



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MODALIDADE À DISTÂNCIA**



ANDRIO AGUIAR

**POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO MUNICÍPIO DE CANGUÇU-
RS: DESAFIO REPASSE X REALIDADE**

**PORTO ALEGRE
2015**

ANDRIO AGUIAR

**POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO MUNICÍPIO DE CANGUÇU-
RS: DESAFIO REPASSE X REALIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal - modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientadora: Prof^a. Camila Furlan

PORTO ALEGRE
2015

ANDRIO AGUIAR

**POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO MUNICÍPIO DE CANGUÇU-
RS: DESAFIO REPASSE X REALIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal - Modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientadora: Prof^a. Camila Furlan

Aprovado em 13 de Junho de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fábio Bittencourt Meira

Prof^a. Dr^a. Raquel Engelman

PORTO ALEGRE
2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pela minha existência.

Aos meus pais, pela educação e criação.

A minha filha Caroline Duarte, pelo apoio que sempre me deu.

A minha namorada Betânia e a minha companheira Cacau (Cachorra).

A minhas orientadoras e tutoras que participaram durante todo o curso.

A equipe e amigos do Polo de São Lourenço do Sul, equipe da Prefeitura Municipal de Canguçu e Diretora do Núcleo de Transporte Mari Léia W. Bubolz.

Enfim, a todos que participaram de forma direta e indireta dessa conquista.

Agradeço dedicação e sabedoria durante a condução de todo o processo inicial e final do curso.

Obrigado!

“Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, e lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível”.

Charles Chaplin

RESUMO

De acordo com a Constituição Federal, cabe a cada ente federado garantir o transporte dos alunos da sua rede de ensino. No entanto, recai a muitos municípios brasileiros a responsabilidade de suprir a insuficiência de recursos entre o valor licitado e o valor repassado pelo ente federado e estadual. Dentro deste contexto o presente trabalho tem como objetivo analisar as políticas governamentais e os valores repassados pela União e pelo Estado do Rio Grande do Sul para o município de Canguçu, através do convênio assinado via Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) para realizar o transporte dos alunos da zona rural do município. Teoricamente as políticas públicas educacionais, num Estado democrático de direito, terão por objetivo a efetivação da garantia do direito à educação, esse direito poderá ser assegurado por políticas de acesso, de permanência ou de qualidade, ou de todos esses elementos congregados. A política do transporte escolar rural, objeto de estudo deste trabalho, enfoca o acesso, e, garantindo o acesso, é uma das formas de garantir o direito à educação. Com o estudo, percebeu-se que a realidade do transporte escolar nos municípios é bastante difícil, devido à defasagem do valor repassado pela união e pelo estado. O município de Canguçu tem um alto índice de alunos transportados na zona rural e apresenta um expressivo esforço financeiro, comprometendo parte de seus recursos para garantir o acesso à educação.

Palavras-chave: Transporte Escolar. Recursos. Realidade. Políticas Governamentais.

ABSTRACT

According to the Federal Constitution, each federal entity is responsible to ensure students transportation in their school system. However, it falls upon many Brazilian municipalities the responsibility of supplying insufficient resources between the bid value and the value transferred by the federal and state entity. Within such context, the present study aims at analyzing government policies as well as the amounts transferred by the Union and by the State of Rio Grande do Sul for the city of Canguçu, through the agreement signed via the Federation of Associations of the Municipalities in Rio Grande do Sul (FAMURS) to perform the transport of students from the rural area of the municipality. Theoretically, educational public policies, in a democratic State of laws, they will aim at effecting the guarantee of the right to education. This right can be accomplished by access policies, to stay or quality, or all of these added elements. The policy of school transportation, object of study of the present work, focuses on the access, and assuring access is a way of ensuring the right to education. Based on the present study, it was realized that the reality of school transportation in the municipalities is quite difficult, due to the lag of the amount passed by the union and the state. The municipality of Canguçu has a high index of students who need school transportation in the countryside, and it presents a significant financial effort when it comes to committing part of its resources to ensure all the students access to education.

Key-Words: School transportation. Resources. Reality. Governmental policies.

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1: Classificação da área territorial dos municípios – PEATE/RS | 20 |
| Tabela 2: Maiores municípios transportadores de alunos no Rio Grande do Sul | 24 |
| Tabela 3: PNATE – Valores repassados | 27 |
| Tabela 4: PNATE - Valores pagos pelo município pelo transporte dos alunos do Município | 28 |
| Tabela 5: Comparação da diferença repassada pela União e o gasto do Município | 28 |
| Tabela 6: PEATE – Valores repassados | 30 |
| Tabela 7: PEATE – Valores pagos pelo município pelo transporte dos alunos do estado do Rio Grande do Sul | 30 |
| Tabela 8: Comparação da diferença repassada pelo Estado e o gasto do Município | 31 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social
FAMURS - Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC – Ministério da Educação
PEATE – Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar
PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNTE – Programa Nacional de Transporte Escolar
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEDUC – Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul
SMEE – Secretaria Municipal de Educação e Esportes
SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas
TCE/RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| 1. EDUCAÇÃO X TRANSPORTE ESCOLAR RURAL | 14 |
| 2. POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO: REPASSE DA UNIÃO | 16 |
| 2.1 CAMINHO DA ESCOLA | 16 |
| 2.2 PNATE | 17 |
| 3. POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO: REPASSE DO ESTADO | 18 |
| 3.1 PEATE/RS | 19 |
| 4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 21 |
| 4.1 TIPOS DE PESQUISA | 22 |
| 5. CARACTERIZANDO O MUNICÍPIO DE CANGUÇU E O SEU TRANSPORTE ESCOLAR RURAL | 23 |
| 5.1 REALIDADE DO TRANSPORTE ESCOLAR DO MUNICÍPIO | 24 |
| 5.2 ANÁLISE DE DADOS | 25 |
| 5.2.1 União X Município = PNATE | 26 |
| 5.2.2 Estado X Município = PEATE | 29 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 34 |

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, garante a todos os brasileiros o direito à educação, sendo dever do Estado e da família promovê-la e incentivá-la com a colaboração da sociedade. Para os estudantes residentes na área rural, o transporte escolar é fundamental para que se garanta o acesso e permanência nas escolas. Parece-nos evidente que a oferta do transporte escolar em condições favoráveis tende a melhorar o aprendizado dos alunos que dele necessitam (BRASIL, 2015).

Uma realidade comum de milhares de alunos residentes em áreas rurais é percorrer longos trechos para chegar até a escola. A consequência imediata dessa dificuldade é a repetência, a evasão escolar e a exclusão social. Pensando em minimizar essas consequências, além de facilitar o acesso e a permanência desses alunos na escola, é que foram criados os programas do Governo Federal, o Caminho da Escola e PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, e no Rio Grande do Sul foi criado o PEATE – Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar. Tais programas têm como objetivo garantir a oferta do transporte escolar aos alunos do ensino fundamental público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios (SILVA, 2009).

Pode-se afirmar que o transporte escolar rural é hoje, sem sombra de dúvidas, a única maneira que muitos alunos têm de ir para as unidades escolares e assim terem direito de aprender, porém muitos problemas são encontrados tanto pelos estudantes quanto pela mantenedora, neste caso Secretaria Municipal de Educação e Esportes através da Prefeitura Municipal de Canguçu.

