

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
ESCOLA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM  
EDUCAÇÃO**

**LANA KARLA DUQUES NEVES**

**O IMPACTO DOS RECURSOS APLICADOS NO TRANSPORTE ESCOLAR EM  
RELAÇÃO À GESTÃO POLÍTICO-FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UM  
ESTUDO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DE GOIÁS**

**GOIÂNIA – GO  
2019**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
ESCOLA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM  
EDUCAÇÃO**

**LANA KARLA DUQUES NEVES**

**O IMPACTO DOS RECURSOS APLICADOS NO TRANSPORTE ESCOLAR EM  
RELAÇÃO À GESTÃO POLÍTICO-FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UM  
ESTUDO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DE GOIÁS**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Profa. Dra. Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita.

**GOIÂNIA – GO  
2019**

N518i Neves, Lana Karla Duques

O impacto dos recursos aplicados no transporte escolar em relação à gestão político-financeira da educação básica : um estudo do financiamento da educação em municípios de Goiás / Lana Karla Duques Neves.-- 2019. 119 f.: il.

Texto em português, com resumo em inglês  
Dissertação (mestrado) -- Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Escola de Formação de Professores e Humanidades, Goiânia, 2019  
Inclui referências: f. 110-119

1. Educação e Estado - Goiás (Estado). 2. Transporte escolar - Goiás (Estado). 3. Escolas públicas - Goiás (Estado). I. Mesquita, Maria Cristina das Graças Dutra. II. Pontifícia Universidade Católica de Goiás - Programa de Pós-Graduação em Educação - 2019. III. Título.

CDU: 37.014.543(043)

**O IMPACTO DOS RECURSOS APLICADOS NO TRANSPORTE ESCOLAR EM  
RELAÇÃO À GESTÃO POLÍTICO FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UM ESTUDO  
DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DE GOIÁS**

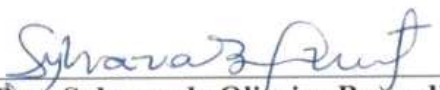
Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da  
Pontifícia Universidade Católica de Goiás, aprovada em 06 de junho de 2019.

**BANCA EXAMINADORA**



---

**Profa. Dra. Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita / PUC Goiás (Presidente)**



---

**Profa. Dra. Sylvana de Oliveira Bernadi Noletto / PUC Goiás**



---

**Profa. Dra. Marcilene Pelegrine Gomes / UFG**

---

**Profa. Dra. Maria Esperança Fernandes Carneiro / PUC Goiás (Suplente)**

---

**Prof. Dr. Cristiano Alexandre dos Santos / UEG (Suplente)**

## DEDICATÓRIA

À Isabela, pelo amor e pureza de criança, por nos ensinar o quanto a vida é linda e grandiosa. Amo tanto...

## AGRADECIMENTOS

À Deus, pelo milagre da vida!

Ao meu esposo, por sempre me apoiar e incentivar a crescer, por acreditar em mim, por comemorar cada conquista.

À minha família, pelo carinho, pela caminhada, pelo respeito, por compreender a minha ausência, por acreditar nos meus sonhos.

À professora Dra. Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita, pelas orientações, pela convivência, por direcionar a pesquisa e por me incentivar a ir sempre além.

Às professoras Dra. Marcilene Pelegrine Gomes e Dra. Sylvana de Oliveira Bernardi Noletto, membros da banca examinadora, pelas contribuições valiosas, que enriqueceram bastante o meu trabalho.

Ao FNDE, pelo compromisso em prestar assistência técnica e financeira à educação básica e por incentivar a formação e capacitação dos servidores. Aos amigos do trabalho, em especial à Nayara e Conrado, pela grande colaboração. Obrigada.

Aos colegas do mestrado e doutorado em Educação da PUC-GO, por todos os momentos que compartilhamos.

A todos que escolhem amar sem julgamentos.

“O saber a gente aprende com os mestres e com os livros. A sabedoria se aprende é com a vida e com os humildes”.

(Cora Coralina)

## RESUMO

Este estudo, integrado à Linha de Pesquisa Estado, Políticas e Instituições Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, traz por objeto a compreensão do financiamento da política de transporte escolar. O objetivo é analisar o impacto que as despesas com o transporte escolar representa em relação ao total investido em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em 10 (dez) municípios do estado de Goiás. Considerando que o Brasil passa por um movimento de fechamento das escolas do campo e deslocamento dos alunos residentes no campo para as escolas urbanas, há um comprometimento crescente das despesas dos municípios com o transporte escolar. Nesse contexto, o problema foi construído no sentido de desvelar quanto as despesas com o transporte escolar impactam no orçamento público em relação ao que o município aplica em manutenção e desenvolvimento do ensino, e qual foi o custo aluno/ano do transporte escolar, durante o exercício de 2016, nos municípios pesquisados. A investigação tem como fundamento o materialismo histórico, buscando evidenciar a categoria da contradição presente na política de transporte escolar. Trata-se de uma análise qualiquantitativa, cujos procedimentos metodológicos adotados são a pesquisa exploratória, documental e empírica. Para a análise dos dados, selecionamos 10 (dez) municípios do estado de Goiás, abrangendo as 5 (cinco) mesorregiões do estado, que em relação ao exercício de 2016 prestaram contas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) ao FNDE, possuíam os dados sobre a execução financeira disponíveis no Portal de Transparência da prefeitura e dispunham de certidão emitida pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO) comprovando o investimento mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino. Trabalhamos os microdados do Censo Escolar 2016, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), por meio do programa *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) 22.0. Os aportes teóricos destacam Amaral (2012), Arendt (2007), Arroyo, Caldart e Molina (2011), Azevedo (1997), Bobbio (1999, 2000), Brzezinski e Santos (2015), Carneiro (1997, 1998). Chauí (1983, 1993), Dallari (2004), Dourado (2011), Hobbes (2000), Locke (1978), Rousseau (1983), Saviani (2005, 2006), entre outros. A pesquisa evidencia que os valores investidos em manutenção do transporte escolar representam percentuais consideráveis em relação aos recursos aplicados pelos municípios em manutenção e desenvolvimento do ensino, e o custo aluno/ano transporte escolar revela-se bastante variável. Ao trabalhar os microdados do Censo Escolar 2016, os resultados apontam que, na zona rural, a maior parte dos alunos que utiliza o transporte escolar está matriculada nas escolas urbanas.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Transporte escolar. Financiamento.



## ABSTRACT

This study, which is part of the State Research, Policies and Educational Institutions Line of the Postgraduate Program in Education of the Pontifical Catholic University of Goiás, aims to understand the financing of school transport policy. The objective is to analyze the impact of school transportation expenses on the total amount invested in education in 10 (ten) municipalities in the state of Goiás. Considering that Brazil is going through a closing movement of the rural schools and has increased the displacement of students who live in countryside to the urban schools, there is an increasing commitment of the municipal expenses with the school transport. In this context, the problem was constructed to reveal how much school transportation impacts in the public budget in relation to what the municipality applies in maintenance and development of education, and what was the cost per student/year of school transportation in 2016 for the 10 municipalities surveyed. The research is based on historical materialism, seeking to evidencing the category of the contradiction present in the policy of school transport. It is a qualitative and quantitative analysis, whose methodological procedures are exploratory, documentary and empirical research. For the analysis of the data, we selected 10 (ten) municipalities from 5 (five) mesoregions of the state of Goiás, which in relation to 2016, give an accountable of National Program to Support School Transportation (Pnate) to FNDE, had published the data of the financial execution in their official electronics addresses and had a certificate issued by the Court of Municipal Accounts (TCM-GO) proving the minimum investment in maintenance and development of education. We explore the microdata of 2016 School Census, released by the National Institute of Studies Research and Educational Anísio Teixeira (Inep), using the Statistical Package for the Social Sciences (SPSS 22.0) program. Theoretical contributions include Amaral (2012), Arendt (2007), Arroyo, Caldart e Molina (2011), Azevedo (1997), Bobbio (1999, 2000), Brzezinski e Santos (2015), Carneiro (1997, 1998). Chauí (1983, 1993), Dallari (2004), Dourado (2011), Hobbes (2000), Locke (1978), Rousseau (1983), Saviani (2005, 2006), among others. The research shows that the amounts invested in school transportation maintenance represent considerable percentages in relation to the resources applied by municipalities in maintenance and development of education, and the cost student/ year of school transportation is quite variable. By working on the microdata of the 2016 School Census, the results show that, in rural areas, the majority of students who using school transport studying in urban schools.

**Keywords:** Public policies. School transportation. Financing.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Valor per capita máximo transferido às prefeituras .....	59
<b>Gráfico 2</b> – Valor per capita máximo transferido às ONGs .....	59
<b>Gráfico 3</b> – Caminho da Escola: ônibus adquiridos .....	69
<b>Gráfico 4</b> – Tipos de veículos utilizados no transporte escolar em 2007 .....	69
<b>Gráfico 5</b> – Tipos de veículos utilizados no transporte escolar em 2018 .....	70
<b>Gráfico 6</b> – Alunos residentes em áreas rurais segundo a localização da escola: urbana ou rural - Goiás, 2016 .....	87
<b>Gráfico 7</b> – Alunos residentes em áreas rurais que utilizaram o transporte escolar para acesso às escolas urbanas e às escolas rurais – Goiás, 2016.....	88

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Atendimento do PNTE aos municípios .....	60
<b>Tabela 2</b> – Atendimento do PNTE às ONG's.....	61
<b>Tabela 3</b> – Valores per capita no período de 2004 a 2018 dos anos em que houve reajuste...	63
<b>Tabela 4</b> – Histórico de execução do Pnate (2004 a 2017) .....	64
<b>Tabela 5</b> – Variação no número de estabelecimentos de educação básica por localização, 2002 – 2016 .....	86
<b>Tabela 6</b> – Número de matrículas da educação básica por localização – Brasil e Goiás 2002 – 2016 .....	87
<b>Tabela 7</b> – Percentuais de contribuição: União, estado de Goiás e municípios .....	94
<b>Tabela 8</b> – Número de alunos que utilizaram o transporte público por dependência administrativa da escola – 2016.....	95
<b>Tabela 9</b> – Comparativo entre percentual de contribuição financeira do estado e municípios x percentual de alunos da rede estadual e municipal que utilizaram o transporte escolar .....	96
<b>Tabela 10</b> – Percentual de despesas com a manutenção do transporte escolar em relação ao valor total investido em manutenção e desenvolvimento do ensino pelo município– 2016 ....	98
<b>Tabela 11</b> – Valor per capita dos programas Pnate e Peate em 2016.....	100
<b>Tabela 12</b> – Custo aluno/ano do transporte escolar - 2016.....	101
<b>Tabela 13</b> – Quantidade de alunos que utilizaram o transporte escolar por zona residencial - 2016 .....	102
<b>Tabela 14</b> – Quantidade de alunos que utilizam o transporte escolar, residentes em área rural, por localização da escola - 2016.....	103
<b>Tabela 15</b> – Quantidade de alunos que utilizam o transporte escolar, residentes em área rural, por localização da escola – Goiás – 2016.....	104

## LISTA DE QUADROS

**Quadro 1** - Relação dos municípios do estado de Goiás integrantes da pesquisa..... 20

**Quadro 2** - Características dos municípios do estado de Goiás integrantes da pesquisa ..... 90

## LISTA DE SIGLAS

AEE	Atendimento Educacional Especializado
CF	Constituição Federal do Brasil
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Programa de Desenvolvimento Educacional
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNTE	Programa Nacional de Transporte Escolar
Pronacampo	Programa Nacional de Educação do Campo
PT	Partido dos Trabalhadores
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEDUC-GO	Secretaria de Estado da Educação de Goiás
SIGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas

SIMEC	Sistema de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SPSS	<i>Statistical Package for the Social Sciences</i>
TCE – GO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás
TCM – GO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
UFG	Universidade Federal de Goiás
UnB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>CAPÍTULO I – POLÍTICA, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	24
1.1 O que é política? .....	24
1.2 Conceito e formação do Estado .....	27
1.2.1 Compreendendo o caminho do Neoliberalismo.....	37
1.3 Políticas públicas sociais .....	42
<b>CAPÍTULO II – POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR NO BRASIL E EM GOIÁS: DO LEGAL AO REAL</b> .....	48
2.1 O transporte escolar nas Constituições Federais .....	48
2.2 O transporte escolar nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação.....	50
2.3 O transporte escolar nos Planos Nacionais de Educação .....	52
2.4 Política de transporte escolar: avanços e contradições.....	56
2.4.1 O Programa Nacional de Transporte Escolar - PNTE .....	56
2.4.2 O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - Pnate .....	61
2.4.3 O Programa Caminho da Escola.....	66
2.4.4 O transporte escolar em Goiás .....	70
<b>CAPÍTULO III – O TRANSPORTE ESCOLAR: CONTRADIÇÕES E IMPLICAÇÕES NO FINANCIAMENTO</b> .....	73
3.1 Educação do Campo .....	73
3.2 Desconstruindo a polarização rural x urbano .....	79
3.3 Nucleação e fechamento das escolas rurais: estratégias do poder público.....	81
3.4 Extinção das escolas no campo e transporte dos alunos para a cidade.....	86
3.5 A aplicação dos recursos na manutenção do transporte escolar e a relação com o investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino.....	89
3.5.1 Origem dos recursos para o transporte escolar: o regime de colaboração entre União, estado de Goiás e seus respectivos municípios.....	91
3.5.2 O impacto das despesas com o transporte escolar sobre o total de recursos investidos em manutenção e desenvolvimento do ensino.....	98
3.5.3 O custo aluno/ano do transporte escolar .....	99
3.6 Transporte escolar no meio rural: para onde vão os alunos?.....	102
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	105
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	110

## INTRODUÇÃO

Na perspectiva liberal, a educação é um dos direitos fundantes da cidadania. No Brasil, o direito à educação é resguardado pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e contempla todos os cidadãos brasileiros, crianças, adolescentes, jovens ou adultos. O artigo 205 da CF/1988 estabelece:

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

Como um avanço na legislação educacional brasileira, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394/1996) define e organiza o ensino de acordo com os princípios expressos na Constituição Federal de 1988. A Constituição/1988 e a LDB/1996 asseguram a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Ora, em um país fortemente marcado pela desigualdade social, garantir igualdade de acesso à escola perpassa por fatores da mais variada ordem. Para efetivar o direito à educação, é dever do Estado garantir o atendimento ao educando por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, em todas as etapas da educação básica (CF/1988, LDB/1996).

Dentre os programas suplementares mencionados, o transporte escolar toma especial dimensão quando necessário para o deslocamento do aluno residente no campo. No espaço rural, para se ter acesso à escola, o aluno precisa transcorrer grandes distâncias a cavalo, a pé, de barco ou em veículos inadequados; enfrentado situações como precariedade das vias, enchentes e cheias, relevos irregulares, más condições do transporte. Às vezes, chegar à escola é uma tarefa tão difícil que acaba provocando a evasão escolar.

Buscando facilitar as condições de acesso à escola, o Estado, a partir da década de 1990, durante o governo de Itamar Franco (1992-1994), instituiu a política de transporte escolar no Brasil. Posteriormente, nas décadas seguintes, tendo em vista o crescente movimento de fechamento das escolas rurais, o Estado se viu incitado a ampliar esta política destinada à população do campo.

No âmbito do governo federal, foram criados, por intermédio do Ministério da Educação, três programas: o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) – que vigorou entre 1994 e 2006, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) – implantado em 2004 e o Programa Caminho da Escola – vigente desde 2007.



O PNTE foi criado em 1994 com o objetivo de oferecer assistência financeira às prefeituras e organizações não governamentais sem fins lucrativos (ONGs) que mantinham escolas de Ensino Fundamental especializadas, com atendimento educacional a até 100 alunos com necessidades especiais, para aquisição de veículos novos. Em 2004, durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a política de transporte escolar foi substancialmente modificada, e o PNTE deu origem a dois novos programas, o Pnate e o Caminho da Escola.

O Pnate foi criado por meio da Lei nº 10.880/2004 para oferecer assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios no custeio do serviço de transporte escolar. No ano de 2007, surge o Programa Caminho da Escola, que consiste no apoio da União aos sistemas de educação básica dos demais entes federados na aquisição de veículos para transporte dos estudantes da zona rural.

O Regime Federativo instituído no Brasil, desde os primórdios da República, demanda a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração. Dessa forma, a União, Distrito Federal, estados e seus respectivos municípios compartilham da responsabilidade em executar a política de transporte escolar. Pesquisa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, de 2003, demonstrava que, “dos recursos para o serviço de transporte escolar, segundo a origem, 77,95% eram dos próprios municípios, 16,86% federais e 4,78% estaduais” (BRASIL, 2013, p.24).

Várias questões, as quais chamamos de inquietações norteadoras, conduziram-nos ao desejo de conhecer mais sobre a política pública de transporte escolar, com um olhar específico acerca do investimento a ela destinado. Compreender como e quanto cada ente federativo - União, estado e respectivos municípios - contribui para o custeio da execução da política de transporte escolar pareceu-nos fundamental para responder ao nosso problema de pesquisa. Neste sentido, com o intuito de compreender o financiamento da política de transporte escolar no estado de Goiás, nos municípios Itaberaí, Rubiataba, Alexânia, Posse, Britânia, Jussara, Alto Paraíso de Goiás, Campinaçu, Morrinhos e Rio Verde, nos propusemos, nesta dissertação, a desvelar o seguinte problema: **Quanto as despesas com o transporte escolar impactam nos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) nos municípios investigados? Qual o custo aluno/ano do transporte escolar?**

O interesse por esta temática emerge da necessidade em entender a dinâmica de formulação, implementação, execução e avaliação de uma política pública de abrangência nacional que demanda a participação de instituições como o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Secretarias estaduais e municipais

de educação, e de todos os entes federados para, em um esforço conjunto, alcançarem o aluno residente no meio rural, em um país cujas dimensões territoriais são continentais. Na questão do financiamento, cumpre-nos vislumbrar como os recursos destinados à educação são aplicados e quais interesses são contemplados na execução das políticas públicas. Ora, o que se observa recorrente entre os educadores e estudiosos do financiamento da educação, como Amaral (2012), Mesquita e Carneiro (2014), é a defesa por mais recursos públicos e a afirmação de que, no Brasil, o percentual de investimento público em educação é insuficiente para a oferta de um ensino de qualidade. Desta forma, entendemos que o estudo do financiamento da educação, em todos os níveis, etapas e modalidades, investe-se de considerável importância neste diálogo. A aplicação dos recursos públicos é uma ação política carregada de intencionalidade, cumpre aos pesquisadores desvelar o que sustenta e direciona tais ações.

Os programas vigentes, instituídos para promover a política de transporte escolar no Brasil - Pnate e Caminho da Escola, são gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, autarquia da qual faço parte como servidora pública. O FNDE é uma instituição de grande relevância social, responsável por executar o financiamento das políticas educacionais do MEC, em especial as voltadas à educação básica pública, e tem como missão “prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos”, visando ser “referência na implementação de políticas públicas” (FNDE, 2018). No entanto, a autarquia não é proponente de políticas, e sim executora e propulsora das políticas educacionais que se constituem nos embates da sociedade civil e política. A política de transporte escolar no Brasil carece de avaliações.

Enfatizamos a relevância de estudos que sintetizam dados sobre o financiamento da educação, evidenciando a participação da União na execução das políticas públicas, uma vez que os recursos financeiros são essenciais para a execução de todo programa educacional. A União é o ente federado que capta o maior volume de recursos públicos, portanto, tem condições de orientar e definir o rumo da educação pública no Brasil por meio das políticas que implementa e das prioridades que estabelece para o investimento de recursos.

Com enfoque na política de transporte escolar, o objetivo deste estudo é **identificar e compreender o valor investido no serviço de transporte escolar nos municípios Itaberaí, Rubiataba, Alexânia, Posse, Britânia, Jussara, Alto Paraíso de Goiás, Campinaçu, Morrinhos e Rio Verde, pertencentes ao estado de Goiás, em relação ao exercício de 2016, para proceder a uma análise criteriosa sobre o impacto que este custo representa em relação ao total aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**. Quanto aos objetivos específicos, destacamos: Conhecer os programas de transporte escolar como política

pública de Estado; identificar a origem dos recursos para a execução da política de transporte escolar, ou seja, o percentual aplicado pelos três níveis federativos no regime de cooperação; aferir o valor custo aluno/ano aproximado nos municípios pesquisados; discutir as contradições entre transporte escolar e educação do campo; descobrir a localização das escolas (rural ou urbana) para onde o transporte escolar público traslada os alunos residentes em áreas rurais.

A pesquisa, tendo por pressuposto a atividade investigativa, é fundamentada em um método científico e respectivas teorias. A escolha da abordagem e dos procedimentos de pesquisa pressupõe o conhecimento das matrizes epistemológicas, considerando o objeto a ser estudado. Elegemos como método o materialismo histórico por entendermos que possibilita a compreensão histórica do nosso objeto de estudo, bem como o desvelamento das contradições que lhe são intrínsecas.

Para desvelar a realidade, ou parte dela, requer-se métodos de interpretação e explicação que deem conta do objeto de estudo em sua totalidade, envolvendo as contradições existentes em seu interior, objetivando aproximar-se da realidade investigada (TRIVINOS, 1987). Nesta pesquisa, há um esforço do investigador em utilizar o materialismo histórico na tentativa de compreender a política do transporte escolar e sua composição na história, sustentada pelo movimento dialético.

Saviani (2005) sintetiza o método materialista histórico argumentando que, para Marx, o movimento global do conhecimento é compreendido por dois momentos. Parte-se do objeto tal como ele se apresenta à observação imediata e empírica. Nesse momento, o objeto aparece como um todo confuso, caótico, que não se tem clareza de como está constituído, como um problema que precisa ser resolvido. Partindo dessa compreensão inicial do objeto e por meio de análises, chega-se às abstrações, aos conceitos e determinações mais simples. Atingido esse ponto, é necessário percorrer o caminho inverso, chegando de novo ao objeto pela via da síntese. O objeto agora não é mais entendido como a apresentação caótica do todo, mas como uma totalidade de determinações e relações. Essa totalidade de determinações e relações é que almejamos compreender com o processo de pesquisa.

Na concepção de Marx (apud Saviani, 2005), o concreto real deve ser distinguido do concreto pensado, e o único modo em que o todo pode ser apropriado pelo pensamento é conceitualmente. Todavia, o concreto real, antes ou depois do processo de conhecimento, mantém sua independência fora da consciência (Saviani, 2005). Saviani conclui:

Vê-se, pois, que estamos diante de uma concepção claramente realista, em termos ontológicos, e objetivista, em termos gnosiológicos. Assenta-se, portanto, em duas premissas fundamentais: 1. As coisas existem independentemente do pensamento, com o corolário: é a realidade que determina as ideias e não o contrário; 2. A realidade é cognoscível, com o corolário: o ato de conhecer é criativo não enquanto produção

do próprio objeto de conhecimento, mas enquanto produção das categorias que permitam a reprodução, em pensamento, do objeto que se busca conhecer (SAVIANI, 2005, p. 38).

Intentamos conhecer o nosso objeto de estudo partindo daquilo que é aparente, em busca de sua essência, do real. Tendo em vista que a política de transporte escolar foi implementada para facilitar o deslocamento do aluno residente no meio rural no itinerário residência - escola, mas que grande parte das escolas rurais foram desativadas e, hoje, a maioria dos alunos é transportada para as escolas urbanas, estamos diante de uma contradição que precisa ser desvelada, o que justifica a relevância da dialética. O conhecimento do objeto exige ainda um esforço histórico para compreensão do seu desenvolvimento.

Construímos o nosso estudo por meio de uma pesquisa exploratória, documental e empírica, com abordagem qualiquantitativa; apreendendo a historicidade por meio das leis, documentos, relatórios e referenciais teóricos. A abordagem qualiquantitativa subsidiou a análise dos dados empíricos, coletados em diversas plataformas oficiais de dados abertos de acesso público.

Gil (2002) esclarece que a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar familiaridade com o problema, a fim de torná-lo mais explícito. O aprimoramento de ideias ou a descoberta de instituições são seus objetivos principais e geralmente envolvem o levantamento bibliográfico, que constitui uma das fases desta pesquisa.

Já a pesquisa documental, segundo o autor, consiste no exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que, de acordo com o objeto de pesquisa, podem ser reelaborados. As fontes de documentos para análise são diversificadas e dispersas, e os documentos recebem tratamento de “primeira ou segunda mão”. De um lado, há

[...] os documentos “de primeira mão”, que não receberam nenhum tratamento analítico. Nesta categoria estão os documentos conservados em arquivos de órgãos públicos e instituições privadas, tais como associações científicas, igrejas, sindicatos, partidos políticos, etc.

[...]

De outro lado, há os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas, etc. (GIL, 2002, p. 46).

Traremos para análise documentos de fontes diversificadas, entre os quais há os que ainda não receberam tratamento analítico, e outros que serão retomados de acordo com o objeto de pesquisa.

A pesquisa em curso tem se mostrado um processo que demanda a dedicação do pesquisador para “garimpar” um apanhado de informações em documentos de diversas plataformas e sintetizá-las em dados significativos. O conjunto de documentos, dados e

resultados serão interpretados por meio da abordagem quali-quantitativa, buscando apreender o processo de desenvolvimento do objeto de pesquisa, fazer uma análise descritiva dos documentos e interpretar os dados quantitativos, contextualizando-os aos aspectos sociais mais amplos.

De acordo com Gamboa (2009), o método materialista histórico possibilita a síntese entre a abordagem qualitativa e quantitativa. Quando aplicadas ao mesmo fenômeno, as duas dimensões se inter-relacionam, de forma que não podemos concebê-las uma separada da outra, pois as mudanças qualitativas estão relacionadas às mudanças quantitativas e vice-versa. “Em outros termos, toda mudança qualitativa é o resultado de certas mudanças quantitativas” (GAMBOA, 2009, p. 16). Da mesma forma,

Uma qualidade nova, surgida em decorrência de mudanças quantitativas determinadas, não se comporta de maneira passiva em relação a estas últimas, mas, pelo contrário, exerce uma influência de volta, acarretando também mudanças características (sic) quantitativas rigorosamente determinadas (CHEPTULIN, 1982, apud GAMBOA, 2009, p. 106).

Nessa perspectiva, as mudanças quantitativas observadas nos programas de transporte escolar também implicam em mudanças qualitativas que exercerão, de volta, influências quantitativas.

O caminho metodológico da pesquisa contou com as seguintes fases: definição do objeto de estudo, levantamento bibliográfico e formulação do referencial teórico, análise de documentos e leis basilares à política de transporte escolar, e análise de dados referentes ao financiamento do serviço de transporte escolar de estudantes da educação básica pública dos municípios pesquisados.

A definição do campo de pesquisa partiu da premissa de que o financiamento da educação se dá em regime de cooperação entre os três níveis federativos: União, estado e seus respectivos municípios. Como cada município está atrelado à dinâmica de trabalho do estado a que pertence, optamos por trabalhar com municípios de apenas um estado, no caso, o estado de Goiás, que é a realidade mais próxima e contexto no qual estamos inseridas como pesquisadoras e profissionais da educação.

Verificamos, no decorrer da pesquisa, que o montante investido pela União e pelo estado é definido com base no valor per capita divulgado a cada ano multiplicado pela quantidade de alunos que utilizam o transporte escolar público, segundo o Censo Escolar do Inep do ano anterior. No caso dos municípios, estes arcam com o custo que for necessário para transportar o aluno da rede pública de ensino. O nosso interesse, portanto, é calcular quanto os municípios despendem com a manutenção do serviço de transporte escolar e quanto o valor total investido

pela União, estado e município representa em relação ao investimento do município em manutenção e desenvolvimento do ensino. Trabalhamos, ainda, com a possibilidade de calcular o valor custo aluno/ano do transporte escolar no nível de execução municipal. Delimitamos o ano de 2016 como recorte temporal. Este recorte foi definido pela facilidade de acesso aos dados referentes às prestações de contas a que todos os entes federados devem realizar e disponibilizar, a partir da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. À época da coleta de dados (2017), muitos municípios ainda não haviam disponibilizado os documentos necessários para nossos estudos.

Para este estudo, escolhemos dois municípios de cada mesorregião do estado de Goiás, que atendessem aos seguintes critérios: a) - ter prestado contas do Pnate ao FNDE; b) - possuir os dados sobre a execução financeira de 2016 disponíveis no Portal de Transparência, e c) - dispor de certidão emitida pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO) comprovando o investimento mínimo em MDE. O caminho percorrido para a escolha dos municípios foi longo, despendeu muito tempo e esforço, uma vez que várias consultas foram feitas em diferentes municípios, até que pudéssemos chegar a um número representativo e que atendesse aos critérios estabelecidos *a priori*.

A pesquisa abrange, portanto, dez municípios, assim definidos, de acordo com a mesorregião: Centro - Itaberaí e Rubiataba; Leste - Alexânia e Posse; Noroeste - Britânia e Jussara; Norte - Alto Paraíso de Goiás e Campinaçu; Sul - Rio Verde e Morrinhos.

**Quadro 1 - Relação dos municípios do estado de Goiás integrantes da pesquisa**

MESOREGIÃO	MUNICÍPIO	TAMANHO ( KM <sup>2</sup> )
Centro	Itaberaí	1.457,280
	Rubiataba	748,264
Leste	Alexânia	847,893
	Posse	2.058,031
Noroeste	Britânia	1.463,006
	Jussara	4.085,363
Norte	Alto Paraíso de Goiás	2.593,905
	Campinaçu	1.974,375
Sul	Morrinhos	2.846,199
	Rio Verde	8.386,827

Fonte: IBGE, 2016

Para mensurar o impacto dos recursos destinados ao transporte escolar em relação a MDE, extraímos da Certidão de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, emitida pelo TCM-GO, o valor aplicado da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em 2016, nas Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Este

valor é confrontado com o total das despesas com Manutenção do Transporte Escolar declarado pelo município, no Anexo 11<sup>1</sup> do Balanço Geral do Exercício de 2016, que trata do comparativo da despesa orçada com a realizada. Para fins de cálculo, consideramos os valores declarados no campo “despesa acumulada”.

Com o intuito de levantar informações quanto a origem dos recursos para o serviço de transporte escolar, identificamos, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas – Sigpc, o valor creditado pelo FNDE a cada município no exercício de 2016. O valor repassado pelo estado de Goiás ao município que com ele firmou parceria para transportar os alunos da rede estadual foi extraído do Resumo Parcial das Planilhas do Transporte Escolar Rural dos Alunos da Rede Estadual de Ensino/2016, documento emitido pela Secretaria de Estado da Educação (Seduc-GO). Da despesa total do município com a Manutenção do Transporte Escolar (disponível no Anexo 11 do Balanço Geral de cada município), deduzimos as receitas do estado (Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar - Peate) e as receitas da União (Pnate) para o custeio do transporte escolar. Assim, chegamos à contrapartida do município.

Identificada a despesa total com manutenção do transporte escolar (considerando os recursos da União, do estado e do município) de cada município, dividimos esse valor pela quantidade de alunos que, segundo o Inep, utilizaram o transporte escolar público em 2016. Trabalhamos com os microdados do Censo Escolar 2016 do Inep, utilizando o programa *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) 22.0 para abri-los, filtrar e organizar as informações necessárias. No Capítulo III, destinado à apresentação e análise dos dados, retomaremos este percurso metodológico, objetivando clarificar ao leitor o caminho que traçamos neste estudo.

Esbarramos em diversas dificuldades ao tentar construir um indicador capaz de aferir os valores atribuídos ao transporte escolar. Isso nos faz refletir sobre a necessidade de conscientizar a sociedade da importância da divulgação e da clareza do destino dos recursos públicos para a educação e da necessidade do controle social. Nesta pesquisa, para encontrar o valor que o município recebeu da União, contamos com a ajuda do FNDE, que indicou o passo a passo para acessar a prestação de contas do Pnate, que o município tem por obrigação entregar ao FNDE. Embora haja, nesse documento, um campo disponível para a contrapartida do município, este não é preenchido, ou seja, não é possível a partir daí entender quanto o município gastou de recursos próprios para confrontar o valor informado com a prestação de contas do município no Balanço Anual, por exemplo. Por esta razão, o pesquisador necessita

---

<sup>1</sup> O Balanço Geral dos Municípios é a prestação de contas anual do governo. O Anexo 11 é um documento do Balanço Geral que trata do comparativo da despesa orçada com a despesa realizada.



buscar outras fontes de informação para chegar ao valor dos recursos do próprio município. A ausência da contrapartida dos municípios nas prestações de contas causou-nos estranheza e merece uma análise mais consistente sobre as razões para a anuência, por parte do governo federal, dessa omissão de informação.

Nas contas do governador, disponíveis para consulta no portal do Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE-GO, encontramos o valor total gasto com o transporte escolar. Mas, não há detalhamento de quanto o estado de Goiás transferiu para cada município, ou quanto gastou em cada município onde o próprio estado executou a política de transporte escolar para os alunos de sua rede. Trabalhamos, então, com o que foi possível extrair do Resumo Parcial das Planilhas do Transporte Escolar Rural dos Alunos da Rede Estadual de Ensino/2016, documento divulgado pela Seduc-GO.

