valores monetários, muito maiores do que os impostos, no entanto a vinculação de recursos à educação não incide sobre as contribuições. Isso não quer dizer que os recursos das contribuições sociais não possam ou não sejam gastos

³⁵ O Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) foi criado em 1996 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, inicialmente batizado pelo nome de Fundo Social de Emergência, mas que logo perdeu o adjetivo de social, tendo sido usado pelo governo para equilibrar o orçamento. Em 2000, foi substituído pela DRU, primeiro com previsão de término em 2003, mas prorrogada pelo presidente Lula. Com a promulgação da EC Nº 59/09, os recursos da receita de impostos da União destinados à MDE foram gradativamente restabelecidos, sem o redutor de 20%. A DRU desvinculava 20% dos 18% de impostos que a União deveria aplicar em educação.

em educação; tem-se, inclusive, a contribuição social do salário-educação, que era, até dezembro de 2006, específica para o Ensino Fundamental público e que, a partir da EC 53/2006, passou a financiar toda a educação básica, compondo no quadro o item 3 de estados e municípios. O salário-educação é uma contribuição social arrecadada hoje pela Receita Federal e partilhada entre a União, os estados e os municípios; estes últimos recebem periodicamente as cotas correspondentes, cujo montante total depende do que foi arrecadado no território estadual e cuja distribuição entre o governo estadual e os municípios depende da matrícula na educação básica. A parte que não é automaticamente transferida (que fica hoje em torno de 40% da arrecadação) é alocada pela União no financiamento de suas ações de assistência técnica e financeira a estados e municípios – por exemplo, financia o Pnate. Cabe lembrar que somente a União pode criar novas contribuições e decidir se fará a divisão com os demais entes ou não, exceção feita às contribuições cujo ordenamento legal determina a partilha com estados e/ou municípios, como é o caso do salário-educação. A leitura que quero fazer é a de que uma parte substantiva de nossa carga tributária não está vinculada à educação e que recursos de contribuições podem ser destinados ou não para a educação, com a exceção do salário-educação. Volto a tratar do salário-educação mais adiante.

O terceiro item que compõe o quadro é ‘Outras fontes’, as quais não têm muita significância em termos percentuais no bolo do que compõem a estrutura do financiamento da educação. Para a União, ‘outras fontes’ advêm das operações de crédito, da renda líquida da loteria federal, renda de órgãos autônomos, aplicações do salário-educação/cota federal e outras fontes do FNDE, diretamente arrecadados e diversos. Já para estados e municípios esse item compõe os recursos diretamente arrecadados, as operações de crédito e os diversos.

A receita de impostos e o salário-educação são, por enquanto³⁶, as principais fontes financiadoras da educação. Descreverei mais detalhadamente a composição do salário-educação e do Fundeb. Este último não é uma fonte, mas um mecanismo que redistribui e subvincula os recursos de parte significativa da receita líquida de impostos de estados e municípios.

Antes disso, abrirei um parêntese, destacando que os recursos vinculados devem ser gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino, o conceito denominado pela sigla de

³⁶ Durante o ano de 2013, quando esta tese era escrita, foi aprovada no Congresso Nacional a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que destina parte dos recursos da receita pública oriundos da exploração de petróleo e gás natural para a educação, do seguinte modo: (1) das receitas dos órgãos da administração direta da União, dos estados, DF e municípios (*royalties* e participação especial) – para situações de declaração de comercialidade a partir de 03/12/2012, 75% para a educação pública – prioridade à educação básica – e 25% para a saúde; (2) 50% dos recursos do “Fundo Social do pré-sal” para a educação, até atingir metas do PNE; (3) as receitas da União oriundas de acordos de individualização da produção.

MDE. Desse modo, cabe entender melhor o que compõe o gasto em MDE. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 dedica dois artigos para definir o que é e o que não é considerado MDE. A discussão em torno do que poderia ser considerada despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino foi acirrada, tanto durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 quanto durante a tramitação da LDB, entre 1988 e 1996. Farenzena (2006), ao analisar as emendas ao Projeto de Lei nº 1.258/1988, um dos muitos projetos de LDB, descreve as negociações em torno do que comporia o gasto em MDE:

As despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art. 108) e gasto excluídos de MDE (art. 109) foram objeto de atenção de mais de 30 emendas, propondo inclusão ou exclusão de despesas. Basicamente, foi solicitado que despesas com pagamento de inativos e pensionistas, material didático-escolar, transporte escolar e formação técnico-profissional integrassem as despesas com MDE. De outra parte, mais de 15 emendas, acatando que as aposentadorias não constituíssem despesas da MDE, solicitaram que fosse ressalvada a garantia de proventos de aposentadoria por recursos do tesouro de cada esfera administrativa. (p. 202).

A mesma autora (FARENZENA, 2006), ao tratar das discussões em torno do tema do financiamento da educação na tramitação da LDB, destaca que a inclusão do gasto em transporte escolar nas despesas da MDE foi objeto de muitos debates e de idas e vindas. Avalia que a inclusão do transporte na MDE resultou da pressão de movimentos/posições ligados à defesa de interesses dos municípios: caso o transporte escolar não fosse incluído na MDE, dificilmente as prefeituras conseguiriam dar continuidade ou expandir os serviços pelos quais já se responsabilizavam nos anos 1980. Após tantas emendas, o resultado do debate pode ser observado no Quadro 3, que transcreve os artigos 70 e 71 da LDB.

Quadro 3 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

<p>Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:</p>	<p>Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:</p>
<p>I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;</p> <p>II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;</p> <p>III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;</p> <p>IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;</p> <p>V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;</p> <p>VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;</p> <p>VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;</p> <p>VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.</p>	<p>I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;</p> <p>II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;</p> <p>III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;</p> <p>IV - programas suplementares de alimentação, assistência médica-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;</p> <p>V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;</p> <p>VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>

Fonte: Artigos 70 e 71 da Lei 9.394/1996 (LDB)

A LDB, ao ser integrada por estes dois artigos, sinaliza avanços na delimitação do que pode ser considerado gasto público em educação, embora a Lei nº 7.348/1985, que regulamentou a chamada Emenda Calmon, já estabelecesse despesas que poderiam ser consideradas de MDE e outras que assim não poderiam ser consideradas. A não inclusão dos servidores inativos e pensionistas, mas também a sua não exclusão, expressam que algumas pendências ficaram desse debate. Outro exemplo que pode ser observado e destacado concerne ao trato dos programas suplementares: o transporte escolar e o material didático são considerados MDE; já programas suplementares de alimentação, assistência médica-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social, não são considerados MDE. Qual a lógica da exclusão da merenda e da inclusão do transporte, se ambos são programas que visam a garantir o direito ao acesso e à permanência do educando na escola? Será que à época da tramitação da LDB o entendimento do escopo da alimentação escolar era outro? O fato de a merenda e os demais programas suplementares não estarem incluídos como despesa de MDE não isenta o Estado do dever de ofertá-los, utilizando, para isso, outras fontes que não a receita de impostos vinculada à MDE. Fechando esse parêntese criado para discutir tão importante conceito do financiamento educacional, passarei a tratar a seguir do salário-educação e, posteriormente, do Fundeb.

A contribuição social do salário-educação (SE) foi instituída em 1964; é uma fonte adicional de financiamento de programas, projetos e ações voltados à educação. Quando foi criado, fazia parte do que Castro e Sadeck (2003) denominaram “financiamento flexível da educação”, e hoje compõe o financiamento protegido. Essa importante fonte de recursos foi sendo modificada desde sua criação no período dos governos ditatoriais. A Constituição Federal de 1988 a consagra, bem como o faz a LDB; a Lei 9.766/1998, o Decreto nº 6003/2006 e a Lei nº 11.457/2007 regulamentam essa contribuição social. O cálculo do montante a ser recolhido pelas empresas é feito com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais; o salário-educação é arrecadado e fiscalizado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (FNDE, 2011).

Atualmente, o salário-educação financia a educação pública. Foi com a EC 14/1996, que institui o Fundef, que ficou determinado que o SE passaria a ser pago na sua integralidade pelas empresas, sem deduções, bem como que seria utilizado exclusivamente no financiamento da educação pública e, mais especificamente, do EF. No ano de 2003, a Lei 10.832 criou a cota municipal para distribuição do salário-educação, a qual se somou às cotas federal e estadual, já existentes. A referida lei define que a cota federal será de um terço e será destinada a financiar programas e ações através de assistência técnica ou financeira que visem a “propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados brasileiros” (FNDE, 2011). Há transferências com uso do salário-educação, cota federal, ao que podem ser somadas outras fontes, que são legais e automáticas, como é o caso dos recursos do Pnate, do Pnae e do PDDE-manutenção. A cota federal financia também ações de assistência técnica e financeira chamadas de voluntárias, do que são exemplos o Caminho da Escola, o ProInfância ou os repasses, por meio do PDDE, para o Mais Educação, o Escola Aberta, o Escola Multisseriada e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola). A cota estadual e a cota municipal correspondem a dois terços do volume dos recursos, podem ser gastas em programas ou projetos para financiar a educação básica, exceto pagamento de salários. A divisão das cotas do salário-educação – explicando melhor, um terço da União e dois terços dos estados e municípios – é calculada tendo como base 90% da arrecadação, pois, de fato, o FNDE administra 40% da arrecadação do SE no país; os demais 60% são transferidos automaticamente aos estados, ao DF e aos municípios, de acordo com o que foi arrecadado em cada território.

Em 2010, os recursos que compunham o salário-educação chegaram ao montante de R\$ 11.160.251.200,57³⁷. Dados retirados do balanço do governo federal em 2010 dão conta de que o repasse da cota estadual e da cota municipal neste ano chegou a 6,6 bilhões de reais. Dentre as preocupações com esta contribuição social, uma delas é que apresenta tendência de ser reduzida com o tempo, pois a incidência da alíquota é sobre a folha de pagamento das empresas, e empresas mais mecanizadas acabam tendo uma participação mínima e se desresponsabilizando, desse modo, de sua função social para com a educação³⁸.

A EC 53/2006, mais conhecida pela criação do Fundeb, determina a atual configuração básica do salário-educação, estabelecendo, no artigo 212, parágrafo 5º, que “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”.

O Fundeb é um fundo de natureza contábil que trouxe várias mudanças e acréscimos ao seu antecessor, o Fundef. Em resumidas palavras, o Fundef representou uma transformação substancial no arcabouço do financiamento educacional, principalmente pela focalização no EF, pela redistribuição de parte dos recursos da receita de impostos vinculada à educação, no âmbito de cada estado da federação, conforme o número de alunos de cada rede de ensino, bem como pela estratégia de subvinculação de recursos que influenciou na autonomia financeira de estados e municípios. Aprecio muito os codinomes designados ao Fundef, surgidos quando da tramitação no Congresso Nacional da proposta de emenda à Constituição que deu origem à EC n. 14/1996. Eles revelam características interessantes e fazem avaliações do que representou esse mecanismo para a educação; destaco os mais utilizados: “socialização da miséria”, “Robin Hood”, “cobertor curto”. O Fundef também deixou uma dívida, mais conhecida por “calote da União”, a qual resultaria da não observância do art. 6º da Lei nº 9.424/1996 pelo governo federal. O valor mínimo nacional no âmbito do Fundef deveria ser o quociente da divisão do total dos recursos do fundo pelo total de número de alunos no Ensino Fundamental, e isso não ocorreu. O valor praticado nunca observou o cálculo previsto na lei, impossibilitando dessa forma uma maior complementação da União aos fundos deficitários. No último ano da vigência do Fundef, apenas dois estados recebiam complementação; o Rio Grande do Sul nunca entrou nessa lista, pois o valor mínimo por alunos garantido pelos

³⁷ Dados retirados do site do FNDE, em 17 de agosto de 2011.

³⁸ José Marcelino Rezende Pinto explica melhor essa situação: “[...] a grande e correta crítica que se faz hoje ao salário-educação se refere ao fato de sua base de incidência ser a folha de remuneração das empresas, o que onera mais as companhias com uso intensivo de mão de obra e beneficia aquelas empresas com uso mais intensivo de maquinaria. Além disso, considerando que estas últimas representam os setores mais modernos e dinâmicos da economia, há uma tendência de longo prazo de redução da receita da contribuição” (PINTO, 2009, p. 58).

recursos do governo estadual e das prefeituras sempre ficou acima do mínimo nacional, e ficaria acima mesmo que o valor mínimo nacional tivesse sido calculado como mandava a lei.

A aprovação do Fundeb em dezembro de 2006, após o término do Fundef, sinalizou alguns avanços, dos quais sublinho a ampliação da cobertura, pois passa a financiar toda a educação básica, a subvinculação de uma proporção de 20% e o acréscimo de novos impostos; são algumas das inovações.

Detalho as mudanças significativas, de um fundo para o outro:

- *A complementação da União.* Com o Fundeb, passa a ter uma definição diferente, ou seja, 10% da receita do fundo. A partir de 2010³⁹, deve ser a referência de recursos a serem aportados pela União, bem como a determinação de que a origem dos recursos da complementação não poderá sair da sua cota do salário-educação;
- *Valor aluno/ano.* O valor praticado foi significativamente maior em relação ao Fundef, o que não significa que corresponda ao conceito utilizado de Custo Aluno Qualidade (CAQ), mas sinaliza aumento real;
- *As ponderações criadas.* O Fundef tinha quatro, o Fundeb, em 2013, teve 19 ponderações.

Em relação às ponderações⁴⁰, cabe fazer um destaque. O Fundeb prioriza algumas modalidades em detrimento de outras. Exemplo é a EI/creche em tempo parcial, que fica com ponderações menores do que 1,00; por outro lado, o EM tem ponderações maiores. As ponderações que contemplam o ensino rural são superiores às do ensino urbano. As ponderações de matrículas em três segmentos distinguem a localização rural (dados para 2013): nos anos iniciais do Ensino Fundamental, a ponderação é 1,15 para ‘rural’ e 1,0 para ‘urbano’; nos anos finais do Ensino Fundamental, a ponderação é 1,20 para ‘rural’ e 1,10 para ‘urbano’; no Ensino Médio, a ponderação é 1,30 para ‘rural’ e 1,20 para ‘urbano’. É notório que os motivos para valores maiores são fruto do reconhecimento de gastos maiores na oferta do ensino rural, ou seja, há um custo/aluno maior porque o número de alunos por docente geralmente é menor, como também devido à necessidade de oferta de transporte escolar rural.

³⁹ A implantação do Fundeb foi gradativa; o número de matrículas, a agregação de novos impostos, a retenção de percentuais dos impostos envolvidos e a complementação da União foram sendo incorporadas ao fundo em quatro anos (2007-2010). No caso da complementação, ela foi fixada em: 2 bilhões em 2007, 3 bilhões em 2008, 4,5 bilhões em 2009, e 10% do total dos recursos do Fundeb a partir de 2010.

⁴⁰ A consideração dos alunos matriculados na distribuição dos recursos obedecerá às diferenciações a serem aplicadas sobre o valor/aluno/ano de cada etapa/modalidade, a localização e outros elementos utilizando fatores de ponderação.

De uma maneira geral, a construção do Fundeb apresentou uma aprendizagem política⁴¹, entretanto essa aprendizagem, que pode ser interpretada como um aperfeiçoamento feito ao Fundef, carrega consigo anseios, desejos, reivindicações de estados, municípios e sociedade civil organizada pela ampliação de recursos e, principalmente, por um papel mais atuante da União na alocação de ‘novos’ recursos, bem como no cumprimento de sua função supletiva e redistributiva para com os demais entes federados⁴². Os fundos acirraram disputas por alunos e recursos entre estado e municípios; as relações intergovernamentais no financiamento educacional se mantêm tensionadas.

O gasto em educação praticado no Brasil apresenta, como já mencionei, situação de inferioridade em comparação a outros países da América Latina e do Caribe. Dentro do próprio país há desigualdades de gasto, de estado para estado, e, dentro do estado, por esfera de governo. Utilizando dados de gastos coletados por Farenzena (2011) em relação à educação básica brasileira do ano de 2009, posso exemplificar melhor o quadro da desigualdade no país. A média do gasto/ano de um aluno da rede estadual do Ceará foi de R\$ 5.422,93; já o gasto de um aluno cearense da rede municipal nesse mesmo ano foi de R\$ 1.838,47; a média do gasto/ano de um aluno sul-rio-grandense da rede municipal foi de R\$ 4.044,16; um mesmo sul-rio-grandense, só que matriculado na rede estadual, apresenta a média de gasto de R\$ 3.457,02. Continuando esses exemplos, só que agora misturando estados e redes, temos situações mais díspares: na rede municipal do Pará, a média do gasto por aluno foi de R\$ 1.497,00; na rede pública do Distrito Federal, a média do gasto ficou em R\$ 5.292,93. Esses dados demonstram a desigualdade na capacidade de financiamento educacional entre os estados e entre os municípios de uma mesma federação e escancaram o não cumprimento dos princípios constitucionais de igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e de oferta de padrão de qualidade na educação.

Ao longo do capítulo, iniciei a tarefa de caracterizar responsabilidades governamentais na oferta e no financiamento educacional, tendo em vista a garantia do direito à educação e

⁴¹ A dissertação de minha colega Maria Goreti Faria Machado trata dessa aprendizagem, da qual destaco um trecho: “Analisando sob o ponto de vista de ter havido aprendizagem nesse processo de discussão ao longo desses dez anos poderia se dizer que a experiência do FUNDEF tem demonstrado que, mesmo com as limitações ao financiamento da educação, desde a Emenda Constitucional n°.14/96, constitui-se numa política que estrutura melhor os recursos e a aplicação dos mesmos melhorando, inclusive, o controle sobre eles.” (MACHADO, 2007, p. 129).

⁴² Em um texto da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, há uma crítica contundente em relação à postura da União: “No processo de criação do Fundeb, houve grande resistência da União em compartilhar recursos na proporção pretendida pelos demais entes federados. A lógica do modelo anterior era a crescente desresponsabilização quanto ao financiamento da educação básica, descentralizando essa atribuição para os Estados e, principalmente, para os Municípios. Essa herança não foi revista, pois não encontramos nenhum elemento no novo modelo que aponte para uma reversão da tendência de municipalização.” (ARAÚJO, 2009, p. 38).

focando, em especial, a política do transporte escolar. Busquei refletir sobre as implicações que o federalismo e a descentralização trouxeram para a política educacional, bem como delinear o papel das esferas de governo, e, por fim, apresentar inflexões do financiamento da educação básica. No que tange à divisão de competências entre os entes federados e às relações intergovernamentais constituídas até o momento, é possível afirmar que a federação brasileira trilha caminhos tortuosos. Há sinalizações de evolução nessas relações, de melhor definição de papéis e de critérios de assistência técnica e financeira, de criação de mecanismos mais eficientes de redistribuição de recursos para financiar a educação. Por outro lado, há indícios de práticas competitivas entre as esferas de governo; há deficiências na legislação que trata sobre a cooperação entre os governos e a colaboração entre os sistemas de ensino na oferta e no financiamento da educação, bem como de sua vivência; persiste a situação de recursos insuficientes para garantir a universalização do acesso, da permanência e da qualidade educacional.

Dentre as políticas públicas educacionais que visam a garantir acesso, permanência e sucesso/qualidade, destaco o transporte escolar rural como um dos ‘meios’ para que muitos brasileiros tenham garantido seu direito à educação. No Rio Grande do Sul, a opção política do governo estadual e principalmente dos municípios pela não municipalização aprofundada das matrículas do Ensino Fundamental coloca a política de transporte escolar em evidência. Em que sentido ela está em evidência? No sentido de que ela acaba por ser uma temática que tem feito aflorar conflitos antigos de correlação de forças entre governo estadual e municípios; tem despertado disputas por recursos; tem denunciado a pequena capacidade dos municípios na oferta educacional; tem traduzido a cooperação limitada no regime de colaboração entre os entes; tem apontado a função supletiva insuficiente da União; e tem potencializado a construção de novas políticas como a do Peate/RS. Os próximos capítulos versarão sobre e problematizarão melhor estas questões.

3 ITINERÁRIOS DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL

Figura 5 – Imagens de tipos de transporte escolar



Fonte: a autora (2013).

Atualmente, o debate em torno da educação tem se tornado cada vez mais contundente na busca pela garantia do direito ao acesso, à permanência e à qualidade. Possibilitar a igualdade de acesso e de condições de oferta da educação básica pública pressupõe assegurar elementos materiais constitutivos. Entre esses, nossa legislação prevê a oferta pública de programas suplementares de alimentação, material didático, assistência à saúde e transporte escolar.

Algumas pesquisas na área de políticas têm se apresentado para discutir os programas suplementares, algumas delas fazendo estudos comparativos entre países (BITTENCOURT, 2011; BELIK; SOUZA, 2009). Na temática do transporte escolar, recentemente estudos promovidos pelo governo federal e algumas teses e dissertações foram produzidos, mas é um campo, ou melhor dizer, uma trajetória pouco percorrida pelos estudos acadêmicos.

No presente capítulo, desafio-me a pesquisar a política nacional de transporte escolar, apresentar, contextualizar para compreendê-la e, a partir dela, estudar a elaboração e a implementação da política estadual de transporte escolar do Rio Grande do Sul, discutindo a configuração de competências governamentais na oferta desse serviço.

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

Nesse sentido, o direito ao transporte escolar necessita ser entendido como uma estratégia para usufruto do direito à educação, do modo como está assegurado nos artigos 205 e 208 da Constituição Federal, bem como no artigo 4º da Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional⁴³. Também na LDB, no artigo 70, entre as despesas discriminadas e consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), encontra-se a manutenção de programas de transporte escolar, portanto, ficando o serviço amparado pela obrigatoriedade da prestação e pela respectiva previsão de recursos para a execução.

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

A ampliação do programa de transporte escolar constitui-se em uma política de apoio fundamental para garantir a universalização do acesso à educação com qualidade, historicamente reivindicada pela sociedade brasileira. Segundo o Ministério da Educação (INEP, 2008), mais de 6,7 milhões de estudantes residem ou estudam em escolas de áreas rurais do país, e quase 70% desses alunos (mais de 4,8 milhões) necessitam do transporte escolar para chegar à sala de aula.

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

3.1 Trajetória histórica

Antes mesmo de a Constituição Federal ser promulgada e prever a oferta de programas suplementares, entre eles o de transporte escolar, já havia debates na esfera federal em relação à necessidade de ampliar as oportunidades de acesso à escola pública, “notadamente no meio rural”, e constituir um programa de transporte escolar. No ano de 1986, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a portaria nº 86, do MEC, datada de 3 de fevereiro do referido

⁴³ Artigos já citados na introdução.

ano, a qual instituía o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), destinado a financiar a compra de veículos para transporte de escolares por governos municipais.

Contudo, no ano de 1994, mais precisamente em 21 de junho, nove anos após a promulgação da referida portaria no DOU, foi publicada outra portaria ministerial, de número 955, pelo MEC, criando o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), e dessa vez o MEC o coloca em prática. Após o PNTE, surgiram outros programas federais para o transporte – o Pnate e o Caminho da Escola –, e no RS foi criado o Peate. Minha proposta será a de descrever e contextualizar esses quatro programas.

3.1.1 Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE)

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

Nos dois anos subsequentes à sua criação, o programa atendeu apenas municípios priorizados pelo Programa Comunidade Solidária⁴⁴; a partir do ano de 1997, mudou seu direcionamento e passou a atender aos demais municípios da federação e àqueles que apresentassem situações de nucleações de escolas. No ano de 1998, foram atendidos 1.558 municípios no país, aumento atribuído à alocação de maior volume de recursos para o programa. Entretanto, no ano de 1999, o programa não foi executado por falta de recursos (BARROS, 2001). Nos anos seguintes, de 2000 a 2003, o programa foi implementado e um número significativo de municípios foi contemplado; também a partir de 2000 as ONGs passaram a receber veículos.

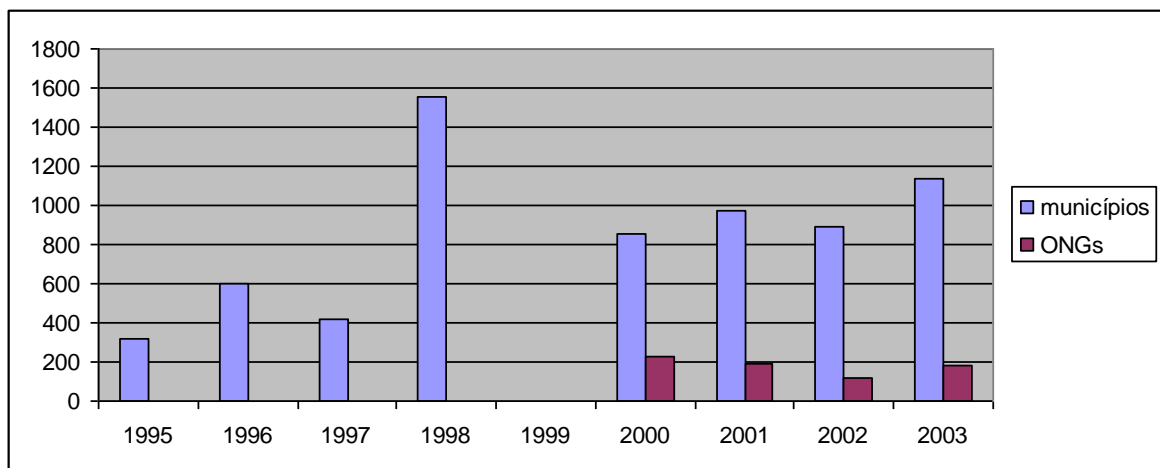
Em 2004, no que diz respeito às ONGs, o programa passou a atender somente aquelas sem fins lucrativos que mantinham escolas especializadas de Ensino Fundamental e atendiam até 100 alunos. Nesse caso, as entidades recebiam até 35 mil reais mediante celebração de convênio para aquisição de veículos zero quilômetro. Em 2005, não havia informes no site do MEC sobre o andamento do programa; subentende-se que este se manteve nos mesmos moldes de 2004. Em 2006, as entidades, para serem atendidas pelo programa, não poderiam

⁴⁴ Comunidade Solidária foi um programa criado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995, através do Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro. Foi encerrado em dezembro de 2002, sendo substituído pelo Programa Fome Zero.

ter sido contempladas nos três anos anteriores, e em 2007 o programa foi extinto com a criação do Fundeb, cuja lei regulamentadora inclui o cômputo de matrículas das entidades de educação especial sem fins lucrativos conveniadas com estados ou prefeituras para fins de repartição dos recursos⁴⁵.

Somando a quantidade de municípios e ONGs atendidas no período de 1994 a 2003⁴⁶, o programa chegou ao número de 7.469. Segundo informações obtidas no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), alguns municípios foram contemplados pelo programa mais de uma vez. No Gráfico 4 é possível observar melhor a evolução dos dados de beneficiários do programa.

Gráfico 4 – Número de municípios e ONGs atendidos pelo PNTE (1994-2003)



Fonte: Site FNDE/histórico PNTE (2010)

O programa totalizou, em valores monetários, em torno de 360 milhões de reais⁴⁷, em nove anos. Foi uma política importante de apoio aos municípios e às ONGs, em se tratando de possibilitar aquisições de veículos e, dessa forma, qualificar o transporte escolar. De outra parte, não foi uma política que universalizou o atendimento aos municípios e às ONGs.

Em 2001, a Câmara dos Deputados elaborou, através de uma nota técnica, o Plano Nacional de Transporte Escolar e, neste, segundo Barros (2001), apareceram várias iniciativas parlamentares: no ano de 2000, foram apresentadas 74 emendas ao Orçamento da União que beneficiaram municípios de 15 estados brasileiros em relação ao transporte escolar; no ano de

⁴⁵ Além da contagem de matrículas, é possível que recursos do Fundeb sejam repassados a entidades beneficentes de educação especial, mas o valor dos repasses depende dos termos de cada convênio com prefeitura ou governo estadual, não sendo obrigatório repasse que corresponda aos valores mínimos por aluno disponibilizados pelo fundo.

⁴⁶ Período sobre o qual o site do FNDE informa os dados do programa.

⁴⁷ Valores não atualizados.

2001, essas emendas subiram para 81 e ampliaram o benefício para 23 estados da federação. A partir desses dados é possível argumentar que a quantidade de emendas aponta para a grande necessidade dos municípios de receber auxílio em relação ao transporte escolar. No referido plano, constam também algumas sugestões para aumentar o montante de recursos federais para o transporte escolar; o documento expõe a necessidade de que a legislação da época – Lei do Fundef, Lei nº 9.766/1998⁴⁸ e MP nº 2.100-21, de 24 de abril de 2001⁴⁹ – viesse a definir: valores diferenciados para o transporte de alunos rurais; estabelecimento, nas leis estaduais, de um dispositivo que tratasse do transporte escolar; e a inclusão de um dispositivo legal que condicionasse o recebimento dos recursos federais somente mediante a elaboração dessa lei estadual. Tais sugestões, na atualidade, ou foram incorporadas à legislação, como é o caso da Lei do Fundeb – que prevê, nas ponderações de matrículas, valores diferenciados (a mais) para alunos do campo, ou seja, alunos que utilizam o transporte escolar –, ou foram superadas por mudanças contextuais.

Da maneira como o PNTE foi criado e implementado, ele não deu conta da real necessidade de financiamento do transporte escolar pelos municípios. No entanto foi uma iniciativa federal com o intuito de apoiar prefeituras e organizações não governamentais para a constituição e a manutenção de uma das modalidades de transporte rural. No ano de 2004, com a criação do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), este passa a assumir o apoio suplementar ao transporte escolar rural dos alunos de redes públicas transportados pelos municípios que, até então, era atribuição do PNTE. Esse novo programa trouxe uma nova configuração ao atendimento, como passaremos a abordar a seguir. No ano de 2007, o PNTE foi extinto, a partir da instituição do Fundeb. Criou-se nesse mesmo ano o Caminho da Escola, o qual abordarei no item 3.1.3.

3.1.2 Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate)

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) foi instituído pela lei 10.880 de 9 de junho de 2004 e vigora até os dias atuais. Seu objetivo inicial era garantir a oferta do transporte escolar aos alunos do Ensino Fundamental público, residentes em área rural. Em 2009, o Pnate, assim como outros programas suplementares, passou a abranger a

⁴⁸ Lei que dispõem sobre a cota do salário-educação.

⁴⁹ A MP nº 2.100-21, de 24 de abril de 2001, “Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências”.

educação básica, antecipando-se, ou já prevendo, a aprovação da EC de nº 59, em novembro de 2009, que ampliou a faixa etária de obrigatoriedade escolar, que passou a incidir na população dos quatro aos 17 anos de idade. Os recursos repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios permitem realizar parcialmente a prestação dos serviços do transporte escolar, seja por meio de despesas com a frota pública ou através da contratação de serviços terceirizados. No entanto esses recursos têm se apresentado como insuficientes e acabam por ser acrescidos de recursos do salário-educação, da receita de impostos vinculada à MDE e outros de estados e municípios.

Em vários programas do MEC/FNDE de assistência financeira a estados e municípios, aparece a expressão ‘recursos suplementares’, no sentido de que são recursos acrescidos àqueles próprios de estados e municípios. Fica implícita a concepção de que os recursos desses últimos constituem a fatia maior. A expressão da Constituição Federal de que alimentação escolar, transporte escolar, material didático e saúde do escolar são ‘programas suplementares’ foi traduzida, pelo MEC, como programas ofertados por municípios e estados que merecem suplementação de recursos federais (FARENZENA, 2012a).

O recurso do Pnate tem sido repassado diretamente, sem necessidade de convênio, com base na matrícula apurada no censo escolar do ano anterior; são repassadas nove parcelas anuais, de março a novembro. São os municípios os principais responsáveis pela oferta do transporte escolar, quer dizer, são eles que executam o serviço, mesmo para os alunos das escolas estaduais. Para recebimento dos recursos do Pnate, os municípios podem atender alunos das redes estaduais e, se acordado entre os entes, o FNDE pode repassar os recursos que cabem ao estado diretamente às prefeituras. O controle social do uso do recurso deve ser feito pelo Conselho do Fundeb de cada município, que analisa a prestação de contas no início de cada ano, emite parecer e encaminha essa prestação ao FNDE.

O Decreto nº 7.507, aprovado em 27 de junho de 2011, dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a estados, Distrito Federal e municípios. Na esfera do FNDE, esse decreto compreendeu as transferências automáticas de recursos, contemplando programas e ações, entre eles o Pnate⁵⁰. O decreto foi regulamentado pela Resolução nº 44, de 25 de agosto de 2011, na qual são apresentadas novas regras para regular a movimentação financeira. Estas preveem conta-corrente específica aberta pelo FNDE (Caixa Federal e Banco do Brasil); movimentação destas contas específicas exclusivamente por meio eletrônico; não

⁵⁰ Programas incluídos no decreto: Alimentação Escolar (Pnae), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Fundeb, Projovem e Brasil Alfabetizado, além da construção de creches e quadras poliesportivas no âmbito do PAC II, dentre outros.

utilização de cheques para pagamento de despesas oriundas dos programas; e divulgação dos extratos das contas bancárias com identificação do domicílio dos fornecedores. Percebe-se que há um encaminhamento, neste decreto e nesta resolução, para uma maior fiscalização e transparência da utilização dos recursos provenientes das transferências automáticas do governo federal para os demais entes federados⁵¹.

O valor do repasse é estabelecido de acordo com o que preceitua a Resolução CD/FNDE nº 12, de 17 de março de 2011, com base no Fator de Necessidade de Recursos do Município (FNR-M); este considera a área rural do município, a população que mora no campo, a posição do município na linha de pobreza e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Esses critérios foram sendo modificados ao longo do programa – um exemplo é o Ideb, acrescido como critério em 2008. A Resolução CD/FNDE nº 14, de 8 de abril de 2009, foi o divisor de águas na definição dos novos e atuais critérios, acima citados; a Resolução CD/FNDE nº 12/2011 não modificou os critérios de distribuição dos recursos. Quando o programa foi criado, em 2004, a Resolução CD/FNDE nº 18⁵² estabelecia como critério o número de alunos que residiam na área rural e utilizavam o transporte, e nada mais.

Entretanto o aumento da quantidade de alunos atendidos e dos recursos recebidos acrescenta responsabilidades a municípios e estados na oferta do transporte. Um programa que atendeu, em 2012, segundo dados do FNDE (2013), 4,5 milhões de alunos de 5.122 municípios⁵³ acaba por apresentar políticas de universalização que não dão conta de considerar as diversidades regionais, culturais e sociais.

Com isso, o programa acaba, de certo modo, recebendo críticas em relação à forma de distribuição dos recursos, e isso se apresenta como uma demanda de estudos. O valor aluno/ano do Pnate tem sido foco de várias pesquisas⁵⁴. Já existem questionamentos se os critérios adotados, por mais que venham sendo modificados, garantem uma adequada ou justa distribuição dos recursos. Silva (2009) problematiza como o Estado deve distribuir, de forma justa, os recursos federais suplementares para o transporte escolar rural nos municípios, destacando as diferenças regionais. No site do FNDE, encontra-se material sobre a 1ª Reunião Técnica Nacional do Transporte Escolar, coordenada pela autarquia em parceria com a

⁵¹ A prestação de contas é feita via Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC - Contas Online), e os conselhos do Fundeb registram seus pareceres sobre o Pnate no Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon).

⁵² Resolução nº 18, do CD/FNDE, de 22 de abril de 2004.

⁵³ Dados retirados do Relatório de Gestão do FNDE de 2012 (FNDE, 2013), segundo o qual foram beneficiados 4.507.241 alunos, dos quais 279.146 da Educação Infantil, 3.336.622 do Ensino Fundamental e 891.473 do Ensino Médio.

⁵⁴ Podem ser encontrados documentos do Inep e da Câmara dos Deputados: *1º Levantamento Nacional do Transporte Escolar: sinopse estatística: 2004 Inep* (BRASIL, 2006) e *Transporte escolar: Programas de Apoio do Governo Federal* (MARTINS, 2008).

Universidade de Brasília (UnB) e com o Centro Interdisciplinar em Estudos de Transporte (Ceftru), que realizou, em 2009, pesquisa sobre custo aluno no TER. A Resolução CD/FNDE nº 14/2009, já citada acima, apresenta-se como uma resposta/tentativa de considerar diversidades regionais, mas sabe-se que ‘bons critérios’⁵⁵ auxiliam na distribuição dos recursos com equidade. Todavia, devem permanecer as tentativas de aumentar os recursos para efetivar um valor por aluno que seja menos inexpressivo em relação aos custos do transporte escolar cobertos com recursos dos municípios.

O valor do *per capita* aluno/ano praticado no Pnate tem sido o seguinte: nos anos de 2006 a 2008, variou entre R\$ 81,56 e R\$ 116,36; em 2009, houve reajuste de 8% e passou a variar de R\$ 88,13 a R\$ 125,72; em 2010, reajuste de 37%, ficando a variação entre R\$ 120,73 e R\$ 172,24; sendo o mesmo valor nos anos de 2011, 2012 e 2013.

No Quadro 4, pode-se ter uma noção da execução financeira de recursos transferidos a estados e municípios e dos alunos atendidos pelo programa nos anos de 2004 a 2012.

Quadro 4 – Execução financeira da transferência de recursos e número de alunos computados no Pnate (Brasil, 2004-2012)

Ano	Valores transferidos (em R\$)	Alunos atendidos (milhões)
2004	374.251.494,77	3,2
2005	376.094.116,37	3,2
2006	403.418.696,91	3,3
2007	384.319.748,71	3,4
2008	356.168.359,05	3,2
2009	523.601.210,40	4,6
2010	675.972.544,88	4,6
2011	613.786.784,82	4,5
2012	591.216.004,75	4,5

Fonte: Relatório de Gestão FNDE 2012 (FNDE, 2013)

Nota 1: valores atualizados pelo INPC, de dezembro de 2012; Nota 2: de 2004 a 2008, o Pnate atendia apenas o Ensino Fundamental, e de 2009 a 2012 atendeu a educação básica.

No ano de 2009, foi aprovada a Lei nº 11.947, de 16 de junho, a qual modifica dois artigos da Lei nº 10.880/2004. Com essa mudança, ampliou-se o atendimento do Pnate, de alunos do Ensino Fundamental para alunos da educação básica que são residentes no meio rural. Como é possível observar no Quadro 4, no ano de 2009 foram acrescentados 1,4 milhão de alunos em relação ao ano anterior. É possível constatar também um movimento crescente e

⁵⁵ O que quero dizer por ‘bons critérios’? Seriam critérios justos, que englobassem a diversidade dos municípios e garantissem a eles o repasse de um valor aproximado do que cada um deles gasta ao transportar os alunos do campo.

decrecente nos dados, tanto no número de alunos – com significativo aumento em 2009, dada a ampliação da cobertura – quanto nos valores repassados nos anos de 2010 e 2011. Esse maior aumento no ano de 2010 explica-se pelo reajuste em 37% no *per capita*. Entretanto não foi possível esclarecer por que, sendo o número de alunos de 2012 o mesmo de 2011, o valor repassado diminuiu em valores reais. No relatório de gestão do FNDE (2012), os dados apresentados pelo órgão não estão atualizados pelo INPC, e o órgão afirma haver linearidade na execução financeira do Pnate. Para um observador não muito atento, isso passaria despercebido. Ao atualizar os dados pelo INPC, verifico a execução orçamentária inconstante do programa de 2009 a 2012.

Cotejando o número de alunos do ano de 2004 com o número de alunos do ano de 2012, o aumento de alunos transportados foi de 40,6%. Em relação aos valores transferidos, comparando o mesmo período, o aumento foi superior ao do número de alunos atendidos: o crescimento foi de 99,8%, praticamente o dobro do efetivado em 2004. Isso significa que o montante dos recursos majorou duas vezes em relação à proporção de alunos transportados, e que, de fato, é admissível afirmar que há um aumento de repasse de recursos federais para o transporte escolar. Posso designar a ampliação do número de beneficiários e dos repasses como uma conquista, entretanto, embora o valor repassado tenha sido duplicado, ele continua a retratar o caráter ‘suplementar’ do programa federal.

Dados apresentados pelo Ceftru dão conta de que, no ano de 2005, do montante de recursos gastos pelos municípios em transporte escolar, 58% eram recursos municipais, 16% recursos do estado, 16% correspondiam a outras fontes, como Fundef e salário-educação⁵⁶, e apenas 10% representavam os recursos do Pnate (SILVA, 2009). Segundo o Mapa do Transporte Escolar Brasileiro (INEP, 2006), a situação percebida em todo país, com relação aos gastos em transporte escolar por esfera de governo, é a seguinte: enquanto os municípios investiram, em novembro de 2004, R\$ 241.827.266, os estados investiram R\$ 67.383.291. A União, por sua vez, através do programa Pnate e de outros recursos federais, destinou, em novembro de 2004, o montante de R\$ 70.572.639 a estados e municípios. Os estados, segundo os dados apresentados nesse ano, foram os que apresentaram o menor valor entre os entes.

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

⁵⁶ Compreendo que os recursos do Fundef e da cota municipal do salário-educação também são recursos municipais, mas expus aqui a estimativa do Ceftru.

3.1.3 Programa Caminho da Escola

Este programa foi criado pela Resolução CD/FNDE nº 3, de 28 de março de 2007, e tem como beneficiários alunos da educação básica das redes públicas dos estados e dos municípios residentes em áreas rurais. Em 2009, o governo federal promulgou o decreto nº 6.768, de 11 de fevereiro de 2009, que visava a disciplinar o programa e que lhe atribuiu cinco objetivos. Os objetivos do Caminho da Escola previstos no decreto são: renovar a frota de veículos escolares; garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes, por meio de padronização e inspeção de veículos; contribuir para a redução da evasão escolar em observância ao Plano Nacional de Educação; garantir o acesso e a permanência na escola dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural; obter a redução dos preços dos veículos e propiciar o aumento da transparência nas aquisições. Ou seja, há dois objetivos ligados à qualidade do serviço de transporte escolar, outros dois à garantia de acesso e permanência na escola e um relacionado à economicidade e à *accountability* no uso dos recursos públicos.

Para garantir que fossem colocados em prática os objetivos propostos, de 2007 até 2013 foram promulgados 18 atos normativos. Incluindo a Resolução CD/FNDE nº 3/2007, foram 16 resoluções do FNDE, um decreto, uma lei correlata e uma Portaria Interministerial. Esse cabedal legal estabeleceu critérios, atribuições e *modus operandi* aos entes federados para que estes possam: receber assistência técnica ou financeira da União para adquirir veículos; prestar contas; participar de pregões e licitações; obedecer a normas de utilização dos veículos adquiridos através do programa.

Os executivos estaduais e municipais podem participar do Programa Caminho da Escola a partir de várias modalidades e formas: ‘utilizando recursos próprios’, bastando aderir ao pregão eletrônico realizado pelo FNDE, que faz o registro de preços de veículos padronizados para o transporte escolar; ‘através de convênio firmado com o FNDE’⁵⁷; e ‘via financiamento’ do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que disponibiliza linha de crédito especial para a aquisição de ônibus zero quilômetro e de embarcações novas.

⁵⁷ Cabe ressaltar que, com a edição da Lei nº 12.965/2012, as transferências de recursos relativas a ações previstas nos planos de ações articuladas dos entes estaduais e municipais são dispensadas da realização de convênios ou peças congêneres, sendo esses substituídos pela exigência de termo de compromisso firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o respectivo ente (governo estadual ou prefeitura). Como o Caminho da Escola é ação de assistência financeira da União registrada no PAR, atualmente é acordada em termo de compromisso.

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

Na Tabela 1 estão registrados esses dados, apenas para o triênio 2008-2010⁵⁸, discriminados nas três modalidades de aquisição dos ônibus.

Tabela 1 – Ônibus adquiridos pelo programa Caminho da Escola, por modalidade (2008-2010)

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

Fonte: Site FNDE (2011).

Nota: no cálculo dos totais foram considerados apenas municípios distintos.

O FNDE declara em seu *site* que até janeiro de 2011 o programa atendeu 3.826 municípios e viabilizou a compra de 12.091 ônibus escolares, nas três modalidades de aquisição, e que o montante de recursos que circulou através do programa chega à casa dos bilhões, R\$ 2.061.713.700,00. Esse dado está demonstrado na Tabela 1.

No relatório do FNDE (2011), coletei informações do atendimento do programa, para os anos de 2008 a 2012, período em que teriam sido viabilizadas aquisições para 20.631 veículos. Outra informação é que no ano de 2011 foram adquiridas 84.416 bicicletas e 410 lanchas. No trecho a seguir do relatório, só que agora do ano de 2012, é feita alusão à aquisição de veículos através do PAR:

Por meio do PAR e, com o aporte de recursos recebidos, foram adquiridos 11.994 ônibus, entre os quais 10.679 ônibus rurais, para atendimento ao Pronacampo – lançado em 20/3/2012 com o objetivo de oferecer apoio técnico e financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para implementação da política de educação do campo –, e 1.315 veículos acessíveis. (FNDE, 2012, p. 95).

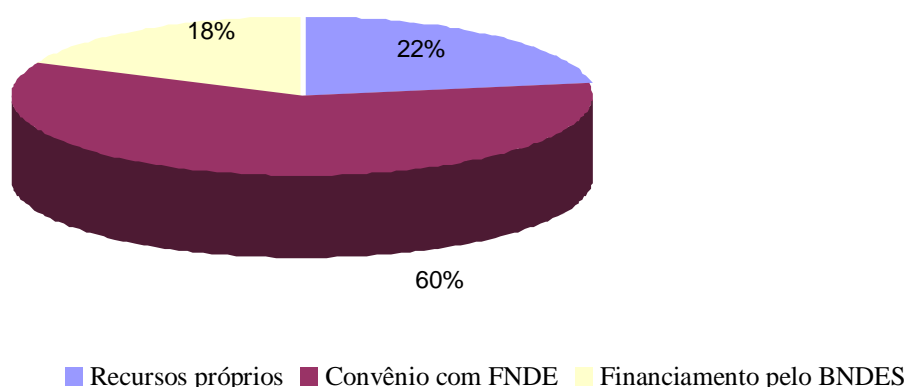
Extraindo dados da Tabela 1 em relação à quantidade total de ônibus adquirida nos três anos e expondo esses dados num gráfico, é possível observar com maior nitidez qual das três modalidades foi a mais utilizada no programa. No período, 60% dos ônibus foram

⁵⁸ Tenho percebido certa dificuldade para encontrar os dados nos *sites* oficiais. As informações não são apresentadas de forma linear, ou histórica, e muito menos de maneira uniforme. Em um relatório se encontra o dado de determinada forma, no relatório do ano seguinte a forma de apresentação será diferente, tornando a pesquisa artesanal, uma verdadeira construção em *patchwork*.

adquiridos mediante convênios com o FNDE, 22% foram adquiridos com recursos próprios dos municípios e apenas 18% foram adquiridos por financiamento.

Um dos critérios publicizados quanto à seleção de municípios para a celebração de convênios com o FNDE é o município ser “prioritário no Ideb”⁵⁹. Também emendas parlamentares ao orçamento da União são utilizadas para esse fim.

Gráfico 5 – Distribuição percentual, por modalidade, de ônibus adquiridos pelo Programa Caminho da Escola (Brasil, 2011)



Fonte: Site FNDE (2011)

Mesmo para municípios que não se enquadram nos critérios adotados pelo MEC/FNDE, existem vantagens em realizar a compra através do programa, seja com recursos próprios, seja por meio do empréstimo. As premissas do programa possibilitam aos municípios: a aquisição de veículos com padronização que visa ao conforto, à segurança e à adaptação a vias rurais; terem garantida a totalidade das especificações nestes veículos, com selo do Inmetro (emissão do selo de conformidade para os ônibus adquiridos); terem asseguradas a garantia e a manutenção adequadas aos ônibus adquiridos; terem acesso a preços justos, com isenção de impostos e licitação nacional pelo FNDE; contarem com a

⁵⁹ A priorização de municípios pelo Ideb foi procedimento divulgado quando do lançamento da política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em 2007. Para aquele período, é a seguinte a explicação sobre os procedimentos: “A seleção dos municípios foi feita com base no Ideb dos anos iniciais do Ensino Fundamental da rede municipal de ensino. Os seguintes critérios foram adotados: 1) inicialmente foram selecionados os 1000 municípios de mais baixo Ideb (os que empataram na milésima posição também foram selecionados); 2) em seguida, para evitar que algum estado ficasse sem representação, foram selecionados os municípios de mais baixo Ideb dentro de cada estado (até 20 municípios), incluindo os já selecionados no primeiro passo (novamente, os que empataram na vigésima posição também foram incluídos). Para um município ser incluído, no entanto, o respectivo Ideb deveria estar abaixo da média nacional.”(INEP, 2009, p. 19). Em anos posteriores, não há notícias sobre mudanças em critérios ou procedimentos de priorização. O fato é que muitos municípios acessam o Caminho da Escola e não foi possível saber se há de fato critérios de priorização para convênios, termos de compromisso e financiamento subsidiado.

garantia de fábrica de, no mínimo, 12 meses aos veículos, entre outros benefícios que buscar conceder qualidade ao TER.

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

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

Gostaria de destacar algumas das alterações, ou melhor, acréscimos que foram sendo feitos ao programa, visando a garantir a acessibilidade e a inclusão social.