A escolha deste tema para a pesquisa está diretamente relacionada a área de atuação deste pesquisador, na posição de funcionário público, teve a oportunidade de ser Secretário Municipal de Cultura e Esportes no período de 2005/2008 e Secretário de Educação e Esportes no período de 2009/2012. Como gestor público teve ainda a possibilidade de certificar que o ambiente público é um espaço onde as mudanças ocorrem permanentemente e em grande velocidade, caracterizado ainda pela escassez de recursos e pelo alto nível de competitividade exigido pela sociedade contemporânea.

Nos anos 2009/2012 a experiência de estar à frente da educação do município de Canguçu trouxe grande conhecimento sobre a gestão do transporte escolar rural e conseqüentemente grande preocupação com a escassez dos recursos repassados pelo governo estadual aos municípios. É necessário um grande aporte de recursos municipais para suprir esta deficiência de repasses da União e do Estado, causando um déficit nos cofres municipais.

Esse período, o qual participou em várias reuniões de prefeitos e em painéis em nível regional e estadual, retratando a situação do transporte escolar rural do município, foi sugerido, por várias vezes, dentro da Secretaria Estadual de Educação e da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), para que os valores de repasse para o transporte escolar e também as faixas aos quais os municípios se enquadravam fossem rediscutidos, bem como as planilhas de custo e principalmente a questão dos valores repassados não que não eram condizentes com as realidades dos municípios, até então por o estado se basear sempre em pesquisa do censo de ano anterior e não utilizar aditivos financeiros para contemplar os municípios.

O mesmo já vinha alertando a bastante tempo o governo municipal e estadual, sobre essa grande disparidade, o qual deveriam ser tomadas ações imediatas para reajuste de valores. Desta forma vem tentar demonstrar através de números e tabelas, o que o motivou a deixar registrado esse problema, já que seus pedidos não foram atendidos enquanto gestor público. E deixa claro que o gestor público deve sempre ter responsabilidade, prestação de serviços de forma prática, eficiente e respostas a população, comunidade ou contribuinte.

A experiência como gestor público na área da educação, deixou claro que essa realidade não é somente do município do Canguçu, mas de muitos municípios do Rio Grande do Sul.

Segundo o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE (2014), o município de Canguçu aparece em primeiro lugar entre os maiores transportadores de alunos na área rural, com 53.399 habitantes e 5.556 alunos transportados. Estes dados levaram a uma análise sobre a realidade do transporte escolar no município e justificaram a escolha do tema, pois percebe-se que recai ao município de Canguçu e a muitos outros municípios brasileiros a responsabilidade de suprir a insuficiência de recursos entre o valor licitado e o valor repassado pelo ente federado e estadual.

Dentro deste contexto o presente trabalho tem como objetivo analisar os

valores repassados pela União e pelo Estado do Rio Grande do Sul para o município de Canguçu, através do PNATE e PEATE para realizar o transporte dos alunos da zona rural do município, e de forma mais específica refletir e diagnosticar os problemas e as possíveis soluções que podem ser encontradas no decorrer da pesquisa, onde se pretende apresentar para os entes interessados e a comunidade um relatório das dificuldades e sucessos dos programas.

Para isso, o trabalho está organizado da seguinte forma: o capítulo 1 faz uma breve consideração sobre a educação e o transporte escolar rural. Os capítulos 2 e 3 discorrem, respectivamente, sobre as Políticas Públicas na Educação no que diz respeito aos repasses da União e do Estado através dos Programas de apoio ao transporte escolar. O capítulo 4 apresenta os procedimentos metodológicos e uma revisão bibliográfica dos tipos de pesquisas e da forma como foram coletados os dados e o capítulo 5 apresenta a caracterização do município de Canguçu, assim como da sua rede de ensino que utiliza o transporte.

1 EDUCAÇÃO X TRANSPORTE ESCOLAR RURAL

A Constituição Federal de 1988 garante a todos os brasileiros o direito à educação, sendo dever do Estado e da família promovê-la e incentivá-la com a colaboração da sociedade; em qualquer canto do país, todos têm direito de estudar, e estudar perto de casa. Existem ainda duas leis que regulamentam e complementam o direito à educação: o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Brasil, 1990); e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Brasil, 1996).

Juntas, essas duas leis abrem as portas da escola pública a todos os brasileiros, mas a garantia da vaga em uma escola pública não é condição suficiente para possibilitar a educação a uma criança, principalmente as mais carentes. Diversos fatores influenciam em tal anseio, dentre os quais se destacam uma remuneração mínima que garanta a alimentação e o vestuário, o material didático para uso diário e o transporte até a escola. Esse último se torna mais crítico quando o aluno reside em uma área rural, pois o transporte é o único meio para dar oportunidades de educação equivalentes às que são oferecidas à população urbana (SILVA, 2009).

Neste contexto, o transporte escolar rural surge como elemento constitutivo importante para essa garantia do direito fundamental a educação. Cumpre destacar que não basta definir em leis a necessidade da oferta da educação e seus programas suplementares, é necessário criar instrumentos que tornem realidade as determinações legais e viabilizem a aplicação de diretrizes, as quais garantam tanto a prestação adequada do serviço de transporte escolar, como o direito de acesso dos alunos às instituições de ensino (LOPES, 2009).

Muitas vezes ocorrem desencontros entre o transporte escolar, a educação do campo e a nucleação de escolas do meio rural, fazendo 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 (PERGHER, 2014).

Desse modo, constata-se a necessidade de pesquisas sobre o transporte escolar rural, pois há muitos alunos que utilizam todos os dias esse meio de locomoção no campo, onde surgem diversas barreiras no transporte, dificultando a garantia do direito de ir e vir dos alunos e a acessibilidade às escolas. Considera-se

necessário aprofundar ainda mais as análises sobre o transporte escolar segundo as regiões brasileiras, pois a regionalização é importante para dar conta das desigualdades e contradições de cada região (CAIADO; GONÇALVES, 2014).

Como exemplo de transporte escolar rural, temos o município de Prudentópolis no estado do Paraná, onde PETRIU (2011), afirma que a questão do transporte escolar afeta não só o deslocamento dos alunos para estudar no ensino comum como também aqueles que necessitam de um apoio especializado por apresentarem dificuldades de aprendizagem, que podem ser compreendidas como toda e qualquer alteração no desenvolvimento educacional. Estes estudantes são atendidos de forma individual e por profissional especializado, entretanto, para chegar até a escola precisam enfrentar uma verdadeira maratona, pois o transporte escolar existente no município é precário e, além dos veículos, as estradas, a distância e o pessoal de apoio (motoristas) também enfrentam problemas que dificultam o acesso dos alunos.

No estudo de caso realizado por PELGHER (2014) ficou constatado que o transporte escolar rural 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 o PEATE/RS. A problemática comum entre os municípios de Florianópolis, Getúlio Vargas e Ipiranga do Sul é a queixa quanto ao acúmulo de responsabilidades, num contexto em que o estado e a União têm repassado tarefas sem a devida contrapartida de recursos e sem compartilhamento das decisões.

O transporte escolar, ao ser reconhecido como modo de efetivação do direito à educação, foi erigido pelo constituinte à categoria de direito fundamental social. Por isso, o dever de sua prestação pelo poder público vem sendo cada vez mais reconhecido pelo Judiciário, cuja jurisprudência tem afastado, como justificativas para a sua não disponibilização, argumentos tais como o da discricionariedade do Poder Executivo, a falta de previsão orçamentária e o princípio da reserva do possível. Em diversos casos, tem ocorrido até mesmo o bloqueio de valores dos municípios para a garantia do cumprimento de decisões nessa linha (BRASIL, 2015).