Tivemos problemas com a transparência dos municípios. A dificuldade começa por encontrar o Balanço Geral. Muitos municípios não têm a prestação de contas disponível no site da prefeitura. Outras vezes, há inconsistências nos dados. Há municípios que receberam da União e do estado muito mais do que o valor total que ele declara ter gasto com o transporte escolar. Outros estão inadimplentes com o Pnate. Ainda, há os municípios que não dispõem de certidão em MDE comprovando que investiram o mínimo de 25% em educação. Se o primeiro desafio foi descobrir quais dados precisávamos e onde encontrá-los para identificar a origem das receitas e para mensurar as despesas com transporte escolar, o outro foi localizar municípios que dispunham de todas as informações, e que estas informações se mostrassem consistentes no conjunto de documentos analisados. Os percalços e desafios encontrados no caminho desta pesquisa apresentam-se, de forma contraditória, ao que estabelece a legislação em relação à transparência, como também ao entendimento de participação social na execução das políticas públicas. Essas reflexões buscaremos realizar no corpo deste trabalho.

A Dissertação está estruturada da seguinte forma: após esta parte introdutória, seguem três capítulos. A introdução apresentou o objeto de pesquisa, a justificativa, os objetivos e a metodologia que direcionaram o estudo.

O Capítulo I “Política, Estado e Políticas Públicas Educacionais” apresenta a base teórica para discussão do que é política, Estado e políticas educacionais, com ênfase no transporte escolar. Trataremos da formação do Estado neoliberal, do papel do Estado na formulação das políticas públicas e da distinção entre política de Estado e política de governo.

No Capítulo II “Políticas públicas para o transporte escolar no Brasil e em Goiás: do legal ao real” exploramos o arcabouço legal que fundamenta a política de transporte escolar, analisando a abordagem desta temática nas Constituições Federais, Leis de Diretrizes e Bases



da Educação e Planos Nacionais de Educação. Na segunda parte do capítulo, deslindamos o percurso histórico dos programas de transporte escolar desenvolvidos pelo governo federal e do programa instituído pelo estado de Goiás.

No Capítulo III “O transporte escolar: implicações no financiamento e contradições da política” exploramos a tensão que se estabelece entre a política de transporte escolar e a política de educação do campo, bem como as nuances do financiamento da política de transporte escolar. Debates, portanto, a importância da educação do campo, procurando desconstruir a polarização rural x urbano e, por meio de dados, evidenciamos o processo acelerado de fechamento das escolas rurais no Brasil e no estado de Goiás entre 2002 e 2016, com o consequente transporte massivo dos alunos do campo para as escolas urbanas, em detrimento (e em razão da extinção) das escolas rurais. Quanto ao aspecto do financiamento, investigamos a origem dos recursos para o transporte escolar no regime federativo de colaboração, o impacto das despesas com o transporte escolar sobre os recursos investidos pelo município em manutenção e desenvolvimento do ensino, e o custo aluno/ano do transporte escolar nos municípios pesquisados durante o exercício de 2016.

Nas considerações finais, apresentamos a síntese dos resultados encontrados durante a realização da pesquisa.

## CAPÍTULO I - POLÍTICA, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Compreender o processo de implementação de uma política educacional despender esforços no sentido de refletirmos sobre o que é política e entendermos o papel e o funcionamento do Estado na formulação, implementação e execução das políticas públicas.

A análise dos referidos aspectos é basilar para o estudo das ações e objetivos do Estado ao instituir o serviço público de transporte escolar, objeto de pesquisa desta dissertação, como política pública. Nesse sentido, faremos uma abordagem sistematizada evidenciando conceitos e discussões sobre política, Estado e política educacional.

### 1.1 O que é política?

Segundo Dallari (2004), um caminho para se compreender o conceito básico de política é apreender a origem da palavra. Política é uma palavra de origem grega usada por filósofos e escritores da Grécia antiga. Aristóteles dizia que a própria natureza do homem exige que ninguém viva sozinho; todos precisam da companhia dos outros, e isto faz com que o homem seja por natureza um animal político. Assim, política se refere à vida na *pólis*, às regras de organização, aos objetivos e decisões necessárias à vida em comum (DALLARI, 2004).

Na concepção de Bobbio,

Derivado do adjetivo *pólis* (*politikós*), o termo “política” foi transmitido por influência da grande obra de Aristóteles, intitulada *Política*, que deve ser considerada o primeiro tratado sobre a natureza, as funções, as divisões do Estado, e sobre as várias formas de governo, predominantemente no significado de arte ou ciência do governo, isto é, de reflexão, não importa se com intenções meramente descritivas ou também prescritivas (mas os dois aspectos são de difícil distinção), sobre as coisas da cidade [...] Durante séculos, o termo “política” foi empregado predominantemente para indicar obras dedicadas ao estudo daquela esfera de atividade humana que de algum modo faz referência às coisas do Estado (BOBBIO, 2000, p.159).

O estudo de Dallari (2004) evidencia que política é um termo complexo e difícil de se definir. O autor aborda várias concepções de estudiosos que tratam do assunto política e que a definiram como arte, ciência do governo, estudo do poder ou ciência do Estado. Consideram-na como arte porque exige invenção e sensibilidade para conhecer os seres humanos, para conseguir a concordância de muitos e promover o bem comum. Como ciência, por tornar possível estabelecer as regras sobre a vida em sociedade e de como os homens devem reagir em cada situação. No sentido de poder, entende-se que tomar decisões sobre assuntos de interesse comum caracteriza-a como um ato de poder. Há ainda os que acham que a capacidade

de tomar essas decisões depende do Estado ou está nas mãos dele e, por isso, conceituam política como ciência do Estado (DALLARI, 2004).

Outros cientistas políticos ressaltam que a própria natureza humana exige como base da política a ação livre dos homens. É fundamental que a harmonização das ações seja orientada para a conveniência de todos, e que haja plena liberdade, bom senso e boa vontade para que uns colaborem com os outros e construam um respeito recíproco, sem imposições de alguns ou uso da força (DALLARI, 2004).

Com base nesses argumentos, Dallari conclui que mesmo que as ações humanas sejam harmonizadas pacificamente, elas precisam atingir um fim comum - objetivo de todos. Portanto, segundo o autor, “política é a conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum” (DALLARI, 2004, p. 10).

Dallari (2004) considera que “política” pode se referir tanto à vida dos seres humanos organizados em sociedade e às decisões tomadas sobre os interesses comuns, quanto aos estudos dessa organização ou das decisões. Assim, independente da forma adotada ou dos meios utilizados para a tomada de decisões, pode-se chamar de política:

- 1) a organização social que procura atender à necessidade natural de convivência dos seres humanos;
- 2) toda ação humana que produza algum efeito sobre a organização, o funcionamento e os objetivos de uma sociedade (DALLARI, 2004, p. 11).

A política, segundo Arendt (2007), “trata da convivência entre diferentes. Os homens se organizam politicamente para certas coisas em comum, essenciais num caos absoluto, ou a partir do caos absoluto das diferenças” (ARENDRT, 2007, p. 22). Ao contrário de Aristóteles, Arendt entende que o homem é apolítico, não há nele qualquer substância política original. A política surge no entre os homens; totalmente fora dos homens. “Por conseguinte, não existe nenhuma substância política original. A política surge no intraespaço, e se estabelece como relação” (ARENDRT, 2007, p. 23).

As relações políticas expressam a manifestação do poder. Segundo Campos (2005), para que uma atividade se caracterize como política é necessário que ela se expresse no poder e se refira à sociedade global – no sentido de abranger toda a coletividade. A política envolve interesses gerais, portanto, possui natureza pública. Nas palavras do autor, a política “são as atividades, fenômenos e decisões que abrangem relações de poder, e que afetam, de alguma maneira, a coletividade, a sociedade global” (CAMPOS, 2005, p. 16).

Campos (2005) entende que o homem é um ser político pela própria relação que estabelece com o outro na vida social. Contudo, no Brasil, o descrédito com a política, a visão que se tem de que a política é o reino da malandragem, na qual os políticos usam o cargo ou

mandato para defender os próprios interesses, fez com que o interesse e o envolvimento do cidadão comum na política diminuíssem, diminuindo as relações sociais. Além disso, há variadas formas de exclusão que limitam e impedem o cidadão brasileiro de participar da vida política. Brzezinski e Santos (2015) observam:

É difícil ser cidadão quando se tem fome, quando se padece de enfermidades em corredores hospitalares, quando o abandono e a solidão consomem o ser social, quando a igualdade declarada não passa de uma máscara para esconder a miséria, e quando a liberdade está restrita apenas às regras de mercado, quando a escravidão é reinventada (BRZEZINSKI; SANTOS, 2015, p. 74-75).

Contudo, é possível enfrentar as mazelas sociais e suas formas de injustiça. Como a manutenção da desigualdade interessa a grupos e instituições poderosas, então é preciso ter coragem para discutir, iniciar, agir e transformar a realidade, levando em consideração os aspectos mais amplos da sociedade brasileira (BRZEZINSKI; SANTOS, 2015).

A igualdade essencial entre seres humanos deve ser buscada na organização social para dar oportunidades iguais a todos desde o nascimento, pois, segundo Dallari (2004), é contra a natureza permitir que uns nasçam bem situados socialmente, enquanto outros nascem condenados à uma vida de privações e sacrifícios. Todos os seres humanos nascem iguais, são por natureza iguais, e é a sociedade que estabelece diferenças de valor (DALLARI, 2004).

No entanto, o regime de produção das sociedades capitalistas se pauta na desigualdade de classes sociais. Ianni (1982), ao estudar os trabalhos de Marx, ressalta que, na concepção marxista, o capitalismo se funda na relação antagônica entre o operário e o capitalista, e na exploração da mais-valia da mercadoria. A mercadoria é o trabalho cristalizado e alienado do seu produtor que será coisificada pelo capitalista - apresentada como se tivesse propriedades exclusivas independentes da relação de produção. Esta maneira de ver é imposta pela classe dominante às outras classes e, principalmente, ao proletariado. Mas, na essência, o proletariado produz, por meio do trabalho, a mais-valia, que agrega valor à mercadoria e possibilita a acumulação do capital; então é o proletariado quem produz o capital ao produzir a mais-valia. No momento em que o proletariado descobre isso, começa a se libertar da dominação burguesa.

Marx compreende que o econômico e o político são estruturas que se sobressaem no conjunto dos fenômenos totais da sociedade, pois estão relacionados a pessoas, grupos e classes sociais; por isso busca interpretar a mercantilização das relações, pessoas e coisas no modo de produção capitalista. Em sua essência, o capitalismo é um complexo “sistema de mercantilização universal e de produção de mais-valia” (IANNI, 1982, pag. 9). Marx torna transparente a lógica do capitalismo ao analisar as representações da mercadoria, as relações sociais, os encadeamentos entre Estado e sociedade e as contradições de classes (IANNI, 1982).

A desigualdade social é intrínseca ao modo de produção capitalista. Para que as estruturas capitalistas operem de forma adequada, em consonância com os interesses da classe dominante, é necessário subjugar as demais classes, em especial o proletariado, sem, contudo, aniquilá-las. Daí entra o papel do Estado burguês: para possibilitar a exploração do proletariado em níveis suportáveis, social e fisicamente, o Estado deve exprimir, ainda que em grau mínimo, algum interesse do proletariado (IANNI, 1982).

Dallari (2004) compreende que, reconhecer a igualdade essencial de todos não quer dizer que não haja diferenças individuais. As diferenças individuais existem, e são geradoras de conflitos, que devem ser reconhecidos como normais numa sociedade democrática de pessoas livres. Com o intuito de solucionar os conflitos, a sociedade precisa se organizar, assegurando o respeito à individualidade e a participação de todos na organização social, pois, se todos os seres humanos são essencialmente iguais, não é justo que apenas uma parte seja respeitada e exerça o poder de decisão (DALLARI, 2004).

Na sociedade brasileira, a igualdade entre os cidadãos, a presença de espaços públicos para deliberações ou reivindicações, a garantia de liberdade e independência do indivíduo, a relação entre liberdade e igualdade, a separação entre público e privado, a preeminência do coletivo sobre o individual ainda são realidades em construção. Tudo isso é necessário para a consolidação da democracia (BRZEZINSKI e SANTOS, 2015), para assegurar a participação de todos na organização social. A participação dos cidadãos comuns na política é essencial para que as mudanças no mundo real aconteçam. Por participação política entende-se:

[...] processo e formas, através dos quais membros de uma sociedade são envolvidos em seu sistema político. Essa participação decorre de processos sociais, históricos e conjunturais, capazes de integrar e condicionar o indivíduo como membro de uma comunidade (CAMPOS, 2005, p. 21).

Se por um lado é essencial a participação política de cada indivíduo na reivindicação pelos seus direitos, por outro, a presença do Estado é imprescindível na formulação, implementação e execução de uma política pública. Procuremos, portanto, compreender o que é o Estado e qual o seu papel na formulação das políticas públicas no contexto de uma sociedade capitalista.

## **1.2 Conceito e formação do Estado**

A discussão que faremos acerca do que é o Estado busca apreender, pontualmente, o conceito e a origem do Estado Moderno, com a finalidade de subsidiar, no contexto brasileiro, a compreensão do seu papel no desenvolvimento da política de transporte escolar. Partimos do

Estado Moderno por ser este o que regula as relações de produção capitalista. De acordo com Engels (2012), o Estado no mundo antigo serviu aos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal valeu a nobreza para manter os servos e os camponeses dependentes; e o Estado Moderno “é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalhador assalariado” (ENGELS, 2012, p. 166).

Mortati (1969) apud Bobbio (1999) define Estado como “um ordenamento jurídico destinado a exercer o poder soberano sobre um dado território, ao qual estão necessariamente subordinados os sujeitos a ele pertencentes” (BOBBIO, 1999, p. 94). Esta definição engloba os três elementos constitutivos do Estado: povo, território e poder soberano.

Na redução que Kelsen, citado por Bobbio (1999, p.94), faz do Estado a um ordenamento jurídico, os elementos constitutivos do Estado são assim concebidos:

- Poder soberano: poder de criar e aplicar o direito em um território e para um povo. Recebe sua validade da norma fundamental e da capacidade de se fazer valer, inclusive, se necessário, à força. Portanto, além de legítimo, torna-se eficaz.
- Território: é o limite espacial de validade do direito do Estado. As normas do poder soberano valem apenas dentro de determinadas fronteiras.
- Povo: é o limite pessoal de validade do direito do Estado. As normas jurídicas valem apenas para determinados sujeitos, que constituem os cidadãos do Estado.

Dessa forma, a existência do Estado pressupõe um poder, formado sobre um determinado território, em condições de tomar decisões e emanar os comandos correspondentes, vinculatórios a todos os que vivem no território e cumpridos pela maioria dos destinatários que ao Estado devem obediência (BOBBIO, 1999).

Como nasce, então, o Estado? Bobbio (1999) apresenta uma tese que percorre toda a história do pensamento político:

O Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa) (BOBBIO, 1999, p. 73).

Uma conhecida variante desta tese é a dos primeiros antropólogos, como Charles Morgan, que Engels transplantou para a teoria marxiana de Estado como instrumento de dominação de classe; dando à formação do Estado uma interpretação exclusivamente econômica. Para Engels, na sociedade primitiva, vigorava o regime da propriedade coletiva. Com o surgimento da propriedade privada, nasce a divisão do trabalho. Com a divisão do trabalho, a sociedade passa a se dividir em classes: a classe dos proprietários e a classe dos que

nada têm. A divisão da sociedade em classes faz nascer o poder político - o Estado. Assim, a função do Estado é a de manter o domínio de uma classe sobre a outra, recorrendo inclusive à força, para impedir que a sociedade dividida em classes se transforme em um estado de permanente anarquia (BOBBIO, 1999).

Engels (2012) entende que, de modo algum o Estado é um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro, nem “a realidade da ideia moral” ou “a imagem e a realidade da razão”, como Hegel afirmou (ENGELS, 2012, p. 164). O Estado é um produto da sociedade, que surge quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento e se enreda em uma contradição com ela própria, ao se dividir em classes antagônicas com interesses econômicos colidentes. Para que as classes sociais não se devorem, faz-se necessário um poder colocado acima da sociedade, para manter a ordem e amortecer o choque entre as classes. “Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e se distanciando cada vez mais, é o Estado” (ENGELS, 2012, p. 164).

Araújo e Almeida (2010) trabalham com as teorias de formação do Estado e agrupam-nas em dois grandes eixos: teorias com enfoque liberal e teorias com enfoque marxista. As teorias com enfoque liberal são baseadas em uma interpretação feita pela burguesia em diferentes momentos da história do capitalismo. Nesta abordagem, o Estado é neutro e está acima dos interesses das classes sociais, tem como objetivo a realização do bem comum e o aperfeiçoamento do organismo social em seu conjunto, mediado pelo mercado.

As teorias com enfoque marxista fundamentam-se na divisão da sociedade em classes antagônicas, com interesses divergentes. Isso inviabiliza a neutralidade do Estado. O Estado representa os interesses da classe dominante, que prevalecem sobre o conjunto da sociedade. No nível aparente, esses interesses são apresentados como interesses universais, de todo o corpo social. O enfoque marxista constitui-se em uma crítica à corrente liberal (ARAÚJO; ALMEIDA, 2010).

Para explicitar melhor a construção do conceito burguês de Estado Moderno, recorreremos a três teóricos europeus fundadores do pensamento político liberal: Thomas Hobbes (1588-1651), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Estes autores são também considerados contratualistas, pois têm como base o estado de natureza e a sociedade civil fundada pelo Estado, por meio de um contrato social. O estado de natureza é definido como o momento histórico anterior à formação da comunidade organizada juridicamente pelo Estado (SILVA; FERREIRA; BARROS, 2008).

A principal preocupação da filosofia política nos séculos XVII e XVIII é o fundamento racional do poder soberano. Por isso, Hobbes, Locke e Rousseau buscam colocar o problema



da legitimidade do poder além da justificativa do poder pela intervenção divina ou da questão da justiça; com o propósito de investigar a origem do Estado. Todos eles partem da hipótese do homem em estado de natureza, conceituam sociedade civil como sinônimo de sociedade política contraposta ao estado de natureza, e concebem o Estado como uma instância que preserva a sociedade a partir de um contrato social. Contudo, defendem posicionamentos diferentes em relação à contraposição entre estado de natureza e sociedade civil, tipo de contrato regido pelo Estado e formas de controle social (SILVA, FERREIRA, BARROS, 2008).

Thomas Hobbes apresentou a teoria contratualista na sua obra *Leviatã*. Para Hobbes (2000), os homens, em estado natural, viveriam em liberdade e igualdade, segundo os seus instintos. Porém, a ambição, o egoísmo, o desejo por honra, poder e riqueza os levariam a uma guerra de todos contra todos. A fim de evitarem a destruição, promoverem a paz e o bem comum, os homens selariam um contrato, transferindo seus direitos a um organismo, que Hobbes chama de *Leviatã*, criado para expressar a vontade de todos. O pacto dá origem ao Estado de poder absoluto, capaz de regular a vida social por meio da força e do temor. Em Hobbes, o Estado possui poder ilimitado para controlar os seus súditos, que a ele devem obediência e subserviência, em troca de segurança e garantia de posse da propriedade. A necessidade do contrato social é justificável pela própria conservação da vida dos homens. Nas palavras do autor:

O FIM último, Fim ou Desígnio dos homens (que apreciam, naturalmente, a Liberdade e o Domínio sobre os outros), ao introduzir aquela restrição sobre si para viver nos Estados, é a preocupação com sua própria conservação e a garantia de uma vida mais feliz. Ou seja, a vontade de abandonar a mísera condição de Guerra, consequência necessária (conforme dito anteriormente) das Paixões naturais dos homens, se não houver um Poder visível que os mantenha em respeito, forçando-os, por temor à punição, a cumprir seus Pactos e o respeito às Leis da Natureza (HOBBS, 2000, p. 123).

John Locke, filósofo inglês, considerado predecessor do iluminismo, tinha como noção de governo o consentimento dos governados diante da autoridade constituída, porém, o consentimento dos homens ao aceitarem o poder do corpo político não lhes retira o direito de insurreição, caso haja necessidade de limitar o poder do governante, pois o poder político pertence ao “povo”. No contexto brasileiro, o direito de insurreição permanece na atualidade enquanto perdurar o respeito aos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, que, segundo a CF/1988, se constitui em um Estado democrático de direito. O art. 1º, parágrafo único da CF/1988, consagra: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (CF/1988). Portanto, ao povo pertence o poder político de limitar, se necessário, o poder do governante.



Locke defende que no estado de natureza o homem seria livre, mas, para evitar que um homem pudesse subjugar o outro, delegaram poderes ao Estado que, em contrapartida, deveria garantir os direitos naturais e a propriedade. Acerca da evolução do estado natural à sociedade política, Locke (1978, p. 82) reflete:

Se o homem no estado da natureza é tão livre, conforme dissemos, se é senhor da sua própria pessoa e posses, igual ao maior e a ninguém sujeito, por que abrirá mão ele dessa liberdade, por que abandonará o seu império e sujeitar-se-á ao domínio e controle de qualquer outro poder? Ao que é óbvio responder que, embora no estado da natureza tenha tal direito, a fruição do mesmo é muito incerta e está constantemente exposta à invasão de terceiros por que, sendo todos reis tanto quanto ele, todo homem igual a ele, e na maior parte pouco observadores da equidade e da justiça, a fruição da propriedade que possui neste estado é muito insegura, muito arriscada. Estas circunstâncias obrigam-no a abandonar uma condição que, embora livre, está cheia de temores e perigos constantes; e não é sem razão que procura de boa vontade juntar-se em sociedade com outros que já estão unidos, ou pretendem unir-se, para mútua conservação da vida, da liberdade e dos bens a que chamo de “propriedade” (LOCKE, 1978, p.82).

Hobbes (2000) defendeu o Estado Absolutista<sup>2</sup>, ou seja, aquele que dispensa o consentimento dos homens no momento de sua atuação e constituição. Contrapondo-se, Locke (1978) acreditava que o contrato com o Estado pode ser desfeito, caso não seja por este cumprido; e os homens também podem substituir aquele governo que não garanta o bem público, sem que isso implique o retorno ao estado de natureza.

Araújo e Almeida (2010) analisam a visão contratual de Estado de Rousseau. De acordo com as autoras, Rousseau, fundador da concepção democrático-burguesa, acreditava que a sociedade civil nasceu por meio de um contrato, mas, ao contrário de Hobbes, Rousseau defendia que os homens são naturalmente bons, porém “degeneráveis” pelo processo de socialização, sendo o surgimento da propriedade a origem de todos os males da humanidade. O contrato social, para Rousseau (1983), é um acordo entre indivíduos para a formação de uma sociedade, e só depois se formaria o Estado. Segundo Rousseau (1983, p. 43):

[...] só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum, porque se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi o acordo destes mesmos interesses que o possibilitou. O que existe de comum nesses vários interesses forma o liame social e, se não houvesse um ponto em que todos os interesses concordassem, nenhuma sociedade poderia existir. Ora, somente com base nesse interesse comum é que a sociedade deve ser governada.

Assim, o contrato é um pacto de associação, e não de submissão, pois a soberania do Estado pertence ao povo. Rousseau (1983, p. 43-44) afirma:

[...] que a soberania não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se, e que o soberano, que nada é senão um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo. O poder pode transmitir-se; não porém, a vontade.

---

<sup>2</sup> No Estado Absolutista, o poder se concentrava nas mãos de um monarca.

A forma de governo em que, a todo o povo ou a maior parte do povo pertence a responsabilidade de governar é, para Rousseau (1983), a democracia; embora afirme que a democracia verdadeira nunca existiu e jamais existirá, por ser contra a ordem natural um grande número governar, enquanto um pequeno número é governado. Um governo democrático exige a contínua vigilância, pois, como alerta Rousseau (1983, p. 85):

não há forma de governo tão sujeita às guerras civis e às agitações intestinas quanto a forma democrática ou popular, porque não há outra que tenda tão forte e continuamente a mudar de forma, nem que exija mais vigilância e coragem para ser mantida na forma original.

Em síntese, Hobbes, Locke e Rousseau trabalharam com a concepção de pacto social, mas defenderam diferentes formas de controle social. Hobbes apresentou a perspectiva do controle total do Estado sobre os seus súditos para acabar com a guerra de todos contra todos e garantir a segurança e a posse da propriedade, ou seja, defendeu o Estado absolutista. Locke limitou o poder do Estado à garantia dos direitos naturais e da propriedade, sendo que o controle do Estado pertence ao “povo” enquanto proprietário. Em Rousseau, há o controle total do povo sobre o Estado. O povo representa a vontade geral, e a vontade geral constitui-se a essência do limite do poder do Estado (SILVA; FERREIRA; BARROS, 2008).

O outro enfoque das teorias de formação do Estado é o marxista. Já citamos as considerações de Bobbio (1999) sobre a origem da sociedade civil na visão de Engels. Continuaremos, então, com os fundamentos apresentados pelo próprio Karl Marx (1818-1883) e por Gramsci (1891-1937).

A teoria desenvolvida por Marx reconhece como base estruturante da sociedade - sua formação, ideias, valores e regras de funcionamento - as condições materiais, ou seja, as relações de produção. Neste enfoque, o Estado é uma estrutura de poder que coloca em movimento os interesses da classe dominante. O Estado moderno funciona como um administrador dos assuntos comuns da burguesia, e torna-se um mecanismo destinado a reprimir a classe explorada (ARAÚJO; ALMEIDA, 2010).

Segundo Marx e Engels (2001, p. 47):

[...] a burguesia, com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou finalmente o domínio político do estado representativo moderno. O poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa.

Na teoria marxista, o Estado Moderno desempenha a função de reprodutor das relações econômicas e políticas de classe por meio de sua estrutura burocrática, composta por instituições e organismos, ramos e sub-ramos, que exercem a exploração da classe trabalhadora. A finalidade do Estado, após a divisão da sociedade em classes, é garantir o pensamento

hegemônico da classe dominante e a aceitação do capital e de seus diversos mecanismos de reprodução (ARAÚJO; ALMEIDA, 2010).

O ocultamento ou falseamento dessa realidade é o que compreendemos como ideologia. Segundo Chauí (1983), a ideologia é o instrumento de dominação pelo qual “as ideias da classe dominante tornam-se ideias de todas as classes sociais, tornam-se ideias dominantes” (CHAUÍ, 2001, p.84). Chauí (1983) explica que a ideologia consiste em transformar as ideias da classe dominante em ideias dominantes para toda a sociedade, de forma que a classe que domina no plano material - político, social e econômico, também domine no plano das ideias. Isso significa que, mesmo estando a sociedade dividida em classes e cada uma devesse defender suas próprias ideias, a dominação de uma classe sobre a outra faz com que sejam consideradas verdadeiras as ideias da classe dominante. Para que isso aconteça, é necessário que os membros da sociedade não se percebam como divididos em classes, mas como tendo certas características humanas comuns a todos, construindo uma imagem de sociedade homogênea e harmoniosa, em que as diferenças sociais passam a ser vistas como algo de menor importância. Para que todos os membros se identifiquem com essas supostas características comuns a todos, a classe dominante distribui suas ideias por meio da religião, da educação, dos costumes e dos meios de comunicação disponíveis. Tais ideias, portanto, não exprimem a realidade, mas representam a aparência social.

De acordo com Chauí (1993), nas sociedades capitalistas, a ideologia tem como finalidade produzir uma universalidade imaginária:

Com efeito, nas sociedades capitalistas, a classe dominante impõe aos dominados sua maneira de ver, entender e explicar a vida concreta dos homens em sociedade, sua linguagem, seus valores. Embora cada classe possua uma visão de mundo, determinada por suas condições de vida material, no exercício mesmo da dominação de classe e como condição desse exercício, o discurso ideológico é imposto a todas as camadas da população que, por isso mesmo, passam a ter maneiras relativamente homogêneas de ver, sentir, pensar e agir, próprias de pessoas consideradas ajuizadas, equilibradas, normais (CHAUÍ, 1993, p. 18-19).

Gramsci (apud SILVA; FERREIRA; BARROS, 2008), importante filósofo e cientista político, compartilha da concepção marxista de sociedade dividida em classes. Entretanto, sua teoria avança na análise de Marx ao conceber a sociedade civil não como uma estrutura, de base material, mas como um momento da superestrutura, que dá origem à formação do poder ideológico distinto do poder político e integra uma noção ampliada de Estado. O Estado ampliado em Gramsci procura trazer para a teoria o contexto de crescente movimento de participação das massas no campo político. O Estado ampliado, segundo o autor, é aquele que busca manter o consenso de uma classe sobre a outra por meio dos aparelhos da sociedade civil. Na relação entre Estado e sociedade civil estaria situado o controle social, por meio do qual a

disputa entre as classes tenta impor os seus interesses e conduzir o Estado na busca da hegemonia. Assim, o controle social ora penderia para a classe dominante, ora para as classes trabalhadoras, a depender da correlação de forças entre as classes (SILVA; FERREIRA; BARROS, 2008). A ampliação do Estado possibilita a conquista de espaços para que as classes subalternas lutem pelos seus interesses:

O controle social na perspectiva das classes subalternas seria no sentido dessas ocuparem, cada vez mais, espaço na sociedade civil na busca de conquistar mais poder e formar consensos em torno de um projeto de classe contra hegemônico. Nesta perspectiva de ampliação do Estado e de luta de classe que se estabelece na sociedade civil, surgem espaços para a fração da sociedade que representa as classes subalternas impor seus interesses e suas demandas ao Estado e este, a depender da correlação de forças existentes, incorporá-los ou não (SILVA; FERREIRA; BARROS, 2008, p.34).

Na concepção gramsciana, é impossível o domínio bruto de uma classe sobre a outra por meio apenas do Estado-coerção. Assim, a classe dominante deve construir um conjunto de alianças e obter o consenso das classes e camadas dirigidas para assegurar-se como dirigente, e muitas vezes sacrifica parte dos seus interesses imediatos, buscando articular uma política de hegemonia (ARAÚJO; ALMEIDA, 2010).

Araújo e Almeida (2010) ao trabalharem as contribuições de Gramsci na compreensão do conceito de Estado, trazem que o Estado moderno não poderia constituir-se somente da coerção a serviço da classe dominante, é imprescindível que, para manter-se, a força seja revestida de consenso, ou seja, é necessário combinar coerção e hegemonia. Analisando os mecanismos de construção desta hegemonia, Gramsci desenvolve o conceito de Estado ampliado, composto por dois segmentos distintos: a sociedade política e a sociedade civil (ARAÚJO; ALMEIDA, 2010).

A sociedade política diz respeito ao Estado-coerção, formado por mecanismos e instituições como a burocracia executiva e policial militar, que asseguram o monopólio da força pela classe dominante. A sociedade civil consiste em um conjunto de instituições responsáveis por elaborar e difundir as ideologias, com a finalidade de manter e reproduzir a dominação da classe hegemônica. Essas instituições compreendem: o sistema escolar, a igreja, os sindicatos, as organizações profissionais, as organizações culturais, os partidos políticos, e os meios de comunicação de massa (ARAÚJO; ALMEIDA, 2010). Segundo Coutinho (apud SILVA; FERREIRA; BARROS, 2008, p.33-34), “não há hegemonia ou direção político-ideológica se não existirem as organizações que compõem a sociedade civil e os interesses desta última não estiverem representados no Estado e influenciando a formulação de políticas públicas”.

Para Gramsci, a sociedade política corresponde ao comando, “à dominação direta” que se exerce por meio do Estado e do poder “jurídico”; enquanto a sociedade civil tem como função

estabelecer a hegemonia do grupo dirigente sobre o conjunto do corpo social (GRAMSCI, 1978; MACCIOCHI, 1980 apud ARAÚJO, ALMEIDA, 2010). As duas esferas - sociedade civil e sociedade política -, que formam o Estado, trabalham em conjunto, como explica Coutinho (2008, p. 54):

Em conjunto, as duas esferas formam o Estado em sentido amplo, que é definido por Gramsci como “sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia escudada pela coerção”. Nesse sentido, as duas esferas servem para conservar ou transformar determinada formação econômico-social, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental no modo de produção capitalista. Mas a maneira de encaminhar essa conservação ou transformação varia nos dois casos. No âmbito da “sociedade civil”, as classes buscam exercer sua *hegemonia*, ou seja, buscam ganhar aliados para os seus projetos através da *direção* e do *consenso*. Por meio da “sociedade política” – que Gramsci também chama, de modo mais preciso, de “Estado em sentido estrito” ou de “Estado-coerção” –, ao contrário, exerce-se sempre uma “ditadura”, ou, mais precisamente, uma *dominação* fundada na *coerção*.

Segundo Coutinho (2008), a teoria marxista ampliada do Estado, elaborada por Gramsci, não elimina o núcleo fundamental da teoria de Marx e Engels, que é o caráter de classe e o momento repressivo do poder do Estado; apenas repõe e transfigura este núcleo ao desenvolvê-lo por meio do acréscimo de novas determinações.