No ano de 2011, foi promulgada pelo FNDE a resolução nº 64, em 16 de novembro, a qual estabeleceu critérios para a transferência direta de recursos financeiros aos municípios que pertencem ao Programa Territórios da Cidadania (PTC)⁶¹, para a aquisição de veículos escolares. Segundo notícia do site do FNDE, foram 548 municípios beneficiados, todos com menos de 50 mil habitantes, entre eles 90 do Rio Grande do Sul.

Em 2012, foi promulgada a Resolução nº 12, em 8 de junho, estabelecendo critérios para os entes federados que participam do Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC)⁶² poderem aderir ao Programa Caminho da Escola e buscar recursos para adquirir veículos acessíveis através do Plano de Ações Articuladas (PAR).

⁶⁰ Dados retirados de Power Point Reunião Técnica do Transporte Escolar, set. 2009, disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2010.

⁶¹ O Programa Territórios da Cidadania foi criado pelo Governo Federal em 2008 e tem como objetivos “Promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Informações disponíveis em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acesso em: 24 set. 2013. No Relatório de Gestão do FNDE de 2011 é informado que nesse ano foram adquiridos 1.401 ônibus por meio do Programa Territórios da Cidadania e de convênios.

⁶² É um benefício pago pelo governo federal. Faz parte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e é destinado a pessoas idosas ou com deficiência.

O programa Caminho da Escola apresenta características que demonstram uma preocupação em adaptar-se à realidade geográfica brasileira, isso fica explícito quando visa a financiar diversos meios de transporte além dos automóveis terrestres, como é o caso das embarcações e das bicicletas. No que concerne às embarcações, existe uma parceria do MEC com a Marinha do Brasil para sua projeção e produção.

Em relação às bicicletas, a Resolução CD/FNDE nº 40, de 29 de dezembro de 2010, estabelece normas para que os entes possam adquiri-las para o uso dos estudantes. Nesse ano, o FNDE concebeu e testou, com auxílio do Inmetro, dois modelos de bicicleta escolar. Após, realizou pregão eletrônico para registro de preços. Os municípios e o Distrito Federal podiam aderir à ata de registro de preços para adquirir as bicicletas para seus estudantes, com uso de recursos próprios ou mediante convênio.

Em 2011, o governo federal anunciou que o FNDE faria doações de bicicletas aos municípios com até cinco mil alunos matriculados nas redes de ensino. No mês de maio desse mesmo ano, o governo divulgou uma lista de 81 municípios beneficiados, totalizando 30 mil bicicletas a serem doadas – a previsão era de esse número chegar a 300 municípios e 100 mil bicicletas. Junto com as bicicletas, seriam doados capacetes. Esse projeto piloto, como foi designado pelo governo, pretendeu atingir as crianças que residem de três a 15 quilômetros longe da escola onde estudam. Para o aluno participar do programa, seus pais ou responsáveis devem emitir uma autorização, conforme está previsto no Anexo 2 da Resolução CD/FNDE nº 18/2012.

Essa resolução também estabelece critérios para a utilização dos veículos de transporte escolar adquiridos pelo Programa Caminho da Escola. A referida resolução tem dois anexos. O Anexo 1 é um modelo de autorização de atividades pedagógicas, no qual o diretor de escola, ou o secretário de educação ou ainda o prefeito municipal, autoriza o motorista do veículo escolar a transportar o aluno para participar de atividade pedagógica e/ou esportiva que esteja prevista no calendário escolar da escola. Essa norma, em seu conteúdo, prescreve ‘como’ deve ser feito o transporte; ‘quando’ se devem usar os veículos e para ‘quem’ deve ser destinado o transporte escolar adquirido pelo programa.

Algumas semelhanças entre os programas Caminho da Escola e o antigo PNTE podem ser percebidas, e até mesmo pode-se dizer que um veio a substituir o outro, mudando o nome e ampliando objetivos. A principal característica é a aquisição de veículos, no entanto o Caminho da Escola tem apresentado inovações no que concerne a buscar garantir a igualdade nas condições de acesso à escola. Essas inovações podem ser percebidas, seja pela ampliação de diversos tipos de transporte escolar (ônibus, embarcações e bicicletas), seja por observar

diversidades regionais e geográficas – realizando estudos em busca de adaptações em veículos para transitar em estradas de chão na zona rural, por exemplo – ou ainda pelo viés da inclusão social e acessibilidade. Desse modo, o programa demonstra estar perseguindo a melhoria das condições de oferta do TER.

O debate em torno do transporte escolar tem estado cada vez mais em destaque, principalmente no que se refere à qualidade da oferta do transporte. Uma das ações que deixa isso transparecer foi a criação de um grupo de trabalho para discutir o tema, através da Portaria Interministerial nº 1.299, de 25 de outubro de 2012, em que foi instituído o grupo com a finalidade de elaborar propostas de padrões de qualidade na oferta do transporte escolar brasileiro. O grupo conta com representantes das seguintes instâncias (um membro titular e um suplente de cada): FNDE; Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC); Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC); Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro); Departamento Nacional de Trânsito (Denatran). A portaria é assinada pelos ministros das pastas às quais esses órgãos são vinculados: Educação; Cidades; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Os estados também têm ampliado seus debates em torno do tema, criando seus programas estaduais de transporte escolar. No RS, esse programa foi criado recentemente, em 2008. Antes dele, havia celebração de convênios entre o governo estadual e as prefeituras, prevendo transferência de recursos estaduais para o transporte dos alunos das escolas estaduais residentes nas zonas rurais, geralmente convênios firmados no início de cada ano letivo. Esses convênios suscitavam muitas negociações, e estas, por sua vez, nem sempre foram permeadas por boas relações intergovernamentais. Descreverei esse percurso e esse programa a seguir.

3.2 O transporte escolar no Rio Grande do Sul

No final da década de 1990, as cobranças dos municípios para com o governo estadual gaúcho – no sentido de que este custeasse, com recursos financeiros, o serviço de transporte escolar dos alunos da rede estadual, executado pelos municípios – aumentaram e ganharam visibilidade. Em contraposição, o governo do estado do período de 1995 a 1998 propôs, num momento inicial, que os municípios assumissem, de forma gradativa, a responsabilidade na oferta do Ensino Fundamental, ficando o estado com o compromisso de repassar recursos financeiros aos governos locais (FARENZENA, 2002). Essa pressão pela municipalização do ensino não foi bem aceita na época, até porque as experiências anteriores vividas pelos

municípios, como é um dos casos a nucleação no governo Collares (1991-1994), não davam mostras de que a descentralização financeira ocorreria de fato e na medida da manutenção dos custos por aluno existentes nas redes municipais.

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

[...] a nucleação forçou uma integração de ações entre Estado e Município, que inicialmente foram aceitas pelo Município, pois lhe convinhavam. Exemplo disso foi o recebimento de veículos novos doados pelo Estado. Com o passar dos anos, contudo, e com a depreciação dos veículos e aumentos de despesas geradas pelo transporte escolar, o Município não se sentiu mais beneficiado por esta política, vindo a reivindicar, em conjunto com os demais municípios, soluções do governo do Estado pela situação de *déficit* gerada pelo transporte escolar. (PERGHER, 2007, p. 107).

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

Em 1998, foi editada a Lei Estadual⁶³ nº 11.126/1998, que estabelece no capítulo III, *Das parceiras e colaborações*, no artigo 5º, inciso II, a “distribuição aos municípios de parte da Quota Estadual do Salário-Educação”. O estado, então, deveria distribuir aos municípios a “cota dos municípios” do salário-educação, sendo que 75% seriam distribuídos conforme o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental e 25% conforme o número de alunos transportados para ambas as redes de ensino pelas prefeituras.

Nesse período, emergiram com muito destaque, principalmente pelos meios de comunicação, as discussões entre Executivo estadual, municípios e as entidades representativas dos municípios acerca da seguinte questão: a quem caberia a responsabilidade financeira do transporte escolar? Foi no ano de 1999 que essa questão polêmica tornou-se caso público e conflituoso em torno das negociações⁶⁴, ou seja, o problema entrou na agenda pública. Conforme explica Farenzena (2002), a extensão do conflito pode ser traduzida através de um cálculo. Foi realizada pelo Censo do Transporte Escolar, no ano de 1998, uma estimativa que tomou como base o custo médio do aluno transportado, sendo este de R\$ 350,00. O cálculo que gerou discussões e conflitos foi a multiplicação desse valor de R\$ 350,00 pelo número dos alunos transportados da rede estadual daquele ano, cujo produto ficou em mais de R\$ 43 milhões. No entanto, “Em 1999, o valor orçado pelo Estado para repassar aos municípios – e que foi realizado – através de convênios foi de sete milhões”

⁶³ Conforme preconiza a Lei Federal nº 9.766/1998.

⁶⁴ A esse respeito, é muito elucidativo o artigo *Na porta e no braço! A mídia e as leituras fragmentadas quanto ao regime de colaboração entre estado e municípios – o caso do transporte escolar*, de Esquinsani (2006).

(FARENZENA, 2002, p. 52) – ou seja, um valor muito abaixo do necessário, se levada em consideração a estimativa.

Nesse mesmo ano, foi criado o Programa de Transporte Escolar pelo governo estadual, prevendo repasse de recursos próprios do estado aos municípios especificamente para o custeio do transporte escolar dos alunos da rede pública estadual. Em 2000, teve início a ‘previsão orçamentária’ anual ‘específica’ para o custeio do transporte escolar dos alunos da rede pública estadual.

A partir de então, o governo passou a adotar uma política de, em todo o início de ano letivo, estabelecer convênio de repasse de recursos aos municípios. Como já destaquei, a discussão em torno desses convênios sempre foi fruto de muita discórdia e negociação entre as instituições de representação dos municípios e o governo estadual, e não foram acordos com os quais os dirigentes municipais tenham se conformado. Grupos de debate, comissões de trabalho na Assembleia Legislativa estadual, fóruns em torno desta e de outras questões de interesse dos municípios foram criados para auxiliar e, no ano de 2008, após muito debate entre os vários atores envolvidos, foi criado o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (Peate). Tamanha tem sido essa problemática que no site da Secretaria Estadual de Educação (SEC/RS) a notícia da criação do programa, datada de 31 de janeiro de 2008, tem o seguinte título e teor, respectivamente:

Aulas vão começar no dia 03 de março com transporte escolar garantido.

[...]

O Peate/RS, construído pelo Governo do Estado, através das secretárias da Educação, Fazenda e Relações Institucionais, junto com a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), *resolve a demanda histórica do financiamento do transporte escolar no Rio Grande do Sul*. A partir de 2008, as prefeituras irão assinar termos de adesão, que serão válidos por cinco anos, podendo ser renovados por igual período. (SEC/RS, 2008, grifo meu).

Será, de fato, que esse programa “resolveu a demanda histórica” do financiamento do transporte escolar no estado? Ou melhor: em que medida a demanda histórica teve solução? Essa é uma das questões que me proponho a investigar neste estudo. A seguir, buscarei descrever melhor o programa e como ele tem sido implementado.

3.2.1 Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (Peate)

Este programa foi instituído pela Lei Estadual nº 12.882, de 3 de janeiro de 2008, e regulamentado pelos decretos nº 45.465, de 30 de janeiro de 2008, e nº 49.253, de 21 de junho de 2012. O Peate apresenta o objetivo de transferir recursos financeiros diretamente aos

municípios que realizem, nas suas áreas de circunscrição, o transporte escolar de alunos da educação básica da rede pública estadual, residentes no meio rural. O decreto estabelece que o programa seja desenvolvido em parceria com a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e executado pela Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (SEC/RS).

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

A execução do programa ocorre a partir da transferência dos valores determinados pelo estado aos municípios, para conta-corrente específica, em 10 parcelas mensais, correspondentes ao respectivo ano letivo.

Os critérios para composição dos recursos do Peate/RS a serem repassados a cada município são os seguintes: a área total do município e o número de alunos constantes no Censo Escolar do Inep/MEC relativo ao ano anterior ao atendimento. No Quadro 5, é possível conhecer a classificação que o programa segue em se tratando do critério territorial.

Quadro 5 – Classificação da área territorial dos municípios – Peate/RS

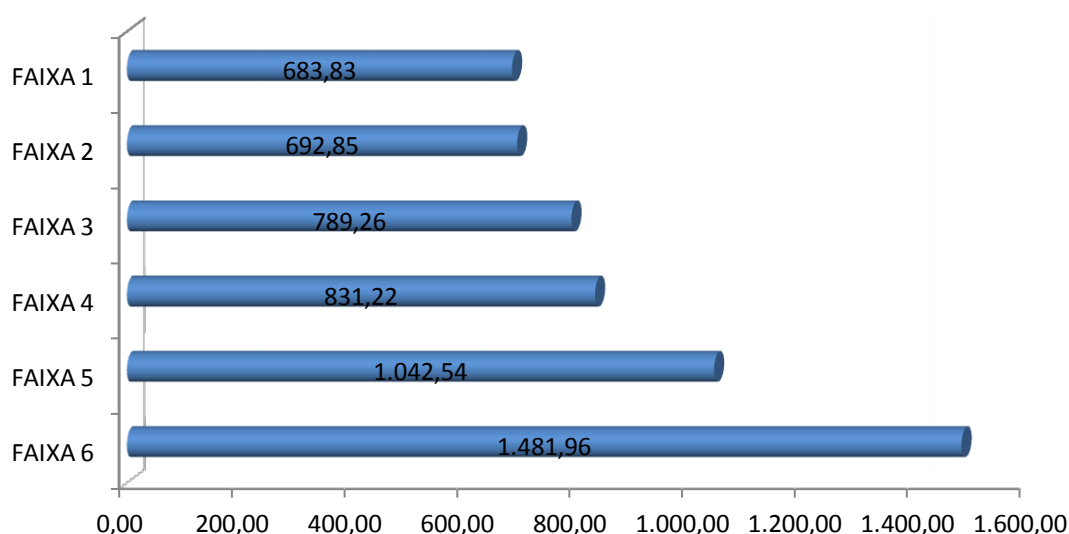
Faixas	Área em km²	Necessidade de recursos	Nº de municípios para 2008
1	De 0 a 99,99	Muito baixa	72
2	De 100 a 399,99	Baixa	262
3	De 400 a 699,99	Média	61
4	De 700 a 1.999,99	Alta	56
5	De 2.000 a 3.599,99	Muito alta	21
6	Acima de 3.600	Máxima	10

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

A maioria dos municípios é considerada como de baixa necessidade de recursos, ficando na classificação 2. Apenas 10 municípios ficam na classificação de necessidade de recursos máxima, e são os que têm territórios maiores do que 3.600 km².

O valor *per capita* deveria variar conforme a faixa em que o município se enquadra. Pesquisando os valores efetuados para o ano de 2013 nas seis faixas, verifiquei que os valores da faixa 1 (R\$ 683,83) e da faixa 2 (R\$ 692,85) são praticamente iguais. Na faixa 3, o *per capita* é de R\$ 789,26; da faixa 3 para a faixa 4 (R\$ 831,22), o aumento é apenas de 5%, logo a área territorial de uma faixa para outra aumenta de forma bastante significativa. Enquanto isso, a diferença entre a faixa 5 (R\$ 1.042,54) e a faixa 6 (R\$ 1.481,96) chega a 42% .

Gráfico 6 – Valores *per capita*, por faixa – Peate/RS (2013)



Fonte: Site da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio Grande do Sul, 2013.

O montante de recursos financeiros a ser utilizado no Peate/RS deve ser previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) do governo do estado do Rio Grande do Sul, através de “dotação orçamentária específica”; esse valor não pode ser inferior ao do ano letivo anterior. Na Lei nº 12.882/2008 está previsto que no ano de 2008 o estado destinaria aos municípios 38 milhões de reais e que deveria repassar o valor de oito milhões referentes a uma dívida do ano de 2006⁶⁵. As pendências foram pagas em 2008 (R\$ 8.401.567) e 2009 (7.759.762,22). Esse débito do estado para com os municípios, ainda do ano de 2006, indica novamente que as relações intergovernamentais, principalmente no que toca à política do transporte escolar, são tensas, pois há cobranças, dívidas, “pendências”.

Na Tabela 2, é possível acompanhar a evolução dos valores gastos no TER do estado e especificamente no programa. É pertinente destacar que, dos 496 municípios gaúchos

⁶⁵ A dívida do estado é relativa ao transporte escolar realizado por 481 municípios no ano de 2006. Apenas R\$ 17,1 milhões dos R\$ 40 milhões empenhados haviam sido efetivamente pagos até dezembro de 2006.

existentes em 2012, 481 firmaram convênio com o estado, quer dizer, o Peate/RS é um programa que envolve 96,9% das prefeituras, sendo praticamente universalizado.

O número de alunos atendidos apresentou uma redução de 23%, do início da implementação do programa até o ano de 2012; já o valor transferido (seja do estado, seja da União) apresentou um incremento de mais de 70%, demonstrando que está havendo avanços nas negociações de valores maiores do aluno/ano transportado entre municípios, estado e União.

Tabela 2 – Evolução dos recursos transferidos aos municípios para cobertura de despesas com o transporte escolar de alunos da rede estadual residentes no meio rural (Rio Grande do Sul, 2008-2012)

Transporte escolar	2008	2009	2010	2011	2012	Varição 2012/2008
Municípios conveniados	482	484	483	483	481	
Alunos transportados	151.948	134.210	129.871	124.991	117.695	-23%
Valores acordados (R\$)	55.346.274,00	67.359.622,33	77.835.387,40	85.230.476,93	95.000.000,00	72%
Recurso do estado (R\$)	46.725.814,85	53.044.669,66	62.147.115,87	70.597.533,60	80.000.000,00	71%
Pnate (R\$)	8.609.420,40	14.871.604,93	15.503.612,40	14.632.943,33	15.000.000,00	74%
Valores repassados (R\$)	65.668.467,71	77.613.763,50	77.651.861,57	85.230.476,93	80.000.000,00	23%

Fonte: Site da Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, 2012 e 2013.

Nota: valores corrigidos pelo INPC de dezembro de 2012

Em relação à composição das fontes do programa, os recursos vêm do estado e repassados pelo FNDE através do Pnate. Somados os montantes das duas fontes, os valores acordados têm sido efetivados. Além disso, observa-se que ambos apresentam crescimento ano após ano, quase dobram de 2008 para 2012.

Em se tratando do controle e da fiscalização dos recursos do Peate, estes são realizados pela Secretaria Estadual da Educação e pelos órgãos de controle interno e de controle externo envolvidos na fiscalização do uso de recursos públicos estaduais e federais, de acordo com o caso. Os municípios devem fazer a prestação de contas anualmente; os conselhos municipais do Fundeb têm feito o controle social desses recursos.

Os recursos do Pnate relativos aos alunos da rede estadual de ensino beneficiados com o transporte escolar executado pelos municípios são repassados diretamente às prefeituras mediante a autorização do governo estadual ao FNDE, como prevê a Lei 12.882/2008 e as próprias normas federais.

De modo ainda sucinto, destaco alguns elementos deste programa, tendo em conta que ele é recente, pois está apenas em seu sexto ano de implementação. Buscarei aprofundar, na sequência desta tese, a sua trajetória desde a formulação dessa política – emergência do problema, colocação na agenda, discussão de alternativas –, que é muito anterior à criação do programa e permeada por conflitos, bem como estudar sua implementação no capítulo 6.

4 TRANSPORTE ESCOLAR RURAL: ESTUDO DE CASO COM PESQUISA ‘EMBARCADA’ EM TRÊS MUNICÍPIOS DO RS

Esta vida é uma viagem
pena eu estar
só de passagem
(LEMINSKI, 1996).

No ano de 2012, literalmente coloquei ‘o pé na estrada’: fui aos três municípios que escolhi para realizar o estudo de caso sobre a oferta e o financiamento do transporte escolar rural e iniciei minha ‘pesquisa embarcada’⁶⁶. Comecei por Getúlio Vargas, após passei por Floriano Peixoto e, por fim, fui a Ipiranga do Sul.

A escolha pelos três municípios levou em consideração alguns critérios. Um primeiro foi o processo de emancipações, tendo em vista que Floriano Peixoto e Ipiranga do Sul eram distritos de Getúlio Vargas e emanciparam-se, respectivamente, em 1995 e 1988. O segundo critério considerado foi o de que cada um dos municípios apresentava diferentes índices de transporte escolar de alunos da rede estadual: Getúlio Vargas evidenciava alto índice de transporte de alunos da rede estadual; Ipiranga do Sul possuía alto índice de transporte de alunos da rede municipal; enquanto Floriano Peixoto estava com equilibrado índice de alunos transportados das duas redes (estadual e municipal). Um terceiro critério para justificar a escolha é que os três municípios são da região do Alto Uruguai, todos considerados pequenos em abrangência territorial e densidade populacional, com características distintas em vários quesitos: populacionais, econômicos, geográficos, sociais, culturais, educacionais e, principalmente, no que concerne às situações de oferta e financiamento do transporte escolar.

Quando apresentei o projeto de tese (2011), propondo estudo de caso nos três municípios e os motivos dessa escolha, recordo que um dos questionamentos era se, ao escolher três municípios tão próximos e que na verdade haviam sido um único município antes das emancipações, não haveria um viés parecido da cultura política local. De fato, não há como fugir de semelhanças, e fiquei inquieta com essa questão, com certo medo de que a escolha não fosse a mais representativa. Afinal, hoje morando em outra região (Fronteira Oeste), penso que poderia ter incluído municípios com maior expansão territorial, mas naquele momento entendia ser esta a escolha mais viável. Na aproximação como pesquisadora aos municípios, confesso que fiquei perplexa, não porque o alerta da banca tivesse se materializado – ao contrário, e eu poderia ficar tranquila, afinal as realidades de fato eram

⁶⁶ No Apêndice A consta o registro fotográfico feito das rotas de transporte escolar nos três municípios pesquisados.

diferenciadas, como eu já havia previsto. O choque, por assim dizer, se deu porque se revelavam desigualdades sociais entre os três municípios, de tal monta que eu não supunha que existissem tão ‘perto de casa’.

Tentarei ser mais clara. Nasci e me criei naquela região (Alto Uruguai) e no meu ‘imaginário’ conhecia a realidade daquele local. Mas para minha surpresa o que eu julgava conhecer não se confirmou, ou pelo menos da forma como eu imaginava conhecer. Percebi isso principalmente na minha viagem junto às rotas do transporte escolar: no contato com as pessoas (alunos, caronas, professoras), nas subidas e descidas do relevo, do chão batido ao asfalto; nos lugares escondidos, isolados e distantes; no sono da criança de quatro anos que dormia encostada e protegida pelo braço do motorista; no balanço do “Chaleirão”, apelido carinhoso ao antigo ônibus escolar; na beleza da natureza; nas paradas de ônibus; na fala regional; no pai entregando a criança de colo ao motorista; nos cintos de segurança não usados; no pó dentro do micro-ônibus; no barulho ensurdecido dentro da Kombi; na divisa de municípios possível de se ver do outro lado do rio; no rio que quando chove não deixa a aula acontecer; na algazarra da “piazada”... O espaço geográfico, as condições econômicas, a cultura local, a política pública educacional, esses quatro elementos se manifestam de forma muito singular em cada lugar. Mesmo que a distância de um município a outro seja pequena⁶⁷, as ‘impressões’ – pois assim preferirei me referir – foram de que eu estava em três lugares longínquos e distintos entre si. Ao assumir o lugar de pesquisadora, sinto que vivi uma estranheza do meu próprio familiar (VELHO, 1978).

Minha proposta será a de descrever, analisar e, quando for possível e cabível, comparar, através da apresentação dos dados coletados, a oferta e o financiamento do transporte escolar rural de cada um desses municípios. Utilizei questionários semiestruturados, coletando dados do ano base de 2011 nas secretarias municipais de educação, entrevistas com gestores municipais, motoristas, alunos e professores e visitas *in loco* nas secretarias municipais de educação e rotas do transporte escolar. Por uma opção didática, vou primeiramente apresentar os municípios separadamente e seus dados sobre a oferta e o financiamento do TER; após, me proponho a fazer comparações e análises ‘misturando’ as realidades e as informações.

Escolho utilizar os adjetivos ‘mãe’, ‘irmão rico’ e ‘irmão pobre’ para denominar os municípios. O uso dessas figuras de linguagem busca colocar todos na condição de uma grande família, mas com suas diferenças e desigualdades sociais, pois, mesmo sendo filhos de

⁶⁷ A distância de Ipiranga do Sul até Floriano Peixoto é de 40 km. De Ipiranga do Sul até Getúlio Vargas são 24 km, e de Getúlio Vargas até Floriano Peixoto são 17 km.

uma mesma terra, são tão diferentes entre si... Quero deixar claro aqui que os conceitos de ‘pobreza’ ou de ‘riqueza’ aos quais faço referência estão somente relacionados aos recursos financeiros, ou seja, à capacidade de gasto que cada município tem em relação à educação e ao transporte escolar, dada a sua capacidade orçamentária.

4.1 Caso 1 – Getúlio Vargas: o município ‘mãe’⁶⁸

Emancipado em 1934, o município de Getúlio Vargas completou 79 anos em 18 de dezembro de 2013. Foi município mãe de vários distritos que posteriormente se emanciparam, entre eles Ipiranga do Sul e Floriano Peixoto. Atualmente, conta com uma área de 286,56 km² e uma população de 16.154 habitantes (IBGE, 2010). Seu IDHM é 0,746, considerado alto, (PNUD, 2013)⁶⁹ e seu PIB *per capita* fica em R\$ 13.970,41 (IBGE, 2008).

Há nesse município escolas privadas, estaduais e municipais. Existe a oferta de educação superior e educação básica e, nesta, todas as etapas e parte das modalidades. São ao todo seis escolas estaduais, seis municipais, quatro escolas privadas e uma faculdade privada, totalizando 16 instituições. Desse total, duas são escolas rurais/do campo e ambas pertencem à rede estadual.

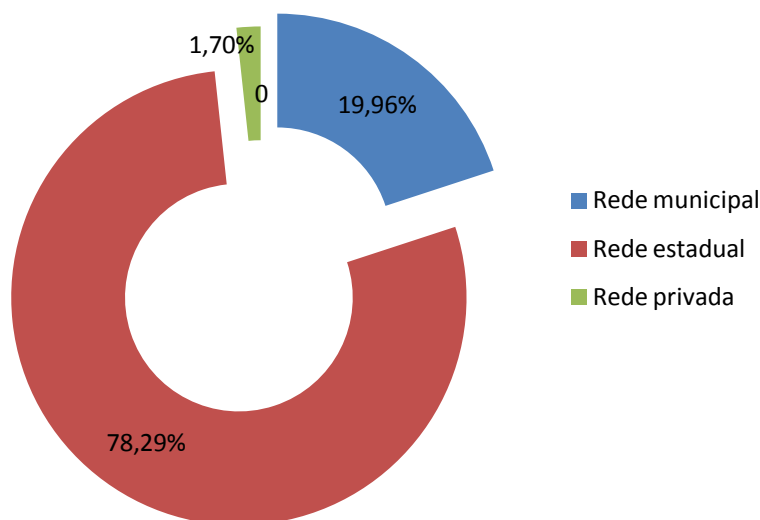
No ano de 2012, a rede municipal possuía 144 professores e 1.005 alunos de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Todas as seis escolas municipais estão localizadas na zona urbana, e duas atendem somente Educação Infantil. As condições de oferta das escolas municipais são boas⁷⁰. O município oferece transporte escolar rural, e em 2011 transportava 516 alunos, sendo 103 da rede municipal, 404 da rede estadual e nove alunos da rede particular. A seguir, o Gráfico 7 auxilia na visualização de que a oferta do transporte escolar nesse município tem como sua grande clientela os alunos da rede estadual.

⁶⁸ Os dados apresentados neste item são oriundos de entrevista com a secretária de educação e do questionário semiestruturado respondido pelo responsável e pela secretária do Departamento do Transporte Escolar e pela responsável pelo apoio administrativo da SMECD de Getúlio Vargas no ano de 2012. Muitos dados foram confrontados com as informações de sites oficiais, como Siope e Portal da Transparência. Na maioria das vezes, quando se tratou de dados orçamentários e gastos, optei pelos dados dos sites para ter a melhor possibilidade de padronização entre os três municípios estudados.

⁶⁹ Dados disponíveis em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/perfil/floriano-peixoto_rs>. Acesso em 31 jul. 2013.

⁷⁰ Em minha dissertação de mestrado, *Mapeamento da capacidade de financiamento da Rede Municipal de Ensino de Getúlio Vargas - RS: gastos, condições de oferta e trajetória do processo educativo: 1993-2005* (PERGHER, 2007), escrevi um capítulo intitulado *Condições de oferta do ensino público municipal e trajetória do processo educativo*. Nele, faço um inventário analítico das condições de oferta dessa rede municipal; por isso, posso afirmar que as condições das escolas são boas.

Gráfico 7 – Alunos transportados por rede de ensino – Getúlio Vargas (2011)



Fonte: dados fornecidos pela SMECD, Getúlio Vargas (2011)

A fim de situar de quais segmentos de ensino são os alunos transportados, optei por elaborar uma tabela, apresentando a modalidade e a rede de ensino.

Tabela 3 – Alunos transportados por níveis de ensino e rede estadual ou municipal – Getúlio Vargas (2011)

Níveis	Total	Rede municipal	Rede estadual
Educação Infantil	35	14	21
Anos iniciais do EF	162	43	119
Anos finais do EF	202	46	156
Ensino Médio	108	-	108
Ensino Superior	-	-	-

Fonte: dados fornecidos pela SMECD, Getúlio Vargas (2011)

O menor número de alunos transportados é na Educação Infantil, e o maior número está nos anos finais do Ensino Fundamental.

O transporte escolar é ofertado por frota própria do município e também há terceirização de algumas rotas ou linhas. Ao todo, são feitas 14 rotas, sendo oito realizadas com a frota própria e seis mediante frota terceirizada. A rota mais extensa feita tem 120 km, no entanto nenhum aluno fica por mais de uma hora dentro do transporte escolar.

As condições das estradas, segundo a SMECD, estão “boas”; para um dos motoristas entrevistados, as estradas “deixam um pouco a desejar”; um dos alunos entrevistados disse que “as estradas têm buracos e nos dias de chuva pioram”.

A frota própria do município é composta por oito veículos, sendo três Kombis e cinco micro-ônibus. A idade dos veículos varia de 12 anos até veículos novos, lembrando que esses dados são do ano de 2011. Através do programa Caminho da Escola, utilizando financiamento pelo BNDES, foram adquiridos quatro micro-ônibus, sendo dois em 2010 e dois em 2011. Também foi adquirida uma Kombi nova com recursos do Fundeb. O município possuía oito motoristas para fazer as rotas com os veículos próprios; todos possuíam curso completo de transporte escolar e de passageiros renovado a cada cinco anos.

Há na prefeitura um departamento de transporte escolar, o qual conta com um responsável e uma funcionária⁷¹. O município utiliza dois critérios para que os alunos tenham direito a acessar o transporte escolar: residir no meio rural e estar matriculado na rede municipal ou estadual. Esses critérios não estão previstos ou descritos em nenhuma lei municipal, sendo a falta dessa regulamentação um dos principais problemas do transporte escolar, segundo a secretária de educação do município no ano de 2012.

Não há adaptação para alunos com dificuldades de mobilidade física nos transportes municipais e nem nos terceirizados. Um dos veículos possui uma cadeira para deficiente físico, mas não possui o elevador.

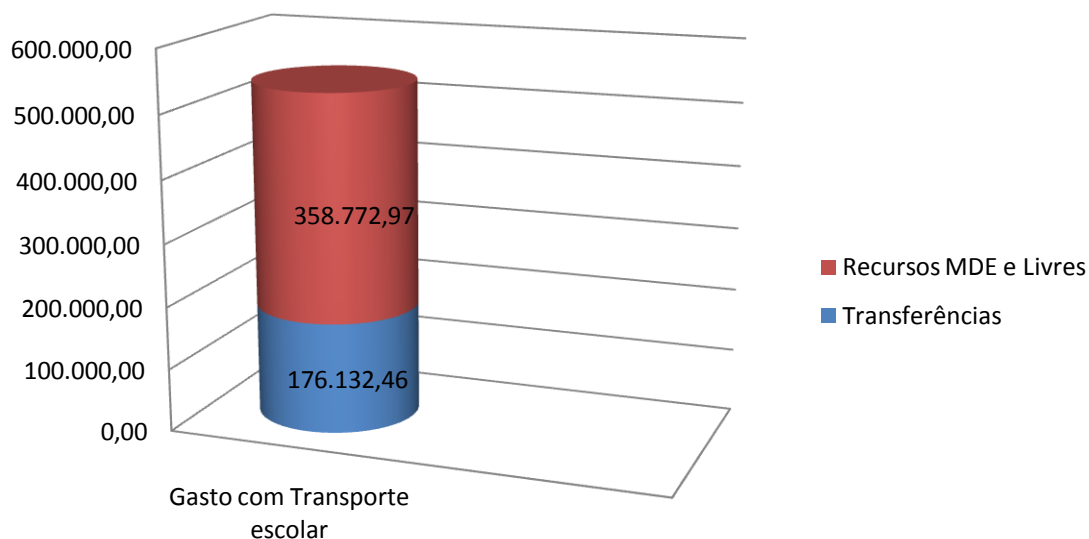
No ano de 2011, o município teve um gasto total com transporte escolar de R\$ 534.905,43⁷². A origem desse recurso pode ser assim detalhada: do Pnate, o repasse federal foi no valor de R\$ 39.855,36; e do Peate, o repasse estadual foi de R\$ 136.277,10⁷³. Somando os repasses federal e estadual, a soma é de R\$ 176.132,46. No Gráfico 8, vê-se melhor essa distribuição de recursos na comparação com o gasto total que o município teve.

⁷¹ O setor realiza cadastramento dos interessados, estudo de roteiros e necessidades de veículos, análise das conveniências funcionais e econômicas para os serviços prestados ou terceirizados, orientação quanto aos processos licitatórios para a contratação de prestadores de serviço para esta finalidade. Cabe ainda ao setor organizar a distribuição dos alunos por roteiro, elaborando a programação e supervisionando sua efetiva execução. Informações disponíveis em: <<http://www.pmgv.rs.gov.br/pag2>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

⁷² Havia solicitado aos municípios os dados referentes a recursos e convênios. Muitos dados não foram fornecidos, ou as informações não convergiam entre si. Desse modo, optei por buscar os dados a partir das informações retiradas dos seguintes sites: <<http://www.fnde.gov.br/siope/dadosInformadosMunicípio>>; <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>; <<http://www.transparencia.rs.gov.br>>, <<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br>>; <<http://www.pmgv.rs.gov.br>>. Acessos em: 9 jul. 2013.

⁷³ Destaco que dentro desse valor está incluída a quantia repassada ao estado do Pnate Federal, pois o Peate é a soma deste valor mais o recurso do estado, que segue um cálculo das faixas, como já detalhei no capítulo 3.

Gráfico 8 – Comparação do gasto com transporte escolar – Recursos MDE/livres e transferências do Pnate e Peate (Getúlio Vargas, 2011)



Fonte: Portal da Transparência e Siope/FNDE (ano base 2011)

Precisando o tipo de gasto realizado com transporte escolar próprio, a liquidação da folha de pagamento dos motoristas fica com a maior fatia (55%), seguida por gasto em combustível (23%), manutenção dos veículos (17%), outros (4,5%) e impostos (0,5%). Já em relação ao transporte terceirizado, o valor gasto no ano de 2011, segundo dados informados pela Secretaria de Finanças, foi de R\$ 226.183,10.

A despesa em educação consolidada, no ano de 2011, foi de R\$ 7.129.816,67 (SIOPE, 2013). O que o município gastou em transporte escolar representou 7,4% do total dessa despesa.

O recurso gasto pelo município é oriundo das receitas vinculadas à educação, tanto da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino quanto da cota municipal do salário-educação. Há que se observar, contudo, que o município gasta mais do que 25% da sua receita de impostos em MDE, o que foi comprovado nas estimativas que fiz para minha dissertação de mestrado (PERGHER, 2008) e nos dados do Siope. Segundo esses últimos, no período de 2007 a 2012, o percentual da receita de impostos gasto em MDE sempre foi superior a 29%, tendo, em 2009, a maior proporção, de 32,7%.

Outro cálculo interessante é dividir o número de alunos transportados pelo total do valor gasto, a fim de se descobrir o valor anual por aluno transportado. No ano de 2011, o valor aluno transportado/ano foi de R\$ 1.036,63. Utilizando esse valor, é possível calcular o valor gasto pela rede municipal: são 103 alunos, que totalizam um gasto no montante de R\$

106.773,75; da rede estadual, são 404 alunos transportados, que totalizam o gasto de R\$ 418.798,52; e nove alunos de educação especial da rede particular (APAE), que totalizam R\$ 9.329,67.

Seguindo essa lógica de cálculo, subtraindo do valor total gasto de R\$ 418.798,52 o valor do repasse do Peate (R\$ 136.277,10), pode-se afirmar que, ao transportar os alunos da rede estadual, o município tem complementado recursos para efetivar o transporte da rede estadual na ordem de R\$ 282.521,42.

A gestora municipal de educação avaliou que a relação entre o município e o estado do RS na oferta e no financiamento do transporte escolar tem se configurado por um “distanciamento”, não havendo parceria, e sim “segregação”. Debates com gestores de outros municípios da região têm sido feitos em relação ao transporte escolar. Segundo a gestora municipal, o foco tem ficado na oferta do transporte ao Ensino Médio. Na transcrição a seguir, ela destaca a discussão entre os secretários da região para a não renovação do convênio, entre os municípios e o estado, para a oferta do transporte escolar, porém o convênio foi renovado no ano de 2013:

Há um debate muito grande com todos os secretários municipais para não haver renovação desse convênio com o estado, mas fica difícil o município deixar essas crianças que são munícipes sem transporte. Só que esse não é o caminho, deve haver uma contínua argumentação com o estado, que ele cumpra com suas obrigações.

[...]

Houve uma mobilização [em 2012] para que os municípios [associação dos municípios] não assinem o convênio, principalmente com relação ao novo EM do estado, pois aumenta a oferta de transporte a alunos do estado. Tem municípios que tiveram que reorganizar o transporte por causa disso, e os municípios não foram consultados. Outro elemento é o calendário de férias, que não é feito acordos, e acaba tendo o município que fazer transporte específico para o estado.

Ela avalia que a municipalização da oferta do transporte escolar é ótima para haver uma melhor gestão administrativa, pois possibilita que o município, que é o ente mais próximo da realidade, possa conduzir com qualidade o serviço prestado. A secretária afere que o transporte ofertado é “muito bom”; de outro modo, a parte “financeira”, que compete ao município complementar, não é condizente com as reais responsabilidades e capacidades do município. E desabafa, ao afirmar: “A única coisa que a gente falava é que o custo de quem paga a conta não é de uma forma igualitária, não é justo”.

Os principais entraves/problemas detectados pela gestora municipal de educação em relação à oferta de transporte escolar seriam a falta de uma legislação municipal que definisse diretrizes para a oferta do serviço; a questão financeira aliada às relações

intergovernamentais; e a própria cultura local. Em relação a esta última, a gestora destaca que “algumas coisas estão enraizadas culturalmente; o cenário em que vivemos é diferente do tempo em que nós vivemos, onde a gente caminhava. Hoje as crianças não querem andar meia quadra, e todo mundo que vem aqui vem lutar pelo seu ‘eu’ [...]”. Quanto às relações do município com o estado, a secretária afirma que a “relação é vertical”, que cabe sempre ao município “assumir”, e continua afirmando:

[O município] tem que fazer e acontecer, independentemente de estar fora da lei, fora do objeto, fora dos acordos. O município não é avisado, não é consultado, não é debatido, é apenas um executor das ofertas, dos programas, independente da realidade em que vive. Então eu vejo que falta essa colaboração, ou é uma segregação. A gente acaba ficando sozinho na hora de resolver os problemas e não tem a quem recorrer.

Para Souza (2005), a federação brasileira é um sistema de três níveis (triplo federalismo), na medida em que incorpora os municípios, juntamente com os estados, como integrantes da federação. O federalismo brasileiro adotado a partir de 1988 se caracterizaria, em tese, como um federalismo cooperativo. O relato da secretária expressa incertezas quanto à existência de relações de cooperação entre o município e o estado do RS na oferta do transporte escolar rural.

Por fim, quanto à fiscalização dos recursos do transporte escolar nesse município, a gestora enfatiza que o Tribunal de Contas do Estado (TCE) faz sempre uma análise detalhada dos recursos utilizados e descreve como é feito esse diagnóstico: “eles analisam as planilhas, todo o controle dos veículos, quem saiu com os carros, como a prefeitura faz o controle dos veículos, o controle do combustível, das peças, analisam se a prefeitura tem almoxarifado, a questão do estoque de pneus [...]”. Cabe ao Conselho Municipal do Fundeb a análise quanto à forma com que foram gastos os recursos recebidos dos programas federal e estadual.

4.2 Caso 2 – Ipiranga do Sul: o ‘irmão rico’⁷⁴

No ano de 1988, o distrito de Ipiranga do Sul foi elevado à categoria de município. Emancipou-se de Getúlio Vargas em 1989, e em 20 de abril de 2013 completou seu jubileu de prata, 25 anos. Sua área territorial é de 157,882 km² (IBGE, 2010) e sua população, segundo dados do IBGE (2010), é de 1.944 habitantes. O IDHM do município é de 0,791, enquadra-se como alto (PNUD, 2013), e seu PIB *per capita* é de R\$ 22.878,38 (IBGE, 2008).

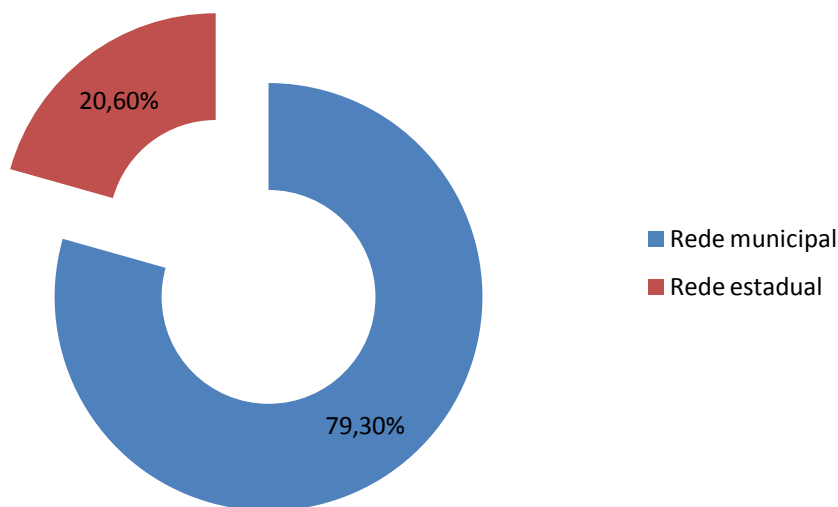
⁷⁴ Parte dos dados apresentados neste item é oriunda de entrevista com a secretária de educação e do questionário semiestruturado respondido pelo responsável do Departamento do Transporte Escolar.

Em Ipiranga do Sul, existem apenas duas escolas: uma municipal e uma estadual. A escola estadual oferta somente Ensino Médio, e a escola municipal atende Educação Infantil, quatro e cinco anos, e Ensino Fundamental – anos iniciais e finais. As duas escolas ficam na sede do município. No ano de 2012, foi inaugurada a escola nova da rede municipal, construída com recursos próprios do município; é uma escola moderna, equipada e com diversos espaços físicos, além de salas de aula. Em 2011, a rede municipal contava com 227 alunos, sendo 33 pertencentes à Educação Infantil e 194 ao Ensino Fundamental. Para atender a esses alunos, a rede contava com 26 professores.

O município passou por um processo intenso de municipalização e nucleação do Ensino Fundamental. Por um lado, a escola do estado foi ‘perdendo’ gradativamente seus alunos para a escola municipal, que passou a ter mais ‘atrativos’, dentre eles transporte escolar e atividades no contraturno, restando à escola estadual somente o público-alvo de alunos do Ensino Médio. De outro lado, as escolas municipais rurais foram sendo fechadas e os alunos acabaram direcionados para a escola da sede do município. Esse processo, conforme aponta a secretária de educação, foi aprofundado com o advento do Fundef.

Outra peculiaridade desse município é a oferta do transporte escolar, toda feita por veículos próprios, conforme aponta a dirigente municipal: “Normalmente nas reuniões de secretários se fala em transporte escolar, mas as realidades são diferenciadas. Aqui não temos transporte terceirizado, é 100% do município, todos os veículos são do município”. Ao todo, são sete rotas, sendo que a mais extensa é de 103 km, e o tempo máximo que os alunos ficam dentro do transporte escolar é de uma hora. É transportado um total de 203 alunos. Da rede municipal são 161 e da rede estadual são 42, e todos os alunos da rede estadual frequentam o Ensino Médio. No Gráfico 9, é possível observar melhor esse desenho.

Gráfico 9 – Alunos transportados por rede de ensino – Ipiranga do Sul (2011)



Fonte: dados fornecidos pela SME (2012)

A escola municipal totaliza 227 alunos, dos quais 161 utilizam o transporte escolar rural, ou seja, são oriundos do meio rural, ou do “campo”, como denominam as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação do Campo. Na Tabela 4, é possível verificar a oferta de transporte escolar por nível de ensino e por rede, em que se observa que a maior concentração de alunos transportados é dos anos finais do Ensino Fundamental.

Tabela 4 – Alunos transportados por níveis de ensino e rede estadual ou municipal – Ipiranga do Sul (2011)

Níveis	Total	Rede municipal	Rede estadual
Educação Infantil	18	18	-
Anos iniciais do EF	61	61	-
Anos finais do EF	82	82	-
Ensino Médio	42	-	42
Ensino Superior	-	-	-

Fonte: dados fornecidos pela SME (2012)

A frota própria do município é composta por sete veículos: são dois ônibus e cinco micro-ônibus; destes, dois são de marcas importadas. Há também o antigo ônibus de 1973, apelidado pelos usuários de “Chaleirão”. O ano dos veículos vai de 1973 a 2003. No ano de 2012, o município recebeu um micro-ônibus novo pelo programa Caminho da Escola, substituindo o antigo ônibus, que estava em plenas condições de uso, devido ao extremo zelo e cuidado do motorista, conforme apontou a dirigente municipal de educação.

Os critérios utilizados para que o município transporte os alunos são: distância entre a casa e o trajeto/parada; ter cadastro na SME; e a lotação do veículo. Ao todo, são sete

motoristas que fazem o transporte escolar no município. Todos têm curso de direção defensiva, curso de primeiros socorros, transporte coletivo de passageiros, cursos e treinamentos ofertados pelas Delegações de Prefeituras Municipais do Rio Grande do Sul (DPM-RS), empresa que presta serviços e consultorias a prefeituras. Existe um coordenador do transporte escolar que cuida desse serviço no município, e também há o setor do transporte, que fica junto à Secretaria Municipal de Educação.

As estradas, segundo a secretária municipal, são “muito boas e todas com pedra brita”; para um dos motoristas, as estradas também “são boas”; quanto aos alunos, nenhum quis dar sua opinião sobre esse tema.

O gasto total em transporte escolar no ano de 2011 no município foi de R\$ 372.270,96⁷⁵. Em Ipiranga do Sul, há uma situação diferenciada de gastos em transporte em relação à maioria das cidades gaúchas. O município faz o transporte da rede estadual somente do Ensino Médio e declarou gastar nesse transporte o valor de R\$ 21.466,31⁷⁶, recebendo a quantia de R\$ 23.883,40 do Peate pelo repasse estadual por aluno do Ensino Médio transportado. Usando esse dado, constata-se que, nesse município, o valor recebido foi acima do gasto. Contudo o transporte utilizado para fazer a rota para os alunos da rede municipal atende também os da rede estadual – e o gasto informado para esse transporte é bem superior. Podemos deduzir que o gasto possa ser maior na efetivação do transporte do Ensino Médio e que o valor informado é mais para fins contábeis.

O município tem uma política de realizar ou de subsidiar com recursos o transporte dos alunos do Ensino Superior que estudam nas cidades vizinhas de Getúlio Vargas, Erechim e Passo Fundo. Gastou nessa modalidade de transporte o valor de R\$ 41.710,00. O gasto em transporte do Ensino Superior é praticamente dobrado se comparado ao gasto do transporte feito para o Ensino Médio.

Em se tratando do gasto com os alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental da rede municipal e Ensino Médio da rede estadual, o valor declarado pelo município foi de R\$ 309.094,65. A origem desse recurso pode ser assim detalhada: do Pnate, o repasse federal foi no valor de R\$ 29.212,62; o repasse estadual do Peate é somente para o Ensino Médio e foi de R\$ 23.883,40; e fica por conta do município o valor de R\$ 279.882,03. Somando-se os repasses federal e estadual, a soma das transferências recebidas pelo município, nos programas Pnate e Peate, é de R\$ 53.096,02.

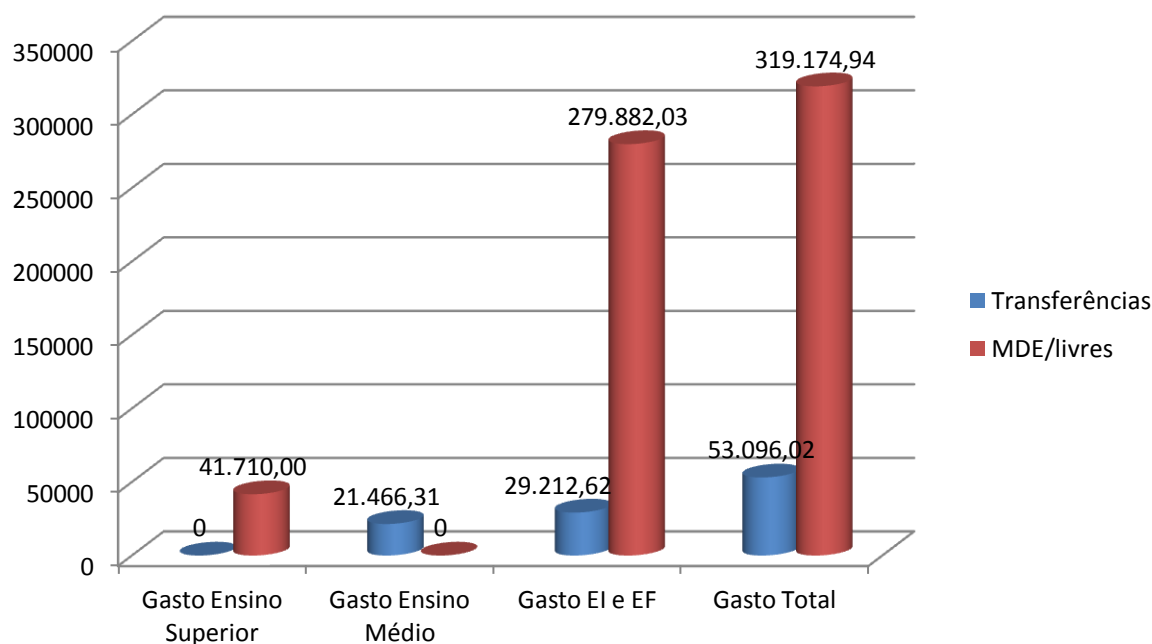
⁷⁵ Dados disponíveis em: <<http://www.fnde.gov.br/siope/dadosInformadosMunicípio>>; <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>; <<http://www.transparencia.rs.gov.br>>; <<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 9 jul. 2013. Fiz a soma das despesas liquidadas.

⁷⁶ Dados obtidos no Siope, acessados em 9 jul. 2013.

No Gráfico 10, apresento melhor a distribuição dos gastos efetivados com transporte escolar no município. Nele, é possível visualizar que é nos níveis de ensino da Educação Infantil e principalmente do Ensino Fundamental que se concentra o maior volume de recursos dispensados para financiar o transporte escolar rural e que esse gasto pertence ao município, sendo que a contribuição da União é inferior a 15% do gasto total.

Outro dado importante é o valor gasto pelo município no transporte do Ensino Superior, que quase equivale ao valor recebido de transferências da União e do estado, o que pode demonstrar que esse município não possui uma dependência extrema dos demais entes para propor políticas públicas educacionais próprias.

Gráfico 10 – Gastos efetuados em transporte escolar, por níveis de ensino e total, recursos advindos de transferências intergovernamentais ou MDE e livres – Ipiranga do Sul (2011)



Fonte: Dados retirados do Portal da Transparência e Siope/FNDE (ano base 2011)

A despesa do município em educação, consolidada no ano de 2011, foi de R\$ 2.130.112,33 (Siope, 2013). O gasto total (incluindo aqui o Ensino Superior) em transporte escolar equivale a aproximadamente 17%.

Para calcular o valor aluno transportado/ano nesse município, fiz a seguinte conta: somei o gasto em Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio e dividi pelo número de alunos transportados, excluindo do valor total o gasto com Ensino Superior, pois não tenho o dado do número de alunos transportados nesse nível de ensino. O valor aluno transportado/ano em 2011 foi de R\$ 1.628,37. Realizando o cálculo do gasto a partir desse

valor aluno/ano, se teria a seguinte divisão: com alunos do Ensino Médio da rede estadual, o município gastaria R\$ 68.391,54; e com os alunos da rede municipal, o gasto seria de R\$ 262.167,57. Por esse cálculo, o município complementar com o valor de R\$ 44.508,14 de recursos próprios para efetuar o transporte dos alunos da rede estadual – ou seja, a constatação anterior, de que o município receberia a mais do estado, não se efetiva.

A secretária municipal de educação pontua as principais problemáticas na oferta do transporte escolar em seu município. O fato de não haver critérios definidos sobre a utilização do transporte escolar é uma delas. Outro problema está relacionado aos motoristas, os quais trabalham apenas três horas no dia, totalizando 15 horas na semana; e quando trabalham nos finais de semana, ganham horas-extras. Na avaliação da gestora, seus salários são “altos”: “Eu já escrevi um ofício para o prefeito que eu não concordo com isso”. O terceiro problema diz respeito às “caronas” que utilizam o transporte escolar rural, como é exemplificado pela secretária:

O micro vem cheio de gente. O transporte também é para todo mundo da comunidade, é público, olha a ideia do transporte. Nas férias, tem pouca gente no posto de saúde, pouca gente fica doente, durante as aulas é lotado o posto de saúde. É uma cultura! Não temos critérios, não tem regulamento, tem dias que as crianças ficavam em pé, porque davam lugar para os adultos, tem que sentar porque são mais velhos, vem professora, vem servente, vem empregada doméstica que trabalha na cidade, é uma confusão!

Uma quarta situação-problema, conforme a secretária, seria a oferta do transporte escolar rural para a Educação Infantil. A dirigente preocupa-se com o fato de crianças de quatro anos utilizarem o transporte e não haver “cadeirinhas”, bem como as mães não acompanharem seus filhos no trajeto e por enquanto não existirem monitores no transporte. Essa preocupação tem precedente. O foco do debate em relação ao transporte escolar tem sido ampliado para além do nível do transporte ao Ensino Médio, incluindo o debate de como será feito o transporte para a Educação Infantil. No ano de 2012, o Ministério Público do Estado do RS, através da Promotoria de Justiça Regional de Educação de Passo Fundo, elaborou a Recomendação nº 01/2012, a qual destaca a obrigatoriedade da oferta educacional dos quatro aos 17 anos de idade, e recomenda aos prefeitos e secretários municipais da região, no que concerne ao transporte escolar – ao todo, são citados 134 municípios, dentre eles Florianópolis, Getúlio Vargas e Ipiranga do Sul –, “Que desenvolvam ações para ampliação da oferta de pré-escola nas escolas da zona rural, com oferta de transporte escolar às crianças”. Ou seja, as prefeituras estão sendo cobradas para ampliar a oferta à Educação Infantil e tudo que a garanta e acompanha essa cobrança: merenda, transporte escolar, escolas, professores...

A execução do transporte escolar rural e intermunicipal – pois nesse município há um transporte diário que leva alunos para a cidade de Getúlio Vargas a fim de frequentarem escola especial, fazerem Ensino Médio em escola particular, ou cursarem informática e inglês – é descrita e avaliada pela secretária: “Fazemos transporte para alunos do município e estado (EM), repassamos verba para a associação dos universitários e também para alunos que fazem EM fora do município, agora terá transporte para o Pronatec⁷⁷, que será ofertado no Instituto Federal Rio-Grandense (IFRS) Campus Sertão”. Em relação à oferta do transporte dos alunos ao curso do Pronatec, ela esclarece “O Instituto Federal oferece o curso, a Coordenadoria Regional de Educação (CRE) sorteou os alunos e ao município incumbe a oferta do transporte”. E pontua a crítica ao fato de o município ter que arcar com novas tarefas: “Vem recursos pra rede federal para oferecer o Pronatec, mas para o município não vem recursos, e nós vamos ter que ofertar o transporte. É um ano bem complicado para começar projetos novos”. Aqui, a secretária se refere ao pleito eleitoral (2012). Durante a entrevista, tanto ela como o responsável pelo transporte enfatizaram várias vezes as dificuldades encontradas para desenvolver ações da secretaria, devido ao período de “eleições municipais e da política”.

A reflexão pontuada pela dirigente municipal da educação quanto às relações intergovernamentais na oferta e no financiamento do transporte escolar dá conta de que o município é o executor das tarefas e que os demais entes se desresponsabilizam. “Os recursos que vêm do estado para o município são insignificantes; o município tem uma contrapartida muito grande. Acho injusto isso, o município não transporta só a rede municipal. A União e o estado jogam para o município essa responsabilidade do transporte”, desabafa a secretária.

A fiscalização da oferta do serviço, dos veículos e dos recursos, conforme a gestora, é realizada por órgãos diferentes. O controle interno da prefeitura, de modo geral, não efetiva sua função. Já o controle externo dos veículos é feito pelo DAER através de vistoria padrão. Segundo ela, “fora isso não tem outro tipo de fiscalização”. Em relação ao controle dos recursos gastos em transporte e contabilizados como MDE, ela aponta falhas. Esse controle é feito pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando faz a sua visita anual aos municípios. Na fala transcrita a seguir, a secretária se posiciona contrária a algumas práticas existentes em seu município e que envolvem os veículos do transporte escolar:

Eu não concordo que usem os ônibus do transporte escolar para transportar os idosos para festas em outros municípios. Porque tem manutenção, combustível, horas-extras, tem final de semana que são dois ônibus, tem meses que são todos os finais de semana, são recursos da educação usados. Para isso, o tribunal nunca apontou.

⁷⁷ Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

Na forma de um desabafo, a dirigente municipal pontua a realidade vivida por seu município em relação às políticas públicas: “O município investe muito em educação, e acaba não recebendo nada, pois tem indicadores altos. Precisaria uma colaboração maior”. De fato, o município se destaca na região, por seus indicadores educacionais e sociais e pela oferta de transporte escolar que vai além da modalidade de transporte escolar rural.

Apesar das problemáticas apontadas, a secretária defende a necessidade de oferta do transporte escolar e chega a dizer que ele é um “bem necessário”:

[...] para nós aqui, não precisa morar fora de casa. A realidade daqui não é uma realidade de cidade grande, eles [alunos] vêm pra sede, mas eles não saem do campo, o transporte faz com que a gente possa oferecer mais viagens, mais oportunidades, quando vão viajar fora, como Porto Alegre, Missões, a gente terceiriza. Ele [o transporte] é uma necessidade, pensando agora eu não consigo imaginar não termos o transporte.

4.3 Caso 3 – Floriano Peixoto: o ‘irmão pobre’⁷⁸

Último dos distritos a emancipar-se de Getúlio Vargas, em 1995, Floriano Peixoto foi elevado à categoria de município e sua instalação se deu em janeiro de 1997. Sua área territorial é de 168,428 km² (IBGE, 2010) e tem 2.018 habitantes⁷⁹ (IBGE, 2010). Seu IDHM é de 0,663, considerado médio (PNUD, 2013), e seu PIB *per capita* é de R\$ 14.782,48.

Em Floriano Peixoto, existem somente escolas públicas; estas ou pertencem à rede municipal, ou à rede estadual. Ao todo, são três escolas, duas escolas municipais que ofertam Educação Infantil (três a cinco anos) e Ensino Fundamental (até o sexto ano), e uma escola da rede estadual que oferta Ensino Fundamental (anos finais) e Ensino Médio⁸⁰. Em relação às escolas municipais, há nesse município uma escola nucleada no meio rural e outra foi construída recentemente na sede do município. Ao todo, no ano de 2011, somaram-se 175 alunos e 20 professores na rede municipal.

Nesse município, houve um processo de nucleação de escolas e de ampliação da municipalização da matrícula no Ensino Fundamental. Segundo informações da Secretaria de Educação, a nucleação foi necessária por dois fatores: devido à diminuição do número de alunos e para facilitar a organização das rotas de transporte escolar. A nucleação priorizou

⁷⁸ Parte dos dados apresentados neste item é oriunda de entrevista com o secretário municipal de educação (responsável pelo transporte escolar, na gestão anterior) e da supervisora pedagógica (secretária de educação na gestão anterior), e do questionário semiestruturado respondido pelos dois.

⁷⁹ Conforme o secretário de educação, desde que o município foi emancipado, em 1995, em torno de 1.500 pessoas deixaram de viver em Floriano Peixoto.

⁸⁰ A escola do estado ofertava Educação Infantil e Ensino Fundamental (anos iniciais). Com a construção da escola municipal na sede do município, os alunos foram sendo direcionados à rede municipal.

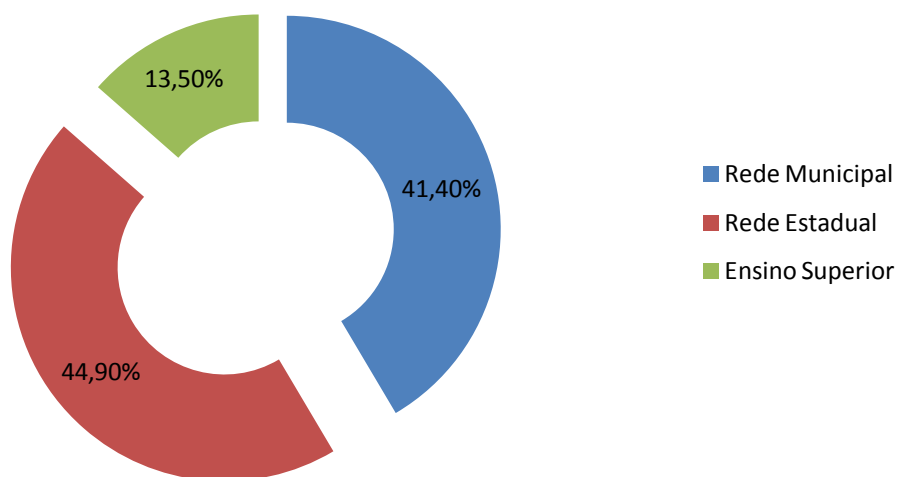
manter uma escola no meio rural, utilizando o transporte escolar intracampo e uma escola na sede, construída no ano de 2007.

A escola rural nucleada fica a 17 km da sede, na comunidade de Anita Garibaldi. Atende desde Educação Infantil (maternal) até o quinto ano do Ensino Fundamental, e possui algumas classes multisseriadas. Ao todo, atende em torno de 55 estudantes. A escola possui diretora e merendeira.

A abrangência da oferta do transporte escolar desse município impressiona. São atendidos todos os níveis e quase todas as modalidades de ensino, e em grande quantidade. O transporte é feito para a Educação Infantil (a partir dos três anos), Ensino Fundamental e Médio, Educação de Jovens e Adultos, Ensino Técnico, Educação Especial, grupos de apoio pedagógico (contraturno) e Ensino Superior. No total, 369 alunos foram transportados no ano de 2011; destes, 153 são alunos da rede municipal, 166 são alunos da rede estadual, e 50 são alunos do Ensino Superior.

No Gráfico 11, é possível perceber que há uma distribuição equivalente de alunos transportados da rede estadual (44,9%) e da rede municipal (41,4%). O elemento novo, nesse município, é a grande oferta de transporte ao Ensino Superior (13,5%).

Gráfico 11 – Alunos transportados por rede de ensino – Floriano Peixoto (2011)



Fonte: dados fornecidos pela SMECD (2012)

A seguir, a Tabela 5 apresenta os alunos transportados por segmentos do ensino e rede.

Tabela 5– Alunos transportados por segmento do ensino e rede estadual ou municipal – Floriano Peixoto (2011)

Níveis	Total	Rede municipal	Rede estadual
Educação Infantil	34	34	-
Anos iniciais do EF	91	91	-
Anos finais do EF	137	28	109
Ensino Médio	57	-	57
Ensino Superior	50	-	-

Fonte: dados fornecidos pela SMECD (2012)

A maior concentração de alunos transportados fica nos anos finais do Ensino Fundamental, mas há um significativo número de crianças transportadas na Educação Infantil, se for levada em conta a população do município.

Outro dado expressivo é a quantidade de rotas feitas: ao todo, são 18 rotas de transporte escolar rural; 11 delas são feitas pelo transporte municipal, e sete são rotas terceirizadas. A rota mais extensa é de 134 km/dia, que é terceirizada, e o tempo máximo que os alunos ficam dentro do transporte escolar é de uma hora. No total, são percorridos 1.500 km/dia para realizar o transporte da educação básica e mais 250 km/dia para fazer à noite o transporte dos alunos do Ensino Superior. Há transporte nos três turnos, fazendo-se necessário utilizar muitas vezes os mesmos veículos.

Existe uma política de incentivo para os estudantes que vão se instruir fora do município em universidades, institutos e faculdades, nas cidades de Getúlio Vargas, Erechim, Sertão e Passo Fundo. O município faz o transporte do interior de Floriano Peixoto até a sede e da sede até Getúlio Vargas com carro próprio, pagando subsídio aos estudantes que utilizam transporte particular para seguir viagem às demais cidades universitárias. Segundo a supervisora da Secretaria de Educação, no ano de emancipação do município (1997), havia de quatro a cinco pessoas com EM no município, e a primeira conclusão do ES somente ocorreu no ano de 2003. Ela afirma que “subsidiar 100% o transporte superior e técnico é nossa meta para ampliar o nível de escolarização da população”.

Do mesmo modo, é possível perceber que há uma priorização e uma política de incentivo ao EM através da oferta do transporte escolar. A supervisora declara que “Fazemos rotas especiais ao Ensino Médio, porque muitas famílias não têm como arcar com o transporte escolar, e não teríamos alunos fazendo EM se não houvesse transporte escolar”.

De um modo geral, conforme o secretário de educação, a realidade do município é “bem complexa”, conforme exemplifica:

O município é grande em extensão, são 368 km de estradas, tem estradas que um veículo passa seis vezes nela num dia. Tem o Rio do Peixe, não temos pontes. Para os alunos que frequentam as mesmas escolas e moram em uma mesma localidade, tem dois veículos fazendo a mesma rota, pois para cada lado do rio tem um trajeto de transporte escolar. O município não tem condições de fazer as pontes, não tem recursos.

A frota própria do município no ano de 2011 era composta por 10 veículos; no ano de 2012, ampliou para 11 veículos, sendo quatro micro-ônibus, dois ônibus e cinco Kombis. A idade dos veículos varia de 23 anos até veículos novos. Há um ônibus de 1988, o mais velho; depois, existem veículos de 2002, 2003 e 2004 (um de cada ano); um do ano de 2007; três do ano de 2008; um do ano de 2009; e um de 2011. Varia de 1988 a 2011. Mas a maioria da frota fica entre 2002 e 2009 (oito veículos), ou seja, considera-se que seja uma frota de veículos seminovos. Foram adquiridos no ano de 2008 três micro-ônibus novos através do programa federal Caminho da Escola, na modalidade de financiamento pelo BNDES.

Em 2011, eram 10 motoristas trabalhando no transporte escolar do município, todos possuindo curso de transporte escolar de passageiros e participantes de reuniões periódicas de formação promovidas pela SMECD. Segundo o secretário de educação, as condições das estradas são boas, apesar de estas serem íngremes; são todas estradas de chão batido que a prefeitura mantém com recursos próprios.

A organização do transporte escolar é feita pelo secretário e pela supervisora. Não existe um setor, até porque na secretaria trabalham apenas três pessoas, incluindo o secretário de educação. O trabalho feito por eles inclui todas as etapas, conforme descreve o secretário:

Quem pensa as rotas é o secretário e supervisora. Nós fazemos o mapeamento das rotas após o horário de serviço. À noite, a gente sai a fazer as rotas [in loco], as necessidades que vão ser feitas no dia a dia, depois que começa o ano letivo. Para que não atrase o tempo de aula, é feita a medição dos quilômetros, das paradas, enfim é um serviço complexo.

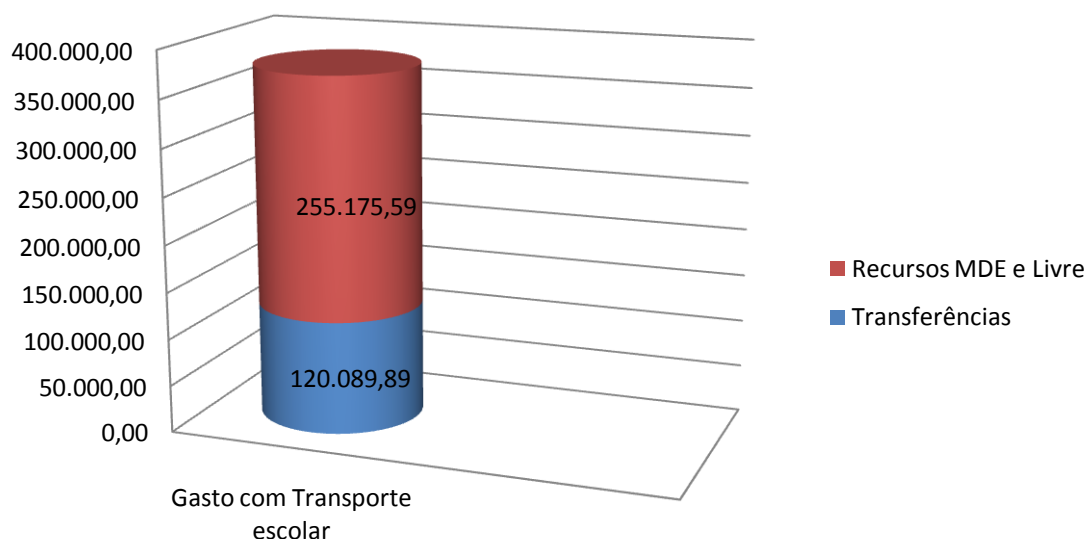
Em 2011, o município teve um gasto total em transporte escolar no valor de R\$ 375.265,48⁸¹. Segundo informações da Secretaria de Educação, os recursos têm origem livre, do Peate, do Pnate e de MDE⁸². O município recebeu do programa federal Pnate o valor de R\$

⁸¹ Dados disponíveis em <<http://www.fn.de.gov.br/siope/dadosInformadosMunicípio>>. Acesso em 9 jul. 2013. A soma das despesas liquidadas (Ensino Fundamental vinculado; EM; ES; e EF exceto Fundeb) foi realizada por mim.

⁸² Os dados apresentados pelo município totalizam um gasto de R\$ 566.101,38 para o ano de 2011, mas tal informação não está de acordo com o que foi apontado pelo Siope. Assim, optei por trabalhar com o dado do Siope.

42.350,79 e do programa estadual Peate o valor de R\$ 77.739,10⁸³. O valor gasto em transporte escolar pelo município é muito superior ao valor recebido de transferências governamentais, como é possível observar no Gráfico 12.

Gráfico 12 – Comparação do gasto com transporte escolar – Recursos MDE/livres e transferências do Pnate e Peate – Floriano Peixoto (2011)



Fonte: dados retirados do Portal da Transparência e do Siope/FNDE (ano base 2011)

A maior parcela do gasto declarado em transporte escolar é para o Ensino Fundamental. No ano de 2011, nos dados declarados pelo município ao Siope, não constam gastos em transporte escolar para a Educação Infantil, entretanto foi-me informado o número de crianças da Educação Infantil sendo transportadas nesse mesmo período. Como as rotas são as mesmas, é muito provável que um transporte tenha seu gasto contabilizado como sendo de Ensino Fundamental, embora também faça o transporte de alunos do EM, da ES e da EI.

O gasto informado pelo município com transporte terceirizado foi de R\$ 58.159,98. Detalhando o tipo de gasto feito em transporte escolar, utilizando dados informados pela SMECD, a folha de pagamento dos motoristas tem o maior percentual (40%), seguida da manutenção dos veículos (25%), pelo gasto em combustível (15%), pela aquisição de novos veículos (10%) e por outros (10%).

Realizando a soma do gasto total efetivado, retirando o valor gasto com Ensino Superior e dividindo pelo número de alunos da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, o valor gasto aluno/ano em transporte escolar no município é de R\$

⁸³ Dados retirados do Siope, acessados em 9 jul. 2013.

1.049,20. Utilizando o valor gasto aluno/ano em transporte escolar, é possível realizar outros cálculos, como o valor gasto com o transporte dos alunos da rede estadual, que foi de R\$ 174.167,23, e com os alunos da rede municipal, R\$ 160.527,60. Subtraindo o valor gasto com os alunos da rede estadual pelo valor recebido do Peate (R\$ 77.739,10), o município complementar com o valor de R\$ 96.428,13 no transporte dos alunos da rede estadual.

A despesa em educação consolidada, no ano de 2011, foi de R\$ 1.898.095,67 (Siope, 2013). O que o município gastou em transporte escolar (rural e para o Ensino Superior) representou 19,7% do total dessa despesa.

Fica a cargo do município a incumbência de garantir o transporte a todos os níveis e redes de ensino, mesmo que os recursos repassados pelas outras esferas da federação não sejam suficientes. Essa é uma das problemáticas do transporte apontadas pela Secretaria de Educação. A seguir, destaco inúmeras falas da supervisora pedagógica, que aponta as lacunas das relações intergovernamentais, com ênfase na relação com o estado do RS:

O município está ficando muito com as responsabilidades do transporte escolar, e, pela realidade do município de Floriano Peixoto, os recursos que provêm dos programas federais e estaduais não são suficientes para que a gente possa atender com qualidade a nossa rede, tanto municipal, quanto estadual, quanto ao Ensino Superior.
[...] O estado do RS está ampliando a carga horária do EM, nós ampliamos o transporte nesses dias, colocamos novas rotas e não está vindo dinheiro do estado para isso.
[...] Essa parceria, ela é importante, mas o município está bancando uma grande fatia do transporte escolar, devido aos recursos mínimos que vêm dos programas.
[...] Nós, por entendermos a importância que tem a educação, a gente sempre mantém a parceria e faz o transporte da rede estadual.

A queixa principal da supervisora pedagógica é de que a relação entre os entes federados é extremamente vertical e que há uma grande cobrança para com os municípios:

Muitos projetos vêm de cima, das esferas maiores, e os municípios são cobrados, “o município tem que atender a Educação Infantil”; “o município tem que ofertar o transporte escolar”; “o município tem que começar a atender com educação integral”, mas não vêm recursos a mais. É uma grande problemática, principalmente nos municípios menores, pois as responsabilidades vêm para os municípios, mas os recursos são ainda muito poucos para que se consigam atender. O que acontece: Floriano Peixoto retira do bolo geral do dinheiro para conseguir atender, mas porque tem uma política de incentivo à educação.

Em se tratando do controle fiscal dos recursos, cabe ao conselho do Fundeb, o qual, segundo o secretário, “se reúne de tempos em tempos” e faz a fiscalização dos recursos dos transportes advindos das transferências. O Tribunal de Contas, no ano de 2012, ainda de

acordo com o secretário, solicitou um relatório do transporte escolar, pediu dados do ano de 2011 referentes a todos os veículos, os anos, os motoristas, se estes têm curso de transporte escolar, e o Registro Nacional dos Veículos Automotores (Renavam) de cada veículo. Destaca o secretário: “fizeram uma fiscalização maior, pelo menos desde quando a gente está aqui”.

Com relação aos veículos, são avaliados por uma comissão municipal, que faz a avaliação técnica, composta por membros da prefeitura, Câmara de Vereadores e Brigada Militar. O secretário recorda que há também a fiscalização dos pais, que seguidamente vêm conversar com ele, ou para solicitar transporte, ou para reclamar quando necessário, havendo um diálogo constante com a comunidade escolar.

A avaliação da SMECD é de que, mesmo diante dos problemas apontados, o transporte escolar é uma “oportunidade para os florianenses”.

4.4 Similaridades e idiosincrasias dos casos estudados na oferta e no financiamento do transporte escolar

Penso ser pertinente realizar um esclarecimento em relação à coleta dos dados de gastos em transporte escolar. Em cada município, recebi dados em formatos diferentes, muitas vezes de forma incompleta. Na hora de trabalhar com eles, percebi que os dados informados nos questionários poderiam não ser precisos, e fiz uma opção de utilizar as informações que cada município destinou ao Sistema de Informações sobre os Orçamentos Públicos em Educação (Siope) no ano de 2011.

Ao fazer checagens entre os dados fornecidos pelos municípios ao Siope e os questionários respondidos pelos gestores e responsáveis pelo transporte escolar, constatei que as informações dos questionários muitas vezes são muito diferentes das do Siope, e fiquei me perguntando: qual das informações seria a verdadeira? Essa situação de dubiedade e muitas vezes dualidade dos dados referentes a gastos educacionais suscita algumas outras reflexões: quanto de fato cada município gasta em transporte escolar? Por que as secretarias de educação não dominam esses dados, ou têm certa dificuldade em saber os dados reais? Como pensar políticas de custo aluno transportado/ano sem compreender o gasto real? Não me dedicarei a descortinar essas questões, mas não pude deixar de colocá-las em evidência, até porque o estado do RS sempre levantou dúvidas se os dados informados pelos municípios sobre o gasto em transporte escolar seriam fidedignos.

Feita essa ressalva, penso ser pertinente agora apresentar de forma comparada alguns dados dos três municípios estudados. Em vista disso, organizei no Quadro 6 uma compilação

a fim de me auxiliar na análise. No referido quadro, destaquei em negrito alguns dos dados, os quais comentarei de forma ampla. Acrescentei ao quadro o dado da despesa por aluno de cada município, dividi a despesa em educação, no ano de 2011, pelo número de alunos e cheguei a um número revelador de gasto. Os três municípios gastaram mais de sete mil reais por aluno/ano, Floriano Peixoto chegou a gastar mais de 10 mil reais aluno/ano. No ano de 2011, o valor aluno/ano estabelecido pela portaria interministerial de nº 1.809, de 28 de dezembro de 2011, a qual definiu o valor aluno ano, por etapas e modalidades, para cada estado da federação no Fundeb, previu para o RS, nas séries iniciais do Ensino Fundamental/rural, o valor de R\$ 3.350,01. Os três municípios pesquisados gastaram nesse ano mais do que o dobro desse valor por aluno, o que faz com que cheguem ao percentual de gasto em MDE acima dos 25% mínimo, como apresento também no quadro a seguir.

Quadro 6 – Comparativo de dados entre os três municípios

	Caso 1 - GV	Caso 2 - IDS	Caso 3 - FP
Área territorial	286,56 km	157,882 km	168,428 km
Necessidade de recursos do Peate	Faixa 2 ⁸⁴ (Baixa)	Faixa 2 (Baixa)	Faixa 2 (Baixa)
População (2010)	16.154	1.944	2.018
IDHM (2013)	0,746	0,791	0,663
PIB <i>per capita</i> (2008)	R\$ 13.970,41	R\$ 22.878,38	R\$ 14.782,48
Despesa em educação (2011)	R\$ 7.129.816,67	R\$ 2.130.112,33	R\$ 1.898.095,67
Percentual gasto em MDE (2011 e 2012)	28,93% - 31,04%	30,91% - 29,91%	33,01 - 35,57%
Despesa por aluno/ano (2011)	7,1 (mil)	7,6 (mil)	10,8 (mil)
Gasto total em transporte escolar (2011)	R\$ 534.905,43	R\$ 372.270,96	R\$ 375.265,48
Percentual gasto em TER <i>versus</i> despesa em educação	7,4%	17%	19,7%
Valor aluno/ano gasto em transporte escolar (2011)	R\$ 1.036,63	R\$ 1.628,37	R\$ 1.049,20
Valor recebido de transferências intergovernamentais – TER (2011)	R\$ 176.132,46	R\$ 53.096,02	R\$ 120.089,89
Total de alunos transportados (2011)	516	203 ⁸⁵	369
Percentual de alunos transportados da rede estadual (2011)	78,29%	20,60%	44,90%
Valor complementando pelo município para transportar alunos da rede estadual	R\$ 282.521,42	R\$ 44.508,14	R\$ 96.428,13
Rotas de transporte escolar (2011)	14 rotas	7 rotas	18 rotas
Escolas rurais no município	2	-	1
Quantidade de veículos TER – frota própria	8	7	0
Tem setor de transporte escolar	Sim	Sim	Não

Fonte: a autora (2013)

⁸⁴ No programa estadual de transporte escolar (Peate), criou-se como critério de repasse de recursos faixas que vão de 1 a 6. As faixas foram definidas mediante o tamanho de área territorial dos municípios. A faixa 1 abarca os menores municípios em extensão territorial e, por consequência, tem o menor valor por aluno, e na faixa 6 se enquadram os maiores municípios em extensão territorial e o maior valor por aluno transportado. O que define o *per capita* é a área territorial do município. A Faixa 2, que é a faixa que o município de Getúlio Vargas se enquadra, no ano de 2013 tinha o valor de R\$ 692,85.

⁸⁵ Não consegui a informação do número de alunos do Ensino Superior que são transportados ou que receberam auxílio financeiro.

Os indicadores do município de Floriano Peixoto, de um modo geral, diferenciam-se dos outros dois municípios, apontando a sua menor capacidade financeira, inclusive seu significativo comprometimento de gastos em transporte escolar – quase 20% do total de recursos destinados à educação –, o que faz com que ele tenha maior necessidade de assistência e apoio financeiro dos demais entes governamentais. Isso é justificável pela maior quantidade de rotas de transporte que o município possui e pelo número expressivo de alunos transportados dentro do município e de Floriano Peixoto para fora. Assim, o município gasta mais de R\$ 10 mil por aluno/ano e chega a patamares de gasto de mais de 35% em MDE (2012).

Outro ponto que diferencia esse município dos demais é que nele não há um setor de transporte escolar. Quem faz a organização das rotas, deste a medição do tempo e a verificação das condições das estradas e dos veículos, e também às vezes dirige o transporte escolar, é o próprio secretário municipal de educação. Essa situação descortina a realidade da maioria das secretarias de educação dos pequenos municípios brasileiros, onde, geralmente, essas secretarias que são da educação, da cultura e do desporto, contam duas ou três pessoas que têm que “dar conta” de um universo de programas, recursos, responsabilidades, prestação de contas, enfim, de procedimentos burocráticos exigidos. Como pensar política pública local nessas condições?

Ipiranga do Sul é um município com indicadores que o colocam em uma posição de destaque, pois tem um PIB *per capita* elevado – quase o dobro, se comparado aos outros dois – e o maior valor aluno/ano gasto em transporte escolar. Já seu percentual de oferta de transporte dos alunos da rede estadual é o mais baixo entre os três. Pressuponho que o município não depende tanto das transferências governamentais, pois tem uma maior capacidade financeira e uma menor oferta de serviço de transporte escolar para a rede estadual; de outra parte, tem política própria de transporte escolar rural e intermunicipal para todos os níveis e modalidades do ensino. Porém também tem um expressivo gasto em educação: no ano de 2011, seu percentual foi de 30,91% de gasto em MDE e seu gasto anual por aluno chegou a R\$ 7,6 mil. Há no município de Ipiranga do Sul um setor de transporte escolar, onde trabalha um responsável, que é cargo de confiança do prefeito.

Getúlio Vargas destaca-se pelo percentual de alunos transportados da rede estadual – quase 80% – e pela alta complementação que precisa fazer de recursos próprios para ofertar o transporte escolar rural. Mesmo tendo, entre os três, o menor valor por aluno gasto anualmente, R\$ 7,1 mil, chega ao percentual de 28,93% e 31,04% de gasto em MDE, em 2011 e 2012, respectivamente.

O município, por ser o maior e o mais antigo, tem uma equipe que trabalha na secretaria de educação, conta com um setor de transporte. Neste trabalha o responsável pelo setor e uma secretária, ambos os cargos de confiança do prefeito, o que, imagina-se, garante melhores condições de trabalho, por um lado, por haver pessoas dedicadas exclusivamente ao setor; por outro lado, fica a dúvida: por que manter cargos de confiança em setores como estes?

Algumas problemáticas apontadas pelos municípios são pontuais, como o caso de condições íngremes de estradas, pontes e enchentes que afetam o transporte escolar (Floriano Peixoto), ou o individualismo dos pais ao desejarem que seus filhos sejam pegos praticamente em casa; as disputas entre escolas por alunos (Getulio Vargas) e até a preocupação com o que tem sido contabilizado como gasto em MDE; como o transporte escolar tem sido utilizado, para além do que seria 'escolar' e a carga horária dos motoristas ser privilegiada e isso, com o tempo, ser apontado pelo TCE (Ipiranga do Sul). Entretanto há uma problemática que é única, comum e recorrente dos três: a queixa quanto ao acúmulo de responsabilidades, num contexto em que o estado e a União têm repassando tarefas sem a devida contrapartida de recursos e de compartilhamento das decisões.

Os municípios não têm recebido o montante de recursos que garanta o valor gasto na oferta do serviço de transporte escolar compartilhado com o estado. Apresentam um gasto elevado em manutenção e desenvolvimento do ensino, superando sempre os 25% mínimos exigidos pela lei brasileira. No ano de 2011, a média do percentual gasto pelos três ficou em 31%. No ano de 2012, a média ficou em 32,1%. Isso significa que acabam investindo mais em educação, o que é positivo, contudo poderiam investir em outras políticas educativas se o estado cumprisse o valor real gasto no transporte dos seus alunos.

Por serem os três municípios com pequenas extensões territoriais, enquadram-se na Faixa 2 do programa estadual, recebendo um valor por aluno menor (R\$ 692,85) do gasto que de fato têm (R\$ 1.238,06⁸⁶) ao transportar esse aluno. Esse dado deixa margens para outros questionamentos: são justas as faixas definidas no programa estadual como critério para o repasse de recursos aos municípios que aderem ao programa? São adequadas à realidade dos municípios gaúchos? Não deveria haver outros critérios para esse repasse de recursos, considerando elementos como a capacidade financeira de cada município ou o real gasto em transporte escolar? Essas indagações, em minha opinião, merecem ser consideradas no

⁸⁶ Esta é a média do gasto por aluno dos três municípios.

momento de avaliação da política pública, pois, além de qualificar a política, auxiliariam na constituição de um movimento de aproximação nas relações intergovernamentais.

Os municípios pesquisados têm uma política de oferta e financiamento do transporte escolar que apresenta um expressivo esforço financeiro, comprometendo parte de seus poucos recursos para garantir a efetivação do direito ao acesso à educação. A avaliação, feita pela maioria dos gestores municipais de educação, é de que há ausência de colaboração por parte dos entes estadual e federal nessa política compartilhada. Essa situação deflagra a necessidade de os municípios terem uma maior complementação, por parte da União e do estado do RS, na oferta desse programa suplementar. O problema do transporte tem chegado à agenda pública traduzindo as fragilidades do nosso regime federativo. Para essa configuração é que Abrucio (2010) afirma que tem se constituído no Brasil, na prática, um federalismo compartimentalizado.

Ao longo deste capítulo, foquei na apresentação e, quando possível, na análise dos dados da oferta e do financiamento do transporte escolar rural nesses três municípios. Contudo não adentrei uma questão fundamental para compreender o transporte escolar rural: as escolas rurais ou do campo e o fato de elas terem sido ‘fechadas’ e por esse motivo passar a existir o transporte escolar rural. Fiz essa escolha propositadamente, pois desejava primeiro descrever a situação atual do transporte escolar rural, para depois levar o leitor ao caminho de volta ao passado. O próximo capítulo tratará dos rumos da nucleação e da educação no campo no Rio Grande do Sul e sua relação com o surgimento do transporte escolar rural.

5 EDUCAÇÃO DO CAMPO, NUCLEAÇÃO DE ESCOLAS DO MEIO RURAL E TRANSPORTE ESCOLAR: VIAS QUE SE ATRAVESSAM E SE DESENCONTRAM

“Hoje o que tem na escola da cidade tem na escola rural! Melhoramos as rotas de transporte escolar; os professores todos são qualificados; colocamos direção na escola nucleada; coordenação pedagógica; temos uma política de valorização total. Todos são cidadãos e todos merecem o melhor!” Dariana Pinotti⁸⁷

“Ipiranga é um município agrícola! A gente tem as disciplinas de educação ambiental e agropecuária, e enfoca a questão agrícola a partir do quinto ano.” Maria Luciana Astolfi⁸⁸

“O município não possui escola do campo. Em 2009, foram fechadas as últimas, as duas escolas do campo são escolas estaduais, há uma escola estadual, a M. L., que fica na cidade, e muitos de seus alunos residem no meio rural.” Eliane Maria Granella⁸⁹

Dou a partida com um esclarecimento sobre a utilização dos termos ‘meio rural’, ‘rural’ ou ‘do campo’. Utilizarei o termo ‘do campo’ quando se tratar da concepção de educação das diretrizes operacionais para a educação básica do campo e ‘meio rural’ e ‘rural’ quando fizer referência aos municípios pesquisados.

As palavras ‘rural’ e ‘do campo’ carregam consigo forças conceituais que têm cunho histórico, político, identitário e social. Há uma polaridade instituída nesses dois termos. Na narrativa da educação brasileira, o termo educação do campo é recente e, como apontam Souza e Marccocia (2011, p. 192), “A sua gênese foi marcada por lutas, pela viabilização de processos educativos planejados no coletivo de trabalhadores do campo, no contexto da luta pela terra”. A principal meta da educação do campo seria, conforme os autores, a construção de um modelo educativo que leve em consideração as realidades dos diversos grupos, valorizando suas diferentes identidades (ibidem). A força do ideário da educação do campo é fortemente demarcada no ano de 1998, data em que ocorreu a I Conferência Nacional por uma Educação Básica no Campo, quando foi proposta a constituição de políticas ‘para’ uma educação básica ‘no’ e ‘do’ campo. A esse respeito, esclarece Caldart (2009, p. 149-150): “*No*: o povo tem direito a ser educado no lugar onde vive; *Do*: o povo tem direito a uma educação pensada desde o seu lugar e com a sua participação, vinculada a sua cultura e as suas necessidades humanas e sociais”.

De outro modo, o termo ‘rural’ tem origem longínqua e remete diretamente à questão agrária do país: ao latifúndio e às oligarquias rurais – potencializadores das desigualdades

⁸⁷ Supervisora educacional da SMECD de Florianópolis em 2012.

⁸⁸ Secretária Municipal de Educação de Ipiranga do Sul em 2012.

⁸⁹ Secretária Municipal de Educação de Getúlio Vargas em 2012.

sociais e da violência no campo; à ideologia ruralista; à ideologia de modernização e à industrialização, na qual, em contraposição, o meio rural “foi associado às ideias de atraso, de ausência de desenvolvimento e de ignorância de sua população” (ALMEIDA, 2011, p. 60). Também a escola rural, nesse cenário, é associada a lembranças de precariedade, de práticas dissociadas da realidade e da identidade dos grupos sociais que a frequentavam, até porque, historicamente, a educação rural apresentava-se como opção para “civilizar e recuperar” as populações (ibidem).

A partir dessa breve descrição, pode-se pensar que, se escolho usar o termo ‘rural’, estaria teoricamente optando por um conceito ligado a um projeto social, político e econômico vinculado ao agronegócio e aos grandes proprietários de terra, e em contraposição estaria ‘de costas’ para as lutas sociais e “Por uma educação do campo”, como defendem Arroyo, Caldart e Molina (2009). Não me parece tão lógico e simples assim, e aqui quero deixar clara minha compreensão da palavra rural, no contexto da tese, e o porquê de minha teimosia em utilizá-la. Desde que me conheço por gente, uso esse termo, pois nasci no ‘meio rural’, estudei numa escola multisseriada ‘rural’, e nesta região (norte do Rio Grande do Sul) o rural não está ligado a grandes propriedades de terra; ao contrário, são pequenos produtores rurais com pequenas extensões de terra.

Um termo que atualmente tem ganhando terreno é ‘rururbano’⁹⁰, e poderia auxiliar na descrição das realidades observadas, tendo em vista que o urbano e o rural se entrelaçam de forma indissociável, quase não sendo possível diferenciar muitas vezes onde começa a cidade e onde já é o meio rural. Muitas pessoas vivem no urbano e trabalham no rural, ou seja, estão vinculadas ao rural, mesmo que estejam computadas nos levantamentos do IBGE como residentes das cidades e, portanto, serem denominadas de “população urbana”. Esse é o caso dos três municípios pesquisados, tendo maior ênfase em Floriano Peixoto e Ipiranga do Sul, que fecham muito bem com essa descrição. Como afirma Veiga (2003, p. 65), “O Brasil é menos urbano do que se calcula”.

Sinto que estaria forçando ao usar o termo ‘do campo’ quando nesse lugar os discursos que estão em voga citam o ‘rural’: é desse modo que eles se referem às suas escolas e, por isso, se eu usasse o termo ‘do campo’ sentiria que não respeito a identidade local dos sujeitos e dos territórios pesquisados. O Brasil possui identidades diferenciadas que também se conformam pelos territórios de vida e de trabalho e, desse modo, é uma questão de respeito à

⁹⁰ “A nova dimensão assumida pelas relações sociais, econômicas e culturais estabelecidas entre o campo e a cidade exigem a compreensão de que o urbano e o rural não devem ser pensados como territórios isolados, como tradicionalmente, mas como espaços interdependentes e complementares.” (PIEPER; VIEIRA, 2011).

etnografia local – linguagem, geografia, cultura, identidade – e aos processos pedagógicos vividos pelos sujeitos daquele lugar, já que percebo que eles não se sentem ‘do campo’ ou pelo menos não se denominam assim. O que não quer dizer que haja um ‘silenciamento’ desses sujeitos. O debate em relação à educação não levanta – pelo menos não percebi isso – a bandeira educação do campo *versus* educação rural, mas ecoa em questões como: municipalizar ou não municipalizar a oferta educacional? Nuclear ou não nuclear escolas rurais? Fechar ou deixar abertas as escolas nas comunidades rurais? Qual é a importância das escolas rurais para as comunidades? O fechamento dessas escolas está contribuindo com o êxodo rural? Como garantir o direito educacional a todos? Como construir um currículo que leve em conta a realidade do meio rural? São essas questões que, neste momento, têm incomodado esses sujeitos (gestores entrevistados) e será sobre algumas delas que tentarei trilhar a escrita a seguir.

A discussão sobre a nucleação de escolas rurais e sobre o fechamento de escolas rurais sempre foi acirrada e carregada de paixões. É muito provável que teremos sempre uma polaridade de opiniões. De um lado, os defensores da escola no meio rural têm entre seus argumentos, independentemente do número de alunos que ela possa ter, a compreensão de ser ela o centro cultural e social de referência nas comunidades do interior e que é necessário existir uma educação do campo no campo. Do outro lado, os que defendem a nucleação e até o fechamento de escolas rurais contra-argumentam, a partir de uma visão de gestão, apontando a condição de precariedade dessas escolas, um valor aluno/ano muito alto devido ao baixo número de alunos por professor. Advogam, dessa maneira, que seria melhor fechar pequenas escolas e usar o transporte escolar intracampo, quando existir a possibilidade de nucleação, ou fechá-las e levar os alunos às escolas na cidade, possibilitando aos mesmos maiores trocas culturais e acesso a espaços escolares mais bem equipados.

Poderia aqui fazer uma vasta descrição e revisão de literatura sobre todos os autores que defendem e os que se contrapõem. De ambos os lados, seria possível perceber razões plausíveis para a existência e a permanência de escolas rurais, ou para a nucleação e até o fechamento destas, pois a diversidade de casos e situações vai existir de estado para estado, de região a região e até dentro de um mesmo município vai haver situações ímpares que exigirão soluções que não serão homogêneas.

Porém, embora o tempo, as condições e o foco de elaboração desta tese não me permitam fazer isso, sinto a necessidade de me posicionar frente ao tema. Penso que a melhor escola será aquela que, no campo ou na cidade, garanta ao aluno o seu direito à educação, levando em consideração no seu currículo os contextos de referência locais e sociais, bem

como possa garantir o acesso e a permanência na educação com condições de qualidade. A melhor escola será aquela que o aluno não precise madrugar e ficar horas dentro de um transporte escolar, do mesmo modo que a ele não seja negado o direito de, não tendo uma escola próxima de sua casa, existir a mobilidade necessária. Para garantir esses direitos, algumas políticas precisarão ser qualificadas, em destaque a do transporte escolar, bem como a da educação do campo.

Feita essa ‘volta’ necessária, retorno ao ponto de partida e destaco o que proponho para este capítulo. Ao mesmo tempo em que discuto temas como o da oferta da educação do campo ou no meio rural, a nucleação de escolas, anoro-as no objeto da tese, as relações intergovernamentais na oferta e no financiamento do transporte escolar rural. Não há forma de dissociar o surgimento da oferta do transporte escolar das políticas de nucleação e de fechamento das escolas no meio rural, pois, como aponte no título do capítulo, são vias que se cruzam.

Escolho organizar a escrita em dois momentos: primeiramente, vou transitar pelas diretrizes operacionais da educação básica nas escolas do campo, bem como pelas normas correlatas e complementares, apontando o que a legislação estabelece em relação à educação do campo; na sequência, busco historiar o processo de nucleação das escolas rurais, com proeminência da década de 1990 para cá, lançando mão, sempre que oportuno, da pesquisa empírica que fiz nos três municípios, principalmente as entrevistas com secretários e ex-secretária de educação municipal e estadual, respectivamente, e com outros atores envolvidos na oferta do transporte escolar na época do surgimento do TER e na atualidade. Trilhando esse caminho, chegarei, espero, à origem da oferta do transporte escolar rural no RS e dos impasses que a tornam um ‘problema’ para ser colocado na agenda pública estadual.

5.1 O transporte escolar rural na perspectiva das diretrizes operacionais para educação básica das escolas do campo e normatizações correlatas

No que se refere à produção de cunho normativo sobre as escolas rurais e a educação do campo, a produção brasileira não é muito extensa, e pode ser considerada contemporânea. Pelo menos em se tratando da concepção de uma educação que adote medidas de ‘adequação’ das escolas à vida no meio rural e por uma educação ‘do’ campo ‘no’ campo. É possível datar a produção que contempla a singularidade da educação do campo a partir da promulgação da Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) –, que prevê, em seu artigo 28, a oferta de educação para a “população rural” com a promoção de

“adaptações necessárias às peculiaridades da vida rural de cada região”, observando o currículo e a organização escolar na zona rural.

Na busca por mais material normativo relacionado ao tema, encontrei três pareceres, duas resoluções, um decreto e uma portaria que são voltados para a educação do campo. O Parecer nº 36, aprovado em 4 de dezembro de 2001 pela Câmara da Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), apresenta um consistente e contextualizado texto propondo medidas para a educação do campo. Esse texto é a base da Resolução nº 1, de 3 de abril de 2002, que institui as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. No ano de 2006, o Colegiado da CEB aprovou o Parecer nº 01/2006, que trata dos dias letivos para a aplicação da pedagogia da alternância nos centros familiares de formação por alternância (CEFFA). Em 2007, novo parecer da CEB/CNE, em resposta a uma consulta referente às orientações para o atendimento da educação do campo, sendo este o Parecer nº 23, aprovado em 12 de setembro de 2007, mas que não chegou a ser homologado. No ano seguinte, foi aprovado e homologado, em 18 de fevereiro, o Parecer nº 3/2008, que faz o reexame do Parecer CNE/CEB nº 23/2007 e, a partir de uma reunião técnica para discussão e do projeto de resolução que o acompanha, foi proposto um novo projeto de resolução. Aprovado em 28 de abril de 2008, tornou-se a Resolução nº 2/2008, a qual estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da educação básica do campo. As matérias relativas ao Parecer nº 3/2008 e à Resolução nº 2/2008 tiveram como relator o conselheiro Murílio de Avelar Hingel, e os debates contaram com representação de movimentos sociais ligados ao campo, conselhos, confederações, secretarias do Ministério da Educação e outras frentes ligadas à educação. O grupo que participou de “reunião técnica” debateu e aprovou, conforme está denominado no texto do Parecer nº 3/2008, propostas que auxiliariam na “consolidação das políticas públicas para a Educação do Campo”. No ano de 2010, o Decreto Presidencial nº 7.352, de 4 de novembro, foi editado, tratando da política da educação do campo e do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea). E, por fim, em 2013, o Ministério da Educação promulgou a Portaria nº 86, de 1º de fevereiro de 2013, que institui o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo)⁹¹.

⁹¹ No âmbito do Fundeb, a educação do campo é contemplada de dois modos. Um deles é a existência de fatores de ponderação das matrículas em escolas rurais, sempre superiores aos aplicados às matrículas em escolas urbanas. Isso é importante, pois reconhece custos mais elevados na oferta rural e valoriza as escolas rurais. Outro modo pelo qual a educação do campo entra no Fundeb é pela regra de que podem ser computadas, para fins de cálculo dos coeficientes para distribuição de recursos, matrículas de escolas do campo sem fins lucrativos e com regime de alternância, conveniadas com prefeituras ou governos estaduais (introduzido pela Lei nº 12.695/2012).

A seguir, apresento uma descrição do conteúdo desses atos normativos – da CEB/CNE, os pareceres nº 36/2001, nº 1/2006, nº 23/2007 e nº 3/2008 e as resoluções nº 1/2002 e 2/2008; da presidência da república, o Decreto nº 7.352/2010; do MEC, a Portaria nº 86/2013 –, enfocando o que delimitam ou apontam em relação à educação do campo e, por conseguinte, sua relação com a oferta do transporte escolar rural.

O *Parecer nº 36/2001* faz uma crítica ao tratamento que historicamente foi dado à educação rural, apontando que as políticas educacionais sempre se guiaram pelos parâmetros e conceitos urbanos, visando a adaptar o rural a este, sem considerar que o campo é um “espaço heterogêneo e multicultural”.

Na sequência dessa reflexão, o texto da resolução faz um apanhado histórico de como a educação rural tem sido tratada nas constituições e leis educacionais, destacando que nas cartas constitucionais de 1824 a 1891 a educação rural inexistia. Passou a ‘existir’ legalmente nas primeiras décadas do século XX, mas de uma forma muito excludente. Foi na Constituição de 1934 – que segundo o texto da resolução é marcada pelas ideias do Movimento Renovador – que apareceu a responsabilidade do poder público com o atendimento escolar do campo. A Constituição decretada em 1937 retomou a ideia anterior à Carta de 1934 e representou a educação no campo não como direito, mas como forma de conjugar escolarização e trabalho, devendo ser ofertada em patronatos para “os mais pobres”. Na sequência, o Decreto-Lei 9.613/1946 apresentou como um dos seus objetivos a “preparação profissional para os trabalhadores da agricultura”, realizando esforço para estabelecer equivalência do ensino agrícola com as demais modalidades.

A reflexão, feita a partir da leitura do parecer, é de que naquela época existia a dualidade entre o ensino agrícola e o ensino urbano, e ficava demarcada a prioridade da oferta do primeiro para a classe social menos favorecida. Além disso, havia também a diferenciação entre homens e mulheres, apontando para uma educação sexista. A Constituição de 1946 aborda a educação rural, resgatando o texto da Carta de 1934 de forma atualizada, e “retoma o incremento ao ensino na zona rural”, entretanto se diferencia desta na forma de financiamento da educação. A Carta de 1934 preceituou, pela primeira vez, a vinculação de recursos à educação, e a Constituição de 1946, embora restabelecesse a vinculação, previu também o financiamento da educação pelas empresas privadas, incluindo as agrícolas (o que anos depois deu origem ao salário-educação). As empresas industriais e comerciais eram obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagens a seus trabalhadores menores – mas essa obrigatoriedade de atuação não compreendia as empresas agrícolas. Da mesma forma, isso permaneceu na Constituição de 1967, que incluiu os filhos dos empregados na

responsabilidade das empresas, mantendo a exclusão das empresas agrícolas e, portanto, da população rural. Apenas em 1969, com a promulgação da Emenda à Constituição (EC) nº 1, os filhos dos empregados das empresas agrícolas, entre sete e 14 anos, foram contemplados na responsabilidade direta das empresas para com a escolarização.

Enfim, o parecer chega ao texto da nossa atual Constituição, aprovada em 1988, e nela, sabemos, a educação é proclamada como direito de todos e dever do Estado. Por isso, independentemente de onde os cidadãos residirem, no campo ou na cidade, no urbano ou no rural, será garantindo um tratamento à educação rural “no âmbito do direito à igualdade e do direito às diferenças”.

Dando seguimento à descrição do texto do Parecer 36/2001, este apresenta um inventário da educação rural nas constituições estaduais e há o destaque para alguns estados, entre eles o Rio Grande do Sul. Seria a nossa constituição estadual a única da federação a inscrever “a educação do campo no contexto de um projeto estruturador para o conjunto do país”, superando a visão assistencialista e buscando construir um caminho de direitos e cidadania. Observa o parecer que algumas cartas estaduais (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Sergipe, Tocantins e Rio Grande do Sul) fazem referência à educação rural e propõem ações como: adaptações do currículo às especificidades culturais da região; flexibilização de calendários escolares levando em consideração calendários agrícolas; valorização dos professores que atuam no campo; realização de mapeamento escolar para definir critérios para a ampliação e a interiorização da rede escolar pública; existência de escola de Ensino Fundamental completo para cada grupo de escolas de Ensino Fundamental incompleto.

Também no parecer está destacado um conjunto de estados-membros que enfatizam o ensino profissionalizante rural a partir de uma visão superadora do assistencialismo, predominante até então e manifesto nos textos legais referentes a esse tema. Novamente o Rio Grande Sul está na lista de estados, junto com Pará, Rondônia, Minas Gerais, Ceará e Mato Grosso do Sul.

Por último, o parecer aborda o “Território da educação rural na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” e novamente vai tecendo uma linha do tempo que inicia a partir do debate em torno da Lei nº 4.024 de 1961. Sobre o ensino rural, essa lei não apresentava preocupações com a diversidade, falava em “adaptar o homem ao meio e estimular vocações e atividades profissionais”, previa a possibilidade de instalação de escolas públicas nas propriedades ou pagamento de bolsas de estudos pelos proprietários rurais e “a criação de condições que facilitem a frequência dos interessados às escolas mais próximas”. Fiquei a me perguntar: que condições seriam essas? Seria um possível transporte escolar? Ou esse meu

pensamento é descontextualizado historicamente e as principais condições da época estariam ligadas à liberação do trabalho? De todo modo, podemos pensar que as tais condições influenciariam os ‘interesses’. Igualmente, a Lei nº 5.692/1971, de diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus, segundo o parecer, não colocava a população rural e a educação rural na “condição de protagonistas de um projeto social global”. Apenas na Lei nº 9.394/1996 (atual LDBEN) as transformações ocorridas no campo seriam contempladas, compreendendo “o mundo rural enquanto um espaço específico, diferenciado, e ao mesmo tempo, integrado no conjunto da sociedade”. Após fazer uma descrição dos artigos da LDBEN, é justificada a proposição de diretrizes operacionais para a educação básica do campo, sendo que “supõe, em primeiro lugar, a identificação de um modelo próprio de vida social e de utilização do espaço, delimitando o que é rural e urbano sem perder de vista o nacional” (2001, p. 18). A dominação do urbano sobre o rural é aludida o tempo todo no Parecer nº 36/2001: em que pesem os avanços paulatinos percebidos nas políticas educacionais contemporâneas, ainda há uma enorme dívida a ser resgatada com o povo do campo.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2011, aprovado pela Lei nº 10.172/2001, é alvo de críticas no Parecer nº 36, pois, mesmo tratando de forma diferenciada a escola rural, faz “clara alusão ao modelo urbano” quando recomenda o ensino em séries. Por outro lado, o Fundef, que estava em vigor em 2001, foi apontado no texto do parecer como um mecanismo que auxilia no financiamento educacional e faz um esforço ao apresentar diferenciações de valor por aluno das escolas rurais, reafirmando a especificidade do atendimento escolar do campo.

O parecer é concluído apontando que ele deve ser um documento que tem a marca da “provisoriamente”, que “vazios serão preenchidos” para haver um esforço de adequação de diretrizes “aos diversos rurais”. Por fim, quero reforçar que o parecer destaca o tratamento “periférico” que sempre foi dado à educação escolar do campo. Com relação a isso, concordo com as ponderações apresentadas, pois tratar o rural como um lugar que precisa, ou deva ser, adaptado e, do mesmo modo, a escola rural, é desconsiderar sua singularidade e perpetuar uma visão dualista de país.

O Parecer nº 36/2001 foi a base para o Projeto de Resolução que fixou as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica do Campo (DOEBC), no qual não consta alusão ao transporte escolar rural, nem como proposição e necessidade, nem como dificuldade. Naquele momento, o transporte escolar rural não era apontado como um problema público, que merecesse ser colocado na agenda para a constituição de novas políticas específicas, que fossem para além das existentes, entre essas o Pnte.

Fruto do Parecer nº 36/2001, a *Resolução do CNE/CEB nº 1*, de 3 de abril de 2002, institui as DOEBC e demarca uma posição de “reconhecimento da identidade da população rural e de sua inserção cidadã”. Traz um conjunto de princípios e procedimentos que visam a adequar o projeto institucional das escolas do campo às diretrizes curriculares nacionais das etapas e de modalidades da educação básica. É um texto que traduz uma nova concepção de escola no meio rural, ou melhor, do campo. Transcrevo na íntegra o parágrafo único do art. 2º da resolução:

A identidade da escola do campo é definida pela sua vinculação às questões inerentes à sua realidade, ancorando-se na temporalidade e saberes próprios dos estudantes, na memória coletiva que sinaliza futuros, na rede de ciência e tecnologia disponível na sociedade e nos movimentos sociais em defesa de projetos que associem as soluções exigidas por essas questões à qualidade social da vida coletiva no país.

Dentre as muitas prescrições da resolução, destacarei algumas que julgo inovadoras no contexto da aprovação das diretrizes:

- o artigo 3º estabelece que cabe ao poder público garantir “a universalização do acesso da população do campo à educação básica e à educação profissional de nível técnico”;
- as propostas pedagógicas das escolas do campo devem respeitar as diferenças e o direito à igualdade, levando em conta a diversidade do campo;
- o poder público, em regime de colaboração, deve proporcionar Educação Infantil e Ensino Fundamental nas comunidades rurais;
- possibilidade de utilização de estratégias específicas de atendimento escolar, dentre elas a flexibilização da organização do calendário escolar;
- as demandas provenientes dos movimentos sociais podem ser consideradas no currículo;
- o projeto institucional das escolas do campo deve garantir a gestão democrática;
- possibilidade de formação continuada dos professores para o exercício da docência das escolas do campo;
- financiamento da educação, observando diferenciações de custo por aluno residente no campo e levando em conta necessidades constitutivas, como materiais didáticos, laboratórios e condições de deslocamento.

A aprovação do conteúdo das diretrizes aponta para um novo momento da educação do campo; é rompida uma barreira de invisibilidade e de silenciamento nos atos normativos. Há uma máxima que diz que “a palavra tem poder”. Parafrazeando essa máxima, digo “a

escrita dá poder”. É obvio que a escrita nos atos normativos, por si só, não irá mudar a realidade de forma imediata, mas vai descortinar o que estava escondido e, por estar escondido, não era ‘visto’ pelas políticas públicas. Desse modo, em pleno século XXI é que se começa a enxergar nos atos normativos e legais a educação do campo como um direito.

O transporte escolar, na Resolução nº 1/2002, aparece implícito, pois o texto fala do deslocamento dos alunos e professores quando o atendimento não puder ser feito nas comunidades rurais; subentende-se nesses casos a necessidade de existir o transporte escolar.

No ano de 2006, é aprovado um parecer sobre “Dias letivos para a aplicação da Pedagogia de Alternância nos Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFA)” – é o *Parecer nº 1/2006*. Esse parecer utiliza como base a tese de doutorado apresentada na UnB por João Batista de Queiroz (2004), valendo-se do conceito de “alternância formativa” para a educação do campo. O referido parecer destaca que cada CEFFA deverá organizar sua proposta político-pedagógica, como determina a LDBEN, na forma de escola família agrícola, casa familiar rural e escola comunitária rural, e aponta que a carga horária de horas-aula e dias letivos mínimos deve ser garantida, pois é de direito do aluno, e para tanto pode ser utilizada a possibilidade da pedagogia da alternância. Dentre os vários instrumentos pedagógicos propostos no parecer, é enfatizada a proposta de elaboração de planos de trabalho para cada aluno, considerando as atividades fora do espaço da escola, ou seja, nas propriedades rurais dos alunos. Esse parecer teve como relator o conselheiro nacional de educação Murílio de Avellar Hingel.

O texto do parecer não fala em transporte escolar, mas subentende-se que há, em algumas regiões e escolas do país, no meio rural, “impossibilidades”⁹² em relação ao cumprimento da carga horária e dos dias letivos mínimos. Embora haja outros fatores, a inexistência de escolas próximas das residências dos alunos do meio rural e as condições climáticas e de estradas que inviabilizam o transporte escolar rural podem ser cogitados como condicionantes da escolha das famílias para a matrícula em instituições organizadas pela pedagogia da alternância.

No espaço de tempo da aprovação da Resolução nº 1/2002 e dos pareceres nº 1/2006, nº 23/2007 e nº 3/2008, ‘muita água rolou’. O ano subsequente à aprovação das DOEBC foi o primeiro ano do governo Lula. A partir desse governo, inscreveram-se novas políticas para a educação do campo iniciadas com a criação, no âmbito do MEC, de Grupo Permanente de Trabalho (GPT) da educação no campo, após a criação da Coordenação Geral da Educação no

⁹² A esse respeito consultar o Parecer do CNE/CEB nº 30/2006.

Campo (CGEC), vinculados na época à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) e atualmente à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). Isso sem falar nos inúmeros programas e ações que foram criados.

Partindo desse contexto, inicio a descrição do *Parecer nº 23/2007*, o qual não chega a ser homologado, mas seu conteúdo é ratificado no *Parecer nº 3/2008*. A origem do documento vem de uma consulta feita pelo secretário, na época, da Secad/MEC ao CNE sobre as orientações para o atendimento da educação do campo.

O parecer transcreve na íntegra parte da ‘rica’ exposição de motivos do secretário para a referida consulta e, dentre os motivos, são destacadas “As atuais políticas de nucleação e de transporte escolar” e é afirmado que estas “têm contribuído para descaracterizar a educação que se oferece a essas populações”, no caso as populações do campo, e que há “uma ausência de normas sobre os modelos de nucleação” (2007, p. 1). Pela tônica do discurso, já é possível perceber que serão dirigidas duras críticas ao transporte escolar rural.

No início do parecer é exposto um histórico, no qual é feita uma reflexão sobre as diversas formas de denominação da educação rural (educação para o meio rural, ruralização do ensino, educação rural, escola rural, educação básica nas escolas do campo). É ressaltado que, no parecer, será utilizada a expressão educação do campo, “uma vez que já se tornou consagrada”. O documento apresenta dados do IBGE, de 2004, apontando que 30,8 milhões de pessoas viviam no campo, e que há muitos municípios pequenos que podem ser caracterizados como rurais; no montante desse conjunto (dados e possíveis dados), há muitas pessoas vivendo no meio rural. De outra parte, é dito que a preocupação com a educação do campo é recente no Brasil e traz marcas de um modelo econômico predominantemente voltado ao latifúndio e à monocultura, adicionando-se a isso o problema da escola rural sempre ter sido pensada como uma extensão da escola urbana.

Essa realidade traz, segundo o parecer, a necessidade de enfrentar esse histórico e construir uma “política pública adequada à Educação do Campo”, bem como, de “adotar ações conjuntas de colaboração e cooperação entre as três esferas do Poder Público”. A seguir, transcrevo uma das ideias centrais, segundo a minha leitura, que traduz a que fim veio esse parecer:

Não se trata, é claro, da ideia errônea de pretender fixar o homem rural no campo, uma vez que o processo educativo deve criar oportunidades de desenvolvimento e realização pessoais e sociais; trata-se, entretanto, de trabalhar sobre as demandas e necessidades de melhoria sob vários aspectos: acesso, permanência, organização e funcionamento das escolas rurais, propostas pedagógicas inovadoras e apropriadas,

transporte, reflexão e aperfeiçoamento das classes multisseriadas, enfim, **construir uma Política Nacional de Educação do Campo**. (2007, p. 2, grifo meu em itálico).

O histórico faz referência a instâncias e atores da política a partir da década de 1990, com destaque para a primeira Conferência ‘Por uma Educação Básica do Campo’, em 1998, e as ações da Secad/MEC e suas parcerias com os entes federados na realização de 25 seminários no biênio 2004/2005. Como ponto positivo, faz menção à ação educativa do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, desde seus primórdios no Rio Grande do Sul (1975-1985), que idealizou as escolas nos assentamentos e acampamentos, emergindo assim as conhecidas “escolas itinerantes”.

É importante destacar que o parecer apresenta dados do censo escolar Inep/MEC referentes à educação do campo. O que surpreende é que, de 1999 a 2006, a matrícula na localização rural decresceu (de 6.590.577 para 5.566.432), e os estabelecimentos de Ensino Fundamental rurais diminuíram (de 114.857 para 86.170). Há destaque para as escolas de anos iniciais com até 50 alunos (2002 e 2006), as chamadas escolas “isoladas”, “multisseriadas” ou “unidocentes”, que apresentaram aumento de matrículas (de 275.216 para 1.455.738). Há proeminência para o processo inverso que ocorreu com as escolas de Ensino Médio com até 50 alunos (de 1.724 escolas para 316). E aqui é deflagrado o processo de nucleação de escolas e de transporte escolar rural de alunos do meio rural para o meio urbano. Quero citar na íntegra parte do texto a esse respeito:

A partir do biênio de 1993/1994 iniciaram-se políticas de transporte escolar, como parte do processo de nucleação de escolas. *O transporte escolar, que é um problema ainda não resolvido*, pode ocorrer mediante deslocamento intracampo, mas infelizmente, muitas vezes, atende ao deslocamento indevido campo-cidade: em 2006 do total de alunos matriculados na Educação Básica, residentes no campo, 33,2% encontravam-se matriculados em escolas urbanas. [...] No Ensino Médio o quadro é ainda mais preocupante: dos 909.880 alunos do Ensino Médio residentes no meio rural e matriculados em 2006, 831.173 (91,35%) foram transportados do campo para a cidade! (2007, p. 4, grifo meu).

Não restam dúvidas quanto à ênfase dada ao transporte escolar como um problema, cabendo concordar com as devidas proporções dos números apresentados e a reflexão de que o problema está focado no transporte escolar rural do campo para a cidade, com destaque ao transporte dos jovens que cursam o Ensino Médio.

O Parecer nº 23/2007 menciona que o processo de nucleação não é exclusivo do Brasil, pois outros países já vivem ou viveram essa experiência. O texto segue fazendo uma retrospectiva da nucleação à luz da legislação, comentando que esta teve seu início no Brasil nas décadas de 1970 e 1980, e que tal processo foi acentuado com a LDBEN e o Fundef – este último, principalmente, por desencadear um movimento de municipalização da matrícula do

Ensino Fundamental em quase todos os estados do país. É clarificado no documento que o processo de nucleação, amparado pela legislação, corresponde ao “fechamento ou desativação de escolas unidocentes (multisseriadas), seguido pelo transporte dos alunos para escolas maiores, melhor estruturadas”. O texto faz referência à Resolução CNE/CEB nº 1/2002, já descrita anteriormente, como sendo esta a que garante o direito à educação às populações do campo em observância à sua “diversidade”; menciona o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) quando este fala do direito à educação e ao acesso à escola pública e gratuita ofertada em unidade próxima à residência. Por fim, faz referência ao Código de Trânsito Brasileiro, precisamente ao capítulo XIII, que fixa as condições de oferta do transporte escolar.

Parece-me que o intuito do parecer, ao realizar esse apanhado geral da legislação, foi de apontar as “lacunas que precisam ser superadas” em relação à solicitação feita pela Secad/MEC no que se refere à regulamentação da oferta da educação do campo. A ‘denúncia’, por assim dizer, feita pela Secad/MEC é de que, com o fechamento das escolas rurais, as crianças do campo foram conduzidas aos centros urbanos e que esse transporte, muitas vezes, faz com que elas fiquem mais horas dentro dos veículos de transporte escolar do que dentro de uma sala de aula.

O texto destaca alguns agravantes, dentre eles a imitação do modelo predominante de escola nucleada nos moldes americanos e a adoção, pela escola rural, da mesma organização dos tempos, espaços e do currículo da escola da cidade. Dentre os argumentos positivos ao modelo de nucleação, são destacados: a baixa densidade populacional, fator de instalação de salas multisseriadas; a racionalidade da gestão; a facilitação de existência de coordenação pedagógica e melhora na qualidade do ensino. Como pontos negativos, o fato de a nucleação ter ocorrido sem qualquer diálogo com as comunidades é mencionado. O destaque foi novamente ao transporte escolar: “todo esse quadro se agravou com os problemas provocados pelo transporte escolar do campo para o campo, mas acima de tudo do campo para a cidade” (2007, p. 6). Outro ponto forte apontado foi a queixa dos municípios com os altos custos para ofertar o transporte escolar, e neste ponto do documento se ratifica o problema de pesquisa da minha tese:

Embora a legislação recente tenha procurado superar *o problema do transporte escolar* de alunos da rede estadual ou da rede municipal, estabelecendo as obrigações de cada sistema, a verdade é que, em decorrência, surgiram outros problemas, resultantes da *ausência de cooperação entre os sistemas*: muitos municípios se negam a transportar alunos da rede estadual e vice-versa. *Onde fica o direito subjetivo à educação de crianças e adolescentes, que deve ser cumprido pelos poderes públicos?* (2007, p. 6, grifos meus).

O problema do transporte referido neste parecer é relacionado a vários fatores: ao processo de nucleação e, por consequência, ao fechamento das escolas do campo; ao transporte das crianças do campo para cidade; aos altos custos dessa oferta sentidos pelos municípios e estados; e, desse modo, à fragilidade da configuração de cooperação intergovernamental na oferta e garantia do direito à educação.

Outro problema importante apontado no texto é a visão pedagógica que se criou de que as escolas multisseriadas não poderiam oferecer uma educação de qualidade. Essa questão é refutada pelo relator Murílio Hingel, que coloca sua experiência pessoal para ratificar que acredita na prática positiva dessas escolas.

A título de conclusão, que antecede as proposições propriamente ditas, o parecer destaca a importância das pequenas escolas do campo, pela sua presença pública nas comunidades que atendem, pelo seu valor social, cultural e político. Elas estariam vinculadas a um projeto de desenvolvimento social mais humano e justo. Enfatiza que muitas escolas foram construídas com a participação das próprias famílias das comunidades do entorno e que sempre que possível é desejável mantê-las abertas. É feita uma sugestão de leituras para aprofundamento em torno da educação do campo, e entre elas o texto das DOEBC e do Parecer nº 1/2006, que trata da Pedagogia da Alternância em escolas do campo.

Coloca-se o momento (ano de 2007) como favorável ao planejamento da educação do campo, é destacada a aprovação do Fundeb, regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e a aprovação da Emenda Constitucional nº 53, promulgada em 19 de dezembro de 2006, sendo enfatizado que ambos trazem inovações e auxiliarão na expansão da educação do campo. A distribuição de recursos do Fundeb prevê em seus dispositivos ponderações diferentes para níveis e modalidades da educação básica. Com relação à educação do campo, há ponderações maiores para as matrículas em escolas do campo.

O parecer menciona a proposição de consórcios intermunicipais para auxiliar a nucleação e o transporte escolar e, por fim, recomenda a estudiosos e interessados na melhoria da oferta e da qualidade da educação básica rural ou urbana que seja analisada de forma contextualizada a legislação supracitada. O relator manifesta sua concordância com os argumentos da Secad/MEC e propõe uma minuta de resolução, a qual recebeu algumas pequenas modificações.

O Parecer nº 23/2007 foi aprovado pela CEB/CNE em setembro de 2007 e em novembro do mesmo ano a Secad e a CEB organizaram reunião técnica para debater o conteúdo do parecer – reunião já mencionada anteriormente neste texto –, não o homologando. Os motivos da não homologação foram algumas pequenas emendas e

sugestões corretivas ao projeto de resolução, assim como a proposição de um novo projeto de resolução à CEB/CNE. Esse relato faz parte do texto da Resolução do CNE/CEB nº 2/2008, o qual, por sua vez, foi homologado e levou em consideração, como já afirmado, todo o conteúdo do Parecer nº 23/2007.

Sinto que o Parecer nº 23/2007 foi ‘feito’ para o transporte escolar, ou melhor, ‘por causa’ do transporte escolar rural, o que de fato comprova que este tema de pesquisa merece ser percorrido e que a viagem sobre suas problemáticas ainda é cheia de ‘curvas’ e ‘buracos’.

Finalmente, foi homologada a *Resolução nº 2*, de 28 de abril de 2008, que “Estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento da Educação Básica do Campo”. Esse documento contempla as inclusões e os acréscimos feitos por conta dos debates já apontados. Será sobre esse documento que me debruçarei a seguir. De imediato, faço transcrição na íntegra do seu primeiro artigo:

Art. 1º A Educação do Campo compreende a Educação Básica em suas etapas de Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação Profissional Técnica de nível médio integrada com o Ensino Médio e destina-se ao atendimento às populações rurais em suas mais variadas formas de produção da vida – agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, assentados e acampados da Reforma Agrária, quilombolas, caiçaras, indígenas e outros.

A amplitude dada ao conceito de educação do campo fica clara logo no princípio da resolução. Nos parágrafos subsequentes, ratifica-se essa abrangência em relação à: responsabilidade colaborativa dos entes federados com o objetivo de universalização do acesso, da permanência e do sucesso escolar em qualquer etapa e modalidade da educação básica; priorização dessa oferta pelos estados e municípios; preferência pela oferta da educação do campo no ensino regular; oferta de EJA no campo; inclusão dos alunos portadores de necessidades especiais no ensino regular do campo.

É destacada a possibilidade de consórcios municipais para a oferta da educação do campo, “sempre oferecidas nas próprias comunidades rurais, evitando-se os processos de nucleação de escolas e de deslocamento das crianças”. A resolução estabelece que a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental poderão ser oferecidos em escolas nucleadas com “deslocamento intracampo dos alunos” e que caberá aos gestores estaduais e municipais definir um tempo máximo em que os alunos ficarão em deslocamento, observando as realidades. Define que em nenhum momento serão agrupadas crianças da Educação Infantil com crianças do Ensino Fundamental. Em relação aos anos finais do Ensino Fundamental e ao Ensino Médio, a nucleação poderá se constituir em melhor solução. Há ênfase no texto normativo sobre a necessidade de haver apoio pedagógico aos alunos, observando a

infraestrutura, ou seja, tudo que é necessário ter em uma boa escola, e que esta infraestrutura esteja em conformidade com a diversidade dos sujeitos do campo. A formação dos professores deve considerar formação pedagógica apropriada para compreender a educação do campo.

A resolução prevê que, quando a educação do campo não puder ser ofertada nas próprias comunidades, estas deverão participar do processo de decisão sobre a localização da escola nucleada, e prevê a possibilidade de deslocamento dos alunos a pé quando as distâncias forem pequenas.

O conteúdo do artigo 8º é todo voltado ao transporte escolar, regulando sua forma de oferta, destacando: a observância do Código Nacional de Trânsito quanto aos veículos utilizados; o respeito aos artigos 137, 138 e 139 do referido código em relação aos contratos de transporte escolar; as adaptações dos veículos para deslocamento para nucleação, quando houver alunos portadores de necessidades especiais, caso não seja possível atendê-los em suas comunidades. O parágrafo terceiro do artigo 8º enfatiza a colaboração entre municípios e respectivo governo estadual na oferta do transporte escolar rural.

§ 3º Admitindo o princípio de que a responsabilidade pelo transporte escolar de alunos da rede municipal seja dos próprios Municípios e de alunos da rede estadual seja dos próprios Estados, *o regime de colaboração entre os entes federados far-se-á em conformidade com a lei nº 10.709/2003* e deverá prever que, em determinadas circunstâncias de racionalidade e de economicidade, os veículos pertencentes ou contratados pelos Municípios também transportem alunos da rede estadual e vice-versa. (grifo meu).

O artigo 10 pauta o planejamento da educação do campo, enfatizando que, quando esta for ofertada em escolas nucleadas, deverá sempre considerar: as distâncias para tal deslocamento; as estradas e vias; o estado e a conservação dos veículos e a idade destes; a melhor localização e as possibilidades para a realização de um trabalho pedagógico de qualidade.

O tratamento ao transporte escolar dado na Resolução nº 2/2008 considera de forma acentuada dois critérios: transporte do campo para o campo e o menor tempo possível no percurso. Em vários artigos do texto, é recomendado evitar ao máximo o deslocamento dos alunos para a cidade.

A tônica que percebo no texto da resolução em relação ao transporte escolar é a necessidade de deixar claro quando e como deve ser a oferta de transporte escolar rural, e os motivos dessa clareza foram muito bem expressos nos pareceres nº 23/2007 e nº 3/2008. O intuito é evitar ao máximo deslocar as crianças, distanciando-as de suas comunidades rurais, focalizando a estratégia do transporte ‘intracampo’. Observa-se que há uma preocupação com

tudo que envolve as condições físicas no ato de deslocar alunos e em relação às competências governamentais, que estas sejam compartilhadas na oferta e financiamento desse serviço/direito. Por fim, a resolução ratifica o encargo de cada ente pelo transporte de seus alunos, ao mesmo tempo em que é preciso agir de forma articulada. Essa afirmação me parece ainda não ter força suficiente para ser colocada em prática.

Há que se considerar que a educação no campo vem num crescente processo de reconhecimento no país. Em 2010, foi editado um decreto federal para definir uma política pública para a educação do campo: o *Decreto nº 7.352*, de 4 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera).

O conteúdo desse decreto é dividido em duas partes: a primeira aborda conceitos, objetivos, princípios, diretrizes e orientações sobre a política de educação do campo; a segunda trata do Pronera. Vou me deter à primeira parte do decreto, enfocando o que percebo de avanços aos textos já mencionados.

De imediato, destaco que, no art. 1º, a atenção é para a palavra ‘política’. Até o momento, os textos normativos apontavam a necessidade da criação de uma política, e o texto se denomina “a política de educação do campo”. Na sequência, em relação ao que considero como avanços, o texto fala em ampliar e qualificar a educação básica e superior destinada às populações do campo – a inclusão do nível superior é sem dúvida um grande progresso. O decreto define o que entende por população do campo e por escola do campo, sendo que a escola do campo seria “aquela situada em área rural, conforme definida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou aquela situada em área urbana, desde que atenda predominantemente a população do campo”. A definição de escola do campo, incluindo aquela situada na zona urbana e que atenda alunos que usam transporte escolar, é algo novo.

Em relação às medidas da União para garantir a superação das “defasagens históricas” da educação do campo, emergem algumas novidades: garantir o fornecimento de água potável, energia elétrica, saneamento básico; contribuir para a inclusão digital; reduzir indicadores de analfabetismo. A União aponta para a sua assistência técnica e financeira aos estados e municípios e, dentre os objetivos previstos, o transporte escolar aparece: “IX - oferta de transporte escolar, respeitando as especificidades geográficas, culturais e sociais, bem como os limites de idade e etapas escolares”. Um destaque do texto é para a observância do limite de idade, isso significa ampliar o debate sobre a oferta do transporte escolar para a faixa etária de zero a cinco anos, e com isso a utilização de cadeirinhas e assentos adequados para

transportar crianças nessa idade, e até mesmo a necessidade de acompanhantes durante os deslocamentos.

Cabe destacar que o decreto prevê a composição de uma comissão nacional de educação do campo para acompanhar as ações previstas no próprio documento.

E para finalizar esse apanhado normativo e legal sobre a educação no campo e o transporte escolar rural, apresento a *Portaria nº 86*, de 1º de fevereiro de 2013, a qual institui o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo). Esse programa “consiste em um conjunto articulado de ações de apoio aos sistemas de ensino para a implementação da política de educação do campo”, a qual é prevista no Decreto nº 7.352/2010. A portaria retoma conceitos e princípios já descritos nos atos normativos citados nesta tese, e apresenta os quatro eixos do Pronacampo: I – Gestão e Práticas Pedagógicas; II – Formação de professores; III – Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Tecnológica; e IV – Infraestrutura Física e Tecnológica. Para cada eixo, são descritos objetivos. Registro aqui que no eixo IV, a alínea IV prevê a “oferta de transporte escolar intracampo, respeitando as especificidades geográficas, culturais e sociais, bem como o critério de idade dos estudantes”.

No intuito de agrupar e sistematizar a abordagem do transporte escolar nos documentos estudados, organizei o Quadro 7.

Quadro 7 – Atos normativos de âmbito nacional sobre a educação do campo e o transporte escolar

ATOS NORMATIVOS	TRANSPORTE ESCOLAR RURAL
Parecer nº 36/2001	- Nada consta sobre o transporte escolar rural.
Resolução nº 1/2002	- Quase não aborda o tema, exceto por um artigo: Artigo 15 – O poder público, para diferenciação de custos com vistas ao financiamento educacional, levará em consideração: “II [...] condições de deslocamento dos alunos e professores apenas quando o atendimento escolar não puder ser assegurado diretamente nas comunidades rurais”.
Parecer nº 1/2006	- Organização do calendário escolar utilizando a Pedagogia da Alternância. Não trata diretamente do transporte escolar.
Parecer nº 23/2007	- Traz contundente crítica ao processo de nucleação de escolas rurais e ao transporte escolar campo-cidade. - Propõe que se pense uma política para educação do campo, incluindo o transporte quando necessário e prioritariamente ofertado intracampo. - Menciona o transporte escolar como um problema ainda não resolvido. - Enfoca o transporte rural-urbano de grande parte dos alunos do EM. - Deflagra problemas em relação ao transporte escolar rural, da seguinte ordem: a) a grande quantidade de horas que as crianças passam dentro do transporte escolar; b) o alto custo desse serviço aos municípios e estado; c) a falta de cooperação entre os entes federados na oferta desse serviço; d) o fechamento das escolas rurais. - Entre as proposições: a) o Fundeb que traz um valor aluno do campo diferente (para mais) dos alunos urbanos; b) a possibilidade de consórcios entre municípios na oferta tanto de escolas como de transporte escolar.
Parecer nº 3/2008	- Ratifica o exposto no Parecer nº 23/2007
Resolução nº 2/2008	- Parece ser feita para regulamentar a oferta do transporte escolar rural, observando alguns princípios: a) definir um tempo máximo de deslocamento das crianças; b) focar no deslocamento intracampo; c) considerar na oferta do TER: as distâncias, as condições das estradas e vias, as condições dos veículos e a idade da frota; d) cumprir as normas do CNT; e) adequar o transporte para deslocar os alunos de inclusão residentes no campo; f) realizar consórcios entre municípios na oferta do TER para otimizar recursos; g) enfatizar a responsabilidade dos entes federados na oferta compartilhada do TER.
Decreto nº 7.352/2010	- Prevê a oferta de transporte escolar observando: especificidades geográficas, culturais e sociais, bem como os limites de idade e etapas escolares.
Portaria nº 86/2013	- Prevê a oferta de transporte escolar intracampo, respeitando as especificidades geográficas, culturais e sociais, bem como o critério de idade dos estudantes.

Fonte: a autora (2013), a partir dos documentos legais citados

A existência de atravessamentos e desencontros entre o transporte escolar, a educação do campo e a nucleação de escolas do meio rural, perceptível ao analisar o conteúdo dos documentos normativos, pode ter sido fruto da inexistência de uma política para a educação do campo. A invisibilidade histórica pela qual a educação no meio rural foi relegada fez com que as ações e os programas trafegassem por caminhos tortuosos e de maneira desordenada, não levando em consideração, muitas vezes, os sujeitos do campo, suas realidades e diversidades. A história da educação brasileira é uma história de precariedades, e a educação rural neste caso é relegada a uma condição de maior precariedade.

O transporte escolar, que surge na década de 1990 como uma ação para garantir o acesso de estudantes do campo à educação, pode ter feito um caminho inverso, tornando-se um problema. A Resolução de nº 2/2008 estabelece diretrizes visando a tornar claro ‘quando’ deve existir transporte escolar rural e ‘como’ deve ser esse transporte. Pareceu-me que ela buscou reaproximar as vias que deveriam andar juntas, ou pelo menos, ‘cruzando-se’, e resolver de alguma maneira os problemas desencadeados por esses desencontros. Concordo com Farenzena, Rossi e Mafassioli (2013, p. 134), ao destacarem:

Evidenciar os recortes das desigualdades na escolaridade e na escolarização é importante para o entendimento de que vários *problemas* referidos à educação que chegaram à agenda pública, nos últimos anos, requerendo ações do Estado, dizem respeito justamente a *déficits* educacionais.

O problema do transporte chega à agenda pública traduzindo um *déficit* da forma como tem sido garantido, ou não, o acesso à educação. Com a implementação da nucleação de escolas, houve o fechamento de muitas escolas rurais. Crianças e jovens passaram a ser transportados para escolas no meio urbano, muitas vezes ficando longos períodos dentro de transportes, nem sempre em veículos seguros, por estradas nem sempre em boas condições, desencadeando gastos a municípios, que, em geral, apresentam poucos orçamentos e que, dessa forma, cobram dos estados e da União maior assistência financeira. Como próximo passo a ser dissertado, adentrarei mais a fundo o processo de nucleação de escolas rurais.

As entrevistas realizadas com representantes dos municípios e segmentos validam a descrição apresentada dos documentos normativos. A seguir, buscarei focar, nos três municípios pesquisados, como foi o processo de nucleação das escolas rurais e, por consequência, de oferta de transporte escolar. Ao mesmo tempo, trarei partes das entrevistas com representantes de segmentos importantes na constituição da história do TER (SEC, Undime e Famurs), que auxiliarão na construção de uma narrativa sobre a gênese da nucleação e do transporte escolar rural.

5.2 Narrativas sobre a nucleação das escolas rurais e o transporte escolar

O início do transporte escolar rural no Rio Grande do Sul pode ser demarcado no governo de Alceu de Deus Collares e da secretária estadual de educação Neuza Canabarro (1991-1994), também esposa do governador. O transporte escolar em nosso estado apresenta um símbolo que é lembrado pela maioria dos entrevistados: a “Kombi escolar com o desenho do lápis e do apontador”. Essa simbologia se associa a uma figura pública da época – a já citada secretária estadual de educação Neuza Canabarro – e sua política de doação de Kombis aos municípios, por volta dos anos de 1993 e 1994. A ação é lembrada como ponto de partida do transporte escolar rural e relacionada ao processo de nucleação das escolas rurais.

Para Muller (2010, p. 115), “Elaborar uma política pública consiste, então, em construir uma representação, *uma imagem da realidade sobre a qual se deseja intervir*”⁹³. Será através dessa imagem cognitiva que os atores compreenderão, de seu modo, o ‘problema’ e estabelecerão as possíveis soluções e ações para resolvê-lo. Essa imagem cognitiva é definida por Muller (ibidem) como o “referencial” da política pública. “Em cada caso, o referencial de uma política pública está constituído por um conjunto de normas prescritivas que dão sentido a um programa político, ao definir critérios de seleção e modos de definição dos objetivos”⁹⁴ (ibidem, p. 117). O referencial articula quatro níveis de percepções e significações do mundo que, embora intimamente articulados, devem ser diferenciados, sendo estes os ‘valores’, as ‘normas’, os ‘algoritmos’ e as ‘imagens’. Nesse momento, me interessa abordar esse último nível, que trata das imagens num sentido mais estrito do que a imagem cognitiva anteriormente referida. Muller define que as imagens “dão *significado imediato* ao que se faz”⁹⁵ (ibidem, p. 118). Ele chega a denominar que elas seriam “atalhos cognitivos”.

A abordagem cognitiva auxilia na compreensão da política analisada. É possível relacionar à política do transporte escolar no Rio Grande do Sul a imagem da Kombi – com o desenho do lápis e do apontador – ou a imagem da pessoa da ex-secretária estadual de educação Neuza Canabarro; ambas são ‘símbolos referência’ que deram ‘significação imediata’ aos entrevistados quando lhes foi perguntado se lembravam em que tempo foi o início da oferta do transporte escolar no RS. O ‘atalho cognitivo’ usado pelos ‘atores’

⁹³ Tradução minha do original em espanhol: “Elaborar una política pública consiste, entonces, en construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*”.

⁹⁴ Tradução minha do original em espanhol: “En cada caso, el referencial de una política pública está constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos.” (MULLER, 2010, p. 117).

⁹⁵ Tradução minha do original em espanhol: “dan *significación inmediata* a lo que se hace”.

envolvidos na política pública auxiliou no encontro de um ‘começo’ da história do transporte escolar no RS.

Não foi fácil a busca por imagens da década de 1990, da ex-secretária estadual de educação e da Kombi com o desenho do lápis e do apontador. Na internet, achei em um blog a foto da ex-secretária ao lado do ex-governador Alceu Collares. Da Kombi, pedi auxílio aos ex-colegas da rede municipal, que buscaram fotos antigas nas escolas e secretarias de educação pesquisadas. Entretanto nenhuma foto encontrada por eles estava legível. Então, ao acaso, comentando da minha procura por esta Kombi, fui informada da existência dela na cidade onde resido atualmente, largada em um ferro-velho.

Figura 6 – Ex-governador do estado do RS Alceu de Deus Collares, ex-secretária de educação de estado Neuza Canabarro e Kombi escolar abandonada em um ferro-velho na cidade de Manoel Viana-RS (2013)



Fontes: 1) <<http://polibiobraga.blogspot.com.br/2011/03/collares-patetico-escolta-neuza-nos.html>>. Acesso em: 13 nov. 2013. 2) a autora (2013).

“As Kombis eram apelidadas de as ‘Neuzinhas’.” Márcia Morette.

Para apresentar de forma mais organizada o conteúdo das narrativas oriundas das entrevistas, proponho três categorias: a primeira categoria denomino ‘a gênese’ e nela retrato as falas que situam o início da oferta de transporte escolar no estado e nos municípios pesquisados; a segunda categoria nomeio de ‘política de educação rural ou do campo’, em que procuro captar as percepções dos entrevistados quanto a este tema; e a terceira categoria designo ‘reações e problemáticas à nucleação e ao transporte escolar rural’, em que são ilustradas situações relacionadas à nucleação e ao fechamento das escolas rurais nos

municípios pesquisados. Utilizarei trechos das entrevistas com os vários ‘atores’ (municipais, estaduais, governamentais ou não governamentais), tendo em vista ilustrar melhor esse cenário.

5.2.1 A gênese

Parto da entrevista feita com a responsável pelo transporte escolar do município de Getúlio Vargas nos anos de 1992 a 1995, a professora municipal Márcia Falkoski Morette:

*Quando foi elaborado o projeto, que todo o estado elaborou o projeto, o prefeito Aldino Beledelli e alguns motoristas dos caminhões foram a Porto Alegre de ônibus para buscar, voltar com os veículos, eles trouxeram o micro, e eu não lembro se foram seis ou oito **Kombis**, porque algumas foram compradas pela prefeitura porque as que vieram não foram suficientes para implantar o projeto de início. No dia seguinte as Kombis estavam expostas no calçadão da cidade. (2012, grifos meus).*

Este trecho transcrito da entrevista pontua que houve um projeto inicial elaborado pelo governo do estado e que envolvia os municípios. Em busca no site do governo do estado do RS, não encontrei material que fale de convênio, entre os anos de 1992 e 1995, que tenha sido firmado entre o estado e os municípios para esta “doação das Kombis”. A ausência de material em forma digital, contudo, não quer dizer que não existam esses documentos.

A secretária de educação do município de Ipiranga do Sul, em 2012, Maria Luciana Astolfi, apresenta o ano de 1991 como data que marcaria o início do transporte escolar. Essa data coincide com a política estadual de transporte escolar. Porém, na fala da secretária, o ônibus foi comprado e não doado, demonstrando que, em Ipiranga do Sul, antes de o governo estadual doar as Kombis, o município se antecipou e comprou um ônibus para fazer o transporte dos alunos da rede estadual.

Quando tinham as escolas rurais não havia transporte, o transporte iniciou em 1991, com a compra do “Chaleirão”. A ideia não era transporte para as escolas fundamentais do meio rural e nem para as escolas municipais, era só para os alunos das escolas estaduais. Aí, a partir de 1997, foi mudando, foi modificando a ideia que quem poderia usar mais o transporte eram os alunos da rede municipal, o alunos do estado nunca foram impedidos, tanto é que agora, os do EM, eles usam o transporte do município. (2012, grifos meus).

Na fala da professora, não fica claro se o motivo desse transporte dos alunos da rede estadual seria por causa da nucleação e pelo fechamento de alguma escola rural municipal. Outro ponto interessante da narrativa é a percepção sobre “quem poderia usar esse transporte”, dando a entender, por parte da esfera municipal, de que a relação com a esfera estadual nesse assunto não é tranquila.

Em outros trechos de entrevista, agora com a ex-secretária estadual de educação professora Marisa Abreu, ela explica algo que coincide com o que a responsável pelo transporte em Getúlio Vargas destacou:

O que a Neuza [Canabarro] fez, [...], com o salário-educação que foi criado em 1964, ele era um recurso só para os estados, não tinha a cota municipal, o que ela fez foi transferir veículos para os municípios com parte do salário-educação. [...] ela fez nucleação de escolas no interior e para quem nucleava, ela dava o veículo, aquela Kombi com aqueles lápis. (2012, grifos meus).

Na fala da entrevistada, há indícios de onde saíram inclusive os recursos do estado na época da compra das Kombis, que seriam do salário-educação, da cota do estado.

Do mesmo modo, o entrevistado Sergio Perotto, que atuou na Famurs por 30 anos, sublinhou em seu depoimento – com a ressalva de que ele viveu essas situações de forma periférica – o que para ele foi um fato interessante:

[...] houve um evento da nucleação das escolas, que para mim foi um equívoco. Isso foi na época do Governo Collares, em que a secretária Neuza Canabarro, o que ela fez, ela estimulou o fechamento de algumas escolas, nucleando aquelas estaduais, e os municípios acabaram caindo no que foi um engano, foi quase como uma armadilha, mesmo que seja involuntária para a rede municipal, que recebeu do estado veículos para transporte escolar [Kombis], e foram fechando algumas escolas municipais e transportando os alunos para as escolas estaduais, o que na época parecia uma solução se caracterizou com o passar do tempo como um equívoco. (2012, grifos meus).

O entrevistado destaca a nucleação, a qual ele chama de “evento”, relacionando a ele o início do transporte escolar. Cita as “Kombis” e já emite um juízo de valor sobre essa situação: para ele, os municípios teriam sido enganados pelo governo do estado.

A partir dessas narrativas, fica nítido que foi no governo de Alceu Collares e de Neuza Canabarro (1991-1994) o início do processo de nucleação de escolas rurais e do transporte escolar rural. Em algumas das falas, a forma vertical e impositiva de como a política pública foi implementada pode ser percebida: “O que ela fez” ou “ela fez a nucleação”, dando a

entender a força da personalidade da referida secretária estadual de educação na condução dessa política.

5.2.2 Política de educação rural ou do campo

As opiniões dos entrevistados quanto à existência ou à necessidade de uma política de educação do campo são heterogêneas, inclusive mostram que os entrevistados foram modificando seu modo de pensar com o passar do tempo e com o novo cenário educacional, social e demográfico.

A professora Márcia Morette, responsável pelo transporte na década de 1990, é um desses casos que mudou seu modo de pensar e ver esse tema:

*Há uns 10 anos atrás eu pensava assim: será que tudo isso não teria que ter sido o inverso? Não teria que ter sido levado para o interior? **Hoje, quando a gente vê que não tem mais crianças no interior, nem que a gente queira manter uma escola aberta como foi o caso da escola D. de C., não tem mais crianças. Se não tivesse acontecido com a nucleação, teria acontecido hoje com a falta de educandos nas escolas do interior. Os meus pontos de vista da época, de dez anos atrás, e hoje são bem diferentes.** (2012, grifo meu).*

O dado apresentado na fala da professora Márcia, em relação ao fechamento das escolas rurais em Getúlio Vargas, já foi exposto e analisado em minha dissertação de mestrado (PERGHER, 2007); na tese de Levinski (2008); na dissertação de Bordignon (2008); e na dissertação de Gallina (2013). Das 41 escolas municipais rurais, passados 20 anos (1993-2013), o município não tem mais nenhuma escola municipal rural; somente duas escolas estaduais rurais, que foram nucleadas e que são, portanto, o resultado do fechamento das escolas rurais municipais.

Percebe-se, pela fala da professora Márcia Morette, que havia na época da nucleação uma preocupação da gestão municipal com as consequências futuras advindas dessa política. O julgamento feito por ela, atualmente, é de que, se as escolas não fossem fechadas naquele momento, isso aconteceria de qualquer forma na época presente. De fato, no Rio Grande do

Sul, assim como no Brasil todo, vem ocorrendo um processo gradativo de diminuição da população residente no meio rural⁹⁶.

Conjecturando, será que as políticas de nucleação e do transporte escolar rural não poderiam ter colaborado, em parte, para essa diminuição da população rural? Muller (2010) denomina essas relações de causa e efeito como “algoritmos”, que expressam uma teoria da ação. Na análise cognitiva de políticas públicas, algoritmos são um dos quatro níveis⁹⁷ de percepção do mundo articulados pelos referenciais. Nessa reflexão, expresse possíveis algoritmos das políticas do transporte escolar e da nucleação: se não houvesse ocorrido a nucleação, a demanda e os gastos em transporte escolar hoje seriam menores; se não tivesse ocorrido um volume tão grande de alunos transportados do campo para as escolas da cidade, os índices de êxodo rural da população seriam menores.

Essas questões, ou algoritmos, não podem ser analisadas separadamente de outros fatores. Cabe valer-se do fato de que, no Brasil e no Rio Grande do Sul, a taxa de natalidade, a partir da década de 1960, tem diminuído de forma geral (IBGE, 2000). Segundo estudos de Jardim (2001), há no estado gaúcho uma redução da taxa de fecundidade – número médio de filhos que uma mulher teria até o fim do seu período reprodutivo – e esse seria um dos indicadores que influenciam, conforme a autora, o crescimento e a estrutura etária da população. Mas ela faz uma ressalva: isso pode ser atribuído às regiões mais populosas; já no caso das regiões menores, e se refere aos municípios, a maior possibilidade de redução de população se deve à migração. Floriano Peixoto, segundo dados do censo demográfico e comentários da entrevistada, possui um elevado número de habitantes que têm migrado para outros municípios em busca de trabalho.

A supervisora de ensino de Floriano Peixoto no ano de 2012, Dariana Pinotti, aponta que o município não pensava em fechar escolas rurais; sua política sempre foi de mantê-las abertas. Contudo ela recapitula:

Nós, há 12, 13 anos atrás, tínhamos uma política de não fecharmos nenhuma escola rural, manter o jovem na propriedade, mas de alguns anos para cá não tem como manter, porque, pelo reduzido número de alunos. Então pensamos em uma nucleação no meio rural, ampliamos a escola Anita Garibaldi, que centraliza todas as comunidades pra lá do Rio do Peixe, como a gente chama. (2012, grifo meu).

⁹⁶ Dados do IBGE (2010) apontam que em 1980 a população rural chegava a 30% do total da população. Esse percentual veio caindo sem parar: 25% em 1991, 20% em 1996, 18% em 2000 e menos de 15% em 2010. Os dados são aproximados por terem sido retirados de um gráfico. Disponível em: <<http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/caracteristicas-da-populacao>>. Acesso em: 31 out. 2013.

⁹⁷ Tratei sobre esses níveis no início deste item, quando abordei as ‘imagens’.

Ou seja, mesmo o município tendo eleito como uma política pública a manutenção das escolas rurais, algumas contingências já expressas não permitiram que isso fosse sustentado, e a justificativa dada pela entrevistada para esse recuo do município é a redução do número de pessoas e, por consequência, o número de matrículas nas escolas rurais, forçando a nucleação destas. Em relação à diminuição do número de matrículas, tal situação pode ser relacionada à diminuição da taxa de fecundidade, como também à migração, fatores já mencionados anteriormente.

A presidente da Undime no RS, no ano de 2012, Márcia Carvalho, aponta que uma das dificuldades para se manter escolas no campo e nelas ofertar um ensino de qualidade é de ordem financeira:

Tem sido difícil para os entes municipais conciliar os investimentos necessários para a manutenção de uma educação de qualidade para o campo, envolvendo todos os aspectos da vida do campo. Isso porque o número de beneficiários é menor do que se os mesmos recursos fossem investidos para um número maior de beneficiários, que normalmente se concentram no urbano. (2012, grifo meu).

Sua análise dos empecilhos dessa política corresponde à situação delatada anteriormente pela supervisora Dariana. Desse modo, é possível dizer que o fator financeiro pode ter sido o grande determinante para o fechamento de escolas rurais. Todavia, se manter uma escola rural com poucos alunos é dispendioso, ofertar transporte escolar rural não me parece ter melhorado essa situação financeira.

A secretária de educação de Getúlio Vargas no ano de 2012, Eliane Granella, relata que, no município, atualmente, não há uma política para educação do campo; existe o transporte escolar que busca alunos do campo e os conduz a escolas estaduais nucleadas no campo ou a escolas da cidade:

O município não tem política pública para educação do campo, temos refletido sobre as diretrizes da Educação Infantil no campo, temos refletido que os alunos da escola A. Z. e da escola 15 de N. são na grande maioria residentes no campo. Em matéria de transporte, a gente tem uma política que é a de trazer esses alunos para as escolas na cidade. (2012, grifo meu).

O movimento apresentado pela secretária é de que escolas do meio urbano têm alunos do meio rural, então essa escola é urbana ou rural? O que define uma escola ser rural? Ou do

campo? O fato de estar geograficamente inserida na zona rural? Ou o fato de ter, na sua maioria, alunos oriundos desse meio?

A secretária do município de Ipiranga do Sul no ano de 2012, Maria Luciana Astolfi, também relata situação semelhante à de Getúlio Vargas:

Em agosto 1997 foi aberta uma escola na sede do município e fechadas algumas escolas rurais. Até 2001 não tinham sido fechadas todas, nesse ano [2001] foram encerradas as atividades em todas as escolas do campo e todos os alunos vêm para a sede do município. Não temos educação no campo em Ipiranga, todos vêm para a cidade sede, mas a maioria é do campo. (2012, grifos meus).

Esses casos descritos podem ser relacionados à discussão proposta pela entrevistada Márcia Carvalho. Ela enfatiza que o debate deve ser em torno de uma política própria para a educação do campo, e que isso passa por pensar os projetos pedagógicos de forma diferenciada: “A discussão hoje passa por pensar uma política específica para o campo e, quando isso não for possível no campo, que possa ser *incluída nos projetos pedagógicos das escolas que recebem os estudantes do campo*” (Márcia Carvalho, 2012, grifo meu).

A secretária de educação Eliane Granella aponta algumas problemáticas percebidas na oferta de transporte às escolas rurais. “*Há uma disputa entre escolas do estado que ficam em zona de limite dos municípios, por causa do transporte, há uma diminuição de alunos nessas escolas, as escolas entre si têm disputados esses alunos, ex. R.T. e F. P.*” (2012, grifo meu). Novamente, a diminuição de alunos é um fator que se destaca de forma negativa, gerando conflitos e promovendo a disputa por alunos. As escolas ‘lutam’ para ter matrículas, pois sabem que, se o número de alunos for reduzindo, há grande probabilidade de ser fechada. Nesse cenário, o transporte escolar é usado como um chamariz para conquistar mais alunos!

E quanto aos alunos, o que de fato lhes conferiria maior qualidade educacional? Estudar na escola do seu município, na sua comunidade rural, e talvez por conta disso ter de caminhar alguns metros, ou estudar na escola do município vizinho – que oferta transporte escolar –, mesmo que para isso seja preciso ficar um tempo maior rodando dentro de um transporte escolar? Há situações postas que, muitas vezes, secundarizam o dever central do poder público: a garantia do direito à educação com condições de qualidade.

No Rio Grande do Sul, a Secretaria Estadual de Educação, nos anos de 2007 e 2008, adotou uma nova política de gestão educacional. Entre as ações que visavam a otimizar os recursos humanos (professores), traçou “uma reorganização das turmas das escolas estaduais com base em levantamento segundo o qual havia classes com poucos alunos, portanto com a

possibilidade de aglutinação” (ABREU, 2011, p. 25). Essa prática ficou conhecida como ‘enturmação’. A maioria das escolas rurais no estado é ou tem turmas multisseriadas. As escolas rurais foram afetadas diretamente com essas medidas, pois muitas delas foram fechadas quando o número de alunos fosse reduzido; essa prática tem sido corrente ao longo dos anos e dos governos. Conforme dados coletados por Abreu (2011), de 1999 a 2010 foram extintas 393 escolas no estado, em um universo de 2.607 escolas. Não consegui dados que indiquem a proporção de escolas rurais no conjunto das escolas fechadas, mas imagino que seja muito significativa. Faço essa suposição a partir do conhecimento empírico que tenho sobre esse assunto.

A ex-secretária estadual de educação Marisa Abreu, que foi quem propôs a ‘enturmação’ como uma medida para melhor gerir os recursos humanos do estado do Rio Grande do Sul e que foi protagonista da criação do Peate, expressa sua opinião sobre a política de educação no campo:

*Eu, para dizer a verdade, não tenho muito essa questão que tem que manter as pessoas no campo. O que a gente tem que garantir é a qualidade de vida. [...] A gente tem que dar condições para as pessoas que precisam e querem viver no campo, viverem bem. **Eu acho que é fantasia das pessoas que estão na cidade de acharem que eles querem ficar e querem que eles fiquem de qualquer jeito.** (2012, grifo meu).*

Analisando a fala de Marisa Abreu, é possível deduzir que, na sua gestão, a educação do campo não foi foco de programa específico e foi pensada e organizada, provavelmente, nos mesmos moldes que a oferta de educação urbana.

Da mesma forma pensa o entrevistado Sérgio Perotto, que compreende não ser uma prioridade pensar uma política para a educação do campo:

***Educação do campo é uma discussão secundária**, eu não acho que nós temos que segmentar campo e cidade! [...] As pessoas têm que viver de forma integrada, não importa se ela vai estudar da cidade para o campo ou do campo para a cidade.*

*Dentro do **conceito de mobilidade**, as pessoas devem estar localizando a sua residência, o Estado deve localizar as suas escolas e as pessoas dever ter o transporte conforme a necessidade da pessoa se locomover. Então passa a ser secundário o transporte no campo ou do campo! **Acho que deve haver uma integração do campo com a cidade.** Parece que, com o transporte do campo, eu quero que a pessoa more no campo, viva no campo, fique no campo, nada impede que, conforme a geografia, as pessoas se integrem, vivam o campo e a cidade. (2012, grifos meus).*

A fala do entrevistado segue a lógica de pensar a mobilidade urbana e rural. A proposta feita por ele, de pensarmos a integração do campo e da cidade, já é uma ideia que retrata o que vem acontecendo. O conceito de ‘rururbano’ demarca isso, da mesma forma os municípios pesquisados apresentam essas características. Hoje o limite do que é rural e do que é urbano é muito mais complexo que há 20 anos.

Entretanto a falta de percepção de que o debate da educação do campo e do transporte escolar esteja interligado faz com que sua fala se contraponha ao que está prescrito nas diretrizes para a educação básica no campo, por mim já analisadas nesta tese.

5.2.3 Reações e problemáticas ligadas à nucleação e ao transporte escolar rural

Segundo o dicionário Aurélio (FERREIRA, 1999), o termo nucleação significa “ato ou efeito de nuclear”; que por sua vez significa “dispor em núcleos”; o termo núcleo, entre os vários significados que lhe são atribuídos – aqui escolho destacar dois – quer dizer o “ponto central” e a “sede principal”. A proposta de nucleação, das pequenas escolas da zona rural para escolas de polos rurais ou urbanas, sempre pareceu uma proposta lógica do ponto de vista da melhor gestão dos recursos humanos e financeiros: se há poucos alunos, estes poderiam ser juntados e transportados para uma escola sede em uma localidade que seja a mais central. Porém o que parece lógico para uns, nem sempre o parece para outros.

O que quero dizer com isso é que, nesse processo de decisão das políticas públicas, há os que as propõem e há os que sofrem suas ações. Geralmente esse segundo grupo, o que ‘vive’ na prática a política pública, não tem a mesma visão de mundo do grupo que propõe. Igualmente, há os que se opõem às políticas formuladas e atuam no sentido de sua reformulação ou instauração de novas políticas. Atores e pessoas/grupos beneficiários ou afetados pelas políticas constroem significações e ‘referenciais cognitivos’ diferentes. A seguir, apresento as reações de ambos os grupos.

O processo de nucleação desencadeado na década de 1990 gerou polêmicas e alguns problemas, conforme a professora Márcia Morette destaca:

*A implantação do transporte escolar no município, e ela foi bem polêmica, porque, quando foi elaborado, o projeto do transporte escolar já havia previsto escolas núcleos e algumas rotas, e a destinação das Kombis tinha que contemplar essas rotas do projeto. As escolas todas tinham grande número de alunos, **deu uma superlotação nas escolas nessa época, foram muitas escolas fechadas.** (2012, grifo meu).*

As problemáticas apontadas compreendem desde a superlotação do transporte escolar e das escolas nucleadas, que não comportavam todos aqueles novos alunos, até brigas entre famílias e com a gestão municipal, como aponta a entrevistada Márcia Morette na transcrição a seguir:

*Outro ponto polêmico eram as brigas entre famílias que foram trazidas para o transporte, de uma das comunidades que ficava no distrito de Floriano Peixoto. Eles queriam que todos os alunos caminhassem o mesmo tanto, se um dos filhos caminhasse 500 metros, o filho do outro teria que caminhar o mesmo tanto, mesmo que morasse na faixa. Não era justo, **aquele senhor ameaçou chamar a RBS**⁹⁸ **porque não era justo que todo mundo pegasse o transporte no pé de Plátano.** (2012, grifo meu).*

É perceptível que não havia aceitação nas comunidades rurais quanto ao fechamento das escolas, e os problemas advindos do transporte escolar foram encarados na forma de revolta pelos pais das crianças, sendo possível até virar ‘denúncia’ aos meios de comunicação social. A professora Márcia Morette, que acompanhou de perto esse processo, no início da década de 1990, no município de Getúlio Vargas, narra uma dentre tantas situações inusitadas que ocorreram. O caso transcrito é lembrado pela professora com risos:

*Na maioria das comunidades foi **conflitante**, um conflito sadio, mas foi conflitante, não era tranquilo. Os vereadores, eles até ajudavam, claro que tinha maioria na câmara, isso favorecia. Com o tempo as coisas foram se acomodando, **mas foi bem sofrido**, eu ia com os motoristas para o interior. Em S. R., lembro que uma vez um senhor, que se solidarizou com o caso do pé de Plátano – de um vizinho que queria que seu filho fosse pego mais próximo de casa pelo transporte – e ele dê-lhe mandioca na Kombi, **“mandiocando” a Kombi**. E eu queria parar para ver o que estava acontecendo, mas o motorista não quis parar, depois ele esfriou os ânimos e veio falar na prefeitura, eram coisas assim. (2012, grifos meus).*

Por certo que a manifestação do vizinho, que se solidariza com o pai do aluno, não é movida apenas pela situação do transporte escolar. É provável que a motivação seja também político-partidária. Em municípios pequenos, as disputas eleitorais não costumam ser esquecidas tão rapidamente logo após os pleitos, e os partidos contrários ao prefeito eleito, bem como seus seguidores, acabam se enfrentando de várias formas e de maneiras muitas vezes direta, como no caso citado. Nas situações a seguir esse aspecto também se manifesta, como é narrado pela professora Márcia Morette:

⁹⁸ Rede Brasil Sul de Comunicação.

*Os dois pontos difíceis de conciliar foi na escola V.O.P., eu e a secretária Cleonice **quase apanhamos nessa comunidade**, quando fomos lá explicar como seria o transporte escolar. Tinha uma família que não aceitava fechar essa escola, entrou **problemas político-partidários**, entrou o perigo de levar as crianças, foi bem polêmico, **teve briga**. (2012, grifo meu).*

*Também, outro problema de outra escola polo, que foi a de um bairro na cidade, a escola M. L., tudo isso ocorreu na mesma época, de 1993 e 1994, foi tudo na mesma época. Getúlio foi contemplado na primeira remessa de transporte, nesse polo foram fechadas seis escolas, **a escola do R. P. era do estado, e resistiu bastante e depois a professora se aposentou, daí fechou**. (2012, grifos meus).*

Segundo a professora Márcia Morette, houve momentos em que a equipe da secretaria de educação se questionou se não daria para “voltar atrás”, tamanhas foram as situações problemáticas e as reações adversas a essa nova política:

*Nessa escola polo, **a briga era por causa do perigo do asfalto**. Nessa comunidade, tinha um pai que era caminhoneiro. Ele amedrontou todo mundo, que as crianças iriam ter que atravessar o asfalto. Nessa comunidade **houve choro**, os pais choravam porque não queriam que seus filhos fossem por causa do perigo do asfalto, de acidente, ficamos muito comovidos com os pais, **nós não queríamos mais nuclear, mas não tinha mais volta**, era uma coisa que já estava decidido e só tinha que fazer funcionar. (2012, grifos meus).*

O depoimento da professora Márcia Morette é rico em detalhes. A memória do processo de nucleação, contada por ela, nos leva a imaginar as cenas e viajar junto nas histórias ‘tragicômicas’ que ocorreram. É importante retomar e salientar que a entrevistada, na época, coordenava o setor do transporte escolar da prefeitura de Getúlio Vargas. Em 1993, o município de Floriano Peixoto ainda pertencia, como distrito, a Getúlio Vargas, e a rede municipal era composta por 45 escolas, das quais 41 eram rurais (PERGHER, 2007). Foi um número grande de escolas rurais afetadas pela nucleação, muitos foram os alunos que passaram a utilizar o transporte escolar em Getúlio Vargas e Floriano Peixoto e muitas as famílias que tiveram que readaptar suas rotinas com essa situação. Junto com essas mudanças vieram todos os problemas já mencionados e a necessidade de a gestão municipal se reorganizar para ‘lidar’ com as novas demandas que emergiram.

A secretária de educação de Ipiranga do Sul no ano de 2012, Maria Luciane – que foi secretária de educação desde meados da década de 1990 –, acompanhou todo o processo de nucleação e fechamento das escolas rurais. Ela relata que nesse município a tentativa de nucleação no início dos anos 1990 não foi bem aceita e foi preciso haver várias tentativas e um grande convencimento das comunidades.

*No começo havia uma **resistência**, foi pensado em **1993**, o prefeito da época já pensava em fazer a nucleação, **mas as famílias eram contra**. Eles tinham medo que fechasse às comunidades, a ideia da comunidade era centralizada na escola. **Houve muita resistência em 1997 também**, mas com o tempo houve um trabalho de que a comunidade não seria abandonada porque a escola sairia de lá, e os pais viram as vantagens que as crianças tinham em vir para a sede. Por várias oportunidades a gente pensou em novas disciplinas, que ficaria difícil ofertar a diversidade descentralizada. (2012, grifos meus).*

O processo de nucleação só foi de fato efetivado com o advento do Fundef (1997), conforme o relato da secretária de educação de Ipiranga do Sul:

*Naquela época, foi bem no início do **Fundef**, o que o prefeito da época pensava: a ideia era aumentar o número de alunos do município. O prefeito começou a investir mais na escola, e **centralizando seria mais fácil de oferecer**. Em 1997 tinham poucos alunos. Exemplo: em uma escola tinha seis alunos e quatro séries. [...] **A ideia era juntar e fazer turmas na sede, mas o principal foi por causa dos valores do Fundef para aumentar o número de alunos no EF. Foi o Fundef o indutor dessa decisão**. Nucleando, as professoras poderiam trabalhar em única turma ao invés de trabalhar multisseriada. Os alunos do estado passaram para o município. **O estado foi gradativamente perdendo os alunos até que fechou a escola, e agora só atende o Ensino Médio**. (2012, grifos meus).*

O Fundef, conforme relata a secretária, foi o grande indutor da política de nucleação em Ipiranga do Sul. Diferentemente dos outros dois municípios, neste houve a nucleação das matrículas das pequenas escolas da zona rural para uma única escola municipal na zona urbana. Em decorrência disso, houve o fechamento de todas as escolas municipais rurais e o aprofundamento da municipalização da matrícula de alunos oriundos da escola urbana estadual para a escola nucleada municipal, que ficava na sede do município.

As narrativas registradas nesta seção apontam a diversidade de situações e percepções vividas e sentidas pelos entrevistados: eles falam de ‘lugares’⁹⁹ diferentes e, por isso, compreendem as políticas a seu modo.

Para Muller (2010), cada política pública frequentemente emerge para transformar ou adaptar determinada realidade, de determinado setor da sociedade. A política pública em questão – do transporte escolar rural, que está ‘casada’ com as políticas públicas para a educação ‘do’ e ‘no’ campo e a nucleação das escolas rurais – deve ser lida num contexto complexo de mudança de ‘referencial’.

O incentivo colocado pelo governo do estado aos municípios gaúchos, no início da década de 1990, foi o seguinte: façam a nucleação das escolas rurais que o governo fará a doação do transporte escolar! A reação a essa situação posta foi em parte diferente, pelo

⁹⁹ Aqui escrevo ‘lugar’ dando a entender os cargos ocupados pelos entrevistados.

menos nos três municípios pesquisados. Os níveis de nucleação foram diversificados, os tempos de fazer a nucleação também, as reações são distintas, houve municipalização em um caso. Não há sinais de uma homogeneização na forma de implementar essa política, entretanto houve o fechamento de praticamente todas as escolas rurais.

As diretrizes nacionais para a educação do campo foram aprovadas em 2002, e o que cada um dos três municípios tem feito para pensar uma política de educação do campo? Como cada um tem se organizado para ofertar o TER (assunto já tratado por mim no capítulo 4)? O que faz com que, existindo diretrizes e normas correlatas que servem para todos, cada município faça de forma diferente, até certa medida, a implementação da política ou simplesmente não tenha uma política para educação do campo? A influência dos atores, que com suas visões de mundo materializam as ações públicas a seu modo, é uma boa explicação. Mas, conforme Muller (2000, p. 196), “A questão que se coloca então é saber por que, em certas circunstâncias, um referencial vai ‘se impor’ aos atores mesmo que a sua aceitação implique para eles nas trocas difíceis, mesmo nos casos extremos o desaparecimento deles como ator coletivo”¹⁰⁰. Foi o caso do município de Floriano Peixoto que, mesmo desejando manter escolas rurais, não conseguiu. E também o caso de Getúlio Vargas, onde a professora Márcia constata que, se não houvesse ocorrido o transporte em 1993, em 2013 ele seria inevitável. E fica essa questão: por que essa política de transporte escolar se ‘impôs’?

A tentativa, neste capítulo – ao tratar de normas e prescrições sobre a educação ‘do’ e ‘no’ campo na sua relação com a nucleação de escolas rurais e a oferta do transporte escolar, bem como de retratar as narrativas de alguns dos atores envolvidos na política de transporte escolar rural do RS – foi de ‘decodificação do real’. Para o próximo capítulo, fica o desafio de ‘recodificar o real’ e, nessa relação dialética entre a decodificação e a recodificação, tornar visível o referencial da política pública do transporte escolar no estado do RS. Usando a abordagem sequencial de políticas, buscarei compreender as configurações de competências entre os entes federados na oferta e no financiamento da política.

¹⁰⁰ Tradução do francês feita por Marta Petrik. No original: “La question qui se pose alors est de savoir pourquoi, dans certaines circonstances un référentiel va <<s’imposer>> aux acteurs alors même que son acceptation implique pour eux des changements difficiles, voire, dans des cas extrêmes, leur disparition en tant qu’acteur collectif.” (MULLER, 2000, p. 196).

6 ANÁLISE DA POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO RIO GRANDE DO SUL À LUZ DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Este capítulo está organizado em três blocos. No primeiro, apresento uma narrativa criada por mim com base em fatos noticiados em veículos de comunicação do Rio Grande do Sul em formato digital, no período entre 1999 e 2013¹⁰¹, o que chamei de ‘odisseia’ do transporte escolar. Após, realizo a análise dos oito tempos de tal odisseia. No terceiro bloco, examino os convênios firmados entre o estado e os municípios para repasse de recursos para o transporte escolar e do Peate.

6.1 A ‘odisseia’ do transporte escolar no RS, em oito tempos

Tempo 1 – O início do problema (1999, governo Olívio Dutra)

MEC reduz recursos e programas. [...]. No Rio Grande do Sul, a principal preocupação é com o transporte escolar. (Correio do Povo, 8 mar. 1999).

Transporte escolar sem resultados. (Correio do Povo, 7 maio 1999)

Famurs ameaça parar o transporte escolar no RS. (Correio do Povo, 18 jun. 1999).

Transporte gera polêmicas. (Correio do Povo, 6 jul. 1999).

O governo estadual vai repassar R\$ 7 milhões aos municípios em cinco parcelas, a primeira no final deste mês. (Correio do Povo, 25 ago. 1999).

Tempo 2 – Agenda repleta de tensionamento e polêmica (2000-2001)

SEC vai quitar o transporte escolar. (Correio do Povo, 8 mar. 2000).

Transporte escolar mobiliza prefeituras. (Correio do Povo, 15 mar. 2000).

Alunos do meio rural são conferidos. Levantamento dos estudantes que são transportados. (Correio do Povo, maio 2000).

SEC e municípios assinam convênios. (Correio do Povo, 26 jun. 2000).

SEC entrega Kombis escolares. (Correio do Povo, 27 out. 2000).

Sem acerto o transporte escolar. (Correio do Povo, 14 fev. 2001).

Cidades ameaçam paralisar transporte escolar. (Correio do Povo, 20 fev. 2001).

Ameaça a transporte escolar causa polêmica. (Correio do Povo, 21 fev. 2001).

Famurs na justiça pelo transporte escolar. (Correio do Povo, 23 fev. 2001.)

Transporte escolar sem um acordo. (Correio do Povo, 2 mar. 2001).

Transporte escolar submetido ao PM. (Correio do Povo, 6 mar. 2001).

Famurs realiza protesto diante do Piratini. (Correio do Povo, 8 mar. 2001).

Transporte: MP vai se pronunciar hoje. (Correio do Povo, 9 mar. 2001).

Transporte: alunos cobram solução. (Correio do Povo, 14 mar. 2001).

MP apresenta proposta a Famurs. (Correio do Povo, 16 mar. 2001).

MP vai receber governo. (Correio do Povo, 17 mar. 2001).

Decisão do transporte é adiada. (Correio do Povo, 3 abr. 2001).

Maior repasse para o transporte. (Correio do Povo, 18 abr. 2001).

¹⁰¹ Não consta nada nos anos de 1997 e 1998, pois não encontrei nada deste tema nos sites nesses anos. Pesquisei nos seguintes meios de comunicação: jornal Correio do Povo; site da Seduc, site da Famurs, site da CNM, site do TCE-RS, site da Câmara dos Deputados, sites de rádios e outros. No Anexo A consta uma lista ampliada dos títulos dessas notícias em ordem cronológica, permitindo, desse modo, visualizar uma linha do tempo mais detalhada de como foi sendo noticiado o transporte escolar no RS.

Tempo 3 – A busca pela formulação de acordos (2002)

Transporte tem critérios definidos. (Correio do Povo, 28 jan. 2002).

Famurs orienta as prefeituras. A Federação das Associações de Municípios do RS (Famurs) está orientando as prefeituras para que não assinem o convênio do transporte escolar com a Secretaria Estadual da Educação (SEC) na data proposta pelo Estado. (Correio do Povo, 29 jan. 2002).

Transporte: AGE orienta as prefeituras. Sugere às prefeituras que sejam assinados os convênios com a Secretaria da Educação (SEC) para o repasse de R\$ 11 milhões ao transporte escolar. (Correio do Povo, 30 jan. 2002).

Transporte: convênio é aberto por 211 prefeituras. (Correio do Povo, 1º fev. 2002).

Tempo 4 – Avanços e retrocessos: passo à frente, passo atrás na busca por alternativas (2003-2006, governo Germano Rigotto)

Transporte escolar deve ir à votação essa semana. (CNM, 21 abr. 2003).

Assinado acordo sobre transporte escolar entre estado e FAMURS. (Seduc, 20 jun. 2003).

Convênios permitem transporte. (Correio do Povo, 24 jun. 2003).

Os municípios gaúchos poderão paralisar o transporte escolar dos alunos matriculados nas escolas estaduais e rescindir os convênios firmados em 2003, caso o governo do Estado não apresente uma proposta concreta para o pagamento do serviço até o dia 15 de outubro. (CNM, 22 set. 2003).

Transporte escolar: Famurs pede intermediação do Ministério Público. (Ministério Público, 1º out. 2003).

Transporte escolar não avança. (Correio do Povo, 28 jan. 2004).

Famurs oferece contraproposta. (Correio do Povo, 30 jan. 2004).

Acordo garante transporte escolar. (Correio do Povo, 11 fev. 2004).

Alunos estaduais sem transporte. (Correio do Povo, 3 mar. 2004).

São Borja busca solução na SEC. (Correio do Povo, 5 mar. 2004).

Estado e municípios fecham acordo para viabilizar transporte escolar de 170 mil alunos (Seduc, 25 mar. 2004).

Indefinido o transporte escolar. (Correio do Povo, 23 fev. 2005).

Transporte escolar tem acordo. (Correio do Povo, 1º mar. 2005).

Por sugestão de Zulke, AL instalará comissão sobre transporte escolar. (AL RS, 24 maio 2005).

Fortunati e deputados estaduais discutem o transporte escolar. (Seduc, 22 set. 2005).

Transporte Escolar terá maior controle no Estado. (Seduc, 7 out. 2005).

SEC paga penúltima parcela do transporte escolar. (Seduc, 6 jan. 2006).

Verba do transporte escolar em foco. [...] Municípios querem mais recursos para o serviço. (Correio do Povo, 9 fev. 2006).

Transporte escolar terá levantamento. (Correio do Povo, 1º mar. 2006).

Greve afetará transporte escolar. (Correio do Povo, 16 mar. 2006).

Tempo 5 – As negociações e a busca por alternativas continuam embaladas por tensionamentos (2007, governo Yeda Crusius)

Prefeitos da AMM decidem paralisar o transporte da rede estadual de ensino. (Rádio Missioneira¹⁰², 23 fev. 2007).

Governo do estado assina acordo do transporte escolar com a Famurs. (Seduc 21 mar. 2007).

Transporte escolar é normalizado em Gravataí. (Seduc, 15 maio 2007).

Seduc fecha acordo com municípios sobre dívida do transporte escolar de 2006. (Seduc, 26 jul. 2007).

¹⁰² Disponível em: <<http://radiomissioneira.com>>. Acesso em: 17 dez. 2013.

Tempo 6 – Enfim, após a formulação de um programa, uma ‘aparente’ calma (2007-2008)

Estado e municípios finalizam projeto do Programa de Apoio ao Transporte Escolar. (Seduc, 26 nov. 2007)

Assembleia aprova a criação do Programa de Apoio ao Transporte Escolar. (Seduc, 19 dez. 2007).

Ações e polêmicas no volta às aulas. (Correio do Povo, 3 mar. 2008).

O debate sobre o fechamento de 105 escolas públicas estaduais reuniu ontem, na Assembleia Legislativa (AL), representantes da comunidade escolar. (Correio do Povo, 5 mar. 2008).

O FNDE/MEC divulgou, ontem, a lista com 1.004 municípios que pleiteiam financiamento do BNDES para aquisição de veículos escolares, pelo programa Caminho da Escola. (Correio do Povo, 8 mar. 2008).

Aulas vão iniciar dia 03 de março com transporte escolar garantido. (Seduc, 30 jan. 2008).

Encontro discute a realização do transporte escolar em Santa Maria. (Seduc, 1º abr. 2008).

A Assembleia Geral da FAMURS aprovou em 07.10 a proposta, negociada entre a entidade e a Secretaria de Educação do Estado, para o repasse do Transporte Escolar 2009. (Famurs, 2008).

Tempo 7 – Implementação acompanhada de permanentes negociações (2009-2010)

SEC prepara manual da municipalização. (Correio do Povo, 11 ago. 2009).

Reunião entre Estado e Famurs discute transporte escolar e municipalização. (Seduc, 10 set. 2009).

FAMURS e Estado debatem valor do transporte escolar para 2010. (Famurs, 2009).

Transporte escolar incluiu bicicletas. O MEC reiterou que o governo federal não aplicará recursos na compra de bicicletas e que a despesa será dos governos municipais e estaduais. (Correio do Povo, 25 mar. 2010).

Transporte escolar beneficia mais de 130 mil alunos no Estado. (Seduc, 13 jul. 2010)

A Comissão de Educação e Cultura aprovou nesta quarta-feira o Projeto de Lei 3417/08, do Executivo, que fixa normas para colaboração de estados e municípios no transporte escolar de alunos da educação básica pública do meio rural. (Câmara dos Deputados, 1º dez. 2012).

Tempo 8 – Práticas, impactos, diálogos e ressignificações (2011-2013, governo Tarso Genro)

Transporte escolar: para Famurs, Estado descumpre acordo. (Rádio Guaíba, 3 ago. 2011).

Seduc e Seinfra [Secretaria de Infraestrutura e Logística do RS] integram Grupo de assessoramento ao Transporte Escolar. (Seduc, 8 nov. 2011)

[...] déficit no transporte escolar da rede estadual, realizado pelas Prefeituras. Essa situação está se agravando pelo aumento da carga horária do Ensino Médio, não prevista no termo de adesão vigente. (Famurs, 28 fev. 2012)¹⁰³

Zona rural de Santiago tem transporte escolar a partir de segunda-feira. (Seduc, 13 mar. 2012).

Famurs e SEDUC vão discutir mudanças na lei do transporte escolar. A FAMURS elabora propostas para o governo do Estado alterar o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (Peate) devido à renovação automática por mais cinco anos da maioria dos contratos, que acontecerá no final de 2012. (Famurs, 2012).

PGE reconhece responsabilidade do Estado no transporte escolar. (Famurs, 22 jun. 2012).

¹⁰³ Disponível em: <<http://www.famurs.com.br>>. Acesso em: 17 dez. 2013.

Governo do Estado cede 200 ônibus para prefeituras. (Seduc, 11 abr. 2013).
TCE-RS Apresenta uma radiografia do transporte escolar público. (Jusbrasil, 3 jun. 2013).
Maioria da frota gaúcha escolar tem mais de 10 anos de uso. (Correio do Povo, 4 jun. 2013).
Famurs aponta falta de repasse como problema no transporte escolar. (Site Famurs, 11 jun. 2013).
Governo do Estado finaliza entrega de 200 ônibus escolares. (Seduc, 28 nov. 2013).

6.2 Análise dos oito tempos

A narrativa que teço tem a intenção de convidar o leitor desta tese, para, juntos, ‘pegarmos a estrada’ e viajarmos no decorrer dos tempos dessa ‘odisseia’ do transporte escolar gaúcho. Proponho, nesta narrativa, descrever esses tempos que também poderia chamar de paradas¹⁰⁴. Os tempos foram permeados pela participação/atuação de vários ‘atores’ dos diversos níveis e poderes da federação – Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público – e da sociedade civil organizada, que intervieram na construção da política do transporte escolar. Proponho apresentar o contexto, destacando percepções e referenciais, utilizando, para tanto, o material empírico que coletei; e sempre perseguindo a rota principal desta investigação: as relações intergovernamentais na oferta e no financiamento da *policy*.

6.2.1 Tempo 1 – O início do problema (1999, governo Olívio Dutra)

A tomada de consciência no Rio Grande do Sul, por parte dos formuladores das políticas, de que o transporte escolar rural era um problema público e merecia uma ação pública veio a ocorrer no final da década de 1990. Nessa década, as políticas públicas para as áreas sociais sofreram contingenciamento de recursos, o ‘referencial global’ condizia com um modelo de estado neoliberal e privatista que buscava responder, através de suas políticas, às demandas do mercado em detrimento das demandas das áreas sociais.

Tempo de desilusões: no final dos anos 1990, o otimismo missionário do neoliberalismo começou a declinar, os resultados pífios da ofensiva neoliberal foram mascarados. Reformas importantes foram feitas, mas houve fracassos que se refletiram no plano político. No norte, a agenda neoliberal se tornou impopular e impraticável. Na América Latina, o entusiasmo afundou e as novas experiências tomaram outras vias. Na América

¹⁰⁴ Nas rotas do transporte escolar, existem as paradas de ônibus, ponto de embarque e desembarque do passageiro-estudante. Poderia comparar cada tempo a uma parada.

Latina e no leste europeu, o saldo se mostrou desastroso no campo social: forte aumento da pobreza e das desigualdades sociais, baixa na esperança de vida ao nascer, aumento da taxa de doenças, baixa no consumo de cuidados, queda na cobertura social. A crise monetária, econômica e social de 1997 na Ásia foi um golpe fatal para desacreditar o neoliberalismo puro e duro. No final dos anos 1990, uma série de conferências e de acordos internacionais marcou uma virada na maneira de conceber o social e a prioridade que a ele deveria ser dada. O social reencontrou um lugar de proeminência, embora incrustado nas políticas econômicas de mercado (MERRIEN, 2008).

Busquei alguns elementos para compor o referencial a seguir. Não me alvitro aprofundar a descrição desses elementos, visto que ela tem como propósito auxiliar na compreensão da conjuntura política e social do problema ‘transporte escolar’. Elegi o que me parecem ser leituras básicas de autores com propriedade sobre essa temática: Chesnais (1996), Sallum Jr. (2003), Merrien (2008) e Santos (2009).

O cenário, a ser descrito, no *mundo*, no final da década de 1990, pode ser assim resumido: o capitalismo como modo dominante de organização da maioria dos países, inclusive da América Latina; a adoção do modelo neoliberal pode ser compreendida como uma nova cara ao capitalismo. O neoliberalismo tem como ideias-força a não intervenção do Estado na economia dos países, incentivo ao livre comércio, privatizações de estatais, abertura econômica para as multinacionais, fusão de grandes grupos econômicos, diminuição do tamanho do Estado nas áreas sociais, entre outras características.

No *Brasil*, a reeleição, em 1998, de Fernando Henrique Cardoso para presidente foi fato importante para compor esse cenário. Sua gestão esteve acompanhada de maior ajuste fiscal e o cumprimento de agenda neoliberal, corte ou redução de gastos nas áreas sociais (educação incluída), alto índice de desemprego acompanhado por contínuas demissões, fusões de grandes multinacionais, blecaute na energia elétrica, déficit na previdência social, criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FES) e, após, da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos de Direitos e de Natureza Financeira (CPMF), aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aumento das invasões de terra pelo Movimento do Sem Terra (MST), intervenção dos organismos multilaterais nas políticas nacionais (FMI, BM), intensificação da privatizações de estatais (Companhia Vale do Rio Doce, companhias de telefonia, bancos, companhias de energia elétrica etc.), os estados começaram a desencadear práticas de renúncia e de guerra fiscal entre si.

Na educação, em 1996, foi provada a LDB e, em 1997, teve início a implantação do Fundef, o qual contribuiu para acirrar o debate sobre o transporte escolar dos alunos do

estado. O país viveu um momento difícil, marcado por contingenciamento de gastos, dívida externa e interna e de recessão econômica. Estados e municípios reivindicavam redução dos juros de suas dívidas, pedindo equitativa redistribuição de recursos e maior repasse de verbas. Essas reivindicações foram marcadas pela I Marcha dos Prefeitos a Brasília, ocorrida em maio de 1998, com a qual em torno de mil prefeitos, organizados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e suas associações, foram a Brasília reivindicar sua pauta municipalista.

No *Rio Grande do Sul*, no ano de 1998, depois de conturbadas eleições estaduais, foi eleito para governador do estado Olívio Dutra, sendo o primeiro governador de partido de esquerda a assumir. Desde então, instalou-se no RS um ‘estado’ de ‘guerra’ entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e seus poucos aliados contra os demais partidos, ocorrendo também o ataque frontal e sem tréguas ao governo petista por parte dos meios de comunicação hegemônicos no estado, alinhados a ideários de direita. Principiou já na posse, quando Antônio Britto, governador e candidato à reeleição, se negou a ir transmitir o cargo ao ‘opponente’. Olívio Dutra, por sua vez, já na chegada ao governo, tomou medidas polêmicas e consideradas pela oposição como ações ‘radicais’, entre elas: abriu “a caixa preta do estado”¹⁰⁵, alardeou e teceu inúmeras críticas ao governo anterior e à falta de recursos em que o estado se encontrava; buscou retomar a renegociação da dívida do estado com a União e fez depósito caução desta; a União compreendeu essa medida como uma afronta e rebateu fazendo retaliações, uma delas foi o cancelamento dos empréstimos ao estado pelo Bird; o governo questionou as privatizações, principalmente das praças de pedágios; negou-se a repassar a parcela de recursos acordada pelo governo anterior para a Ford, levando a montadora a desistir do investimento no estado e foi para a Bahia; o governo renegociou com a General Motors condições para sua instalação no estado; apoiou movimentos sociais, entre eles o Movimento dos Sem Terra.

Quando li os jornais da época, a sensação que tive – e se tive foi porque as narrativas me permitiram ter – foi de que o Rio Grande do Sul era uma ‘terra arrasada’, onde Olívio batia de frente com ‘todos’ e a oposição era ferrenha. Antes mesmo de ele assumir, esta tentou de todas as formas deslegitimar o governo, e esse, por sua vez, atacou muito. O clima foi de combate: governo *versus* Assembleia, Judiciário, Brigada Militar, magistério, Federação da Associação dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (Fiergs), Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (Farsul), General Motors do Brasil (GM), Ford, governo federal, correntes internas do próprio PT que

¹⁰⁵ Essa expressão foi muito utilizada pelo governador e sua equipe. Lembro que, nas assembleias do Orçamento Participativo do Estado que participei, esse era um discurso recorrente.

lhe fizeram oposição. Essas disputas colocaram o governo de Olívio em uma situação muito delicada de governabilidade. Houve dissensos vindos de dentro e de fora, oposição e situação questionaram ações e políticas o tempo todo.

Nessas circunstâncias, tudo foi motivo de debate, os ânimos se acirravam rapidamente, a situação econômica do país não era estável, os municípios e o estado se encontravam endividados, a relação entre o governo estadual e federal estava atritada e, da mesma forma, as relações dos municípios com o governo estadual não eram harmoniosas. Em meio a tudo isso, foi um ‘pulo’ para que os municípios, em situação de dificuldades financeiras, comessem, através da sua federação de municípios (Famurs), a cobrar soluções para seus problemas de quem estava mais próximos a eles (o governo do estado). No setor da educação, onde mais ‘apertava o calo’, principalmente depois das nucleações, do fechamento de algumas escolas municipais rurais e com o advento do Fundef? Na oferta e no financiamento do transporte escolar dos alunos da rede estadual!

Antes de 1998, nos *sites* de notícias que busquei, não localizei nada que representasse o transporte escolar rural como um problema. Isso não quer dizer que coisa nenhuma tenha sido noticiada em algum meio de comunicação do estado, mas deduzo que, se houve essa reclamação, ela não foi, naquele momento, potencializada, enfatizada e, portanto, talvez tenha passado despercebida. Inclusive, nos anos de 1998-1999, o extinto Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (Geipot) realizou uma pesquisa no RS sobre o Transporte Escolar Rural (TER) em parceria com a Secretaria Estadual de Educação e a Famurs. A pesquisa teve o objetivo de conhecer a capacidade municipal no financiamento do TER, bem como “determinar parâmetros que subsidiassem as negociações que estavam sendo realizadas entre a Secretaria e a Famurs, com a finalidade de passar para o estado os custos do transporte dos alunos de escolas e colégios estaduais nos municípios participantes” (1999, p. 2)¹⁰⁶. Os dados da pesquisa apontaram que a situação dos municípios rio-grandenses pesquisados (287) os situava, em sua grande maioria, em um intervalo entre “extremamente crítico”, “crítico” e “desfavorável” – essas três categorias juntas somavam 79,5%. Segundo o Geipot, esses resultados corroboravam conclusões em nível nacional que indicavam a inviabilidade financeira dos municípios em ofertar transporte escolar “se não for concebido e implantado um Programa de ajuda a esses municípios, na razão direta dos custos do transporte e na realização inversa das suas receitas orçamentais” (1999, p. 2).

¹⁰⁶ Disponível em: <http://www.geipot.gov.br/estudos_realizados/transporte_rural/sintese.doc>. Acesso em: 9 nov. 2013.

Essa pesquisa foi publicada em junho de 1999. Foi nesse ano que a atmosfera política esquentou. As instituições estavam em disputa ferrenha, e tudo foi motivo de controvérsia, emergindo, naquele momento, novas *issues* para a agenda pública estadual. As relações intergovernamentais cada vez mais eram postas em xeque, os municípios passavam por uma séria crise, o estado estava em crise, assim como a União e o mundo todo. Num contexto de falta de recursos, como já mencionei, e com uma pesquisa comprovando as ínfimas capacidades financeiras municipais, os problemas vieram à baila. Debates em torno de municipalização e de um novo pacto federativo retornaram com força, conduzidos por governadores, prefeitos e suas entidades representativas.

Para ilustrar melhor esse momento, transcrevo a fala do assessor da Famurs na época, Sergio Perotto:

Com o passar do tempo, os municípios foram sentido aperto financeiro nos seus orçamentos. O governo federal foi subtraindo recursos dos orçamentos municipais, que foram conquistados na CF de 1988. Tendo essa dificuldade, começaram a reivindicar condições melhores para o Transporte Escolar, considerando a solidariedade entre os níveis de governo, e aqui no RS principalmente em relação ao estado.

A Famurs assumiu um papel preponderante no caso do transporte escolar gaúcho. Percebi, lendo as reportagens em uma sequência histórica, que a postura da entidade foi sempre de defesa dos municípios, cobrando do estado que pagasse o valor gasto em transporte escolar. Porém a intensidade dessa cobrança dependia muito de quem estava à frente da presidência da Famurs – que partido esse prefeito representava –, bem como qual partido governava o estado. Observei que os discursos e a postura dos presidentes da entidade variavam na veemência da crítica de governo a governo. No período do governo Olívio, quem presidiu a entidade em 1999-2000, foi o prefeito Alceu Moreira da Silva (PMDB). Na gestão 2000-2001, ocorreu a primeira eleição direta para a presidência da entidade, e foi eleito o prefeito Paulo Bier (PPB). Na gestão 2001-2002, quem esteve à frente da entidade foi o prefeito Pipa Germano (PSDB). Nesse período, os partidos de oposição ao governo estavam à frente da Famurs.

Outros dois pontos indutores de fragilização nas relações estado-municípios, determinantes para a construção do ‘problema’ do transporte escolar no RS, foram a contribuição social do salário-educação e o Fundef. Em relação ao salário-educação, a ex-secretária estadual de educação Marisa Abreu contribui com alguns relatos:

*Ação no governo Collares, doação dos veículos, coincidia com a lógica do PNTE, com recurso do **salário-educação**, surgem duas coisas, primeiro surge a **cota municipal** do salário-educação, que **iria para o estado, e este tinha que repassar, e que o Olívio não repassava**. Criou uma dívida imensa.*

*No governo Collares/Neuza, o salário-educação só tinha cota estadual e era praxe que o governo do estado **usasse o salário-educação** e passasse parte para os municípios, ela (Neuza) enfatiza isso **na questão do transporte escolar associada ao processo de nucleação**.*

*No governo do Britto, o governo federal cria uma lei federal. Foi o governo FHC que determinou que os estados tivessem que fazer leis estaduais para repassar a parte do salário-educação aos municípios. **No governo do Britto é um dos primeiros estados que faz a lei, logo é substituído pelo Olívio e este não cumpre integralmente a lei e depois o governo Rigotto também não cumpre integralmente a lei estadual, gerando dívidas. O dinheiro continuava com o estado. Foi feita uma nova lei, com pressão da CNM, o que mudava que agora a cota passa direto aos municípios, 2003.***

A contribuição social do salário-educação, já explicada no capítulo 2, é uma das fontes de financiamento educacional e foi sendo redesenhada desde sua criação em 1964. A cota federal tem sido utilizada pelo governo federal para financiar vários programas, entre eles os de transporte escolar – PNTE e, após, Pnate e Caminho da Escola. No Rio Grande do Sul, da mesma forma, a contribuição social foi utilizada pelos governos do estado para financiar o transporte escolar, em duas modalidades: na compra de veículos e no repasse de recursos através dos convênios firmados com os municípios a partir do ano de 1999. Entretanto a reclamação dos municípios sempre foi de que o estado não repartia de forma igualitária a contribuição social do salário-educação, ou não a repassava.

O Estado do RS foi um dos poucos a criar lei própria, conforme previa a Lei nº 9.766/1998¹⁰⁷. O governo Britto criou a Lei nº 11.126, de 9 de fevereiro de 1998. Essa lei previa que a cota estadual do salário-educação seria rateada entre o estado e os municípios, a partir de 1º de janeiro de 1998, com base na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas nas redes de Ensino Fundamental do estado e dos municípios. A cota municipal seria dividida em duas parcelas, uma de 75%, redistribuída entre os municípios pela matrícula nas redes municipais de ensino, e outra de 25%, redistribuída entre os municípios com base na participação percentual de alunos

¹⁰⁷ Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a qual dispôs, no art. 2º, que a “cota estadual do salário-educação deveria ser redistribuída entre o estado e os respectivos municípios, conforme critérios estabelecidos em lei estadual, sendo que, do seu total, uma parcela correspondente a pelo menos cinquenta por cento será repartida proporcionalmente ao número de alunos matriculados no Ensino Fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo MEC”. Essa lei foi modificada pela Lei nº 10.832, de 30 de dezembro de 2003.

transportados, em cada município, para ambas as redes de Ensino Fundamental públicas, em relação ao total de alunos do EF público transportados no âmbito do território do estado.

Essa normativa de 1998 já propunha um repasse maior de recursos para os municípios que ofertassem transporte escolar e previa a criação de um grupo de assessoramento, constituído por representantes da administração pública estadual e da Famurs. Dentre as suas várias atribuições, estava prevista a definição de formas de compensação financeira entre estado e municípios no que diz respeito ao transporte escolar. Em pesquisa coordenada por Farenzena (2002), que tratou sobre acompanhamento e avaliação do impacto do Fundef no RS, encontro um relato sobre a atuação desse grupo.

O Grupo de Assessoramento tem atuado efetivamente, desde abril de 1996, de acordo com as atribuições que lhe são conferidas pela legislação. As reuniões do Grupo têm acontecido mensalmente na última quinta-feira de cada mês. No levantamento de uma amostra de seis reuniões, entre 18/03/1999 a 13/1/2000, pode-se verificar que os assuntos que mais ocuparam o tempo do Grupo foram merenda escolar e transporte escolar. (p. 41-42).

Essa mesma pesquisa, coordenada por Farenzena (2002), traz os dados da distribuição do salário-educação no estado do Rio Grande do Sul para os municípios. Fiz um recorte desses dados, capturando apenas o percentual dessa transferência, entre os anos estudados, que compreenderam o período de 1996 e 2000, pegando, portanto, três anos posteriores à aprovação da Lei 11.126/1998. É possível observar que há um aumento progressivo do repasse dos recursos da cota estadual do Rio Grande do Sul do salário-educação para os municípios.

Tabela 6 – Transferências do salário-educação do governo do estado do Rio Grande do Sul aos municípios – 1996-2000

Ano	Transferências aos municípios (%)
1996	12,77%
1997	15,35%
1998	39,56%
1999	42,49%
2000	42,97%

Fonte: OF.GAB/DEPLAN/SE nº 175/2001 e Informe Direto de março/2001

Nota: os dados foram retirados de Farenzena (2002)

Contudo parece-me que essa lei não resolveu o problema, pois, no relato da ex-secretária, há ênfase de que a lei editada no governo Britto não foi integralmente cumprida nos governos Olívio e Rigotto. Tantas foram as ‘queixas’ dos municípios gaúchos, como de

resto em todo o país, de que o estado não dividia esse recurso, que, em 2003, por força de lei federal, foi criada a cota municipal do salário-educação¹⁰⁸. O que quero enfatizar aqui é que o salário-educação tem protagonismo nessa odisseia.

Em relação ao mecanismo de redistribuição e subvinculação de recursos do Fundef, também já detalhado no capítulo 2, este foi criado em 1996 e sua implantação iniciou em 1997, tendo modificado o formato de repartir os recursos em cada estado e, por consequência, acirrado certas disputas entre governos estaduais e prefeituras. Exemplificando, o fato de os municípios transportarem os alunos da rede estadual e de o estado ter computadas as matrículas desses alunos como suas para fins de recebimento de recursos fez com que muitos municípios que transferiam recursos para o fundo começassem a perceber essa situação como injusta. Cabe aqui destacar que o estado do Rio Grande do Sul sempre redistribuiu recursos para fundo estadual, ou seja, seu retorno sempre foi menor do que a sua contribuição. A seguir, relato da ex-secretária estadual de educação Marisa Abreu sobre essa questão:

Na época que iniciou o Fundef [1997], a Famurs fez um estudo do valor por aluno no RS, e este variava de 40 mil a R\$ 200,00 por aluno (considerando só os 15% que passariam a compor o Fundef). O mais pobre era Alvorada. Tínhamos municípios com 0% de matrícula de Ensino Fundamental a 100% de municipalização (Xangri-Lá) do EF. Esses municípios que não tinham nenhuma matrícula passariam seus 15% para outros municípios. A Famurs fez na época um estudo orientando quanto da matrícula eles deveriam ter para não transferir recursos para o Fundef.

É notório o papel da Famurs como um dos atores principais na condução do debate sobre as relações intergovernamentais no estado. Sergio Perotto reforça que a municipalização foi um equívoco para os municípios, e cita o Fundef como prova disso:

Como as redes municipais estavam fragilizadas e os municípios tiveram que continuar transportando os alunos para a rede estadual e não recebendo nenhum tostão sobre isso, então eles tinham a despesa e o estado ficava com a receita, ficou mais agravado o fato da nucleação porque os municípios começaram verificar que tinham caído numa armadilha e começaram a fazer a municipalização ao inverso. [...]

O estado, ele era relutante em ressarcir os municípios, até hoje é. Na verdadeira proporção do que ele despendia com o transporte escolar, e a receita que os municípios recebiam do Fundef, ele se prestava para financiar, para cobrir um custo bem maior, que o estado com o mesmo valor tinha para financiar, por causa do transporte escolar. Esse é um problema que até hoje persiste, decorridos mais de 15 anos ainda não há um ressarcimento integral desses custos. [...]

¹⁰⁸ Explicarei melhor esse processo na seção 6.2.4.

A gente vê que tanto a União como o estado relutaram, as regras que definiram o transporte escolar como também as regras que definiram o salário-educação demoraram anos para serem implementadas. (grifos meus).

Na narrativa de Sérgio Perotto, fica evidenciado o conteúdo que circulava na sociedade gaúcha, sobretudo com a ajuda da Famurs, em relação ao problema e à solução da responsabilidade pelo transporte escolar. Há uma ‘queixa’ grande de que o estado engana os municípios. A União e o estado ficam com os recursos, enquanto que os municípios ficam com os encargos (transporte).

Em 1999, abre-se uma ‘janela de oportunidade’ para o tema da oferta, da responsabilização e do financiamento do transporte escolar. Kingdon (2006, p. 236) explica que “Uma janela aberta para políticas públicas constitui uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções, ou para chamar atenção para problemas que considerem especiais”. Essa ‘janela’ só foi aberta e o transporte colocado como problema especial devido à crise econômica e política instalada no país e no estado. No estado, o determinante foi a *politics*.

6.2.2 Tempo 2 – Agenda repleta de tensionamento e polêmica (2000-2001)

“As novas soluções que emergem na virada do século retêm certos pontos fortes do programa neoliberal, mas ideias novas se impõem” (MERRIEN, 2008, p. 327). Às vésperas da virada do século, a influência das novas ideias nas políticas abriu brechas para que partidos de esquerda chegassem ao poder com o discurso e a proposta de estancar a onda neoliberal nas políticas públicas. Esse foi o caso do Rio Grande do Sul, e o discurso do governo era antineoliberal.

Foi entre 1999 e 2001 – quase o tempo todo de duração do mandato do governador Olívio Dutra – o período de maior incidência de matérias, nos veículos de comunicação pesquisados, sobre o transporte como um problema. O mesmo movimento ocorria em relação a outros temas da agenda governamental estadual. A atuação dos atores dependia de quais, no momento, eram os partidos que compunham o governo e quais eram os partidos que compunham a oposição, pois, conforme quem estava à frente do Piratini – a sede do governo estadual gaúcho –, quem era o líder de governo, quem era o líder da oposição, presidente da Assembleia Legislativa (AL), quem estava à frente da pasta da SEC, as negociações eram mais acirradas ou não. As posturas pessoais, as crenças e os valores dos atores influenciaram

na condução do debate sobre as políticas. Foi no período de 1999 até 2002 – quando a ideologia de esquerda do PT, enraizada nos movimentos sociais e sindicais e refletida na postura dos atores governamentais, buscava se impor através de políticas governamentais de cunho social focada nos menos favorecidos – que a resposta da oposição gaúcha conservadora¹⁰⁹ foi imediata, não aprovando projetos do governo na Assembleia Legislativa e dificultando, de vários modos, a governabilidade. A respeito desse momento de embates, cito um exemplo relatado por Camini¹¹⁰ (2005, p. 99):

Os embates com os outros poderes, como Assembleia Legislativa e Poder Judiciário se intensificaram de modo especial em relação ao reajustamento dos salários, uma vez que no governo Olívio Dutra apenas as categorias de teto salarial mais baixo tiveram aumento concedidos por iniciativa do Executivo (professores, funcionários de escolas, policiais civis e militares, quadro geral). Por essa razão, o Governo era atacado sistematicamente, com fortes pressões e denúncias na Assembleia Legislativa e pelo próprio poder Judiciário, este último alegando sofrer medidas de exclusão em relação aos demais.

Nesse momento, foi sendo construída na sociedade gaúcha uma imagem do governo do PT. Exemplifico isso a partir da fala da ex-secretária estadual de educação Marisa Abreu, que descreve, a partir de sua percepção, a relação do governo Olívio com os segmentos da sociedade:

O governo do Olívio foi muito atritado com os municípios, o governo do Olívio foi a pauta do CPERS/Sindicato: contra municipalização do ensino, OK; fim da avaliação externa da aprendizagem, OK; revogação do plano de carreira do Britto, OK. Duas coisas não conseguiram atender: 190% de aumento e saneamento no IPE [Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul]. (grifo meu).

A fala da ex-secretária põe de manifesto a agenda reativa do governo da educação estadual no período, bem como de sua ligação às pautas do sindicato dos trabalhadores em educação da rede estadual, o Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS/Sindicato). Todas as ações/políticas citadas inicialmente – municipalização, avaliação externa, novo plano de carreira do magistério estadual – fizeram parte da agenda do governo Britto e eram combatidas pelo CPERS/Sindicato; e de fato o governo Olívio obteve

¹⁰⁹ Gostaria de esclarecer o que compreendo quando denomino a oposição gaúcha de conservadora neste texto. Refiro-me que, até 1998, sempre no estado do Rio Grande do Sul quem governou foram partidos que representavam as elites, ou seja, a classe detentora do poder econômico e que defendia interesses de grandes fazendeiros e dos empresários donos de grandes indústrias. Esses, quando o PT entrou no governo, desejavam ‘conservar’ sua posição no comando das políticas gaúchas. O PT, no ano de 1999, no estado, representava a defesa dos pequenos agricultores, dos sem terra, dos funcionários públicos de menores salários, se opunha a repassar dinheiro público à GM, à Ford, a privatizar etc.

¹¹⁰ A dissertação de mestrado de Lucia Camini, ex-secretária de educação de estado no governo Olívio Dutra, relata com detalhes esse período.

sucesso na sua reversão ou revogação. Houve outras ações/políticas, que também não demandavam muitos recursos e por isso eram financeiramente viáveis, que não obtiveram o mesmo sucesso – vide busca de instauração de processos decisórios mais democráticos, como a política Constituinte Escolar –, algumas justamente pelo boicote do CPERS/Sindicato. Aumentos expressivos para o funcionalismo estadual e saneamento do instituto de previdência desse funcionalismo são, há décadas, itens da agenda governamental estadual, como problemas que não foram, nem naquele governo, nem até hoje, passíveis de ser enfrentados com políticas de longo prazo, dada a permanente situação de falência das finanças estaduais.

O transporte escolar entra na agenda como um problema desencadeado pela falta de recursos e pela falta de responsabilização do estado e da União, no entanto pareceu ser mais um subterfúgio usado pela oposição para atacar aquele governo em especial. E o governo respondeu às pressões iniciando o repasse de recursos aos municípios, recursos crescentes ano após ano, governo após governo. Esse repasse foi efetuado através de convênios firmados entre o estado do Rio Grande do Sul e os municípios. Marisa Abreu resgata que “Os convênios começam no governo Olívio”. E continua relatando que “Todos os anos se firmavam convênios com os municípios, de recursos do transporte escolar, e o governo tinha dificuldade de honrar o recurso, de passar todo o dinheiro. Em geral era o recurso do salário-educação”¹¹¹.

Em 1999, foi elaborado o primeiro termo de convênio de repasse de recursos aos municípios para custear o transporte escolar. O repasse, nesse ano, feito pelo estado aos municípios, foi de quase sete milhões de reais. Em valores atualizados, pelo INPC, para dezembro de 2013, hoje esse valor corresponderia a R\$ 21,4 milhões. Mais adiante, na seção 6.3, apresento uma síntese dos termos de convênios.

6.2.3 Tempo 3 – A busca pela formulação de acordos (2002)

Pouco, ou quase nada, se noticia no ano de 2002 sobre o TER. As notícias encontradas anunciam a elaboração de critérios para o repasse de valores do transporte escolar aos municípios, da elaboração dos convênios, que estavam sendo firmados entre o governo do estado, através da secretaria estadual de educação, com os municípios.

¹¹¹ Em relação ao salário-educação, a entrevistada apresenta uma informação muito significativa: “Uma coisa que eu descobri quando cheguei na secretaria é que **o governo do estado não comprovava despesas com o salário-educação**, tudo na lógica da corporação. Sempre, ele usava em finalidades que a lei do salário-educação não permitia: pagar salário. Ele [salário-educação] entrava na conta específica, ia para o caixa único, virava salário e tu não conseguias comprovar todo o gasto do recurso” (grifo meu).

A elaboração dos critérios para se chegar a um valor por aluno transportado não foi uma ação unilateral, sempre conteve a participação da Famurs. Segundo Sérgio Perotto, esse processo, que vem ocorrendo ao longo do período, foi marcado por uma posição do estado, em que este “procura ganhar tempo, desconversar, alegando que tem que ter um cálculo mais exato, mais preciso. O estado tem sido um elo dificultador dessa relação, não tem sido justo com os municípios”.

O entrevistado destaca a força das entidades nesse processo, citando um evento, noticiado pelo jornal Correio do Povo em 15 de março de 2000, “onde prefeitos fizeram manifestação candente em praça pública em frente ao Palácio Piratini”. Cabe destacar o protagonismo da Famurs na condução da agenda municipalista, afinal não era situação habitual – pelo menos anterior ao ano de 1998, quando ocorre a I Marcha dos Prefeitos a Brasília – prefeitos participarem de manifestações públicas reivindicando dos governos federal e estadual um pacto federativo mais solidário. A mobilização em frente ao Piratini, com certeza, pressionou o governo do estado, e este respondeu com ações que viessem a resolver a situação delatada pelos prefeitos. A elaboração dos convênios, ano após ano, com a participação das entidades, Famurs e CNM, contribuindo na elaboração de variáveis ou critérios, foi denunciada pelo entrevistado como uma forma do estado de “desconversar” e “ganhar tempo”. Ao mesmo tempo em que ele denuncia, ele reconhece que a Famurs, a Undime e a CNM auxiliaram de forma relevante em estudos de custos e de critérios de repasse de recursos, e destaca que estes foram sendo modificados várias vezes. Cabe destacar que a fala do entrevistado quanto ao estado se refere ao período total do debate dessa política do transporte escolar, e não apenas do governo Olívio.

No ano de 2002, ocorreu a campanha para as eleições de governadores de estados e de presidente da república, e o foco político no Rio Grande do Sul estava voltado para esse evento. Concorria a governador do estado Tarso Genro, que havia ganhado, nas prévias do Partido dos Trabalhadores, do então governador Olívio Dutra. Como candidatos fortes da oposição: Germano Rigotto, do PMDB, e Antonio Britto, do PPS. O segundo turno foi disputado por Tarso Genro e Germano Rigotto, foi eleito governador Germano Rigotto, com pequena margem de vantagem. No país, depois de concorrer ao cargo de presidente por três vezes, foi eleito Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, para presidente da república. Lula derrotou, no segundo turno, com significativa margem de vantagem, o candidato da situação José Serra, do PSDB. Essa vitória demarcaria uma circunstância de ruptura na política nacional vigente e era representativa de um novo contexto.

Nesse mar revolto do ano de 2002, o transporte escolar rural, uma política subsetorizada da educação, ficou à margem do debate, retornado ao alto mar, ou seja, à pauta, somente ano seguinte.

6.2.4 Tempo 4 – Avanços e retrocessos: passo à frente, passo atrás na busca por alternativas (2003-2006, governo Rigotto)

No ano de 2003, assumiram novos governos: Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, na presidência do país, e Germano Rigotto, do PMDB, no governo do estado do RS. Essas trocas de partidos no comando da nação e do estado gaúcho reconfiguraram a *politics* e iniciaram ou ressignificaram as *policies*, entre elas a do TER no Brasil e no RS.

Os impasses entre estados e municípios, nos anos de 1999-2002, em relação ao transporte do RS, foram tão fortes/importantes que impactaram na política nacional e na formulação de legislação nacional sobre o transporte escolar e o salário-educação. Foi apresentado um Projeto de Lei na Câmara Federal que foi fundamentado, justificado e embasado na ideia de auxiliar na redução de conflitos entre municípios e estados na oferta e no financiamento do transporte escolar. Foi um gaúcho que propôs a lei que viria a auxiliar na definição de competências sobre isso. Não cito essa situação com propósitos ‘bairristas’, elevando os políticos gaúchos a uma categoria que se adianta aos demais. Cito apenas para dizer que, no Rio Grande do Sul, o problema do transporte escolar foi tão visível que fez com que as pressões dos prefeitos fossem ouvidas e atendidas pelos seus representantes na política em esfera nacional, e uma das respostas a essas pressões chega por meio de propostas normativas.

O deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS) foi proponente do PL nº 4.776/2001, que veio a se tornar a Lei nº 10.709, de 31 de julho de 2003, a qual levaria seu nome, Lei Marchezan. Essa lei acrescenta incisos aos artigos 10 e 11 da LDB (Lei nº 9.394/1996), com os seguintes textos: “Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: [...] VII – assumir o transporte dos alunos da rede estadual; [...]”; “Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: [...] VI - assumir o transporte dos alunos da rede municipal”. Dispõe ainda a lei que “Cabe aos estados articular-se com os respectivos Municípios, para prover o disposto nesta lei da forma que melhor atenda aos interesses dos alunos”. Essa normativa foi uma vitória para os municípios, que sofriam com a inexistência de leis estaduais ou com o não cumprimento destas, quando essas existiam, que era o caso do RS.

Outro projeto importante se transformou na Lei nº 10.832, de 18 de dezembro de 2003, e dispôs que o salário-educação passasse a vigorar:

1º O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

[...]

II – Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do Ensino Fundamental.

A aprovação dessas duas proposições/leis relacionadas à educação, em um conjunto de outras, são elencadas no *site* da CNM, fazendo parte do histórico da VI Marcha dos Prefeitos, como grandes avanços obtidos pelos municípios ao longo de 2003. Podemos resumir que o ano de 2003 foi marcado por lutas e conquistas para as pautas municipalistas.

Em janeiro de 2004, assumia a pasta do Ministério da Educação o gaúcho Tarso Genro. Uma das medidas tomadas pelo ministro foi a criação do Pnate. Lembremos que Tarso acompanhou todo o debate no estado sobre a problemática do transporte escolar.

Nos anos seguintes, 2005 e 2006, as notícias estaduais relacionadas ao tema transporte dão a entender que, mesmo com o programa de transporte escolar federal criado, o problema não havia sido totalmente solucionado. No ano de 2005, por motivação do deputado Ronaldo Zulke, do PT, a Assembleia Legislativa estadual criou uma comissão de representação externa do transporte escolar do estado do Rio Grande do Sul, coordenada pelo deputado Zulke e composta pelos deputados Leila Fetter (PP), Álvaro Boessio (PMDB), Floriza dos Santos (PDT) e Edmar Vargas (PTB). Essa comissão visava a pautar um debate na sociedade gaúcha sobre o transporte escolar, observando sua situação operacional, organizacional, legal e econômica¹¹². Dentre as ações dessa comissão, cito a organização de audiência pública, audiência com secretário de Transportes do RS, audiência com a Famurs e elaboração do PL nº 318/2005, que previa instituir o Cadastro Unificado de Transporte Escolar no estado do Rio Grande do Sul e dar outras providências; este projeto de lei foi arquivado em 23 de dezembro de 2010.

As negociações no estado continuaram frequentes e nem sempre houve entendimentos. A cada ano, desde 1999, foram firmados convênios entre o estado e os municípios para definir

¹¹² Essa comissão pode ter sido constituída por conta de um evento trágico, ocorrido em setembro de 2004, na cidade de Erechim, norte do RS: o acidente envolvendo um ônibus do transporte escolar que caiu em uma barragem, o qual vitimou 17 pessoas. Esse evento trouxe à pauta o debate sobre as condições dos veículos de transporte escolar.

qual seria o valor que o ente estadual repassaria aos municípios. No ano de 2004, passaram a ser incluídos os recursos advindos do Pnate no montante de recursos estaduais transferidos às prefeituras no âmbito dos convênios do TER.

Relembrando, a ex-secretária de educação do estado Mariza Abreu afirmou que “todos os anos se firmavam convênios com os municípios e o governo tinha dificuldade de honrar o recurso, de passar todo o dinheiro”. Com certeza, o fato de o governo do estado “não honrar” com os convênios foi motivo do descontentamento permanente dos municípios. Um exemplo disso, segundo informações da ex-secretária, foi de que “Em 2006 o acordo fora de 40 milhões e só 17,1 milhões foram pagos”. E ela segue explicando como foi o início de seu governo no ano de 2007. “Aí a gente reinicia o governo com greve de prefeitos. A redução do ICMS, no RS a Assembleia conseguiu a proeza de aumentar as alíquotas de ICMS em dois anos do governo Rigotto, terminando no dia 31 de dezembro [de 2006]”. Ou seja, o ano de 2007 segue com mais conflitos em relação ao transporte escolar, embasados na costumeira falta de recursos do estado.

6.2.5 Tempo 5 – As negociações e a busca por alternativas continuam embaladas por tensionamentos (2007, governo Yeda Crusius)

A gente assume o governo em 2007, com redução de alíquotas de ICMS e com a determinação de cortes de despesas, para fazer ajuste fiscal, os prefeitos entraram em surto. Agora que nós não vamos receber nada. Se em 2006 recebemos menos da metade do valor acordado, o que vai ser em 2007? (Mariza Abreu, grifo meu).

O resultado do pleito nacional de 2006 foi a reeleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente da república e, como de costume, no Rio Grande do Sul¹¹³ ocorreu a alternância para o cargo de governador, tendo sido eleita pela primeira vez no estado uma mulher, Yeda Crusius, do PSDB.

Assumiu a pasta da secretaria de educação a professora Mariza Vasquez de Abreu. O ano de 2007 novamente foi marcado por inúmeras manifestações e cobranças em relação ao transporte escolar. Por um lado, havia ficado dívida do governo Rigotto, que não repassara o valor total firmado no convênio do ano de 2006; segundo a ex-secretária Mariza, “É muito complicado na gestão pública a assinatura de convênios anuais”. Uma das medidas tomadas pela secretaria, para amenizar a situação do transporte escolar, foi o repasse direto dos

¹¹³ Há uma cultura política no estado de não reeleger os governadores e os mesmos partidos se manterem no poder. Isso sempre ocorreu nas eleições com voto direto.

recursos do programa federal Pnate para os municípios¹¹⁴, cujo montante, segundo Mariza, “Não é um valor muito significativo, o que o governo do estado repassa é mais”. Foi nesse ano que se constituiu o programa estadual de transporte escolar. “A discussão do Peate em 2007 foi uma novela de negociação, foi sancionada a lei em início de 2008, votada em dezembro de 2007, negociamos o ano inteiro” (Mariza Abreu). Por outro lado, a postura da ex-secretária era noticiada pelos meios de comunicação como polêmica.

A seguir, transcrevo trechos da entrevista com a ex-secretária na qual ela narra, de forma sequencial, como foi o processo de formulação do Peate, quem foram os atores que participaram e quais os principais problemas e dificuldades.

Havia dos municípios a necessidade de fazer a lei, não foi iniciativa nossa. Tanto que começamos o governo com uma greve dos transportes [em 2007, no início das aulas, teve greve dos transportes]. Eu havia participado o tempo inteiro desse debate pelo município (fui secretária de Caxias do Sul).

Na Assembleia não houve oposições/conflitos, pois ele foi negociado entre o governo e a Famurs, na entrega do projeto do governo para as lideranças da Famurs na Assembleia, quando o projeto chega à Assembleia ele já estava costurado. Passamos quase um ano inteiro negociando com os municípios, eu e o Celso Bernardi¹¹⁵. Duas coisas eram fundamentais, não só o valor total, mas como ele iria ser distribuído entre os municípios. Porque havia e há o entendimento que o custo do transporte é diferenciado, por uma série de características peculiares locais de cada município, a distância, a qualidade das estradas, e é difícilimo fazer isso.

Quem fez esse estudo e debate foram técnicos da secretaria/governo (educação, fazenda, planejamento) e técnicos da Famurs. E a gente terminou chegando à conclusão, depois e muita discussão, ao critério das faixas de área territorial, a gente, o grupo de trabalho, monta quatro faixas, simula, 30% chiava, começa de novo, aumenta as faixas. Fomos fazendo por tentativa e erro. Primeiro uma discussão muito grande chegar ao critério, depois como aplicado, depois de como colocar esse critério em prática.

E essa decisão, de quem adere ao programa, poderia ser rompida unilateralmente desde que seja preservado o ano letivo em curso, em cinco anos pode desistir. Sabemos de um município que desistiu do convênio Peate.

¹¹⁴ “O Pnate, desde o início, previa que o recurso do governo estadual fosse repassado diretamente aos municípios, desde que os estados autorizassem o FNDE a fazer isso. O Fortunati não quis fazer isso, o Pnate é de fevereiro de 2004, foi uma das primeiras medidas que o Tarso tomou, super simpática, aqui era o governo Rigotto, o Fortunati, secretário de educação, não quis fazer isso, dava uma trabalhadeira enorme. A prestação de contas, o município fazia direto com o FNDE, então tinha que fazer ao estado e este compilar [as prestações de contas dos] municípios e, qualquer um que tivesse rolo poderia colocar todos em risco.... tudo e fazer a prestação de contas ao FNDE.” (Mariza Abreu).

¹¹⁵ Celso Bernardi era secretário da pasta de Relações Interinstitucionais do governo Yeda. Foi deputado estadual, deputado federal e membro do Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul. Suas filiações partidárias passaram por PPS, PPR e PPB e PP.

Um primeiro ponto a comentar é o fato citado de que a lei emergiu como pauta dos municípios e não de iniciativa da Secretaria Estadual de Educação. Dois fatores podem ter contribuído/forçado a criação da lei, uma alternativa a um problema recorrente: a pressão dos municípios com a greve e o fato de a ex-secretária ter sido secretária municipal antes de assumir a pasta do estado e, portanto, ser conhecedora do que significa, para os municípios, o transporte escolar.

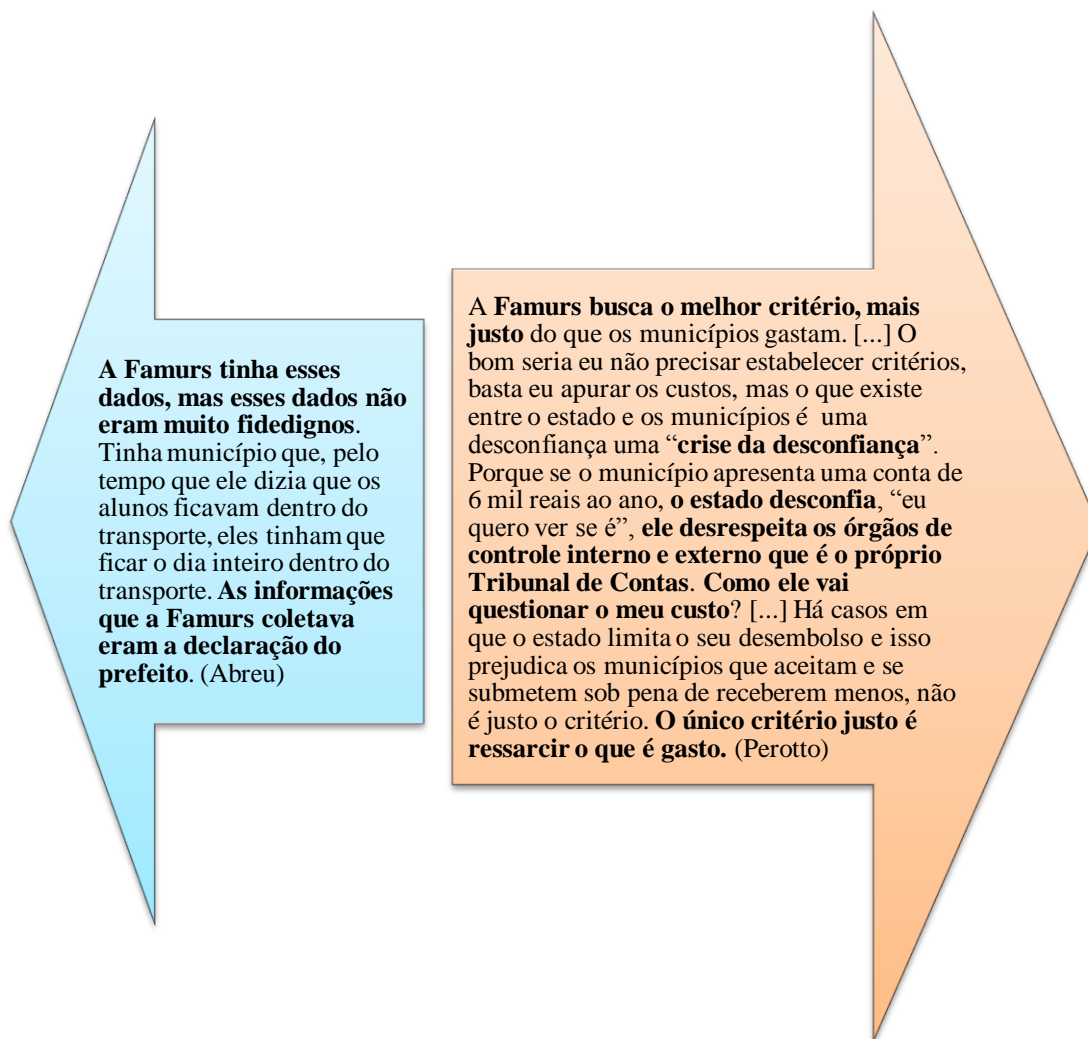
Analisando o relato da ex-secretária, parece ter havido uma coalizão em torno da criação do programa. O Peate era, naquele momento e contexto, uma política legítima que viria a responder a uma demanda histórica. As “costuras” feitas durante um ano todo, pela própria secretária de educação e pelo secretário estadual de relações institucionais, fizeram com que o programa/política tramitasse de forma tranquila e fosse aprovado na Assembleia Legislativa sem grandes divergências. É importante sublinhar, contudo, que o governo possuía a maioria de deputados na Assembleia.

Um dos pontos mais polêmicos foi a definição de critérios para a distribuição do valor entre os municípios. Ou seja, o que entrou na mesa de negociações com força foram os critérios para repartir um montante X de recursos. O que ficou pendente de decisão, então, foram critérios ou referências para estipular o *quantum* a ser disponibilizado para a divisão entre as prefeituras.

A ex-secretária relata que houve, em relação aos critérios de divisão do bolo, “muita discussão” e o processo foi de “tentativa e erro”. O resultado final foi a criação das seis faixas, já descritas no capítulo 3 desta tese. Em relação a esse tema, organizei a Figura 7, que apresenta a fala da ex-secretária e do representante da Famurs, na época, expondo o conflito para se chegar ao valor a ser transferido por aluno transportado. Esse tem sido o debate maior, mais polêmico e menos consensual, desde que o transporte escolar rural chegou à agenda estadual: quanto custa um aluno transportado? E por que o estado não ressarcir o valor gasto?

Na Figura 7, os pontos de divergência e conflito entre a SEC e a Famurs quanto aos critérios para definição de transferências relativas ao TER dos alunos da rede estadual podem ser ilustrados como um cabo de guerra.

Figura 7 – Impasses sobre os critérios do gasto por aluno com transporte escolar – SEC e Famurs



Fonte: a autora (2013), a partir de entrevistas com Mariza Abreu (SEC) e Sérgio Perotto (Famurs). Grifos meus.

Perotto avalia que o critério justo é ressarcir aos municípios o que eles gastam. Já a ex-secretária afirma que a fonte das informações das Famurs são os dados fornecidos pelos prefeitos e dá a entender que falta fidedignidade nessa informação. Para Perotto, existe uma “crise de desconfiança” entre estado e municípios. O impasse dessa política, cujo cerne é a falta de recursos suficientes para se pagar o valor total gasto pelos municípios, fica provisoriamente resolvido pela definição de critérios de repartição do dinheiro. Por outro lado, permanece na agenda a necessidade de se constituir um estudo de custos e gastos em transporte escolar mais “fidedigno”.

A presidente da Undime em 2012, Márcia Carvalho, destacou quais atores foram destaque na construção da Lei do Peate, entre eles a Undime/RS: “Porém o protagonismo ficou por conta da Seduc, já que a secretária de estado na época já tinha sido gestora

municipal e presidente da Undime/RS no período anterior”. Do mesmo modo, Márcia Carvalho cita o protagonismo da Famurs nesse processo: “A entidade que mais atua na discussão do transporte escolar no RS é a Famurs. Essa instituição tem assento junto ao governo do estado para discussões relativas às políticas educacionais”.

Várias políticas educacionais emergiram no ano de 2007 e tiveram relação, de alguma forma, com a política em estudo. Citarei três.

O deputado federal Professor Ruy Pauletti (PSDB-RS), do mesmo partido que a governadora Yeda Crusius, propôs o Projeto de Lei nº 1.252, de 6 de junho de 2007, que visa a alterar artigos da LDB, o qual ainda tramita na Câmara dos Deputados e não tem recebido pareceres favoráveis à sua aprovação. O conteúdo do PL basicamente propõe estabelecer que a União deverá assumir, junto com estados, DF e municípios, em percentuais iguais, os custos do transporte escolar da rede pública.

Foi no ano de 2007 o lançamento, pelo governo federal, do Plano de Desenvolvimento da Educação, do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do Plano de Ações Articuladas, iniciando uma nova forma de parceria do governo federal com os demais entes, por meio de assistência financeira e assistência técnica.

E, por fim, foi criado o programa federal Caminho da Escola, já explicado no capítulo 3, que é destinado à aquisição de veículos para o transporte escolar.

O ano de 2007 foi cheio de novidades no que tange ao setor educacional, desencadeado por um momento de aquecimento da economia e pelo lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento I (PAC I) do governo Lula. É oportuno lembrar que a oferta de transporte escolar, para além de sua dimensão de garantia do acesso e permanência na escola, é um serviço público que movimenta a economia, em todos os seus setores e, por isso, faz parte das ações estatais que impulsionam o mercado por meio de compras e de contratação de serviços.

6.2.6 Tempo 6 – Enfim, após a formulação de um programa, uma ‘aparente’ calmaria (2008)

Passado o primeiro ano de governo de Yeda Crusius, após muito debate e ‘costura’ de acordos, o ano de 2008 iniciou com a implementação do Peate em uma aparente calmaria. Houve um processo decisório que apontou para a construção de um programa, em vez da continuidade de convênios anuais. Os municípios precisavam aderir ao programa. A ex-secretária esclarece qual a lógica dessa lei que cria o Peate: “É um programa definido em lei, quando tem três tipos de transferências, voluntárias, constitucionais, legal, quando é lei ela é

mais forte, o compromisso do governo com aquela transferência é maior”. Para Mariza, transformar em lei tinha duas vantagens imediatas:

- 1) *Tornar maior o compromisso do estado do que apenas um programa e um convênio.*
- 2) *Transferir o debate do volume de recursos a ser alocado no programa para discussão orçamentária para dentro da assembleia, o que significa fazer essa discussão muito antes do início das aulas. O orçamento tem que ser aprovado até dezembro, então se ele era um programa de lei, está dito na lei isso, o volume de recursos para o ano subsequente tem que ser votado no orçamento. [Esse fato] colocava os deputados a participar, a sociedade representada pela Assembleia, e colocava a discussão em novembro e dezembro, para preservar o início das aulas de um processo de greve de transporte escolar dos alunos.*

E de fato foi isso que aconteceu. No início do ano letivo de 2008, a grande maioria dos municípios (482) tinha aderido ao Peate, e o ano letivo, depois de muitos anos, iniciou com transporte escolar garantido para a rede estadual.

6.2.7 Tempo 7 – Implementação acompanhada de permanentes negociações (2009-2010)

A implementação do Peate foi tranquila, mas o programa não resolveu o maior impasse, a questão financeira. Conforme a ex-secretária de educação Mariza Abreu,

Bom, continuaram as reclamações, primeiro é o seguinte, eu nunca disse que o estado estaria passando o dinheiro todo. Tenho consciência, pela experiência que eu tive do outro lado, que o valor repassado (2007/2009), mesmo pagando os atrasados que eram valores embutidos, ainda para um número significativo de municípios não cobriria o custo. Não para todos, têm alguns que diziam “isso está bom pra mim”. (grifos meus).

Há o reconhecimento, por parte da entrevistada, de que os recursos não cobrem o valor gasto por alguns municípios, mas há também na sua fala admite que, para uma parte dos municípios, o valor recebido seria o suficiente. Além disso, subentende-se que pode haver repasse de recursos a mais do estado para alguns municípios.

O acompanhamento do debate coloca o estado em vários momentos numa posição não muito confortável. Perotto faz duras críticas:

O estado disse que não há recurso, mas, se não há recursos, porque ele fica recebendo o recurso do Fundef/Fundeb, então ele está recebendo irregularmente. [...] Se ele recebe (ex.) mil reais, é para ele oferecer aquele nível de ensino com os custos inerentes, e o

transporte está dentro, aí o que acontece o que ele faz? Em vez de pagar R\$ 300,00 ele paga R\$ 200,00. “Ah, mas daí eu não posso pagar mais porque está inviável”. Daí você assume tua dívida por mim e eu pago quando quiser essa dívida. É injusto isso. (grifos meus).

As relações de cobrança permanecem intensas, mostrando a fragilidade do nosso pacto federativo. Contudo o estado não pode ser responsabilizado sozinho por isso, pois a política do transporte deve ser compartilhada entre as três esferas. Percebo o embate mais direto entre os municípios e o estado, ou seja, os que estão mais próximos.

A ex-secretária Mariza Abreu destaca que “No Peate é feito um termo de convênio por cinco anos (2008/2012); 2013 tem que fazer de novo”. O que significou que, no ano de 2013, possivelmente, tenham sucedido novas negociações.

6.1.8 Tempo 8 – Práticas, impactos, diálogos e Resignificações (2011-2013, governo Tarso Genro)

A tradição política é mantida no Rio Grande do Sul e novamente ocorre a alternância no poder estadual, retornando ao Executivo estadual o Partido dos Trabalhadores, agora capitaneado por Tarso Genro. No Brasil, as eleições de 2010 conduziram ao poder uma mulher, Dilma Rousseff, do PT, emendando o terceiro mandato desse partido no país. Pela primeira vez, o estado do Rio Grande do Sul e o Brasil se alinham em termos políticos. Sendo o mesmo partido, tanto lá, quanto cá, isso colocaria o estado numa situação de privilégio e ajudaria a minorar os conflitos? É muito recente esse tempo para se obter uma resposta, tendo em vista que o estamos vivendo.

Para falar da implementação do Peate, lembro que, no capítulo 4, apresentei o estudo dos casos que fiz nos três municípios, e constatei que, nos três, os recursos recebidos via Peate e o Pnate não têm sido suficientes para garantir o transporte dos alunos da rede estadual. Muitos dados encontrados no estudo dos casos foram também comprovados em pesquisa feita pela Famurs e pela Undime/RS.

A política tem sido constantemente discutida, permanece um movimento desencadeado por Famurs e Undime/RS que busca sua reformulação, através de estudos e levantamentos, com o intuito de chegar a indicadores comuns de gastos em transporte escolar no Rio Grande do Sul. Após cinco anos de implementação do Peate, o convênio foi renovado no ano de 2013 para mais cinco anos, e obteve a adesão da grande maioria de municípios (482). Entretanto a renovação remexeu o tema e foi acompanhada de um estudo coordenado

pela Famurs e pela Undime/RS, apresentado no mês de junho de 2013, em um encontro promovido pelas duas entidades e que tratou sobre *Transporte escolar: quanto custa esse serviço para os municípios gaúchos, os desafios e as possibilidades*.

Esse estudo teve como objetivo “conhecer a realidade econômico-financeira relativa ao transporte escolar dos municípios gaúchos”. Um total de 330 municípios responderam o levantamento de dados feito nos meses de abril e maio de 2013. Entre os ‘achados’ da pesquisa, destaco: 32% dos municípios pesquisados transportam mais alunos da rede estadual do que da sua própria rede (um dos casos estudados por mim, Getúlio Vargas, traz essa realidade); o Peate supre 52,55% dos gastos em transporte dos alunos da rede estadual; os municípios que fazem o transporte com veículos próprios têm uma economia de 63,38% em comparação com serviços terceirizados; o custo médio por aluno transportado no ano de 2012 foi de R\$ 1.100,60, valor que se aproxima dos valores encontrados por mim nos três casos estudados.

O encontro produziu um documento, datado de 11 de junho de 2013, que pode ser encontrado no *site* da Famurs. Nesse documento¹¹⁶ há oito proposições resultantes do encontro sobre o transporte escolar, que darão a tônica dos futuros debates sobre essa política. Transcrevo a primeira e a segunda proposições:

- 1 – Quanto ao Pnate, realizar ação/movimento para obter a majoração dos valores repassados pela União.
- 2 – Quanto ao Peate, é urgente que se encontre uma nova base de cálculo do custo-aluno transportado, adotando para todos os municípios um modelo único de planilha de cálculo dos custos, considerando o quilômetro rodado como principal critério de repasse.
Objetiva-se o repasse dos valores integrais do custo de transporte de alunos da rede estadual, conforme prevê a legislação brasileira.

As demais proposições tratam de orientações, solicitações e coordenação de debates, em que a Famurs e a Undime/RS são as dinamizadoras. As proposições abrangem as seguintes sugestões: criação de leis municipais de transporte escolar¹¹⁷; qualificação da gestão e da fiscalização dos serviços de transporte escolar; investimento em veículos próprios, em especial os financiados pelo programa Caminho da Escola; busca de capacitação para técnicos municipais, junto ao TCE/RS, sobre orçamentos da educação; solicitação, ao governo do estado, para que antecipe a parcela do mês de dezembro do Peate, para facilitar o fechamento

¹¹⁶ O documento, na íntegra, encontra-se no Anexo B.

¹¹⁷ O município de Getúlio Vargas criou a sua Lei nº 4.695, de 8 de novembro de 2013, que institui o serviço de transporte escolar no Município de Getúlio Vargas. Na lei está previsto que terão direito ao transporte escolar os alunos que residirem a 1,5 km da escola mais próxima de sua residência.

das contas; promoção de debate específico referente ao transporte escolar para Educação Infantil e alunos com deficiência.

A fala emblemática do entrevistado Sergio Perotto traduz o desejo de que a União e o estado assumam o transporte escolar.

*Uma coisa que ficou muito claro com o transporte escolar é que os municípios não conseguem se desobrigar. **O único nível de governo que não consegue se desobrigar das demandas da sociedade**, e aí o que acontece? Sabendo disso, a União e o estado se prevalecem do ente município para relutar e postergar o repasse dos recursos necessários para custear os serviços públicos, [os municípios] têm que custear o serviço sem garantia de receita, isso é uma grande injustiça do sistema federativo brasileiro! (grifo meu).*

Mediante esse conjunto de questões descritas, é possível perceber que a política tem sofrido reformulações ao longo dos anos, principalmente no que se refere ao montante de recursos repassados do estado para os municípios e em relação ao modo como ela tem sido colocada em prática, afinal, há sempre uma aprendizagem ao implementar um programa. O transporte escolar, primeiramente com a elaboração dos convênios e posteriormente com a criação do Peate, tem provocado aprendizagens nas administrações municipais e estadual. Estas, após longo processo de discussão e disputas, têm ressignificado seu modo de ofertar, administrar e fiscalizar o transporte escolar. E, sobretudo, têm sido qualificadas as relações intergovernamentais entre estado e municípios na oferta e no financiamento dessa política.

6.3 Análise dos convênios firmados e do Peate

Dedico-me, nesta seção, a realizar a análise dos termos de convênios firmados entre governo do estado do RS com os municípios para a oferta do TER. Junto à SEC, consegui os modelos de termos de convênio dos anos de 2003 a 2007; do ano de 2002 consegui o termo aditivo ao convênio celebrado; não consegui modelos de convênios dos anos 1999 e 2000; e o de 2001 foi possível encontrar na internet. Elaborei dois quadros com base nos dados fornecidos pela SEC. No Quadro 8, apresento os convênios firmados, elencando os municípios conveniados, os alunos transportados e os repasses de recursos efetivados. Resgato dados do capítulo 3 no Quadro 9, dos recursos do Peate, para fazer a análise comparada, entre os convênios e o Peate. No Quadro 10, faço um resgate em ordem cronológica dos convênios, de seu conteúdo e das modificações que eles foram sofrendo.

O primeiro impacto que se tem ao observar os dados do quadro é: os recursos quase quadruplicaram! Há oscilações nos repasses, em 1999 há um valor maior do que o dos anos de 2000 e 2001, porém cabe observar que nesses anos há menos municípios conveniados. Em 2005, houve aumento considerável de recursos e, no ano seguinte, 2006, o valor é reduzido drasticamente, voltando a subir em 2007, porque os restos a pagar de 2006 são incluídos no valor do ano de 2007. Mas é fato, o recurso foi gradativamente aumentando.

Quadro 8 – Convênios firmados entre o estado e os municípios, número de municípios conveniados, valores repassados e número de alunos da rede estadual transportados (1999-2007)

Ano	Municípios conveniados	Alunos transportados	Repasses nos anos conveniados (em R\$)
1999	442	A SEC não forneceu esses dados	R\$ 17.284.973,30
2000	397		R\$ 16.388.376,20
2001	403		R\$ 15.002.813,70
2002	440	140.673	R\$ 19.615.765,80
2003	452	169.791	R\$ 30.399.294,60
2004	472	169.472	R\$ 47.889.579,00
2005	475	167.944	R\$ 49.918.707,30
2006	481	178.695	R\$ 26.397.896,45
2007	474	141.563	R\$ 67.638.042,07

Dados fornecidos pela SEC-RS em dezembro de 2011.

Valores corrigidos pelo INPC, de novembro de 2013. Calculadora do Cidadão (23/12/13).

Desde o início dos termos de convênios, do total de 497 municípios gaúchos, sempre houve uma grande maioria de municípios que conveniaram com o estado. Mesmo no ano de 2000, quando houve o menor número de municípios que fizeram a adesão (397), a adesão significou 80%. O ano de 2006 foi o ano com maior adesão (481 municípios), chegando-se ao percentual de 97%.

Se a análise for realizada observando os períodos de mandatos de governos, sem dúvida os anos do governo Olívio foram os que obtiveram a menor taxa de adesão, se comparado com os demais governos. Isso pode apontar que as relações entre o governo e os municípios não foram consensuais e também que ainda não existia uma relação de confiança entre os municípios e o estado – ela precisava ser construída e era o início dos convênios. Nos anos de governo de Germano Rigotto, houve um aumento contínuo de adesões dos municípios, foram 41 municípios incluídos a mais do que no último ano do governo Olívio.

Em 2007, último ano dos termos de convênios e primeiro ano da governadora Yeda, houve diminuição de sete municípios, porém pode ter sido por conta do ‘calote’ do ano anterior, quando metade apenas do recurso prometido foi repassado.

Observando o período, posso afirmar que houve aumento de recursos, aumento de municípios conveniados e oscilações do número de alunos transportados. No último ano da série (2007), há valores relativamente mais expressivos e o número de alunos cai bastante em relação aos quatro anos anteriores, pelo qual se depreende que cresceu o valor por aluno transportado.

Analisando, na sequência, os dados relativos ao período de vigência do Peate, é possível perceber que o número de municípios conveniados chega ao percentual de 97%, e se mantém no período, o que faz com que seja possível afirmar que o programa trouxe estabilidade à política e deve ter passado maior segurança aos municípios, no sentido de que o estado cumpriria sua palavra.

Quadro 9 – Evolução no número de municípios conveniados, número de alunos transportados e recursos do estado transferidos aos municípios para cobertura de despesas com o transporte escolar de alunos da rede estadual residentes no meio rural – Rio Grande do Sul – 2008-2012

Ano	Municípios conveniados	Alunos transportados	Repases do Peate (em R\$)
2008	482	151.948	70.080.585,94
2009	484	134.210	78.256.384,49
2010	483	129.871	81.385.342,22
2011	483	124.991	89.139.187,30
2012	481	117.695	84.466.904,00
2013	482	110.108	86.000.000,00

Fonte: Site da secretaria estadual de educação do Rio Grande do Sul, 2012 e 2013.

Nota: valores dos anos de 2008 a 2012, corrigidos pelo INPC de novembro de 2013.

O número de alunos transportados, por sua vez, tem diminuído paulatinamente, dado que corrobora a redução das matrículas na rede estadual. Os recursos se mantêm num movimento crescente, demonstrando que a política tem avançado na redução da grande queixa, de que o valor repassado não é o valor gasto. Ainda não foi resolvida plenamente essa questão, mas fica claro, a partir dos dados, que há um maior aporte de recursos do estado ao programa, havendo, portanto, um maior comprometimento seu com a oferta do transporte escolar.

Os convênios firmados ao longo do período de nove anos perpassaram três governos diferentes, até serem substituídos pelo Peate em 2008. Não consegui as minutas dos termos de convênios dos primeiros dois anos do governo Olívio Dutra, mas obtive o convênio de 2001, pesquisando na internet. Desse período, apenas um termo aditivo de 2002 foi fornecido pela SEC, o qual é bastante completo e permite que se tenha uma ideia do conteúdo do termo de convênio de 2002. A seguir, apresento no Quadro 10 o conteúdo dos convênios.

Quadro 10 – Resumo do conteúdo dos convênios firmados entre o estado e os municípios (1999-2007) e da lei do Peate¹¹⁸

ANO	TERMOS DO DOCUMENTO	CONTEÚDO Pontos selecionados
1999 2000	Não foram obtidos os termos de convênios	Não disponível.
2001	Convênio SE Nº XX/2001, que celebram o estado do RS, por intermédio da Secretaria de Educação, e o município de (xx) visando ao desenvolvimento do programa transporte escolar de alunos da rede pública estadual do Ensino Fundamental – meio rural. Processo administrativo nº (xx).	<p>- Atribuições dos partícipes</p> <p>Caberá à Secretaria:</p> <ol style="list-style-type: none"> Repassar recursos financeiros para subsidiar o transporte escolar de alunos da rede pública estadual do EF e/ou EM do meio rural; Acompanhar e fiscalizar a distribuição dos recursos repassados aos municípios para que ocorra o investimento em transporte escolar (Divisão de Apoio aos Municípios (DAM) e CREs); Estabelecer critérios de distribuição dos recursos Encaminhar por meio das CREs planilhas para o levantamento de alunos estaduais, do meio rural, transportados pelos municípios. <p>Caberá ao Município:</p> <ol style="list-style-type: none"> Aplicar os recursos recebidos no transporte dos alunos do EF e/ou EM, do meio rural, da rede estadual, exclusivamente; “Transportar apenas alunos da Rede Pública Estadual do Ensino Fundamental e/ou Médio – Meio Rural até a escola pública com oferta de vagas mais próxima do domicílio do aluno”; Comprovar o investimento de 25% de sua receita de impostos em MDE, sob a pena de ser excluído do rateio; Beneficiar apenas alunos do EF e/ou EM rural que têm de percorrer no mínimo 2 km entre seu domicílio e a escola mais próxima; Observar os critérios estabelecidos pela SEC em consonância com as leis específicas de cada município; Aplicar o recurso até 31 de dezembro do (ano) os recursos recebidos; Aplicar no mercado financeiro os recursos do convênio, enquanto não utilizados; Devolver saldos financeiros remanescentes; Comprovar procedimento licitatório; Incluir no orçamento e manter contabilidade individualizada. <p>- Da execução</p> <p>- O repasse será, em seis parcelas, no primeiro dia de cada mês, de abril a setembro.</p> <p>- Critérios para o repasse dos recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Número de alunos transportados da rede estadual do EF e EM do meio rural;

¹¹⁸ Os grifos foram todos feitos por mim.

		<p>b) Quilometragem percorrida pelos alunos da rede pública estadual do EF e/ou EM rural;</p> <p>c) Número de alunos atendidos da Educação Infantil, atendidos pelo município e pelo estado;</p> <p>d) Número de alunos atendidos no EF e/ou Médio atendidos pelo município;</p> <p>e) Número de alunos oriundos de assentamentos constituídos nos anos de 1999, 2000 e 2001, transportados pelo município para a rede pública estadual.</p> <p>- Recursos financeiros: Salário-educação – Quota estadual para o EF Tesouro do Estado – Para o EM</p> <p>- O município prestará contas à Secretaria até 28/02/2002 mediante planilha a ser encaminhada à CRE, contendo nº de alunos transportados, nome da escola, distâncias em km da residência à escola, ou total de passagens fornecidas pela prefeitura, devidamente atestado pelo diretor da escola, pelo presidente do CPM ou CE e coordenador da CRE;</p> <p>- A vigência do convênio será até 31 de março do ano seguinte, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo.</p> <p>- Da rescisão O convênio poderá ser rescindido por mútuo acordo. São motivos da rescisão: aplicação dos recursos em outras finalidades; demora injustificada na execução do objeto e falta de prestação de contas.</p>
<p>2002</p>	<p>- Não foi obtido o termo de convênio.</p> <p>- Primeiro termo aditivo ao convênio celebrado entre o estado do RS por intermédio da Secretaria de Educação, e o município (xx) visando ao desenvolvimento do Programa do Transporte escolar de alunos da rede pública estadual – meio rural. Processo administrativo nº (xx)</p>	<p>- Alteração e inclusão de cláusulas e itens do convênio original</p> <p>- Atribuições dos partícipes “Caberá à Secretaria:</p> <p>a) Repassar recursos financeiros aos municípios para subsidiar o transporte escolar de alunos da Rede Pública Estadual do ensino Fundamental e ou/Médio do meio rural, para serem utilizados para pagamento de despesas de manutenção, serviços de terceiros, locação de veículos e compra de passagens escolares. [...]</p> <p>e) Efetuar o repasse dos recursos após publicação da súmula do Convênio no Diário Oficial do Estado, em até 8 parcelas. A parcela será distribuída entre os municípios que estiverem conveniados até a data da publicação dos índices;</p> <p>f) Estabelecer cronograma de repasse das parcelas.</p> <p>Caberá ao município: [...]</p> <p>d) Considerar, para fins de repasse de recursos, somente alunos de Ensino Fundamental e ou/Médio da Rede Pública Estadual do Meio Rural, que têm de percorrer, no mínimo, 2 km (dois quilômetros) entre a sua residência e a escola estadual mais próxima;</p> <p>e) Observar os critérios definidos pelo governo do Estado, através da Secretaria Estadual da Educação, em consonância com as leis específicas de cada município;</p> <p>f) Aplicar os recursos relativos ao exercício de 2001 no objeto do convênio até 31 de dezembro de 2002. [...]</p> <p>l) Aplicar os recursos relativos ao exercício de 2002 no objeto do convênio até 31 de dezembro de 2003.</p> <p>m) investir os recursos para pagamento de despesas de manutenção, serviços de terceiros, locação de veículos e compra de passagens escolares.</p> <p>- O repasse será distribuído em até oito parcelas no primeiro dia de cada mês de março a outubro:</p> <p>- Critérios para o repasse dos recursos; [...]</p> <p>b) Quilometragem percorrida pelos veículos do município ou veículos contratados;</p> <p>c) Número de passagens fornecidas aos alunos do EF/EM que utilizam linhas de ônibus regulares;</p>

		<p>d) Número de alunos oriundos de assentamentos, transportados pelos municípios para a rede pública estadual;</p> <p>e) Para cálculo de coeficiente de cada município serão utilizados os dados contidos no levantamento do transporte escolar de 2001;</p> <p>f) Cada parcela será distribuída entre os municípios conveniados até data de publicação dos índices da respectiva parcela.</p> <p>- Recursos financeiros: Salário-educação – Quota estadual (2001) Salário-educação – Quota estadual e Fundef (para o EF) (2002)</p> <p>- O município prestará contas a Secretaria dos recursos recebidos até dia 28/2/2002 mediante planilha a ser encaminhada às Coordenadorias Regionais de Educação (CRE), contendo números de alunos transportados, o nome da escola em que o aluno estuda, a distância em km da residência até a escola para a qual o aluno é transportado e/ou total de passagens fornecidas pela prefeitura ao aluno por dia, devidamente atestado pelo diretor de escola, pelo presidente do CPM ou Conselho Escolar e CREs, encaminhada através de ofício.</p> <p>- O município prestará contas até dia 31/1/2003 dos recursos recebidos em 2002 mediante planilha às CREs.</p> <p>- A vigência do convênio será até 28/2/03.</p>
<p>2003</p>	<p>- Convênio SE N°001/2003 que celebram o estado do RS, por intermédio da Secretaria de Educação, e o município de (xx) visando ao desenvolvimento do programa transporte escolar de alunos da rede pública estadual do Ensino Fundamental – meio rural. Processo administrativo n° (xx).</p>	<p>- Atribuições dos partícipes Caberá à Secretaria:</p> <p>e) Repassar recursos financeiros para subsidiar o transporte escolar de alunos da rede pública estadual do EF do meio rural;</p> <p>f) Acompanhar e fiscalizar a execução do convênio (Divisão de Apoio aos Municípios – DAM e CREs);</p> <p>g) Encaminhar por meio das CREs planilhas de controle;</p> <p>h) Efetuar o repasse em oito parcelas;</p> <p>Caberá ao Município:</p> <p>k) Aplicar os recursos recebidos (manutenção, serviços de terceiros, locação e compra de passagens escolares);</p> <p>l) “transportar apenas alunos da Rede Pública Estadual do Ensino Fundamental – Meio Rural até a escola pública com oferta de vagas mais próxima do domicílio do aluno.”</p> <p>m) Aplicar o recurso até 31 de dezembro do (ano) os recursos recebidos;</p> <p>n) Aplicar no mercado financeiro os recursos do convênio, enquanto não utilizados;</p> <p>o) Prestar contas à Secretaria (planilha)</p> <p>p) Devolver saldos financeiros remanescentes;</p> <p>q) Comprovar procedimento licitatório;</p> <p>r) Incluir no orçamento e manter contabilidade individualizada;</p> <p>- Recursos financeiros: Salário-educação – Quota estadual (para o EF)</p> <p>- O repasse será, em oito parcelas, no primeiro dia de cada mês, de maio a dezembro;</p> <p>- Critérios para o repasse dos recursos:</p> <p>f) Número de alunos transportados da rede estadual do meio rural;</p> <p>g) Quilometragem percorrida pelos veículos do município ou contratados para;</p> <p>h) Número de passagens fornecidas aos alunos da rede estadual meio rural (linhas regulares de ônibus);</p> <p>i) Para o cálculo do coeficiente de cada município, serão utilizados os dados obtidos no levantamento do transporte escolar do ano anterior, até que seja efetuado novo levantamento no ano corrente;</p> <p>j) Cada parcela será distribuída entre os municípios convenientes até a data da publicação dos índices da respectiva parcela;</p> <p>“Subcláusula única – Para fins de recebimento de recursos financeiros serão considerados somente alunos da Rede Pública Estadual do Ensino</p>

		<p>Fundamental – Meio Rural que não residam próximo da escola ou nela não tenham obtido vaga, e que tenham de percorrer, no mínimo 2 km (dois quilômetros) entre sua residência e a escola estadual mais próxima.”</p> <p>- O município prestará contas à Secretaria até 31/4/2004 mediante planilha atestada pela CRE;</p> <p>- A vigência do convênio será até 28 de fevereiro do ano seguinte, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo.</p> <p>- Da rescisão - O convênio poderá ser rescindido por mútuo acordo;</p>
<p>2004</p> <p>- Convênio [...] Alunos da rede pública estadual Ensino Fundamental – meio rural</p> <p>- Convênio [...] Alunos da rede pública estadual Ensino Médio – meio rural</p> <p>- Primeiro Termo aditivo ao Convênio Celebrado [...] Ensino Fundamental</p>		<p>- Atribuições dos partícipes¹¹⁹</p> <p>Caberá à Secretaria:</p> <ol style="list-style-type: none"> Repassar recursos financeiros para subsidiar o transporte escolar de alunos da rede pública estadual do EF/EM do meio rural; Acompanhar e fiscalizar a execução do convênio; Proceder ao “Levantamento do Transporte escolar 2004” com a participação dos municípios; <p>Caberá ao Município:</p> <ol style="list-style-type: none"> Utilizar os recursos recebidos exclusivamente para manutenção, serviços de terceiros, locação e compra de passagens escolares; “Transportar os alunos da Rede Pública Estadual do Ensino Fundamental – Meio Rural até a escola pública com oferta de vagas mais próxima do domicílio do aluno.” Aplicar o recurso até 31 de dezembro do (ano) os recursos recebidos; Aplicar no mercado financeiro os recursos do convênio, enquanto não utilizados; Prestar contas à Secretaria (planilha) Devolver saldos financeiros remanescentes à SECRETARIA; Comprovar procedimento licitatório; Incluir no orçamento e manter contabilidade individualizada; <p>- Recursos financeiros:</p> <p>Salário-educação – Quota estadual e Pnate/FNDE.</p> <p>- O repasse será em 10 parcelas até o dia 30 de cada mês, de março a dezembro.</p> <p>- Critérios para o repasse dos recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Número de alunos transportados da rede estadual do meio rural; Quilometragem percorrida pelos veículos do município e/ou contratados para; Número de passagens fornecidas aos alunos da rede estadual meio rural (linhas regulares de ônibus); Cada parcela será distribuída entre os municípios convenientes até a data da publicação dos índices da respectiva parcela; <p>Subcláusula primeira – Os repasses serão efetuados com base nos dados obtidos no levantamento do transporte escolar do ano anterior, até que seja efetuado novo levantamento no ano corrente;</p> <p>“Subcláusula Segunda – Para fins de recebimento de recursos financeiros serão considerados somente alunos da Rede Pública Estadual do Ensino Fundamental – Meio Rural que não residam próximo da escola ou nela não tenham obtido vaga, e que tenham de percorrer, no mínimo, 2 KM (dois quilômetros) entre sua residência e a escola estadual mais próxima.”</p> <p>- O município prestará contas à Secretaria até 31/1/2005 mediante planilha atestada pela CRE;</p> <p>- A vigência do convênio será da data da assinatura até 31 de janeiro do ano seguinte, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo.</p> <p>- Da denúncia e da rescisão - O convênio poderá ser denunciado a qualquer tempo, ou ainda, rescindido por atraso no pagamento;</p> <p>TERMO ADITIVO - Inclusão de subcláusulas</p> <p>Cláusula quarta – do repasse dos recursos financeiros</p>

¹¹⁹ Os dois convênios têm o mesmo teor; o que muda é a nomenclatura Ensino Médio e Ensino Fundamental.

		<p>Subcláusula única – os recursos financeiros do programa federal Pnate serão repassados em duas parcelas, até o dia 30 de cada mês, nos meses de novembro e dezembro do ano de 2004.</p> <p>Cláusula quinta – dos critérios para repasse dos recursos financeiros</p> <p>Subcláusula Terceira – Os repasses referentes ao Pnate serão efetuados com base nos dados do censo escolar 2003 de acordo com relação enviada pelo FNDE.</p>
2005	<p>- Convênio [...] Alunos da rede pública estadual Ensino Fundamental – meio rural</p> <p>- Convênio [...] Alunos da rede pública estadual Ensino Médio – meio rural</p>	<p>- Atribuições dos partícipes¹²⁰</p> <p>Caberá à Secretaria:</p> <p>a) --</p> <p>b) Acompanhar e fiscalizar a execução do convênio – CREs, diretor de escola, presidente do Círculo de Pais e Mestres (CPM) ou Conselho Escolar (CE);</p> <p>c) --</p> <p>d) Solicitar o preenchimento das planilhas on-line, conforme modelo;</p> <p>e) “Verificar junto ao Executivo Municipal, previamente, a possibilidade do oferecimento do transporte escolar quando da instalação e ampliação de escolas e alteração de turnos, com repasse de recursos específicos e além dos ajustados, mediante termo aditivo”.</p> <p>Caberá ao Município:</p> <p>a) --</p> <p>b) --</p> <p>c) Aplicar os recursos recebidos até o final do ano letivo da rede estadual, conforme calendário oficial;</p> <p>d) --</p> <p>e) Prestar contas à Secretaria (planilha), contendo discriminadamente: os alunos, quilometragem das linhas e passagens, com dados totais [...]. Atestada pelas CREs, diretor de escola, presidente do CPM ou CE, que assinarão juntamente com o prefeito.</p> <p>f) Proceder ao levantamento do transporte escolar, solicitado pela Secretaria de Educação; (incluída)</p> <p>g) – equivale à cláusula f do convênio de 2004</p> <p>h) – equivale à cláusula g do convênio de 2004</p> <p>i) – equivale à cláusula h do convênio de 2004</p> <p>- Recursos financeiros: Tesouro do Estado (EM); Salário-educação – Quota estadual e Pnate (para o EF).</p> <p>- O repasse será, em 10 parcelas, no dia 30 de cada mês, de março a dezembro de 2005;</p> <p>- Critérios para o repasse dos recursos:</p> <p>a) --</p> <p>b) --</p> <p>c) --</p> <p>Subcláusula primeira – Para o cálculo do coeficiente de cada município, serão utilizados os dados contidos no levantamento do transporte escolar do ano anterior, até que seja efetuado novo levantamento no ano corrente;</p> <p>Subcláusula segunda --</p> <p>- O município prestará contas à Secretaria até 31/1/2006 mediante planilha atestada pelas CREs, CPM ou CE, diretor de escola e Prefeito Municipal;</p> <p>- A vigência do convênio será até 31 de janeiro do ano seguinte, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo.</p> <p>- Da denúncia e da rescisão –</p>

¹²⁰ Descreverei apenas os itens que receberam modificações ou as cláusulas que foram acrescentadas em relação ao convênio de 2004.

<p>2006</p>	<p>- Convênio [...] Alunos da rede pública estadual Ensino Fundamental – meio rural - Convênio [...] Alunos da rede pública estadual Ensino Médio – meio rural</p>	<p>- Atribuições dos partícipes¹²¹ Caberá à Secretaria:</p> <p>a) -- b) -- c) -- d) Solicitar o preenchimento das planilhas on-line, conforme modelo, como previsto no Termo de Cooperação Técnica, firmado entre o governo do estado e Famurs; e) --</p> <p>Caberá ao Município:</p> <p>a) Utilizar o recurso financeiro referente ao transporte dos alunos da rede pública estadual exclusivamente para manutenção, serviços de terceiros, locação e compra de passagens escolares, conforme consta no plano de trabalho; b) -- c) -- d) -- e) -- f) -- g) -- h) -- i) --</p> <p>- Recursos financeiros: Tesouro do Estado (EM); Salário-educação – Quota estadual e Pnate (para o EF). - O repasse será, em 10 parcelas, no dia 30 de cada mês, de abril/2006 a janeiro/2007; - Critérios para o repasse dos recursos: a) -- b) -- c) -- Subcláusula primeira -- Subcláusula segunda -- - O município prestará contas à Secretaria até 28/2/2007 mediante planilha atestada pelas CREs, CPM ou CE, diretor de escolas estaduais e Prefeito Municipal, bem como descrição das despesas efetivadas, tanto da verba recebida do governo do estado, quanto da União (Pnate). - A vigência do convênio será até 28 de fevereiro do ano seguinte, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo. - Da denúncia e da rescisão –</p>
<p>2007</p>	<p>- Convênio [...] Alunos rede da pública estadual Ensino Fundamental – meio rural - Convênio [...] Alunos da rede pública estadual Ensino Médio – meio rural</p>	<p>- Atribuições dos partícipes¹²² Caberá à Secretaria:</p> <p>a) -- b) Acompanhar e fiscalizar a execução do convênio através da CREs, diretor de escola estadual, presidente do CPM ou CE, a distribuição dos recursos repassados ao município, para que, efetivamente, ocorra o investimento no transporte escolar; (cláusulas de letra ‘c’ e ‘d’ do convênio anterior excluídas) c) Equivale à cláusula de letra ‘e’ do convênio anterior; d) Garantir ao município o repasse do recurso, dividido em 10 parcelas mensais sucessivas. (incluída).</p> <p>Caberá ao Município:</p> <p>a) Utilizar o recurso financeiro referente ao transporte dos alunos da rede</p>

¹²¹ Descreverei apenas os itens que receberam modificações ou cláusulas que foram acrescentadas em relação ao convênio de 2005.

¹²² Descreverei apenas os itens que receberam modificações ou acréscimo em relação ao convênio de 2006.

		<p>pública estadual exclusivamente para manutenção, serviços de terceiros, locação e compra de passagens escolares, conforme consta no plano de trabalho;</p> <p>b) --</p> <p>c) Aplicar os recursos recebidos até o final do ano letivo da rede estadual, conforme calendário oficial, os recursos recebidos, através de conta bancária específica, em estabelecimento bancário oficial do estado;</p> <p>d) --</p> <p>e) --</p> <p>Exclui a letra ‘f’ do convênio anterior;</p> <p>f) Equivale à letra ‘g’ do convênio anterior;</p> <p>g) Equivale à letra ‘h’ do convênio anterior;</p> <p>h) Equivale à letra ‘i’ do convênio anterior.</p> <p>- Recursos financeiros: Salário-educação.</p> <p>- O repasse será, em 10 parcelas, no dia 30 de cada mês, de abril/2006 a janeiro/2007;</p> <p>- Critérios para o repasse dos recursos:</p> <p>a) Número de alunos da rede pública estadual do EF/EM – Meio Rural transportados, conforme dados do censo Escolar 2006, apurados pelo INEP/MEC, para as cinco primeiras parcelas;</p> <p>b) Números de alunos da rede pública estadual do EF/EM – Meio Rural transportados, conforme dados apurados pelo Censo escolar 2007, para as últimas cinco parcelas. (incluída)</p> <p>Foram excluídas as letras ‘b’ e ‘c’ do convênio anterior.</p> <p>Subcláusula primeira -- excluída</p> <p>Subcláusula segunda – transformada no parágrafo único</p> <p>- O município prestará contas à Secretaria até 28/2/2008, conforme as normas de Prestação de Contas do Pnate, fixadas na resolução do FNDE mediante apresentação de planilhas anexas (demonstrativo da execução da receita e da despesa de pagamentos efetuados, conciliação bancária e parecer conclusivo, acompanhado de extrato bancário da conta e descrição das despesas com cópia dos comprovantes fiscais), encaminhada através de ofício a CREs.</p> <p>- Do sistema de transporte escolar “O estado do RS encaminhará à Famurs proposta de formação de uma comissão paritária com o objetivo de revisão dos critérios de distribuição dos recursos do transporte escolar entre os municípios. A referida Comissão, depois de constituída, deverá apresentar no prazo máximo de 05 (cinco) meses o resultado deste trabalho com vistas ao aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento e gestão do referido sistema.”</p> <p>- A vigência do convênio será até 28 de fevereiro do ano seguinte, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo.</p> <p>- Da denúncia e da rescisão –</p>
2008	<p>- Lei nº 12.882/2008¹²³ – Institui o Programa Estadual de Apoio ao transporte Escolar.</p> <p>- Decreto nº 45.465/2008 – Regulamenta a lei do Peate.</p>	<p>- Institui e regulamenta o programa que tem como objetivo transferir recursos financeiros diretamente aos municípios que realizarem, nas suas respectivas áreas ou que comprovarem a realização de transporte escolar de alunos de outros municípios, alunos da educação básica da rede pública estadual, residentes no meio rural.</p> <p>- O programa será executado pela SEC em parceria com a Famurs e municípios.</p> <p>- São atribuições da SEC:</p> <p>a) Coordenar, controlar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Peate;</p> <p>b) Manifestar-se sobre a necessidade de transportar alunos para outro município, atestado pelas CREs;</p> <p>c) Publicar anualmente o coeficiente de cada faixa;</p> <p>d) Receber prestação de contas do programa;</p>

¹²³ Farei a descrição da lei e do decreto entrelaçando os dois.

		<p>e) Transferir os recursos de forma descentralizada e automática aos municípios que fizerem adesão ao programa.</p> <p>- São atribuições dos municípios:</p> <p>a) Utilizar os recursos conforme as regras do programa e transportar os alunos da educação básica, residentes no meio rural, distantes dois quilômetros da escola pública estadual mais próxima;</p> <p>b) Aplicar os recursos somente em manutenção do transporte escolar durante o ano letivo. O recurso deve ser gasto em despesa de manutenção do transporte escolar, e enquanto não gasto deve ser aplicado no mercado financeiro, os valores que não forem gastos devem ser devolvidos ao estado.</p> <p>c) Prestar contas anualmente na SEC;</p> <p>d) Comprovar procedimento licitatório ou dispensa desse;</p> <p>e) Manter o transporte escolar até o término do ano letivo em curso, mesmo quando rescindido o contrato por sua iniciativa;</p> <p>- O termo de adesão será para cinco anos, podendo ser prorrogado automaticamente por iguais períodos se não houver manifestação contrária das partes.</p> <p>- Os recursos do Peate serão repassados em 10 parcelas mensais, entre os meses de março a dezembro, sempre até o dia 30 de cada mês.</p> <p>- Havendo alguma interrupção no ano letivo e no transporte, os repasses serão suspensos até a regularização.</p> <p>- O município poderá desistir da adesão a qualquer tempo, desde que resguardada a manutenção do serviço até o término do ano letivo em vigência.</p> <p>- Os critérios para repasse dos recursos:</p> <p>I – área total do município;</p> <p>II – número de alunos oficial do ano anterior (Censo INEP/MEC).</p> <p>- O coeficiente de enquadramento nas seis faixas será publicado anualmente após a publicação do censo escolar do INEP/MEC.</p> <p>- A prestação de contas deverá ser feita à SEC até 28 de fevereiro, ou 60 dias a contar do término do ano letivo. Deverão ser preenchidos formulários <i>on-line</i> (demonstrativo de execução da receita e atestado de efetividade dos alunos transportados).</p> <p>- O estado autorizará o FNDE a repassar direto o equivalente dos recursos do Pnate aos municípios que transportarem os alunos da rede estadual e cabe aos municípios prestarem contas direto com o FNDE.</p> <p>- A SEC e a Famurs supervisionarão, anualmente, o planejamento conjunto das matrículas e turnos de funcionamento das escolas da rede estadual e municipal de ensino, a ser feito pelas CREs, de modo a racionalizar e reduzir custos de transporte escolar.</p> <p>- O poder executivo estadual disponibilizará na Lei Orçamentária Anual o montante de recursos, não podendo reduzir valores para os anos subsequentes.</p> <p>- O valor previsto para o repasse no ano de 2008 é de 38 milhões de reais, acrescido de mais 8 milhões relativo ao pagamento da dívida do ano de 2006.</p> <p>- Poderão ser desabilitados do Peate os municípios que descumprirem as cláusulas pactuadas no termo de adesão.</p>
2012	- Decreto nº 49.253/2012 – Introduz alterações ao Decreto nº 45.465/2008 e à Lei nº 12.882/2008	<p>- Acrescenta uma lista de documentos que os municípios deverão providenciar para a prestação de contas anual, além dos já citados no decreto (cópia da homologação das licitações, cópia de comprovantes de pagamento, comprovantes de recolhimento de saldo, se houver, extrato da conta bancária).</p> <p>- Acrescentar às vias originais de pagamentos a identificação do Peate.</p>

Fonte: a autora (2013), a partir dos documentos citados

Iniciarei a análise comentando as mudanças nos termos de convênio até chegar à lei do Peate, observando algumas categorias: as atribuições dos participantes; os critérios para o repasse de recursos; os procedimentos de repasse e controle; e a prestação de contas.

Antes disso, porém, quero fazer um comentário em relação ao primeiro termo de convênio analisado, o do ano de 2001, o qual me parece ter alguns conteúdos peculiares, que não se repetiram nos convênios seguintes. O primeiro deles é a exigência de que os municípios comprovem o investimento de 25% de sua receita de impostos em MDE, sob a pena de serem excluídos do rateio. Aqui pareceu que o estado buscou reforçar um dever que já era estabelecido na legislação educacional, tomando para si uma função fiscalizadora em relação aos municípios. O outro conteúdo que merece destaque, neste termo de convênio de 2001 e no aditivo do ano de 2002, é que neles apareceu como um dos procedimentos o acréscimo de alunos transportados oriundos de assentamentos, mostrando a permeabilidade do governo de Olívio Dutra para com demandas oriundas do MST.

Em relação às atribuições dos participantes, o estado, através da Secretaria Estadual de educação e de suas CREs, manteve, no período de tempo analisado, algumas atribuições básicas como: repassar os recursos, fiscalizar, acompanhar, realizar levantamento de dados, publicar o coeficiente. Não houve grandes mudanças dos convênios para a lei. Houve mudanças de um convênio para o outro, no que diz respeito ao maior envolvimento das comunidades escolares (círculos de pais e mestres, conselhos escolares, direções de escola), na fiscalização do uso dos recursos. As atribuições dos municípios foram sendo ampliadas de convênio para convênio; em 2007, uma mudança significativa foi a retirada da tarefa aos municípios de realizar o levantamento do número de alunos transportados, e passaram a ser usados os dados oficiais do censo escolar do INEP/MEC como base.

Quanto aos critérios elaborados para o repasse de recursos, houve mudanças profundas dos convênios para a lei. Nos convênios, havia maior abertura de possibilidades; por exemplo, era previsto o ressarcimento de passagens pagas e considerados os quilômetros rodados pelos veículos, além do número de alunos transportados. A lei do Peate considera como critério o número de alunos e as seis faixas territoriais, não considerando o que a Famurs e a Undime têm apontado como um critério que seria fundamental, a quilometragem percorrida pelo transporte escolar. Um critério se manteve em todos os termos de convênio, bem como na lei, com pequenas mudanças de redação, mas na essência é o mesmo: “transportar os alunos da educação básica, residentes no meio rural, distantes dois quilômetros da escola pública estadual mais próxima”. Se esse critério é cumprido, tenho dúvidas, pois nas entrevistas com

os gestores municipais de educação foi queixa unânime que as crianças eram buscadas praticamente na porta de casa.

Os procedimentos adotados para o repasse dos recursos foram sendo modificados. No primeiro termo eram previstas seis parcelas; após, oito parcelas; e por fim foram ampliadas para dez parcelas, que foi o que se manteve. Na lei do Peate, a ideia de garantir o ano letivo também foi incluída. Os recursos para o repasse sempre foram advindos do salário-educação, ao que foram acrescentados, em alguns anos, recursos do Fundef e do Tesouro do Estado; e a partir de 2004 foram incluídos os recursos advindos do Pnate.

O controle e a prestação de contas também sofreram alterações ao longo dos termos de convênio, até se chegar à lei. Inicialmente a prestação de contas era feita de forma manual em planilhas, com o tempo passou a ser planilha digital. Variava a quantidade e o tipo de informações solicitadas nessas planilhas, bem como a quantidade de membros de representação da escola envolvidos nessa prestação de contas. A vigência dos convênios sempre foi anual, e com a lei passa a ser de cinco em cinco anos.

Penso que existem alguns pontos de destaque nos convênios: um deles é do ano de 2004 quando se acrescenta o item “Da denúncia ou da rescisão”, em que é prevista a interrupção do convênio, para o qual um dos motivos é a falta de pagamento. Se foi necessário escrever isso no termo de convênio, ‘convenhamos’ que a desconfiança dos municípios de que o estado não era um bom pagador era recorrente. Outro ponto conveniente para realçar aqui está no termo de convênio do ano de 2005, pois nesse, entre as incumbências da secretária estadual, constava a de “verificar junto ao município previamente a possibilidade do oferecimento do transporte escolar quando da instalação e ampliação de escolas e alteração de turnos, com repasse de recursos específicos”. Essa inclusão demonstra que o estado passou a considerar novos elementos de contexto para sua relação com os municípios.

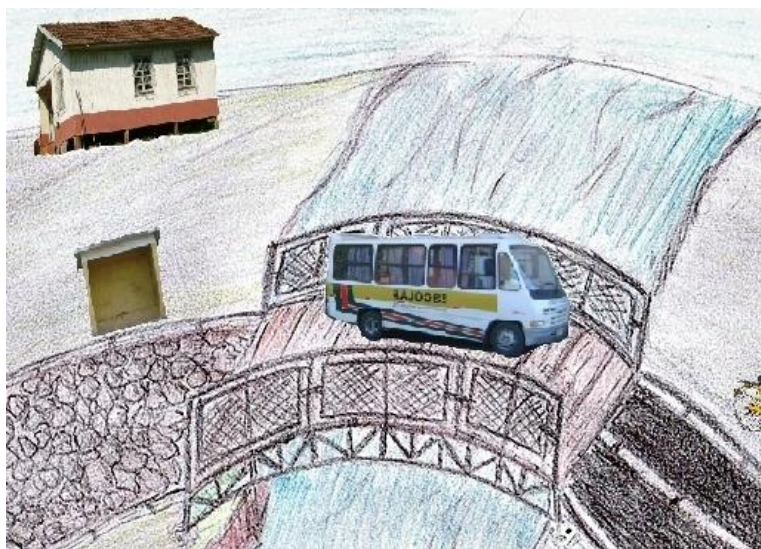
E, por fim, é oportuno destacar que a construção da lei levou em consideração os termos de convênios e ela foi, portanto, resultado do acúmulo de debates e propostas oriundos desses termos, com algumas mudanças importantes já citadas. Uma prescrição bem importante que aparece no Decreto 45.465/2008 está relacionada à participação da Famurs na condição de parceira direta da SEC, confirmando seu protagonismo no debate, na construção e na implementação dessa política.

A aprendizagem política pode ser percebida na construção da *policy* do transporte escolar no RS. As principais mudanças, dentro dos sete anos abrangidos pela análise dos termos de convênios, em termos de regulação da cooperação estado-municípios na oferta de transporte escolar aos alunos da rede estadual estiveram relacionadas à forma dessa

cooperação. Ou seja, para o estado era objetivo máximo garantir que os municípios continuassem a realizar o transporte dos alunos da rede estadual; por sua vez, para os municípios era questão-chave que o estado pagasse por esse serviço um valor justo e, principalmente, que pagasse em dia. Os termos de convênio e a lei foram sendo moldados levando em conta mecanismos que garantissem, por um lado, que os municípios mantivessem o serviço e, por outro, que o estado melhorasse sua participação financeira nessa parceria.

Não resta dúvida de que as pressões feitas pelos municípios, ao longo desse tempo de 15 anos, repercutiram em uma evolução da política a seu favor. Esta ainda não é a melhor, a mais perfeita, porém foi/é a política mediatizada pelos atores. As propostas dos atores revelaram seus referenciais, os quais foram sendo incorporados como que naturalizados e agregados às ideias que constituíram a política. A força do debate do transporte escolar no estado está atrelada diretamente à disputa de poder, a um jogo de forças histórico, que, de tempos em tempos, ressurgue com novas *issues* para a agenda rio-grandense, pondo de manifesto o caráter iterativo e sempre inacabado das relações entre os entes federados na oferta e no financiamento do transporte escolar. A odisséia do transporte escolar no Rio Grande do Sul chega, nesta tese, à sua parada final, todavia seu percurso não pode ser dado como concluído, visto que há novos caminhos que ainda não foram percorridos.

ESTAÇÃO FINAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES



Na estação final desta tese, meu propósito é resgatar o trajeto percorrido pela política do TER no RS e pontuar os ‘achados’ em cada parada/tempo/ciclo. Primeiramente, penso ser oportuno lembrar que o Brasil é um país com características continentais, possui uma área, segundo dados oficiais do IBGE, de 8.514.876.599 km². Essa área está dividida em 27 unidades federativas, sendo 26 estados e um Distrito Federal, com 5.564 municípios. Existem estados brasileiros maiores em extensão do que vários países do mundo; por sua vez, existem também municípios brasileiros com população e extensão maiores do que a de vários países do mundo¹²⁴.

O nosso país contém uma diversidade em todos os sentidos, várias raças, culturas, religiões, classes sociais. Considerados a oitava economia do mundo, temos a 85ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculado para 187 países. O IDH do Brasil foi de 0,730 em 2012, mantendo a posição do país na categoria de “desenvolvimento humano elevado”. O Índice de Gini é de 54,7, colocando o país entre os mais desiguais do mundo, dados que demonstram ainda o imenso distanciamento entre riqueza e distribuição de renda. O Brasil, nos últimos anos, apresentou melhorias nos indicadores sociais que compõem o IDH. Na educação, por exemplo, a média de anos de escolaridade passou de 3,8 em 1990 para 5,6 em 2000 e para 7,2 em 2010 (o mesmo para 2012). Esse patamar, contudo, ainda é distante dos países de IDH muito elevado (em geral acima de 10) e recortado pelas

¹²⁴ Alguns exemplos: Altamira, no Pará, é quase duas vezes maior do que Portugal, e a cidade de São Paulo tem cerca de 11 milhões de habitantes.

desigualdades, quer dizer, por graves decalagens entre o campo e a cidade, os grupos de renda, as regiões e os agrupamentos por raça/etnia.

Tendo em conta que somos uma federação em formato tridimensional e que ela apresenta certa divisão de competências entre os entes federados e relações intergovernamentais nem sempre consensuais, é possível afirmar que a federação brasileira trilha caminhos tortuosos. Na educação, há sinalizações de evolução nessas relações, de melhor definição de papéis das esferas de governo e de critérios de assistência técnica e financeira, de criação de mecanismos mais eficientes de redistribuição de recursos para financiar a educação. Por outro lado, há indícios de práticas competitivas entre as esferas de governo, há deficiências na legislação que trata da cooperação entre os governos e a colaboração entre os sistemas de ensino na oferta e no financiamento da educação, bem como de sua vivência, persiste a situação de recursos insuficientes para garantir a universalização do acesso, da permanência e da qualidade educacional.

Portanto constituir políticas públicas sociais para um país com tais circunscrições é empreitada gigantesca e complexa, principalmente políticas de universalização para a área educacional que visem a contribuir para a superação das desigualdades existentes. Desse modo, para garantir o direito à educação no Brasil – direito este proclamado em nossa Constituição Federal de 1988 como direito social, público, gratuito e subjetivo em todas as etapas da educação básica – será sempre necessário congregar princípios como a igualdade de acesso, permanência e condições de qualidade na educação escolar. O acesso à educação, nesta tese, foi discutido por meio da política pública do transporte escolar rural, com ênfase à política do estado do Rio Grande do Sul.

O esquema a seguir sintetiza a análise desenvolvida nesta tese, no que diz respeito à política do transporte escolar no Rio Grande do Sul. Ele contempla elementos que foram objeto de atenção ao longo do estudo. Sua apresentação aqui tem o intuito de retomar os diferentes fios que foram sendo tecidos para empreender a discussão que foi objeto da pesquisa: a configuração das competências e das relações (inter)governamentais na oferta e no financiamento do transporte escolar rural público no Rio Grande do Sul.



No estado gaúcho, a opção política do governo estadual e, principalmente, dos municípios pela não municipalização aprofundada das matrículas do Ensino Fundamental colocou a política de transporte escolar em evidência. Em que sentido ela ficou em evidência? No sentido de que acabou por ser uma temática que fez aflorar conflitos antigos de correlação de forças entre governo estadual e municípios; despertou disputas por recursos; denunciou a restrita capacidade dos municípios na oferta educacional; traduziu a cooperação limitada no regime de colaboração entre os entes; apontou a função supletiva insuficiente da União e potencializou a construção de novas políticas, como a do Peate/RS.

Essas constatações foram possíveis graças ao estudo de caso realizado nos três municípios. Nestes, pude levantar algumas problemáticas singulares apontadas pelos municípios, como o caso de condições íngremes de estradas, pontes e enchentes que afetam o

transporte escolar (Florianópolis), ou o individualismo dos pais ao desejarem que seus filhos sejam pegos praticamente em casa; as disputas entre escolas por alunos (Getúlio Vargas) e até a preocupação com o que tem sido contabilizado como gasto em MDE; como o transporte escolar tem sido utilizado para além do que seria 'escolar', e os motoristas terem privilégios mediante redução de carga horária, e isso, com o tempo, ser apontado pelo TCE (Ipiranga do Sul). Entretanto há uma problemática comum, recorrente nas três localidades: a queixa quanto ao acúmulo de responsabilidades, num contexto em que o estado e a União têm repassando tarefas sem a devida contrapartida de recursos e sem compartilhamento das decisões.

Os municípios não têm recebido o montante de recursos que garanta o valor gasto na oferta do serviço de transporte escolar compartilhado com o estado. Apresentam um gasto elevado em manutenção e desenvolvimento do ensino, superando sempre os 25% mínimos exigidos pela legislação brasileira. No ano de 2011, a média do percentual gasto pelos três ficou em 31%. No ano de 2012, a média ficou em 32,1%.

Por serem os três municípios com pequenas extensões territoriais, enquadram-se na Faixa 2 do programa estadual, recebendo um valor por aluno menor (R\$ 692,85) do gasto que, de fato, têm (R\$ 1.036,63) ao transportar esse aluno. Esse dado deixa margens para outros questionamentos: as faixas definidas no programa estadual, como critério para o repasse de recursos aos municípios que aderem ao programa, são justas? São adequadas à realidade dos municípios gaúchos? Não deveria haver outros critérios para esse repasse de recursos, considerando outros elementos, como a capacidade financeira de cada município ou o gasto efetivo em transporte escolar?

A necessária revisão da legislação sobre a educação do campo ou no meio rural e sobre a nucleação de escolas, ancoradas no objeto da tese, que foram as relações intergovernamentais na oferta e no financiamento do transporte escolar rural, me permitiram entender que não há como dissociar o surgimento da oferta do transporte escolar das políticas de nucleação e de fechamento das escolas no meio rural.

Do mesmo modo, não há como negar que será apenas no século XXI que se começa a enxergar nos atos normativos e legais a educação do campo como um direito. A aprovação do conteúdo das DOEBC, pelo parecer do CNE/CEB nº 1, de 3 de abril de 2002, aponta para um novo momento da educação do campo, quando é rompida uma barreira de invisibilidade e de silenciamento nos atos normativos. Há destaque ao tratamento dado ao transporte escolar pela Resolução do CNE/CEB nº 2/2008, que considera de forma acentuada dois critérios: transporte do campo para o campo e o menor tempo possível no percurso. Em vários artigos

do texto é recomendado evitar ao máximo o deslocamento dos alunos para a cidade. A resolução ratifica o encargo de cada ente pelo transporte de seus alunos, ao mesmo tempo em que recomenda que é preciso agir de forma articulada. Essa afirmação me parece ainda não ter força suficiente para ser colocada em prática.

A existência de atravessamentos e desencontros entre o transporte escolar, a educação do campo e a nucleação de escolas do meio rural, perceptível ao analisarmos o conteúdo dos documentos normativos, pode ter sido fruto da inexistência de uma política para a educação do campo. A invisibilidade histórica à qual a educação no meio rural foi relegada fez com que as ações e os programas trafegassem por caminhos tortuosos e de maneira desordenada, não levando em consideração, muitas vezes, os sujeitos do campo, suas realidades e diversidades.

O transporte escolar que surge, na década de 1990, como uma ação para garantir o acesso de estudantes do campo à educação me pareceu ter feito um caminho paralelo à educação do meio rural, e as vias confluíram, em termos de problematização, com a emergência da concepção de educação do campo. A Resolução CNE/CEB nº 2/2008 estabelece diretrizes visando a tornar claro ‘quando’ deve existir transporte escolar rural e ‘como’ deve ser esse transporte. Essa norma, concludo, buscou aproximar as vias que deveriam andar juntas, ou pelo menos, ‘se cruzando’, e resolver de alguma maneira os problemas desencadeados por esses desencontros.

Em início da década de 1990, o governo do estado do Rio Grande do Sul incentivou os municípios gaúchos para que fizessem a nucleação das escolas rurais e como consequência/premiação o governo faria a ‘doação’ de veículos para o transporte escolar! A reação a essa situação posta foi, em parte, diferente, pelo menos nos três municípios pesquisados. Os níveis de nucleação foram diversificados, os tempos de fazer a nucleação também, as reações são distintas, houve municipalização em um caso. Não há sinais de uma homogeneização na forma de implementar essa política, entretanto houve o fechamento de praticamente todas as escolas rurais.

Em 1999, abre-se uma ‘janela de oportunidade’ para o tema da oferta, da responsabilização e do financiamento do transporte escolar. Essa ‘janela’ só foi aberta, e o transporte colocado como problema especial na agenda governamental, devido à crise econômica e política instalada no país e no estado. No RS, o determinante foi a *politics*. O esquema abaixo sintetiza as fases da política e, na sequência, essas serão comentadas em seus aspectos mais importantes.



O transporte escolar entra na agenda como um problema desencadeado pela falta de recursos e pela falta de responsabilização do estado e da União, no entanto os dados da pesquisa apontam essas alegadas lacunas como subterfúgios usados, pela oposição, para atacar o governo de Olívio Dutra. E o governo respondeu às pressões, iniciando o repasse de recursos aos municípios, recursos crescentes ano após ano, governo após governo. Esse repasse foi efetuado mediante convênios firmados entre o estado do Rio Grande do Sul e os municípios. Os convênios iniciaram no governo Olívio Dutra, seguiram todo o mandato do governo de Germano Rigotto e foram encerrados no segundo ano de governo de Yeda Crusius, que criou o Peate. As negociações eram feitas ano após ano, quando se rediscutiam os termos de convênio com os municípios para o repasse de recursos de transporte escolar dos alunos da rede estadual. O estudo assinala que os governos tinham dificuldade de honrar com o compromisso de transferir o total dos recursos ‘prometidos’, e em vários anos não foi repassado todo o dinheiro. Em geral, a origem do recurso era o salário-educação.

Os impasses entre estados e municípios, nos anos de 1999 a 2002, em relação ao transporte do RS, como talvez em outros estados, foram tão fortes/importantes que impactaram a política nacional e a formulação de legislação nacional sobre o transporte escolar e o salário-educação. Foi apresentado um Projeto de Lei, na Câmara dos Deputados, fundamentado, justificado e embasado na ideia de auxiliar na redução de conflitos entre municípios e estados na oferta e no financiamento do transporte escolar, o que desembocou no acréscimo, ao texto da LDB, de prescrições sobre as responsabilidades dos estados e dos municípios para com o transporte escolar dos alunos das suas respectivas redes de ensino.

No âmbito federal, cabe lembrar aqui outros ‘movimentos’ relacionados à assistência da União na área do transporte escolar: a criação, em 1994, do Programa Nacional de Transporte Escolar, um programa de assistência a municípios e ONGs, com escopo e abrangência restritos; a criação, em 2004, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, de assistência financeira aos governos estaduais e prefeituras em despesas de custeio, inicialmente destinado a apoiar apenas o transporte de alunos do Ensino Fundamental e com o tempo ampliado para a educação básica; a criação, em 2007, do programa Caminho da Escola, para apoiar a compra de veículos.

No Rio Grande do Sul, na formulação do Peate, houve, em relação aos critérios de divisão do bolo, “muita discussão” e o processo foi de “tentativa e erro”. O resultado final foi a criação de seis faixas de enquadramento dos municípios para fins de recepção de recursos. A elaboração dos critérios para se chegar a um valor aluno transportado não foi uma ação unilateral, sempre conteve a participação da Famurs. O debate maior, mais polêmico e menos consensual, desde que o transporte escolar rural chegou à agenda estadual tem sido: quanto custa um aluno transportado? E por que o estado não ressarce o valor gasto?

As relações de cobrança e de “desconfiança” entre o governo estadual e as prefeituras se mantiveram constantes no tempo estudado, mostrando a fragilidade do nosso pacto federativo. Entretanto o estado não pode ser responsabilizado sozinho por isso, pois a política do transporte deve ser compartilhada entre as três esferas, e percebo o embate mais direto entre os municípios e o estado, ou seja, os que estão mais próximos.

Porém a “crise de confiança” tem sido amenizada após a formulação do Peate. Os dados relativos ao período de vigência do programa apontam que o número de municípios conveniados chegou ao percentual de 97% e se manteve no período, o que faz com que seja possível afirmar que o programa trouxe estabilidade à política e deve ter passado maior segurança aos municípios, no sentido de que o estado cumpriria sua palavra.

A construção da lei do Peate levou em consideração os termos de convênios e ela foi, portanto, resultado do acúmulo de debates e propostas oriundos desses termos, com algumas mudanças importantes já citadas. Uma prescrição bem importante que aparece no Decreto 45.465/2008 está relacionada à participação da Famurs na condição de parceira direta da SEC, confirmando seu protagonismo no debate, na construção e na implementação dessa política.

Nesse processo de decisão das políticas públicas, há os que as propõem e há os que sofrem sua ação, e geralmente esse segundo grupo, o que ‘vive’ na prática a política pública, não tem a mesma visão de mundo do grupo que propõe. Igualmente, há os que se opõem às políticas formuladas e atuam no sentido de sua reformulação ou instauração de novas políticas. Os atores e pessoas/grupos beneficiários ou afetados pela política construíram significações e ‘referenciais cognitivos’ diferentes.

A aprendizagem política pode ser percebida na construção da *policy* do transporte escolar no RS. Os termos de convênio e a regulamentação do Peate foram sendo moldados levando em conta mecanismos que garantissem, por um lado, que os municípios mantivessem o serviço e, por outro, que o estado melhorasse sua participação financeira nessa parceria.

Mediante esse conjunto de condicionantes descritos, é possível compreender que a política tem sofrido reformulações ao longo dos anos, principalmente no que se refere ao montante de recursos repassados do estado para os municípios (que quase quadruplicou), e em relação ao modo como ela tem sido colocada em prática (as negociações, a construção de critérios, as pressões...), afinal há sempre uma aprendizagem ao implementar um programa. O transporte escolar, primeiramente com a elaboração dos convênios e posteriormente com a criação do Peate, tem provocado aprendizagens nas administrações municipais e estadual. Essas, após longo processo de discussão e disputas, têm ressignificado seu modo de ofertar, administrar e fiscalizar o transporte escolar. E, sobretudo, têm sido qualificadas as relações intergovernamentais entre estado e municípios na oferta e no financiamento dessa política.

Durante o período estudado (1999-2013) foi notável que as pressões feitas pelos municípios, com apoio e auxílio da Undime/RS, da CNM, da AL, dos meios de comunicação social, do Ministério Público e, principalmente, da Famurs – um dos principais atores nas arenas de debate/deliberação –, refletiram em uma evolução da política a favor dos municípios. Esta ainda não é a melhor, a mais perfeita, porém foi/é a política mediatizada pelos atores. As propostas dos atores revelaram seus referenciais, estes foram sendo incorporados como que naturalizados e agregados às ideias que constituíram a política. A pujança da contestação do transporte escolar no estado está acoplada diretamente à disputa de poder, a um jogo de forças histórico, que, de tempos em tempos, ressurgiu com novas *issues*

para a agenda rio-grandense, pondo de manifesto o caráter iterativo e sempre inacabado das relações entre os entes federados na oferta e no financiamento do transporte escolar.

A *politics* gaúcha influenciou fortemente a *policy* do transporte escolar, que vem seguindo um caminho de constante ressignificação. Nesta itinerância, ao destacar os processos conflitivos nas relações intergovernamentais, as arenas decisórias existentes e os principais atores envolvidos na viagem, não poderia deixar de reforçar que as inúmeras alternativas que foram sendo traçadas e colocadas em prática permitiram que fosse construído um caminho, percorrido pela política pública do TER rio-grandense, menos íngreme e, quem sabe no futuro, bem mais acessível.

REFERÊNCIAS

Legislação, normas e documentos

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 1961**. Fixa as Diretrizes e bases da Educação Nacional.

_____. **Lei nº 5.692, de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

_____. **Portaria nº 86, de 3 de fevereiro de 1986**. Institui o Programa Nacional de Transporte Escolar.

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

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Preceitos sobre a educação, na redação original e com a atualização dada pelas Emendas Constitucionais 14/96, 53/06, 59/09.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ADCT.

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

_____. **Lei Federal nº 9.766, de 12 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a cota do salário-educação.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação.

_____. **Medida Provisória nº 2.100-21, de 24 de abril de 2001**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências.

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

_____. **Lei 10.832 de 18 de dezembro de 2003**. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o salário-educação.

_____. MEC/FNDE. **Resolução 18/CD/FNDE de 22 de abril de 2004**. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar.

_____. **Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004.** Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências

_____. **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.

_____. Ministério da Educação. **1º Levantamento Nacional do Transporte Escolar:** sinopse estatística 2004. Brasília: INEP, 2006.

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

_____. **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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

_____. Ministério da Educação. **Compromisso Todos pela Educação:** Passo a Passo. Brasília: MEC, 2007.

_____. **Decreto nº 6.768, de 11 de fevereiro de 2009.** Disciplina o Programa Caminho da Escola.

_____. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, nº 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

_____. **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 17 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.

_____. **Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a política de educação do campo e Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA).

_____. **Decreto nº 7.507, de 27 de julho de 2011.** Dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a estados, Distrito Federal e municípios.

_____. MEC/FNDE. **Resolução 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).

_____. **Portaria Interministerial nº 1.809, de 28 de dezembro de 2011**. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2012.

_____. **Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso em: 13 set. 2013.

_____. **Portaria Interministerial nº 1.299, de 25 de outubro de 2012**. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar propostas de atos normativos relativos a padrões de qualidade para o Transporte Escolar Brasileiro.

_____. **Portaria Interministerial nº 86, de 1º de fevereiro de 2013**. Institui o Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO).

_____. MEC/FNDE. **Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar**. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Sistema de estatísticas educacionais**. Brasília: INEP, 2008. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>>. Acesso em: 8 ago. 2013.

CÂMARA FEDERAL. **Projeto de Lei nº 4.776 de 2001**. (Do Sr. Nelson Marchezan) Acrescenta incisos aos arts. 10 e 11 da Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que “Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional” e dá outras providências.

_____. **Projeto de Lei nº 1.252, de 2007**. (Apensado ao P. L. nº 3.417, de 2008) Altera a Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, para introduzir modificações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CEB. **Parecer nº 36, de 4 de dezembro de 2001**. Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.

_____. CEB. **Resolução nº 1, de 3 de abril de 2002**. Institui as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica das Escolas do Campo.

_____. CEB. **Parecer nº 1, de 1º de fevereiro de 2006**. Dias letivos para a aplicação da Pedagogia de Alternância nos Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFA).

_____. CEB. **Parecer nº 30, de 5 de abril de 2006**. Consulta sobre a aplicação da Resolução nº 5/2005 do Conselho Estadual de Educação de Rondônia.

_____. CEB. **Parecer nº 23, de 12 de setembro de 2007**. Consulta referente às Orientações para atendimento da educação do campo.

_____. CEB. **Parecer nº 3, de 18 de fevereiro de 2008**. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 23/2007, que trata da consulta referente às orientações para o atendimento da Educação do Campo.

_____. CEB. **Resolução nº 2, de 28 de abril de 2008**. Estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimentos da Educação Básica do Campo.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.126, de 9 de fevereiro de 1998**. Implanta o Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público Estadual, dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração, institui programa de avaliação da produtividade docente, dispõe sobre vencimento e dá outras providências.

_____. Secretaria Estadual de Educação. **Termo de Convênio Transporte Escolar ano 2001**. Porto Alegre: SEC, 2001.

_____. Secretaria Estadual de Educação. **Primeiro Termo Aditivo ao Convênio Transporte Escolar ano 2002**. Porto Alegre: SEC, 2002.

_____. Secretaria Estadual de Educação. **Termo de Convênio Transporte Escolar ano 2003**. Porto Alegre: SEC, 2003.

_____. Secretaria Estadual de Educação. **Termo de Convênio Transporte Escolar ano 2004**. Porto Alegre: SEC, 2004.

_____. Secretaria Estadual de Educação. **Primeiro Termo Aditivo ao Convênio Transporte Escolar ano 2004**. Porto Alegre: SEC, 2004.

_____. Secretaria Estadual de Educação. **Termo de Convênio Transporte Escolar ano 2005**. Porto Alegre: SEC, 2005.

_____. Secretaria Estadual de Educação. **Termo de Convênio Transporte Escolar ano 2006**. Porto Alegre: SEC, 2006.

_____. Secretaria Estadual de Educação. **Termo de Convênio Transporte Escolar ano 2007**. Porto Alegre: SEC, 2007.

_____. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº 318 de 2005**. (Autoria do Deputado Ronaldo Zulke do PT) Instituir um Cadastro Unificado do Transporte Escolar no Rio Grande do Sul.

_____. **Lei nº 12.882, de 3 de janeiro de 2008**. Institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS.

_____. **Decreto nº 45.465, de 30 de janeiro de 2008**. Regulamenta a Lei nº 12.882, de 3 de janeiro de 2008, que institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS.

_____. **Decreto nº 49.253, de 21 de junho de 2012**. Introduce alterações no decreto nº 45.465, de 30 de janeiro de 2008, que regulamenta a Lei nº 12.882, de 3 de janeiro de 2008, que institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar do Rio Grande do Sul.

Livros, artigos, relatórios

ABREU, Mariza. **Boa escola para todos: gestão da educação e debate sobre a valorização dos professores no Rio Grande do Sul, 2007 a 2010**. Porto Alegre: AGE, 2011.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005.

ALMEIDA, Dóris Bittencourt. Uma obra de referência para professores rurais: escola primária rural. **Revista da FAEEDBA**, Educação e Contemporaneidade, Salvador, v. 20, n. 36, p. 57-68, 2011.

ANDRADE, Carlos Drummond de. Política literária. In: _____. **Alguma poesia**. Poesia e Prosa. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1979.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: histórias das instituições e das ideias políticas no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

_____. A relação entre o federalismo e municipalização? Desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 389-402, jan./abr. 2010.

_____. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **RBPAE**, v. 28, n. 2, p. 515-531, maio/ago. 2012.

ARAÚJO, Luiz. O financiamento da Educação Básica no segundo mandato do governo Lula. In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Insumos para o debate: financiamento da educação no governo Lula**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2009. p. 34-51.

ARRETCHE, Martha. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

_____. Quem taxa e quem gasta: A barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARROYO, Miguel Gonzales; CALDART, Salete; MOLINA, Mônica Castagna (org.). **Por uma educação do campo**. Petrópolis: Vozes, 2009.

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

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte. **Uma análise comparada das políticas de alimentação escolar na Bolívia, Brasil e Chile**. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

BELIK, Walter; SOUZA, Luciana Rosa de. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 33, p. 103-122, jul./dez. 2009.

BOAVENTURA, Edivaldo M. Prefácio. IN: COSTA, Messias. **A educação nas constituições do Brasil**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002. p. 07-10.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BORDIGNON, Luciane Spanhol. **Permanência, continuidade e ressignificação na política pública educacional municipal**: um estudo de caso. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2008.

CAMINI, Lucia. **O processo de construção da política educacional do Rio Grande do Sul de 1999 a 2002**: relações, limites, contradições e avanços. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

_____. **A gestão educacional e a relação entre os entes federados na política do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CAMÕES, Luis Vaz de. **Sonetos**. São Paulo: Martin Claret, 1999.

CALDART, Roseli Salete. Por uma educação do campo: traços de uma identidade em construção. In: ARROYO, Miguel Gonzales; CALDART, Salete; MOLINA, Mônica Castagna (org.). **Por uma educação do campo**. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 147-158.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da Educação no Brasil. **Em aberto**, Brasília, dez. 2001.

_____; SADECK, Francisco. Financiamento do gasto em educação das três esferas de governo em 2000. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 955, jun. 2003.

_____. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: GOUVEIA, Andréia Barbosa de; PINTO, José Marcelino de Resende; CORBUCCI, Paulo Roberto. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito a educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p. 29-49.

CORBUCCI, Paulo Roberto et al. Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. **Políticas Públicas: Acompanhamento e Análise**, Brasília, v. 2 (número especial Vinte Anos da Constituição Federal), n. 17, p. 17-84, 2009a.

_____. Sobre a redução das matrículas do Ensino Médio regular. **Texto para Discussão**, n. 1.421, Brasília, set. 2009b.

_____. (org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002a.

_____. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245, jul. 2002b.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliações de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. Na porta e no braço! A mídia e as leituras fragmentadas quanto ao regime de colaboração entre estado e municípios – o caso do transporte escolar. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 177-195.

FAMURS. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul. Aprovado o valor do transporte escolar para 2009. **Semana FAMURS**, Porto Alegre, v. 6, n. 4, 6 out. 2008

_____. FAMURS e Estado debatem valor do transporte escolar para 2010. **Semana FAMURS**, Porto Alegre, v. 7, n. 3, 13 out. 2009.

FARENZENA, Nalú. Bases conceituais do financiamento da educação no Brasil. In: _____. **Diretrizes da política de financiamento da Educação Básica brasileira: continuidade e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)**. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

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

_____. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

_____; MACHADO, Maria Goreti Farias. **Fundef e Fundeb: trânsito entre duas políticas de financiamento da educação pública brasileira**. Porto Alegre, UFRGS, 2007. (digitado).

_____. **Políticas de assistência financeira na educação básica:** ação redistributiva da União? Paris: IPEE, 2009a. (digitado).

_____. **Alunos da educação básica das redes estaduais e municipais, gastos dos estados e municípios na função educação, gastos por aluno.** Porto Alegre, UFRGS: 2009b. (tabela em Excel, digitada).

_____. Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter)governamentais na educação básica. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo (org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011a. p. 95-110.

_____. **Implementação de planos de ações articuladas municipais:** marcos e trajetórias de uma pesquisa de avaliação. Porto Alegre: 2011b. (digitado).

_____. Responsabilidades públicas para com as políticas públicas de educação: algumas reflexões. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 96-112, 2011c.

_____. **Financiamento da educação brasileira.** Porto Alegre: UFRGS, 2011d. (apresentação em Power Point).

_____. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. **Retratos da Escola**, v. 6, p. 105-130, 2012a.

_____. Relações intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: a assistência da União aos governos subnacionais em foco. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 21, n. 1, p. 183-202, 2012b.

_____. et al. Implementação de planos de ações articuladas municipais: pontuando *achados* relevantes. In: _____ (org.). **Implementação de planos de ações articuladas municipais:** uma avaliação em quatro estados brasileiros. Pelotas: Ed. Gráfica Universitária UFPel, 2012c. p. 153-164.

_____; LUCE, Maria Beatriz. Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. **RBP AE**, v. 29, n. 2, p. 263-281, maio/ago. 2013.

_____; ROSSI, Alexandre José; MAFASSIOLI, Andréia da Silva. Educação básica e diversidade: cidadania, políticas públicas e legislação. In: CAREGNATO, Célia Elizabete; BOMBASSARO, Luiz Carlos. **Diversidade cultural:** viver diferenças e enfrentar desigualdades na educação. Erechim: Novello & Carbonelli, 2013. p. 129-154.

FATTORELLI, Maria Lucia. A inflação e a dívida pública. **Jornal Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, jun. 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI:** o dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2011.** Brasília: FNDE, mar. 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatorios-de-gestao>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

_____. **Relatório de Gestão FNDE 2012**. Brasília: FNDE, mar. 2013. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatorios-de-gestao>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GALLINA, Jairo Ademar. **A trajetória de construção da gestão democrática da educação na rede municipal de ensino de Getúlio Vargas**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

GÓES, Fred. **Melhores poemas de Paulo Leminski**. São Paulo: Editora Global, 1996.

JARDIM, Maria de Lourdes Teixeira. A evolução da população do Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 1., 2001, Porto Alegre: **Anais...** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/eeg/1/mesa_6_jardim.pdf>. Acesso em: 31 out. 2013.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas: coletânea**, v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Rescentralização/Descentralização – dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-82, fev. 2000.

LEVINSKI, Eliara Zavieruka. **A dimensão político-pedagógica do processo participativo no ensino público municipal de Getúlio Vargas – RS**. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

_____. **Política pública do ensino municipal: gênese, construção e manifestações**. Passo Fundo, 2011. Digitado

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 74, p. 5-10, ago. 1990.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. **Políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2006. (apresentação em *Power Point*).

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. O regime de colaboração intergovernamental. In: GRACIANO, M. (org.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. São Paulo: Ação Educativa, 2007. p. 9-13.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA; CENTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM TRANSPORTES. **Reunião técnica do transporte escolar**. Brasília: set 2009. (apresentação em *Power Point*).

MACHADO, Maria Goreti Farias. **A proposta de FUNDEB do executivo federal: interlocuções na formulação da política**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de

Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

_____. **Accountability horizontal:** o TCE-RS na implementação do FUNDEB. Projeto de Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

_____; PERGHER, Calinca Jordânia. O impacto de ações de assistência financeira do MEC em municípios de Alagoas. In: XXV SIMPÓSIO BRASILEIRO E II CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2011, São Paulo. **Anais...** Recife: Anpae, 2011.

_____. **A promoção da accountability na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul:** a atuação do TCE na implementação do Fundeb de 2007 a 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MARCHAND, Patrícia. **Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação no RS:** uma regulação entre União e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas – 2007 a 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

MARQUES, Mário Osório. **Escrever é preciso.** O princípio da pesquisa. Ijuí: Editora da Unijuí, 2006.

MARTINS, Paulo de Sena. **Transporte escolar:** Programas de Apoio do Governo Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

MATURANA, R. Humberto. **Emoções e linguagens na educação e na política.** Belo Horizonte: UFMG, 1998.

MEIRIEU, Philippe. **A Pedagogia entre o dizer e o fazer:** a coragem de começar. Porto Alegre: Artmed, 2002.

MERRIEN, François-Xavier. Du néolibéralisme à la nouvelle gouvernance libérale. In: GIRAUD, Olivier; WARIN, Philippe. **Politiques publiques et démocratie.** Paris: La Découverte/PACTE, 2008. p. 321-333

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 2001

MORDUCHOWICZ, Alejandro; DURO, Luisa. La inversión educativa en América Latina y el Caribe. **Las demandas de financiamiento y asignación de recursos.** Buenos Aires: IIEP/UNESCO, 2007. (digitado).

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique,** Paris, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000.

_____; SUREL, Ives. **Análise das políticas públicas.** Pelotas: EDUCAT, 2002.

_____. **Las políticas públicas**. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2010.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PARADA, Eugenio Lahera. Políticas y políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

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

PIEPER, Carmen Isabel; VIEIRA, Sidney Gonçalves. **Rururbano**: análise da dimensão espacial entre o urbano e o rural. 2011. Disponível em: <http://ufpel.edu.br/enpos/2011/anais/pdf/CH/CH_00265.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

PINTO, José Marcelino Rezende. **Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

_____. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 109-136, set. 2002.

_____. O financiamento da educação no governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 323-340, maio/ago. 2009.

_____; ALVES, Thiago. O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do Fundeb. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, maio/ago. 2011.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013**. A ascensão do sul: progresso humano num mundo diversificado. Edição portuguesa. New York: PNUD, 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh-2013.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

QUINO. **Toda a Mafalda**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

QUEIROZ, João Batista. **Construção das escolas agrícolas no Brasil**: Ensino Médio e educação profissional. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Vera Lúcia de Mendonça. **Manual**: como elaborar um questionário. Recife: Editora Universitária UFPE, 2012.

SILVA, Alan Ricardo da. **Metodologia para avaliação e distribuição de recursos para o transporte escolar rural**. Tese (Doutorado em Transportes) – Faculdade de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005a.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: conceitos, tipologias e subáreas. Salvador: 2005b. (digitado).

SOUZA, Maria Antonia de; MARCCOCIA, Patrícia Correia de Paula. A educação do campo, escolas, ruralidades e o projeto do PNE. **Revista da FAEEBA, Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 20, n. 36, p. 191-204, 2011.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2003.

VELHO, Gilberto. Observando o familiar. In: NUNES, E. (org.). **A aventura sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 36-46.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Sites consultados

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Pesquisa Legislação Estadual**. 2013. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/Legis>>. Acesso em: 14 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Comissão de Representação Externa do Transporte Escolar do Estado do Rio Grande do Sul – RCR 09/2004**. Relatório de Atividades. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/download/ComRepresentacaoExterna/Transporte_Escolar.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Homepage**. 2013. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Homepage**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Portal CNM**. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 8 dez. 2013.

CORREIO DO POVO. **Homepage**. Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação. **Homepage**. Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br>>. Acesso em: 8 out. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tendências demográficas no período de 1950/2000**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tendencias_demograficas/comentarios.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Portal Inep**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

GRUPO EXECUTIVO DE INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTES. **Homepage**. Disponível em: <<http://www.geipot.gov.br>>. Acesso em: 9 nov. 2013.

GRUPO EXECUTIVO DE INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTES. **Transporte Rural Escolar**. Disponível em: <http://www.geipot.gov.br/estudos_realizados/transporte_rural/sintese.doc>. Acesso em: 9 nov. 2013.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. **Homepage**. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br>>. Acesso em: 10 out. 2013.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Homepage**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2013.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – Siope**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/siope>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Homepage**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 8 ago. 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Homepage**. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br>>. Acesso em: 29 out. 2013.

RÁDIO MISSIONEIRA. **Homepage**. Disponível em: <<http://radiomissioneira.com>>. Acesso em: 8 nov. 2013.

REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA. **Homepage**. Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br>> Acesso em: 10 set. 2013.

REVISTA NOVA ESCOLA. **Homepage**. Disponível em: <http://revistaescola.abril.com.br>>. Acesso em: 27 set. 2013.

SCIENTIFIC ELECTRONIC LIBRARY ONLINE BRAZIL. **Homepage**. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 16 out. 2013.

SENADO FEDERAL. **Homepage**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Homepage**. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Painel de Controle do MEC**. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GETÚLIO VARGAS. **Homepage**. Disponível em: <<http://www.pmgv.rs.gov.br>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

WIKIPEDIA. **Homepage**. Disponível em: <<http://www.wikipedia.org>>. Acesso em: 9 nov. 2013.

ANEXO A – Reportagens de jornais eletrônicos do Rio Grande do Sul no período de 1999 a 2013

MEC reduz recursos e programas. Ajuste fiscal federal afeta diretamente o ministério. Corte provoca danos no ensino público do país. No Rio Grande do Sul, a principal preocupação é com o transporte escolar. (Correio do Povo, 8 mar. 1999).

Transporte escolar sem resultados. (Correio do Povo, 7 maio 1999)

Famurs ameaça parar o transporte escolar no RS. (Correio do Povo, 18 jun. 1999).

Prefeitos protestam por transporte escolar no Rio Grande do Sul. Mais de 100 mil alunos gaúchos ficaram nesta segunda-feira sem transporte escolar, no protesto dos prefeitos dos 467 municípios contra o governo Olívio Dutra (PT), por não repassar os R\$ 35 milhões enviados pelo governo federal desde o início do ano, obrigando as prefeituras, já sem recursos, a subsidiar esse transporte. (5 jul. 1999).¹²⁵

Transporte gera polêmicas. Governo oferece R\$ 7 milhões, mas Famurs não sai satisfeita. Prefeitos organizam manifestação diante do Piratini e foram recebidos na Casa Civil. (Correio do Povo, 6 jul. 1999).

O governo estadual vai repassar R\$ 7 milhões aos municípios em cinco parcelas, a primeira no final deste mês. (Correio do Povo, 25 ago. 1999).

SEC vai quitar o transporte escolar. Maioria das 123 cidades não contempladas precisa de regularizar no Cadastro de Inadimplentes. Repasses pelo serviço tiveram início em novembro. (Correio do Povo, 8 mar. 2000).

Transporte escolar mobiliza prefeituras. (Correio do Povo, 15 mar. 2000).

Alunos do meio rural são conferidos. (levantamento dos estudantes que são transportados) (Correio do Povo, 8 maio 2000).

SEC e municípios assinam convênios. (Correio do Povo, 26 jun. 2000).

SEC entrega Kombis escolares. (Correio do Povo, 27 out. 2000).

Sem acerto o transporte escolar. Os municípios ameaçam não oferecer o serviço de transporte escolar caso o governo do Estado não apresente um reajuste do orçamento destinado ao setor em 2001. (Correio do Povo, 14 fev. 2001).

Cidades ameaçam paralisar transporte escolar. (Correio do Povo, 20 fev. 2001).

Ameaça a transporte escolar causa polêmica. Para Famurs, 13 das 23 associações de municípios do RS não prestarão serviço, mas SEC desmente. Assembleia será amanhã. (Correio do Povo, 21 fev. 2001).

Famurs na justiça pelo transporte escolar. (Correio do Povo, 23 fev. 2001).

Transporte escolar sem um acordo. (Correio do Povo, 2 mar. 2001).

Transporte escolar submetido ao PM. (Correio do Povo, 6 mar. 2001).

Famurs realiza protesto diante do Piratini. Governo estudará pedido de aumento de repasse, mas a entidade mantém decisão de não transportar alunos da rede estadual. (Correio do Povo, 8 mar. 2001).

Transporte: MP vai se pronunciar hoje. (Correio do Povo, 9 mar. 2001).

¹²⁵ Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/Noticia/120702/prefeitos-protestam-por-transporte-escolar-no-rs>>. Acesso em: 17 dez. 2013.

Transporte: alunos cobram solução. Comunidade escolar de Nova Santa Rita realizou ontem protesto e pediu providências ao prefeito. (Correio do Povo, 14 mar. 2001).

MP apresenta proposta a Famurs. Ministério Público entende que a responsabilidade pelo transporte escolar deva ser compartilhada. (Correio do Povo, 16 mar. 2001).

MP vai receber governo. (Correio do Povo, 17 mar. 2001).

Decisão do transporte é adiada. No encontro ontem no PM, Famurs e Governo agendam nova reunião para tratar sobre o repasse. (Correio do Povo, 3 abr. 2001).

Maior repasse para o transporte. O governo do Estado pretende destinar R\$ 11 milhões para o transporte escolar no próximo ano. (Correio do Povo, 18 abr. 2001).

Transporte tem critérios definidos. (Correio do Povo, 28 jan. 2002).

Famurs orienta as prefeituras. A Federação das Associações de Municípios do RS (Famurs) está orientando as prefeituras para que não assinem o convênio do transporte escolar com a Secretaria Estadual da Educação (SEC) na data proposta pelo Estado. (Correio do Povo, 29 jan. 2002).

Transporte: AGE orienta as prefeituras. Sugere às prefeituras que sejam assinados os convênios com a Secretaria da Educação (SEC) para o repasse de R\$ 11 milhões ao transporte escolar. (Correio do Povo, 30 jan. 2002).

Transporte: convênio é aberto por 211 prefeituras. Prefeitos formalizam parceria em cerimônia ontem na SEC. (Correio do Povo, 1º fev. 2002).

Transporte escolar deve ir à votação essa semana. (CNM, 21 abr. 2003).

Assinado acordo sobre transporte escolar entre estado e FAMURS. (Seduc, 20 jun. 2003).

Convênios permitem transporte. (Correio do Povo, 24 jun. 2003).

Os municípios gaúchos poderão paralisar o transporte escolar dos alunos matriculados nas escolas estaduais e rescindir os convênios firmados em 2003, caso o governo do Estado não apresente uma proposta concreta para o pagamento do serviço até o dia 15 de outubro. (CNM, 22 set. 2003).

Transporte escolar: Famurs pede intermediação do Ministério Público. (Ministério Público, 1º out. 2003).

Transporte escolar não avança. Divergências dificultam negociação entre estado e municípios. (Correio do Povo, 28 jan. 2004).

Famurs oferece contraproposta. (Correio do Povo, 30 jan. 2004).

Acordo garante transporte escolar. Prefeituras começam a receber recursos em março. Compromisso beneficia mais de 170 mil alunos da rede estadual. (Correio do Povo, 11 fev. 2004).

Alunos estaduais sem transporte. Com impasse entre Famurs e governo do Estado, 6 municípios suspenderam o transporte a escolares. (Correio do Povo, 3 mar. 2004).

São Borja busca solução na SEC. (Correio do Povo, 5 mar. 2004).

Estado e municípios fecham acordo para viabilizar transporte escolar de 170 mil alunos. (Seduc, 25 mar. 2004).

Indefinido o transporte escolar. Municípios cobram verba para custeio do serviço. (Correio do Povo, 23 fev. 2005).

Transporte escolar tem acordo. Governo e Famurs acertam o repasse de R\$ 33 milhões em dez parcelas. (Correio do Povo, 1º mar. 2005).

Por sugestão de Zulke, AL instalará comissão sobre transporte escolar. (AL-RS, 24 maio 2005).

Fortunati e deputados estaduais discutem o transporte escolar. (Seduc, 22 set. 2005).

Transporte Escolar terá maior controle no Estado. (Seduc, 7 out. 2005).

SEC paga penúltima parcela do Transporte Escolar. (Seduc, 6 jan. 2006).

Verba do transporte escolar em foco. Governo do Estado e Famurs rediscutem repasses para 2006 com previsão de manter os R\$ 33 milhões. Municípios querem mais recursos para o serviço. (Correio do Povo, 9 fev. 2006).

Transporte escolar terá levantamento. Famurs vai reivindicar maior repasse para esse serviço. (Correio do Povo, 1º mar. 2006).

Greve afetará transporte escolar. (Correio do Povo, 16 mar. 2006).

Prefeitos da AMM decidem paralisar o transporte da rede estadual de ensino. (Rádio Missioneira¹²⁶, 23 fev. 2007).

Governo do estado assina acordo do transporte escolar com a Famurs. (Seduc, 21 mar. 2007).

Transporte escolar é normalizado em Gravataí. (Seduc, 15 maio 2007).

Seduc fecha acordo com municípios sobre dívida do transporte escolar de 2006. (Seduc, 26 jul. 2007).

Estado e municípios finalizam projeto do Programa de Apoio ao Transporte Escolar. (Seduc, 26 nov. 2007).

Assembleia aprova a criação do Programa de Apoio ao Transporte Escolar. (Seduc, 19 dez. 2007).

Aulas vão iniciar dia 03 de março com transporte escolar garantido. (Seduc, 30 jan. 2008).

Ações e polêmicas no volta às aulas. (Correio do Povo, 3 mar. 2008).

Escolas fechadas geram debates. O debate sobre o fechamento de 105 escolas públicas estaduais reuniu ontem, na Assembleia Legislativa (AL), representantes da comunidade escolar. (Correio do Povo, 5 mar. 2008).

O FNDE/MEC divulgou ontem a lista com 1.004 municípios que pleiteiam financiamento do BNDES para aquisição de veículos escolares, pelo programa Caminho da Escola. (Correio do Povo, 8 mar. 2008).

Encontro discute a realizado do transporte escolar em Santa Maria. (Seduc, 1º abr. 2008).

A Assembleia Geral da FAMURS aprovou em 07.10 a proposta, negociada entre a entidade e a Secretaria de Educação do Estado, para o repasse do Transporte Escolar 2009. (Famurs, 2008).

SEC prepara manual da municipalização. (Correio do Povo, 11 ago. 2009).

Reunião entre Estado e Famurs discute transporte escolar e municipalização. (Seduc, 10 set. 2009)

FAMURS e Estado debatem valor do transporte escolar para 2010. (Famurs, 2009).

¹²⁶ Disponível em: <<http://radiomissioneira.com>>. Acesso em: 17 dez. 2013.

Transporte escolar inclui bicicletas. O MEC reiterou que o governo federal não aplicará recursos na compra de bicicletas e que a despesa será dos governos municipais e estaduais. (Correio do Povo, 25 mar. 2010).

Transporte escolar beneficia mais de 130 mil alunos no Estado. (Seduc, 13 jul. 2010).

A Comissão de Educação e Cultura aprovou nesta quarta-feira o Projeto de Lei 3417/08, do Executivo, que fixa normas para colaboração de estados e municípios no transporte escolar de alunos da educação básica pública do meio rural. (Câmara dos Deputados, 1º dez. 2012).

Transporte escolar: para Famurs, Estado descumpre acordo. Entidade pode sugerir que municípios não assinem renovação de convênio, caso situação não se altere. (Rádio Guaíba, 3 ago. 2011).

Seduc e Seinfra [Secretaria de infraestrutura e logística do RS] integram Grupo de assessoramento ao Transporte Escolar. (Seduc, 8 nov. 2011).

Em correspondência enviada nesta quarta-feira (28/2) ao governador Tarso Genro, o presidente da FAMURS, Mariosane Weis, reiterou a necessidade de repasses de recursos do governo do Estado aos municípios tanto para a área da saúde como para cobrir o déficit no transporte escolar da rede estadual, realizado pelas Prefeituras. Essa situação está se agravando pelo aumento da carga horária do Ensino Médio, não prevista no termo de adesão vigente. (Famurs, 28 fev, 2012).¹²⁷

Zona rural de Santiago tem transporte escolar a partir de segunda-feira. (Seduc, 13 mar. 2012).

Famurs e SEDUC vão discutir mudanças na lei do transporte escolar. A FAMURS elabora propostas para o governo do Estado alterar o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (Peate) devido à renovação automática por mais cinco anos da maioria dos contratos, que acontecerá no final de 2012. (Famurs, 2012).

PGE reconhece responsabilidade do Estado no transporte escolar. (Famurs, 22 jun. 2012).

Governo do Estado cede 200 ônibus para prefeituras. (Seduc, 11 abr. 2013).

TCE – RS Apresenta uma radiografia do transporte escolar no Estado. (Jusbrasil, 3 jun. 2013).

Maioria da frota gaúcha escolar tem mais de 10 anos de uso. (Correio do Povo, 4 jun. 2013).

Famurs aponta falta de repasse como problema no transporte escolar. Os municípios gaúchos bancaram, em 2012, 73% de todas as despesas do transporte escolar de alunos da rede pública estadual e municipal de ensino. (Site Famurs, 11 jun. 2013).

Governo do Estado finaliza entrega de 200 ônibus escolares. (Seduc, 28 nov. 2013).

¹²⁷ Disponível em: <<http://www.famurs.com.br>>. Acesso em: 17 dez. 2013.

ANEXO B – Proposições resultantes do encontro sobre transporte escolar promovido pela Famurs/Undime/RS em 11 de junho de 2013

1. Quanto ao Pnate, realizar ação/movimento para obter a majoração dos valores repassados pela União.

2. Quanto ao Peate, é urgente que se encontre uma nova base de cálculo do custo-aluno transportado, adotando para todos os municípios um modelo único de planilha de cálculo dos custos, considerando o quilômetro rodado como principal critério do repasse.

Objetiva-se o repasse dos valores integrais do custo de transporte de alunos da rede estadual, conforme prevê a legislação brasileira.

3. A Famurs e a Undime/RS orientarão os municípios a criar as suas Leis Municipais de Transporte Escolar. Para tanto, disponibilizarão documento orientador como parâmetro.

Objetiva-se suprir a falta de legislação específica sobre TE, por meio da qual se podem estabelecer regras importantes, tais como idade máxima dos veículos destinados ao TE, quem pode usufruir desse serviço, regras de fiscalização, atendimento aos alunos de Educação Infantil e pessoas com deficiência etc.

4. Os municípios deverão investir na qualificação da gestão e da fiscalização do serviço de Transporte Escolar e sentir-se desafiados a descobrir novas formas de realizar esse serviço, de maneira que se diminuam custos.

5. Os municípios deverão investir na aquisição de veículos próprios para o Transporte Escolar, em especial os financiados pelo MEC, via “Caminho da Escola”.

Objetiva-se a qualificação da frota de veículos do TE e a diminuição dos gastos por parte das prefeituras, uma vez que está comprovada significativa economia quando se faz uso de veículos próprios.

6. Famurs e Undime irão solicitar ao presidente do TCE/RS uma capacitação de técnicos municipais específica sobre orçamento da educação.

Objetiva-se capacitar os técnicos municipais para qualificar a gestão orçamentária da educação.

7. Famurs e Undime/RS enviarão solicitação ao governo do estado do RS para que o mesmo garanta o repasse da última parcela anual do Peate até dia 20 de dezembro.

Objetiva-se que o repasse legalmente estabelecido até o dia 30 de cada mês seja efetivado até o dia 20 no mês de dezembro, tendo em vista o fechamento de contas próprio de cada exercício financeiro.

8. Famurs e Undime/RS promoverão debate específico referente ao transporte escolar para a Educação Infantil e alunos com deficiência.

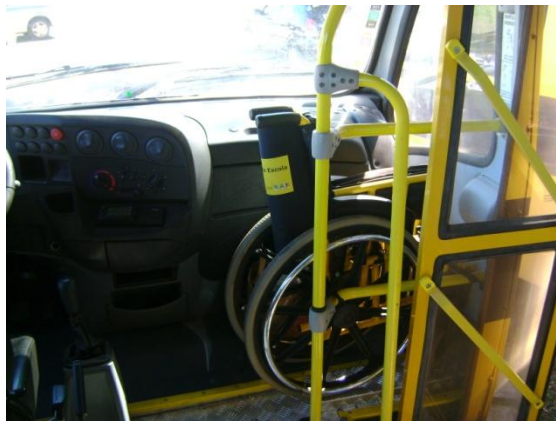
Objetiva-se o esclarecimento de dúvidas de procedimento, regramento e segurança do transporte de crianças pequenas e de alunos com deficiência.

APÊNDICE A – Registro fotográfico das rotas de transporte escolar – Pesquisa embarcada

Getúlio Vargas



Frota nova – Programa Caminho da Escola



Cadeira de rodas



Setor de transporte escolar



Floriano Peixoto



Ponte sobre o Rio do Peixe



“Brisoleta fechada”



Crianças descendo do transporte escolar



Entrevista com motorista



Escola Municipal do Campo (nucleada)

Ipiranga do Sul



O famoso "Chaleirão"

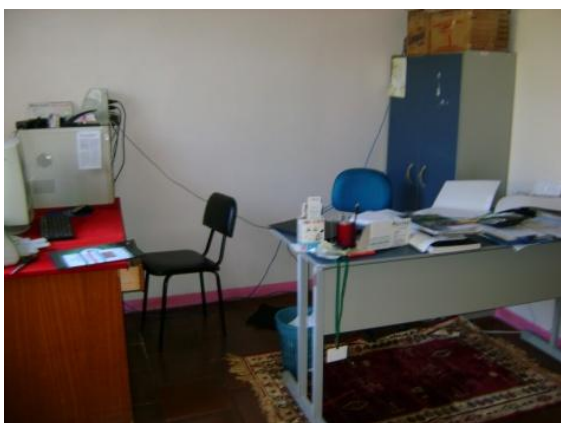


Escola nova e moderna





Estrada britada



Setor de transportes



APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**FACED - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM EDUCAÇÃO****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Título da Pesquisa: ANÁLISE DA POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR DO RIO GRANDE DO SUL: Configurações de competências (inter)governamentais na oferta e no financiamento.

Nome do Pesquisador: Calinca Jordânia Pergher

Telefone: 54-9977-4360. E-mail: calincap@gmail.com

Nome da Orientadora: Profa. Dra. Nalú Farenzena

Telefone: 51-3308-3103. E-mail: nalu.farenzena@gmail.com

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) para contribuir com informações na realização da pesquisa: *Análise da política de transporte escolar do Rio Grande do Sul: configurações de competências (inter)governamentais na oferta e no financiamento*, que constituirá a tese de doutorado em Educação, na linha de pesquisa Política e Gestão de Processos Educacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Através de uma pesquisa de análise de política pública de caráter qualitativo, pretende-se “analisar a política estadual e o Programa Estadual de Apoio ao Transporte escolar (Peate), considerando a emergência do problema, a colocação na agenda e a formulação e implementação da política, para discutir a configuração de competências (inter)governamentais na oferta e no financiamento do transporte escolar rural público no Rio Grande do Sul”.

Os dados serão coletados através de um instrumento escrito, de visitas *in loco*, de entrevistas, de fotos e também serão consultados alguns documentos referentes a recursos e dados sobre o transporte escolar.

Ao participar voluntariamente desta pesquisa, você estará permitindo que a pesquisadora utilize as informações contidas nos documentos e nas entrevistas para a produção do conhecimento. Destaca-se o meu compromisso com o sigilo da sua identidade, caso seja essa sua decisão.

Tens a liberdade de se recusar a participar e ainda se recusar a continuar participando em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer prejuízo. Sempre que quiser poderá pedir mais informações para a pesquisadora e, se necessário, para a professora orientadora através do telefone (51) 3308-3103 e/ou do e-mail <nalu.farenzena@gmail.com>.

A participação no estudo não acarretará custos para você e não será disponível nenhuma compensação financeira adicional.

Uma cópia deste consentimento será fornecida a você.

CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____ de forma livre e esclarecida, considerando os itens acima apresentados, autorizo a utilização das informações para a realização da pesquisa. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

- () Concordo com a identificação do meu nome nos depoimentos.
() Não concordo com a identificação do meu nome nos depoimentos.

NOME E ASSINATURA DO PARTICIPANTE

DATA

Calinca J. Pergher

NOME E ASSINATURA DA PESQUISADORA

DATA

APÊNDICE C – Instrumento de coleta de dados

DOUTORANDA: CALINCA JORDÂNIA PERGHER

ORIENTADORA: NALÚ FARENZENA

MUNICÍPIO: _____ DATA: _____

RESPONSÁVEIS PELAS INFORMAÇÕES: _____

INFORMAÇÕES GERAIS – ANO BASE 2011.

ÁREA TERRITORIAL: _____

NÚMERO DE HABITANTES: _____

NÚMERO DE ALUNOS DA REDE MUNICIPAL TOTAL: _____

EDUCAÇÃO INFANTIL: _____

ANOS INICIAIS: _____

ANOS FINAIS: _____

NÚMERO DE PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL: _____

1 – EDUCAÇÃO DO CAMPO

A) O MUNICÍPIO NO ANO DE 2011 POSSUIA ESCOLAS NO CAMPO?

() SIM () NÃO

SE SIM, SÃO ESCOLAS ESTADUAIS OU MUNICIPAIS?

E HÁ QUANTAS ESCOLAS NO CAMPO?

ESTADUAIS () MUNICIPALIS ()

SÃO MULTISSERIADAS? () SIM () NÃO

B) O MUNICÍPIO FEZ NUCLEAÇÃO DE SUAS ESCOLAS DO CAMPO? QUANDO?

COMO FOI ESSE PROCESSO? _____

C) QUAL A POLÍTICA PÚBLICA ATUAL PARA A EDUCAÇÃO DO CAMPO NO MUNICÍPIO? _____

D) COMENTE SOBRE A EDUCAÇÃO NO CAMPO DE SEU MUNICÍPIO, ENTRAVES, DESAFIOS, POSSIBILIDADES. _____

2- TRANSPORTE ESCOLAR

A) O MUNICÍPIO OFERECE O SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL?

() SIM () NÃO

B) O SERVIÇO É TODO MUNICIPALIZADO?

() SIM () NÃO

SE A RESPOSTA FOR NÃO, DESCREVA COMO É FEITO ESTE SERVIÇO. _____

C) QUAL O PÚBLICO-ALVO DO TRANSPORTE ESCOLAR? _____

D) QUANTAS LINHAS/ROTAS O MUNICÍPIO TEM? QUAIS SÃO FEITAS PELO MUNICÍPIO E QUAIS SÃO TERCERIZADAS? _____

 QUAL É A LINHA MAIS EXTENSA? QUANTOS KM? _____

E) QUANTOS ALUNOS SÃO TRANSPORTADOS?

TOTAL: _____

REDE MUNICIPAL: _____

REDE ESTADUAL: _____

REDE PARTICULAR: _____

OS ALUNOS TRANSPORTADOS SÃO DE QUE MODALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA?

() EDUCAÇÃO INFANTIL

QUANTOS: _____ REDE MUNICIPAL: _____ REDE ESTADUAL: _____

() ANOS INICIAIS DO EF

QUANTOS: _____ REDE MUNICIPAL: _____ REDE ESTADUAL: _____

() ANOS FINAIS DO EF

QUANTOS: _____ REDE MUNICIPAL: _____ REDE ESTADUAL: _____

() ENSINO MÉDIO

QUANTOS: _____ REDE MUNICIPAL: _____ REDE ESTADUAL: _____

() ENSINO SUPERIOR

QUANTOS: _____

F) QUANTOS VEÍCULOS O MUNICÍPIO POSSUI PARA FAZER O TRANSPORTE ESCOLAR? DESCREVA A QUANTIDADE, O TIPO DE VEÍCULO E A IDADE DO MESMO. _____

G) QUAIS SÃO OS CRITÉRIOS PARA UTILIZAÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR?

H) QUANTOS MOTORISTAS FAZEM O TRANSPORTE ESCOLAR DO MUNICÍPIO?

I) ESSES MOTORISTAS RECEBEM ALGUM TIPO DE FORMAÇÃO? QUAL?

J) O TRANSPORTE ESCOLAR MUNICIPAL OU TERCEIRIZADO É ADAPTADO PARA ALUNOS COM DIFICULDADE DE MOBILIDADE FÍSICA?

() SIM () NÃO

K) QUAL É A SITUAÇÃO ATUAL DAS ESTRADAS UTILIZADAS PELO TRANSPORTE ESCOLAR? _____

L) QUAL É A MÉDIA DE TEMPO QUE OS ALUNOS FICAM DENTRO DO TRANSPORTE ESCOLAR? _____

M) O MUNICÍPIO POSSUI TRANSPORTE INTRACAMPO?

() SIM () NÃO

N) QUEM FAZ O CONTROLE DA QUALIDADE DA OFERTA DO SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR? _____

O) QUAIS SÃO OS PRINCIPAIS PROBLEMAS DO TRANSPORTE ESCOLAR?

3 – RECURSOS E CONVÊNIOS

A) QUAL FOI O GASTO TOTAL EM TRANSPORTE ESCOLAR DO MUNICÍPIO EM 2011? _____

QUAL FOI O VALOR DE RECURSOS PRÓPRIOS DO MUNICÍPIO GASTO EM TRANSPORTE ESCOLAR? _____

QUAL É A ORIGEM DOS RECURSOS GASTOS EM TRANSPORTE ESCOLAR?

B) O MUNICÍPIO POSSUI ALGUM CONVÊNIO COM ESTADO E UNIÃO PARA RECEBER RECURSOS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR?

() SIM () NÃO

SE A REPOSTA FOR SIM:

ASSINALE O CONVÊNIO E QUANTO FOI RECEBIDO DESTES NO ANO DE 2011.

() PEATE – VALOR _____ REFERENTE A QUANTOS ALUNOS? _____

() PNATE – VALOR _____ REFERENTE A QUANTOS ALUNOS? _____

() OUTRO. QUAL? _____ VALOR _____

C) QUAL É A MÉDIA DE GASTO POR ALUNO ANO/2011 EM TRANSPORTE ESCOLAR? _____

D) QUANTO FOI GASTO COM OS ALUNOS DA REDE ESTADUAL? E DA REDE MUNICIPAL? HÁ DIFERENÇAS DE GASTO? _____

E) O MUNICÍPIO COMPLEMENTA RECURSO PARA EFETIVAR O TRANSPORTE DOS ALUNOS DA REDE ESTADUAL?

() SIM () NÃO

SE SIM, COMPLEMENTA EM QUANTO? _____

QUAL A AVALIAÇÃO DO MUNICÍPIO SOBRE ESSA COMPLEMENTAÇÃO?

F) O GASTO EM TRANSPORTE, NO ANO DE 2011, PODE SER DESCRITO EM:

() COMBUSTÍVEL. QUANTO? _____

() FOLHA DE PAGAMENTO DOS MOTORISTAS. QUANTO? _____

() MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS. QUANTO? _____

() MULTAS. QUANTO? _____

() IPVA, SEGUROS. QUANTO? _____

() OUTROS. QUANTO? _____

G) O MUNICÍPIO ADQUIRIU VEÍCULOS ATRAVÉS DO PROGRAMA FEDERAL CAMINHO DA ESCOLA?

() SIM () NÃO

QUANTOS E QUAIS VEÍCULOS FORAM COMPRADOS ATRAVÉS DESTE CONVÊNIO? E EM QUE ANO FORAM ADQUIRIDOS? _____

H) EM QUE MODALIDADE FORAM FEITOS OS CONVÊNIOS?

- RECURSOS FEDERAIS E CONTRAPARTIDA
 FINANCIAMENTO PELO BNDES
 RECURSOS PRÓPRIOS

I) COMO O GESTOR MUNICIPAL AVALIA A RELAÇÃO ESTADO, UNIÃO E MUNICÍPIO NA OFERTA E FINANCIAMENTO DO TRANSPORTE ESCOLAR? _____

J) O MUNICÍPIO TEM PENSADO EM TRANSPORTES ALTERNATIVOS COMO O USO DE BICICLETAS?

- SIM NÃO. POR QUÊ? _____

K) QUAL É A AVALIAÇÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS EM RELAÇÃO AO TRANSPORTE ESCOLAR OFERTADO:

- ÓTIMO
 MUITO BOM
 BOM
 REGULAR
 RUIM
 PÉSSIMO

JUSTIFIQUE SUA RESPOSTA _____

L) COMO É ORGANIZADO NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO O TRANSPORTE ESCOLAR? TEM UM SETOR? TEM PESSOAL RESPONSÁVEL, QUEM COORDENA ISSO NA SME? _____

M) QUAL É SUA OPINIÃO SOBRE A MUNICIPALIZAR DA OFERTA DO TRANSPORTE ESCOLAR? _____