Diante disto o Governo Federal, por meio do Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (MEC/FNDE), vem desenvolvendo

parcerias com instituições federais de ensino, visando fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas relacionadas ao transporte escolar rural.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO: REPASSES DA UNIÃO

As políticas públicas educacionais, num Estado democrático de direito, devem ter por objetivo a efetivação da garantia do direito à educação, esse direito poderá ser assegurado por políticas de acesso, de permanência ou de qualidade, ou de todos esses elementos congregados. A política do transporte escolar rural, mais especificamente, por ser o objeto de estudo desta pesquisa, enfoca o acesso, e, garantindo o acesso, é uma das formas de garantir o direito à educação (CALINCA, 2014).

Segundo o Ministério da Educação, atualmente no Brasil, os programas do Governo Federal para o transporte escolar são o Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Ambos os programas visam atender os alunos residentes na zona rural (BRASIL, 2015).

2.1 CAMINHO DA ESCOLA

O Caminho da Escola foi criado pela Resolução nº 3, de 28 de março de 2007, e consiste na concessão, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de linha de crédito especial para a aquisição, pelos estados e municípios, de ônibus, miniônibus e micro-ônibus zero quilômetro e de embarcações novas (MOURA, 2012).

Em 2009, o governo federal promulgou o decreto nº 6.768, de 10 de fevereiro de 2009, que visava disciplinar o programa e que lhe atribuiu cinco objetivos: 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; garantir o acesso e a permanência na escola dos estudantes matriculados na zona rural; obter a redução dos preços dos veículos e propiciar o aumento da transparência nas aquisições (BRASIL, 2009).

Segundo Lopes (2009), a instituição desses programas aponta para um

aspecto bastante positivo que é a revalorização da área rural, visando a melhoria das condições de vida da população. Contudo, ele destaca que esses programas são apenas o primeiro passo para minimizar o problema existente, não devem ser os únicos e nem os últimos, pois além de garantirem aos educandos o que lhe conferem a lei, também minimizam os efeitos negativos de grandes deslocamentos, como o cansaço físico, que impacta negativamente no rendimento dos alunos e a probabilidade de ocorrência de acidentes, dentre outros aspectos.

2.2 PNATE

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2004).

Com a publicação da Medida Provisória 455/2009 – transformada na Lei nº 11.947, de 16 de junho do mesmo ano –, o programa foi ampliado para toda a educação básica, beneficiando também os estudantes da educação infantil e do ensino médio residentes em áreas rurais (BRASIL, 2009).

O programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere, com base na matrícula apurada no censo escolar do ano anterior; são repassadas nove parcelas anuais, de março a novembro. Esses recursos são para custear despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar (BRASIL, 2014).

Os estados podem autorizar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2015) a efetuar o repasse do valor correspondente aos alunos da rede estadual diretamente aos respectivos municípios. Para isso, é necessário formalizar a autorização por meio de ofício ao órgão. Caso não o façam, terão de executar

diretamente os recursos recebidos, ficando impedidos de fazer transferências futuras aos entes municipais.

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 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) de cada município, que analisa a prestação de contas no início de cada ano, emite parecer e encaminha essa prestação ao FNDE (PERGHER, 2014).

O valor per capita/ano varia entre R\$ 120,73 e R\$ 172,24, de acordo com a área rural do município, a população moradora do campo e a posição do município na linha de pobreza (BRASIL, 2014).

Conforme PERGHER (2014), 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 tem se apresentado como insuficientes e acabam por ser acrescidos de recursos do salário-educação, da receita de impostos vinculada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e outros de estados e municípios.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO: REPASSES DO ESTADO

Apesar de delimitar e definir separadamente a responsabilidade de Estados e Municípios, em relação ao transporte escolar de seus alunos, a Lei nº 10.709/03, assegura a possibilidade dos entes celebrarem pactos ou ajustes com vistas a promover, em sistema de colaboração, o programa do transporte escolar (BRASIL, 2003).

Embora o Município não possua a incumbência do transporte escolar dos alunos da rede estadual, pode celebrar termo de convênio com o Estado, ajustando

a realização do transporte desses alunos e o repasse de recursos correspondentes, se assim entender de conveniência e interesse da Municipalidade. A celebração de convênio é uma opção dos Estados e Municípios, prevista pelo art. 3º da Lei 10.709/03. Cabe registrar portanto, que o Município não possui a obrigação de firmar o convênio, mas que, uma vez o fazendo, assume a responsabilidade pelo transporte, nos termos definidos pelo instrumento. (BRASIL, 2003).

Importante frisar que a possibilidade de o município assumir o transporte escolar da rede estadual está adstrita ao cumprimento dos requisitos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse dispositivo reafirma o sistema de competências e atribuições próprias de cada ente federativo. Ou seja, somente se justifica o custeio, pelos municípios, de despesas de responsabilidade do Estado ou da União se houver autorização legislativa para tanto, previsão nas Leis Orçamentárias e a existência de convênio, ajuste ou congênere, o que não existe no presente caso. Sem isso, é irregular a realização de qualquer despesa nesse sentido (FEIJÓ, 2006).

Segundo PELGHER (2009), 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.

3.1 PEATE/RS

A Lei nº 12.882, de 03 de janeiro de 2008, que Institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS, diz que:

Art. 1º - Fica instituído o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul - PEATE/RS -, no âmbito da Secretaria da Educação, com o objetivo de 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.

§ 1º - Poderão, também, ser transferidos recursos do PEATE/RS aos municípios que comprovarem a realização de transporte escolar de alunos da educação básica residentes em seu território para escola da rede pública estadual localizada em outro município, desde que avaliada a real necessidade pela Secretaria da Educação.

O objetivo do Programa é transferir recursos financeiros diretamente aos Municípios que realizam o Transporte Escolar de alunos da educação básica da rede pública estadual, residentes no meio rural. (RIO GRANDE DO SUL, 2008).

Para participar do PEATE/RS, o Município deverá se habilitar ao Programa, mediante a assinatura de um Termo de Adesão, sem necessidade de qualquer outro acordo, contrato ou convênio. Para fins de recebimento de recursos financeiros são considerados os alunos da rede pública estadual, residentes no meio rural, com distância, mínima, de dois quilômetros entre sua residência e a escola pública mais próxima. Para a composição dos recursos do PEATE a serem repassados a cada município, os critérios são: a área total do município e o número de alunos constantes no Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) relativo ao ano anterior ao atendimento. Na tabela 1, é possível conhecer a classificação que o programa segue em se tratando de critério territorial (RIO GRANDE DO SUL, 2008).

Tabela 1: Classificação da área territorial dos municípios – PEATE/RS

| Faixas | Área em Km² | Necessidade de recursos |
|---------------|-------------------------------|--------------------------------|
| 1 | De 0 a 99,99 | Muito baixa |
| 2 | De 100 a 399,99 | Baixa |
| 3 | De 400 a 699,99 | Média |
| 4 | De 700 a 1999,99 | Alta |
| 5 | De 2000 a 3599,99 | Muito Alta |
| 6 | Acima de 3600 | Máxima |

Fonte: Site da Secretaria Estadual de Educação do rio Grande do Sul, 2008

Vale referir que Canguçu foi incluída na faixa 5, a qual comporta Municípios com área territorial de 2.000 até 3.599,99 km², sendo que o seu território é de 3.521,00 km². Como se vê, por uma diferença muito pequena o Município não foi enquadrado na faixa 6 (BRASIL, 2015).