Verticalizando a discussão para o contexto brasileiro, Coutinho (2006) entende que a formação do Estado foi gestada por uma “via brasileira”, possuindo suas próprias especificidades. A presença muito forte do Estado na vida brasileira já se manifestava desde o processo de Independência, que aqui ocorreu sem que houvesse, de fato, uma ruptura: o primeiro imperador brasileiro era filho do rei de Portugal. Foi Pedro I no Brasil e, algum tempo depois, Pedro IV em Portugal. Essa tendência “passiva” nos fez conhecer um Estado unificado antes que o Brasil fosse uma nação. O processo de Independência do Brasil não ocorreu de baixo para cima, por meio de movimentos republicanos ou populares. Se assim fosse, a participação popular poderia ter formado estruturas sociais mais democráticas, ou menos oligárquicas. Mas a Independência do Brasil se deu “pelo alto”, e isso fez com que o país se constituísse um Estado antes de ser uma nação. A nação brasileira foi construída a partir da iniciativa do Estado, e não da ação das massas populares.

Essa tradição de Estado posto acima da nação reproduziu-se na Revolução de 1930 que, no entendimento de Coutinho (2006), foi uma descontinuidade com a velha ordem. Para o autor, o movimento liderado por Getúlio Vargas consolida a transição do Brasil para o capitalismo. O Brasil já era uma sociedade capitalista após a Abolição e a Proclamação da República, mas, depois de 1930, as relações capitalistas se consolidam e generalizam no país, inclusive com a expansão da indústria, que Marx considerava como o meio de produção específico do capitalismo. O Estado foi o protagonista do movimento de industrialização do Brasil, por meio

de políticas cambiais e de crédito para as indústrias, e da criação de empresas estatais, principalmente nos setores energético e siderúrgico; tanto que o capital industrial tornou-se fração preponderante no bloco de poder que governou o país de 1930 até a implantação do neoliberalismo nos anos 1990 (COUTINHO, 2006).

É a partir dos anos 1930 que a sociedade civil começa a emergir no Brasil, mas logo a tendência do Estado em absorvê-la se manifesta, com a ideia de que alguns interesses da sociedade poderiam se representar desde que incorporados ao próprio Estado. Com isso, permanece o fortalecimento do Estado e a tendência ao debilitamento da sociedade civil, que só vai se tornar mais ativa, buscando articulação de modo autônomo, durante os governos Juscelino Kubitschek (1956-1961) e João Goulart (1961-1964). Mas o golpe de 1964 reforçou as características mais perversas da formação estatal anterior. A política na ditadura nunca foi a de respeitar a autonomia dos interesses sociais, pelo contrário, se não fosse possível assimilar algum organismo da sociedade civil corporativamente ao Estado, aquele deveria ser reprimido. Mesmo assim, a história da ditadura foi atravessada por uma contradição fundamental: enquanto o Estado autoritário buscava reprimir a sociedade civil, o crescimento desta última floresceu (COUTINHO, 2006).

Coutinho (2006) avalia que o Estado burguês brasileiro, nos 50 anos que vão de 1930 a 1980, se caracteriza, na maior parte do tempo, sobretudo nos períodos de ditadura militar, por uma dominação sem hegemonia, na qual uma fração da classe dominante domina sobre as outras frações; e não o conjunto de classe dominante sobre o conjunto de classes subalternas. Foi durante o período populista (1945-1964) que a burguesia brasileira alcançou um razoável grau de consenso e dominou com relativa hegemonia (COUTINHO, 2006).

A dominação do Estado por interesses privados, que é o que caracteriza o Estado capitalista, assumiu no Brasil traços mais acentuados do que em outros países capitalistas. Quando há dominação da burguesia com hegemonia, faz-se necessário que haja concessões da classe dominante às classes subalternas, e dos governantes aos governados. O Estado liberal, mesmo que defensor dos interesses privados, precisa atender às demandas das classes trabalhadoras para estabelecer o consenso na sua legitimação. No Brasil, pouco foi conquistado pelas classes trabalhadoras nesse sentido (COUTINHO, 2006).

Apesar da formação atípica do Estado brasileiro e das limitações nas conquistas sociais, Coutinho (2006) entende que, passada a transição da ditadura à democracia, desde o final dos anos 1970, o Brasil apresenta uma justa relação entre Estado e sociedade civil.

De acordo com Silva, Ferreira e Barros (2008), a concepção liberal de sociedade civil tem prevalecido no debate contemporâneo. Autores como Anderson (1995), Azevedo (1997),

Bianchetti (1997) e Orso (2007) subsidiarão as nossas discussões acerca da atuação do Estado - no modelo de sociedade capitalista em que vivemos - dentro da concepção neoliberal, resgatando a sua origem no liberalismo clássico.

### 1.2.1 Compreendendo o caminho do Neoliberalismo

É importante lembrar que a base do liberalismo encontra-se radicada principalmente na liberdade individual e na propriedade privada. Orso (2007) reforça que o liberalismo tem como fundamento a propriedade privada dos meios de produção, a competição, a livre concorrência, o individualismo, a defesa da liberdade de consciência e a defesa do livre mercado. Entretanto, Azevedo (1997) observa que, na medida em que o capitalismo avança e a delimitação da estrutura de classes se torna mais nítida, a teoria liberal vai se modificando e se adaptando paulatinamente.

A teoria do Estado formulada a partir do século XVII expressava o ideário do liberalismo clássico então emergente. No decorrer do processo de estratificação social, o Estado liberal burguês incorpora uma nova dimensão de legitimidade: o alargamento dos direitos políticos do cidadão para garantir a igualdade, a participação no poder e seu controle; organizado e fundamentado na forma de uma democracia. Começa a se formar a concepção da “democracia utilitarista”, segundo a qual a maximização do bem-estar é proporcionada pela atividade econômica conduzida pela “mão invisível” do mercado, postulando a “neutralidade” do Estado, ao qual cabe o papel de guardião dos interesses públicos e cuja função é responder tão somente pelo provimento de alguns bens essenciais; pois o bem-estar social é produzido pelo mercado ao passo que as habilidades e competividades individuais se intensificam (AZEVEDO, 1997).

O *laissez-faire* e a mão invisível do mercado conduziram as sociedades capitalistas a um período de progressão econômica e expansão comercial. Mas, o mercado revelou-se irracional e, na forma de desenvolvimento, transformou-se no seu contrário, mergulhando em uma profunda crise<sup>3</sup> no final dos anos 1920 e início dos anos 1930. John Maynard Keynes (1883-1946), economista inglês, começou a perceber que já não era possível resolver os problemas econômicos partindo das orientações da economia clássica. Era preciso agir rápido contra a crise e ser prático para salvar o capitalismo. Foi assim que propôs o intervencionismo

---

<sup>3</sup> Crise econômica mundial conhecida como Grande Depressão ou Crise de 1929. Se estende até a Segunda Guerra Mundial.



estatal, aquilo que antes era tido como empecilho ao desenvolvimento do progresso. Orso (2007, p. 169) explica como esse processo ocorreu:

Diante da incerteza gerada pela mão invisível, Keynes propõe a intervenção estatal, a administração e o gerenciamento do mercado como o único meio para evitar a destruição das instituições econômicas, a iniciativa individual e evitar o socialismo. Mas o fez contrariado, pois gostaria de continuar pautando suas decisões no *laissez-faire*. Porém, a necessidade se impunha com mais força. Diante do “espectro” que pairava, Keynes preferiu o remédio amargo a pôr em risco a saúde do capitalismo. Tratava-se de agir rápido e de ser prático; dos males o menor.

Estas mudanças propostas por Keynes causaram uma reviravolta no liberalismo. A defesa da intervenção estatal com a finalidade de salvar o individualismo, o liberalismo e o capitalismo, acabou abrindo espaço às políticas estatizantes. No rastro do intervencionismo, nos anos de 1930, vieram “o *New Deal*<sup>4</sup> (novo acordo), as políticas do *Welfare State*<sup>5</sup>, o Plano *Marshall*<sup>6</sup> e o crescimento do Estado” (ORSO, 2007, p. 170). Essas medidas provocaram a conhecida “revolução keynesiana”.

O Estado de bem-estar social, que, na América Latina, Eduardo Galeano denomina de Estado de mal-estar social, trouxe um movimento pelo qual os Estados passaram a garantir alguns direitos sociais aos trabalhadores, principalmente nas áreas de educação, saúde, seguridade social e infraestrutura (ORSO, 2007).

No Brasil, segundo Campos (2005), a construção do Estado de bem-estar social teve início em 1930. O autor comenta que o Estado se transformou ao assumir o processo de modernização da economia e da sociedade brasileira, buscando incorporar o trabalhador urbano e a população que migrava do campo para a cidade por meio de políticas trabalhistas, previdenciárias, e outras.

Coutinho (2006) argumenta que o Brasil criou, a partir de 1930, um aparente Estado de bem-estar social. Segundo o autor, a pretensão de desenvolver um *Welfare* brasileiro não funcionou. Isso porque:

[...] embora juridicamente a Constituição consagre importantes direitos sociais, estes não são implementados na prática, não tanto porque o país seja pobre ou o Estado não disponha de recursos, como frequentemente se alega, mas sobretudo porque não há vontade política de fazê-lo, ou seja, porque não há um verdadeiro interesse público embasando a ação de nossos governantes. Eles preferem pagar a dívida pública e assegurar o chamado equilíbrio fiscal (por meio de enormes superávits primários) do que atender às reais demandas da população brasileira (COUTINHO, 2006, p. 85).

<sup>4</sup> O New Deal diz respeito a um conjunto de medidas econômicas e sociais adotado pelos Estados Unidos para resolver a Crise de 1929.

<sup>5</sup> O Welfare State (Estado de bem-estar social) foi uma política adotada na Inglaterra pós 1945. Por meio desta política, o Estado assumiu a questão social, que passou a garantir alguns direitos à população (CAMPOS, 2016).

<sup>6</sup> O plano Marshall foi um programa dos Estados Unidos desenvolvido após a Segunda Guerra Mundial para recuperar os países aliados da Europa.



Durante a década de 1960, o intervencionismo estatal provocou o desenvolvimento econômico e o progresso social. Nos anos 1970, novamente aquilo que era forma de desenvolvimento acabou por gerar o seu contrário, provocando uma forte crise econômica nas sociedades capitalistas. As ideias do *laissez-faire* que haviam ficado em segundo plano, mas que permaneceram latentes durante todo o período de bem-estar social, encontraram terreno propício para retomarem a defesa do Estado mínimo, minarem as forças dos sindicatos e a resistência dos trabalhadores e eliminarem os direitos sociais. Começa a ganhar terreno uma outra versão do liberalismo, defendida pelos liberais mais extremados, como Friederich Hayek (1899-1992) e Milton Friedman (1912-2006), que se posicionaram firmemente contra as políticas de bem-estar social, contra o *New Deal* e o intervencionismo estatal (ORSO, 2007).

Hayek defendia que, como o Estado não poderia ser abolido, deveria reduzir-se ao mínimo. O “Estado Mínimo” é aquele que reduz a sua intervenção na economia e nas áreas sociais, deixando que a sociedade - resultado do livre acordo entre mercado e indivíduo - escolha os melhores caminhos. Mesmo dentro de uma sociedade capitalista, o autor via na democracia de massas, na intervenção estatal, na planificação social e no estado de bem-estar social, meios de se caminhar à socialização. Para Friedman, o papel do Estado era proteger a liberdade individual, manter a lei e a ordem, promover a competitividade dos mercados e reforçar os contratos privados. Os problemas de bem-estar e as desigualdades seriam resolvidos pela mão invisível do mercado. Hayek e Friedman entendiam que o melhor governo era aquele que garantisse, ao mercado, mais liberdade (ORSO, 2007).

O neoliberalismo tomou corpo, principalmente, a partir da segunda metade da década de 1970. De acordo com Campos (2005, p.93-4):

O fim do ciclo de prosperidade do capitalismo, nos anos 1970, com o aumento do déficit público, conhecido como “crise fiscal” (O’Connor), leva a uma nova formulação econômica que contém críticas ao keynesianismo e ao Estado do bem-estar. A política neoliberal, orquestrada pelos governos conservadores – Ronald Reagan (Estados Unidos) e Margareth Thatcher (Reino Unido) – e imposta pelos organismos internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) exigia uma redefinição do Estado e impunha o mercado como solução para a crise fiscal do Estado. Essa política, além de propor limitações de recursos públicos para políticas de bem-estar e de transferência para o mercado do seguro social e da previdência, aponta para o fim do Estado do bem-estar.

De acordo com Anderson (1995), o neoliberalismo foi uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar que havia se estabelecido logo após a II Guerra Mundial. O modelo econômico do pós-guerra entrou em crise em 1973, quando o mundo

capitalista avançado caiu em profunda recessão. Diante da crise<sup>7</sup> na década de 1970, o neoliberalismo, que nasce na região da Europa e da América do norte, onde imperava o capitalismo, propunha manter um Estado forte em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, e mínimo em gastos sociais e intervenções econômicas. A meta suprema de qualquer governo deveria ser a estabilidade monetária. Para isso, seria necessária a contenção de gastos com a área social e a restauração da taxa de desemprego, com a finalidade de criar um exército de reserva de trabalhadores e quebrar os sindicatos. As reformas fiscais eram imprescindíveis, e isso significava reduzir os impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre rendas para incentivar os agentes econômicos. Desta forma, a desigualdade voltaria a dinamizar a economia. Quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais fossem restituídos, o crescimento econômico retornaria (ANDERSON, 1995).

Não tardou para que os princípios neoliberais fossem disseminados na maioria dos países ocidentais. Como forma de reanimar o capitalismo mundial, diversos países começaram a por em prática as medidas propostas pela política neoliberal, tais como: deflação, privatização de empresas estatais, desmontagem do serviço público, desemprego massivo, repressão aos sindicatos, aumento do lucro, redistribuição de rendas em favor dos ricos e aumento da desigualdade social (ANDERSON, 1995).

Bianchetti (1997) afirma que, dentre as instituições sociais, o neoliberalismo dá maior atenção ao Estado, a quem atribui as características de uma pessoa, com a possibilidade de acumular poderes limitados. O Estado, como forma de regulação, é responsável por estabelecer normas aplicáveis a situações gerais, deixando os indivíduos livres para atuarem de acordo com os seus interesses e com as demandas do mercado. A ideia do bem comum fica, portanto, limitada, dadas as dificuldades de estabelecê-la, pois a única garantia do Estado na sociedade capitalista é a igualdade jurídica, posto que as relações sociais são relações de competências entre interesses individuais.

“Menos Estado e mais mercado” é a máxima que sintetiza as postulações da concepção neoliberal. Os neoliberais, defensores do “Estado Mínimo”, ou seja, um Estado forte para o capital e fraco para o social, creditam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho, e atribuem às políticas públicas a responsabilidade pelas crises políticas que perpassam a sociedade (AZEVEDO, 1997).

Orso (2007) argumenta que as políticas atuais não podem ser chamadas de neoliberais, “mas sim de ultraliberais, pois trata-se da superação tanto do liberalismo clássico quanto do

---

<sup>7</sup> A crise mundial do petróleo, que ocorreu em 1973, impulsionou o fim do “Estado de bem-estar social” e marcou o início da era do “Estado Mínimo”.

intervencionismo; trata-se da incorporação das velhas políticas da ortodoxia liberal conjugadas à preservação do Estado” (ORSO, 2007, p. 177).

Segundo o autor, no Brasil, as políticas ultraliberais ganharam força com a eleição de Fernando Collor de Melo (1990) e nas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002). Sobre a intervenção do Estado, Orso (2007) ressalta:

É necessário dizer que, mesmo com toda a defesa do *laissez-faire*, da mão invisível e do livre mercado, a intervenção estatal sempre existiu e é condição para a manutenção e sobrevivência da exploração e do capital. Dependendo da necessidade do capital, em determinados momentos ocorre mais e noutros menos intervenção (ORSO, 2007, p. 177).

Foi com o argumento sobre o papel do Estado e o grau de intervenção na economia que o governo Fernando Henrique Cardoso justificou a necessidade da reforma do Estado, idealizada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995, cujo mentor intelectual foi Bresser Pereira, o então ministro do extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. O governo FHC proferia que o Estado e o mercado fossem as instituições responsáveis por coordenar o sistema econômico no capitalismo. No Plano Diretor, afirmava que a crise de desaceleração da economia e o processo inflacionário haviam sido causados pelo Estado, que não conseguira atender às demandas sociais (COSTA, 2000).

Para o governo FHC, dois tipos de reações à crise do Estado no Brasil teriam existido durante a década de 1980. A primeira foi a negação da crise, a segunda, de caráter neoliberal, defendia a tese de um Estado mínimo. A reforma do aparelho do Estado, segundo o governo, seria uma contraposição às duas reações, e considerava a reconstrução do Estado como uma necessidade para garantir autonomia financeira e retomar a capacidade de implementação de políticas públicas (COSTA, 2000). Nesse sentido, seria inadiável “a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua ‘governança’, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 16).

Costa (2000) entende que, em linhas gerais, a Reforma do Estado do Governo FHC alinhou-se aos princípios liberais defendidos nos anos 1990, assumindo a crise do Estado como um excesso do Estado. O tom privatizante fica evidente no Plano Diretor da Reforma ao instituir que o Estado deveria transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado, e as áreas sociais, como educação, saúde, cultura e pesquisa científica, seriam “subsidiadas” pelo Estado, mesmo no contexto de um país com sérios problemas de desigualdade social, como é o Brasil. O Estado, portanto, abre mão de ser um instrumento necessário à construção de uma sociedade igualitária, assumindo que o mercado é o meio mais eficiente para prover as condições sociais de existência aos indivíduos. Dessa forma, o projeto

de reforma do Estado, implementado por FHC, foi liberal e conservador (COSTA, 2000). Instituída a reforma, as políticas públicas desenvolvidas no governo FHC e nos governos subsequentes, seguem, embora com certa variação de intensidade, a lógica neoliberal.

Passados quase 20 anos, a sociedade brasileira continua a vivenciar a lógica da Reforma de Estado implantada por FHC, haja vista a relação de trabalho que caminha, cada vez mais, no viés da terceirização<sup>8</sup>. As privatizações que ocorreram em diferentes setores da economia (energia elétrica, comunicação, serviços sociais de saúde, concessão rodoviária, entre outros) são exemplos de como a lógica neoliberal encontrou eco nas políticas públicas brasileiras.

Coutinho (2006) destaca que a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República em 2003, longe de afrontar a hegemonia neoliberal, como se esperava, reforçou-a de forma significativa. O governo petista adotou uma política macroeconômica abertamente neoliberal, e cooptou para esta política, ou pelo menos neutralizou, a maioria dos movimentos sociais. Desse modo, as resistências ao modelo liberal-corporativo foram desarmadas, e abriu-se o caminho para a consolidação e estabilidade da hegemonia neoliberal no Brasil.

Apesar de o Estado brasileiro ter se alinhado aos princípios liberais (COSTA, 2000), ainda assim, algumas políticas públicas subsistem à pressão dos capitalistas e procuram garantir um mínimo de dignidade social àqueles a quem se destinam. Como surgem, então, as políticas sociais? Qual a importância delas na sociedade atual? A quem realmente interessam?

### **1.3 Políticas públicas sociais**

Já exploramos as noções fundamentais do que é política, o conceito e surgimento de Estado Moderno. Agora, buscaremos estabelecer as relações existentes entre política e Estado na criação e implementação das políticas públicas. Souza (2006) entende que as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí a necessidade de qualquer teoria de política pública explicar a inter-relação entre Estado, política, economia e sociedade.

As políticas públicas surgem para atender a uma demanda da sociedade civil. A sociedade civil faz política, a população se organiza e pressiona o poder público a implantar políticas sociais. Na concepção de Azevedo (1997), uma política pública para um setor constitui-se a partir de um problema que passa a ser amplamente discutido pela sociedade, exigindo a atuação do Estado. As políticas públicas são definidas, implementadas ou

---

<sup>8</sup> A este respeito ver a Reforma Trabalhista aprovada em 2017, Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.

desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado e guardam estreita relação com as representações sociais que cada sociedade desenvolve de si própria.

Como área de conhecimento, a política pública nasce nos Estados Unidos da América - EUA, rompendo as etapas seguidas pela tradição europeia, que se concentravam mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. “O pressuposto analítico que regeu a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 22).

Souza (2006) comenta que quatro grande cientistas fundaram a área de políticas públicas: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell (1936) foi quem introduziu, em meados dos anos 30, a expressão *policy analysis* (análise de política pública) como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesses e governos, e também como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção dos governos (SOUZA, 2006).

De acordo com Souza (2006), Simon (1957) formulou o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*) argumentando que o conhecimento racional poderia minimizar a limitação da racionalidade dos decisores públicos. Simon entende que a racionalidade é limitada por diversos problemas, tais como informação incompleta, tempo para tomada de decisões, autointeresse dos decisores públicos. Mas defende que a racionalidade pode ser maximizada a ponto de superar os problemas e alcançar os resultados desejados. Lindblom (1959;1979) questionou o racionalismo de Laswell e Simon e propôs incorporar à política pública outras variáveis, como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Easton (1965) definiu política pública como um sistema que compreende a relação entre formulação, resultados e ambiente (SOUZA, 2006).

Souza (2006) explica que não há uma única ou melhor definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a definiu como um campo de estudo dentro da política que analisa o governo à luz das questões públicas. Para Lynn (1980), é um conjunto de ações do governo que produzirão efeitos específicos. Peters (1986) acredita que seja a soma das atividades do governo e que influenciarão a vida dos cidadãos. Dye (1984) define política pública como o que o governo escolhe ou não fazer (SOUZA, 2006), Souza (2006) argumenta que a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, para quem as análises e decisões sobre política pública “implicam responder às seguintes perguntas: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 21).

Toda essa discussão está sintetizada no conceito de política pública formulado por Souza (2006). A autora resume política pública como:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar em ação” e ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzem resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 27).

Dentre as diversas definições e modelos sobre políticas públicas, Souza (2006, p. 36-37) extrai e apresenta os seus elementos principais:

- Permite a distinção entre o que o governo pretende fazer e o que realmente faz;
- Embora se materialize através dos governos, envolve vários atores e níveis de decisão, não se restringindo aos participantes formais, pois os informais também são importantes;
- É abrangente; não se limita a leis e regras;
- É uma ação intencional, possui objetivos a serem alcançados;
- Apesar dos impactos que provoca a curto prazo, a política pública é uma política de longo prazo;
- Após sua decisão e proposição, são necessárias a implementação, a execução e a avaliação.

Höfling (2001) compreende que políticas públicas são as ações do Estado voltadas para setores da sociedade, em prol da implantação de um projeto de governo, por meio de programas. São compreendidas como aquelas de responsabilidade do Estado que, a partir de um processo de tomada de decisões envolvendo órgãos públicos, diversos organismos e agentes da sociedade relacionados à política em questão, a implementa e mantém.

As políticas públicas sociais se traduzem em ações do Estado para a redistribuição dos benefícios sociais, com a finalidade de diminuir as desigualdades produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HÖFLING, 2001). Entendemos, portanto, que as políticas educacionais desenvolvidas pelo Estado brasileiro são políticas públicas de cunho social. De acordo com Höfling (2001), as políticas sociais nasceram da pressão de movimentos populares do século XIX, refletindo os conflitos surgidos entre capital e trabalho nas primeiras revoluções industriais (HÖFLING, 2001).

Para Bianchetti (1997), as características das políticas sociais dependem das características do conflito social e da correlação de forças que nele intervêm. Em uma formação social concreta, os setores dominantes utilizam as estruturas políticas sobre as quais exercem

hegemonia para promoverem uma determinada política social em função de seus interesses estratégicos.

Bianchetti (1997, p. 88) considera como políticas sociais “as estratégias promovidas a partir do nível político com o objetivo de desenvolver um determinado modelo social. Estas estratégias se compõem de planos, projetos e diretrizes específicas em cada área de ação social”.

Após formuladas, as políticas públicas desdobram-se em planos, programas, projetos, ações, bases de dados, sistemas de informação e pesquisas. Postas em ação, precisam ser implementadas, acompanhadas e avaliadas (SOUZA, 2006).

Santos (2013) afirma que toda política pública possui uma intencionalidade e, para compreendê-la, é preciso conhecer o contexto político, social, econômico e histórico em que foram elaboradas e a identidade de seus formuladores. Por mais que as ações políticas pareçam gratuitas e/ou desinteressadas, elas sempre se conectam aos interesses dos seus formuladores. O autor apresenta uma tipologia das políticas públicas, da seguinte forma:

- Políticas distributivas: geralmente são políticas amplas, que abrangem grandes setores da sociedade e objetivam conceder acesso a bens, direitos e poder. Nesse tipo de política, toda a sociedade contribui indiretamente para a existência dos recursos distribuídos pelo Estado, que no plano da aparência não oneram a sociedade. As políticas públicas são orientadas de modo a obter, quando implantadas, a máxima aceitação dos setores a que se destinam. Portanto, estão ligadas à criação de consensos na sociedade e se beneficiam destes.
- Políticas redistributivas: são políticas que redistribuem o acesso a recursos, direitos e/ou poder(es) na sociedade e redefinem qualitativa ou quantitativamente, mesmo que por via indireta, as relações de poder. Por meio da reestruturação do acesso a recursos, poder e direitos, as políticas redistributivas estimulam as discussões, polêmicas e dissensos entre os que almejam manter o acesso recém adquirido e aqueles que desejam recuperar o *status* anterior. A intenção é justamente fomentar os conflitos, provocar debates e tensões em torno de questões consideradas cruciais pelos formuladores da política.
- Políticas regulatórias: possuem prevalência em relação às distributivas e redistributivas. São políticas que se consubstanciam em leis e decretos, são elas que “ditam as regras do jogo político”. Em se tratando de educação, vale mencionar que uma política regulatória específica é a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.



- Políticas Instituintes: instituem o regime político e determinam a forma e a composição do Estado.

A política de transporte escolar possui características de uma política institucional redistributiva, na medida em que presta um serviço público gratuito com recursos provenientes da redistribuição de renda, tendo envolvido em seu processo de formulação, implementação e execução das ações, diversas instituições do governo e entes da federação, demandando estudos técnicos e normatizações.

As políticas públicas são os elementos que definirão o modo como o campo social se orientará. Em relação ao campo educacional, geralmente possuem as seguintes diretrizes (SANTOS, 2013):

- Na esfera do Estado, configuram os projetos de educação, em nível conceitual;
- Também condicionam os projetos em nível material, controlando a alocação de recursos;
- As regras e diretrizes das instituições, bem como os planos e programas que estão fora da esfera do Estado, seja no nível de requisitos materiais mínimos para o exercício da educação ou no nível dos princípios, são formuladas por meio das políticas;
- As políticas públicas regulam o acesso aos recursos, poderes ou direitos na área da educação que são emanados do Estado e direcionados à sociedade.

Uma outra forma de se analisar o que é uma política, de acordo com Santos (2013), é enquadrá-la como política de Estado ou política de governo. Essa distinção considera a maneira como a política é conduzida e implantada na esfera pública. Enquanto uma política de governo se refere a um plano, programa ou ação desenvolvidos para vigorar durante o período de mandato de um determinado governo; a política de Estado alude-se a um plano, programa ou ação com objetivos de longo prazo, elaborados de modo a perdurar além do exercício político de determinado partido ou governo.

Outras características permitem a identificação dessas duas categorias de políticas sociais (SANTOS, 2013, p. 9):

- 1) Geralmente, as políticas de governo estão associadas a projetos de algum grupo presente na disputa eleitoral;
- 2) As políticas de Estado sempre se iniciam como política de governo. Ocorre que, alguns programas são incorporados à estrutura do Estado e subsistem às transições de governo, dessa forma, se consolidam como política de Estado;



- 3) Uma maior estabilidade política no país aponta para um maior número de políticas de Estado, ou seja, um maior número de ações, planos e programas de longo alcance.

No Brasil, um país marcado por instabilidades políticas – característica de democracias ainda não consolidadas, as políticas de governo são muito mais comuns do que as de Estado. Analisando o campo educacional, este é articulado mais como um instrumento de propaganda política de diversos partidos do que como a expressão legítima de cumprimento dos deveres constitucionais relacionados a essa matéria (SANTOS, 2013).

Na sociedade brasileira, as políticas de Estado geralmente ocorrem no âmbito do governo federal. Isso porque as disputas pelo poder local são ainda mais acirradas, o que obstaculiza a continuidade de uma política iniciada em um determinado governo pelo governo subsequente (SANTOS, 2013).

Não foi diferente com a política de transporte escolar. Esta surgiu no âmbito federal como uma política de governo e se consolidou como política de Estado. Nós a estudaremos de forma detalhada no Capítulo II, por meio de uma análise crítica sobre o arcabouço legal que se constitui os pilares da política de transporte escolar, e percorrendo o percurso histórico dos programas de transporte escolar do governo federal e governo estadual de Goiás.

## **CAPÍTULO II – POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR NO BRASIL E EM GOIÁS: DO LEGAL AO REAL**

As Constituições brasileiras, as Leis de Diretrizes e Bases da Educação e os Planos Nacionais de Educação são documentos essenciais para a compreensão do desenvolvimento histórico da política de transporte escolar no Brasil. É imprescindível estudá-los para desvendar a temática do transporte escolar, que faz parte do campo educacional.

Recorremos, pois, ao estudo das sete Cartas Magnas brasileiras, desde a Constituição de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 até a atual Constituição Federal de 1988; das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nºs 4.024/1961, 5.692/1971 e 9.394/1996; e dos Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2014-2024, sempre com um olhar voltado ao transporte escolar.

O arcabouço legal se constitui a base para o desenvolvimento dos programas de transporte escolar, que começam a ser desenhados e implementados a partir da década de 1990, por iniciativa do governo federal. O percurso histórico da criação dos programas será abordado na segunda parte deste capítulo.

### **2.1 O transporte escolar nas Constituições Federais**

Analisando as Constituições desde o Brasil Império, percebe-se que a primeira Constituição a assumir a educação como direito público subjetivo e a versar sobre a temática transporte escolar, é a Constituição Federal de 1988. A Constituição vigente é uma “Constituição Cidadã”, elaborada com a participação da sociedade, após um longo período de ditadura militar. Voltemos um pouco no tempo para situarmos o contexto histórico de sua promulgação.

O ano de 1964 é marcado, no Brasil, por um golpe de Estado que ascendeu os militares ao poder. Somente vinte anos depois, um novo governo civil seria eleito por voto indireto. Em 1967, uma Constituição Federal, elaborada no regime autoritário, é imposta ao povo. Em 1978, o regime militar começa a se esgotar, e o país retoma os anseios pelo Estado de direito. Com o intenso movimento democrático por eleições diretas, o Congresso Nacional referenda, em 1984, a escolha indireta do presidente e vice-presidente da República. O presidente eleito, Tancredo Neves, falece antes da posse, assumindo em seu lugar o vice, José Sarney, que mantém o compromisso de revogar a legislação autoritária. Com este propósito, em 1987 é instituída a Assembleia Nacional Constituinte (VIEIRA, 2007).

O texto da Carta Magna nasce no seio do Congresso Nacional que, por meio de subcomissões, formula sugestões em consulta à sociedade e as encaminha a uma Comissão de Sistematização. Há uma sede de participação popular sem precedentes, motivada pelo longo período de ditadura e pelo desejo de contribuir para a definição do novo estatuto para a democracia (VIEIRA; FARIAS, 2011).

Em 05 de outubro de 1988, a “Constituição Cidadã” é promulgada. O espírito do texto da Carta Magna condiz com o momento de abertura política. Em matéria de educação, é a mais extensa de todas as constituições brasileiras, sendo detalhada nos arts. 205 a 214 (VIEIRA, 2007).

A Constituição Federal de 1988 concebeu a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho (BRASIL, CF/1988, art. 205).

Ora, em um país capitalista marcado pela desigualdade social, assegurar a educação como direito público subjetivo não seria suficiente para garantir o acesso universal ao ensino obrigatório e gratuito. Dessa forma, a Constituição Federal elevou à categoria de princípios da ministração do ensino a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, CF/1988, art. 206, I). O legislador constituinte criou, ainda, garantias, expressas em obrigações atribuídas ao Estado, com a finalidade de efetivar o direito à educação. Dentre elas, está o transporte escolar. Assim reza o art. 208, inciso VII da CF/1988:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Foi por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009 que se estendeu a abrangência dos programas suplementares a todas as etapas da educação básica, até então, essa garantia alcançava apenas o Ensino Fundamental. A EC nº 59/2009 foi promulgada pelo Congresso Nacional durante a gestão de Fernando Haddad no Ministério da Educação, e trouxe como conquistas a vinculação de recursos para a área da educação, a ampliação da obrigatoriedade do ensino a todas as etapas da educação básica, a obrigatoriedade da matrícula dos alunos entre 4 e 17 anos e a extensão dos programas suplementares, como assistência à saúde, alimentação escolar, livro didático e transporte escolar a toda a educação básica, além da previsão de se estabelecer o Plano Nacional de Educação, com duração decenal, por meio de lei.