O Município de Canguçu aderiu nos anos de 2008 e 2009 ao Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS, garantindo com isso o transporte escolar dentro do território municipal dos alunos matriculados na rede estadual de ensino (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANGUÇU, 2015).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O conhecimento científico é todo conhecimento obtido por meio de procedimentos metodológicos que possibilitam investigar a realidade de forma organizada, ordenada, seguindo etapas, normas e técnicas, por meio de aplicação de métodos préestabelecidos, buscando responder como e por que ocorrem os fatos e fenômenos. Em outras palavras, o conhecimento científico resulta de pesquisa metódica e sistemática da realidade dos fatos (ZANELLA, 2009).

Existem diferentes métodos de pesquisa, pois para cada tipo de investigação você pode percorrer um caminho diferente e a metodologia de pesquisa é o caminho que o pesquisador percorre em busca da compreensão da realidade, do fato, do fenômeno (ZANELLA, 2009).

Para tanto as primeiras fontes de informação a serem consideradas neste trabalho são a existência de registros na própria organização (prefeitura), sob a forma de documentos, fichas, relatórios ou arquivos em computador. O uso de registros e documentos já disponíveis reduz tempo e custo de pesquisas para avaliação. Além disto, esta informação é estável e não depende de uma forma específica para ser coletada. Deve ser observado que, na maioria das vezes, já existe uma grande quantidade de informação nas organizações e cujo uso para fins de avaliação tem sido muito pouco efetivo (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANGUÇU, 2015).

Segundo os registros da Secretaria de Educação e Esportes da Prefeitura Municipal de Canguçu, a estrutura e o funcionamento dos sistemas de informação existentes na instituição, podem apresentar alguma dificuldade, em decorrência de que:

- I. Nem todos os dados estão completos (por exemplo: registros de 2 anos atrás não estão completos);
- II. Os dados disponíveis estão excessivamente agregados, dificultando seu uso;
- III. Mudanças de padrões com o tempo inviabilizam a comparação entre dados obtidos em épocas diferentes;

4.1 TIPOS DE PESQUISA

O trabalho tem como característica principal a utilização do estudo de caso, que é uma forma de pesquisa que aborda com profundidade um ou poucos objetos de pesquisa, procurando conhecer em profundidade a realidade de uma pessoa, de um grupo de pessoas, de uma ou mais organizações, um programa de governo, entre outros. Para tanto foi utilizada a pesquisa aplicada, onde a motivação básica é a solução de problemas concretos, práticos e operacionais. É também chamada de pesquisa empírica, pois é preciso ir a campo, conversar com as pessoas, presenciar relações sociais (ZANELLA, 2009).

No entanto, existem outras maneiras de classificarmos os tipos de pesquisa, de acordo com sua finalidade e objetivos e que de certa forma também foram utilizadas neste trabalho. Como os estudos qualitativos, que têm como preocupação básica o mundo empírico em seu ambiente natural. No trabalho de campo, o pesquisador é fundamental no processo de coleta e análise de dados, por isso não pode ser substituído por nenhuma outra pessoa ou técnica. Neste sentido, quem observa ou interpreta (o pesquisador) influencia e é influenciado pelo fenômeno pesquisado (ZANELLA, 2009).

A pesquisa descritiva tem por objetivo descrever as características de uma população, de um fenômeno ou de uma experiência. Esse tipo de pesquisa estabelece relação entre as variáveis no objeto de estudo analisado. Variáveis relacionadas à classificação, medida e/ou quantidade que podem se alterar mediante o processo realizado. Pode ser comparada à pesquisa exploratória, a única diferença que podemos detectar é que o assunto já é conhecido e a contribuição é tão somente proporcionar uma nova visão sobre esta realidade já existente (DUARTE, 2015).

Uma etapa fundamental em todo trabalho científico é a pesquisa bibliográfica, que influenciará todas as etapas de uma pesquisa, na medida em que der o embasamento teórico do trabalho. Consistem no levantamento, seleção, fichamento e arquivamento de informações relacionadas à pesquisa. Abrange a leitura, análise e interpretação de livros, periódicos, textos legais, documentos mimeografados ou xerocopiados, mapas, fotos, manuscritos etc. Pesquisa bibliográfica tem por objetivo conhecer as diferentes contribuições científicas disponíveis sobre determinado tema

(GIL, 2007).

Como forma de embasamento, temos ainda a pesquisa documental que é realizada em fontes como tabelas estatísticas, cartas, pareceres, fotografias, atas, relatórios, obras originais de qualquer natureza – pintura, escultura, desenho, etc, notas, diários, projetos de lei, ofícios, discursos, mapas, testamentos, inventários, informativos, depoimentos orais e escritos, certidões, correspondência pessoal ou comercial, documentos informativos arquivados em repartições públicas, associações, igrejas, hospitais, sindicatos (SANTOS, 1999).

A análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (LUDKE e ANDRÉ, 1986).

5 CARACTERIZANDO O MUNICÍPIO DE CANGUÇU E O SEU TRANSPORTE ESCOLAR RURAL

O município de Canguçu fica localizado na Serra dos Tapes a qual forma junto com a Serra do Herval a região fisiográfica gaúcha Serras do Sudeste, serras divididas pelo Rio Camaquã, que limita ao norte o município. Distante 300 km ao sul de Porto Alegre, sua área total é de 3.525,29 km² representando 1,311% do território do Estado, se limita ao norte com o município de Encruzilhada do Sul, Amaral Ferrador e Cristal, ao sul com Cerrito, ao Leste com Morro Redondo, Pelotas e São Lourenço do Sul e a oeste com Piratini (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANGUÇU, 2015).

Sua população estimada em 2014 é de 53.259 habitantes, com índice de Desenvolvimento Humano de 0,76 segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD 2000. Seu clima é Temperado, e está situado a 486 metros acima do nível do mar (IBGE, 2015).

Segundo o Censo Agropecuário 2006 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE o município se destaca por ser considerado um dos maiores minifúndios da América Latina, contendo em torno de 9.881 propriedades rurais, essas propriedades se caracterizam pelo trabalho em regime familiar, se destacando a produção de: Milho, Feijão Preto, Batata Inglesa, Fumo, Amendoim, Batata Doce,

Abóbora, Bovinos de corte, Bovinos de Leite, Fruticultura e Pequenas Criações (Suinocultura, Avicultura, Piscicultura, Apicultura, Ovinocultura) em sistemas de policultivo com tração animal e motorizada leve, podem ser verificadas também propriedades com regime patronal (porém em menor número) que se destacam pela produção em regime de monocultura de Soja, Milho, Arroz, Cevada, Pêssego e Silvicultura (Acácia Negra e Eucalipto) além da Bovinocultura e Ovinocultura extensivas (IBGE, 2006).

O município de Canguçu tem um perfil basicamente rural, onde encontram-se 65% da população, desta forma para cumprir a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de uma escola mais próxima do aluno, a maioria das nossas escolas também estão na zona rural. De um total de 36 escolas municipais, 25 escolas estão no campo, e das 18 escolas estaduais, 14 também estão no campo (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Esta realidade gera grandes deslocamentos de docentes e alunos, de seus domicílios até os estabelecimentos escolares, fazendo com que o município ocupe o primeiro lugar no Estado em número de alunos transportados, conforme tabela 1 (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Tabela 2: Maiores municípios transportadores de alunos

| Posição | Municípios | Alunos transportados (A) | Alunos matriculados (B) | % Alunos transportados (A/B) |
|---------|---------------|--------------------------|-------------------------|------------------------------|
| 1 | Canguçu | 5.556 | 10.218 | 57,5% |
| 2 | Caxias do Sul | 5.530 | 95.534 | 7,8% |
| 3 | Triunfo | 5.123 | 6.944 | 74,3% |
| 4 | Pelotas | 3.624 | 70.568 | 6,4% |

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2014).

5.1 A REALIDADE DO TRANSPORTE ESCOLAR DO MUNICÍPIO

Verificou-se que os valores repassados pelo PNATE e PEATE/RS são utilizados exclusivamente para o pagamento de transporte escolar rural, sejam eles transportes próprios e/ou terceirizados, embora não sendo suficientes para suprir os contratos licitados, assim como a manutenção da frota própria.

No ano de 2013, o município de Canguçu contou com 8.791 alunos matriculados, sendo que 5.112 na Rede Municipal de Ensino e 3.679 na Rede Estadual de Ensino. Destes 1.056 alunos foram transportados por veículos próprios da Prefeitura Municipal e 4.753 alunos foram transportados diariamente por veículos terceirizados, contratados através de licitação. Estes veículos percorrem diariamente uma média de 19.700 km, distribuídos em 250 roteiros, dos quais alguns são percorridos uma, duas ou até três vezes por dia, de acordo com a necessidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANGUÇU, 2015).

O município com a finalidade de reger melhor o seu transporte escolar criou o Decreto nº 6.232 de 17 de julho de 2014, que Regulamenta a Lei Municipal nº 3.202 de 16 de dezembro de 2008, que dispõe sobre o transporte escolar do município de Canguçu e dá outras providências (Anexo A), estipulando principalmente o transporte seguro dos educandos do nosso município, e assegurando o bom uso do recurso público.

Anualmente são elaborados editais de processos licitatórios de Pregões Presenciais (Anexo B), com a finalidade de contratar os serviços de transporte escolar de empresas terceirizadas, tanto para a rede estadual, quanto para a rede municipal de ensino, tendo em vista que o município consegue atender apenas 20% da demanda com veículos próprios (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANGUÇU, 2014).

Após a homologação do processo licitatório é regido o contrato de prestação de serviços que é assinado pelo município e pela empresa vencedora (Anexo C). Neste contrato ficam estipulados o valor do serviço, as condições de pagamento, a vigência contratual, as obrigações da empresa contratada, as formas de fiscalização, as penalidades em caso de inadimplemento de obrigações e os casos para a rescisão contratual (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANGUÇU, 2014).

Para que se obedecem as orientações do Tribunal de Contas do Estado, são feitos empenhos globais para o período letivo com a finalidade de assegurar a utilização correta dos recursos (Anexo D) (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

5.2 ANÁLISE DOS DADOS

O desenvolvimento da pesquisa e a análise dos resultados serão

apresentados para discussão do poder público municipal, tendo como objetivo principal fazer um estudo relacionado ao transporte escolar para que passe a ter uma importância estratégica para comunidade, justificando-se o desenvolvimento de políticas públicas para o setor.

Busca-se através dos resultados obtidos, justificar a defasagem no repasse dos recursos tanto da União, quanto do Estado para com o município. Assim como tentar conscientizar a comunidade em geral de que cumpre ao gestor público dedicar especial atenção à questão, tanto do ponto de vista da adequada estruturação orçamentária para dar-lhe atendimento como dos necessários cuidados em termos de qualidade e segurança na oferta do serviço.

Conforme HIRATA (2011) o Programa do Transporte Escolar é uma forma de complementar o orçamento público, visto que o município de Goioerê/PR, somente com a arrecadação não consegue suprir a todas as carências, ficando comprovado que o orçamento por si só, não sustenta o município.

Portanto, realizar a fiscalização dessa política é imprescindível, tendo em vista a oferta de um transporte que seja adequado. Assim, é necessário que os órgãos de fiscalização, não somente os conselhos, mas também o TCE e Ministério Público realizem o controle e, conseqüentemente, a fiscalização mediante a prestação de contas dos recursos públicos. Mas isso não minimiza a contribuição da participação efetiva da sociedade, principalmente aquela beneficiada, que deve conhecer e lutar por uma política de transporte escolar de qualidade, pois ter acesso à escola é um direito de todo cidadão, independente do local onde o mesmo reside, isto é, seja na zona rural ou na zona urbana (MOURA; MONTEIRO, 2012).

5.2.1 União X Município = PNATE

De acordo com a resolução 14/2009, os recursos do PNATE podem ser aplicados nas despesas com o transporte dos alunos da rede pública que residem na área rural, como a manutenção dos veículos e embarcações utilizados, além de pagamento de serviços contratados junto a terceiros, não podendo ser utilizados na aquisição de veículos.

A União apoia financeiramente em caráter suplementar, Estados e Municípios pelo PNATE. Por meio de transferências automáticas feitas pelo FNDE em nove parcelas anuais, sem necessidade de convênio. O repasse é feito

diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade e pelo Tribunal de Contas do Estado.

A lei 10.709/2003 acrescenta aos artigos 10 e 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) os incisos que determina responsabilidades de cada ente. Os estados são responsáveis pelos os alunos da rede estadual. E os Municípios responsáveis pelos alunos de sua rede, embora a prática nos comprove que não é tão simples assim, pois sempre o município acaba por assumir a responsabilidade pelo transporte das duas redes.

Ocorre que durante a execução do serviço de transporte de alunos nos cinco anos analisados, o repasse de recursos feito pelo Estado do Rio Grande do Sul tem se mostrado insuficiente para cobrir integralmente os custos com o transporte dos alunos integrantes da rede estadual localizada no município requerente.

Diante de tal situação, o Município arcou mensalmente com uma despesa que legalmente não é sua, mas sim do Estado. Nem mesmo o texto da lei 12.882 /08 prevê em seus artigos que o Município deverá arcar com essa despesa. O Município assumiu a obrigação de transportar os alunos e não de custear o seu transporte, pois esta é obrigação do Estado e não vem sendo cumprida adequadamente.

Tabela 3: PNATE – Valores repassados

| Ano | Nº de Alunos | Valor do Repasse R\$ | Valor Recebido por aluno R\$ |
|------|--------------|----------------------|------------------------------|
| 2010 | 4.093 | 767.199,20 | 187,44 |
| 2011 | 4.029 | 768.823,84 | 190,82 |
| 2012 | 3.842 | 736.604,84 | 191,72 |
| 2013 | 3.599 | 696.002,57 | 193,39 |
| 2014 | 3.469 | 677.430,54 | 195,28 |

Fonte: Brasil. Ministério da Educação, 2014.

Na tabela acima estão descritos os valores repassados nos últimos 5 anos pela união ao município de Canguçu como complemento para transportar alunos matriculados nas escolas de ensino fundamental da rede municipal de ensino no interior do município. Alunos estes que estão matriculados desde a Educação Infantil ao nono ano do Ensino Fundamental, sendo esta a educação básica

atendida pelo município. Aqui se constatou que o valor repassado pela união ao município em questão é considerado baixo, visto que acaba onerando o município que acaba por utilizar recursos de outros setores para poder custear o transporte escolar.