## 2.2 O transporte escolar nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação

Data de 1961 a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 4.024/1961, formulada sob a vigência da Constituição de 1946. A CF/1946 representa um momento de abertura política no país, propiciada pela queda do Estado Novo. É na Carta de 1946 que, pela primeira vez, encontraremos a expressão “diretrizes e bases” associada à educação nacional. Nela, define-se como competência da União legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional” (art. 5º, inciso XV, alínea d).

Em cumprimento ao disposto na Carta Magna, o então Ministro da Educação, Clemente Mariani, constituiu uma comissão de educadores para formular um anteprojeto de lei. Os trabalhos foram iniciados em 18 de setembro de 1947, um ano após a promulgação da Constituição. No dia 29 de outubro de 1948, data em que se comemorava três anos da queda do Estado Novo, o Presidente da República, Eurico Gaspar Dutra, encaminhou à Câmara o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Após um longo processo de tramitação e diversas vicissitudes, a nossa primeira LDB foi sancionada em 20 de dezembro de 1961 (SAVIANI, 2006).

Em referência ao transporte escolar, a LDB/1961 prevê que a alimentação escolar, vestuário, transporte, material escolar, assistência médica ou dentária são auxílios concedidos pelo poder público a educandos, e devem ser objeto de normas especiais. Diz, ainda, que tais auxílios não se incluem nas bolsas concedidas aos educandos que demonstrem necessidade financeira e aptidão para os estudos (art. 94, §5º, LDB/1961). Embora previstas na LDB/1961, as normas especiais referentes ao transporte escolar não foram criadas durante a sua vigência.

Pouco tempo após a aprovação da LDB/1961, o país volta a mergulhar em uma fase de fechamento político, marcado pelo golpe militar de 1964. Sob a égide da ditadura, é instituída a Constituição Federal de 1967. No campo da educação, somente após a CF de 1967 são encaminhadas as principais reformas para o período, a reforma do ensino superior - Lei nº 5.540/1968, e a reforma da educação básica - Lei nº 5.692/1971, que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus (VIEIRA, 2007).

Os tempos da ditadura representam um momento estratégico de adequação entre o modelo político e o modelo econômico, de base capitalista. Após a fase inicial de ajuste estrutural, o ritmo de desenvolvimento se acelera no país, ingressando-o no conhecido “milagre econômico” (VIEIRA, 2007). A nova situação exigia adequações também no âmbito educacional, contudo, o governo militar não considerou necessário editar, por completo, uma nova LDB. Bastava ajustar a organização do ensino ao novo quadro político, para garantir a

continuidade socioeconômica (SAVIANI, 2006). Dessa forma, os dispositivos da Lei nº 4.024/1961 relativos ao ensino primário e médio foram revogados e substituídos pela Lei nº 5.692/1971.

Assim, a LDB/1971 é caracterizada por uma continuidade da LDB/1961, e não por rompimento. Em relação ao transporte escolar, a LDB/1971 incluiu-o como um dos auxílios dos serviços de assistência educacional, assegurado aos alunos necessitados, para garantir o cumprimento da obrigatoriedade escolar (art. 62, §1º, LDB/1971). Sem detalhar como o transporte escolar seria oferecido, a LDB/1971 apenas o previu como um auxílio concedido a alunos necessitados.

Como vimos no subtítulo que trata das Constituições, após o regime militar instituído em 1964, o Brasil terá uma nova Constituição democrática apenas em 1988. A Constituição Federal de 1988 manteve como competência da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, e sob os seus auspícios a atual LDB/1996 foi discutida, elaborada e aprovada.

A LDB/1996, Lei nº. 9.394/1996, estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de competência da União, disciplinando a educação escolar, que se desenvolve predominantemente por meio do ensino, em instituições próprias (BRASIL, LDB/1996, art. 1º, §1º). Acerca do transporte escolar, o art. 4º da LDB previa, inicialmente, o atendimento ao aluno do Ensino Fundamental por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. A Lei 12.796/2013 alterou a redação do art. 4º, ampliando o atendimento para os alunos de toda a educação básica, em consonância com a EC nº 59/2009.

Quanto à oferta de transporte escolar, a Lei nº 10.709/2003 acrescentou incisos aos arts. 10 e 11 da LDB/1996, definindo a responsabilidade dos entes federativos. Assim, ficou estabelecida a incumbência dos estados de assumirem o transporte escolar dos alunos matriculados na rede estadual de ensino e, de forma equivalente, aos municípios coube o traslado dos alunos da rede municipal. Contudo, o art. 3º da Lei 10.709/2003 permitiu a articulação entre os estados e seus respectivos municípios para, mediante convênio, implementarem o serviço de transporte escolar de forma conjunta, atendendo aos alunos de ambas as redes de ensino.

Outro artigo da LDB/1996 que merece destaque diz respeito ao financiamento da educação. O art. 70, inciso VIII, considera como manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) as despesas que se destinam à manutenção de programas de transporte escolar. Consta na LDB/1996:

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:  
VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, LDB/1996, art. 70, inciso VIII).

Portanto, as fontes de recursos vinculadas ao ensino, como o Salário Educação e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação– Fundeb (Lei nº 11.494/2007) podem ser utilizadas para aquisição e manutenção do transporte escolar. Ou seja, as despesas com o serviço de transporte escolar entram no cálculo dos vinte e cinco por cento de aplicação mínima da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino a que os estados, o Distrito Federal e os municípios estão obrigados a realizar anualmente, em cumprimento ao art. 212 da CF/1988, e no cálculo de investimento da União que, até a EC nº 95/2016, aprovada durante o mandato do presidente Temer (2016-2018), era o mínimo de 18 (dezoito) por cento. A EC nº 95/2016 congela os limites de despesas primárias do governo federal por um período de vinte exercícios financeiros.

Em síntese, a LDB/1961 e a LDB/1971 previram a ação de transporte escolar de forma genérica, enquanto as Constituições a que se vinculam no momento de suas elaborações, CF/1946 e CF/1967 respectivamente, não fazem menção ao transporte nos artigos dedicados ao tema educação. A LDB/1996 é a que detalha a previsão do transporte escolar, garantindo-o como um dos programas suplementares para atendimento ao aluno da educação básica. Tal previsão está também expressa na Constituição de 1988, a que a LDB/1996 se subordina.

### **2.3 O transporte escolar nos Planos Nacionais de Educação**

O PNE 2001/2010, de duração decenal, foi aprovado por meio da Lei nº 10.172/2001. O Plano resultou das disposições legais contidas na CF/1988 e na LDB/1996. No momento de sua aprovação, o art. 214 da CF/1988 dispunha da seguinte redação:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, e à integração das ações do poder público que conduzam à: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística (DOURADO, 2011, p. 25).

O art. 87, § 1º das disposições transitórias da LDB/1996 preconiza que a União deveria, no prazo de até um ano, encaminhar a proposta do Plano Nacional de Educação (PNE) ao Congresso Nacional, indicando as diretrizes e metas para os próximos dez anos (Década da Educação), em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (DOURADO, 2011).

A tramitação do PNE (2001-2010) envolveu o embate entre dois projetos: a proposta de PNE da sociedade brasileira e o PNE encaminhado pelo Executivo Federal. “Os dois expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão, bem como no diagnóstico, nas prioridades, nas diretrizes e nas metas” (DOURADO, 2011, p. 25). A proposta encaminhada pela sociedade civil estabelecia que os recursos financeiros para a educação deveriam atingir 10% do PIB; a do Executivo Federal propunha 7%. Foi aprovada pelo Congresso Nacional a proposta do Executivo, e o então presidente Fernando Henrique Cardoso vetou 9 metas, dentre elas a que definia o percentual do PIB para a educação. Sem a especificação de recursos financeiros, o PNE 2001-2010 se transformaria em uma carta de intenções (DOURADO; AMARAL, 2011).

Ao final da década, a média de investimento na educação não alcançou 5% do PIB, frustrando as reivindicações dos defensores da educação. As razões do veto alegadas por FHC foram a falta de indicação de fonte de arrecadação e da forma como a despesa seria compartilhada entre a União, estados, DF e municípios, uma vez que, meio ponto percentual representaria o acréscimo de aproximadamente R\$ 5 bilhões por ano em educação (MESQUITA; CARNEIRO, 2014). Mesquita e Carneiro (2014, p. 11) esclarecem que:

As indicações de fonte de arrecadação não se constituem em objeto de matéria legislativa e sim de um diálogo entre o legislativo, o planejamento e finanças do Executivo no momento da elaboração da Lei Orçamentária. Assim, caso a intenção à época fosse viabilizar um percentual fixo do PIB para a educação, bastaria um estudo tanto do PPA como da Lei Orçamentária ajustando um marco temporal para o início desta vinculação.

O transporte escolar é uma das ações previstas no PNE 2001-2010. Nas diretrizes sistematizadas para o Ensino Fundamental, o PNE 2001-2010 reconhece que a escola tem responsabilidades sociais para além do atendimento pedagógico, especialmente em relação às crianças carentes. Dessa forma, o transporte escolar é necessário para ampliar o atendimento social, principalmente nos municípios de menor renda. Dentre os objetivos e metas estabelecidos para o Ensino Fundamental, a de nº17 traz a seguinte redação:

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

As duas metas anteriores à 17 dizem respeito à nucleação das escolas rurais de Ensino Fundamental, e isto implica no fechamento de escolas unidocentes e deslocamento dos alunos para as escolas nucleadas, aumentando a demanda por transporte escolar. Vejamos na íntegra:

15. Transformar progressivamente as escolas unidocentes em escolas de mais de um professor, levando em consideração as realidades e as necessidades pedagógicas e de aprendizagem dos alunos.



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

Ficam explicitados nos itens 5 e 15 os objetivos e metas da diretrizes traçadas para a educação especial, destinada às pessoas com necessidades especiais no campo da aprendizagem, assegurando-lhes o transporte escolar adaptado:

5. Generalizar, em dez anos, o atendimento dos alunos com necessidades especiais na educação infantil e no ensino fundamental, inclusive através de consórcios entre Municípios, quando necessário, provendo, nestes casos, o transporte escolar.

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

Expirada a vigência do PNE 2001-2010, o PNE 2014-2024 foi instituído pela Lei nº 13.005/2014, aprovada em 25 de junho de 2014. À época, a EC nº 59/2009 já havia procedido a importantes alterações no art. 214 da CF/1988. Com a emenda, a duração do Plano Nacional de Educação passa de plurianual a decenal (embora já constasse a expressão decenal na LDB/1996), e torna-se obrigação estabelecer uma meta de aplicação do produto interno bruto (PIB) em educação. A redação atual é a seguinte:

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

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

O PNE 2014-2024 tem por objetivos articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir as diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a manutenção e desenvolvimento do ensino, em suas diversas etapas, níveis e modalidades, por meio de ações integradas entre as diversas esferas federativas. Assim, os planos plurianuais estaduais, distritais e municipais devem ser aprovados em consonância com o PNE (BRASIL, 2014). O documento é composto por 10 diretrizes e 20 metas, com estratégias específicas detalhadas em ações e projetos idealizados para o período de 2014 a 2024. Em referência ao transporte escolar, a lei traz algumas disposições, as quais trataremos a seguir.

A meta 4 do PNE propõe universalizar o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou



conveniados. Articulando as condições para atingir esta meta, a oferta do transporte escolar acessível aparece como parte da estratégia 4.6:

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

A meta 7 do PNE propõe fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades para que se atinja as médias nacionais traçadas para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) até 2021. Em relação a esta meta, o transporte escolar é tema recorrente nos itens 7.13 e 7.17, inclusive dando ênfase ao atendimento à população do campo. Percebe-se também uma preocupação com o financiamento do transporte escolar, no sentido de que a União participe proporcionalmente às necessidades dos entes federados.

7.13) garantir transporte gratuito para todos (as) os (as) estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória, mediante renovação e padronização integral da frota de veículos, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, e financiamento compartilhado, com participação da União proporcional às necessidades dos entes federados, visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local.

[...]

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

A meta 9 contempla a população brasileira com quinze anos ou mais, que não teve acesso à educação básica em idade própria. A estratégia 9.7 recorre aos programas suplementares como forma de se viabilizar o cumprimento da meta.

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

Uma das metas mais importantes do PNE é a de número 20, pois trata do financiamento da educação, e objetiva ampliar o investimento público em educação de modo a atingir no mínimo sete por cento do PIB no 5º ano de vigência da lei, e dez por cento ao final do decênio. O transporte escolar faz parte das estratégias da meta 20, no item 20.7, que visa à implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação básica, a partir do cálculo dos gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração dos profissionais da educação pública; e em aquisição, manutenção e construção de instalações e equipamentos necessários ao ensino, e em aquisição de transporte escolar, material didático-escolar e alimentação (BRASIL, 2014).

Explorada a legislação que fundamenta o transporte escolar, prosseguiremos ao percurso histórico do desenvolvimento dos programas do governo federal dentro desta temática, a saber: Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), e o Programa Caminho da Escola.

## **2.4 Política de transporte escolar: avanços e contradições**

O transporte escolar se consolidou e expandiu enquanto política pública por meio de programas desenvolvidos inicialmente pelo governo federal: o PNTE, o Pnate e o Caminho da Escola. Criados, em diferentes momentos, para viabilizar a aquisição de veículos ou subsidiar as despesas com o transporte escolar, estes programas visam democratizar o acesso do aluno do campo à escola pública.

Nosso esforço a seguir é o de deslindar um breve percurso histórico dos programas de transporte escolar no Brasil. Evidenciaremos alguns dados quantitativos, os quais podem auxiliar na compreensão do movimento pelo qual esses programas passaram entre os anos de 1994 até os dias atuais.

### **2.4.1 O Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE**

As primeiras iniciativas da União voltadas ao transporte escolar, segundo Paz (2001), foram desenvolvidas, em caráter experimental, pela extinta Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), do então Ministério da Educação e do Desporto. A necessidade de oficializar esta ação levou o MEC a criar o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), por meio da publicação da Portaria nº 955, de 21 de junho de 1994, durante o governo de Itamar Franco (1992-1994).

O Programa, criado com o objetivo de oferecer assistência financeira às prefeituras para aquisição de veículos destinados ao transporte dos alunos do Ensino Fundamental residentes na área rural, foi gerenciado até 1996 pela FAE. A partir de 1997, com o processo de fusão da FAE com o FNDE, o PNTE e as demais atribuições daquela instituição foram absorvidas pelo FNDE. O FNDE e a FAE se fundiram com o objetivo de padronizar e concentrar os processos relacionados à assistência financeira para a educação básica, melhorar o atendimento ao educando e assegurar-lhe o acesso às redes públicas de ensino dos estados e municípios em todo o país (BRASIL, 1998).

Modificações na estrutura do Estado vão surgir a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002), quando apresenta à sociedade o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O referido documento materializa as ideias neoliberais defendidas por FHC e introduz na administração pública conceitos como padronização, qualidade, eficiência, mercado, indicadores de desempenho, entre outros. A ideologia gerencialista se manifesta e impregna a administração pública do Estado.

Gaulejac (2015, p. 40) define a gestão gerencialista como “uma ideologia que traduz as atividades humanas em indicadores de desempenhos, e esses desempenhos em custos e benefícios”. Segundo o autor, as ciências de gestão buscam nas ciências exatas uma cientificidade para dar suporte ao poder gerencialista, e “legitimam um pensamento objetivista, utilitarista, funcionalista e positivista” (GAULEJAC, 2015, p. 41). Com este alinhamento, a apresentação do Plano Diretor traz o discurso de FHC, de que é preciso:

[...] dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p.10).

Gaulejac (2015) afirma que a gestão está fundada mais sobre a eficácia da ação do que sobre a pertinência das ideias, e se perverte quando passa a favorecer uma visão de mundo que percebe o humano como um recurso a serviço da empresa. Por trás dos instrumentos, procedimentos e comunicação da gestão, há o caráter ideológico - um determinado sistema de crenças e visão de mundo. A ideologia se reveste de uma aparência racional, busca manter a ilusão ao passo que dissimula um projeto de dominação. O autor afirma que, no mundo globalizado, a formação e a pesquisa em gerenciamento são cada vez mais dominados pelo modelo americano, que impõe ao resto do mundo as suas normas. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado confirma essa tendência ideológica ao afirmar que o modelo gerencial é uma realidade do mundo desenvolvido e, no Brasil, significaria a modernização da administração pública:

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas (BRASIL, 1995, p. 24).

À época da Reforma, FHC propõe uma série de programas, os quais se constituem em políticas de governo, voltados para as classes sociais de menor poder econômico. Tendo à frente

destes programas a Primeira Dama Ruth Cardoso (1930-2008), FHC busca atender algumas regiões do país com alta concentração de pessoas pobres, ou ainda, parcela da população excluída dos direitos sociais. Um dos programas criados para atendimento da população mais carente foi o Programa Comunidade Solidária, que reflete na execução da política de transporte escolar, uma vez que, entre 1995 e 1998, o PNTE irá priorizar o atendimento dos municípios pertencentes ao Programa Comunidade Solidária.

O Programa Comunidade Solidária, criado por força do Decreto Presidencial nº 1.366 de 12 de janeiro de 1995, teve por objetivo “coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza” (art. 1º). Assim, transportar as crianças que faziam parte desta população seria uma ação assistencialista e um movimento no combate ao analfabetismo, uma vez que crianças e jovens fora da escola seriam analfabetos em potencial.

Destaca-se também que os municípios mais vulneráveis do ponto de vista da autonomia financeira acabavam por submeter-se à lógica das políticas federais, que sinalizavam a educação urbana como a de qualidade. Não é por acaso que a partir de 1997, além dos municípios incluídos no Programa Comunidade Solidária não contemplados com o PNTE nos anos anteriores, o programa de transporte escolar passa a se estender aos municípios que comprovassem consolidação, aglutinação ou nucleação de escolas rurais.

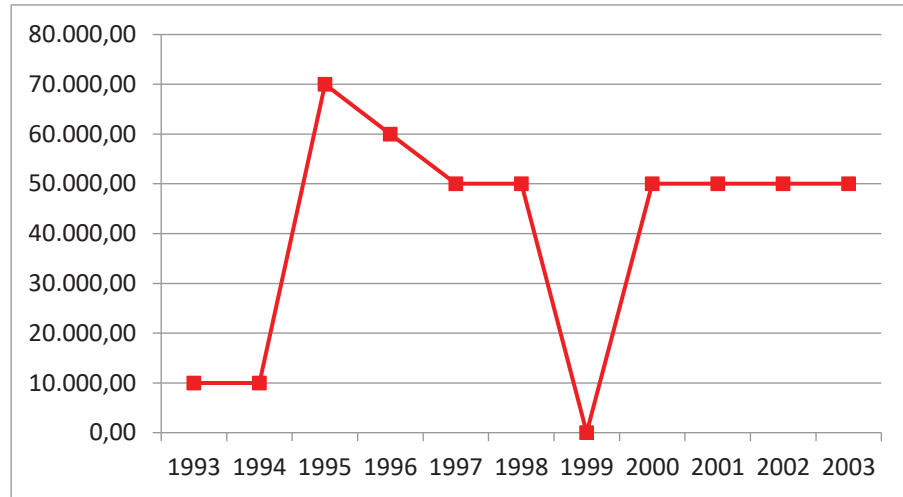
Apesar dos esforços em instituir e estender a oferta do PNTE a outros municípios, o momento econômico do país comprometeu a execução do programa. Em 1999, a execução do PNTE foi suspensa em virtude da frustração da receita do Salário Educação. Dentre outros fatores que afetaram a arrecadação, estavam o crescimento do trabalho informal, o índice de desemprego que afetou o país, e as diversas ações judiciais impetradas pelas empresas contra a cobrança do Salário Educação (BRASIL, 2000).

Em 2000, o programa retorna e passa a contemplar além das prefeituras municipais, as organizações não governamentais (ONGs) filantrópicas sem fins lucrativos que mantinham escolas destinadas ao atendimento de alunos com necessidades especiais. O veículo adquirido por estas instituições deveria ser adequado para o transporte de estudantes com necessidades especiais.

Ao longo do período de vigência (1993-2006), o PNTE sofreu alterações nos critérios para aquisição de veículos e nos valores repassados aos municípios e entidades mediante convênio. Entre 1993 e 1996, o programa financiava a aquisição de veículos novos ou usados, respeitado o limite do ano de fabricação. A partir de 1997, o PNTE passa a financiar apenas

veículos novos. Os valores máximos repassados pelo programa podem ser acompanhados pelos gráficos a seguir:

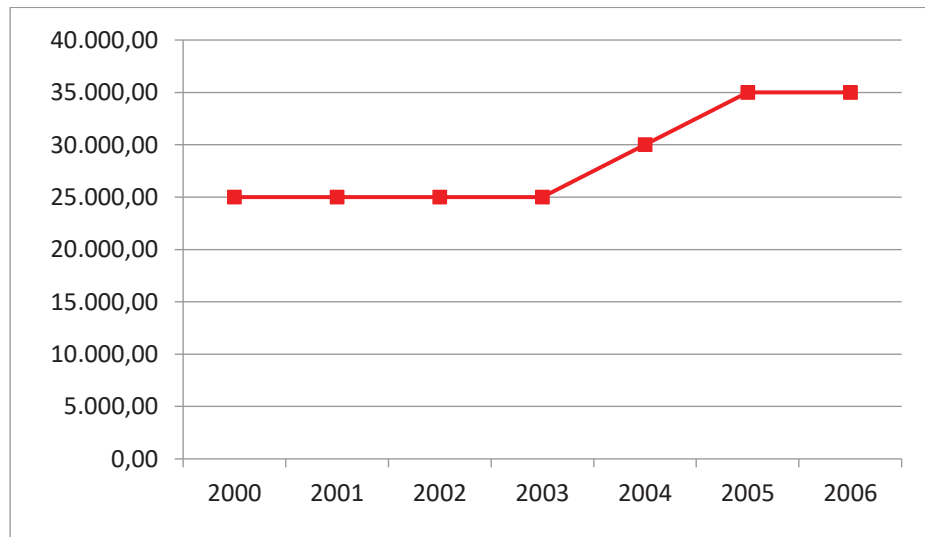
**Gráfico 1 - Valor per capita máximo transferido às prefeituras**



Fonte: Ribeiro (2015) e Relatórios de gestão do FNDE de 1997 a 2003

De 1993 a 1996, o valor per capita máximo por veículo sofre grandes oscilações. A partir de 1997 até 2003, exceto pelo exercício financeiro de 1999, em que não houve execução do PNTE, o valor per capita máximo transferido pelo programa às prefeituras foi de até R\$ 50.000,00.

**Gráfico 2 - Valor per capita máximo transferido às ONGs**



Fonte: Relatórios de gestão do FNDE de 2000 a 2006

Enquanto o PNTE atendia as prefeituras municipais e as ONG's de forma concomitante (2000 a 2003), o valor per capita máximo transferido às ONGs se manteve estável em R\$ 25.000,00. Quando, a partir de 2004, o programa passa a atender somente as ONGs, o valor per capita aumenta, atingindo R\$ 35.000,00 nos exercícios de 2005 e 2006, conforme Gráfico 2.

Contudo, o investimento total do governo diminuiu, como pode ser visto na Tabela 2, a seguir. Se em 2004 o governo investiu R\$ 5.431.301,68 na aquisição de veículos pelas ONG's, em 2006, o investimento caiu para R\$ 2.361.466,73.

As próximas tabelas trazem o resumo da execução do PNTE, desde 1993 até o final de sua vigência, em 2006. No período de 1993 a 1999 o PNTE atendia apenas as prefeituras. Entre 2000 e 2003, atendeu tanto as prefeituras quanto as organizações não governamentais sem fins lucrativos que mantinham escolas especializadas com alunos com necessidades especiais. A partir de 2004, com a criação do Pnate, o PNTE passa a atender somente às ONGs. Organizamos estas informações em duas tabelas. A primeira (Tabela 1) trata do atendimento do PNTE aos municípios, e a segunda (Tabela 2), às ONGs.

**Tabela 1 – Atendimento do PNTE aos municípios**

<b>Ano</b>	<b>Número de municípios atendidos</b>	<b>Valor em R\$</b>	<b>Órgão responsável</b>
1993	3.426	5.829.650,00	FAE
1994	2.752	15.409.838,00	
1995	314	23.676.560,00	
1996	602	36.074.576,00	
1997	414	19.990.138,07	
1998	1.558	73.937.564,44	FNDE
1999	Não houve recursos para o PNTE		
2000	858	40.270.828,11	
2001	971	48.170.360,56	
2002	895	44.388.867,75	
2003	1.139	57.855.545,80	
<b>TOTAL</b>	<b>12.929</b>	<b>364.603.928,73</b>	

Fonte: Ribeiro (2015) e Relatório de Atividades do FNDE 2004

Há uma quantidade expressiva de municípios atendidos nos exercícios de 1993 e 1994, contudo, o valor investido pela União, de no máximo R\$ 10.000,00 por município (ver Gráfico 1), é ínfimo em relação à demanda por veículos para transporte escolar. A demanda de cada município depende da realidade local, que deve considerar a quantidade de alunos que utilizam o transporte escolar e as rotas que o transporte precisa fazer para atendê-los. Mesmo que um ônibus, por exemplo, tenha a capacidade de transportar todos os alunos, as rotas de operacionalização do atendimento podem inviabilizar essa alternativa. Para termos uma referência de preço e capacidade de lotação de um veículo, uma Kombi Escolar 1.6 MPi zero km, que faz parte do rol de carros e utilitários pequenos, custava, em 2001, primeiro ano para o qual a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) possui dados disponíveis, em média R\$ 22.310,00 (vinte e dois mil e trezentos e dez reais). A versão com mais assentos transporta apenas 15 pessoas.

Os valores investidos ano a ano pelo governo federal e a quantidade de municípios contemplados pelo PNTE oscilam, revelando que o programa não manteve constância na evolução dos investimentos. Inclusive há um momento de ruptura, no ano de 1999, no governo de FHC. Ademais, os estudos de Paz (2001) concluem que a limitação orçamentária do governo federal e a pulverização dos recursos reduziram a capacidade de atendimento do PNTE frente à dimensão da demanda por transporte escolar no país.

Na Tabela 2, estão os números do atendimento do PNTE às ONG's.

**Tabela 2 – Atendimento do PNTE às ONG's**

Ano	Nº de ONG's atendidas	Valor em R\$	Órgão responsável
2000	231	5.595.634,00	FNDE
2001	190	4.633.674,07	
2002	115	2.808.149,85	
2003	182	4.536.947,65	
2004	184	5.431.301,68	
2005	131	4.559.999,99	
2006	68	2.361.466,73	
Total	1101	29.927.173,97	

Fonte: Relatórios de gestão do FNDE 2004, 2005 e 2006

Em relação às ONGs, o maior número de atendimentos acontece no ano de 2000. Embora não haja uma linearidade nos números, o valor total investido em cada exercício financeiro oscila entre 4,5 milhões e 5,5 milhões. Nos anos eleitorais, os recursos destinados às ONG's sofrem uma redução acentuada para cerca de 2,8 milhões em 2002, e 2,3 milhões em 2006.

O PNTE foi modificado em 2004, no segundo ano do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, dando origem a dois novos programas para o transporte escolar: o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate (2004) e o Caminho da Escola (2007), os quais estudaremos adiante. O PNTE deixa de existir em 2007, quando surge o Programa Caminho da Escola para viabilizar a aquisição do transporte escolar pelos entes federativos.

#### **2.4.2 O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - Pnate**

A União mudou o paradigma de financiamento do transporte escolar a partir de 2004, para atender à demanda dos gestores municipais e estaduais de todo o Brasil (FNDE, 2008). Enquanto o PNTE atuava na aquisição de veículos para compor a frota escolar, e possuía capacidade limitada de atendimento em função do curto orçamento frente à grande demanda, o Pnate é instituído com uma proposta inovadora de transferir recursos em caráter suplementar



aos estados, Distrito Federal e municípios, para custear as despesas com o transporte dos estudantes residentes em área rural. Do ponto de vista do alcance social e da operacionalização do programa, as mudanças ocorridas a partir da criação do Pnate são entendidas como um avanço na política de transporte escolar. O processo de distribuição dos recursos torna-se simplificado por meio da descentralização e transferência automática aos entes, sem a necessidade de formação de convênio ou instrumento congênere.

Segundo Ribeiro (2015, p. 62):

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

A descentralização dos recursos e a transferência automática permitem que as receitas para o transporte escolar cheguem diretamente ao ente executor da política, anulando a influência de manobras políticas na disputa por recursos públicos. Com a instituição do Pnate, o ente executor da política de transporte escolar ganha uma certa autonomia, que permite decidir como o recurso será aplicado, dentre as possibilidades que o programa oferece.

O Pnate foi criado por meio da Lei nº 10.880 de 9 de junho de 2004, durante o governo Lula, com o objetivo de garantir aos alunos do meio rural o acesso e permanência nos estabelecimentos escolares de Ensino Fundamental público, por meio de assistência financeira suplementar aos estados, Distrito Federal e municípios. A partir de 2009, com a publicação da Medida Provisória (MP) nº 455/2009, transformada na Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, o programa foi ampliado a toda educação básica, beneficiando os alunos da Educação Infantil e do Ensino Médio residentes em áreas rurais.

Os recursos do Pnate podem ser direcionados ao custeio de despesas com seguros, licenciamentos, impostos, taxas, reformas, manutenção e combustível, entre outros, do veículo ou, no que couber, da embarcação pertencentes às esferas municipal, estadual ou distrital, ou ainda para pagamento do serviço terceirizado de transporte escolar. Os recursos são liberados em 10 (dez) parcelas, no período de fevereiro a novembro do ano em curso. O valor do repasse correspondente aos alunos da rede estadual pode ser transferido diretamente aos municípios, desde que o estado respectivo autorize. Caso contrário, o estado fica obrigado a executar os recursos recebidos e impedido de fazer transferências futuras aos entes municipais (FNDE, 2018).



Os repasses do Pnate contribuem para a melhoria da qualidade do transporte escolar em todo o país e, indiretamente, para a diminuição da evasão escolar dos alunos residentes em área rural (FNDE, 2018). O cálculo do montante de recursos transferidos anualmente tem como base o número de alunos da educação básica pública residentes em área rural, informados no Censo Escolar do ano anterior realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), multiplicado pelo valor per capita disponibilizado em cada exercício no endereço eletrônico do FNDE (FNDE, 2018). A Tabela a seguir detalha os valores per capita, desde a criação do programa, dos anos em que houve reajuste.

**Tabela 3 - Valores per capita no período de 2004 a 2018 dos anos em que houve reajuste**

Ano	Valor mínimo	Valor máximo
2004	R\$ 76,00	R\$ 76,00
2005	R\$ 80,00	R\$ 80,00
2006	R\$ 81,00	R\$ 116,32
2010	R\$ 120,73	R\$ 172,24
2018	R\$ 144,88	R\$ 206,69

Fonte: Relatório de Gestão FNDE (2006, 2010, 2016) e Portal FNDE

Nos dois primeiros anos do Pnate, o valor per capita/ano do programa era único. A partir de 2006, o FNDE passa a observar os aspectos que impactam nos custos do serviço de transporte escolar, como as condições das vias, as distâncias percorridas, os tipos de veículos utilizados (rodoviário e hidroviário). Além de levar em conta o fator socioeconômico local, o FNDE instituiu o índice “Fator de Necessidade de Recursos do Município – FNRM”, criado com o objetivo de tornar mais justa a distribuição dos recursos e compensar as disparidades regionais (FNDE, 2008). O FNRM considera: o percentual da população rural do município - informado pelo IBGE; a área do município - de acordo com o IBGE; o percentual da população abaixo da linha da pobreza - conforme divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipeadata); e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – que fica a cargo do Inep (FNDE, 2018). Os municípios são classificados por faixas, de acordo com a necessidade de recursos: faixa 1 – muito baixa, faixa 2 – baixa, faixa 3 – média, faixa 4 – alta (FNDE, 2018). Embora os valores per capita/ano estejam aquém do gasto real do município ou estado, a forma de defini-los foi aperfeiçoada ao longo do tempo.

Após reajuste de vinte por cento em 2018, o valor per capita anual do Pnate ficou estabelecido entre o mínimo de R\$ 144,88 (cento e quarenta e quatro reais e oitenta e oito centavos), e o máximo de R\$ 206,69 (duzentos e seis reais e sessenta e nove centavos), dependendo da necessidade de recursos do município (FNDE, 2018). O último período sem reajustes do Pnate durou 8 anos. De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), os valores de 2004 a 2017 acumulam uma defasagem de 62,7%. Dessa forma, a CNM

reivindica a aprovação de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que propõem reajustes anuais dos valores do Pnate no mínimo pela inflação do ano anterior (CNM, 2018).

A Tabela 4 demonstra o histórico de execução do Pnate no período entre 2004 e 2017.