Tabela 4: PNATE - Valores pagos pelo município pelo transporte dos alunos do Município

| Ano | Nº de Alunos | Valor Total Gasto R\$ | Valor gasto por aluno R\$ |
|------|--------------|-----------------------|---------------------------|
| 2010 | 4.093 | 4.875.459,63 | 1.191,17 |
| 2011 | 4.029 | 5.163.842,36 | 1.281,66 |
| 2012 | 3.842 | 5.451.926,30 | 1.419,03 |
| 2013 | 3.599 | 3.458.784,37 | 961,04 |
| 2014 | 3.469 | 4.290.530,92 | 1.236,80 |

Fonte: Consulta nos arquivos financeiros da Secretaria Municipal de Educação e Esportes

Na tabela acima temos a demonstração do valor gasto por aluno transportado pelo município nos últimos cinco anos. Constatou-se que o valor gasto é extremamente elevado. Podemos justificar o elevado custo com o transporte escolar pelas características geográficas do município, onde atualmente percorrem-se 9 mil quilômetros diários para atender a demanda dos alunos matriculados na rede municipal de ensino.

Tabela 5: Comparação da diferença repassada pela União e o gasto do Município

| Ano | Valor do repasse por aluno R\$ | Valor gasto por aluno R\$ | Percentual do valor repassado |
|------|--------------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| 2010 | 187,44 | 1.191,17 | 15,74% |
| 2011 | 190,82 | 1.281,66 | 14,89% |
| 2012 | 191,72 | 1.419,03 | 13,51% |
| 2013 | 193,39 | 961,04 | 13,63% |
| 2014 | 195,28 | 1.236,80 | 15,79% |

Fonte: Consulta nos arquivos financeiros da Secretaria Municipal de Educação e Esportes

Viu-se, mais especificamente que o valor gasto por aluno no transporte

escolar do município, é bastante elevado, e a parcela suplementar repassada pela união cobre em média apenas 14% do valor gasto por aluno.

Embora esse possa se constituir em um importante instrumento para a gestão municipal analisar e regulação o transporte escolar, principalmente no âmbito Rural, fornecerá também aos gestores uma base de referência dos custos de operação desse serviço, auxiliando-os nos termos de cooperação entre estados e municípios, nos processos de licitação e nos contratos de prestação de serviço terceirizado.

A aplicação dos recursos do PNATE é fiscalizada pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS/FUNDEB) do município que é responsável por analisar as prestações de contas após o envio pelas entidades executoras. O conselho irá formular parecer conclusivo sobre as aplicações dos recursos transferidos para encaminhar ao FNDE.

A prestação de contas desde o ano de 2012 é feita por meio eletrônico no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC). Os Municípios precisam atentar para as mudanças estabelecidas pela Resolução 2/2012 de forma a evitar problemas de inadimplência e suspensão.

5.2.2 Estado X Município = PEATE

Como já vimos anteriormente o PEATE tem por objetivo transferir recursos financeiros diretamente aos Municípios que realizam o transporte escolar de alunos da educação básica da rede pública estadual, residentes no meio rural.

Constatou-se que assim como acontece com a União, o valor repassado pelo Estado ao município torna-se pequeno diante do valor que realmente é gasto pelo município, embora tenha um aumento anual, ele não é suficiente para custear o gasto com os educandos da rede estadual de ensino. O município, segundo o Núcleo de Transporte Escolar, não tem recebido o montante de recursos que garanta o valor gasto na oferta do serviço compartilhado com o Estado, conforme tabela 6.

Tabela 6: PEATE – Valores repassados

| Ano | Nº de Alunos | Valor do Repasse R\$ | Valor recebido por aluno R\$ |
|------|--------------|----------------------|------------------------------|
| 2010 | 1.971 | 1.110.181,00 | 563,26 |
| 2011 | 1.514 | 1.444.176,40 | 953,88 |
| 2012 | 2.169 | 1.780.863,28 | 821,05 |
| 2013 | 2.210 | 1.916.431,73 | 867,16 |
| 2014 | 2.180 | 2.154.593,82 | 988,35 |

Fonte: Consulta nos arquivos financeiros da Secretaria Municipal de Educação e Esportes

Canguçu destaca-se pelo elevado número de alunos transportados da rede estadual, assim como as enormes distâncias, o que acarreta em 7 mil quilômetros rodados diariamente para atender a demanda da rede estadual de ensino, onde acaba complementando com recursos próprios para ofertar o transporte escolar rural.

A média do valor repassado pelo Estado nos últimos anos foi de R\$ 838,74, enquanto que o valor pago pelo município foi de R\$ 1.598,61 por alunos transportado, como podemos ver na tabela abaixo.

Tabela 7: PEATE – Valores pagos pelo município pelo transporte dos alunos do estado do Rio Grande do Sul

| Ano | Nº de Alunos | Valor Total Gasto R\$ | Valor gasto por aluno R\$ |
|------|--------------|-----------------------|---------------------------|
| 2010 | 1.971 | 1.675.667,97 | 850,16 |
| 2011 | 1.514 | 1.736.208,09 | 1.146,77 |
| 2012 | 2.169 | 2.820.570,64 | 1.300,40 |
| 2013 | 2.210 | 2.405.200,33 | 1.088,33 |
| 2014 | 2.180 | 3.561.075,63 | 1.633,52 |
| 2015 | 2.109 | 4.162.864,00 | 1.973,86 |

Fonte: Consulta nos arquivos financeiros da Secretaria Municipal de Educação e Esportes

Fica evidente que a situação se agrava cada vez mais, pois o déficit do Estado para com o município só tende a aumentar e a oferta do transporte escolar tem de ser cumprida.

Uma das questões fundamentais refere-se ao valor da prestação do serviço do transporte escolar, que é uma informação essencial para subsidiar a distribuição equânime dos recursos destinados à sua terceirização, no caso de licitação, e nos convênios de repasse de recursos firmados entre estados e municípios.

É preciso um levantamento dos dados relacionados ao custo operacional do transporte escolar rural brasileiro nos seus diferentes modos de transporte (rodoviário), a fim de se conhecer a realidade desse custo nos diferentes municípios do Estado.

Tabela 8: Comparação da diferença repassada pelo Estado e o gasto do Município

| Ano | Valor do repasse por aluno R\$ | Valor gasto por aluno R\$ | Percentual do valor repassado |
|------|--------------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| 2010 | 563,26 | 850,16 | 66,25% |
| 2011 | 953,88 | 1.146,77 | 83,18% |
| 2012 | 821,05 | 1.300,40 | 63,13% |
| 2013 | 867,16 | 1.088,33 | 79,67% |
| 2014 | 988,35 | 1.633,52 | 60,20% |
| 2015 | 1.166,17 | 1.973,86 | 59,08% |

Fonte: Consulta nos arquivos financeiros da Secretaria Municipal de Educação e Esportes

Essa situação deflagra a necessidade que esse município tem de uma maior complementação, por parte da União e do Estado do RS, na oferta desse programa suplementar.

O município vem lutando há vários anos para que seja revista a tabela de repasses do Estado, onde em 2009, entrou com ação de cobrança (Anexo E), tentando o ressarcimento do valor investido pela municipalidade para garantir o custeio do transporte escolar da rede estadual. Também no ano de 2012, o município protocolou junto ao governo do estado o “Protocolo de Intenções”, onde busca estabelecer condições de cooperação entre os partícipes, visando a promoção de estudo e análise dos sistema de transporte escolar do município, na

perspectiva de desenvolver ações que fomentem a colaboração do Estado (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANGUÇU, 2015).

Embora o inciso VI, introduzido no artigo 11 da LDB, pela Lei Federal nº 10.709/2003, deixa clara a responsabilidade do município no transporte escolar, qual seja, de transportar os alunos matriculados em sua rede ensino, isto é, nas escolas Municipais. Cabe esclarecer, inclusive, que a polêmica existente em torno da responsabilidade pelo transporte escolar, envolvendo alunos matriculados em escolas estaduais, determinou a modificação na LDB, introduzida pela Lei nº 10.709/2003, tornando expressa a responsabilidade do Estado em relação aos alunos matriculados em sua rede de ensino:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

[...]

VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...]

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Como se vê a Lei Federal traz a delimitação precisa da responsabilidade de cada um dos entes, não cabendo ao Município qualquer obrigação em relação aos alunos da rede estadual de ensino, salvo na hipótese de formalmente comprometer-se a assumir tal obrigação, o que não aconteceu no presente caso.

A disposição legal não restringe o atendimento aos alunos do ensino fundamental, contemplando também os do ensino médio. Delimita, contudo, a obrigação do município para com os alunos da rede estadual, a não ser que, mediante convênio celebrado com base no art. 3º da Lei 10. 709/03, houvesse articulação do Estado e do Município com vistas ao implemento conjunto do serviço de transporte escolar, contemplando, assim, toda a rede.

A leitura do texto da Lei Estadual nº 12.882/03 – responsável por fixar as diretrizes do convênio firmado para o Transporte Escolar - demonstra que o município de Canguçu assumiu o compromisso com o governo do Estado de realizar o transporte dos alunos da rede estadual que residam no território municipal e sejam residentes no meio rural, através do repasse de recursos. Não há cláusula alguma que obrigue o município a arcar com qualquer valor caso o repasse seja insuficiente, como está acontecendo.

Importante registrar também que a alínea *f* do artigo 5º do Decreto nº 45.465 prevê que acaso o Município não utilize integralmente os recursos repassados pelo

requerido para custear o transporte de seus alunos, os saldos financeiros deverão ser devolvidos. Sendo assim, o lógico é que se sobra dinheiro o Município devolve para o Estado, se o contrário ocorre, a falta de dinheiro, o Estado deverá arcar com a diferença.

Apesar de que para o ano letivo de 2015, o Tesouro de Estado tenha destinado aos municípios o valor de R\$ 98 milhões para o financiamento do transporte escolar de alunos da rede estadual, e o Estado tenha autorizado o FNDE a repassar diretamente aos municípios os recursos do PNATE, relativos aos alunos da rede estadual de ensino beneficiados com transporte escolar executado pelos municípios que aderiram ao programa, ficou evidente que os repasses da União e do Estado para o município de Canguçu, nos últimos 5 anos, não foram suficientes para suprir o pagamento do gasto com o transporte próprios e terceirizado.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, responsável pela avaliação do cumprimento das políticas públicas e da observância ao princípio da eficácia administrativa, realiza estudos denominados de análise acerca do transporte escolar no Estado do Rio Grande do Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Municípios têm clareza que é necessário assegurar qualidade e segurança ao transporte escolar, mas é imprescindível que esse desafio seja assumido por cada ente, na proporção de suas responsabilidades. Além de transportar seus próprios alunos, se veem obrigados a assumir grande parte dos alunos das redes estaduais, executado e financiado pela administração municipal.

Constatou-se que o município de Canguçu tem 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 Secretaria municipal de Educação e Esportes, é de que há ausência de colaboração, por parte do ente estadual, nessa política compartilhada. O problema do transporte tem chegado à agenda pública traduzindo as fragilidades do nosso regime federativo.

Em 2012 não iria ser realizado o convênio com o Estado, somente foi efetivado devido ao Protocolo de Intenções firmado em 23 de fevereiro de 2012 entre o Secretário de Estado da Educação, José Clóvis de Azevedo e o Prefeito Municipal de Canguçu, Cássio Luiz Freitas Mota com o objetivo de estabelecer condições de cooperação entre os partícipes, visando à promoção de estudo e análise do sistema de transporte escolar no município, na perspectiva de desenvolver ações que fomentem a colaboração do Estado.

Como podemos ver em matéria publicada na Zero Hora em 29 de janeiro de 2014 essa situação de mostrou de forma contrária em alguns municípios, onde a situação foi de rompimento dos contratos (convênios), pois elas alegam que o valor repassado pelo governo não é suficiente para transportar os alunos da rede estadual, gerando déficit aos cofres municipais. É o caso de Santa Maria, São Francisco de Assis, Santiago e Santo Antônio das Missões. A Secretária Municipal de Educação de Santa Maria, Silvana Costabeber Guerino afirma: “- A prefeitura tentou diálogo diversas vezes com o Estado, inclusive com a ajuda do Ministério Público, mas sem sucesso. Ainda comenta que enquanto o governo repassou R\$: 364 mil nós pagamos R\$: 1,2 milhão só para o transporte dos 617 alunos da rede estadual. É dinheiro que deixamos de investir aqui.”

Outros municípios gaúchos também sentem a defasagem no repasse de recursos, como assegura PELGHER (2014) os municípios de Floriano Peixoto,

Getúlio Vargas e Ipiranga do Sul 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 dos três municípios aumentou para 32,1%.

Por terem esses três municípios 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 margem para outros questionamentos: as faixas definidas no programa estadual 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? (PELGHER, 2014).

Além da questão financeira é necessário uma maior disponibilidade de veículos através do Programa Caminho da escola, pois do contrário ocorrerá um aumento na terceirização do transporte escolar rural, e isto vindo a ocorrer a tendência é que no futuro não haja mais motoristas e veículos da Prefeitura operando nos sistemas de transporte escolar rural. As desvantagens da terceirização são verificadas como pouca experiência no transporte de crianças por parte de motoristas de empresas e aumento de custos conforme planilhas a serem criadas para as licitações, devido a oscilação de valores de combustível, peças e manutenção, além de encargos trabalhistas e tributários das empresas.

Existe a necessidade urgente de se realizar um estudo técnico como referência para cálculos do custo do transporte escolar rural, nos municípios do Rio Grande do Sul, pois só assim será possível conhecer as diferenças regionais, tais como: sistema viário, clima, relevo, aspectos operacionais e as diversidades econômica, social e cultural que influenciam no custo do transporte escolar, para que possa também otimizar justiça no valor repassado o que acabaria por desonerar o município.

Da mesma forma, existe uma grande necessidade de mais veículos e maior aporte financeiro por parte dos programas governamentais para municípios que: têm maior extensão territorial e, portanto, tendem a ter maior quilometragem por aluno/dia; têm menor densidade populacional na área rural o que tende a aumentar

a quilometragem do aluno até a escola; estão mais distantes das capitais e pólos econômicos regionais o que tende a aumentar o custo dos insumos do transporte; têm rede rodoviária em condições precárias de conservação, o que resulta em custos operacionais mais altos.