**Tabela 4 - Histórico de execução do Pnate (2004 a 2017)**

<b>Ano</b>	<b>Execução orçamentária</b>	<b>Execução financeira</b>	<b>Percentual executado (empenhado/pago)</b>	<b>Municípios</b>	<b>Alunos beneficiários</b>
<b>2004</b>	254.799.305,37	240.998.644,66	94,58%	5.201	3.219.975
<b>2005</b>	265.192.720,00	246.931.651,50	93,11%	5.317	3.211.128
<b>2006</b>	315.234.084,00	275.995.250,22	87,55%	5.089	3.308.673
<b>2007</b>	332.479.328,59	291.994.969,03	87,82%	5.191	3.473.360
<b>2008</b>	313.370.217,41	289.587.265,75	92,41%	5.143	3.294.936
<b>2009</b>	478.231.007,00	418.976.595,54	87,61%	5.492	4.652.477
<b>2010</b>	679.139.381,00	596.461.274,66	87,83%	5.205	4.656.704
<b>2011</b>	648.257.472,27	573.815.057,44	88,52%	5.187	4.558.465
<b>2012</b>	630.00.000,00	591.216.004,75	93,84%	5.122	4.507.241
<b>2013</b>	582.000.000,00	581.399.889,47	99,89%	5.198	4.420.264
<b>2014</b>	594.000.000,00	580.717.121,63	97,76%	5.296	4.547.690
<b>2015</b>	574.000.000,00	573.525.841,04	99,91%	5.268	4.473.036
<b>2016</b>	564.896.675,05	564.562.558,47	99,92%	5.085	4.286.420
<b>2017</b>	592.909.184,48	574.246.869,57	96,67%	5.570	4.540.029

Fonte: Relatórios de Gestão FNDE 2016 e 2017

Verifica-se que, a partir de 2009, o Pnate passou a executar um volume muito maior de recursos em relação aos anos anteriores, em virtude da ampliação do programa à toda a educação básica (BRASIL, 2017). Com esta alteração, o programa chega a atender 5.492 municípios em 2009. Nos últimos anos, percebe-se que há uma linearidade na execução financeira do Pnate, com pequenas variações nos valores repassados, quantidade de municípios e alunos atendidos (FNDE, 2017).

Comparamos os valores aplicados em 2004 (primeiro ano de vigência do programa) e 2016 (recorte temporal da pesquisa). Quando aplicamos a atualização monetária (IGP-M-(FGV)) nos valores executados em 2004, alcançamos o valor de R\$ 507.130.730,28 para 2016. Comparando o que se executou em 2016 em relação a 2004, constatamos um crescimento do investimento na ordem de aproximadamente 11%. Entretanto, quando trazemos para a comparação o número de alunos atendidos, verificamos que em 2016 houve um crescimento no atendimento na ordem de 33% em relação a 2004. Estes dados nos levam a afirmar que, apesar de ter havido um investimento financeiro maior no Pnate em 2016 comparativamente a 2004, este não acompanhou o crescimento do atendimento aos alunos beneficiários e o valor per capita não foi corrigido na mesma proporção. Seria necessário um investimento de R\$ 674.483.871,27 em 2016 para assegurar a atualização monetária (valor de 2004 para o valor de 2016) e o mesmo

crescimento observado no atendimento ao quantitativo de alunos (33%). Obviamente esta análise varia se aplicarmos a atualização monetária ano a ano.

Observando os Relatórios de gestão do FNDE, é recorrente o esclarecimento de que não houve pagamento total do valor empenhando para a ação 0969 – Apoio ao Transporte na Educação Básica, por meio da qual são transferidos os recursos do Pnate, porque, durante a execução do programa, alguns entes executores estavam inadimplentes quanto a prestações de contas dos exercícios anteriores. Segundo as regras do Pnate, as pendências nas prestações de contas impedem que o ente executor receba novos recursos até que sejam regularizadas. Se o município está inadimplente e deixa de receber os recursos do programa, refletirá na quantidade total de alunos beneficiários. Mas há outras variáveis que podem interferir na evolução dos recursos, como a quantidade de população rural dos municípios atendidos, a migração da população do campo para a cidade e a baixa natalidade. Observe que em 2012 (ver Tabela 4), o Pnate atendeu 5.122 municípios e 4.507.241 alunos. Em 2013, aumenta a quantidade de municípios atendidos, que passa a ser 5.198, enquanto o número de alunos diminui para 4.420.264.

O exercício de 2016 apresenta o maior percentual de recursos empenhados/pagos (ver Tabela 4), 99,92%. Este é um indicador de que houve melhoria na prestação de contas dos municípios. No ano seguinte - 2017, a quantidade de alunos beneficiários aumenta, frustrando a tendência decrescente observada no período de 2014 a 2016.

No exercício de 2016, quando assume a presidência Michel Temer, a dotação inicial prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) para a ação 0969 - Apoio ao Transporte na Educação Básica - era de R\$ 594 milhões. Entretanto, R\$ 21 milhões foram cancelados para atender outras políticas educacionais. Assim, a dotação final alcançou R\$ 573 milhões, dos quais R\$ 564,89 milhões foram empenhados, tendo sido pagos R\$ 564,56 milhões. Não foi pago o valor total empenhado porque alguns entes executores estavam inadimplentes quanto às prestações de contas de exercícios anteriores. Assim, o valor de R\$ 334,11 mil foi inscrito em Restos a Pagar não Processados (BRASIL, 2017).

Verifica-se que, durante o período analisado, os recursos destinados a ação 0969 - Apoio ao Transporte na Educação Básica são suficientes para atendimento dos entes executores, e a distribuição dos recursos acontece sem a necessidade de negociações ou interferências políticas, de forma descentralizada e automática. Ocorre que muitos entes ficam impedidos de receber recursos por inadimplência ao programa.

A Lei Orçamentária Anual de 2017 alocou a dotação inicial de R\$ 794 milhões para a ação orçamentária 0969 – Apoio ao Transporte na Educação Básica, projetando um aumento

dos valores per capita do Pnate. Como o aumento não ocorreu no exercício de 2017, foram cancelados 200 milhões. Os valores do programa foram reajustados em 2018.

Comparado ao PNTE, o desempenho do Pnate o supera tanto na lógica do financiamento quanto na abrangência do programa, que pode contemplar os 5.570 municípios brasileiros, todos os estados e o Distrito Federal em cada exercício financeiro, desde que estejam aptos a receberem os recursos. O acesso ao programa de forma desvinculada a convênios e/ou contratos de repasse apresenta-se, a nosso ver, como conquista social.

### **2.4.3 O Programa Caminho da Escola**

O outro programa de transporte escolar criado pelo governo federal é o Caminho da Escola, instituído pela Resolução nº 3, de 28 de março de 2007, também no governo Lula. O Caminho da Escola foi concebido a partir de estudos técnicos coordenados pelo MEC/FNDE e a Universidade de Brasília (UnB). Os estudos identificaram a precariedade do transporte escolar e a consequente necessidade de intervenção do poder público. À época, verificou-se que a idade média dos veículos que transportavam os alunos, em todo o país, chegava a 16 anos e 6 meses. 27% (vinte e sete por cento) dos veículos eram apropriados para o transporte de cargas, e não de passageiros. No Nordeste, os veículos inadequados para o transporte de alunos representavam até 60% (sessenta por cento) da frota. Somado a estes fatores, o tempo que os alunos passavam dentro do transporte, em muitos casos, chegava a ser o dobro do tempo em que permaneciam na escola (BRASIL, 2009).

Os dados estatísticos do MEC apontavam que a falta de transporte escolar contribuía para a evasão escolar. A realidade brasileira demonstrou um cenário de transportes insuficientes para atender a demanda, dificuldades das prefeituras mais carentes em adquirir veículos, utilização de veículos inadequados e mau estado de conservação dos veículos existentes. Era necessário criar medidas que permitissem suprir a demanda por transporte escolar adequado e seguro (BRASIL, 2009).

Com esta finalidade, o governo federal criou o Caminho da Escola. O programa consiste no apoio da União aos sistemas públicos de educação básica dos estados, Distrito Federal e municípios, por intermédio do MEC, para aquisição de veículos para o transporte escolar. Os objetivos do programa são: renovar, ampliar e padronizar a frota de veículos escolares, melhorar a segurança e a qualidade do transporte, reduzir a evasão escolar, reduzir os preços e aumentar a transparência no processo de aquisição dos veículos (FNDE, 2018).

O FNDE viabiliza a aquisição dos veículos por meio de pregão eletrônico para registro de preços nacional. Os estados e municípios podem participar do Caminho da Escola de três formas: 1) com recursos próprios, aderindo ao programa; 2) por convênio firmado com o FNDE, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR); 3) por meio de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que disponibiliza linha de crédito especial para aquisição de ônibus e embarcações escolares (FNDE, 2018).

O primeiro transporte projetado para o Caminho da Escola foi o ônibus escolar rural. O FNDE, em parceria com o Inmetro, compôs um veículo adequado ao tráfego em diversas condições de via, para proporcionar segurança e qualidade no transporte dos alunos da zona rural. Foi uma intervenção do Estado até mesmo no mercado automobilístico. Vasconcellos (1991) evidenciava a falta de opções de veículos no país, na década de 1990, para o transporte escolar. Os tipos básicos de veículos disponíveis eram Kombi, micro-ônibus e ônibus comuns, com poucas variedades de modelos e de quantidades de assentos, além de serem mais apropriados ao tráfego em vias pavimentadas. As poucas opções de veículos oferecidos no mercado dificultavam o planejamento e a flexibilidade, acarretando custos operacionais superiores aos necessários para o oferecimento do transporte escolar (VASCONCELLOS, 1991).

Com as pesquisas e estudos realizados pelo FNDE, bem como a colaboração dos gestores estaduais e municipais, percebeu-se a necessidade de expandir a abrangência do programa a outros tipos de veículos, e novas ações foram definidas. Assim, no ano de 2009, a Marinha do Brasil, em cooperação com o FNDE, projetou e construiu 674 lanchas escolares. Em 2010, o Programa foi ampliado para aquisição de bicicletas e capacetes escolares, para facilitar o percurso do aluno que precisava percorrer longas distâncias a pé até a escola ou até o local onde passa o ônibus escolar. As lanchas, ônibus ou bicicletas são fabricados com especificações adequadas ao tráfego em áreas rurais e ribeirinhas. Anualmente, o Inmetro revisa essas especificações, a fim de aprimorar e adequar os veículos às necessidades dos estudantes (FNDE, 2018).

O apoio técnico e financeiro no âmbito do Programa Caminho da Escola é feito, desde 2012, mediante a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) por parte dos entes federados. O PAR é submetido à aprovação do Comitê Estratégico por meio do Sistema de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), de acordo com a Lei nº 12.695, de 2012, regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 14, de 2012. O PAR foi instituído em 2007 pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. É fundamentado no Plano de Desenvolvimento da Educação e se constitui como estratégia de assistência técnica e financeira

do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. É uma estratégia de planejamento plurianual das políticas de educação para que os municípios, estados e Distrito Federal elaborem seus planos de trabalho (FNDE, 2018).

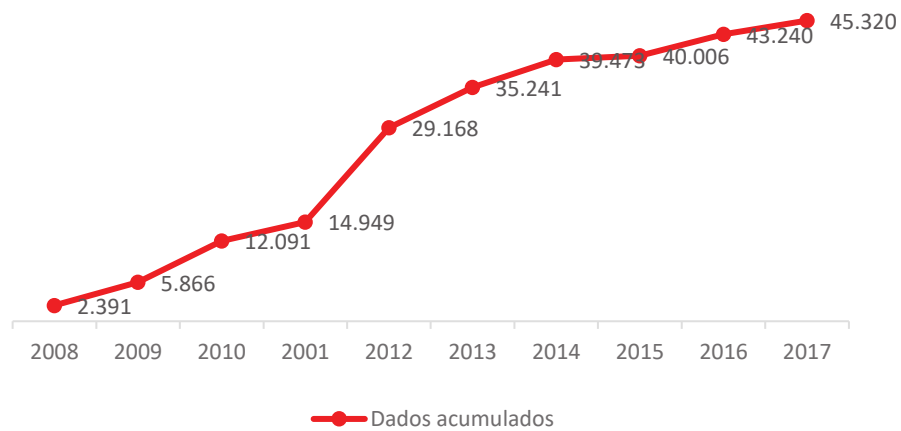
O Programa Caminho da Escola atua ainda como uma ação do Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo), inserida na Política de Educação do Campo; e como ação do Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE), inserida no âmbito da Política Nacional de Educação Especial, ambas lançadas pelo MEC. No caso do Pronacampo, os ônibus são adquiridos pelo Caminho da Escola para realizar o transporte dos estudantes do campo para o campo. Para o PDE, foi desenvolvido o Ônibus Urbano Escolar Acessível (Onurea), que permite a flexibilidade e adequação do seu mobiliário e instalações de acordo com a quantidade de estudantes com deficiência ou mobilidade reduzida a serem beneficiados, garantindo-lhes condições de acesso às escolas públicas (FNDE, 2018).

De acordo com Resolução/CD/FNDE nº 45, de 2013, os veículos adquiridos pelo Programa Caminho da Escola também podem ser utilizados para transportar alunos da zona urbana e da educação superior pública, desde que não haja prejuízo ao atendimento dos alunos da zona rural matriculados nas escolas públicas de educação básica (FNDE, 2018).

No período compreendido entre 2008 e 2017 foram adquiridos 45.320 ônibus escolares pelo Programa Caminho da Escola, conforme se verifica no Gráfico 3 a seguir. Contudo, de acordo com o FNDE, considerando que, no Brasil, mais de 9 milhões de estudantes da educação básica pública dependem do transporte escolar público, e destes, 4,5 milhões residem em área rural (conforme o Censo Escolar de 2016), seria necessária uma frota de 145 mil veículos escolares, com capacidade média de 31 passageiros para atender apenas o universo de estudantes rurais.

Dos 45.320 ônibus escolares adquiridos, 30.398 veículos, aproximadamente 67%, foram comprados por intermédio das transferências financeiras realizadas pelo FNDE. As demais aquisições foram custeadas com recursos próprios dos entes federados ou financiamento do BNDES. A contribuição do governo federal durante o período de 2004 a 2017 foi de R\$ 6,1 bilhões. Ao todo, 5.498 municípios foram beneficiados com ônibus escolares, considerando todas as formas de aquisição pelo programa Caminho da Escola.

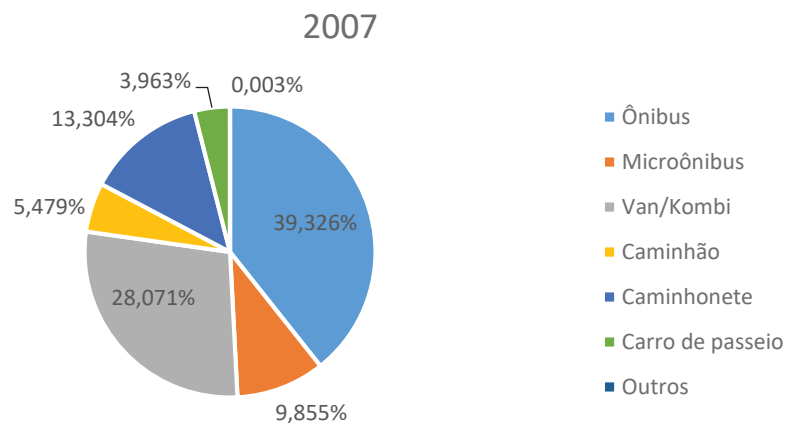
**Gráfico 3 – Caminho da Escola: ônibus adquiridos**



Fonte: Relatório de Gestão FNDE 2017

Em 2018, O MEC e o FNDE lançaram, em Brasília, o primeiro Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar (Cecate) do Brasil, em busca de aprimorar as políticas públicas voltadas ao transporte escolar e apoiar a gestão dos municípios. O Cecate é resultado de uma parceria firmada com a Universidade Federal de Goiás (UFG), para desenvolver capacitação aos municípios e pesquisas no âmbito do transporte escolar. Os resultados preliminares da pesquisa que avalia o Programa Caminho da Escola, realizada em julho de 2018, apontam que houve aumento na disponibilização de veículos adequados para o transporte escolar. Os gráficos seguintes demonstram os percentuais de tipos de veículos utilizados no transporte escolar, em 2007 e 2018:

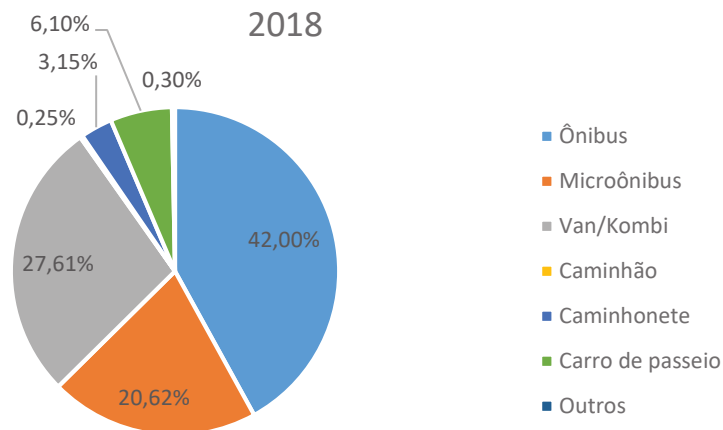
**Gráfico 4 - Tipos de veículos utilizados no transporte escolar em 2007**



Fonte: FNDE, 2019



**Gráfico 5 - Tipos de veículos utilizados no transporte escolar em 2018**



Fonte: FNDE, 2019

Comparando os gráficos de 2007 e 2018, verifica-se que houve aumento da utilização de ônibus e micro-ônibus para o transporte escolar, e diminuiu-se a incidência do uso de transportes inadequados, como caminhões e caminhonetes. Se em 2007, os caminhões representavam 5,48% dos veículos utilizados no transporte escolar, em 2008 esse percentual é reduzido a 0,25%; da mesma forma, a utilização de caminhonetes foi reduzida de 13,30% para 3,15%.

Apesar de democratizar o acesso do aluno residente na zona rural à escola, a política de transporte escolar não deixa de ser polêmica, especialmente porque parece ter induzido o fechamento das escolas rurais e o transporte massivo de crianças e jovens para as escolas urbanas. Aprofundaremos essa discussão no capítulo três.

#### 2.4.4 O transporte escolar em Goiás

Com o intuito de conhecer a dinâmica da política de transporte escolar em Goiás, recorreremos à legislação estadual vigente. Verificamos que a Constituição Estadual de Goiás de 1989 e a Lei Complementar nº 26, de 28 de dezembro de 1998, que estabelece as Diretrizes e Bases do Sistema Educativo do Estado de Goiás, legislações fundamentais à oferta educacional no estado, não fazem menção ao transporte escolar.

Somente nos anos 2000 que o estado de Goiás terá legislação específica para tratar do transporte escolar. A Lei nº 14.556/2003 dispõe sobre a execução, direta ou indireta, do transporte de alunos da rede estadual de ensino, sendo regulamentada por meio do Decreto nº 5.902/2004. Por execução indireta, a lei prevê que o transporte dos alunos da rede estadual seja



realizado pelo município no qual residam, desde que assentido pelo respectivo prefeito. Para isto, o estado repassa 10 (dez) transferências financeiras aos municípios, por meio do Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (Peate) em valores definidos anualmente, segundo critérios que consideram os seguintes fatores: dimensão territorial, características das vias de circulação e desenvolvimento econômico do município. O valor per capita obtido é multiplicado pela quantidade de alunos que faz uso do transporte escolar público (GOIÁS, 2003, 2004). Para participar do Peate, o município precisa assinar um Termo de Adesão ao programa da rede estadual.

Em caso de negativa do município em executar o transporte dos alunos da rede estadual, a Secretaria de Educação do estado deve proceder às licitações e contratações necessárias para prover diretamente o serviço de transporte escolar (GOIÁS, 2003). O Decreto nº 5.902/2004 dispõe que tem direito ao transporte escolar: o aluno da rede pública estadual de ensino que resida na zona rural a uma distância superior a 1 km (um quilômetro) da sua unidade escolar e, excepcionalmente, o aluno da zona urbana; desde que não exista unidade escolar do estado em um raio de 1,5 km (um quilômetro e meio) de sua residência, sua região não seja provida de transporte urbano regular de passageiros, e haja requerimento do representante legal do menor e despacho fundamentado do titular da Secretaria de Educação. Assim, o transporte escolar na rede estadual de Goiás contempla, além dos alunos residentes na zona rural, os alunos da zona urbana que preencham os critérios mencionados.

Conforme o resumo parcial da planilha do transporte escolar dos alunos da rede estadual de ensino, em 2016, recorte temporal da pesquisa, 52.185 alunos de 238 municípios goianos, para os quais se destinou o valor total de R\$ 75.829.984,00 (setenta e cinco milhões, oitocentos e vinte e nove mil e novecentos e oitenta e quatro reais), foram atendidos com o transporte escolar executado de forma indireta, lembrando que o estado possui 246 municípios. Ou seja, 96,7% (noventa e seis vírgula sete por cento) dos municípios assumiram o transporte escolar dos alunos da rede estadual de ensino. Os valores per capita por aluno/ano transportado da rede estadual foram de R\$ 1.360,00 (um mil e trezentos e sessenta reais), R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) ou R\$ 1.630,00 (um mil e seiscentos e trinta reais), dependendo das características do município.

Ainda em relação ao exercício financeiro de 2016, a Secretaria de Educação do estado investiu R\$ 716.000,00 (setecentos e dezesseis mil reais) na aquisição de 3 (três) caminhonetes Agrale Marruá para atender alunos e comunidades Kalunga dos municípios de Monte Alegre de Goiás, Cavalcante e Teresina, e 9,32 milhões para liquidação referente ao exercício de 2015 da aquisição de 50 (cinquenta) ônibus escolares (GOIÁS, 2017).

O Relatório da Unidade Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) mostra as Contas do Governador, Marconi Perillo (2011-2018), no exercício de 2016. O estado declarou ter destinado à ação 2095 – Transporte escolar – transferências de recursos financeiros às prefeituras e pagamento a empresas - o valor de R\$ 120.216.942,00. Em outro momento, o estado alega ter pago a terceiros – pessoa jurídica – pelo serviço de transporte escolar o valor de R\$ 37.211.325,00 (TCE - GO, 2017). Sabemos, portanto, que dos R\$ 120.216.942,00, aproximadamente R\$ 75.829.984,00 foram transferidos às prefeituras para execução indireta do serviço de transporte escolar dos alunos do estado, e R\$ 37.211.325,00 serviram para pagamento de serviços terceirizados contratados pelo próprio estado. O restante do valor, cerca de R\$ 7.175.633,00, pode ter sido usado para cobrir outras despesas com o transporte escolar, como manutenção da frota própria do estado. Ou ainda, como R\$ 17.329.535,00 ficaram inscritos em restos a pagar, parte desse recurso pode ou não ter sido cancelado no ano seguinte.

Em relação aos oito municípios que não firmaram parceria com o estado, o estado é obrigado a executar diretamente a política de transporte escolar para os alunos da rede estadual nessas localidades. O dado sobre investimento que temos disponível são os R\$ 37.211.325,00 que foram gastos com pagamento de serviço terceirizado. Mas não é possível calcular quanto foi gasto por município e por aluno. Este seria um bom parâmetro para comparar quanto de recurso o estado despense ao executar o transporte de forma direta, e quanto despense na execução indireta. Afinal, qual seria o interesse do estado em priorizar a execução do transporte escolar para os alunos de sua rede por meio das prefeituras? Mesmo que o valor gasto pelo estado com a execução direta fosse detalhado, ainda há situações nesse processo que são difíceis de mensurar, como o gasto com processo licitatório, gestão e fiscalização de contratos no caso de terceirização do serviço de transporte escolar. Fazendo uma análise rápida, o valor que o estado atribui a pagamento de terceiros - os R\$ 37.211.325,00 - para oferecer o transporte escolar em oito municípios, equivale a quase cinquenta por cento do valor transferido às 238 prefeituras - os R\$ 75.829.984,00.

Até esse ponto da pesquisa, consegue-se perceber que, no estado de Goiás, o transporte escolar tanto da rede estadual como da rede municipal de ensino é realizado majoritariamente pelas prefeituras. No capítulo seguinte, discutiremos a educação do campo, buscando desconstruir a polarização rural x urbano, e trabalharemos com dados que evidenciam o processo de nucleação e fechamento das escolas rurais, a origem dos recursos para o transporte escolar, o impacto das despesas com o transporte escolar em relação a MDE nos municípios, o custo aluno/ano do transporte escolar e o deslocamento dos alunos residentes no meio rural para as escolas do campo ou para escolas urbanas.

### **CAPÍTULO III - O TRANSPORTE ESCOLAR: CONTRADIÇÕES E IMPLICAÇÕES NO FINANCIAMENTO**

A política de transporte escolar não acontece como uma ação isolada a ser executada no campo. Se vimos o histórico do desenvolvimento dos programas, partindo do ponto de vista dos técnicos e planejadores educacionais, precisamos compreender também o outro lado da história, o homem, a mulher, a criança do campo, sujeitos para quem a política de transporte escolar foi pensada.

A população que habita o meio rural possui a sua própria história, cultura, demandas, e são sujeitos de direitos, possuem direito à escolarização e ao respeito. Dessa forma, o transporte escolar é um programa suplementar para garantir o acesso a um bem maior: a educação. Mas, a que educação? À educação do campo ou à educação urbana? Para quais escolas são levados os alunos do campo? Discutiremos, a seguir, a educação do campo, a polarização rural/urbano, o fechamento das escolas rurais, o processo de nucleação, além dos estudos acerca do financiamento do transporte escolar, trazendo à tona os dados do estado de Goiás, que se constitui a base territorial do nosso objeto de estudo.

#### **3.1 Educação do Campo**

Os povos do campo são sujeitos de direitos e possuem identidades próprias, contudo, historicamente foram desprezados pelos governos brasileiros e pelas políticas públicas. Os movimentos sociais recentes do campo trouxeram à tona reivindicações do direito à terra, ao trabalho, à igualdade, à saúde e à educação.

A educação como instrumento para enfrentar a questão social no meio rural começa a ser pensada no Brasil por volta de 1920, quando o aumento da migração rural-urbano tornou-se uma ameaça à estabilidade social. Nesse período, os núcleos urbanos atraíram a população do campo e o número de operários que trabalhava nas fábricas cresceu, entre 1880 e 1920, de 18.100 para mais de 300.000 operários. Esse proletariado urbano passou a reivindicar os direitos de cidadania por meio de sucessivos movimentos grevistas. O debate político que, nas últimas décadas do século XIX, discutia a “vergonha” do analfabetismo no país, começava então a pensar a educação como forma de promover a volta do homem ao campo (MAIA, 1982).

Os debates sobre a “educação rural”, na década de vinte, conseguiram reunir grupos de interesses opostos na mesma campanha - o agrário e o industrial, dada a grave situação de instabilidade social no país. Mas, a proposta de integrar a escola à vida no campo não se

incorporou à realidade. As escolas rurais funcionavam em extrema precariedade e as verbas para o ensino eram insuficientes (MAIA, 1982).

Na década de 1930, com a intensificação das migrações, causada pela queda no preço de produtos agrícolas como o café; o debate sobre a educação rural ressurge. Contudo, o movimento ruralista, no qual se envolvem políticos e educadores, é muito mais do que uma conscientização sobre os problemas da educação rural. O que o define é a ideologia que permanece oculta e objetiva incumbir ao professor a missão de convencer o homem do campo a viver marginalizado dos benefícios da civilização urbana. Como ações voltadas à educação rural, é proposta, em 1935, durante o 1º Congresso Nacional de Ensino, a criação de cursos Normais Rurais para a formação do magistério e, em 1937, institui-se a Sociedade Brasileira de Educação Rural, com o objetivo de expandir o ensino e preservar a arte e o folclore rurais (MAIA, 1982).

Na década seguinte, em 1941, acontece a 1ª Conferência Nacional de Educação, convocada pelo governo, após estudos do Inep demonstrarem as condições precárias em que o ensino de 1º grau se desenvolvia. O governo central decidiu oferecer apoio financeiro aos estados, o que foi concretizado com a criação do Fundo Nacional Primário, em 1945. A rede escolar se amplia no país, mas na área rural permanecem a precariedade das instalações escolares, a falta de materiais e equipamentos, o nível de qualificação dos professores (a maioria leiga) e a baixa produtividade do ensino, expressa nos altos índices de evasão escolar e de repetência (MAIA, 1982).

Em 1957, o “Inquérito sobre Trabalho e Escolarização de Menores na Agricultura”, realizado pelo Inep, evidencia que crianças e adolescentes constituem a força de trabalho da família e esta é uma das causas da baixa escolaridade da população rural. A pesquisa ainda aponta outros fatores, como o pauperismo e a mobilidade das populações rurais, falta de estímulos aos professores e coincidência do ano agrícola com o calendário letivo.

As transformações ocorridas na estrutura econômica capitalista do país, com a ruptura do sistema oligárquico-rural e implantação do sistema industrial, não significaram melhoria das condições de vida do lavrador. As transformações no modo de produção fizeram surgir, no meio rural, trabalhadores boias-frias e volantes. Em 1972, de acordo com os dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, trabalhavam no campo 1,2 milhão de assalariados permanentes, 6 milhões de temporários, cerca de 500.000 posseiros e 2,4 milhões de minifundistas. O aumento da mão de obra volante caracteriza o subemprego no campo, e a resistência dos lavradores se manifesta nas disputas cada vez mais violentas pela terra (MAIA, 1982).

Diante da precarização do trabalho, do desemprego e da ausência de condições materiais de sobrevivência para a população rural, a educação do campo emerge como fruto da mobilização coletiva dos trabalhadores (VENDRAMINI, 2007). É no contexto de redemocratização do país que, a partir de 1980, os movimentos sociais ganham força e pressionam o Estado a assumir sua responsabilidade no dever de garantir políticas educativas capazes de superar a concepção de educação rural e contemplar as especificidades da Educação do Campo. Por Educação do Campo entende-se aquela que se volta ao conjunto dos trabalhadores e trabalhadoras do meio rural, sejam camponeses, quilombolas, indígenas, pescadores, roceiros, sem-terra, assentados, caboclos, meeiros, ribeirinhos, pequenos agricultores, assalariados rurais, povos das florestas ou outros grupos, contemplando suas culturas, contextos, valores, modo de se relacionar com a terra e com o tempo (ARROYO; CALDART; MOLINA, 2011). É aquela que parte das necessidades dos povos que trabalham e habitam no campo, ao contrário das iniciativas que pensam a educação rural e a implementam sem a participação da população que lhe diz respeito. O conceito de Educação do Campo é tomado como “contraponto tanto ao silêncio do Estado como também às propostas da chamada educação rural ou educação para o meio rural no Brasil” (UFG, 2004, p. 284).

A atuação dos movimentos sociais e sindicais na luta pelos direitos dos povos do campo trouxe avanços e conquistas educacionais. Em 1998, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) e a Universidade de Brasília (UnB) promoveram a I Conferência Nacional “Por Uma Educação Básica do Campo”, como iniciativa para estimular o debate conceitual e político da temática em questão (ARROYO; CALDART; MOLINA, 2011). Segundo Vendramini (2007, p. 123):

Essa primeira conferência inaugurou uma nova referência para o debate popular: Educação do Campo e não mais educação para o meio rural, ao reafirmar a legitimidade da luta por políticas públicas específicas e por um projeto educativo próprio para os sujeitos que vivem e trabalham no campo.

Os resultados começaram a surgir. Em 2002, o Conselho Nacional de Educação aprovou as Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo - Resolução CNE/CEB nº1, de 3 de abril de 2002. O documento sinaliza o reconhecimento das diversidades e modo próprio de vida social da população rural. Em seu art. 3º, institui que o poder público deverá garantir a universalização do acesso da população do campo à educação básica e à educação profissional de nível técnico. No art. 6º, detalha:

Art. 6º O Poder Público, no cumprimento das suas responsabilidades com o atendimento escolar e à luz da diretriz legal do regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, proporcionará Educação Infantil e Ensino Fundamental nas comunidades rurais, inclusive para aqueles que não o concluíram na idade prevista, cabendo em especial aos Estados garantir as condições necessárias para o acesso ao Ensino Médio e à Educação Profissional de Nível Técnico.

Em termos genéricos, a Resolução CNE/CEB nº1/2002 definiu, portanto, que a Educação Infantil e o Ensino Fundamental seriam oferecidos nas comunidades rurais, e caberia em especial aos estados, garantir as condições de acesso ao Ensino Médio e à Educação Profissional.

No ano de 2002, o Partido dos Trabalhadores (PT) vence a eleição presidencial para governar o país no período de 2003 a 2006. Com princípios ideológicos diferentes da gestão anterior, que priorizava políticas de caráter universalista, as políticas de diversidade passam, então, a fazer parte das ações do governo federal.

No ano de 2004, quando da reformulação do MEC por meio do Decreto n 5.159/2004, o governo criou a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), posteriormente denominada Secadi<sup>9</sup> – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (EMERICK, 2013). As ações da Secadi abordavam três eixos fundamentais: reconhecimento da diversidade, promoção da equidade e inclusão de todos no processo educativo. Voltadas para os povos do campo, desenvolvia programas com as temáticas Educação do Campo, Educação Escolar Indígena e Educação Escolar Quilombola (MEC, 2018).

Em 2004, foi realizada a II Conferência Nacional Por Uma Educação do Campo (II CNEC). O novo momento político do país ampliou os parceiros na luta pela Educação do Campo e complexificou os desafios (ARROYO; CALDART; MOLINA, 2011). Participaram da II CNEC representantes de movimentos sindicais, representantes de movimentos sociais, Universidades, ONG's, secretarias estaduais e municipais de educação, trabalhadores e trabalhadoras do campo, professores e professoras, educandos e educandas, camponeses, quilombolas, assalariados, indígenas e outros grupos, atuando na defesa de um projeto de desenvolvimento do campo no qual a educação desempenhasse papel estratégico no processo de sua construção e implementação (UFG, 2004).

Em 2008, o Conselho Nacional de Educação (CNE) publicou a Resolução nº 2, de 28 de abril de 2008, estabelecendo as Diretrizes Complementares para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à Educação Básica do Campo. Segundo Emerick (2013), estas

---

<sup>9</sup> A Secadi foi extinta em 2019.

diretrizes resultaram de consulta realizada pelo MEC ao CNE, em razão das consequências indesejadas de retração da rede de ensino do campo e intensificação do transporte dos alunos. O objetivo do documento é estabelecer parâmetros capazes de orientar os gestores dos sistemas de ensino na oferta da educação básica aos alunos residentes em áreas rurais, em ratificação à Resolução CNE/CEB nº 1/2002. As principais orientações para o enfrentamento dos problemas diagnosticados no imbróglio entre educação do campo e transporte escolar são as seguintes:

- A oferta da Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental será sempre nas próprias comunidades, evitando-se a nucleação de escolas e deslocamento das crianças. Excepcionalmente, a oferta dos cinco anos iniciais do Ensino Fundamental será promovida em escolas nucleadas, com deslocamento intracampo (art. 3º caput e § 1º);
- É necessária a participação das comunidades interessadas na definição do local de nucleação rural quando os anos iniciais do Ensino Fundamental não puderem ser oferecidos nas próprias comunidades das crianças, considerando a possibilidade de percurso a pé pelos alunos. Quando houver necessidade de adotar o transporte escolar, devem ser observados o menor tempo possível de percurso residência-escola e a garantia de transporte do campo para o campo (art. 4º caput e parágrafo único);
- A nucleação rural pode ser a melhor solução para os anos finais do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, mas deve considerar o diálogo com as comunidades atendidas, respeitando seus valores e culturas. O deslocamento dos alunos deverá ser intracampo, evitando-se, ao máximo, o deslocamento do campo para a cidade (art. 5º caput e § 1º);
- O princípio intracampo e as menores distâncias possíveis de deslocamento devem ser preservados também na oferta de Educação de Jovens e Adultos (art. 6º);
- Quando indispensável a oferta de transporte escolar, é necessário que os veículos que prestam este serviço estejam de acordo com as normas do Código Nacional de trânsito; e aqueles que atendem estudantes portadores de necessidades especiais, nos deslocamentos em suas próprias comunidades ou para escolas nucleadas, devem ainda ser adaptados às condições desses alunos. Em conformidade com a Lei nº 10.709/2003, os estados e municípios, atentos aos princípios da racionalidade e economicidade, estabelecerão regime de colaboração, de forma que, em



determinadas circunstâncias, o transporte contratado pelo ente municipal possa atender alunos da rede estadual e vice-versa (art. 8º, caput e §§1º, 2º e 3º).

- Por fim, o art. 10 ressalta que o planejamento da Educação do Campo considerará sempre as distâncias de deslocamento dos alunos, as condições das estradas e vias, o estado de conservação e a idade de uso dos veículos utilizados, e a melhor localização e possibilidades de trabalho pedagógico com qualidade.

As Diretrizes Operacionais e Complementares buscam frear o movimento de fechamento das escolas rurais, nucleação dos estabelecimentos de ensino e transporte dos estudantes para a cidade. Fica evidente a intenção de defender e proteger a educação do campo. Contudo, efetivar essas medidas em todos os níveis - federal, estadual e municipal - é bastante complexo, principalmente tendo em vista que o Brasil é um país de extensa dimensão territorial. Além do mais, veremos adiante que são iniciativas um tanto quanto tardias, pois, quando da publicação destas Resoluções, muitas escolas rurais já haviam sido desativadas.

Em 2013, sob a gestão da presidente Dilma Rousseff (2011-2016), também do Partido dos Trabalhadores, uma iniciativa do governo federal, em prol da implementação da política de educação do campo, institui o Programa Nacional de Educação do Campo – Pronacampo, por meio da Portaria do MEC nº 86, de 01 de fevereiro de 2013. O Pronacampo busca assegurar a melhoria do ensino nas redes existentes no campo através de um conjunto de ações articuladas voltadas à formação de professores, produção de material didático específico, acesso e recuperação de infraestrutura das escolas e melhoria da qualidade da educação em todas as etapas e modalidades. Dentro do eixo infraestrutura física e tecnológica, o programa engloba ações de Construção de Escolas, Inclusão Digital, PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) Campo, PDDE Água e Esgoto Sanitário, Luz para Todos na Escola e Transporte Escolar. O transporte escolar, como ação do Pronacampo, objetiva garantir o transporte dos estudantes do campo para o campo, no menor tempo possível de trajeto residência escola, respeitando as especificidades culturais, geográficas, e os limites de idade dos estudantes (MEC, 2018). Dessa forma, o Pronacampo prima pela formação do aluno do campo no campo.

Em 2014, a sanção, pela Presidenta Dilma Rousseff, da Lei nº 12.960, de 27 de março de 2014, reforça a necessidade de conter o fechamento acelerado das escolas do campo. A lei altera o art. 28 da LDB/1996, que passou a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

Art. 28 [...]

Parágrafo único. O fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas será precedido de manifestação do órgão normativo do respectivo sistema de ensino, que considerará a justificativa apresentada pela Secretaria de Educação, a análise do diagnóstico do impacto da ação e a manifestação da comunidade escolar. (BRASIL, 2014).



De acordo com o MEC, o objetivo da lei é instituir que a decisão para fechar escolas rurais, indígenas e quilombolas passe pela manifestação da comunidade escolar. Antes de se fechar uma escola pública no campo, o Conselho Municipal de Educação, que é um órgão normativo e tem na sua composição representantes dos gestores e da comunidade escolar, deve ser ouvido pelo prefeito ou secretário de educação. É necessário que a Secretaria de Educação apresente ao Conselho uma justificativa com a análise do impacto sobre o fechamento da escola (MEC, 2014). Entretanto, cumpre-nos ressaltar que tal medida chegou após o fechamento de milhares de escolas rurais em todo o país.

Fernandes, Cerioli e Caldart (2011) enfatizam a necessidade de que a educação para os povos “do” campo deva ser oferecida “no” campo. Segundo os autores e autora, para que os povos do campo vivam com dignidade, se organizem e resistam contra a expulsão e expropriação de suas terras, precisa-se de políticas específicas para romper com o processo de discriminação; de políticas educacionais que estimulem a produção e valorização de suas culturas, representações e artes. É necessário oferecer condições de fortalecimento da identidade dos diversos grupos que vivem no campo, garantindo atendimento diferenciado ao que é diferente, mas que não deve ser desigual. A luta pela “defesa de uma educação do campo tem como sustentação o reconhecimento de uma realidade de trabalhadores e trabalhadoras que têm resistido para continuar produzindo sua vida no espaço rural” (VENDRAMINI, 2007, p. 129).

Mas, não é no sentido de reforçar e valorizar a identidade dos povos do campo que a maioria das ações e programas educacionais é desenvolvida, mesmo porque são formulados por organismos e instituições que representam interesses diferentes daqueles que seriam os das populações camponesas. As políticas educacionais possuem pressupostos universalistas de atendimento. A própria política de transporte escolar, que incorpora critérios destinados a favorecer o acesso à educação a uma parcela da população com a característica específica de habitar em áreas rurais, torna-se universalista à medida que busca assegurar o acesso à escola sem oferecer uma educação específica às necessidades dos alunos (EMERICK, 2013). É o que acontece quando os alunos residentes no meio rural são transportados para as escolas urbanas.

### **3.2 Desconstruindo a polarização rural x urbano**

A compreensão da política de educação do campo perpassa a polarização rural-urbano no contexto de modelo capitalista em desenvolvimento no nosso país. A situação da educação

no meio rural retrata a tendência de uma sociedade marcada por exclusões e desigualdades. O modelo de desenvolvimento que vê o Brasil como predominantemente urbano e de mercado emergente não contempla os camponeses e os indígenas com políticas públicas específicas, a não ser do tipo compensatória (à sua condição de “inferioridade”) ou por pressões sociais (FERNANDES; CERIOLI; CALDART, 2011). A visão urbanocêntrica de educação, na qual o modelo didático-pedagógico de educação urbana é transferido para as escolas rurais, compreende o campo como lugar de atraso e tem direcionado as políticas educacionais brasileiras. Pensadas para suprir as demandas das cidades e das classes dominantes, essas políticas se baseiam em conceitos pedagógicos que colocam a educação do campo a serviço do desenvolvimento urbano-industrial. Dentro dessa concepção, as crianças e adolescentes do campo possuem as mesmas necessidades daqueles que vivem na cidade e devem ser educados para uma futura vida urbana. A forma de organização do ensino está associada à constituição de núcleos escolares nos perímetros urbanos para as populações camponesas (geralmente em locais onde estão concentrados os bolsões da pobreza urbana), associada à organização de um sistema de transporte escolar para deslocar diariamente os alunos do meio rural para o espaço urbano (BRASIL, 2007).

De acordo com Fernandes, Cerioli e Caldart (2011), a interação campo-cidade faz parte do desenvolvimento social do Brasil, só que via submissão. A visão unilateral dicotômica entre campo-cidade, que representa o atrasado-moderno, gera dominação do urbano sobre o rural, o que reflete na concepção de que a escola urbana é melhor do que a escola do campo. O determinismo geográfico é tomado como fator regulador da qualidade da educação, e esta é uma falsa ideia. O que falta é um projeto de escola que atenda as especificidades do campo, com valores singulares contrários aos valores capitalistas e à lógica patronal. No campo das políticas educacionais, a interação campo-cidade tem se materializado na implementação de políticas universalistas, que trazem a concepção urbana de educação, até mesmo quando a oferta do ensino é desenvolvida no espaço rural.

Caldart (2011) afirma que um dos entraves da luta pela educação básica do campo é justamente a cultural, pois as populações camponesas incorporaram uma visão que se tornou um verdadeiro círculo vicioso, de que é necessário sair do campo para continuar a ter escola, e ter escola para sair do campo. Para continuar no campo, as pessoas acreditam que não precisam mesmo de muitas letras. A ideologia de que a escola urbana é melhor do que a rural induz a própria população do campo a preferir que os filhos estudem nas escolas da cidade.

A migração para o paradigma de Educação do Campo, da qual falamos no tópico anterior, pressupõe a superação do antagonismo entre campo e cidade, pois ambos são

complementares e possuem igual valor. A escola e a educação devem reconhecer e respeitar que campo e cidade possuem tempos e modos diferentes de viver, ser e produzir, e dessa forma, admitir variados modelos de organização (BRASIL, 2007).

Fernandes, Cerioli e Caldart (2011) entendem que há uma relação mútua de dependência entre rural e urbano, campo e cidade, pois um não sobrevive sem o outro. Para Carneiro (1997), o rural e o urbano são universos que se interpenetram, não sendo possível definir-lhes uma fronteira cultural. A comunidade rural se transforma em decorrência das trocas com o mundo urbano (simbólicas, materiais, pessoais) e, no sentido inverso, a cultura urbana se apropria de bens culturais e naturais do mundo rural. Segundo a autora:

O ritmo das mudanças nas relações sociais e de trabalho no campo transforma as noções de “urbano” e “rural” em categorias simbólicas construídas a partir de representações sociais que, em algumas regiões, não correspondem mais a realidades distintas, cultural e socialmente (CARNEIRO, 1998, p. 53).

Assim, as transformações ocorridas no campo não implicam a descaracterização das culturas locais ou tradicionais, mas a redefinição de práticas e códigos culturais na relação com o que é “de fora”. A identidade local se consolida com base no sentimento de pertencimento, no reconhecimento de um determinado espaço como próprio ao indivíduo, à família e ao grupo ao qual pertence, incorporado pela memória coletiva das gerações anteriores (CARNEIRO, 1997).

É no sentido de fortalecer a identidade cultural e oferecer um ensino condizente com a realidade do campo que defendemos a Educação do Campo. Mas, a realidade do sistema educacional tem revelado um movimento contrário à política de educação do campo, tanto no país como no estado de Goiás, como veremos no próximo tópico de estudos.

### **3.3 Nucleação e fechamento das escolas rurais: estratégias do poder público**

Percebe-se que, no plano ideal, há uma legislação que protege e defende a educação do campo, e que deve ser reconhecida como resultado da luta pela defesa dos direitos dos povos que habitam o espaço rural brasileiro. Mas, para além do que está legalmente previsto, encontraremos um cenário de abandono, falta de investimentos e precariedade do ensino e das escolas do campo. Muitas vezes, estes fatores são tomados como argumentos para subsidiar as decisões dos gestores educacionais em fechar a escola do campo e deslocar os alunos ou para a escola núcleo<sup>10</sup> (no campo) ou para as escolas urbanas. Segundo Arroyo (2011, p. 71), em nossa

---

<sup>10</sup> A escola núcleo ou nucleada é uma forma de organização que concentra a oferta do ensino em uma escola central, combinada à grande utilização de transporte. A escola núcleo reúne várias escolas, ditas “isoladas” - a

história, “domina a imagem de que a escola no campo tem que ser apenas a escolinha rural das primeiras letras. A escolinha cai não cai, onde uma professora que quase não sabe ler ensina alguém a não saber quase ler”. É o retrato do descaso com a educação pública e com a população rural!

Alguns dos problemas que permeiam as escolas do meio rural são: insuficiência e precariedade das instalações físicas das escolas; falta de docentes qualificados; falta de apoio e iniciativas pedagógicas; currículo e calendário escolar alheios à realidade do campo; ensino ministrado por professores com visão de mundo urbano ou de agricultura patronal, sem formação para trabalhar com a realidade do campo; educação alheia a um projeto de desenvolvimento e deslocada das necessidades e das questões do trabalho no campo; educação alienada dos interesses dos trabalhadores e estimuladora do abandono do campo, por apresentar o urbano como superior, como moderno; ensino articulador do deslocamento dos estudantes para estudarem na cidade, especialmente por não apresentar alternativas de avanço nas séries em escolas do meio rural (ARROYO; CALDART; MOLINA, 2011).

Uma das estratégias utilizadas pelo Poder Público para amenizar parte dos problemas decorrentes do abandono das escolas do campo, sem, contudo, investir nas escolas pequenas e dispersas, é a nucleação dos estabelecimentos de ensino. Vasconcellos (1991) explica como acontece a nucleação/agrupamento de escolas:

A estrutura física dos agrupamentos das escolas rurais se dá pelo fechamento de escolas isoladas – em sua maioria multisseriadas, com apenas um professor – e transferência dos alunos para uma escola nova, maior e bem mais equipada, a chamada escola núcleo. Esta escola central, por dispor de várias salas de aula, abriga séries por idade das crianças, evitando a multisseriação e permitindo que cada professor dedique-se exclusivamente a uma classe. A centralização física permite também a organização de outras atividades – inclusive extracurriculares -, normalmente inacessíveis às crianças rurais. No entanto, por sua própria natureza, o agrupamento cria a necessidade do transporte diário das crianças pertencentes às escolas que foram fechadas, o que leva à geração de uma rede de comunicação entre as várias unidades de ensino da área, incluindo as da sede do município (VASCONCELLOS, 1991, p.97).

Vasconcellos (1991) afirma que a nucleação de escolas deve ser vista como alternativa complementar a outros programas para a educação rural, não é viável e nem desejável que tudo gire em torno dela. Pesquisas do Inep demonstraram que o problema das turmas multisseriadas está na falta de condições que favoreçam a atividade docente e o processo de ensino-

---

maioria multisseriadas, em uma só; com melhor estrutura e salas de aulas definidas por séries (VASCONCELLOS, 1991).

As escolas núcleos, também chamadas de nucleares, apresentam um modelo de organização que consiste em um processo de reunir várias escolas ditas “isoladas”, que foram fechadas ou desativadas, e agrupá-las em uma única escola, onde se reúne o maior número de comunidades em seu entorno. A nucleação das escolas rurais demanda a intensificação do transporte escolar.

aprendizagem, como capacitação específica dos professores, material pedagógico adequado, infraestrutura básica e recursos humanos. Investindo nesses aspectos, as turmas multisseriadas poderiam se transformar em uma boa alternativa para o campo, oferecendo escola próxima à moradia dos alunos sem prejuízo da qualidade do ensino, principalmente nos anos iniciais do Ensino Fundamental (BRASIL, 2007). Contudo, criar as condições para o funcionamento adequado destas escolas demandaria atenção e investimentos do Poder Público.

Acerca das condições de funcionamento das escolas multisseriadas, Maia (1982) descreve a situação das escolas rurais do Nordeste na década de 1980. Segundo a autora, os professores da zona rural, àquela época, possuíam qualificação a nível de 4ª série primária (atual 5º ano) e o que sabiam e ensinavam era o limite do que haviam aprendido com a antiga professora. Trabalhando com classes multisseriadas, os próprios professores se mostravam incapazes de identificar a série dos alunos. Em geral, a avaliação era feita com base no “livro adotado”: os alunos da 2ª série eram os que estavam no segundo livro. Contudo, Maia (1982) constata que não havia diferença entre os conteúdos ensinados para a 2ª ou 4ª série. Os alunos avançavam até onde ia o “saber” da professora, e então, se permanecessem na escola, repetiam a série que representava o limite máximo de “saber”. Ademais, a maioria das escolas funcionava na casa das professoras, que também se desdobravam para o preparo da merenda, e os salários que as docentes recebiam eram trágicos.

Outro argumento usado pelos gestores públicos a favor da nucleação é a economia de escala, que estaria baseada no custo médio por aluno, à medida que são fechadas as escolas isoladas (eliminam-se os gastos com a manutenção da escola), e seus alunos são transferidos para as escolas nucleadas. Normalmente, os custos considerados no modelo de nucleação são os custos de construção ou adaptação das escolas núcleos e os de operação, como folha de pagamento de professores e pessoal administrativo (VASCONCELLOS, 1993). Mas, a nucleação demanda a oferta simultânea de transporte escolar para permitir o deslocamento dos alunos das diversas comunidades rurais para a escola núcleo. Vasconcellos (1993) alerta que, aos custos de operação do agrupamento de escolas, devem ser somadas as despesas com o transporte escolar, pois, quando são elevadas, podem até anular os benefícios econômicos da nucleação, eliminado-se a economia de escala.

Além da nucleação das escolas, os governos locais, quando pressionados a oferecer educação básica à população rural, encontraram como saída, negligenciando todos os problemas elencados acima e as orientações das Diretrizes Operacionais e Complementares, o transporte escolar do campo para a cidade. Embora não se possa negar que o transporte escolar

rural democratizou o acesso à escola, também tem reforçado a atração exercida pelo meio urbano. Para Vasconcellos (1991, p. 95),

O programa de transporte de escolares tem um caráter mais emergencial, derivado do fato de que, por meio do transporte, se procura levar as crianças até as escolas disponíveis, normalmente localizadas na zona urbana. Este direcionamento reforça o ensino urbano em detrimento do rural, tendo, portanto, implicações culturais, sociais e políticas importantes, que precisam ser avaliadas.

Considerando que, um mandato de governo é de 4 anos, as políticas de governo tendem a apresentar resoluções simplistas que tragam resultados imediatos. Tais resoluções não alcançam a gênese do problema, que seria um estudo acerca da qualidade da educação, a formação dos professores, as condições concretas dos sujeitos que participam do processo educacional. Este aspecto carece de um estudo aprofundado e, por não ser objeto desta dissertação, limitaremos apenas a levantar a necessidade de um estudo mais detalhado.

Como os programas do governo federal – Pnate e Caminho da Escola – não estabelecem critérios de distâncias ou limites geográficos para o deslocamento dos alunos, a política de transporte escolar acaba servindo como subsídio para o modelo de organização de ensino que associa escola urbana e transporte rural para os alunos residentes no meio rural. No âmbito de atuação do MEC, ao mesmo tempo em que há programas e orientações que priorizam a educação do campo, a disseminação do transporte escolar atua no sentido oposto. Os estudos de Emerick (2013) ressaltam que, de forma concomitante,

o Ministério da Educação amparou e promoveu políticas de vertentes aparentemente distintas e que não se conciliavam no curto prazo, dando grande visibilidade ao reforço do transporte de estudantes, ao tempo em que as Diretrizes Complementares buscavam restringi-lo apenas às situações estritamente necessárias. Isso não equivale dizer que o transporte, mesmo pontual, deva se fazer sem observância às normas de segurança e cuidado com as crianças e jovens, mas que, no momento considerado, a discussão sobre a oferta da educação nas áreas rurais conforme preconizado pelas políticas de diversidade estiveram em claro desequilíbrio frente às ações que promoviam o transporte de estudantes (EMERICK, 2013, p. 127).

A intensificação do transporte de estudantes foi estimulada até mesmo pelo Plano Nacional de Educação 2001-2010, Lei nº 10.172/2001. Neste documento, a ampliação da oferta de quatro séries regulares no meio rural em substituição às classes isoladas unidocentes é meta a ser perseguida. Muitos municípios seguiram a orientação, desativando as escolas multisseriadas e transportando os alunos às escolas núcleo ou urbanas.

As orientações do atual PNE 2014-2024 trazem um olhar mais consciente e voltado à valorização da Educação do Campo. A Lei nº 13.005/2014 prioriza o fomento do atendimento de Educação Infantil das populações do campo nas suas respectivas comunidades, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento das crianças; estimula a oferta do Ensino Fundamental, em especial dos anos iniciais, para os alunos do campo nas próprias comunidades e, em relação

ao Ensino Médio, estabelece como estratégia a expansão das matrículas integradas à educação profissional, observando as peculiaridades das populações do campo. O documento ressalta a necessidade de se considerar as especificidades locais das comunidades e preservar a identidade cultural das populações tradicionais na oferta da educação para a população camponesa.

Contrário às orientações do PNE 2014-2024, o processo de fechamento das escolas do campo e o deslocamento dos alunos para escolas distantes da sua comunidade têm distanciado os sujeitos da vivência de sua cultura. Caldart (2011) entende que a escola não tem a capacidade de enraizar as pessoas, de criar os laços do passado que permitirão projetar o futuro, mas pode ajudar a enraizar ou desenraizar, a depender das escolhas pedagógicas que faça. A autora enfatiza:

Toda vez que uma escola desconhece ou desrespeita a história de seus educandos, toda vez que se desvincula da realidade dos que deveriam ser seus sujeitos, não os reconhecendo como tais, ela escolhe ajudar a desenraizar e a fixar seus educandos num presente sem laços (CALDART, 2011, p. 117).

A escola urbana se desvincula da realidade, da vivência das populações do campo, não sendo capaz de valorizar as suas especificidades, como orienta o PNE 2014-2024. Ribeiro e Jesus (2015) reconhecem que a política de transporte escolar rural, iniciada na década de 1990, teve papel importante no processo de nucleação das escolas. Além de que, o deslocamento das crianças não ficou restrito ao percurso intracampo, como deveria ser, pelo programa, impulsionando o deslocamento campo-cidade.

É nesse contexto que a política de transporte escolar se tensiona com a política de educação do campo. A política de transporte escolar, que foi implementada com a finalidade de suplementar a oferta do ensino no meio rural, oferecendo às populações camponesas condições de acesso à educação, acaba por influenciar o fechamento das escolas do campo e o transporte massivo dos alunos residentes no meio rural para as escolas urbanas.

A valorização das peculiaridades das populações do campo na oferta da educação começa por oferecê-la nas próprias comunidades, inserida no contexto social dos alunos, e preservando a escola que, em muitos lugares, é a única referência de instituição pública que a comunidade possui.

Observamos que tanto o deslocamento para escola nucleada quanto o deslocamento para as escolas urbanas, aparentemente, atendem aos princípios neoliberais do capitalismo, que defende o investimento mínimo do Estado; à medida que as escolas isoladas são desativadas e os investimentos com a oferta do ensino, suprimidos. Contudo, ao aprofundarmos as nossas pesquisas, entenderemos que a despesa com transporte escolar, hoje, representa um valor



significativo em relação ao que os municípios investem em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Já discutimos a importância de se ofertar a Educação do Campo, no campo. Mas, é inegável a atração que o urbano exerce sobre o rural. No próximo tópico, trabalharemos os dados do Inep, que evidenciam o processo de fechamento das escolas rurais no estado de Goiás, e a intensificação do transporte escolar campo-cidade.

### 3.4 Extinção das escolas no campo e transporte dos alunos para a cidade

Nas últimas décadas, a oferta da educação básica nas áreas rurais tem sido marcada por um processo acentuado de fechamento das escolas do meio rural e intensificação do transporte dos estudantes para as escolas das zonas urbanas. Os dados do Censo Escolar permitem visualizar a evolução desse processo. A Tabela 5 traz a variação do número de estabelecimentos de educação básica por localização urbana e rural, nas regiões Brasil e Goiás, nos anos de 2002 e 2016.

**Tabela 5: Variação no número de estabelecimentos de educação básica por localização, 2002 – 2016**

	2002		2016		Variação percentual	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Brasil	106.756	107.432	123.032	63.049	15,2%	- 41,3%
Goiás	3.716	1.244	4.084	537	9,9%	- 56,8%

Fonte: Elaboração a partir da Sinopse Estatística da Educação Básica de 2002 e 2016 – Inep/MEC

Em 2002, as escolas rurais no Brasil representavam um pouco mais de 50% das escolas do país. Segundo o Inep/MEC, cerca de metade dessas escolas tinha apenas uma sala de aula e oferecia exclusivamente o Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série (BRASIL, 2007). De 2002 a 2016, foram fechados 44.383 estabelecimentos de ensino na zona rural. Em 2016, as escolas rurais representavam apenas 33,9% do total de escolas de educação básica no Brasil.

Em Goiás, no ano de 2002 as escolas rurais correspondiam a 25,1% das escolas do estado; em 2016, correspondiam a apenas 13,1% do total de escolas. De 2002 a 2016, 707 escolas do meio rural foram fechadas. Houve uma redução de 56,8% escolas rurais no estado apenas nesse período.

O número de escolas urbanas aumentou no período considerado. No Brasil, houve um crescimento de 15,2%, enquanto no estado de Goiás foi de 9,9%.

Na tabela 6, trazemos os números de matrículas na educação básica por localização rural ou urbana.



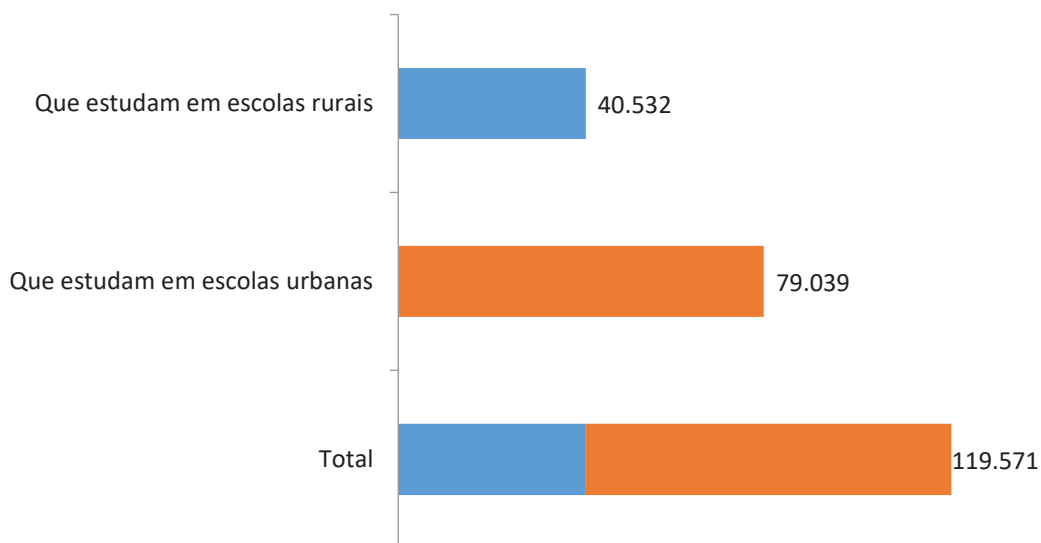
**Tabela 6: Número de matrículas da educação básica por localização – Brasil e Goiás 2002 - 2016**

	2002		2016		Variação percentual	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Brasil	46.800.244	7.916.365	43.236.458	5.581.021	- 7,6%	- 29,5%
Goiás	1.615.301	72.318	1.384.407	56.501	- 14,3%	- 21,9%

Fonte: Elaboração a partir da Sinopse Estatística da Educação Básica de 2002<sup>11</sup> e de 2016<sup>12</sup> – Inep/MEC

Há uma queda no número de matrículas tanto rurais quanto urbanas, no Brasil e em Goiás, embora seja mais acentuada no meio rural. É importante observar que a matrícula do aluno que reside na zona rural e estuda na escola urbana é computada na área urbana, portanto, se analisarmos os microdados do Inep, veremos que, no ano de 2016, 119.571 alunos do estado de Goiás residiam no campo. 79.039 deles estudaram em escolas urbanas, enquanto 40.532 estavam matriculados nas escolas rurais, dessa forma, aproximadamente 66,1% dos alunos residentes na zona rural estavam matriculados nas escolas da cidade e foram computados como matrícula urbana.

**Gráfico 6 – Alunos residentes em áreas rurais segundo a localização da escola: urbana ou rural - Goiás, 2016**



Fonte: Elaboração a partir dos microdados do Censo da Educação Básica 2016 – Inep/MEC

Mas, se havia, em Goiás, em 2016, o total de 56.501 matrículas na zona rural (Tabela 6), e apenas 40.532 alunos residentes no meio rural estudaram em escolas da zona rural, onde estariam os demais? Os microdados do Censo Escolar 2016 revelam que 15.969 alunos

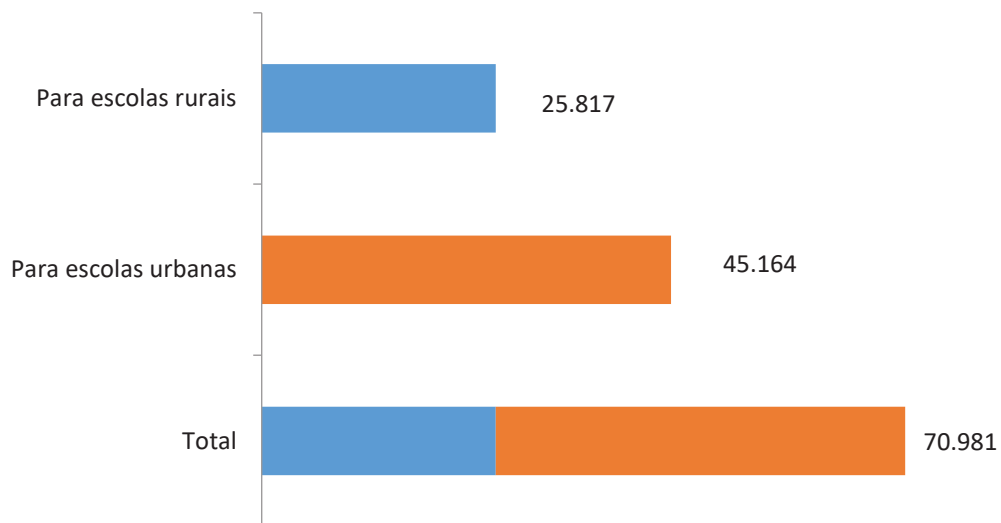
<sup>11</sup> A Sinopse de 2002 considerou, para efeito de total, os alunos do Ensino Fundamental e Médio Regular, Educação Especial, e Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo.

<sup>12</sup> A Sinopse de 2016 traz as seguintes notas: o mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula, inclui matrículas do Ensino Regular, Especial e/ou EJA, não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e Atendimento Educacional Especializado (AEE).

residentes na zona urbana estavam matriculados em escolas rurais. É um dado muito intrigante, mas, possivelmente, são alunos que residem nas periferias das cidades e estudam em escolas situadas no perímetro urbano destinadas ao atendimento da população do campo, portanto, consideradas escolas rurais. De acordo com o Decreto nº 7.352/2010, art. 1º, § 1º, inciso II, entende-se por escola do campo aquela situada em área rural, definida pelo IBGE, ou a situada em área urbana que atenda predominantemente a população do campo.

Ainda, dos 119.571 alunos do estado de Goiás residentes no campo, 70.981 – quase 60% - fizeram uso do transporte oferecido pelo poder público, sendo que 45.164 alunos se deslocaram para as escolas urbanas, enquanto 25.817 foram transportados para as escolas rurais. Ou seja, dos alunos que usam o transporte escolar público e residem na zona rural, 63,6% viajam para as escolas urbanas todos os dias e 36,4% são deslocados intracampo. Vejamos no gráfico.

**Gráfico 7 – Alunos residentes em áreas rurais que utilizaram o transporte escolar para acesso às escolas urbanas e às escolas rurais – Goiás, 2016**



Fonte: Elaboração a partir dos microdados do Censo da Educação Básica 2016 – Inep/MEC

Comparando o Gráfico 7 com o Gráfico 6, observamos que, dos 40.532 alunos que residem na zona rural e estudam em escolas rurais, 25.817 utilizam o transporte escolar público. Dos 79.039 que residem na zona rural e estudam em escolas urbanas, 45.164 dependem do transporte escolar público.

Analisando o conjunto de gráficos e tabelas, percebe-se que a realidade mostra alguns fatores contrapostos à política de educação do campo: o processo acelerado de fechamento das escolas do campo, a quantidade de matrículas dos alunos do campo nas escolas da cidade, e o transporte escolar majoritário do campo para a cidade.

No próximo tópico, concentraremos nossos esforços em analisar os dados acerca do financiamento da política de transporte escolar. Como o financiamento envolve investimentos compartilhados entre União, estados e seus respectivos municípios, optamos por pesquisar municípios dentro do estado de Goiás, para compreender a dinâmica do financiamento entre os entes federativos.

### **3.5 - A aplicação dos recursos na manutenção do transporte escolar e a relação com o investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino**

As discussões que fizemos até o momento construíram a base teórica e trouxeram as informações necessárias para subsidiar a análise dos dados e sistematizar os resultados encontrados. Trabalhamos o transporte escolar como política pública, buscamos a sua historicidade explorando o desenvolvimento dos programas federais PNTE, Pnate e Caminho da Escola, bem como o programa estadual Peate, enfatizamos os objetivos desta política e suas contradições com a educação do campo, ressaltamos os aspectos do financiamento e a evolução das despesas dos programas de transporte escolar.

Com o objetivo de compilar os dados e resultados encontrados, analisaremos o impacto das despesas com a execução do transporte escolar sobre o total de recursos investidos em manutenção e desenvolvimento do ensino nos municípios pesquisados; observaremos a participação conjunta da União, estado e município, evidenciando o percentual de contribuição financeira de cada ente na execução do serviço de transporte escolar, calcularemos o valor custo aluno/ano para o município, e buscaremos averiguar, ainda, a localização da escola (urbana ou rural) onde estão matriculados os alunos residentes em área rural e que utilizam o transporte público para acesso à escola.

Vimos que o governo federal executa dois programas de atendimento ao transporte do escolar: o Programa Caminho da Escola, voltado à aquisição de transporte, e o Pnate, que faz transferências automáticas para subsidiar as despesas dos entes federados com o transporte escolar. Como o nosso objetivo é destrinchar, principalmente, o aspecto financeiro da execução do serviço de transporte escolar, os recursos federais que estarão em evidência, a partir deste momento, são os recursos transferidos através do Pnate. À nível estadual, trabalharemos com os recursos financeiros do Peate.

Partindo do pressuposto de que cada estado possui ordenamento legal infraconstitucional e programas educacionais específicos e de que teríamos que analisar a relação União, estado e municípios, optamos por eleger municípios de um único estado para

delimitar a nossa pesquisa. Dessa forma, escolhemos o estado de Goiás, que é a realidade mais próxima, e contexto onde nos inserimos como pesquisadoras e profissionais do campo educacional.

O estado de Goiás, segundo o IBGE, está dividido em cinco mesorregiões: Centro Goiano, Leste Goiano, Noroeste, Norte Goiano e Sul Goiano. Selecionamos, de cada mesorregião, dois municípios que atendessem aos seguintes critérios: 1- ter prestado contas do Pnate ao FNDE e estar adimplente com o programa; 2- dispor de certidão comprovando o investimento mínimo em MDE emitida pelo TCM-GO; e 3- possuir os dados sobre a execução financeira de 2016 disponíveis no Portal de Transparência do município. A escolha por mesorregiões teve como intuito tão somente distribuir os municípios no espaço geográfico do estado de Goiás.

Considerando as mesorregiões, selecionamos os seguintes municípios: Centro - Itaberaí e Rubiataba; Leste - Alexânia e Posse; Noroeste - Britânia e Jussara; Norte - Alto Paraíso de Goiás e Campinaçu; Sul - Rio Verde e Morrinhos.

A coleta dos dados se iniciou em 2017, razão pela qual o recorte temporal delimitado foi o ano anterior - 2016, em virtude da facilidade de acesso aos dados e às prestações de contas recentes dos entes federados, disponibilizados em cumprimento à Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.

O quadro a seguir traz as principais características dos municípios desta amostra de pesquisa. As informações são provenientes do IBGE.

**Quadro 2 - Características dos municípios do estado de Goiás integrantes da pesquisa**

MESORREGIÃO	MUNICÍPIO	CÓDIGO DO MUNICÍPIO	IDH <sup>13</sup> - 2010	POPULAÇÃO ESTIMADA - 2016	TAMANHO KM <sup>2</sup>
Centro	Itaberaí	5210406	0.719	40.259	1.457,280
	Rubiataba	5218904	0,719	19.914	748,264
Leste	Alexânia	5200308	0.682	26.457	847,893
	Posse	5218300	0.659	35.128	2.058,031
Noroeste	Britânia	5203807	0.672	5.795	1.463,006
	Jussara	5212204	0.743	19.292	4.085,363
Norte	Alto Paraíso	5200605	0.713	7.454	2.593,905
	Campinaçu	5204656	0.631	3.741	1.974,375
Sul	Morrinhos	5213806	0.734	45.000	2.846,199
	Rio Verde	5218805	0.754	212.237	8.386,827

Fonte: Dados do IBGE (2018)

<sup>13</sup> Índice de Desenvolvimento Humano.

Percebe-se que Campinaçu, município da região norte do estado, é o que possui o menor número de habitantes e, também, o que apresenta menor IDH. Por outro lado, Rio Verde é o município de maior população, maior IDH e maior extensão territorial. O menor município é Rubiataba.

O IDH dos municípios é representado por faixas, que vão de muito baixa a muito alta. De acordo com o Atlas Brasil, o IDH de 0,600 a 0,699 é considerado médio, e nesta faixa estão os municípios de Alexânia, Posse, Britânia e Campinaçu. Entre 0,700 e 0,799, o IDH é considerado alto, e nesta faixa estão Itaberaí, Rubiataba, Jussara, Alto Paraíso de Goiás, Rio Verde e Morrinhos.

A extensão territorial é importante porque influencia nas rotas e trajetos dos transportes escolares, tendo em vista que as residências da população no espaço rural geralmente são dispersas.

Considerando o contexto total dos 246 municípios goianos, Rio Verde é aquele que recebeu recursos do Pnate para transportar o maior número de alunos em 2016, segundo a Planilha Censo Escolar do Transporte Escolar – Pnate 2016.

No próximo tópico, buscaremos esclarecer como o serviço de transporte escolar é financiado, de acordo com os termos de colaboração entre os entes federados, estabelecidos nas legislações vigentes.

### **3.5.1 Origem dos recursos para o transporte escolar: o regime de colaboração entre União, estado de Goiás e seus respectivos municípios**

A Lei nº 10.179/2003 fez alterações na LDB/1996 com referência ao transporte de estudantes, incumbindo aos estados e municípios a obrigação de assumirem o transporte escolar de suas respectivas redes, conforme arts. 10 e 11, inciso VI. O art. 3º da Lei nº 10.179/2003 acrescentou ainda que aos estados cabem a articulação com os respectivos municípios para proverem o transporte escolar de forma que melhor atenda aos interesses dos alunos. Esta lei delimita o regime de colaboração entre os entes federados e prepara as condições para criação do Pnate em 2004.

A partir de 2004, os municípios do estado de Goiás passam a contar com a possibilidade de participar de dois programas voltados ao custeio do transporte escolar: O Pnate, do governo federal, e o Peate, do governo estadual.

Os recursos do Pnate beneficiam os alunos da educação básica residentes em áreas rurais e que necessitam do transporte escolar para acesso à escola. A planilha “Censo Escolar do

Transporte Escolar – Pnate 2016”, publicada pelo FNDE, resume a previsão de transferências para as prefeituras e Seduc, em relação a cada município, com base no Censo Escolar do ano anterior divulgado pelo Inep. A quantidade de alunos das prefeituras e do estado é multiplicada pelo per capita estabelecido para o município. Assim, para cada município, há o valor que a prefeitura deve receber, e o valor destinado à Seduc. Observando o estado de Goiás, verifica-se que a prefeitura de Alto Horizonte é a única que não consta na planilha de transferências do Pnate 2016, dentre os 246 municípios goianos existentes. Quanto à Seduc-GO, não há na planilha previsão de transferências do Pnate para os municípios de Goiatuba, Jandaia, Lagoa Santa e Santa Rosa de Goiás<sup>14</sup>.

De acordo com as regras do Pnate, o estado pode autorizar o repasse do valor correspondente aos alunos da rede estadual diretamente aos municípios que executam o transporte escolar. Caso contrário, o estado fica impedido de fazer transferências futuras aos entes municipais e é obrigado a executar os recursos do programa.

O estado de Goiás prioriza a execução do transporte escolar de forma indireta, por meio de parceria firmada com os municípios por meio do Peate. O Peate contempla os alunos da rede pública estadual de ensino residentes em área rural a uma distância superior a 1 km de sua unidade escolar e, excepcionalmente, o aluno da zona urbana, desde que não exista unidade escolar do estado em um raio de 1,5 km da residência do aluno e não haja serviço de transporte urbano regular de passageiros em sua região.

Atribuir ao município a responsabilidade por executar o transporte escolar mediante a transferência de recursos do Peate, com um valor per capita estabelecido a priori, exime o estado do custo total do serviço de transporte escolar e dos problemas advindos de sua operacionalização. Emerick (2013) observa que a articulação entre prefeituras e governo de estado para evitar a duplicidade de veículos e rotas, bem como o desperdício de recursos públicos, têm significado tanto cooperação quanto conflito entre os dois entes federados. Como os moradores dos municípios tendem a atribuir ao prefeito a responsabilidade pelo transporte escolar do aluno, mesmo que este esteja matriculado na rede estadual de ensino, a situação de comprometimento dos dirigentes estaduais parece não ser a mesma que a dos municipais (EMERICK, 2013). Exemplo da falta de comprometimento, no caso do estado de Goiás, têm sido os atrasos e até mesmo a suspensão dos repasses às prefeituras ocorridos durante o exercício financeiro de 2018.

---

<sup>14</sup> O tempo limitado da pesquisa impediu que investigássemos as razões pelas quais os municípios em questão não receberam recursos do Pnate para prefeitura ou Seduc-GO.

Por outro lado, os prefeitos se valem da visibilidade do transporte escolar como uma espécie de propaganda, haja vista as áreas rurais serem carentes de transporte e, mesmo que de forma irregular, o transporte escolar acaba servindo como uma possibilidade de deslocamento para as pessoas (EMERICK, 2013).

No ano de 2016, do total de 246 municípios existentes em Goiás, 238 firmaram parceria com o estado para transportar os alunos da rede estadual. Infere-se, portanto, que para estes 238 municípios, o governo federal transferiu os recursos destinados à Seduc diretamente às prefeituras.

As possibilidades de receber recursos que as prefeituras goianas possuem são as seguintes:

- 1- Para transportar os alunos do estado residentes na zona rural, a prefeitura conta com recursos do Pnate e do Peate;
- 2- Para alunos do estado residentes na zona urbana, apenas os recursos do Peate;
- 3- Para alunos da rede municipal residentes na zona rural, há recursos do Pnate.

Observação: Os alunos da rede municipal residentes na zona urbana não são contemplados com recursos de programas do governo federal ou estadual.

Na amostra desta pesquisa, encontramos um município que não firmou parceria com o estado de Goiás, no caso, o município de Campinaçu. Este faz jus somente aos recursos do Pnate, e alguns aspectos da análise serão diferenciados em observação a esta especificidade, filtrando os dados referentes ao poder público municipal, apenas.

O caminho percorrido para calcular o percentual de contribuição de cada ente federado em relação ao total gasto com a manutenção do transporte escolar por município foi o seguinte: do total de despesas “acumuladas<sup>15</sup>” com manutenção do transporte escolar declarado pela prefeitura no Anexo 11 do Balanço Geral do Exercício de 2016, deduzimos os recursos recebidos por meio de transferências do Pnate e do Peate. A diferença corresponde aos recursos do próprio município, que são contabilizados como recursos investidos em MDE pelo município.

O valor transferido pela União por meio do Pnate 2016 consta da prestação de contas de cada município, disponível no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Sigpc) no portal FNDE. Os valores transferidos pelo estado aos municípios foram extraídos do documento Resumo Parcial da Planilha de Transporte Escolar Rural dos Alunos da Rede Estadual de Ensino/2016.

---

<sup>15</sup> Foram desconsiderados os restos a pagar que, segundo o Tesouro Nacional, são as despesas empenhadas mas não pagas até 31 de dezembro (BRASIL, 2019).

A tabela seguinte dispõe dos resultados:

**Tabela 7 – Percentuais de contribuição: União, estado de Goiás e municípios**

Município	Manutenção transporte escolar - R\$	Recursos do Pnate - R\$	Percentual %	Recursos do Peate - R\$	Percentual %	Recursos próprios- R\$	Percentual %
Itaberaí	2.459.446,21	88.827,24	3,6%	514.080,00	20,9%	1.856.538,97	75,5%
Rubiataba	1.280.217,26	49.073,70	3,8%	443.360,00	34,6%	787.783,56	61,5%
Alexânia	2.278.923,88	79.162,12	3,5%	476.000,00	20,9%	1.723.761,76	75,6%
Posse	3.379.370,48	155.781,84	4,6%	1.243.040,00	36,8%	1.980.548,64	58,6%
Britânia	817.302,94	25.667,62	3,1%	261.749,00	32,0%	529.886,32	64,8%
Jussara	2.754.652,95	75.342,88	2,7%	693.000,00	25,2%	1.986.310,07	72,1%
Alto Paraíso	719.000,99	33.994,32	4,7%	600.000,00	83,4%	85.006,67	11,8%
Campinaçu	454.435,33	28.303,16	6,2%	0	0,0%	426.132,17	93,8%
Morrinhos	3.258.470,33	86.970,84	2,7%	455.600,00	14,0%	2.715.899,49	83,3%
Rio Verde	17.664.694,99	315.335,56	1,8%	1.245.760,00	7,1%	16.103.599,43	91,2%

Fonte: Elaboração a partir de dados do Balanço Geral do Exercício de 2016 dos municípios, Sigpc/FNDE e Resumo Parcial da Planilha de Transporte Escolar Rural dos Alunos da Rede Estadual de Ensino - Peate /2016.

Na coluna Manutenção transporte escolar temos os valores informados por cada município referentes às despesas nesta ação. Esta coluna é a soma dos recursos utilizados para efetiva aplicação na manutenção do serviço de transporte escolar, ou seja, a soma dos recursos recebidos do Pnate (governo federal) e do Peate (governo estadual), além dos recursos próprios municipais (impostos e/ou salário-educação).

Observando a Tabela 7, percebe-se que os recursos do Pnate dos quais a prefeitura de Campinaçu prestou contas se aproximam do total previsto na planilha Censo Escolar do Transporte Escolar – Pnate 2016, que abrange tanto os alunos da prefeitura quanto os da Seduc-GO. Contudo, Campinaçu não consta na Planilha do estado como município responsável pelo transporte escolar dos alunos da rede estadual, ou seja, de acordo com as regras do Pnate, nesta situação, os recursos para os alunos da Seduc-GO seriam transferidos ao estado, não à prefeitura. Para efeitos de cálculos, mantivemos o valor que a prefeitura prestou contas ao FNDE. Fica evidente que o percentual de contribuição da União para este município atinge um percentual maior em relação aos demais (6,2%), conforme a Tabela 7.

A partir das informações da Tabela 7, verifica-se que Alto Paraíso e Campinaçu são municípios em que o percentual de contribuição do estado distorce da realidade dos demais. Alto Paraíso porque os recursos provenientes do estado correspondem a 83,4% do total investido no transporte escolar, em contraposição aos 11,8 % de recursos do próprio município. Campinaçu é o outro extremo, não firmou parceria com o estado, assim, não recebeu recursos de origem estadual para o transporte escolar.

Estes dois casos específicos destoam da realidade observada. Para melhor compreensão, faz-se necessário uma pesquisa *in loco*, com a participação direta dos sujeitos que realizaram a



gestão dos recursos. Entretanto, pela limitação deste trabalho dissertativo e as imposições formais, como o tempo determinado para a conclusão da pesquisa, não iremos fazê-la, o que nos impele ao desejo de aprofundar nestas questões em outro estudo.

Calculamos a média percentual da origem de recursos dos demais municípios. Para Rio Verde, Morrinhos, Alexânia, Posse, Britânia, Jussara, Itaberaí e Rubiataba, a média de contribuição da União foi de 3,2%, do estado 23,9%, e do município, 72,8%. Neste grupo, Rio Verde foi o município que mais gastou de recursos próprios para financiar o transporte escolar, 91,2 % dos recursos são do próprio município; enquanto Posse foi o que gastou menos, 58,6 % dos recursos foram de origem municipal. Contrapondo os investimentos municipais aos recursos de origem estadual, verifica-se que Rio Verde foi o que obteve menor percentual de contribuição pelo Peate, o equivalente a 7,1 %, e Posse obteve o maior percentual de recursos do estado, 36,8 %.

Como os recursos mais significativos para a manutenção do transporte escolar provêm do estado e do município, a relação entre estes dois entes merece ser vista com maior cuidado. A Tabela 9 confronta o percentual de contribuição financeira do estado e municípios ao percentual de alunos da rede estadual e municipal que utilizaram o transporte público.

O art. 10 da LDB/1996 dispõe que os estados incumbir-se-ão de assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual, e os municípios, de acordo com o art. 11, incumbir-se-ão de assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. Com base nesta informação, utilizaremos a dependência administrativa da escola - municipal ou estadual - onde está matriculado o aluno para atribuir ao estado ou ao município a responsabilidade pelo transporte escolar.

O levantamento do número de matrículas que utilizaram o transporte escolar seguiu os critérios adotados pelo Inep, que traz as seguintes notas: o mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula; não são incluídas as matrículas cujo tipo de atendimento é para atividade complementar ou Atendimento Educacional Especializado (AEE); as matrículas do Ensino Regular, Especial e/ou Educação de Jovens e Adultos (EJA) são contabilizadas (BRASIL, 2017). Filtramos, portanto, por meio do programa SPSS 22.0, o número de alunos matriculados em escolas situadas no espaço geográfico do município e que utilizaram o transporte público, organizados por dependência administrativa da escola: federal, estadual, municipal ou privada, conforme a tabela seguinte:

**Tabela 8: Número de alunos que utilizaram o transporte público por dependência administrativa da escola - 2016**

<b>Município</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>	<b>Total</b>
Itaberaí	0	266	491	1	758

Rubiataba	0	215	178	0	393
Alexânia	0	251	438	0	689
Posse	29	1047	1033	0	2109
Britânia	0	137	111	0	248
Jussara	0	460	374	0	834
Alto Paraíso	0	69	173	135	377
Campinaçu	0	65	187	0	252
Morrinhos	71	220	676	52	1019
Rio Verde	19	518	1997	4	2538

Fonte: Elaboração a partir dos microdados do Censo Escolar 2016 – Inep/MEC

O município de Alto Paraíso de Goiás e Morrinhos transportaram alunos da rede privada, contudo, de acordo com os Microdados 2016 do Inep, as escolas privadas onde estavam matriculados os 135 alunos de Alto Paraíso de Goiás, e 47 dos 52 alunos de Morrinhos, são escolas conveniadas com o poder público estadual. Portanto, atribuímos ao poder público estadual a responsabilidade por oferecer o transporte público. Morrinhos atendeu com o transporte escolar 5 alunos de escolas privadas sem convênio com o poder público. Considerando estas observações, a tabela seguinte compara o percentual de matrículas vinculadas ao poder estadual e municipal com o percentual de investimento financeiro do estado e do município no transporte escolar.

**Tabela 9 – Comparativo entre percentual de contribuição financeira do estado e municípios X percentual de alunos da rede estadual e municipal que utilizaram o transporte escolar - 2016**

Municípios	Percentual de recursos		Percentual de matrículas atribuídas ao ente	
	do estado	do município	estadual	municipal
Itaberaí	20,9 %	75,5 %	35,1 %	64,8 %
Rubiataba	34,6 %	61,5 %	54,7 %	45,3 %
Alexânia	20,9 %	75,6 %	36,4 %	63,6 %
Posse	36,8 %	58,6 %	49,6 %	49,0 %
Britânia	32,0 %	64,8 %	55,2 %	44,8 %
Jussara	25,2 %	72,1 %	55,2 %	44,8 %
Alto Paraíso	83,4 %	11,8 %	54,1 %	45,9 %
Morrinhos	14,0 %	83,3 %	26,2 %	66,3 %
Rio Verde	7,1 %	91,2 %	20,4 %	78,7 %

Fonte: Elaboração a partir de dados do Balanço Geral do Exercício de 2016 dos municípios, Sigpc/FNDE e Resumo Parcial da Planilha de Transporte Escolar Rural dos Alunos da Rede Estadual de Ensino - Peat/2016 e Microdados do Censo Escolar 2016 – Inep/MEC

Não é possível fazer esta análise em relação ao município de Campinaçu, que não firmou parceria com o estado de Goiás para transportar os alunos do estado, de acordo com o Resumo Parcial das Planilhas do Transporte Escolar Rural dos Alunos da Rede Estadual de Ensino/2016.

Analisando a Tabela 9, é visível que a parceria estado e município representa uma vantagem econômica ao estado. Além de arcar apenas com o per capita estabelecido *a priori*, independente do custo aluno/ano que o município terá, o estado se abstém do trabalho de executar o serviço de transporte escolar, isso sem considerar os custos indiretos, que dificilmente seriam mensurados, como os de realização de processos licitatórios para terceirização de serviços e os de fiscalização de contratos. Exceto pelo município de Alto Paraíso de Goiás, em que os recursos do estado representam 83,4% do valor gasto com o transporte escolar e os alunos de responsabilidade do estado equivalem a 54,1% do total de alunos que o município transporta, os demais municípios apresentam situação inversa: o percentual de investimento do estado é inferior ao percentual de alunos da rede estadual que o município transporta. No entanto, conforme analisamos anteriormente, os municípios de Campinaçu e Alto Paraíso de Goiás nos motivam a uma investigação mais minuciosa, o que nos impede de fazer qualquer afirmação em relação a esta situação.

Jussara, Morrinhos e Rio Verde são municípios em que o percentual de alunos da rede estadual, que a prefeitura atende, ultrapassa o dobro do percentual de contribuição financeira do estado.

Britânia e Jussara são exemplos claros de como o valor do transporte escolar deve ser estudado caso a caso. Ambos os municípios estão localizados na região Noroeste do estado, e dos alunos que são transportados, 55,2 % estão matriculados na rede estadual e 44,8% pertencem à rede municipal. Mas, enquanto os recursos estaduais representam 32% do total necessário para custear o transporte escolar em Britânia, no caso de Jussara, os recursos do Peate equivalem a 25,2% do total gasto com o serviço de transporte escolar.

Ao priorizar a execução do transporte escolar de forma indireta, transferindo recursos e a responsabilidade da execução para o município, o estado poupa recursos financeiros e se abstém do trabalho de operacionalizar o sistema de transporte escolar. Mesmo dispondo de uma capacidade maior de arrecadação do que a dos municípios, o estado de Goiás não possui uma política de transporte escolar para suplementar as despesas das prefeituras e ainda acaba por onerá-las ao articular a “cooperação”. Ademais, os problemas com os repasses pesam às contas das prefeituras.

No próximo tópico, faremos uma comparação do percentual que o total de despesas com o transporte escolar representa em relação ao total que o município aplica em MDE.

### 3.5.2 O impacto das despesas com o transporte escolar sobre o total de recursos investidos em manutenção e desenvolvimento do ensino

O art. 212 da CF/1988 estipulou que, anualmente, a União aplicará nunca menos que dezoito por cento, e os estados, Distrito Federal e municípios, vinte e cinco por cento, da receita resultante de impostos, considerando a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. No Capítulo I desta dissertação, enfatizamos que as despesas realizadas para manutenção de programas de transporte escolar, de acordo com o art. 70, inciso VIII da LDB/1996, são consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, as despesas com o Pnate estão inseridas no percentual de aplicação em MDE da União, os custos do Peate fazem parte da aplicação anual do estado em MDE, e a contrapartida do município está inserida na aplicação em MDE do município. Ou seja, os recursos que financiam a política de transporte escolar são contabilizados como manutenção e desenvolvimento de ensino nos três níveis federativos. Dessa forma, nosso exercício é verificar a totalidade de custos da política de transporte escolar, quando da execução, e comparar ao que se aplica em MDE em alguns municípios de Goiás.

Os documentos utilizados para esta análise foram: a Certidão Manutenção e Desenvolvimento do Ensino emitida pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, que comprova o percentual aplicado pelo município em MDE, e o Balanço Geral do Exercício de 2016 de cada prefeitura. Da certidão, extraímos o valor das Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e confrontamos com o total das despesas com Manutenção do Transporte Escolar declarado pelo município no Anexo 11 do Balanço Geral do Exercício de 2016, que trata do comparativo da despesa orçada com a realizada. Para fins de cálculo, foram considerados os valores declarados no campo “despesa acumulada”. A tabela a seguir sintetiza os dados:

**Tabela 10: Percentual de despesas com a manutenção do transporte escolar em relação ao valor total investido em manutenção e desenvolvimento do ensino pelo município – 2016**

Municípios	Investimento em MDE R\$	Manutenção <sup>16</sup> transporte escolar MTE R\$	Percentual da MTE em relação ao investimento em MDE %
Itaberaí	21.150.438,66	2.459.446,21	11,6 %
Rubiataba	9.007.440,23	1.280.217,26	14,2 %
Alexânia	12.297.237,03	2.278.923,88	18,5 %

<sup>16</sup> Considera o valor total aplicado em manutenção transporte escolar (MTE) declarado pelo município, e não apenas a contrapartida do ente municipal.

Posse	11.677.334,09	3.379.370,48	28,9 %
Britânia	3.829.180,42	817.302,94	21,3 %
Jussara	14.363.308,83	2.754.652,95	19,2 %
Alto Paraíso	4.075.114,97	719.000,99	17,6 %
Campinaçu	2.988.492,75	454.435,33	15,2 %
Morrinhos	19.259.898,70	3.258.470,33	12,2 %
Rio Verde	117.077.302,66	17.664.694,99	15,1 %
<b>Média</b>			<b>17,9 %</b>

Fonte: Elaboração a partir de dados do TCE-GO e Balanço Geral do Exercício de 2016 das prefeituras

O percentual de despesa com o transporte escolar, nos municípios analisados, oscilou entre 11,6 % - Itaberaí, e chega a corresponder, no município de Posse, a 28,9 % do total investido em MDE. Em média, a despesa com a manutenção do transporte escolar equivale a 17,9% do total que os municípios investem em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Analisando o conjunto de dados, percebe-se que cada município possui suas particularidades. Itaberaí é um município que em 2016 possuía uma população estimada de 40.259 habitantes e atendeu com o transporte escolar 758 alunos (Tabela 8). Posse, no mesmo período, tinha uma população estimada de 35.128 pessoas e atendeu 2.109 estudantes (Tabela 8). Itaberaí possui valores maiores de receitas e menor demanda por transporte escolar que Posse. Enquanto Itaberaí arrecadou R\$ 64.292.762,56 de receitas resultantes de impostos e aplicou 32,9 % em MDE - R\$ 21.150.438,66; Posse arrecadou R\$ 38.172.067,69 de receitas resultantes de impostos, dos quais aplicou 30,59% em MDE, o equivalente a R\$ 11.677.334,09. Somado a estes fatores, Posse, com 2.058.031 km<sup>2</sup> (Quadro 2) é um município de dimensão territorial maior que Itaberaí, que tem 1.457.280 km<sup>2</sup>. Se o município é maior, a dispersão da população no meio rural e as rotas de transporte escolar provavelmente também serão. Ainda comparando as disparidades, o município de Itaberaí possui IDH (Quadro 2) considerado alto, e Posse, médio.

Britânia, que também gasta um percentual significativo com o transporte escolar, tem dimensão territorial maior que Itaberaí e contava com população de apenas 5.795 habitantes em 2016. Ou seja, a arrecadação de impostos no município de Britânia é baixa em relação ao município de Itaberaí, e a dispersão da população no território daquele município tende a ser maior.

### 3.5.3 O custo aluno/ano do transporte escolar

Os valores que a União e o estado transferem por aluno para garantir o transporte escolar são valores estabelecidos com base em critérios dos programas que já estudamos – Pnate e

Peate. Em 2016, o valor per capita do Pnate variava entre o mínimo de R\$ 120,73 e R\$ 172,24 por aluno/ano; enquanto o valor per capita anual do Peate era de R\$ 1.360,00, R\$ 1.500,00 ou R\$ 1.630,00 dependendo das características do município. Para transportar os alunos da rede estadual, o município recebe os seguintes recursos: quando o aluno reside em área urbana, o município recebe o per capita do Peate; se residente em área rural, o per capita do Pnate e do Peate. Para transportar os alunos de sua própria rede, o município conta apenas com o per capita do Pnate para os estudantes residentes em área rural. Considerando estas situações, o mínimo que o município receberia para transportar os alunos da rede estadual seria 1.360,00 (do Peate), e o máximo possível, R\$ 1.802,24 (R\$ 172,24 do Pnate + R\$ 1.630,00 do Peate).

A tabela seguinte traz os valores per capita de cada município da pesquisa, em relação aos dois programas, em 2016.

**Tabela 11: Valor per capita dos programas Pnate e Peate em 2016**

<b>Municípios</b>	<b>Pnate R\$</b>	<b>Peate R\$</b>
Itaberaí	132,60	1.360,00
Rubiataba	127,87	1.360,00
Alexânia	132,60	1.360,00
Posse	137,32	1.360,00
Britânia	137,26	1.500,00
Jussara	137,32	1.500,00
Alto Paraíso	137,32	1.500,00
Campinaçu	137,32	-----
Morrinhos	132,60	1.360,00
Rio Verde	132,60	1.360,00

Fonte: Censo Escolar do Transporte Escolar – Pnate/2016 e Resumo Parcial das Planilhas de Transporte Escolar Rural dos Alunos da Rede Estadual de Ensino – Peate/2016

Tanto o Pnate como o Peate utilizam como base para definir a quantidade de alunos transportados o censo escolar oficial do ano anterior, nesse caso, 2015. O montante a ser transferido é o valor per capita multiplicado pela quantidade de alunos beneficiados. Mas o município deve atender a demanda de quantidade real de alunos no ano em curso. Assim, enquanto o Pnate e o Peate possuem um valor estabelecido por aluno ao ano, buscamos calcular quanto se despende, na execução do serviço de transporte escolar, por aluno ao ano, em cada município pesquisado.

O custo aluno/ano foi calculado utilizando o total das despesas com manutenção do transporte escolar declarado pelo município no Anexo 11 do Balanço Anual, dividido pela quantidade de alunos que, segundo os microdados do Inep, utilizaram o transporte escolar em 2016. Os resultados são apresentados na Tabela 12.

**Tabela 12: Custo aluno/ano do transporte escolar - 2016**

<b>Municípios</b>	<b>Manutenção Transporte Escolar – MTE R\$</b>	<b>Quantidade de alunos que utilizaram o transporte escolar</b>	<b>Custo aluno/ano R\$</b>
Itaberaí	2.459.446,21	758	3.244,65
Rubiataba	1.280.217,26	393	3.257,55
Alexânia	2.278.923,88	689	3.307,58
Posse	3.379.370,48	2.109	1.602,36
Britânia	817.302,94	248	3.295,58
Jussara	2.754.652,95	834	3.302,94
Alto Paraíso	719.000,99	377	1.907,16
Campinaçu	454.435,33	187	2.430,14
Morrinhos	3.258.470,33	1019	3.197,71
Rio Verde	17.664.694,99	2.538	6.960,08
<b>Média</b>			<b>R\$ 3.250,58</b>

Fonte: Elaboração a partir de dados do Balanço Geral do Exercício de 2016 das prefeituras e microdados do Censo Escolar 2016 – Inep/MEC

Nota: No caso do município de Campinaçu, o valor utilizado em Manutenção Transporte Escolar foi dividido pela quantidade de alunos da rede municipal que utilizaram o transporte escolar.

O menor custo aluno/ano do transporte escolar registrado nesta amostra foi o do município de Posse, que ficou em R\$ 1.602,36, seguido de Alto Paraíso de Goiás – R\$ 1.907,16, Campinaçu - R\$ 2.430,14, Morrinhos - R\$ 3.197,71, Jussara - R\$ 3.302,94, Alexânia - R\$ 3.307,58, Itaberaí - R\$ 3.244,65, Rubiataba R\$ 3.257,55, Britânia R\$ 3.295,58, e por fim, Rio Verde, R\$ 6.960,08. Rio Verde destoa dos demais municípios. O custo aluno do transporte escolar chega a ser maior que o dobro de Britânia, que foi um dos maiores valores. A média calculada ficou em R\$ 3.250,58 o custo aluno/ano. Excluindo o município de Rio Verde, ficaria em R\$ 2.838,41.

Há diversos fatores que incidem diretamente no custo aluno/ano do transporte escolar, como a predominância de frota própria do município ou de terceirização do serviço e a própria gestão dos recursos. No caso de terceirização, efetivada após realização de licitação pública em observância às Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002, Leis Complementares nº 123/2006 e nº 147/2014, há variáveis a serem consideradas na composição de preços apresentada no certame pelas empresas e previstas em edital, como a extensão das linhas a serem percorridas, quantidade de rotas, situação das estradas, tipo do veículo a ser utilizado, quantidade de alunos transportados. Estas variáveis incidem nos valores finais contratados e, por consequência, no valor custo/aluno/transporte.

Não foi possível separar o custo aluno do transporte escolar rural do custo aluno do transporte escolar urbano, porque as prestações de contas dos municípios não trazem o



detalhamento destas informações. Todavia, buscamos identificar a zona residencial dos alunos que utilizaram o transporte escolar para acesso à escola, segundo os microdados 2016 do Inep.

**Tabela 13 - Quantidade de alunos que utilizaram o transporte escolar por zona residencial - 2016**

<b>Município</b>	<b>Total de matrículas</b>	<b>Residência urbana</b>	<b>Percentual</b>	<b>Residência rural</b>	<b>Percentual</b>
Itaberaí	758	85	11,2%	673	88,8%
Rubiataba	393	109	27,7%	284	72,3%
Alexânia	689	166	24,1%	523	75,9%
Posse	2109	1101	52,2%	1008	47,8%
Britânia	248	42	16,9%	206	83,1%
Jussara	834	357	42,8%	477	57,2%
Alto Paraíso	377	13	3,4%	364	96,6%
Campinaçu <sup>17</sup>	187	61	32,6%	126	67,4%
Morrinhos	1019	388	38,1%	631	61,9%
Rio Verde	2538	322	12,7%	2216	87,3%
Média			26,2%		73,8%

Fonte: Elaboração a partir dos microdados do Censo Escolar 2016 – Inep/MEC

Do total de alunos que utilizaram o transporte escolar, em média 26,2% residiam em área urbana e 73,8% eram alunos das áreas rurais. Estes dados evidenciam que há um número considerável de alunos residentes na zona rural e que necessitam de transporte para ter acesso à educação, uma vez que as escolas rurais foram desativadas. O percentual de alunos residentes em área urbana e que são atendidos com o transporte público varia de 3,4%, em Alto Paraíso de Goiás, a 52,2%, em Posse. Considerando todo o estado de Goiás, do total de 125.670 alunos que fizeram uso do transporte escolar em 2016, 43,5% eram alunos residentes em área urbana, e 56,5%, em área rural.

A política de transporte escolar se desenvolveu, no Brasil, com foco no aluno do campo, e é no espaço rural que as condições de acesso à escola são realmente mais difíceis. Se a política de transporte escolar conseguiu alcançar os alunos que residem no meio rural, onde está localizada a maioria de suas matrículas, na escola rural ou na escola urbana?

### **3.6 Transporte escolar no meio rural: para onde vão os alunos?**

Trabalhamos, em tópicos anteriores, alguns dados sobre a nucleação e fechamento das escolas rurais no estado de Goiás, que evidenciam um modelo de oferta de ensino baseado na combinação de transporte escolar rural (campo-cidade) e escola urbana.

<sup>17</sup> Os números de Campinaçu são referentes aos alunos da rede municipal apenas.



Na tabela seguinte, detalhamos, por município, as matrículas dos alunos que residiam em áreas rurais e utilizaram o transporte escolar, organizadas por localização da escola, urbana ou rural, conforme microdados 2016 do Inep.

**Tabela 14: Quantidade de alunos que utilizaram o transporte escolar, residentes em área rural, por localização da escola - 2016**

Municípios	Alunos residentes em área rural	Localização da escola			
		Urbana	Percentual de matrículas	Rural	Percentual de matrículas
Itaberaí	673	516	76,7%	157	23,3%
Rubiataba	284	191	67,3%	93	32,7%
Alexânia	523	337	64,4%	186	35,6%
Posse	1008	332	32,9%	676	67,1%
Britânia	206	206	100,0%	0	0,0%
Jussara	477	401	84,1%	76	15,9%
Alto Paraíso	364	165	45,3%	199	54,7%
Campinaçu*	126	53	42,1%	73	57,9%
Morrinhos	631	564	89,4%	67	10,6%
Rio Verde	2216	786	35,5%	1430	64,5%
<b>Média</b>			63,8%		36,2%

Fonte: Elaboração a partir dos microdados do Censo Escolar 2016 – Inep/MEC

Os números revelam que a maior parte dos municípios pesquisados transportaram os alunos residentes em áreas rurais para as escolas urbanas. No total, a média percentual de alunos que residiam no meio rural, utilizaram o transporte escolar e estavam matriculados em escolas urbanas foi de 63,8%, enquanto 36,2% utilizaram o transporte escolar para deslocamento intracampo, ou seja, estavam matriculados em escolas localizadas no meio rural.

Observa-se, contudo, que os municípios de Posse, Rio Verde, Campinaçu e Alto Paraíso priorizaram o deslocamento intracampo. Mais de 50% dos alunos residentes em áreas rurais destes municípios e atendidos pelo transporte público estavam matriculados em escolas do campo.

Comparando aos dados do estado de Goiás, a média percentual de alunos residentes em áreas rurais dos municípios pesquisados por localização da escola quase que se repete, como pode ser visto na Tabela 15.

**Tabela 15: Quantidade de alunos que utilizaram o transporte escolar, residentes em área rural, por localização da escola – Goiás – 2016**

Estado	Alunos que utilizaram o transporte escolar residentes em área rural	Localização da Escola			
		Urbana	Percentual de matrículas	Rural	Percentual de matrículas
Goiás	70.981	45.164	63,6	25.817	36,4

Fonte: Elaboração a partir dos Microdados do Censo Escolar 2016 – Inep/MEC

Quando analisamos na totalidade, constatamos que o município com o maior percentual de alunos deslocados do meio rural para escolas urbanas foi Britânia: 100% dos alunos que residiam em áreas rurais e utilizaram o transporte escolar frequentaram a escola urbana. Esse é um dos fatores que pode ter influenciado no alto custo do transporte escolar. Exceto por Rio Verde, Britânia é o município com o maior custo aluno/ano.

Posse é o município que teve o menor percentual de alunos do campo sendo transportados para a cidade, 32,9%. Os outros 67,1 % de matrículas que utilizaram o transporte escolar estavam nas escolas rurais, ou seja, o município de Posse deslocou 32,9% dos alunos do campo para a cidade, e 67,1% intracampo. A logística estabelecida parece ter bons resultados financeiros, uma vez que o município apresenta o menor custo aluno observado na pesquisa. Vale lembrar que os alunos residentes na área rural do município de Posse equivalem a 47,8% do total que utilizou o transporte, portanto, 52,2% residiam em área urbana e, como não é possível distinguir o que é gasto com transporte urbano do que é gasto com o transporte rural (intracampo e campo-cidade), isso pode diluir o custo do transporte escolar rural.

Estudar o financiamento da política de transporte escolar nos fez perceber a necessidade de compreender a ação de transporte escolar dentro de um contexto maior, que diz respeito à oferta do ensino, considerando que o transporte é um programa suplementar para garantir o acesso à escola. Ao direcionarmos o estudo sobre transporte escolar para o atendimento da população do campo, vimos que as políticas de transporte escolar e de educação do campo se tensionam. Defendemos, portanto, que a decisão do Poder Público em ofertar educação do campo associada ao transporte intracampo ou educação urbana e transporte campo-cidade deve considerar, para além dos custos financeiros, a realidade local e o respeito ao aluno do campo como sujeito histórico de direitos.

Na próxima seção, intitulada considerações finais, faremos a síntese das análises que construímos durante o processo de investigação deste estudo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início desta pesquisa, propusemos estudar a política de transporte escolar sob a perspectiva do financiamento. Tendo em vista que o Brasil passa por um movimento de fechamento acelerado das escolas do campo e deslocamento dos alunos residentes no campo para as escolas urbanas, há um comprometimento crescente das despesas dos municípios com o transporte escolar. Dessa forma, o nosso problema foi construído no sentido de desvelar quanto as despesas com o transporte escolar impactam em relação ao que os municípios aplicam em manutenção e desenvolvimento do ensino, e qual foi o custo aluno/ano do transporte escolar nos municípios pesquisados durante o exercício de 2016.

As inquietações sobre o financiamento da política de transporte escolar incitou-nos a conhecer os programas de transporte escolar desenvolvidos no âmbito de atuação da União e do estado de Goiás, identificar a origem dos recursos para a execução do serviço de transporte escolar, ou seja, o percentual aplicado pelos três níveis federativos no regime de cooperação; aferir o custo aluno/ano do transporte escolar nos municípios pesquisados, discutir a tensão que se estabelece entre transporte escolar rural e Educação do Campo, e descobrir a localização das escolas (rural ou urbana) para onde o transporte escolar público traslada os alunos residentes em áreas rurais.

O aporte teórico trouxe fundamentos para a compreensão de que a política de transporte escolar constituiu-se a partir de um problema – falta de condições de acesso à escola, que passou a ser discutido pela sociedade e exigiu a atuação do Estado. A política iniciou-se como política de governo, no âmbito do governo federal, a partir da implementação do PNTE, programa que foi modificado e deu origem ao Pnate e ao Caminho da Escola. Os programas de transporte escolar subsistiram às transições de governo, foram incorporados à estrutura do Estado e se consolidaram como política de Estado.

O regime federativo instituído no Brasil demanda a participação da União, Distrito Federal, estados e seus respectivos municípios na formulação, implementação e execução de uma política. A política de transporte escolar começa a ser implementada na década de 1990, por iniciativa do governo federal, dando cumprimento ao preceito constitucional de igualdade de condições para acesso e permanência na escola. O acesso à educação básica, ensino obrigatório e gratuito, tornou-se direito público subjetivo a partir da Constituição Federal de 1988, e a sua ausência ou oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente. Esta é uma condição que obriga os entes federativos a assumirem a responsabilidade de

assegurar a oferta da educação e, sobretudo no caso das populações das áreas rurais, também a do transporte.

A partir de 2003, a LDB/1996 definiu a atuação de cada ente na execução do transporte escolar, atribuindo a estados e municípios a obrigação de garantir o transporte escolar dos alunos de suas próprias redes. Contudo, a operacionalização do transporte, conforme orientação da referida lei, pode ser efetivada mediante articulação entre o estado e seus respectivos municípios.

A definição da responsabilidade dos entes estaduais e municipais abriu caminho para que a União pudesse impulsionar a política de transporte escolar por meio de subsídios financeiros. O Pnate então foi criado, em 2004, com a finalidade de subsidiar as despesas dos entes federados com o transporte escolar. No mesmo ano, o estado de Goiás instituiu o Peate, destinado a custear o serviço de transporte escolar dos alunos da rede estadual, quando executado pelo município. Em 2007, o governo federal lança o Programa Caminho da Escola, para viabilizar a aquisição do transporte escolar.

O estudo dos programas voltados ao transporte escolar, PNTE, Pnate e Caminho da Escola, foi crucial para compreendermos a dimensão e a evolução da política de transporte escolar, mas, na medida em que a proposta de estudo teve como foco o financiamento do serviço de transporte escolar, o Pnate e o Peate estiveram em evidência.

A pesquisa que realizamos permitiu identificar que o estado de Goiás prioriza a execução do serviço de transporte escolar por meio de cooperações estabelecidas com os municípios, ou seja, de forma indireta. No ano de 2016, 96,7% dos municípios goianos firmaram parceria com o estado para executar o serviço de transporte escolar. Diante desta realidade, buscou-se identificar o percentual de contribuição financeira de cada ente federativo no valor total investido na execução do serviço de transporte escolar, nos municípios selecionados como amostragem desta pesquisa, que foram: Itaberaí, Rubiataba, Alexânia, Posse, Britânia, Jussara, Alto Paraíso de Goiás, Campinaçu, Morrinhos e Rio Verde.

Alto Paraíso e Campinaçu são municípios que demonstraram uma configuração atípica de contribuição do estado em relação aos demais: Alto Paraíso porque a maior parte dos recursos utilizados no financiamento do serviço de transporte escolar provieram do Peate, enquanto Campinaçu, de acordo com o Resumo Parcial das Planilhas de Transporte Escolar Rural dos Alunos da Rede Estadual de Ensino – Peate/2016, não firmou parceria com o estado e não recebeu recursos do Peate. As médias percentuais da origem de recursos dos demais municípios, Rio Verde, Morrinhos, Alexânia, Posse, Britânia, Itaberaí e Rubiataba, foram as

seguintes: 3,2% provenientes do Pnate (federal), 23,9 % do Peate (estadual) e 72,8% são recursos dos próprios municípios.

É possível perceber que a União impulsionou a política de transporte escolar, mas o valor per capita do Pnate, e por consequência a participação financeira da União, mesmo considerando o caráter suplementar, é muito baixa em relação à despesa que o município assume com a manutenção do transporte escolar. A pequena participação da União no financiamento do serviço de transporte escolar reforça o modelo de política econômica federativa que concentra na União maior arrecadação e gestão dos tributos e, aos municípios, a cota parte, além de bem menor, é insuficiente para atender suas demandas.

A falta de reajustes anuais do Pnate culminou na defasagem dos valores e contém a evolução dos recursos federais empregados na política de transporte escolar. Observemos, contudo, que o Pnate contempla apenas os alunos residentes em áreas rurais, e as prefeituras não distinguem na prestação de contas do município a despesa com o transporte escolar rural da despesa com o transporte escolar urbano, portanto, não é possível avaliar qual o percentual de contribuição do Pnate em relação ao transporte escolar rural apenas.

A participação do estado de Goiás por meio do Peate, quase que na totalidade dos municípios pesquisados, foi insuficiente para cobrir as despesas com os alunos de sua própria rede. O resultado é que as prefeituras acabam assumindo as despesas com o transporte escolar que seriam atribuídas ao estado. A cooperação entre estado de Goiás e municípios representa uma vantagem econômica ao estado e sobrecarrega o ente municipal. Além das prefeituras disporem de uma menor capilaridade para arrecadação de recursos, os recursos repassados pelo estado não garantem o ressarcimento integral da despesa adicional com os alunos matriculados na rede estadual. As prefeituras precisam, ainda, lidar com os atrasos de repasses do Peate, a exemplo dos que ocorreram durante o exercício financeiro de 2018.

Há que se considerar, também, que os repasses do Pnate e do Peate às prefeituras são realizados com base na quantidade de alunos declarados no Censo Escolar do ano anterior (no caso, 2015), e o município deve atender, com o transporte escolar, a demanda real de alunos do ano em curso (2016), que pode ser menor ou maior do que a quantidade baseada no Censo. Nesta amostra de pesquisa, o custo aluno/ano do transporte escolar foi bastante variável, mas salta aos olhos o custo aluno/ano transporte escolar de Rio Verde, que em 2016 atingiu o valor de R\$ 6.960,08. Os demais municípios oscilam entre um valor mínimo de R\$ 1.602,36 em Posse, e máximo de R\$ 3.295,58 em Britânia, com uma média de R\$ 2.838,41.

Mantivemos na pesquisa o município de Campinaçu, mesmo com a peculiaridade de não haver firmado parceria com o estado (de acordo com os documentos analisados), com o

intuito de averiguar se essa decisão estaria atrelada a um custo aluno/ano transporte escolar elevado para a prefeitura. O custo aluno/ano transporte escolar de Campinaçu se manteve próximo à realidade da maioria das prefeituras da amostragem, com o valor de R\$ 2.430,14.

Considerando apenas o universo de alunos residentes em área rurais, o programa Caminho da Escola, segundo dados do FNDE, ainda não é suficiente para atender a demanda por transporte escolar em todo o país (FNDE, 2018). O atendimento aos alunos pelo transporte escolar é realizado, também, por meio da terceirização do serviço, efetivada após realização de licitação pública em observância às Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002, Leis Complementares nº 123/2006 e nº 147/2014. Diversas variáveis incidem diretamente no valor da contratação e, por consequência, no custo aluno do transporte escolar, como a extensão das linhas a serem percorridas, quantidade de rotas, situação das estradas, tipo de veículo a ser utilizado e quantidade de alunos transportados. Outra questão que determina o custo aluno do transporte escolar é a própria gestão dos recursos financeiros. Os recursos fazem a diferença na educação quando são bem aplicados. Daí a necessidade da transparência na prestação de contas e do controle social.

Embora saibamos que os recursos destinados ao Pnate e ao Peate só podem ser gastos com o transporte escolar, nosso exercício foi no sentido de verificar quanto a política de transporte escolar custa dos fundos públicos em comparação ao que se aplica em manutenção e desenvolvimento do ensino em alguns municípios de Goiás. Constatamos que o valor da despesa com o transporte escolar correspondeu a percentuais que oscilam entre 11,6% (Itaberaí) e 28,6% (Posse) em relação ao investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino dos municípios pesquisados. Em média, a despesa com a manutenção do transporte escolar foi o equivalente a 17,9% do valor que os municípios pesquisados investiram em MDE. De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (2008), a nível nacional, a despesa com o transporte escolar é a segunda de manutenção e desenvolvimento de ensino em que incorrem os municípios, menor apenas do que a folha de pagamento de pessoal.

Torna-se importante trazer à reflexão que o investimento em educação deve atender diferentes demandas: pagamento dos professores e demais profissionais da educação, infraestrutura das escolas e espaço escolares, construções e ampliações de escolas, manutenção dos espaços escolares, aquisição e manutenção de equipamentos e mobiliários, formação continuada, entre outras, necessárias para a efetivação do ensino na rede pública. Neste sentido, esta pesquisa evidenciou que o transporte escolar é responsável por boa parte dos recursos para a educação, e suas finalidades, do ponto de vista pedagógico, instigam à reflexão, uma vez que

os alunos atendidos sofrem o desgaste físico pelo tempo que permanecem em trânsito, e a violência simbólica por terem que se afastar do seu meio social e vivência no campo.

Em se tratando da tensão que se estabelece entre a política de transporte escolar e a política de educação do campo, fica evidente que a maior parte dos municípios pesquisados transportou os alunos residentes em áreas rurais para as escolas urbanas, configurando um modelo de organização do ensino que associa transporte escolar rural e escola urbana para os alunos do campo. No total, a média percentual de alunos que, em 2016, residiam no meio rural, utilizavam o transporte escolar e estavam matriculados em escolas urbanas foi de 63,8%, enquanto 36,2% utilizaram o transporte escolar para deslocamento intracampo, ou seja, estavam matriculados em escolas localizadas no meio rural. A média da amostragem reflete bem a realidade do estado de Goiás. Em todo o estado, dos alunos residentes em áreas rurais que utilizaram o transporte escolar em 2016, 63,6% estavam matriculados nas escolas urbanas, enquanto 36,4% estudaram em escolas do campo, segundo os microdados do Censo Escolar 2016.

Ressaltamos que o estudo do financiamento de qualquer política pública depende da confiabilidade dos dados divulgados pelo poder público e, nesta questão, ainda precisamos avançar para que estes sejam transparentes e claros. Por vezes, a falta de clareza e a indisponibilidade dos dados dificulta a atividade investigativa. Ademais, a escolha da metodologia ou da fonte de dados pode alterar, em parte, os resultados da pesquisa.

A variação do custo aluno/ano transporte escolar nos incita a estender a pesquisa à totalidade de municípios do estado de Goiás e a conhecer, mais de perto, a política de transporte escolar, com pesquisa empírica *in loco* em alguns municípios, a partir de uma nova investigação, para compreender quais são os fatores que encarecem o serviço de transporte, como é feita a gestão dos recursos, quais são as condições reais de operação do serviço oferecido aos alunos, bem como comparar o custo aluno do transporte escolar rural somado a escola urbana em relação ao custo aluno do transporte intracampo associado a escola do campo.



## REFERÊNCIAS

- AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In*: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). **Pós- neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p.09-23.
- ARAÚJO, Denise Silva; ALMEIDA Maria Zeneide C.M. de. Políticas Educacionais: Refletindo sobre seus significados. **Educativa**, Goiânia, v. 13, nº 1, p. 97-112, jan/jun.2010.
- ARENDDT, Hannah. **O que é política?** Trad. Reinaldo Guarany. 7.ed. Rio de Janeiro: Beltrand do Brasil, 2007.
- ARROYO, Miguel Gonzalez. A Educação Básica e o Movimento Social do Campo. *In*: ARROYO, Miguel Gonzalez; CALDART, Roseli Salete; MOLINA, Mônica Castagna (Orgs.). **Por uma Educação do Campo**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- ARROYO, Miguel Gonzalez; CALDART, Roseli Salete; MOLINA, Mônica Castagna (Orgs.). **Por uma Educação do Campo**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- AZEVEDO, Janete, M. L. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.
- BIANCHETTI, Roberto. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. Campinas: Autores Associados, 1997.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. 17. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 12 ago. 2018.
- BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 12 ago. 2018.
- BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 12 ago. 2018.



BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995**. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1366.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm). Acesso em: 27 set. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm). Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm). Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm). Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm). Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.172** de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. BRASÍLIA, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. **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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.880.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.880.htm). Acesso em: 27 set. 2018.

BRASIL. **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 nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm). Acesso em: 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.796**, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm). Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.960**, de 27 de março de 2014. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para fazer constar a exigência de manifestação de órgão normativo do sistema de ensino para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12960.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12960.htm). Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.005** de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação e do Conselho de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB nº1, de 3 de abril de 2002**. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13200-resolucao-ceb-2002>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Curso PTE. Caderno de estudos**. 4ª edição. Brasília, 2013. Disponível em:

<http://www.sed.sc.gov.br/documentos/formacao-pela-escola-411/moddulos-543/2647-pte-cadernos-de-estudo-4465/file>. Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portal FNDE**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnate/sobre-o-plano-ou-programa/consultas>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Tabela com valores per capita para o Pnate a partir de março de 2018**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnate/sobre-o-plano-ou-programa/consultas>. Acesso em: 16 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1997**. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades>. Acesso em: 30 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1999**. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades>. Acesso em: 30 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2000**. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades>. Acesso em: 30 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2001**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades>. Acesso em: 30 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2002**. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades>. Acesso em: 30 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2003**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades>. Acesso em: 30 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2004**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades>. Acesso em: 30 set. 2018.

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

<http://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades> . Acesso em: 30 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2006**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: [http://www.fnde.gov.br/acoes/fnde.gov.br/acessibilidade/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o](http://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades). Acesso em: 01 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2008**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.fnde.gov.br/acessibilidade/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o](http://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades). Acesso em: 01 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2010**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: [http://www.fnde.gov.br/acessibilidade/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o](http://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades). Acesso em: 01 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2016**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.fnde.gov.br/acessibilidade/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o](http://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades). Acesso em: jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório Técnico de Pesquisa**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/12518-fnde-disponibiliza-resultados-parciais-de-pesquisa-que-avaliao-transporte-escolar-no-brasil>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 18**, 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. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/acao-informacao/institucional/legislacao/item/4237-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-18,-de-22-de-abril-de-2004>. Acesso em: 16 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 5**, de 22 de abril de 2005. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acao-informacao/institucional/legislacao/item/4211-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-5,-de-22-de-abril-de-2005>. Acesso em: 16 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 3**, de 28 de março de 2007. Cria o Programa Caminho da Escola. Disponível em: <http://www.caminhodaescola.com.br/caminho-da-escola-2/legislacao/legislacaonibus/>. Acesso em: 16 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. **Educação do Campo: Diferenças mudando paradigmas**. Cadernos SECAD 2. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados Censo Escolar 2016**. Brasília: Inep, 2017. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/microdados>. Acesso em: 02 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2016**. Brasília: Inep, 2017. Disponível em <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 02 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Portal MEC. **Educação no Campo 2014**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/208-noticias/591061196/20339-prefeitura-devera-ouvir-comunidade-antes-de-fechar-escolas-rurais-indigenas-e-quilombolas?Itemid=164>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 86**, de 01 de fevereiro de 2013. Institui o Programa Nacional de Educação do Campo - PRONACAMPO, e define suas diretrizes gerais. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=13218-portaria-86-de-1-de-fevereiro-de-2013-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13218-portaria-86-de-1-de-fevereiro-de-2013-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado – 1995**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf/view>. Acesso em: 21 out. 2018.

BRASIL. **Portal MEC**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 20 out. 2018.

BRZEZINSKI, Iria; SANTOS, Cristiano Alexandre dos. **Sentido e significados da política: ação e liberdade**. Brasília: Liber Livro, 2015.

CALDART, Roseli Salete. A Escola do Campo em Movimento. *In*: ARROYO, Miguel Gonzalez; CALDART, Roseli Salete; MOLINA, Mônica Castagna (Orgs.). **Por uma Educação do Campo**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

CAMPOS, F. Itami. Ciência Política: **Introdução à Teoria do Estado**. Goiânia: Vieira, 2005.

CARNEIRO, M. J. Ruralidade: novas identidades em construção. *In*: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 35, Natal (RN), 1997. Anais [...]. Natal (RN): Sober, 1997. p.147-185.

CARNEIRO, M. J. Ruralidade: novas identidades em construção. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, v. 6 n. 2, p. 53-75, out. 1998.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **O que é ideologia**. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. Coleção primeiros passos.



CHAUÍ, Marilena de Souza. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

COSTA, Lúcia Cortes da. O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro. *In: Pesquisa & Debate*, SP, volume 11, número 1 (17), 49-79, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. *In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lucia Maria Wanderlei. Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. A dualidade de poderes: Estado e revolução no pensamento marxista. *In: Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 13-69.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM. Educação de qualidade: O desafio de todos os municípios. Brasília: CNM, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/confederacao-avalia-reajuste-anunciado-pelo-governo-federal-nos-valores-do-pnate>. Acesso em: 15 set. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 2004. Coleção primeiros passos.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes, históricos, avaliação e perspectivas. *In: Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Organizador, Luiz Fernandes Dourado. 2.ed. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes; AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. *In: Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Organizador, Luiz Fernandes Dourado. 2.ed. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

EMERICK, Gildete Dutra. **A oferta da educação básica nas áreas rurais brasileiras: nucleação de estabelecimentos de ensino e transporte de estudantes (1997 – 2010)**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política – IPOL. Universidade de Brasília – UnB. Brasília, 2013.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Tradução de Ruth M. Klaus. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2012.

FERNANDES, Bernardo Mançano; CERIOLI, Paulo Ricardo, CALDART, Roseli Salete. Primeira Conferência Nacional “Por Uma Educação do Campo”. *In: ARROYO, Miguel Gonzalez; CALDART, Roseli Salete; MOLINA, Mônica Castagna (Orgs.). Por uma Educação do Campo*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. Tabela Fipe. Disponível em: <http://veiculos.fipe.org.br/#carro>. Acesso em: 14 nov. 2018.

GAMBOA, Silvio Sánchez. Quantidade- Qualidade: para além de um dualismo técnico e de uma dicotomia epistemológica. *In*: GAMBOA, Silvio Sánchez, Santos Filho, José Camilo dos (orgs.). **Pesquisa educacional: qualidade-quantidade**. São Paulo, Cortez, 2009, p. 84-110.

GAULEJAC, Vincent de. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. Tradução Ivo Storniolo. 6. ed. Aparecida – SP: Ideias & Letras, 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOIÁS. **Consolidação das Ações e Programas dos Órgãos e Entidades – Exercício 2016**. Disponível em: <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/demonstrativos-fiscais/acoes-e-programas-dos-orgaos-e-entidades>. Acesso em: 17 Jul. 2018.

GOIÁS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Goiás de 1989**. Disponível em: [http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao\\_1988.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm). Acesso em: 17 jul. 2018.

GOIÁS. **Decreto nº 5.902**, de 12 de fevereiro de 2004. Aprova o regulamento da Lei nº 14.556, de 7 de outubro de 2003, que dispõe sobre o transporte de alunos da rede estadual de ensino. Disponível em: [http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina\\_decretos.php?id=964](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_decretos.php?id=964). Acesso em: 17. Jul. 2018.

GOIÁS. **Lei Complementar nº 26**, de 28 de dezembro de 1998. Estabelece as diretrizes e bases do Sistema Educativo do Estado de Goiás. Disponível em: [http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_complementares/1998/lei\\_complementar\\_n26.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_complementares/1998/lei_complementar_n26.htm). Acesso em: 17 jul. 2018.

GOIÁS. **Lei nº 14.556**, de 07 de outubro de 2003. Dispõe sobre o transporte de alunos da rede estadual de ensino. Disponível em: [http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/2003/lei\\_14556.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2003/lei_14556.htm). Acesso em: 17 jul. 2018.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Relatório da Unidade Técnica – Contas do Governador Ano 2016**. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2018.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, A matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução Rosina D'Angina; consultor jurídico Thélío de Magalhães. São Paulo: Ícone, 2000.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, nov. 2001

IANNI, Octavio (org.) **Karl Marx: sociologia**. Tradução Maria Elisa Mascarenhas; Ione de Andrade e Fausto N. Pellegrini. 3. ed. São Paulo: Ática, 1982.

LOCKE, J. Carta **acerca da tolerância: segundo tratado sobre o governo; Ensaio acerca do entendimento humano**. Tradução de Anoar Aiex e Jacy Monteiro. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os Pensadores).

MAIA, Eni Marisa. Educação rural no Brasil: o que mudou em 60 anos? **Em aberto**, Brasília, ano 1, n. 9, setembro, 1982.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

MESQUITA, Maria Cristina das Graças Dutra; CARNEIRO, Maria Esperança Fernandes. A expansão da educação superior no Brasil: meta frustrada e vetos “vitoriosos”. *In: Anais do XII Encontro de Pesquisa em Educação da Região Centro Oeste*. Goiânia, 2014.

ORSO, Paulino José. Neoliberalismo: Equívocos e consequências. *In: Liberalismo e educação em debate*. Lombardi, José Claudinei; Sanfeli, José Luis (org.). Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2007.

PAZ, Adalberto Domingos da. **Análise e a variação da ação pública de alocação de recursos do Programa Nacional de Transporte do Escolar – PNTE**. 2001. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2001.

RIBEIRO, Andreia Couto; JESUS, Wellington Ferreira de. A evolução dos recursos federais nos programas de transporte escolar: impactos na educação básica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 95, n. 241. Brasília: set./dez. 2014.

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

RIBEIRO, Andréia Couto; JESUS, Wellington Ferreira de. A trajetória histórica da política pública de transporte escolar: um olhar sob a assistência dos programas federais para a educação básica. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, nº 66, p. 135-159, dez. 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social, ensaio sobre a origem das línguas: discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; discursos sobre as ciências e as artes**. Tradução: Lourdes Santos Machado. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispos dos. **Guia prático da política educacional no Brasil: ações, planos, programas e impactos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SAVIANI, Demerval. Educação Socialista, Pedagogia Histórico - Crítica e os desafios da Sociedade de Classes. *In: LOMBADI, José Claudinei, SAVIANI, Dermeval (org.). Marxismo e Educação: debates contemporâneos*. Campinas-SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2005, p. 223-274.

SAVIANI, Demerval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 10ª ed. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.

SILVA, Alan Ricardo da. **Metodologia para avaliação e distribuição de recursos para o transporte escolar rural**. Tese (Doutorado em Tecnologia) – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental. Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2009.

SILVA, Heloisa Helena Correia da. FERREIRA; Luciana Paes Barreto; BARROS, Maria Lucia. Estado/sociedade e o Controle Social. **Divers@**. Revista Eletrônica Interdisciplinar, Matinhos, v1, n1, p. 23-39, jul/dez.2008.



SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n 16, p. 20-45, jun./dez., 2006.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

UFG. Declaração Final por uma Política de Educação do Campo. **Rev. Fac. Educ.** UFG, 29 (2): 283-293, jul./dez. 2004. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/download/1418/1432>. Acesso em: 15 set. 2018.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. Crianças Rurais e Acesso à Escola: sugestões de política pública. *In: São Paulo em Perspectiva*, 5(1): 93-98, janeiro/março 1991. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v05n01/v05n01\\_13.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v05n01/v05n01_13.pdf) Acesso em: 03 abr. 2017.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. Agrupamento de Escolas Rurais: Alternativa para o Impasse da Educação Rural? *In: Cad. Pesq.*, São Paulo, n.86, p.65-73, ago. 1993. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/940> Acesso em: 05 abr.2017.

VENDRAMINI, Célia Regina. Educação e Trabalho: Reflexões em torno dos movimentos sociais do campo. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 27, n. 72, p. 121-135, maio/ago. 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **R. Bras. Est. Pedag.**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291 – 309, maio/ago. 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Política educacional no Brasil – introdução histórica**. Brasília: Liber Livro Editora, 2011. 3ª ed.