Concluindo esse trabalho ficam como sugestão algumas ações a serem realizadas pelos municípios que passam por esse déficit nos repasses do Estado para o transporte escolar:

- 1) Estudar sobre a diferença existente entre o número de alunos apontados no censo escolar como utilizadores do transporte escolar e o número de alunos que efetivamente utilizam o serviço no ano corrente;
- 2) Construir a perspectiva de implantação de turnos diferenciados em escolas estaduais que representaria a diminuição de gastos com transporte escolar;
- 3) Buscar alternativas para o Estado ceder aos municípios veículos para a realização de transporte de seus alunos;
- 4) Viabilizar junto ao Estado, Secretaria da Fazenda e Secretaria de Administração a transferência para o município de imóvel ou terreno localizado dentro do território municipal quando o não tiver aporte financeiro para complementar o adicional gasto no ano corrente com o transporte escolar dos seus alunos;
- 5) Criar grupo de estudo formado por representantes da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) e da Secretaria Municipal de Educação e Esportes (SMEE) para acompanhar os gastos e propor ajustes quando necessário, emitindo relatórios.

Consideradas as particularidades e carências da área rural, cabe ao poder público elaborar políticas voltadas à educação, que facilitem o acesso e a permanência nas escolas dos estudantes residentes em área rural.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. **Lei 10.709 de 31 de julho de 2003**. Acrescenta incisos aos artigos 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 nº 10.880, de 09 de junho de 2004**. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para atendimento a educação de jovens e adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o artigo quarto da lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996 e dá outras providências.

_____. **Resolução/CD/FNDE 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.

_____. **Decreto 6.768 de 10 de fevereiro de 2009**. Disciplina o Programa Caminho da Escola.

_____. **Resolução 14, de 08 de abril de 2009**. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

_____. **Lei nº 11.947, de 09 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 09 de junho de 2004, nº 11.273, de 06 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.

_____. **Resolução nº 2, de 18 de janeiro de 2012.** Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória a partir de 2012 do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), desenvolvido pelo FNDE para a gestão do processo de Prestação de Contas.

_____. **Planejamento do Transporte Escolar Rural.** Disponível em: http://www.fnde.gov.br/cartilha_gestor_planejamento.pdf. Acesso em 21 de março de 2015.

_____. **Programas: Transporte Escolar.** Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/transporte-escolar/transporte-escolar-consultas>. Acesso em 21 de março de 2015.

_____. **Regulação do Transporte Escolar Rural.** Disponível em: http://www.fnde.gov.br/cartilha_gestor_regulacao.pdf. Acesso em 21 de março de 2015.

BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.** Disponível em: <www.atlasbrasil.org.br> Acesso em 25 de março de 2015.

CAIADO, Katia Regina Moreno. GONÇALVES, Taísa Grasiela Gomes Liduenha. **O Transporte Escolar Público para os Alunos do Campo com Necessidades Educacionais Especiais.** In: Revista Teoria e Prática da Educação, Maringá, v.17, n.1, abril, 2014.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica.** São Paulo: Prentice Hall, 5ª ed, 2002.

DUARTE, V.M.N. **Pesquisas: Exploratória, Descritiva e Explicativa.** Disponível em: <http://monografias.brasilecola.com/regras-abnt/pesquisas-exploratoria-descritiva-explicativa.htm>. Acesso em 23 de março de 2015.

FEIJÓ. Patrícia Collat Bento. **Transporte escolar: a obrigação do poder público municipal no desenvolvimento do programa.** Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/9239/transporte-escolar-a-obrigacao-do-poder-publico-municipal-no-desenvolvimento-d-programa>> Acesso em 30 de abril de 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HIRATA, Rosenéia Bartinelli de Goes. **Transporte escolar dentro do orçamento público do município de Goioerê**. Monografia do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Paraná, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <www.cidades.ibge.gov.br> Acesso em 25 de março de 2015.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <www.cidades.ibge.gov.br> Acesso em 25 de março de 2015.

_____. **Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais**. Disponível em: <www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil> Acesso em 25 de março de 2015.

LOPES, Elisângela Pereira. **Modelo organizacional para o transporte escolar rural nos estados e municípios brasileiros**. Dissertação de Mestrado em Transportes – Universidade de Brasília, UnB. Brasília, 2009.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.

MOURA, Ana Paula Monteiro de; CRUZ, Rosana Evangelista da. **A política do transporte escolar no Brasil**. Universidade Federal do Piauí. Disponível em: <<http://WWW.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/AnaPaulamonteirodeMoura>> Acesso em 08 de maio de 2015.

MOURA, Ana Paula Monteiro. MONTEIRO, Adriana Lima. O papel do conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb na fiscalização do programa de apoio ao transporte escolar no estado do Piauí. In: IV Fórum Internacional de Pedagogia. **Anais...** Parnaíba, 2012.

PERGHER, Calinca Jordânia. **Política de Transporte Escolar Rural no RS: configuração de competências e de relações (inter) Governamentais na oferta e no financiamento**. Porto Alegre, 2014.

PETRIU, Julia. **O transporte escolar de alunos da zona rural para a sala de recursos: uma reflexão sobre as dificuldades enfrentadas no percurso**. Trabalho de Conclusão de Curso – Especialização em Educação do Campo. Universidade

Federal do Paraná, UFP. Matinhos, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANGUÇU. **Decreto nº 6.232, de 17 de julho de 2014.** Regulamenta a Lei Municipal nº 3.202/2008, de 16 de dezembro de 2008 que dispõe sobre o transporte escolar do município de Canguçu, Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.

_____. **Contrato nº 057/2014.** Contrato de Prestação de Serviços de Transporte Escolar celebrado entre o Município de Canguçu e a empresa Ledebuhr & Lemke Ltda para atender a Rede Municipal de Ensino Estadual.

_____. **Contrato nº 035/2014.** Contrato de Prestação de Serviços de Transporte Escolar celebrado entre o Município de Canguçu e a empresa Jonatas Blank Wachholz para atender a Rede Municipal de Ensino.

_____. **Empenho Global.** Contrato de Prestação de Serviços de Transporte Escolar celebrado entre o Município de Canguçu e a empresa Jonatas Blank Wachholz para atender a Rede Municipal de Ensino.

_____. **Homepage.** Disponível em: <www.cangucu.rs.gov.br/site/home/pagina/id/108/?Localizacao.html> Acesso em 25 de março de 2015.

_____. **Pregão Presencial nº 03/2014.** Edital de Abertura de pregão Presencial para a contratação do serviço de transporte escolar municipal e estadual.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANGUÇU. Secretaria Municipal de Educação e Esportes – SMEE. **Arquivos internos do Núcleo de transporte escolar.**

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

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

_____. Secretaria de Educação. **Censo Escolar 2014.** Disponível em: <www.educacao.rs.gov.br/pse/html/estatisticas> Acesso em 25 de março de 2015.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS).

Radiografia do Transporte Escolar Público no Estado do Rio Grande do Sul.
Edição 2014.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia Científica:** a construção do conhecimento. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SEABRA, Giovanni de Farias. **Pesquisa Científica:** O Método em Questão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

SILVA, Alan Ricardo da. **Metodologia para Avaliação e Distribuição de Recursos para o Transporte Escolar Rural.** Tese de Doutorado em Transporte Ambiental – Universidade de Brasília, UnB. Brasília, 2009.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração.** Programa Nacional de Formação em Administração Pública. Universidade Aberta do Brasil, 2009.

ANEXOS

ANEXO A

EDITAIS DE PROCESSOS LICITATÓRIOS DE PREGÕES PRESENCIAIS CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO