



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - PPCP

**TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NA PERSPECTIVA DE GESTORES E
PLANEJADORES/OPERADORES: SUBSÍDIOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS**

TATIÁRA MONTEIRO MARQUES DOS SANTOS

BRASÍLIA - DF, MARÇO DE 2010.

TATIÁRA MONTEIRO MARQUES DOS SANTOS

**TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NA PERSPECTIVA DE GESTORES E
PLANEJADORES/OPERADORES: SUBSÍDIOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Ph.D. Terrie R. Groth

Co-Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Maria Auxiliadora Dessen

BRASÍLIA - DF, MARÇO DE 2010.

TATIÁRA MONTEIRO MARQUES DOS SANTOS

**TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NA PERSPECTIVA DE GESTORES E
PLANEJADORES/OPERADORES: SUBSÍDIOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Banca Examinadora:

Prof. Ph.D. Terrie R. Groth (Orientador)
(IPOL/UnB)

Prof^a. Ph.D. Rebecca N. Abers (Examinador Interno)
(IPOL/UnB)

Prof^a. Ph.D. Yaeko Yamashita (Examinador Externo)
(ENC/FT/UnB)

Prof. Ph.D. Paulo Afonso F. de Carvalho (Suplente)
(IPOL/UnB)

Dissertação aprovada em 30 de Março de 2010.

*À Carmen, Olivina e Sebastião por
tudo que representam para mim.*

AGRADECIMENTOS

À Deus pela saúde, motivação e oportunidade.

À minha mãe Carmen por todo o amor, garra e dedicação. Aos meus avós Olivina e Sebastião pelos sábios conselhos e palavras fartas de apoio incondicional. À querida tia Márcia por seus carinhos e cuidados. À adorada irmã e afilhada Tauãnara pelo companheirismo e atenção. Ao amado Rafael por seu amor, carinho e compreensão. À pequenina Amanda pelas alegrias e sorrisos extraídos em todos os momentos.

Ao professor Terrie Groth pela orientação, incentivo e amizade desde a graduação. À professora Maria Auxiliadora Dessen pelo grande empenho, em curtíssimo prazo, para desempenhar uma brilhante co-orientação, que contribuiu profundamente para meu crescimento acadêmico e profissional.

Aos professores Rebecca Abers, Yaeko Yamashita e Paulo Afonso de Carvalho, agradeço por aceitarem o convite para participação como membros da banca examinadora desta dissertação.

Aos professores do programa pelos ensinamentos e aos funcionários do Instituto de Ciência Política pela atenção e presteza nos serviços solicitados.

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) pelo investimento em pesquisas sobre Transporte Escolar, que foi fundamental a este trabalho. Em especial, à Coordenação Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME), aqui representada pela figura de seu Coordenador Geral o Sr. José Maria Rodrigues de Souza.

A todos os membros das equipes de desenvolvimento e coordenação, de análise de dados e de pesquisadores de campo da Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar realizada pelo Ceftru/UnB: Prof^ª. Maria Auxiliadora Dessen, Prof^ª. Yaeko Yamashita, George Teixeira, Marcos Fleming, Marcos Thadeu Magalhães, Cíntia Egami, Vicente Neto, Adenilson Chaves, Alan Ricardo da Silva, Alexandre Moreno, Bruno Silva Costa, Carlos Eduardo Araújo, Cláudia Santos, Edilene Costa, Fabiana Arruda, Fábio Sena, Felipe Reis,

Frederico Pedroso, Giovanna Tedesco, João Teobaldo Neto, Jocilene Costa, Lucas Roviriego, Marcela Costa, Marcelo Pereira, Marina Dessen, Marise Maranhão, Patrícia Menezes, Rafael Zuin, Reinaldo Estelles, Rejane Ribeiro, Rodrigo Souza, Simone Cerqueira da Silva e Thaís Francis Silva.

A todos os professores, coordenadores e pesquisadores do Projeto de Pesquisa Transporte Escolar realizado pelo Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes (Ceftru) da Universidade de Brasília (UnB) pela realização de pesquisas e disponibilização do banco de dados utilizados nesta dissertação.

Aos colegas de mestrado pelo companheirismo, solidariedade e horas dedicadas ao estudo em conjunto. Aos colegas do Ceftru pelo incentivo à continuidade dos estudos, pela oportunidade de aprimoramento acadêmico e científico e pelos ensinamentos transmitidos. Aos gerentes do BB que permitiram alterações em meu horário de trabalho em função dos horários das disciplinas.

Às tias-primas Elena e Nina Rosa que estiveram sempre presentes apesar da distância. Ao primo Carlos pelo companheirismo, presteza e dedicação. Ao novo tio Rômulo pela alegria e apoio fornecido à minha amada família. Aos novos e grandes amigos Vera, Cristina, Felipe, Dani, Sandra, Antônio, Cátia, Antônio Celso, Thiago, Débora e Benedito Zuin pelo afeto e apoio ao me receber em sua família.

À Conceição pelo tratamento, florais, conselhos, longas conversas e muitas horas de hipnose.

Por fim, aos grandes e verdadeiros amigos Catharina, Fernanda, Thalita, Rejane e Reinaldo pelas boas risadas nos momentos de descontração e pelo apoio e incentivo para superar os momentos de dificuldades.

RESUMO

No Brasil, um dos maiores problemas educacionais é a questão da acessibilidade e da permanência do aluno no ambiente escolar. Uma das razões atribuídas a esta problemática é a ausência ou a prestação inadequada de um serviço de transporte escolar, principalmente nas áreas rurais dos municípios brasileiros. Embora os incentivos do Governo Federal favoreçam a promoção de políticas públicas sociais para o Transporte Escolar Rural (TER), tais políticas inserem-se em um país caracterizado pela existência de múltiplos centros de poder com competências concorrentes na prestação dos serviços educacionais e por possuir grandes disparidades inter e intra-regionais. Desta forma, apresentam grandes desafios para seu planejamento e implementação. Neste contexto, informações obtidas com os gestores municipais, os planejadores e os operadores do transporte escolar são cruciais para identificar os principais problemas e delinear o cenário almejado para o TER no país. Esta dissertação utilizou dados coletados por meio de 71 entrevistas semi-estruturadas realizadas em 16 municípios, englobando todas as regiões brasileiras. Os roteiros de entrevistas foram administrados a 40 gestores e 31 planejadores/operadores, com o objetivo de obter informações a respeito da situação “real” (atual) e “ideal” (desejada) para o TER no Brasil. As entrevistas foram gravadas e totalizaram 14 horas e 55 minutos de gravação. Estes dados foram submetidos à análise qualitativa, gerando 953 verbalizações que foram classificadas de acordo com um sistema de categorias elaborado para esta finalidade. Por meio deste sistema foi possível descrever, de acordo com a percepção dos gestores e dos planejadores/operadores entrevistados, a importância do TER, os aspectos positivos e negativos, o que está sendo feito para melhorar este transporte e como deveria ser o Transporte Escolar Rural. Os entrevistados apontaram que o TER é importante porque facilita e favorece: a educação dos alunos atendidos, o acesso à escola e a vida familiar. Quanto aos aspectos negativos, eles identificaram que os veículos são inadequados, as vias possuem péssimas condições de trafegabilidade, a quantia de recursos é insuficiente e a população não compreende e não coopera com o TER. Os resultados mostraram que estes problemas são enfatizados de forma diferenciada de acordo com as características geográficas, econômicas e culturais das regiões em que se localizam os municípios pesquisados. Estas especificidades regionais são caracterizadas, não pelo problema apontado, mas sim, pelos diferentes motivos que os entrevistados apresentaram para ponderar negativamente o problema. Como sugestões para um TER ideal, os gestores e planejadores/operadores apontaram que os veículos da frota, o trajeto/itinerário das rotas, o acompanhamento/controlado do serviço, os recursos destinados ao TER e as ações voltadas à educação para o transporte escolar deveriam ser alvo de melhorias no TER. Os resultados sugerem a necessidade do uso de um modelo misto de planejamento de políticas públicas de TER, que apresente uma fusão de fluxos de decisões políticas de baixo para cima e de cima para baixo (*bottom-up e top-down*), isto é, um modelo de planejamento em que as políticas são construídas com a participação e apoio social local e mantendo o controle do processo como um todo pela esfera central.

Palavras-chaves: Acesso à Escola; Transporte Escolar Rural; Políticas Públicas; Políticas Sociais; Políticas Regionais; Pesquisa Qualitativa; Planejamento.

ABSTRACT

In Brazil, one of the greatest educational problems is the question of accessibility and the maintenance of the student in the school environment. One of the reasons attributed to this problem is the absence or inadequate provision of school transportation, principally in the rural areas of Brazilian municipalities. Although the incentives of the Federal Government favor the promotion of public policies for Rural School Transport (TER, in portuguese), such policies find themselves in a country characterized by multiple centers of power with concurrent competencies in the provision of educational services and great inter- and intra-regional disparities. In this context, information obtained from municipal administrators, planners and operators of school transport is crucial in identifying the principal problems and designing the desired scenario for TER in the country. This Master's thesis utilized data collected through 71 semi-structured interviews conducted in 16 municipalities encompassing all Brazilian regions. The interview schedules were administered to 40 administrators and 31 planners/operators with the objective of obtaining information about the "real" (actual) and "ideal" (desired) situations for TER in Brazil. The interviews were recorded and totalled 14 hours and 55 minutes of recordings. These data were submitted to qualitative analysis generating 953 verbal expressions which were classified according to a system of categories elaborated for this purpose. By means of this system, it was possible to describe the importance of TER, its positive and negative aspects, what is being done to improve transport, and how Rural School Transport should be in the eyes of the respondents. Those interviewed pointed out that TER is important as it facilitates and favors the education of those students served, access to the school, and family life. As to the negative aspects, they identified inadequate vehicles, the terrible driving condition of roads, the insufficient amount of resources destined for school transport, and the lack of understanding and cooperation on the part of the population about TER. The results demonstrated that these problems are emphasized in different forms depending on geographic, economic, and cultural characteristics of the regions in which the municipalities researched are located. As to suggestions for an ideal TER, the administrators and planners/operators pointed to the fleet of vehicles, the trajectory/itinerary of routes, the accompaniment/control of the service, the resources dedicated to and the actions directed at education for school transport which should be the aim of TER improvements. The results suggest the need to use a mixed model for planning TER public policies which might offer a fusion of the flow of political decisions from below to above (bottom-up) and from above to below (top-down), i.e., a planning model in which policies are constructed with the participation and social support of locals while maintaining the control of the process as a whole by the central sphere.

Keywords: Access to school; Rural School Transport; Public Policies; Social Policies; Regional Policies; Qualitative Research; Planning.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	XI
LISTA DE TABELAS	XIV
LISTA DE SIGLAS	XV
INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1	23
AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E O TRANSPORTE ESCOLAR RURAL	23
1. POLÍTICAS PÚBLICAS	24
2. POLÍTICAS SOCIAIS E REGIONAIS NO BRASIL	26
2.1 As Políticas Sociais	27
2.2 A Descentralização das Políticas Sociais	29
2.3 As Políticas Regionais	32
3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO BRASIL.....	35
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O ACESSO À ESCOLA POR MEIO DO TRANSPORTE ESCOLAR	42
CAPÍTULO 2	45
O TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO BRASIL COMO MEIO DE ACESSO À EDUCAÇÃO	45
1. A EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO SOCIAL.....	46
1.1 O Contexto da Exclusão Educacional no País	48
1.2 O Difícil Acesso aos Serviços Públicos no Meio Rural Brasileiro.....	56
2. A EDUCAÇÃO NO CAMPO E O TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO BRASIL.....	62
2.1 A Educação no Campo.....	63
2.2 A Importância do Transporte Escolar Rural	65
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
CAPÍTULO 3	77
MÉTODO	77
1. AMOSTRA.....	78
2. COLETA DE DADOS	81
2.1 Instrumentos de Coleta de Dados.....	81
2.2 Procedimentos de Coleta de Dados: As Entrevistas	83
3. ANÁLISE DOS DADOS DAS ENTREVISTAS	84
3.1 A Análise Qualitativa da “Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar”	85
3.2 O Sistema Integrado de Categorias-Síntese – Gestores e Planejadores/Operadores	88

CAPÍTULO 4	99
AS PERCEPÇÕES DOS GESTORES E PLANEJADORES/OPERADORES SOBRE O TRANSPORTE ESCOLAR RURAL	99
1. A IMPORTÂNCIA DO TER NA PERCEPÇÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS.....	99
1.1.O TER é Importante Porque Facilita/Favorece a Educação	100
1.2.O TER é Importante Porque Facilita/Favorece o Acesso à Escola.....	102
1.3.O TER é Importante Porque Facilita/Favorece a Vida Familiar.....	104
2. A PERCEPÇÃO DOS GESTORES E PLANEJADORES/OPERADORES SOBRE A SITUAÇÃO ATUAL DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL	104
2.1.Avaliação do Transporte Escolar Rural	105
2.2.O Que Está Sendo Feito Para Melhorar no Transporte Escolar Rural.....	118
3. A PERCEPÇÃO DOS GESTORES E PLANEJADORES/OPERADORES SOBRE A SITUAÇÃO DESEJADA PARA O TRANSPORTE ESCOLAR RURAL.....	125
4. AS PERCEPÇÕES SOBRE O TER SÃO DIFERENTES QUANDO SE LEVA EM CONSIDERAÇÃO A REGIÃO GEOGRÁFICA?	135
4.1.As Percepções Regionais sobre a Importância do Transporte Escolar Rural	136
4.2.O Transporte Escolar Rural na Visão dos Gestores e Planejadores/Operadores de Diferentes Regiões Geográficas	137
 CAPÍTULO 5	 150
CONSIDERAÇÕES FINAIS: COMO AS PERCEPÇÕES DOS GESTORES E PLANEJADORES/OPERADORES DO TER PODEM CONTRIBUIR COMO SUBSÍDIOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS?.....	150
1. RESSALTANDO AS PRÁTICAS POSITIVAS E IDENTIFICANDO OS PROBLEMAS.....	150
1.1.As práticas positivas do TER destacadas pelos gestores e planejadores/operadores.....	151
1.2.Os principais problemas do TER identificados pelos gestores e planejadores/operadores	153
2. APRESENTANDO AS MELHORIAS E COLABORANDO COM SUGESTÕES.....	158
2.1.As melhorias realizadas no TER segundo as percepções dos gestores e planejadores/operadores	159
2.2.As Sugestões dos gestores e planejadores/operadores de como deveria ser o TER	161
3. COMPONDO UM MODELO MISTO DE PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	164
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 167
 ANEXOS.....	 177
1. ROTEIROS DE ENTREVISTA	177
2. TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO	181

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Insumos de alimentação das agendas governamentais e geração de políticas.....	25
Figura 2: Taxa de analfabetismo da população brasileira, em 2008, por grupos de idade.....	53
Figura 3: Taxa de analfabetismo da população de 7 a 19 anos de idade, segundo o sexo	53
Figura 4: Relação entre alfabetizados e não-alfabetizados, em 2008, da população de 7 a 19 anos de idade residente em Área Rural	54
Figura 5: Relação entre alfabetizados e não-alfabetizados, em 2008, da população de 7 a 19 anos de idade residente em Área Urbana	54
Figura 6: Taxa de frequência escolar de pessoas de 0 a 17 anos de idade, por situação do domicílio..	56
Figura 7: Percentual de domicílios rurais e urbanos com acesso a abastecimento de água	57
Figura 8: Percentual de domicílios rurais e urbanos com acesso a esgotamento sanitário.....	58
Figura 9: Percentual de domicílios rurais e urbanos que possuem banheiro.....	58
Figura 10: Percentual de domicílios rurais e urbanos com acesso a coleta de lixo.....	59
Figura 11: Percentual de domicílios rurais e urbanos com acesso a iluminação elétrica.	59
Figura 12: Percentual de domicílios rurais e urbanos que possuem telefone.....	60
Figura 13: Alunos residentes em área Rural que utilizam o TE fornecido pelo Poder Público	68
Figura 14: Percentual de matrículas, estabelecimentos e transporte escolar da Educação Básica em Área Rural	69
Figura 15: Percentual de matrículas, estabelecimentos e transporte escolar da Educação Básica em Área Urbana.	69
Figura 16: Percentual de alunos da Educação Básica residentes em áreas urbana e rural que utilizaram o Transporte Escolar oferecido pelo Poder Público, entre os anos de 2004 a 2008.....	70
Figura 17: Percentual de alunos da Educação Básica residentes em Áreas Rurais e Urbanas que utilizaram o Transporte Escolar oferecido pelo Poder Público, por nível de ensino.....	71
Figura 18: Percentual de alunos da Educação Básica residentes em Áreas Rurais que utilizaram o Transporte Escolar oferecido pelo Poder Público, por nível de ensino e localização da escolar	71
Figura 19: Relação entre matrículas, estabelecimentos e transporte escolar na área rural, no período 2002-2008	74
Figura 20: Estrutura Geral do Sistema de Categorias-Síntese desenvolvido com base nas entrevistas dos atores.....	87
Figura 21: Percepção dos gestores quanto à ‘IMPORTÂNCIA’ do Transporte Escolar Rural.	89
Figura 22: ‘AVALIAÇÃO POSITIVA’ do Transporte Escolar Rural (parte 1), na percepção dos gestores e planejadores/operadores.).....	90
Figura 23: ‘AVALIAÇÃO POSITIVA’ do Transporte Escolar Rural (parte 2), na percepção dos gestores e planejadores/operadores.	91
Figura 24: ‘AVALIAÇÃO NEGATIVA’ do Transporte Escolar Rural (parte 1), na percepção dos gestores e planejadores/operadores.	92
Figura 25: ‘AVALIAÇÃO NEGATIVA’ do Transporte Escolar Rural (parte 2), na percepção dos gestores e planejadores/operadores.	93
Figura 26: ‘O QUE ESTÁ SENDO FEITO PARA MELHORAR’ no Transporte Escolar Rural (parte 1), segundo o relato dos gestores e planejadores/operadores.	94

Figura 27: ‘O QUE ESTÁ SENDO FEITO PARA MELHORAR’ no Transporte Escolar Rural (parte 2), segundo o relato dos gestores e planejadores/operadores.	95
Figura 28: ‘A SITUAÇÃO DESEJADA’ para o Transporte Escolar Rural (parte 1), na percepção dos gestores e planejadores/operadores.	96
Figura 29: ‘A SITUAÇÃO DESEJADA’ para o Transporte Escolar Rural (parte 2), na percepção dos gestores e planejadores/operadores.	97
Figura 30: ‘A SITUAÇÃO DESEJADA’ para o Transporte Escolar Rural (parte 3), na percepção dos gestores e planejadores/operadores.	98
Figura 31: Estrutura geral da categoria IMPORTÂNCIA do TER na percepção dos gestores.....	100
Figura 32: Percepção dos Gestores e Planejadores/Operadores quanto à situação atual do TER.....	105
Figura 33: Estrutura geral da categoria AVALIAÇÃO do TER de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores do transporte escolar.....	105
Figura 34: Distribuição percentual dos aspectos positivos e negativos do TER na percepção dos gestores e planejadores/operadores.....	107
Figura 35: Percepção dos gestores e planejadores/operadores quanto à avaliação negativa dos Recursos do TER.....	115
Figura 36: Estrutura geral da categoria O QUE ESTÁ SENDO FEITO PARA MELHORAR no TER de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores do transporte escolar.....	118
Figura 37: Implementação de melhorias no TER no que se refere ao planejamento do trajeto itinerário, de acordo com gestores e planejadores do transporte escolar.....	120
Figura 38: Estrutura geral da categoria COMO DEVERIA SER O TER de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores do transporte escolar.....	125
Figura 39: Percepção dos gestores e planejadores/operadores quanto à situação desejada para o TER.....	126
Figura 40: Situação desejada para o Trajeto/Itinerário do TER de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores.....	128
Figura 41: Alterações necessárias nos Veículos/Frota de TER, com relação ao ‘Conforto/Segurança’, na percepção dos gestores e planejadores/operadores. Fonte: Sistemas de Categorias-Síntese: Diagramas das Percepções dos Atores Envolvidos no TER (CEFTRU; FNDE, 2007c).	129
Figura 42: Percepção dos gestores quanto à importância do TER facilitar a educação, por região geográfica.....	136
Figura 43: Percepção dos gestores quanto à importância do TER facilitar o acesso à escola, por região geográfica.....	137
Figura 44: Esquema de apresentação das percepções dos gestores e planejadores/operadores, por tema e região geográfica.....	138
Figura 45: Percepção dos gestores e planejadores/operadores quanto à avaliação positiva da Operação do TER, por região geográfica.....	138
Figura 46: Percepção dos gestores e planejadores/operadores quanto à avaliação negativa da Operação do TER, por região geográfica.....	138
Figura 47: Implementação de melhorias no que tange à Operação do TER de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores, por região geográfica.....	139
Figura 48: Percepção dos gestores e planejadores/operadores quanto à situação desejada da operação do TER, por região geográfica.....	139

Figura 49: Percepção dos gestores e planejadores/ operadores quanto à avaliação negativa dos Recursos do TER, por região geográfica.....	141
Figura 50: Percepção dos gestores e planejadores/ operadores sobre a situação desejada dos recursos para o TER, por região geográfica	141
Figura 51: Percepção dos gestores e planejadores/operadores sobre as melhorias implementadas no que tange à regulamentação e legislação para o TER, por região geográfica	143
Figura 52: Percepção dos gestores e planejadores/ operadores quanto à avaliação negativa da Relação/Contato social (falta de compreensão), por região geográfica	145
Figura 53: Percepção dos gestores e planejadores/ operadores quanto à avaliação negativa da Relação/Contato social (falta de cooperação), por região geográfica	145
Figura 54: Percepção dos gestores e planejadores/ operadores sobre as melhorias implementadas no que tange à Educação para o TE, por região geográfica	147
Figura 55: Percepção dos gestores e planejadores/ operadores sobre a situação desejada no que tange à Educação para o TE, por região geográfica	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Principais Políticas Relacionadas ao Desenvolvimento Econômico Territorial.....	34
Tabela 2: Agregação dos motivos de evasão - Dificuldade de acesso à escola.....	49
Tabela 3: Taxa de escolarização na idade correta - 1999 e 2006.	50
Tabela 4: Taxa de analfabetismo, segundo categorias e grandes regiões - 1999 e 2006.....	52
Tabela 5: Taxa de escolarização das pessoas de 6 a 17 anos, segundo grandes regiões, grupos de idade e sexo - 2008.	55
Tabela 6: Principais medidas ou ações adotadas pelo órgão gestor da educação – 2006.....	67
Tabela 7: Caracterização sócio-demográfica dos gestores e planejadores/operadores.	80
Tabela 8: Caracterização da amostra de entrevistados por região geográfica.....	81
Tabela 9: Dimensões das relações interpessoais.	83
Tabela 10: Quantidade e tempo das entrevistas realizadas com gestores e planejadores/operadores...	84
Tabela 11: O TER é importante, na percepção dos gestores, porque Facilita/Favorece a ‘Educação’.	101
Tabela 12: O TER é importante, na percepção dos gestores, porque facilita/favorece o ‘Acesso à escola’.	102
Tabela 13: Avaliação Positiva da ‘Operação’ de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores do TER.....	108
Tabela 14: Avaliação Positiva do ‘Tipo de Serviço Terceirizado’ de acordo com a percepção dos planejadores/operadores do TER.....	110
Tabela 15: Avaliação Negativa da ‘Operação’ segundo a percepção dos gestores e planejadores/operadores do TER.....	112
Tabela 16: Falta de compreensão e cooperação da comunidade, pais e alunos quanto à gestão e administração do TER, na visão dos gestores e planejadores/operadores.....	116
Tabela 17: O que está sendo feito para melhorar a ‘Operação’ do Transporte Escolar Rural na perspectiva dos gestores e planejadores/operadores.....	119
Tabela 18: A ‘Regulamentação/Legislação’ como melhoria no Transporte Escolar Rural de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores.....	121
Tabela 19: A ‘Educação para o TE’ como melhoria para o Transporte Escolar Rural na perspectiva dos gestores e planejadores/operadores.	123
Tabela 20: Situação desejada para a ‘Operação’ do TER de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores.	126
Tabela 21: Situação desejada para os ‘Recursos’ destinados ao Transporte Escolar Rural de acordo com a opinião dos gestores e planejadores/operadores.....	129
Tabela 22: Situação desejada para a ‘Educação para o TE’ de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores.	132

LISTA DE SIGLAS

AC	Análise de Conteúdo
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
APAE	Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais
BA	Bahia
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CE	Ceará
CEB	Câmara de Educação Básica
CEFTRU	Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
DET	Desenvolvimento Econômico Territorial
EB	Educação Básica
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EPT	Educação Para Todos
EST	Estabelecimentos de Ensino que oferecem Educação Básica
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNR	Fator de Necessidades de Recursos
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GEIPOT	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPOL	Instituto de Ciência Política
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MAT	Matrículas na Educação Básica
MEC	Ministério da Educação

MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MI	Ministério da Integração Nacional
MT	Mato-Grosso
MUNIC	Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros
ONU	Organização das Nações Unidas
ORE	Ônibus Rural Escolar
PA	Pará
PE	Pernambuco
PI	Piauí
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPCP	Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
PR	Paraná
RN	Rio Grande do Norte
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SP	São Paulo
TE	Transporte Escolar
TER	Transporte Escolar Rural
UNB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

INTRODUÇÃO

No Brasil, a educação é considerada um dos fatores essenciais para o desenvolvimento do país e para a mudança do padrão de desigualdade que marca a sociedade brasileira. A educação é entendida como a ação ou o processo de dar, receber ou transmitir conhecimentos gerais e específicos, com a finalidade de desenvolver o indivíduo e fomentar sua capacidade de raciocínio e julgamento (BRASIL, 1996). Portanto, seu objetivo é preparar intelectualmente os indivíduos para a vida em sociedade, qualificando-os para o mundo do trabalho e a prática social.

Porém, contraditoriamente à sua alta relevância, a educação no Brasil ainda apresenta um panorama deficitário. Apesar de as pesquisas e os estudos sobre o panorama da situação educacional do país apontar, cada vez mais, a ocorrência de melhorias neste setor, os indicadores educacionais brasileiros ainda são ruins. A insuficiência do número de instituições e de infraestruturas inadequadas para pessoas com deficiência, as condições socioeconômicas precárias das famílias e a presença ou ausência de estímulo familiar são alguns dos problemas que caracterizam a realidade brasileira. Além destes fatores, merecem destaque a exclusão educacional de uma parcela significativa de crianças e adolescentes; as altas taxas de analfabetismo, evasão e reprovação escolares; as dificuldades de acesso às unidades de ensino; e a baixa qualidade do ensino.

A literatura sobre os problemas educacionais encontrados no Brasil destaca que o processo de exclusão na educação vem ocorrendo, principalmente, de duas maneiras: falta de acesso às escolas e inserção precária dos alunos nos sistemas de ensino (HADDAD, 2007). Assim, o foco desta dissertação é sobre a temática de falta de acesso à escola que tem impedido que muitos brasileiros frequentem uma instituição de ensino. Algumas crianças e jovens não chegam sequer a se matricular, enquanto outros tem sua frequência à escola interrompida devido à ausência ou à prestação inadequada de um serviço de transporte escolar.

Para que ocorra um acesso igualitário à escola, além de outras medidas, entende-se que é importante a manutenção de um serviço de transporte escolar, principalmente nas áreas rurais onde a baixa densidade, tanto de alunos quanto de escolas, dificulta o acesso dos estudantes ao sistema educacional. Os alunos que residem e/ou estudam nas áreas rurais dos municípios brasileiros possuem grandes dificuldades de acesso às unidades de ensino. Além disso, a demanda pelo Transporte Escolar Rural (TER) aumentou devido à diminuição do número de escolas rurais no Brasil, desde a década de 80 (GEIPOT, 1995).

Os anos 90 são marcados por políticas públicas de nucleação e reorganização das escolas rurais (BENFICA, 2006), que desencadearam ações do Poder Público de fechamento de escolas com menor número de alunos e a transferência de seus respectivos alunos para escolas núcleos, localizadas, em sua maioria, nas áreas urbanas dos municípios brasileiros. Isto fez com que a população residente no campo passasse a enfrentar longas distâncias para ter acesso à rede de ensino.

Além dos aspectos específicos das adversidades de acesso à educação no meio rural, tem-se, como fator intensificador desta problemática, as dificuldades administrativas de superação desta realidade pelo Poder Público, em termos de prestação de serviços, arrecadação de impostos e competência administrativa conforme estabelecem as leis brasileiras. O projeto de descentralização fiscal trazido pela Constituição Federal de 1988 alterou a distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo, por meio de transferência de recursos e delegação de funções e promoveu uma distribuição de competências entre Municípios, Estados e Governo Federal para a provisão de serviços sociais (ARRETCHE, 2002), o que desencadeou grandes desigualdades na promoção das políticas sociais no Brasil.

Neste contexto, é urgente que se tenham políticas públicas eficazes para a promoção de um transporte escolar de qualidade, particularmente, voltado para o campo. A oferta suficiente e com qualidade de Transporte Escolar Rural (TER) no Brasil pode facilitar a obtenção dos objetivos sociais da educação, isto é, o acesso igualitário à educação; a diminuição dos índices de baixa escolaridade e analfabetismo; a minimização da evasão escolar e do alto índice de reprovação; dentre outros. Além disso, o transporte escolar pode favorecer o desenvolvimento de uma educação básica de qualidade no Brasil, na medida em que garante, aos estudantes, a sua frequência às aulas.

O Ministério da Educação vem mantendo, desde 2004, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), um programa voltado ao transporte dos estudantes: o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), que auxilia a manutenção e a melhoria do transporte escolar destinado aos alunos da educação básica, com o repasse de recursos financeiros de caráter suplementar ou auxiliar, aos Municípios e/ou Estados. Em 2007, o Governo Federal criou o programa Caminho da Escola, que objetiva reduzir a evasão escolar e garantir o acesso e a permanência dos alunos na escola. Para atingir tais objetivos utiliza como estratégia a renovação e o aumento da frota de veículos de transporte escolar (ônibus e embarcações), destinada ao transporte diário dos alunos, por meio

da concessão de financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Contudo, apesar dos esforços governamentais e das intervenções estatais para a melhoria do transporte escolar no Brasil, tem-se no país uma conjuntura político-econômica conflituosa entre os entes da federação. É neste contexto permeado por problemáticas de contenciosos políticos de distribuição de competências, tanto entre atores e arenas políticas quanto em relação aos níveis de decisão e, principalmente, quanto aos recursos destinados, que surgem diversos conflitos no âmbito das formulações, implementações, execuções e acompanhamento das políticas públicas sociais no Brasil. Esta é, por exemplo, a situação em que se inserem as políticas de Transporte Escolar Rural. Diante desta realidade, emerge a necessidade de se repensar o modelo de planejamento das políticas direcionadas ao transporte escolar, a despeito das dificuldades de desenvolvimento de políticas em um país culturalmente diversificado e permeado por diversas desigualdades políticas, econômicas e sociais, como é o caso no Brasil.

Repensar o modelo de planejamento do Transporte Escolar Rural requer o esforço conjugado de diferentes disciplinas e a adoção de modelos sistêmicos de investigação, conforme sugerido por Dessen (2010). Portanto, equipes multidisciplinares são requisitos para a compreensão do sistema de transporte escolar no Brasil. Segundo Dessen, é fundamental que os estudos sobre o TER focalizem as interações complexas, dinâmicas e multifacetadas entre as pessoas envolvidas no transporte escolar e seus respectivos ambientes, em um determinado contexto social, histórico e cultural.

Para Dessen (2010), a maneira como o indivíduo constrói a concepção de transporte escolar tem relação com os eventos sociais e as experiências compartilhadas com as outras pessoas, objetos e símbolos, que dão significado à sua percepção. Contudo, a autora ressalta que tais concepções sofrem alterações no decorrer dos anos, em função dos acontecimentos sociais, históricos e políticos, e sugere que para ocorrer uma manutenção atualizada do diagnóstico do transporte escolar seria necessária a aplicação periódica de uma metodologia de coleta de dados.

Segundo Yamashita e Aragão (2010), o desenvolvimento dos meios de transportes reflete toda uma evolução do processo histórico da sociedade, da sua forma e técnica de produzir, administrar e apropriar-se de forma diferenciada do espaço, produzindo uma variedade de fluxos de deslocamento de bens e pessoas. Para estes autores, o TER, que é um fenômeno complexo e multidisciplinar, deve como qualquer outro tipo de transporte ser

entendido como um meio de atendimento das necessidades individuais e coletivas e nunca como um fim em si mesmo.

Ciente da importância do transporte escolar no Brasil, o Governo Federal mantém, desde 2005, uma parceria com o Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes (Ceftru), da Universidade de Brasília (UnB) para desenvolver estudos sobre o transporte de escolares no país. Esta parceria foi estabelecida por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é uma autarquia do Ministério da Educação (MEC), que tem como missão prover recursos e executar ações para o desenvolvimento da educação, com o objetivo de garantir educação de qualidade a todos os brasileiros (MEC, 2009).

Um dos frutos desta parceria é a *Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar*, que foi realizada entre abril de 2006 e dezembro de 2007, com o objetivo de conhecer o transporte disponibilizado aos estudantes no Brasil, principalmente daqueles que vivem nas áreas rurais. Uma abordagem sistêmica intitulada *Modelo Bioecológico do Desenvolvimento*, de Urie Bronfenbrenner (1992; 1994; 1999), foi adotada para nortear a elaboração do projeto de pesquisa que levou em consideração a visão de uma equipe multidisciplinar, incluindo as seguintes áreas: engenharia de transportes, arquitetura, psicologia, história e ciência política (DESSEN, 2007).

Este estudo de caracterização buscou informações da realidade do transporte escolar nos municípios brasileiros, por meio de um levantamento nacional do transporte escolar. Os 5.564 municípios brasileiros foram solicitados a responder um Questionário (primeira etapa) com questões sobre o serviço prestado, a demanda por este transporte e a origem e destinação dos recursos disponíveis para o serviço de transporte escolar. Uma contextualização mais detalhada do Transporte Escolar Rural, que abrangeu um estudo em 16 municípios brasileiros constituiu a segunda etapa de coleta de dados deste projeto. Os municípios foram visitados, sendo realizadas entrevistas e pesquisa embarcada para a obtenção de informações específicas sobre o TER (CEFTRU; FNDE, 2007a; 2007c).

Tendo como objetivo principal o mapeamento da realidade brasileira sobre o transporte escolar, esta pesquisa visava identificar, dentre vários aspectos, aqueles relacionados ao serviço prestado, à demanda, e a origem e destinação dos recursos disponíveis para este serviço (CEFTRU; FNDE, 2007a; 2007b). Também compôs o escopo desta pesquisa a identificação da situação atual e daquela almejada para o transporte de escolares, na visão dos próprios atores envolvidos neste transporte: os gestores (prefeitos, secretários de educação e secretários de transportes); os planejadores e os operadores (donos de empresa; responsáveis pelo planejamento); os condutores (motoristas e barqueiros); os

alunos transportados; e as escolas atendidas pelo Transporte Escolar Rural (professores de alunos transportados, diretores e responsáveis pela APAE).

Desta forma, os dados coletados por meio de entrevistas possibilitaram identificar a situação atual e a desejada para o transporte de escolares, na visão dos próprios atores envolvidos neste transporte, e consideraram o fato de que o sistema de transporte escolar é um fenômeno complexo que apresenta características que devem ser destacadas e analisadas em função da realidade local e das peculiaridades regionais. As entrevistas em campo foram gravadas e os arquivos de áudio foram organizados em um banco de dados e, posteriormente, transcritos na íntegra. O relato verbal foi submetido a uma técnica de análise de dados qualitativos, visando dar sentido e interpretar o fenômeno do Transporte Escolar Rural em termos das significações que as pessoas atribuem a ele.

Considerando se tratar de um projeto de pesquisa muito abrangente, com uma coleta de dados exaustiva, apenas os relatórios das entrevistas realizadas com os gestores e planejadores/operadores do Transporte Escolar Rural foram usados para a análise dos dados desta dissertação. Quatro questões nortearam a análise: Qual a importância do Transporte Escolar Rural? Quais são os pontos positivos e negativos do TER? O que está sendo feito para melhorar este transporte? E por fim, como deveria ser o Transporte Escolar Rural no Brasil?

Portanto, este trabalho apresenta como pressuposto que melhorias nas políticas podem ser favorecidas com a participação direta dos atores envolvidos no transporte escolar e com a utilização de dados empíricos no processo de desenvolvimento de políticas públicas. Em outras palavras, as informações obtidas com os gestores municipais, os planejadores e os operadores do TER são cruciais para identificar os principais problemas do Transporte Escolar Rural, o que vem sendo feito para atenuar tais problemas e qual seria o cenário almejado para o TER no país.

Desta forma, espera-se contribuir com a produção de subsídios à composição de políticas públicas condizentes com a realidade nacional, de forma a contemplar uma visão integrada e dinâmica do serviço de transporte escolar. Além disto, este trabalho, de acordo com as sugestões de Vasconcellos (2001), visa contribuir na superação das limitações das metodologias atualmente disponíveis para a análise de problemas e políticas de transporte no país. Segundo este autor, nas análises dos fenômenos de transporte e trânsito, como é o caso do TER, deve-se considerar a natureza social e política do fenômeno e não apenas fatores técnicos e econômicos.

Deste modo, defendemos a inclusão da sociedade nas diretrizes das tomadas de decisões, sem, contudo, minimizar a importância e a necessidade de controle do processo

exercido pelas esferas centrais de governo. Entendemos que as atuais políticas públicas para o TER são desenvolvidas com base no modelo *top-down* de planejamento, que não considera as opiniões da sociedade local com respeito aos projetos formulados pelo governo central. E, por conseguinte, esta dissertação aponta como uma alternativa viável a adoção de um modelo de planejamento misto (*top-down* e *bottom-up*), cujas políticas são construídas com a participação e apoio social local, mas mantendo-se o controle do processo como um todo pela esfera central.

Assim, a inclusão da percepção dos principais atores envolvidos, na fase de planejamento das políticas públicas para o Transporte Escolar Rural, faz com que o processo decisório seja considerado uma construção política, social e democrática, não apenas tecnicista e econômica. Acredita-se que tal procedimento facilita a implementação das políticas públicas na medida em que os atores se envolvem diretamente no processo decisório (KAUFMAN, 1973; ELMORE, 1979; LIPSKY, 1980; OLIVEIRA, 2006). Com a finalidade de fornecer subsídios para políticas públicas este trabalho foi dividido em cinco capítulos:

- i) o primeiro capítulo apresenta os conceitos, o histórico, os avanços e os retrocessos das políticas públicas sociais no Brasil com a intenção de promover um melhor entendimento do processo de exclusão educacional e da importância de ações voltadas à promoção do acesso e permanência na escola, como por exemplo, as políticas públicas de educação voltadas ao transporte escolar;
- ii) o segundo capítulo apresenta a educação como um direito social e o transporte escolar como um instrumento útil para assegurar o acesso e a permanência dos estudantes brasileiros na escola. Ênfase é dada às adversidades encontradas para a prestação de serviços públicos no meio rural;
- iii) o capítulo três aborda o método empregado, apresentando a amostra selecionada, os procedimentos e os instrumentos utilizados para a coleta de dados, bem como, a descrição dos procedimentos adotados na análise qualitativa dos dados;
- iv) o quarto capítulo apresenta a descrição dos resultados relativos à percepção dos gestores e planejadores/operadores do Transporte Escolar Rural; e
- v) o quinto e último capítulo discute alguns aspectos da percepção dos gestores e planejadores/operadores do Transporte Escolar Rural dos municípios pesquisados que podem contribuir como subsídios para políticas públicas. Este capítulo ressalta as práticas positivas, os problemas apresentados pelos entrevistados, as melhorias realizadas, as sugestões para uma oferta de um serviço de TER de melhor qualidade e a composição de um modelo misto de planejamento de políticas públicas.

CAPÍTULO 1

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E O TRANSPORTE ESCOLAR RURAL

Nas últimas décadas, a conjuntura política dos países em desenvolvimento ou de democracia recente, em especial os da América Latina, apresentou uma ineficiência na formalização de coalizões políticas (SOUZA, 2006), demonstrando que estes países são incapazes de equacionar eficazmente a forma de desenhar políticas públicas de promoção do desenvolvimento econômico e de inclusão social de sua população.

No Brasil, os quase 20 anos de redemocratização não foram suficientes para o estabelecimento de um sistema político-institucional efetivo no planejamento de políticas públicas (OLIVEIRA, 2006). Oliveira cita como exemplos da fragilidade do processo de planejamento e implementação das políticas brasileiras a existência de conflitos quanto à jurisdição e distribuição de competências entre os níveis de governo e organizações do Estado. A baixa *accountability* (prestação de contas à sociedade e transparência na gestão dos recursos públicos) dessas organizações.

Esta realidade não é diferente no caso do Transporte Escolar Rural (TER), pois são consideráveis as dificuldades de promoção de políticas públicas adequadas às necessidades de brasileiros que residem e/ou estudam nas áreas rurais no Brasil. Este capítulo apresenta os conceitos, o histórico, os avanços e retrocessos das políticas públicas sociais no Brasil com a finalidade de compreender melhor o processo de exclusão educacional, destacando a importância de ações voltadas à promoção do acesso e permanência na escola no país, dentre as quais, as políticas públicas de educação voltadas ao transporte escolar.

Assim, este capítulo é dividido em quatro seções. A primeira seção aborda, sucintamente, o que são políticas públicas e como elas são demandadas e incorporadas ao sistema político. A segunda apresenta dois tipos de políticas públicas: as políticas sociais e as regionais. No âmbito das políticas sociais, ênfase é dada às derivações de foco das políticas públicas em decorrência das formas e prioridades dos governos e às definições e objetivos das políticas sociais em diferentes momentos da história do Brasil. Além disto, a seção aborda o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, que interferiu substancialmente na estrutura de desigualdades e na sua promoção. No que tange às políticas regionais, são ressaltadas a importância de que as ações governamentais considerem as desigualdades regionais na promoção de políticas eficientes e harmônicas. A terceira seção diz respeito às legislações e políticas voltadas ao transporte de escolares que residem e

estudam nas áreas rurais do Brasil. Por fim, a última seção tece algumas considerações das políticas públicas e o acesso à escola por meio do transporte escolar, visando fornecer subsídios para as políticas de Transporte Escolar Rural no Brasil.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS

São várias as definições de políticas públicas. Elas podem ser definidas como uma teia de decisões de alocação de valores (EASTON, 1953); consideradas como o curso de uma ação ou não-ação (HECLO, 1972); e ainda o termo política pública pode ser usado para referir-se a um processo de tomada de decisões, bem como ao produto desse processo (WILDAVSKY, 1979). Portanto, as políticas públicas compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores e que sejam revestidas de autoridade do poder público (RUA, 1998). Assim, destaca-se a obrigatoriedade de decisões políticas nas políticas públicas, porém nem toda decisão política constitui, necessariamente, uma política pública.

Considerando a definição de política como um conjunto de atividades formais e informais que expressam relações de poder e que possui como finalidade a resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos, entende-se as políticas públicas como as resultantes desta atividade política (RUA, 1998). As ações resultantes da atividade política definidas como políticas públicas são conceituadas de diferentes maneiras. Por exemplo, Lynn (1980) determina as políticas públicas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; Peters (1986) denomina política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos. Contudo, a definição mais difundida é a de Laswell (1935), na qual as decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

As políticas públicas envolvem atividades políticas de atores políticos, chamados *outputs*, que resultam do processo de *inputs* advindos do meio ambiente e da sociedade, e de *withinputs*, provenientes do interior do próprio sistema, dos governantes e dos burocratas (EASTON, 1953). Os atores políticos, públicos ou privados, são todos os que possuem algo a ganhar ou a perder com as decisões relativas a uma política, cuja formação é determinada por um conjunto de procedimentos voltados a resolver conflitos sobre alocação de bens e recursos públicos (RUA, 1998). A Figura 1 ilustra que as demandas e os apoios são as entradas do sistema e que as saídas são representadas por normas ou ações políticas, que em contato com o ambiente são novamente inseridas no sistema como fruto das atividades políticas.

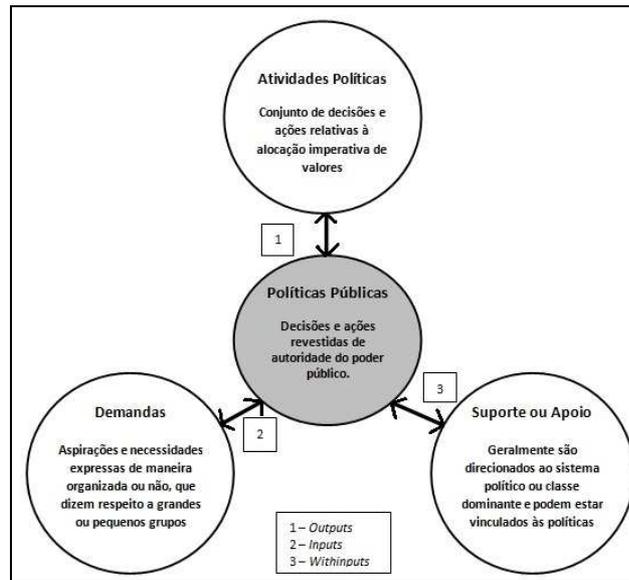


Figura 1: Insumos de alimentação das agendas governamentais e geração de políticas. Fonte modificada: RUA (1998); EASTON (1953).

Deste modo, destaca-se que a maior parte das atividades políticas dos governos visa satisfazer as demandas que lhe são direcionadas pelos atores sociais ou por demandas formuladas pelos próprios atores do sistema político, enquanto buscam os suportes e apoios necessários. Portanto, *é na tentativa de processar as demandas que se desenvolvem aqueles ‘procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflitos’ que caracterizam a política* (RUA, 1998: 3).

A partir destas definições, entende-se que as decisões tomadas em políticas públicas representam uma diversidade de intenções de diferentes atores que visam solucionar um determinado problema, que normalmente são expressas em determinações legais (leis, decretos, resoluções, portarias e tantas outras). Porém, adverte-se que não há garantias de que tais decisões se transformem em ações e que estas atendam às demandas que originaram o processo. Desta maneira, em regimes democráticos, a garantia da efetivação da ação é a resolução da totalidade de conflitos envolvidos na política pública, que em geral implica em uma solução muito difícil de ser alcançada (RUA, 1998). Neste caso, a autora considera ser uma boa decisão aquela que se mostrar a melhor opção, em um dado momento específico.

Como já mencionado, as políticas públicas referem-se, inicialmente, ao atendimento das demandas da sociedade, por isso são denominadas públicas; além disto, são “públicas” porque são revestidas da autoridade soberana do Poder Público. Pereira (1994) destaca que

faz-se necessário compreender o termo público e a dimensão desta terminologia ao tratar-se de políticas públicas:

O termo público, associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado, como muitos pensam, mas sim à coisa pública, ou seja, de todos, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. Portanto, embora as políticas públicas sejam reguladas e frequentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos. A política pública expressa, assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos (CUNHA; CUNHA, 2008: p. 12).

No plano conceitual, os questionamentos decorrentes do estudo de políticas públicas derivam de reflexões sobre os processos de construção do Estado Moderno, da extensão do conceito de cidadania e da elaboração da agenda governamental (MAGALHÃES, 2005). Ou seja, as políticas públicas, como materialização da ação estatal, possibilitam identificar as concepções sobre o papel do Estado e da cidadania, bem como expressam os arranjos de poder que definem os limites, os conteúdos e os mecanismos dessa intervenção.

As políticas públicas podem ser classificadas de acordo com sua natureza social ou econômica (MENEZES, 2009). As políticas sociais voltam-se às necessidades inerentes de cada setor (emprego, habitação, saúde, educação, lazer etc.) e aos investimentos de infraestrutura (rodovias, energia, saneamento, telecomunicações e outros). As políticas econômicas definem a aplicação/alocação dos recursos públicos e as diretrizes da política econômica do governo. As políticas públicas sociais e regionais são tipos de política pública, como a econômica, a ambiental, a de ciência e tecnologia e tantas outras, que se expressam por meio de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas que orientam as ações do poder público em certa área (CUNHA; CUNHA, 2008). A seção a seguir aborda as políticas sociais e regionais no Brasil.

2. POLÍTICAS SOCIAIS E REGIONAIS NO BRASIL

Para um melhor entendimento das políticas públicas no Brasil é importante compreender a sua herança, isto é, o fato de que são políticas decorrentes de um Estado com caráter tradicionalmente desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário (ARAÚJO, 2003). No período de 1920 até 1980, o Estado Brasileiro foi imbuído destas características, além de ter apresentado uma postura de valorização do crescimento

econômico em detrimento do bem-estar social. Neste período, as políticas sociais e regionais não eram o centro das preocupações das políticas públicas, pois ocorria a hegemonia das políticas industriais e das políticas econômicas desenvolvimentistas.

A questão social se acirrou nas últimas décadas do século XX, devido ao forte desemprego estrutural, a precarização das relações de trabalho, alterações na organização familiar e na expectativa de vida, bem como o aprofundamento das desigualdades sociais (CUNHA; CUNHA, 2008). Este contexto desencadeou, a partir da década de 80, um processo de redemocratização e de organização da sociedade civil, que inscreveu na Constituição Federal de 1988 direitos sociais passíveis de serem delineados como deveres do Estado, por meio de políticas públicas.

2.1 As Políticas Sociais

Os longos períodos ditatoriais, durante a Era Vargas e nos Governos Militares, desencadearam um viés centralizador e autoritário nas políticas públicas do Brasil. Esse perfil centralizador também foi pontual no delineamento das políticas sociais, que pode ser identificado pela dificuldade destas políticas em considerar a heterogeneidade da realidade brasileira, bem como pela dificuldade de promover a participação da sociedade. Isto é compreensível, uma vez que, tradicionalmente, as políticas sociais no Brasil são delineadas por meio de propostas originadas de cima para baixo, não considerando que cada local requer uma solução que venha da realidade em que se insere (ARAÚJO, 2003).

Esta herança política-institucional que provocou grandes riscos e vulnerabilidades sociais não caracteriza somente o Brasil. As instabilidades e as desigualdades sociais em que as populações de diferentes países ficaram imersas, fizeram com que no século XX, em vários países, os Estados de Bem-Estar fossem consolidados. Estes Estados são organizadores de sistemas de garantias legais com a finalidade de fornecer, fora da esfera privada, o acesso a bens e serviços que assegurem a proteção social do indivíduo (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005). As ações de proteção contra riscos sociais (doença, velhice, morte, desemprego), contra a pobreza (programas de mínimos sociais) e de garantia de acesso aos serviços de educação e saúde, constituem alguns dos exemplos de como este tipo de Estado originou-se. Isto é devido à emergência dos conflitos sociais gerados nas economias capitalistas, bem como em resposta às demandas por igualdade oriundas em um contexto de lutas pela democracia (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005).

E foi neste contexto político e social que a questão da desigualdade foi inserida como assunto central, passando a requerer a intervenção pública por meio de políticas de Estado. Assim, o conceito de cidadania foi alargado em termos políticos e em termos sociais, permitindo a emergência de um novo paradigma para a organização da proteção social: os direitos sociais (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005). A temática da desigualdade torna-se, portanto, prioridade no debate político das sociedades modernas, incluindo a construção dos direitos sociais de educação, saúde e proteção social (bases da cidadania social) como meio de enfrentar as disparidades sociais

No Brasil, a Carta Constitucional de 1988 fundamentou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, pois estendeu o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, impactando fortemente no delineamento das políticas e na definição dos beneficiários e dos benefícios (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005). Esta intervenção estatal, determinada constitucionalmente, passou a referir-se a um espectro mais amplo da vida social, objetivando equalizar o acesso a oportunidades e enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza.

O período de redemocratização e organização da sociedade civil, a partir da década de 80, apresentou a expressão de demandas reprimidas e promoveu o enfrentamento do tema da igualdade pela sociedade, que, por sua vez, identificou que o tema não deveria ficar restrito ao plano político. A batalha pela ampliação da democracia promoveu a questão da pobreza como dimensão central e reconstruiu a cidadania ao afirmar a igualdade de todos os cidadãos quanto à participação política (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005). Neste sentido, os ideais universalistas tornaram-se norteadores da ação pública no campo da proteção do cidadão, nos direitos civis e sociais, que reconhecem a igualdade do cidadão independentemente de sua condição socioeconômica.

Os anos 90 configuraram-se como uma década de conflitos entre a expectativa da implementação de políticas públicas para concretizar os direitos sociais adquiridos e as restrições políticas e econômicas apontadas para sua implementação (CUNHA; CUNHA, 2008). Assim, ocorreu a busca da regulamentação e implementação dos direitos sociais inscritos na Carta Constitucional. Neste contexto, as áreas da criança e do adolescente, da seguridade social, da saúde, da assistência social, da previdência social e da educação foram regulamentadas.

Cardoso Júnior e Jaccoud (2005) conceituam o Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) como um o conjunto de políticas e programas governamentais destinado à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, que possui os seguintes objetivos: cobertura de

riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza. Os autores apontam que a trajetória recente do SBPS possui quatro linhas organizadoras, denominadas de Eixos Estruturantes das Políticas Sociais: i) Emprego e trabalho (previdência social, previdência e benefícios a servidores da União, apoio ao trabalhador e organização agrária/política fundiária); ii) Assistência social e combate a pobreza (assistência social, alimentação e nutrição); iii) Direitos incondicionais de cidadania social (saúde e educação); e iv) Infraestrutura social (habitação e saneamento).

Dentre as políticas incluídas no eixo dos direitos incondicionais de cidadania social, tem-se as políticas públicas de educação. As políticas de educação, no Brasil, possuem garantia de acesso incondicional e são baseadas no reconhecimento de direitos sociais mínimos do cidadão. Portanto, *“assumem um caráter autônomo, ligado exclusivamente ao pertencimento à comunidade nacional e aos ideais de inclusão social por meio da oferta universal de serviços públicos”* (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005: 198).

Atualmente, o Estado Brasileiro tem um sistema de proteção amplo, dotado de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento estáveis que garantam sua implementação. Isto é, em parte, decorrente do fato de que, ao longo do século XX, estruturou-se o sistema de proteção social com um conjunto abrangente de programas especificamente sociais, nas áreas da previdência e assistência, trabalho, alimentação, saúde e educação, além de habitação e saneamento. No entanto, este sistema, hoje, possui caráter heterogêneo, incompleto e muitas vezes ineficaz (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005).

2.2 A Descentralização das Políticas Sociais

No Brasil, o processo de descentralização das políticas sociais, principalmente dos programas das áreas sociais, está relacionado com as reformas das instituições políticas da década de 80, que restabeleceram as bases federativas do Estado Brasileiro (ARRETCHE, 2002). Dentre as reivindicações democráticas das décadas de 70 e 80, está o processo de descentralização das políticas públicas sociais, visando à eficiência, transparência e *accountability* da gestão pública. Em outras palavras, para haver democratização do processo decisório da gestão pública, as reivindicações buscavam uma maior prestação de contas, imputabilidade, obrigações e responsabilidade social.

As virtudes da descentralização eram defendidas por correntes políticas de esquerda e direita, pois ambas acreditavam que o excesso de centralização decisória no Governo Militar

produzia ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo (ARRETCHE, 2002). Desta forma, com o término do regime militar, houve a retomada das eleições diretas para todos os níveis de governo e a descentralização fiscal implementada pela Constituição de 1988, em que os governos subnacionais passaram a ter autoridade tributária sobre importantes impostos.

Os sistemas fiscal e tributário no Brasil são derivados de um regime de separação de fontes tributárias, que discrimina impostos de competência exclusiva dos Municípios, Estados e União. Porém, o sistema brasileiro de arrecadação de tributos é desigual no plano horizontal, isto é, em um mesmo estado existem municípios de tamanho semelhante com grande diferença de arrecadação (VARSANO, 1996; PRADO, 2001). Esta desigualdade de arrecadação é compensada por um sistema de transferências fiscais, constitucionalmente obrigatórias, das receitas arrecadas pela União para os Estados e Municípios, e dos Estados para seus Municípios, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). As receitas advindas destas transferências constitucionais podem ser gastas autonomamente pelos governos subnacionais, com exceção das vinculações constitucionais de aplicação em educação e saúde.

Contraditoriamente aos estudos em ciência política dos anos 80 e 90, que consideravam que Estados Federativos¹ tenderiam à limitação do potencial de reformas, o Brasil desencadeou um extenso programa de descentralização das políticas sociais, a partir dos anos 90. Com isso, houve transferência para os Estados e Municípios de uma considerável parcela das funções de gestão das políticas sociais (ARRETCHE, 2002). Dentre as áreas sociais descentralizadas, merece destaque a significativa distribuição de competências entre Municípios, Estados e Governo Federal na saúde, habitação, saneamento e educação, e de suas atividades acessórias.

A descentralização das políticas sociais, no Brasil, ocorreu quando o Governo Federal obteve condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais (ARRETCHE, 2004). Os governos José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco foram governos caracterizados por elevada instabilidade ministerial, o que dificultou bastante o processo de descentralização destas políticas até a segunda metade dos anos 90. No entanto, no Governo Fernando Henrique Cardoso, modificou-se de fato a

¹ Entende-se Federalismo como uma forma de distribuição de autoridade política do Estado. Com base nesta premissa, o Federalismo é uma forma de governo dividido verticalmente, cujos diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território (LIJPHART, 1999). A característica essencial do Federalismo é a autonomia política dos governos locais. Por sua vez, a descentralização relaciona-se à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo, por meio da transferência de recursos e delegação de funções para a gestão de uma política (RIKER, 1987; ARRETCHE, 2002).

distribuição de competências entre Municípios, Estados e Governo Federal para a provisão de serviços sociais. De acordo com Arretche (2004), este fato demonstra que as dificuldades encontradas para o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil não foram resultado da oposição dos governos locais, conforme relatado nas teorias sobre o Federalismo, mas sim da incapacidade de implementação das políticas dos ministérios da área social.

A Carta Constitucional de 1988 determinou, para a maior parte das políticas sociais brasileiras, um formato de competências concorrentes entre os entes da federação. Além disto, o texto constitucional descentralizou as receita, mas não os encargos. Segundo Arretche (2004), a distribuição de competências concorrentes facilita a promoção dos efeitos esperados pela literatura sobre Federalismo e políticas públicas, isto é, a superposição de ações, as desigualdades territoriais na provisão de serviços e os mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais:

Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas (ARRETCHE, 2004: p. 22).

O Brasil é, portanto, um país federativo caracterizado pela existência de múltiplos centros de poder, pela existência de vários caminhos para a prestação de políticas públicas e por grandes disparidades inter e intra-regionais (SOUZA, 2002). Neste contexto, vários governos locais alcançaram poucas vantagens decorrentes da descentralização devido às suas precárias condições sociais e financeiras. Consequentemente, esses governos possuem, hoje, poucas oportunidades de prover serviços sociais adequados e de promover o ‘empoderamento’ da sociedade local, o que dificulta a transferência de autoridade para setores, parcelas da população ou espaços territoriais antes excluídos do processo decisório. Portanto, observou-se que em contextos marcados por grandes disparidades inter e intra-regionais, os resultados da descentralização são contraditórios (SOUZA, 2002).

As transferências fiscais no Brasil, por sua vez, recriaram novas desigualdades entre as Unidades da Federação (PRADO, 2001). Esta variação na receita disponível entre Municípios e Estados limita o estabelecimento de competências exclusivas entre os níveis de governo para as ações sociais e, desta forma, permanece necessária a ação do Governo Federal na equalização de patamares básicos de produção de serviços sociais (ARRETCHE, 2004).

O território brasileiro caracteriza-se pela existência de grandes diferenças econômicas e sociais entre suas regiões, seus estados e suas microrregiões e, até mesmo, intrínsecas a estes. Desta forma, as possibilidades de inserção produtiva e de inclusão social são dependentes do local em que as pessoas nascem e são criadas (IPEA, 2009). Neste contexto faz-se necessária a execução de políticas que revertam este processo de desenvolvimento econômico desigual e que reafirmem a coesão social e territorial no país, aumentando o bem-estar social de todos os brasileiros (IPEA, 2009). As políticas de desenvolvimento regional constituem instrumentos valiosos para a redução das desigualdades.

2.3 As Políticas Regionais

Apesar das tentativas de alocar recursos públicos em regiões menos desenvolvidas ocorrerem desde o período monárquico, foi somente a partir da segunda metade do século XX que o Brasil passou a executar políticas de desenvolvimento regional por meio de agências específicas. Isto só foi possível quando maneira tradicional de fazer política, isto é, com predomínio da alocação imperativa de valores, da direção hierárquica e do controle dos processos políticos, foi substituída por novas formas de regulação política, que são baseadas na negociação e na coordenação, em que os responsáveis públicos promovem a mobilização de recursos políticos dispersos entre atores públicos e privados (STUART, 2006)

No entanto, a maior parte das tentativas feitas na segunda metade do século XX, não gerou mudanças significativas. A partir do governo de Juscelino Kubitschek, e no período dos governos militares, novas propostas foram feitas com a criação de superintendências de fomento às regiões menos desenvolvidas (IPEA, 2009). Desde então, os governos têm enfrentado as desigualdades regionais com políticas compensatórias de desenvolvimento. Segundo o Ministério da Integração Nacional (2007), tais políticas visavam, inicialmente, atrair capitais produtivos para as regiões menos desenvolvidas, por meio de incentivos fiscais, crédito barato e investimento público em infraestrutura. Porém, os resultados, na maioria das vezes, não foram favoráveis, considerando que o desequilíbrio regional da economia brasileira pouco se alterou nesse período. Em alguns casos, além de não estimularem o dinamismo econômico, estas políticas possibilitaram o acréscimo da concentração de renda e a degradação da qualidade de vida das populações (HOLANDA, 2003; MI, 2007).

As desigualdades regionais brasileiras tem, portanto, suas raízes nas formas em que as regiões evoluíram economicamente e, principalmente, em seus complexos exportadores localizados em espaços distintos, que são dotados de dinâmica econômica e de diferentes

capacidades de diversificação da sua base produtiva (GUIMARAES NETO, 1997). Esse autor ressalta que no exame da questão das desigualdades regionais observa-se, em geral, que por trás das diferenças entre regiões e sub-regiões encontram-se grandes diferenças de relações de trabalho e de condições de vida da população. Para o Ministério da Integração (2007), à essa dinâmica assimétrica dos mercados soma-se a desigualdade de acesso a serviços públicos de qualidade, o que reforça as iniquidades e reduz as perspectivas de desenvolvimento dos territórios com frágil base econômica.

Neste contexto, as políticas regionais emergem como uma ação do governo no sentido de corrigir as falhas de mercado, viabilizar uma melhor distribuição espacial e populacional da prosperidade econômica e dirimir as desigualdades sociais (HOLANDA, 2003). Esse autor aponta que na promoção de políticas regionais delineadas pela esfera federal é importante o papel de órgãos públicos regionais, uma vez que o combate às desigualdades regionais acontece concretamente quando ações nacionais são complementadas por ações regionais semelhantes e justapostas. Assim, as políticas regionais, nacionais, estaduais e municipais devem operar de forma autônoma e harmônica. Como exemplo desta abordagem contemporânea sobre as políticas regionais destacamos as políticas de Desenvolvimento Econômico Territorial (DET), que compreendem a capacidade de uma sociedade local de formular propósitos coletivos de progresso material, equidade, justiça social e sustentabilidade, bem como de mobilizar recursos para a sua obtenção. Esta abordagem considera que o desenvolvimento do território depende de políticas de meio ambiente, infraestrutura, desenvolvimento social e direitos humanos, direcionados para as regiões menos favorecidas do País (SENRA, 2007). A Tabela 1 apresenta a lista das principais políticas que são relacionadas ao Desenvolvimento Econômico Territorial.

Tabela 1: Principais Políticas Relacionadas ao Desenvolvimento Econômico Territorial.

Área	Políticas
Políticas Territoriais	Desenvolvimento regional Desenvolvimento agrário Desenvolvimento social Desenvolvimento urbano Meio ambiente Regionalizações estaduais Regionalizações municipais
Políticas de Fomento às Atividades Produtivas	Desenvolvimento, indústria e comércio Trabalho, emprego e renda Turismo, agricultura Ciência e tecnologia Crédito e financiamento Apoio ao empreendedorismo Políticas estaduais Políticas municipais
Políticas Sociais	Educação Saúde Assistência social Habitação social Cultura Esporte
Políticas de Infraestrutura	Energia elétrica Telecomunicações Transporte Infraestrutura regional

Fonte: SENRA (2007: p. 8).

A articulação das políticas públicas contidas nesta listagem é considerada um elemento fundamental para o Desenvolvimento Econômico Territorial. Esta articulação é demandada em duas direções: articulação horizontal, entre as diferentes áreas setoriais; e articulação vertical, entre diferentes níveis da federação. Tal disposição é muito importante, sobretudo a partir da Constituição de 1988, que apresentou uma estrutura de competências e atribuições comuns, concorrentes e complementares para os diferentes entes da federação.

No ano de 2007, o Governo Federal instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que se tornou o principal instrumento de combate às desigualdades regionais no país. Em um país, de dimensão continental e com a heterogeneidade que possui o Brasil, uma política de desenvolvimento deve tratar adequadamente a questão regional, exigindo cada vez mais um esforço de coordenação e de articulação do governo.

As exigências de políticas adequadas para o contexto atual dizem respeito, sobretudo, a uma percepção acurada, pela sociedade e pelo Estado brasileiro, dos diferentes graus de dificuldades e de potencialidades que os setores produtivos e subregiões têm, [...]. É a partir dessa percepção que políticas diferenciadas podem ser adotadas, enfatizando uma ou outra

forma de intervenção, em função das especificidades [...] das regiões e das subregiões” (GUIMARÃES NETO, 1997: p. 88).

Assim, a PNDR foi instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de Fevereiro de 2007, que determina no art. 1 que a “*redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento*” são os objetivos da PNDR (BRASIL, 2007).

A PNDR envolve diferentes áreas de atuação do governo, tais como os órgãos que tratam das bases territoriais, da área de infraestrutura pública, das políticas de desenvolvimento setorial ou regulação econômica e, principalmente, das políticas sociais. Com a articulação conjunta de pastas ministeriais, a PNDR busca construir convergência de seus objetivos com as demais políticas federais. Segundo o Ministério da Integração Nacional (2007), órgão que coordena a PNDR, a matéria prima da Política é o imenso potencial de desenvolvimento contido na diversidade econômica, social, cultural e ambiental que caracteriza o Brasil. E é visando promover, no Brasil, o potencial de desenvolvimento contido nas suas diversidades que a PNDR vem contribuindo para o aumento da importância dada por instituições governamentais às questões regionais e para a articulação interinstitucional do governo, reduzindo a sobreposição de ações de impacto regional e a pulverização de recursos. Com esta Política, a questão regional ganhou maior espaço na agenda do Governo Federal e conquistou maior capilaridade nas suas instituições (IPEA, 2009).

É inegável a existência de grandes porções do território nacional com baixo desenvolvimento econômico e social, que segregam e condenam muitos brasileiros à vida de pobreza e exclusão. Assim, é primordial que tanto as políticas quanto as instituições públicas reconheçam as desigualdades entre classes e grupos sociais presentes nos territórios e adotem uma postura favorável ao desenvolvimento, com objetivos de garantir progresso material, equidade, justiça social e sustentabilidade (SENRA, 2007). E é neste contexto que se insere as políticas públicas para o Transporte Escolar Rural no Brasil que devem ser delineadas e compreendidas dentro desta realidade de busca por uma redução das iniquidades e de sincronismo com as realidades locais.

3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO BRASIL

O Transporte Escolar Rural no Brasil é regido por uma legislação que possui a finalidade de garantir uma educação igualitária e de qualidade a todos os brasileiros. A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei de

Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE) são leis que estabelecem as metas, as diretrizes e as ações políticas necessárias para que o transporte escolar seja utilizado como um instrumento essencial de acesso à educação e de redução das desigualdades. Nesta dissertação, ênfase é dada ao transporte escolar com um dos meios de redução de desigualdades no Brasil, principalmente, em se tratando do transporte destinado aos alunos residentes das áreas rurais.

No Título sobre a Ordem Social, que tem como prioridades o trabalho, o objetivo do bem-estar e as justiças sociais, a Constituição Federal de 1988 apresenta uma seção dedicada à educação (artigos 205 a 214). Nesta seção, a lei garante que a educação é um direito de todos e que é um dever do Estado e da família. Desta forma, a educação visa o desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Os artigos desta seção destacam ainda que a qualidade do ensino deve ser analisada quanto às necessidades e aos padrões da comunidade (BRASIL, 1988).

A Carta Constitucional de 1988 determina que a educação deve ser regida por alguns princípios: i) **igualdade de condições para o acesso e permanência na escola**; ii) liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; iii) pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; iv) gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; v) valorização dos profissionais do ensino (plano de carreira, piso salarial, ingresso por concurso público); vi) gestão democrática do ensino público, na forma da lei; e vii) garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988).

A Constituição estabelece que o **objetivos do ensino no Brasil** são a **erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar**, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do país. Para isto, é previsto que a União organize o sistema federal de ensino e dos territórios, financie as instituições de ensino federais e exerça, em matéria educacional, a função redistributiva e supletiva, garantindo as oportunidades e o padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Cabe aos Municípios atuarem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, e aos Estados e ao Distrito Federal atuarem com prioridade no ensino fundamental e médio (BRASIL, 1988).

Dentre as obrigações impostas ao Poder Público, no que tange ao seu papel na efetivação do direito à educação, destacam-se: a prestação do ensino fundamental obrigatório e gratuito; a progressiva universalização do ensino médio gratuito; e o atendimento ao

educando, no ensino fundamental, aliado aos **programas suplementares de transporte**, material didático-escolar, alimentação e assistência à saúde. Quanto aos recursos destinados à educação, a Constituição estabelece que sejam aplicados anualmente pela União, não menos que 18%, e aos Estados, Distrito Federal e Municípios não menos que 25%, da receita resultante de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

No contexto de amplitude dos direitos sociais, que foi explicitado na seção anterior, foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, com o objetivo de regulamentar o artigo 227 da Constituição Federal. Este artigo estabelece que a criança e o adolescente possuem prioridade absoluta no atendimento aos seus direitos como cidadãos brasileiros, tais como saúde, alimentação, cultura, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária. Além disto, que estejam a salvo de qualquer tipo de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988; 1990).

O Estatuto foi embasado pela Doutrina da Proteção Integral, que foi consubstanciada na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente da Organização das Nações Unidas (ONU, 1989). Esta doutrina apresenta um novo conjunto de princípios e normas jurídicas que busca a proteção e a garantia do pleno desenvolvimento humano, reconhecendo a condição peculiar de pessoas em desenvolvimento e a articulação das responsabilidades entre a família, a sociedade e o Estado (FROTA, 2008).

Com a adoção desses pressupostos, o Estatuto garante direitos e deveres de cidadania, bem como a universalização da atenção a todas as crianças e adolescentes. O Capítulo IV do ECA discorre sobre o direito fundamental à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer. Esta legislação, assim como a Carta Constitucional de 1988, destaca que a educação se apresenta como um instrumento que permitirá não só o desenvolvimento de crianças e jovens como pessoa, mas também a sua preparação para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. Assim, considerando o papel que a educação tem na formação da sociedade e a necessidade de universalização de seu acesso, o Estatuto assegura igualdade de condições de acesso e permanência nas escolas, corroborando com os dispositivos da Constituição Federal (BRASIL, 1990).

Neste sentido, o ECA estabelece que todas as crianças e adolescentes possuem o direito ao acesso à escola pública e gratuita próxima a suas residências e que constitui **dever do Estado a provisão de programas suplementares de transporte**, material didático-escolar, alimentação e assistência à saúde. A instituição desta obrigação estatal e a definição de tais elementos como suplementares indica que o ECA os considera importantes para a

garantia do acesso e permanência dos alunos às unidades de ensino. Tais ações possuem o papel de suprir o que falta para que todos possam fruir do direito à educação. Portanto, a disponibilização apenas de ensino às crianças e jovens não é suficiente, cabendo ao Estado prover também os elementos necessários à sua viabilização (LOPES; CÂMARA; MONTEIRO, 2008). O ECA estabelece também que é dever da família, do Estado e da sociedade a função de assegurar os direitos fundamentais. Estes atores possuem a função de zelar pela frequência das crianças e adolescentes à escola e atribui aos seus pais e responsáveis a obrigação de matricular os filhos na rede regular de ensino (BRASIL, 1990).

Além das determinações legais do ECA, as Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB contribuem para normatizar instrumentos de busca da redução das desigualdades. Elas foram instituídas pela Lei nº 9.394/96, que estabelece os aspectos referentes à política e ao planejamento da educação no país. Esta lei, que é embasada no texto constitucional, objetiva definir e regularizar o sistema de educação no país. Como nos ordenamentos jurídicos já expostos, a LDB estabelece como função da educação o desenvolvimento do educando, incluindo sua preparação para o exercício da cidadania e sua qualificação, atribuindo à família e ao Estado o dever de promover esta educação. A família possui então, juntamente com o Estado, papel fundamental na educação de seus filhos, devendo complementá-la em casa; acompanhar o processo de educação nas escolas; zelar pela frequência às aulas, garantir a matrícula; atuar junto aos dirigentes municipais auxiliando-os, inclusive, na definição de soluções para problemas identificados; e fornecer o apoio necessário para assegurar a seus filhos o acesso aos direitos estabelecidos em lei, cujo dever de provisão cabe ao Estado (BRASIL, 1996).

A LDB também estabelece a **igualdade de condições para o acesso e permanência na escola como um dos princípios norteadores do ensino no país**. Cabe ao Estado o papel de garantir: o ensino fundamental, obrigatório e gratuito; a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; o atendimento ao educando, no ensino fundamental público, **por meio de programas suplementares de transporte**, material didático-escolar, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1996). Quanto ao transporte escolar, a LDB, após alterações realizadas pela Lei nº 10.709/2003, estabelece que os Estados são responsáveis pelo transporte escolar dos alunos da rede estadual e os Municípios possuem a responsabilidade pelos alunos da rede municipal. Aos Estados é atribuída a responsabilidade pelos alunos do ensino fundamental e médio e, aos Municípios, a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental (BRASIL, 1996; 2003).

Além destes aspectos, **a LDB determina como a receita resultante de impostos deve ser aplicada pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, com vistas à manutenção e desenvolvimento do ensino público.** Os recursos a serem destinados à educação são originários de (i) receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (ii) receita de transferências constitucionais e outras transferências; (iii) receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; (iv) receita de incentivos fiscais; (v) e de outros recursos previstos em lei. Neste contexto, esta norma dispõe que são consideradas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas ações voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais. **Dentre as diversas ações destacam-se os programas de transporte escolar** e o material didático-escolar. Esta abordagem dada pela LDB ao transporte escolar mostra a importância que os legisladores atribuem a ele, sobretudo no que tange à viabilização do acesso à educação, tema discutido e detalhado no capítulo 2 desta dissertação. O transporte escolar se apresenta, então, como item básico essencial do processo de provisão da educação para crianças e adolescentes do país (LOPES; CÂMARA; MONTEIRO, 2008).

Neste contexto, a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) com os objetivos de: i) elevação global do nível de escolaridade da população; ii) melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; iii) redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso na educação pública; e iv) democratização da gestão do ensino público (BRASIL, 2001).

Ao ser desenvolvido com base em idéias de universalização, de uma educação de qualidade e de redução da exclusão existente no que concerne ao acesso à educação, o PNE estabelece metas que buscam garantir aos indivíduos que se encontram fora da escola o direito de poderem usufruir do sistema de ensino oferecido gratuitamente pelo Poder Público (LOPES; CÂMARA; MONTEIRO, 2008). O seu foco está, portanto, no atendimento das populações que, frequentemente, são excluídas desse direito, como moradores da periferia urbana e de zonas rurais.

Os baixos níveis de renda desses moradores, associados à carência de serviços essenciais, os levam a optar por não frequentar a escola ou abandoná-la em função das dificuldades de acesso. Nas zonas rurais, a situação se agrava em face da segregação espacial e da baixa densidade populacional, o que torna ainda mais restrita a oferta de serviços essenciais, como saúde, educação e transporte. Para dirimir tais problemas e estabelecer suas metas, o PNE baseou-se, então, no princípio de que não basta simplesmente oferecer vagas, é

necessário adotar programas paralelos de assistência que atuem no sentido de reduzir a exclusão e a marginalidade social (LOPES; CÂMARA; MONTEIRO, 2008).

No que tange à garantia do acesso às unidades de ensino e ao transporte escolar, o PNE (BRASIL, 2001) estabelece a necessidade de igualdade de condições de acesso ao ensino obrigatório e gratuito e a preconização do atendimento ao educando, no ensino fundamental, aliado aos programas suplementares de transporte, material didático-escolar, alimentação e assistência à saúde. Além disto, determina como **meta de redução das desigualdades sociais e regionais, no tocante ao acesso e à permanência nas escolas, a promoção de transporte escolar às zonas rurais**, quando necessário, com a colaboração financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ainda com relação às diretrizes do Ensino Fundamental, o PNE entende que para a garantia do desempenho dos alunos, é necessário ampliar o atendimento social, especialmente nos Municípios de menor renda, com procedimentos como renda mínima associada à educação, alimentação escolar, livro didático e **transporte escolar**. De acordo com Lopes, Câmara e Monteiro (2008), mais uma vez, o Plano foca o aspecto social, no intuito de inserir, no universo daqueles que possuem acesso à educação, as classes menos abastadas e cuja restrição orçamentária constitui óbice à fruição de tal direito fundamental.

O PNE também estabelece metas relacionadas ao Ensino Especial, ou seja, aquele direcionado para pessoas com necessidades educacionais especiais. Assim, no que concerne ao Ensino Especial, o Plano preconiza (i) a especialização dos professores para o atendimento nas novas escolas especiais; (ii) a produção de livros e materiais pedagógicos adequados para as diferentes necessidades; (iii) a adaptação das escolas para que os alunos especiais possam nelas transitar; e (iv) a **oferta de transporte escolar adaptado**. Já, quanto à população indígena, o Plano Nacional de Educação propõe adaptar programas já existentes do Ministério da Educação destinados a auxiliar o desenvolvimento da educação, como o transporte escolar, de forma a contemplar a especificidade da educação indígena (BRASIL, 2001).

Além das metas de promoção do acesso e desenvolvimento da educação no país, o PNE trata de aspectos da gestão e do financiamento da educação, tais como a existência de competências concorrentes, como é o caso do ensino fundamental, provido por Estados e Municípios. Neste aspecto, a legislação aborda que algumas ações devem envolver a União, os Estados e os Municípios, mesmo que consolidadas de acordo com a vontade política e capacidade de financiamento de cada ente, como é o caso do transporte escolar.

Como disposto pelas legislações apresentadas, existem obrigações das unidades federativas quanto à oferta de ensino e, neste aspecto, as leis brasileiras explicitam que aos

Estados e Municípios cabe a responsabilidade do transporte escolar dos alunos matriculados nas suas respectivas redes. Portanto, os Estados e os Municípios devem subsidiar, com seus próprios recursos, a oferta e manutenção deste serviço. Apesar desta incumbência estadual e municipal, existem ações federais específicas destinadas à sua manutenção. A União desenvolve ações (programas e fundos) que se destinam à distribuição de recursos financeiros, materiais e promoção de linhas de crédito para o financiamento de veículos. Nestas ações os recursos federais destinam-se a auxiliar, supletivamente, os Estados e Municípios em seu papel de disponibilizar transporte escolar aos alunos da rede pública de ensino, por meio de financiamento para a compra de veículos e embarcações; utilização de recursos pecuniários para a manutenção de veículos e embarcações; contratação de operadores de transporte; compra de vales transportes e outros.

O Ministério da Educação vem mantendo, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), dois programas voltados ao transporte dos estudantes:

i) o *Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar* (PNATE), instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, que auxilia a manutenção e a melhoria do transporte escolar destinado aos alunos da educação básica residentes em área rural, por meio de repasse de recursos financeiros de caráter suplementar ou auxiliar (BRASIL, 1994)

ii) o *Programa Caminho da Escola*, criado pela Resolução do Conselho Diretor do FNDE nº 03, de 28 de março de 2007, que tem a finalidade de expandir o acesso e permanência na escola dos estudantes da educação básica das redes de ensino estaduais e municipais. O programa é destinado à renovação da frota de veículos escolares, à padronização e inspeção dos veículos de transporte escolar disponibilizados pelo programa, à redução dos preços dos veículos, ao aumento da transparência nessas aquisições, à garantia do acesso e permanência dos estudantes residentes da zona rural nas escolas da educação básica; e consequentemente, a redução da evasão escolar (BRASIL, 2007; 2009).

Além destes programas específicos, existe a possibilidade de utilização dos recursos vinculados à educação para manutenção e desenvolvimento de programas de transporte escolar. A Constituição Federal estabelece os percentuais da receita arrecadada com impostos que a União, Estados, Municípios e Distrito Federal devem aplicar anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino. A receita proveniente destes percentuais de arrecadação de

impostos é regulamentada e faz parte da composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (BRASIL, 2007).

Ainda com relação aos recursos a serem destinados ao financiamento da educação básica pública, o texto constitucional estabelece que a contribuição social do salário-educação deve constituir fonte adicional. Assim, as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação devem ser distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (BRASIL, 2006).

Além dos programas federais, os Estados possuem programas de auxílio ao transporte de escolares. São programas destinados ao financiamento do transporte de alunos matriculados nas redes estaduais de ensino e residentes na área rural dos municípios. Normalmente, estes programas estabelecem uma parceria entre os governos estaduais e as prefeituras municipais, por meio de repasse de recursos mediante convênios (PARANÁ, 1997; 2004; GOIÁS, 2003; 2004; SANTA CATARINA, 2005; CEARÁ, 2007; SÃO PAULO, 2004; 2009; MATO GROSSO DO SUL, 2008; ALAGOAS, 2009; PERNAMBUCO, 2008; RIO GRANDE DO SUL, 2008a; 2008b; BAHIA, 2009). Assim, os Estados realizam o transporte dos alunos pertencentes à rede estadual de ensino, de forma direta ou indireta, de modo a assegurar a acessibilidade e a universalização do ensino obrigatório.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O ACESSO À ESCOLA POR MEIO DO TRANSPORTE ESCOLAR

As sociedades em desenvolvimento apresentam como características mais relevantes a presença de instituições democráticas frágeis e a coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais (FREY, 2000). De acordo com este autor, tais sociedades não podem ter suas abordagens sobre políticas públicas centradas em fatores institucionais e processuais específicos conforme apresentam os modelos advindos de países desenvolvidos. Portanto, a implementação de estudos para o desenvolvimento de políticas públicas no Brasil é de fundamental importância. O estudo de políticas públicas, de acordo com Lasswell (1935), é uma forma de conciliar conhecimento científico com a produção empírica dos governos de forma racional, sendo, também, uma maneira de viabilizar o diálogo entre cientistas sociais, governo e grupos de interesse.

O ressurgimento da importância do campo de conhecimento das políticas públicas, nas últimas décadas, no que diz respeito às instituições, regras e modelos que conduzem suas decisões, elaborações, implementações e avaliações (SOUZA, 2006), denota a necessidade da discussão teórica sobre modelos, atores e arenas de ações governamentais que repercutem na vida dos cidadãos. Entende-se que os estudos de políticas públicas enfocam basicamente casos empíricos e que seus resultados, a priori, possuem apenas validade situacional. Contudo, à medida que cresce a realização de estudos específicos direcionados aos vários campos de política, aumenta o conhecimento referente às políticas específicas, como também o conhecimento teórico referente às inter-relações entre estruturas e processos do sistema político e sobre os conteúdos da política estatal (FREY, 2000).

A análise de políticas públicas não dispõe de uma teoria uniforme. No entanto, com a combinação moderna de métodos e um foco novo e peculiar, ela está contribuindo permanentemente para a formação teórica, que também modifica o nosso conhecimento sobre a política processual tradicional (BEYME, 1985 *apud* FREY, 2000: p. 243).

Desta forma, salienta-se o estudo de políticas públicas como proposto por Souza (2006), em que o foco analítico está na identificação do tipo de problema que a política pública visa solucionar, na introdução desse problema ao sistema político e à sociedade, e nas instituições que irão modelar a decisão (planejamento) e a implementação da política pública. Neste contexto, insere-se o debate sobre as políticas públicas de Educação e de Transporte Escolar Rural (TER) e como estudos empíricos podem favorecer o seu desenvolvimento. As políticas de TER no Brasil são políticas públicas sociais de um país em desenvolvimento e com grandes desigualdades regionais, o que configura uma realidade de grandes desafios para o seu planejamento e implementação.

Como já mencionado, o fato de o Brasil ser um país federativo, caracterizado pela existência de múltiplos centros de poder e por possuir grandes disparidades inter e intra-regionais, faz com que o desenvolvimento e o impacto das políticas públicas sejam heterogêneos (SOUZA, 2002). De acordo com Souza, o processo de descentralização das políticas sociais, tais como a educação, não desencadeou o resultado esperado, pois muitos governos locais alcançaram poucas vantagens oriundas da descentralização, como consequência esses governos possuem, hoje, poucas oportunidades de prover serviços sociais adequados às suas populações.

Esta situação não é diferente no que tange às ações políticas destinadas ao transporte escolar, pois muitos municípios possuem grandes dificuldades de desenvolver políticas

adequadas e, recorrem, cada vez mais, aos recursos suplementares do Governo Federal que podem auxiliar na superação de suas adversidades (recursos para manutenção e custeio do transporte, linhas de financiamento para aquisição de veículos e outros). Contudo, as políticas públicas de TER municipais, estaduais ou federais, para atingirem seus objetivos, isto é, promoverem adequadamente e com qualidade o acesso e a permanência do aluno na escola, devem considerar as especificidades regionais e locais de suas áreas de atuação.

A Constituição Federal e as outras leis apresentadas (ECA, LDB e PNE) abordam o transporte escolar nos artigos que remetem aos programas suplementares ao ensino. Neste contexto, as políticas públicas referem-se às formas de suplemento para suprir o que falta ou ampliar e completar o ensino, objetivando garantir a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais. Diante da necessidade expressa de oferta destes programas, em um país em desenvolvimento como o Brasil, torna-se cada vez mais importante o desenvolvimento de políticas adequadas voltadas à otimização da oferta de transporte escolar.

Segundo Lopes, Câmara e Monteiro (2008), em muitos casos o transporte escolar chega a ser elemento essencial para a garantia do acesso à educação e seu não oferecimento implicaria restringir o cidadão a usufruir de tal direito. Todos os estudantes brasileiros, independente de raça, credo ou nível social, devem ter a mesma oportunidade de chegar à escola e se manter nela. As autoras destacam que no Brasil, há grandes desigualdades sociais e as oportunidades não são distribuídas de forma equânime entre todos os cidadãos, pois muitas pessoas não dispõem de veículos para chegar à escola, recursos para aquisição de uniforme e material didático, ou ainda, alimentação para garantir que terão condições físicas e psicológicas de aprender. Os elevados índices de evasão, os altos níveis de repetência e a falta da criança ou do adolescente às aulas reforçam tal assertiva. Diante desse cenário desfavorável, cabe ao Poder Público subsidiar a sociedade com o necessário para que todos os cidadãos brasileiros possam usufruir de iguais condições de acesso e permanência às unidades de ensino, já que o direito à educação não se restringe tão somente ao direito à vaga (MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL, 1999).

Apesar do avanço das últimas décadas nas ações do Estado Brasileiro voltadas para o transporte escolar, constata-se, ainda, a existência da exclusão educacional de parcela da população brasileira e a existência de oferta de um transporte escolar qualitativamente heterogêneo entre os municípios brasileiros. Diante desta realidade, faz-se necessário (re)pensar o planejamento e a implementação das políticas para o Transporte Escolar Rural no Brasil, de modo a torná-lo um instrumento eficiente de acesso à educação no país.

CAPÍTULO 2

O TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO BRASIL COMO MEIO DE ACESSO À EDUCAÇÃO

O século XX foi marcado pela ampliação da noção dos direitos da humanidade e o direito à educação é parte integrante deste contexto. O direito à educação foi estabelecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo este documento (ONU, 1948), os países membros declaram que possuem fé nos direitos fundamentais humanos, no valor e dignidade da pessoa humana e na igualdade de direitos. Com base nesta declaração, as Nações Unidas vem buscando favorecer, desde então, o progresso social e as melhores condições de vida à população mundial.

Na busca por equidade no acesso aos direitos fundamentais, os países democráticos estabeleceram em seus regimes jurídicos as garantias de acesso de suas populações aos direitos sociais. No Brasil, o acesso à educação foi entendido como um direito social, indispensável e fundamentado na preservação da condição humana (BRASIL, 1988). A educação é, portanto, considerada um dos fatores mais importantes para a mudança do padrão de desigualdade que marca a sociedade brasileira, bem como para o seu desenvolvimento. Neste contexto, o transporte escolar é fundamental para parcelas da população que possuem maiores dificuldades de acesso aos serviços públicos, dentre os quais, os estudantes e residentes das áreas rurais brasileiras.

Assim, este capítulo apresenta a educação como um direito social e o transporte escolar como um instrumento útil para assegurar o acesso e permanência dos estudantes brasileiros na escola. A primeira seção aborda a educação como um direito social, com destaque para a legislação brasileira que objetiva assegurar a todos o acesso à educação. Dada a importância do acesso à educação e do empenho dos governos de garantir à população acesso igualitário ao sistema de ensino, a seção também ressalta o contexto brasileiro de exclusão educacional ilustrando que ainda existem deficiências que precisam ser superadas. Uma das alternativas promissoras para garantir o acesso igualitário ao sistema de ensino é o investimento no transporte escolar, especialmente, no meio rural.

A segunda seção aborda questões de educação no campo e o Transporte Escolar Rural no Brasil. No que tange à educação no campo, são apresentadas as diretrizes nacionais, enfatizando que as atividades desempenhadas nas escolas do meio rural devem preconizar o respeito às diversidades culturais e regionais, de forma a promover o desenvolvimento

sustentável e regional do país. A importância do TER como meio de acesso à escola para os povos do campo é reiterada, possibilitando, assim, uma oportunidade de acesso igualitário à escola para todos os brasileiros. Ênfase é dada às dificuldades de prestação de serviços públicos que são agravadas em contextos rurais.

A terceira e última seção apresenta as considerações finais deste capítulo, destacando a necessidade do Poder Público de prover igualdade de condições para o acesso e permanência na escola a todos os brasileiros e, conseqüentemente, a inclusão social e o desenvolvimento sustentável no país. Tendo em vista as adversidades enfrentadas por grande parte da população para ter acesso aos serviços públicos, reiteramos a importância do Transporte Escolar Rural como uma alternativa viável e facilitadora do acesso e permanência na escola aos povos do campo.

1. A EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO SOCIAL

A partir das décadas de 1980 e 1990, os diálogos sobre os direitos humanos e a formação para a cidadania tornaram-se mais relevantes no Brasil. As ações da sociedade civil organizada e as políticas públicas direcionadas a esta agenda visavam, cada vez mais, o fortalecimento da democracia. Conforme descrito no Capítulo 1, a Constituição Federal de 1988 foi um marco fundamental neste movimento de consagração do Estado Democrático de Direito, pois reconheceu, entre seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana e os direitos ampliados da cidadania, como os civis, os políticos, os econômicos, os sociais, os culturais e os ambientais (BRASIL, 2007).

A Carta Constitucional de 1988 considera a educação como um direito social. Para Machado e Oliveira (2001), além de ser um direito social, a educação é um pré-requisito para o usufruto dos direitos civis, políticos e sociais. O direito social é aquele que encontra seu fundamento de validade na preservação da condição humana, sendo reconhecido como indispensável aos seres humanos (RAPOSO, 1988). Seus objetivos, no caso da Constituição brasileira, são: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalidade; a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem comum.

A adoção dos princípios de um Estado Social e Democrático de Direito pela Constituição Federal de 1988 confere, para a concretização desse modelo, não apenas o respeito aos direitos individuais, como também a realização dos direitos sociais (DUARTE, 2007). Assim, impõe-se aos poderes públicos a realização de finalidades coletivas, as quais

não se limitam à produção de leis ou normas gerais, tampouco se restringem à garantia de participação popular no processo de tomada de decisões:

No Estado Social de Direito, é a elaboração e a implementação de políticas públicas que constituem o grande eixo orientador da atividade estatal, o que pressupõe a reorganização dos poderes em torno da função planejadora, tendo em vista a coordenação de suas funções para a criação de sistemas públicos de saúde, educação, previdência social etc. (DUARTE, 2007: p. 694).

Portanto, no Brasil, o acesso à educação é um direito constitucional e a educação deve ser inspirada nos princípios de liberdade e da ética e nos ideais de solidariedade humana. A Carta Constitucional traz a cidadania como um dos pilares da República e considera a educação como elemento essencial para a sua construção. Esta legislação assegura a todos o acesso à educação e considera como dever da família, da sociedade e do Estado promover sua implementação, com a finalidade do pleno desenvolvimento do educando no exercício da cidadania e na qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988). Desta forma, a educação passa a ser entendida no Brasil como a ação ou o processo de dar, receber ou transmitir conhecimentos gerais e específicos, visando ao desenvolvimento do indivíduo, particularmente no que tange à capacidade de raciocínio e julgamento (BRASIL, 1996).

Com base na inserção da educação como direito social e constitucional, a legislação brasileira tem progressivamente incorporado o direito à educação em seus textos. De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996), em seu artigo primeiro, a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

O tema da educação passou a ter, então, diferentes razões para a sua visibilidade, seja por ser um direito humano, por ser base para o crescimento econômico, por auxiliar na conquista de outros direitos, por melhorar a distribuição de renda, por permitir alcançar melhores empregos e tantas outras (HADDAD, 2007). Diante desta realidade, estudos, políticas, programas ou projetos que visam combater a exclusão social ou a promoção da inclusão na escola, tanto do ponto de vista do acesso, quanto da permanência e do sucesso do aluno, são importantes veículos para a promoção do desenvolvimento da educação no Brasil.

1.1 O Contexto da Exclusão Educacional no País

Apesar de, ao longo do século passado, ter havido um crescimento da oferta da educação pública no Brasil, ainda ocorre exclusão educacional por meio de uma educação falha, que inclui a reprodução dos padrões de desigualdade e iniquidades no Brasil (HADDAD, 2007). As razões para tal são diversificadas, dentre elas destacamos a insuficiência de instituições, as infraestruturas inadequadas para pessoas com deficiência, as condições socioeconômicas precárias das famílias e a presença ou ausência de estímulo familiar.

Os resultados de pesquisas de agências internacionais em parcerias com organizações não-governamentais nacionais mostram que o processo de exclusão na educação vem ocorrendo, no Brasil, principalmente, de duas maneiras: falta de acesso às escolas ou inserção precária dos alunos nos sistemas de ensino (HADDAD, 2007). A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) indica que um dos maiores problemas encontrados atualmente na educação no Brasil é a questão da acessibilidade e da permanência do aluno no ambiente escolar (IBGE, 2006). Assim, quanto à evasão escolar, a PNAD do ano de 2006 indicou que 2,7% da população nacional entre 10 e 14 anos estavam fora da escola e que na faixa de 15 a 17 anos o percentual de pessoas fora da escola era de 17,8%.

Utilizando os dados dos suplementos de educação da PNAD, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) efetuou uma análise dos Motivos da Evasão Escolar (FGV, 2009), agregando-os em quatro grandes grupos: Dificuldade de acesso à escola (10,9%), Necessidade de trabalho e geração de renda (27,1%), Falta intrínseca de interesse (40,3%) e Outros motivos (21,7%). De acordo com este estudo, a evasão escolar ocasionada pela dificuldade de acesso à escola é determinada pelos seguintes elementos: i) Presença de doença ou incapacidade dos estudantes; ii) Falta de vagas; iii) Não existir escola perto de casa; iv) **Falta de transporte escolar**; v) Escola não oferece outras séries ou curso mais elevado; vi) Problemas de documentação; e vii) Não teve quem levasse. A Tabela 2 ilustra os percentuais observados para os motivos de evasão escolar pela PNAD realizada em 2004 e 2006.

Tabela 2: Agregação dos motivos de evasão - Dificuldade de acesso à escola.

Motivos de dificuldade de acesso à escola	2004 (%)	2006 (%)
Presença de doença ou incapacidade dos estudantes	45,97	45,10
Falta de vaga	17,77	15,75
Não existir escola perto de casa	17,04	12,55
Falta de transporte escolar	12,49	10,23
Escola não oferece outras séries ou curso mais elevado	-	6,92
Problemas de documentação	6,68	9,45
Não teve quem levasse	0,06	-
Total dos restritos por oferta	100	100

Fonte: FGV, 2009.

Observa-se, na Tabela 2, que a falta de transporte escolar figura entre os quatro maiores motivos de dificuldade de acesso à escola, o que reforça a necessidade de programas e projetos voltados para a melhoria da oferta e das condições desse tipo de transporte no país. Além deste, foram também citados como motivos de dificuldade, o fato de não existir escola perto da casa da população entrevistada e a falta de alguém para levar os alunos para a escola. Estes três fatores estão diretamente associados à prestação de serviço de transporte escolar, que emerge como uma alternativa possível para dirimir tais dificuldades de acesso à escola e, conseqüentemente, de evasão escolar.

Outro fator que deve ser considerado no contexto da exclusão educacional no Brasil são as grandes desigualdades que permeiam o território nacional, que são identificadas entre regiões, localizações de moradia (rural ou urbano), gêneros, raças e faixas de renda. O Relatório de Monitoramento Global², que apresenta anualmente a situação educacional dos 164 países que firmaram acordo para o desenvolvimento da educação, na Conferência da UNESCO sobre a educação mundial em Dacar, no ano de 2000, observou que o progresso no acesso ao ensino não tem sido uniforme nas diversas regiões destes países. O documento referente ao ano de 2008 destaca desigualdades observadas no interior dos países, isto é, entre regiões ou estados, áreas urbanas e rurais, populações pobres e ricas e grupos étnicos

² O Relatório de Monitoramento Global é uma publicação anual que faz referência e que avalia os progressos realizados no plano mundial para cumprir o compromisso de proporcionar uma educação básica a todas as crianças e a todos os jovens e adultos até 2015. O compromisso foi expresso em seis objetivos no chamado Marco de Ação de Educação para Todos (EPT), que abrangem: a expansão da educação e o cuidado na primeira infância, a universalização da educação elementar gratuita e obrigatória, a aprendizagem de jovens e adultos, a redução das taxas de analfabetismo, a igualdade entre homens e mulheres nas oportunidades educacionais e a qualidade da educação em todos os seus aspectos (UNESCO, 2008).

(UNESCO, 2008). A UNESCO entende que estas desigualdades são apontadas como grandes desafios ao alcance dos objetivos da Educação Para Todos (EPT) em muitas nações.

Segundo o Relatório de Monitoramento Global, a análise da proporção de alunos dos diferentes segmentos demográficos e sociais que estão na escola cursando o nível de ensino apropriado à idade possibilita ilustrar, de forma simples, as desigualdades sociais brasileiras. Assim, a UNESCO elaborou uma comparação dos dados anteriores ao Compromisso de Dacar (ano de 1999) com os dados disponibilizados pela PNAD do ano de 2006, segundo o nível de ensino, grandes regiões e algumas outras categorias selecionadas, tais como: sexo, situação de domicílio, renda e raça, conforme é apresentado na Tabela 3.

Tabela 3: Taxa de escolarização na idade correta - 1999 e 2006.

	Níveis de Ensino e Faixas Etárias							
	1999				2006			
	Infantil (0 a 6)	Fund. (7 a 14)	Médio (15 a 17)	Superior (18 a 24)	Infantil (0 a 6)	Fund. (7 a 14)	Médio (15 a 17)	Superior (18 a 24)
Regiões								
Norte	25,5	91,4	24,3	3,8	27,7	93,8	34,7	7,5
Nordeste	30,7	89,1	16,7	3,7	38,0	93,4	33,0	6,9
Sudeste	29,2	93,9	42,4	9,4	43,1	95,7	57,7	15,0
Sul	42,2	95,0	44,9	10,4	35,2	96,2	54,8	16,8
Centro-Oeste	22,4	93,3	32,2	7,7	30,0	95,4	48,0	14,7
Localização								
Urbano/Metropolitano	31,3	93,5	41,4	10,7	43,3	95,2	55,2	16,1
Urbano/Não-Metropolitano	30,7	93,3	35,6	7,6	39,5	95,3	49,9	12,9
Rural	19,3	88,9	15,2	1,5	25,8	93,1	26,9	2,4
Sexo								
Masculino	27,9	91,7	28,3	6,3	37,9	94,8	41,9	10,4
Feminino	28,5	92,9	37,2	8,5	37,7	94,9	52,0	13,9
Raça ou Cor								
Branca	29,3	94,2	44,2	11,9	39,1	95,7	58,3	18,8
Negra	27,0	95,5	21,2	2,5	36,6	94,2	37,4	6,1
Renda								
20% mais pobres	22,2	89,3	12,1	0,4	30,5	93,0	24,5	0,8
20% mais ricos	41,9	95,2	60,5	24,1	53,8	96,3	77,2	40,4

Fonte: Dados da PNAD (IBGE), processados por Disoc/Ipea (UNESCO, 2008).

Com relação às grandes regiões, observa-se que as desigualdades são proporcionalmente menores no Ensino Fundamental, pois neste nível de ensino existem enormes esforços em prol de sua universalização. As discrepâncias regionais aumentam no Ensino Médio e mais ainda na Educação Superior. A região Norte apresenta a pior situação na Educação Infantil, e a região Nordeste está em maior desvantagem nas demais etapas. Entre zonas urbanas e rurais, os dados apresentados na Tabela 3 indicam igualmente grandes disparidades. Mesmo sendo inferior no Ensino Fundamental, a desigualdade entre as taxas das cidades e do campo é considerável, tratando-se do Ensino Médio.

Em se tratando das relações de paridade de gênero, os dados indicam uma pequena desigualdade na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. Contudo, as diferenças entre gêneros acentuam-se nos Ensinos Médio e Superior, nos quais as mulheres estão em vantagem. Quanto à cor, as desigualdades são bem mais acentuadas quando se trata do acesso na idade correta ao Ensino Médio e Superior. Os dados apresentados na Tabela 3 refletem também o quanto o país encontra-se distante da igualdade racial na educação: mesmo tendo um aumento na taxa de escolarização na idade correta, a proporção de desigualdade racial permaneceu equivalente, entre os anos de 1999 e 2006. Mas, as maiores desigualdades na frequência à escola na idade apropriada no Brasil são encontradas quando se confrontam os segmentos populacionais mais pobres e mais ricos do país (UNESCO, 2008).

Este contexto de exclusão educacional, em que muitos brasileiros se enquadram, não é uma realidade única do Brasil. Segundo o Relatório de Monitoramento Global, existem no mundo 774 milhões de adultos que não possuem as competências elementares para ler, escrever e calcular. Esse número é calculado por meio de levantamentos em que as pessoas declaram se possuem ou não essas competências e se tais competências fossem medidas diretamente, o número de analfabetos seria ainda maior. Três quartos desses analfabetos mundiais concentram-se em 15 países, dentre eles o Brasil (UNESCO, 2008).

O Brasil apresenta taxa de analfabetismo semelhante à da China, Indonésia e México. Em relação aos outros países sul-americanos mais populosos, a taxa brasileira é equivalente apenas à do Peru e pior que a dos demais. No Brasil havia, em 2005, cerca de 15 milhões de analfabetos absolutos, ou seja, pessoas que declaram não saber ler e escrever um bilhete simples. O estudo da UNESCO observou que este analfabetismo é mais elevado nas pessoas de mais de 60 anos, na região Nordeste, na zona rural e na população negra ou parda. Além disto, apresentou também que a disparidade entre homens e mulheres no Brasil não é elevada e que a situação é um pouco mais favorável às mulheres (UNESCO, 2008), como apresentam os dados da Tabela 4.

Tabela 4: Taxa de analfabetismo, segundo categorias e grandes regiões - 1999 e 2006.

Categorias 15 anos ou mais	1999	2006
Brasil	<i>13,4</i>	<i>10,5</i>
Norte	<i>12,3</i>	<i>11,3</i>
Nordeste	<i>26,5</i>	<i>20,8</i>
Sudeste	<i>7,9</i>	<i>6,1</i>
Sul	<i>7,8</i>	<i>5,7</i>
Centro-Oeste	<i>10,8</i>	<i>8,3</i>
Localização		
Urbano/Metropolitano	<i>5,9</i>	<i>4,5</i>
Urbano/Não-Metropolitano	<i>12,2</i>	<i>9,9</i>
Rural	<i>28,8</i>	<i>24,2</i>
Sexo		
Masculino	<i>13,4</i>	<i>10,8</i>
Feminino	<i>13,4</i>	<i>10,3</i>
Raça ou Cor		
Branca	<i>8,3</i>	<i>6,6</i>
Negra	<i>19,8</i>	<i>14,7</i>
Renda		
20% mais pobres	<i>26,3</i>	<i>20,6</i>
20% mais ricos	<i>4,4</i>	<i>1,8</i>
Faixa Etária		
10 a 14 anos	<i>5,5</i>	<i>3,1</i>
15 a 24 anos	<i>4,8</i>	<i>2,4</i>
25 a 39 anos	<i>8,8</i>	<i>6,4</i>
40 anos e mais	<i>22,9</i>	<i>18,1</i>

Fonte: Dados da PNAD (IBGE), processados por Disoc/IPEA (UNESCO, 2008).

Os dados educacionais coletados pela PNAD sobre as taxas de analfabetismo, de escolarização e de frequência escolar da população brasileira evidenciam como os fatores região geográfica, gênero e situação de domicílio (localização urbana ou rural) continuam sendo determinantes na caracterização da situação da exclusão educacional no Brasil. Esse quadro não muda quando analisamos a situação de crianças e adolescentes entre 6-19 anos, isto é, os indivíduos na faixa etária apropriada para cursar regularmente a Educação Básica. É exatamente esta parcela da população que constitui a demanda potencial por transporte escolar no país. No ano de 2008, esta faixa etária correspondia a 11% da população analfabeta do país, conforme mostra a Figura 2, que apresenta a distribuição percentual de analfabetos no Brasil, segundo os grupos de idade.

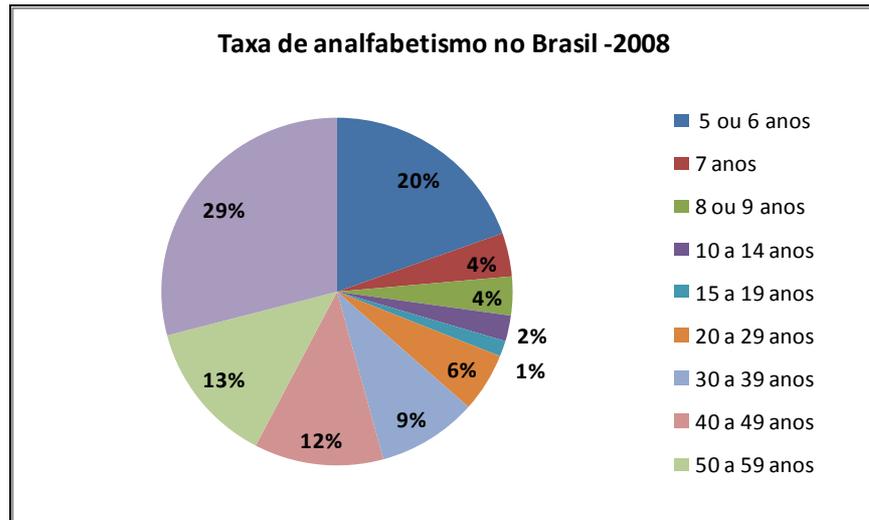


Figura 2: Taxa de analfabetismo da população brasileira, em 2008, por grupos de idade. Fonte: IBGE (2008).

No que tange à faixa etária de 7 a 19 anos de idade, as Figuras 3 e 4 apresentam a distribuição percentual desta população sem instrução, de acordo com os dados coletados na PNAD do ano de 2008, segundo o sexo e a situação do domicílio (urbana ou rural). No Brasil, dentre os grupos de idade analisados, observou-se que os homens possuem maior taxa de analfabetismo do que as mulheres (ver Figura 3).

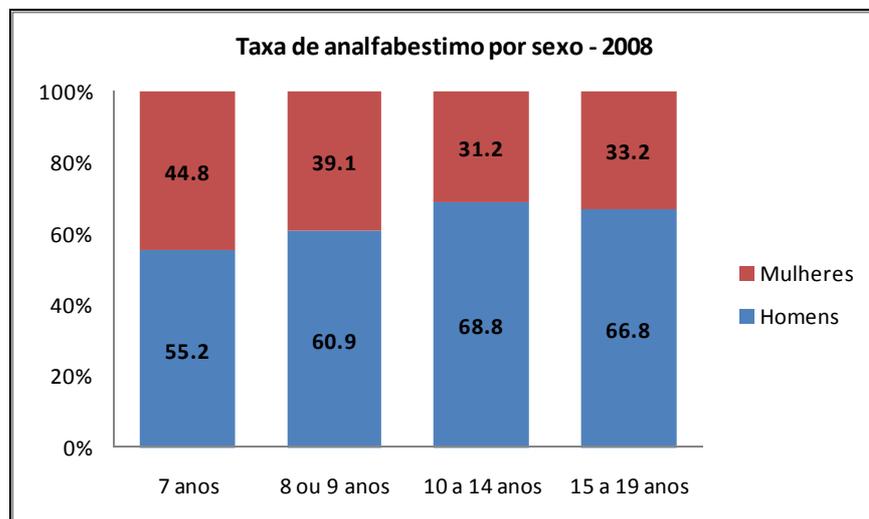


Figura 3: Taxa de analfabetismo da população de 7 a 19 anos de idade, segundo o sexo. Fonte: IBGE (2008).

Quando o analfabetismo é analisado segundo a situação do domicílio tem-se que o percentual de pessoas analfabetas na área rural é maior do que na área urbana, destacando-se que 46,8% das crianças de sete anos residentes na área rural são analfabetas, conforme

mostram as Figuras 4 e 5. Assim, um bom sistema de Transporte Escolar Rural para esta faixa etária ajudaria a reduzir o percentual de crianças que não freqüentam à escola.

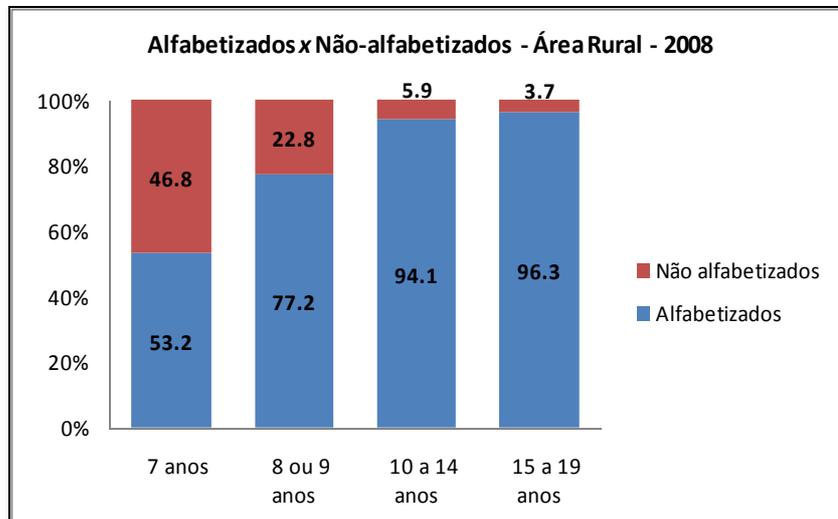


Figura 4: Relação entre alfabetizados e não-alfabetizados, em 2008, da população de 7 a 19 anos de idade residente em Área Rural. Fonte: IBGE (2008).

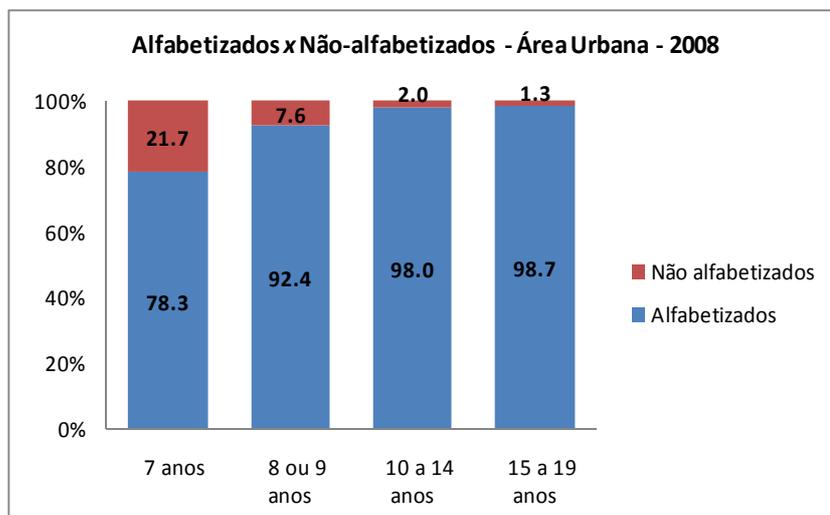


Figura 5: Relação entre alfabetizados e não-alfabetizados, em 2008, da população de 7 a 19 anos de idade residente em Área Urbana. Fonte: IBGE (2008).

Observa-se, nas Figuras 4 e 5, que as crianças pertencentes aos grupos com menor faixa etária (até 10 anos de idade) são mais vulneráveis e apresentam maior taxa de analfabetismo, independentemente da localização de suas residências. Estes dados indicam que as políticas educacionais voltadas à inserção escolar deveriam considerar com mais atenção as necessidades desta população e buscar atender melhor esta demanda. Neste

sentido, entende-se que um bom sistema de transporte escolar pode assegurar, em parte, o acesso destas crianças ao sistema de ensino.

Outra importante variável a ser analisada, no que tange à situação educacional do país, é a taxa de escolarização da população. A Tabela 5 apresenta os dados referentes à distribuição percentual da taxa de escolarização da população brasileira de 6 a 17 anos de idade, de acordo com a região geográfica, a faixa etária e o sexo. Uma análise destes dados coletados na PNAD 2008 sobre a taxa de escolarização, apresenta que as pessoas entre 6 e 14 anos de idade possuem uma maior taxa de escolarização do que as pessoas de 15 a 17 anos. Considerando que estas pessoas estão cursando regularmente a escola, que a faixa de idade de 6 a 14 anos corresponde aos alunos do Ensino Fundamental e que a faixa de 15 a 17 anos corresponde ao Ensino Médio, infere-se que este resultado já é produto das políticas e esforços do Poder Público de universalização do Ensino Fundamental no Brasil.

Tabela 5: Taxa de escolarização das pessoas de 6 a 17 anos, segundo grandes regiões, grupos de idade e sexo - 2008.

Grupos de idade e sexo	Taxa de escolarização das pessoas de 6 a 17 anos de idade (%)					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
6 a 14 anos	97.5	96.1	97.3	98.1	97.5	97.1
Homens	97.3	96.2	97.2	97.8	97.4	96.4
Mulheres	97.7	96.0	97.5	98.3	97.6	97.7
15 a 17 anos	84.1	81.8	82.8	86.5	82.4	83.4
Homens	83.5	82.6	81.9	85.9	80.8	83.3
Mulheres	84.8	81.0	83.7	87.2	84.0	83.4

Fonte: IBGE (2008).

Por fim, destacam-se como informação fundamental para o entendimento da exclusão educacional no Brasil, os dados referentes à taxa de frequência escolar. O suplemento especial sobre educação da PNAD do ano de 2004 coletou estes dados de acordo com a situação de domicílio. Segundo esta pesquisa, mais de 60% das pessoas de 0 a 17 anos de idade frequentavam a escola no Brasil. Contudo, a frequência escolar para os alunos domiciliados na área rural do país era menor em todas as regiões geográficas, conforme ilustra a Figura 6, ilustrando as dificuldades de acesso aos serviços públicos daqueles que residem no meio rural.

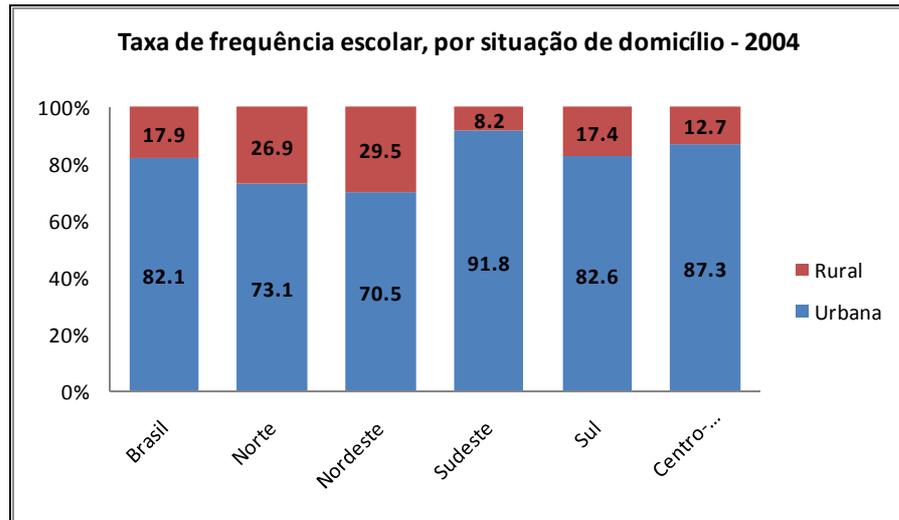


Figura 6: Taxa de frequência escolar de pessoas de 0 a 17 anos de idade, por situação do domicílio. Fonte: IBGE (2004).

1.2 O Difícil Acesso aos Serviços Públicos no Meio Rural Brasileiro

As desigualdades sociais na zona rural brasileira se inscrevem em um conjunto de grandes disparidades, que se expressam, historicamente, quando se compara a população rural e a população urbana entre as diferentes regiões do país. Apesar de ter ocorrido, na última década, um relativo progresso no acesso ao ensino no Brasil, este acesso não tem sido uniforme em todo o país.

A ruralidade brasileira é permeada por grandes possibilidades de desenvolvimento; porém, ao mesmo tempo, está envolta em uma formação social e econômica que reproduz a pobreza rural e a exclusão social. Esta contradição possui como um dos elementos centrais a desigualdade no acesso à terra no Brasil, que é ainda maior do que a desigualdade da distribuição de renda. A alta concentração da estrutura fundiária brasileira origina relações econômicas, sociais, políticas e culturais cristalizadas em uma estrutura agrária inibidora do desenvolvimento (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO [MDA], 2003).

Além da elevada concentração da terra, há no Brasil Rural uma grande desigualdade no acesso à renda. Os dados do Censo Demográfico de 2000 mostraram que cinco milhões de famílias rurais vivem com menos de dois salários mínimos mensais; e é a população rural que apresenta os maiores índices de mortalidade infantil, de incidência de endemias, de insalubridade e de analfabetismo (MDA, 2003).

Os pobres rurais no Brasil são menos assistidos em termos demográficos e de acesso a serviços de qualidade (BANCO MUNDIAL, 2001). Isto é, ao comparar as famílias pobres de áreas urbanas, com as pobres de áreas rurais, o Relatório do Banco Mundial indicou que os

moradores do campo tendem a dispor de menos acesso a serviços essenciais, como por exemplo: eletricidade, água potável e assistência à saúde. Quanto às características demográficas, o tamanho médio das famílias é maior entre a população pobre do país, especialmente entre os agricultores na Região Nordeste.

As Figuras 7 a 12 ilustram o percentual de domicílios brasileiros particulares permanentes, segundo a situação da localização do domicílio (área urbana ou rural), que possuíam, no ano de 2008, acesso a serviços públicos essenciais, como abastecimento de água, saneamento básico, coleta de lixo, iluminação pública e outros.

Com relação ao abastecimento de água, a Figura 7 mostra que existe uma grande disparidade entre os municípios urbanos e rurais. Dos municípios brasileiros que possuem canalização interna de abastecimento de água, 10,9% estão localizados na área rural e 89,1% deles são domicílios localizados em áreas urbanas.

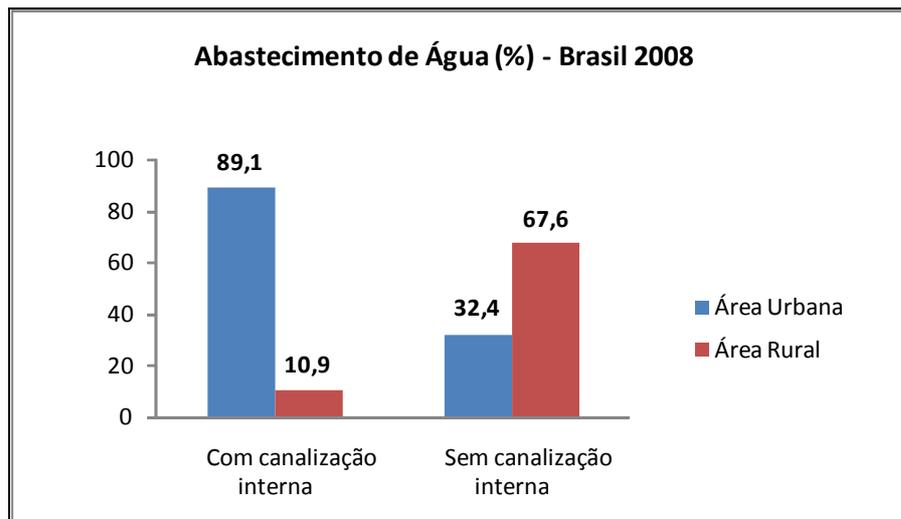


Figura 7: Percentual de domicílios rurais e urbanos com acesso a abastecimento de água. Fonte: IBGE (2008).

A infraestrutura para saneamento básico é a característica pesquisada que demonstrou a maior desigualdade entre os domicílios urbanos e rurais. Dentre os municípios que possuem rede coletora de esgotamento sanitário apenas 1,7% estão localizados nas áreas rurais do Brasil. Quanto aos banheiros, destaca-se que 75% dos domicílios que não possuem banheiros ou sanitário no país estão situados nas área rurais (Figuras 8 e 9).

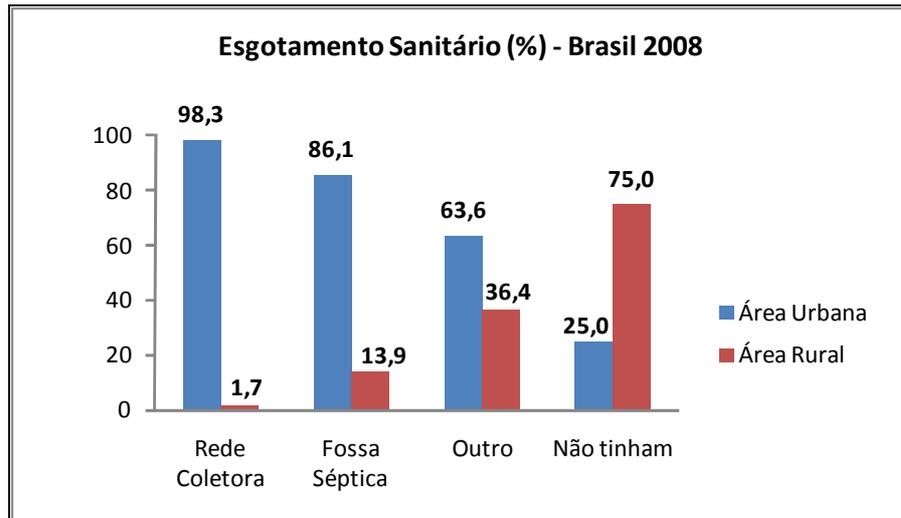


Figura 8: Percentual de domicílios rurais e urbanos com acesso a esgotamento sanitário. Fonte: IBGE (2008).

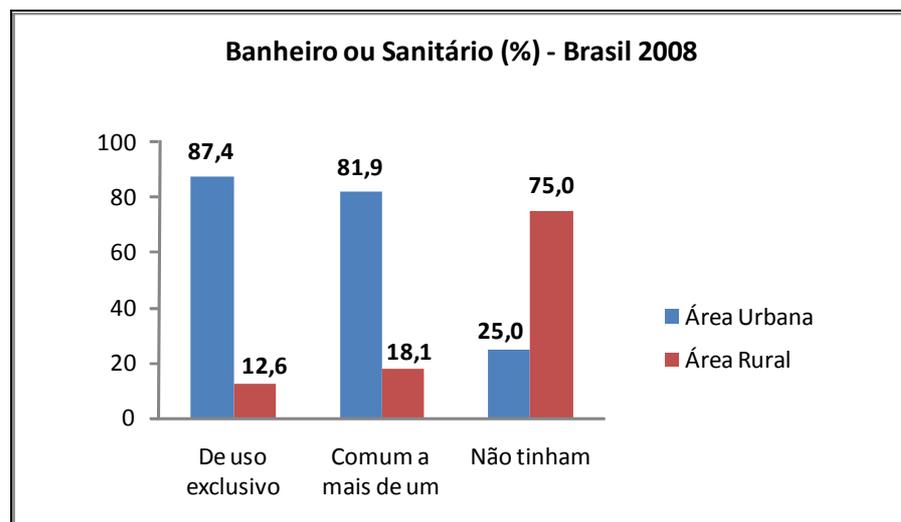


Figura 9: Percentual de domicílios rurais e urbanos que possuem banheiro. Fonte: IBGE (2008).

No que diz respeito ao serviço de coleta de lixo, a Figura 10 mostra que 95,7% dos domicílios que possuem serviço de coleta de lixo diretamente estão localizados em áreas urbanas, em contraposição, as áreas rurais apresentam apenas 4,3% dos domicílios brasileiros que possuem acesso a este tipo de serviço.

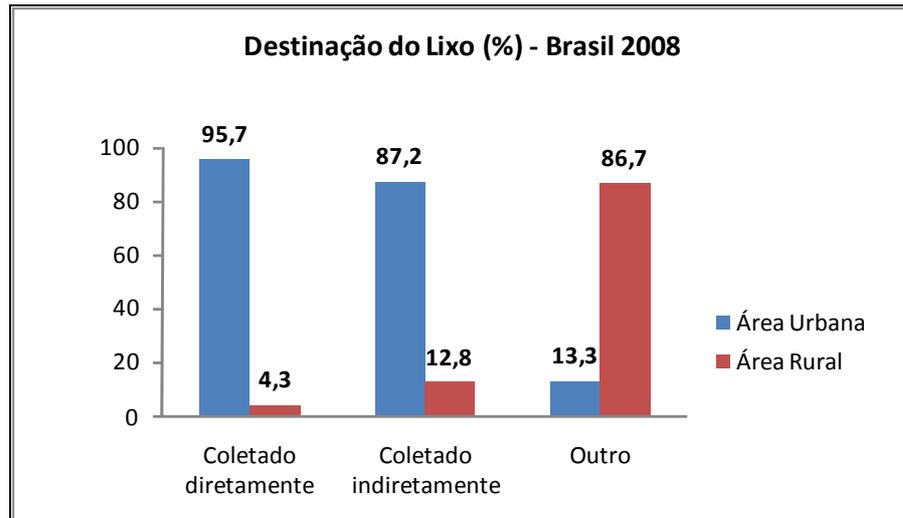


Figura 10: Percentual de domicílios rurais e urbanos com acesso a coleta de lixo. Fonte: IBGE (2008).

A Figura 11 apresenta dados surpreendentes com relação ao acesso da população brasileira à iluminação elétrica. Diante do quadro mundial de grandes inovações tecnológicas e do potencial brasileiro de geração de energia sustentável, estranha-se que no século XXI a disparidade urbano-rural ainda permaneça elevada neste setor. Isto é, dos municípios brasileiros que possuem acesso à iluminação elétrica, apenas 14% deles estão situados nas áreas rurais, enquanto, 86,0% estão localizados no meio urbano.

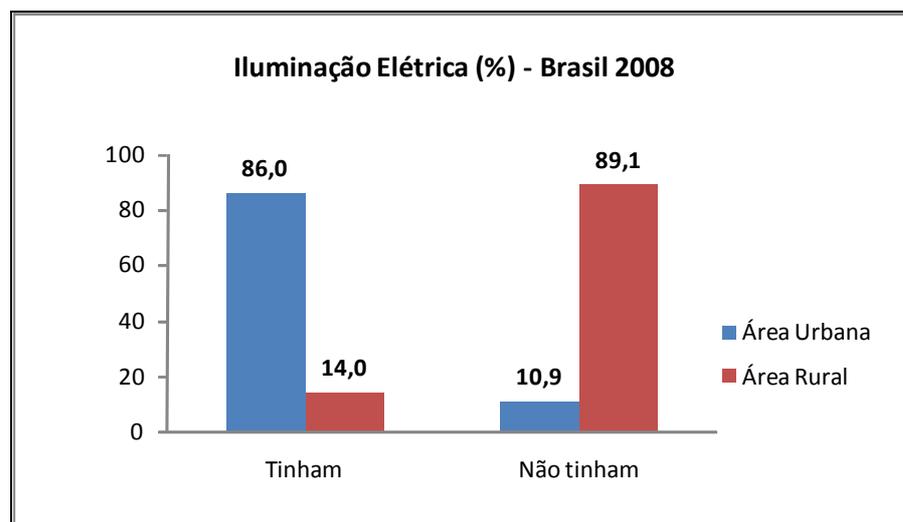


Figura 11: Percentual de domicílios rurais e urbanos com acesso a iluminação elétrica. Fonte: IBGE (2008).

Por fim, destaca-se a utilização dos serviços de telefonia. Na Figura 12, observa-se que em um dos itens desta categoria (não ter telefone), a desigualdade entre o meio rural e o

urbano não aparece tão expressiva como nos outros serviços públicos analisados. Isto é, dentre os domicílios brasileiros que não possuem telefone, 58,8% deles estão localizados em área urbana e 41,2% em área rural. Contudo, dentre aqueles que possuem este serviço, 90,7% são domicílios urbanos e apenas 9,3% são rurais. Isto significa que mais de 90% da população que possui telefone em seus domicílios são residentes em áreas urbanas.

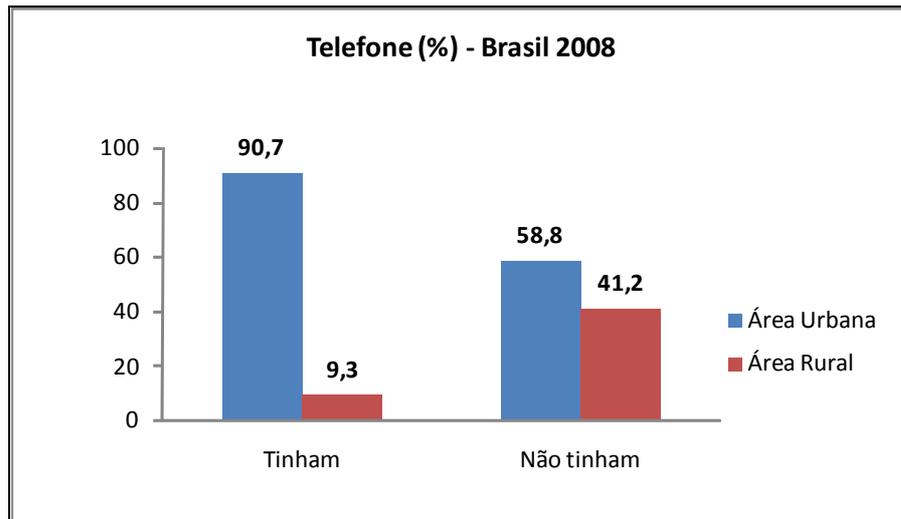


Figura 12: Percentual de domicílios rurais e urbanos que possuem telefone. Fonte: IBGE (2008).

Heredia e Cintrão (2006) argumentam que a análise das desigualdades e das condições de vida da população rural brasileira deve considerar as péssimas condições de vida e de acesso às políticas públicas nas zonas rurais, especialmente nas regiões mais pobres do país. Neste contexto de difícil acesso da população rural aos serviços públicos, os autores argumentam que a qualidade de vida dos moradores do meio rural se expressa pelo acesso a recursos básicos de infraestrutura tais como: água, energia elétrica, esgotamento sanitário, coleta de lixo e telefone.

Segundo Monteiro, Silva e Seibel (2008), a oferta de serviços públicos no Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, é influenciada por três fatores: i) o acesso universal à proteção social, fixado pela condição de direito e cidadania; ii) o processo de municipalização; e iii) o processo de privatização de empresas e órgãos públicos prestadores de serviços públicos. Anteriormente à década de 1980, quase todos os serviços públicos básicos (saúde, educação, saneamento etc) eram organizados e prestados por órgãos e empresas estatais. Contudo, após as modificações inseridas a partir da década de 1990, a oferta de serviços públicos no Brasil desloca-se para o mercado e o Estado passa a exercer

uma função regulatória que está associada ao processo de privatização de empresas públicas prestadoras de serviços.

Esta correlação de forças entre Estado e mercado refletiu diretamente na promoção do acesso aos serviços públicos nas áreas rurais, pois as cidades que possuem a sede da representação do Estado passaram a concentrar tais serviços. A cidade é identificada como depositária do Poder Público e distributiva dos serviços públicos e privados; já as áreas rurais, que são mais rarefeitas e dispersas, possuem menor capacidade de absorção dos serviços essenciais e detém, como fator potencializador da exclusão, o fato de ficarem ausentes da estrutura político-administrativa dos municípios (WANDERLEY, 2001).

Esta realidade também é resultante do processo de globalização, que produziu a realocação da oferta de serviços públicos básicos (educação, saúde e saneamento) entre os agentes produtores (Estado e mercado) e introduziu padrões de acesso seletivo, precário e excludente, (re)produzindo áreas de vulnerabilidade (MONTEIRO; SILVA; SEIBEL, 2008). Estas áreas de vulnerabilidade são aprofundadas à medida em que ocorre a ausência de oferta de serviços públicos, ou pela concentração desta oferta em espaços urbanos, principalmente de serviços direcionados à proteção familiar e comunitária, tais como: saúde, educação, comunicação e saneamento.

O debate sobre o acesso aos serviços públicos e as questões sobre vulnerabilidade social sempre possuíram como referência o espaço urbano, de forma que, no meio rural, estas concepções aparecem de forma secundária. Contudo, na atualidade, são crescentes e cada vez mais complexas as formas que assumem a exclusão e a vulnerabilidade social. O êxodo rural, que é o fenômeno mais drástico da exclusão social rural, e a vulnerabilidade social rural relacionam-se diretamente com a baixa renda da propriedade rural e com a ausência de oportunidades de estudo para jovens (MONTEIRO; SILVA; SEIBEL, 2008).

O ambiente rural é caracterizado pela ausência do Poder Público, que se reflete na ausência da maioria dos bens e serviços que são concentrados na área urbana. O habitante das áreas rurais deve deslocar-se para ter suas diversas necessidades econômicas e sociais atendidas, como por exemplo, ter acesso ao posto médico, ao banco, as escolas, as instituições do poder judiciário e outros. Neste contexto, insere-se o debate de melhorias das políticas públicas de promoção do acesso igualitário ao sistema educacional de ensino pela população rural no Brasil. Dentre tais melhorias, encontra-se o Transporte Escolar Rural.

2. A EDUCAÇÃO NO CAMPO E O TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO BRASIL

À esse conjunto de desigualdades regionais, principalmente entre rural e urbano, se somam as desigualdades específicas de acesso à escola. Segundo o Ministério da Educação (2007a), os diagnósticos da educação no campo tem apontado como principais questões:

- a insuficiência e a precariedade das instalações físicas da maioria das escolas;
- **as dificuldades de acesso dos professores e alunos às escolas, em razão da falta de um sistema adequado de transporte escolar;**
- a falta de professores habilitados e efetivados, o que provoca constante rotatividade;
- currículo escolar que privilegia uma visão urbana de educação e desenvolvimento;
- a ausência de assistência pedagógica e supervisão escolar nas escolas rurais;
- o predomínio de classes multisseriadas³ com educação de baixa qualidade;
- a falta de atualização das propostas pedagógicas das escolas rurais;
- o baixo desempenho escolar dos alunos e elevadas taxas de distorção idade-série;
- baixos salários e sobrecarga de trabalho dos professores, quando comparados com aqueles que atuam na zona urbana;
- a necessidade de reavaliação das políticas de nucleação das escolas; e
- a implementação de calendário escolar adequado às necessidades do meio rural, que se adapte à característica da clientela, em função dos períodos de safra.

Portanto, um dos fatores de melhoria da educação no campo é, sem dúvida, a promoção de um transporte escolar público eficiente e de qualidade. Pesquisas realizadas pelo Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes (Ceftru/UnB), em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), destacam que o transporte escolar é um serviço indispensável nas áreas rurais onde crianças e jovens têm seu acesso à escola prejudicado (CEFTRU; FNDE, 2007b). Isto se deve à grande extensão territorial, às diversidades geográficas de cada região, à alta dispersão populacional, à precária infraestrutura das vias, à disparidade econômica dos municípios, dentre outros. Além disto,

³ As classes multisseriadas têm alunos de diferentes séries e níveis em uma mesma sala de aula, independente do número de professores responsáveis pela classe. A unidocência ocorre quando um único professor é responsável pela condução do desenvolvimento de uma classe multisseriada. Embora possa acontecer de uma escola ou classe ser multisseriada, e ter mais de um professor, as escolas multisseriadas do campo contam, na quase totalidade dos casos, com apenas um professor, o que torna unidocência e multisseriação termos equivalentes (MEC, 2007a: 25).

tem-se como potencializador dessa situação, a ausência de serviço de transporte coletivo municipal de passageiros comuns, que atenda regular e diariamente as áreas rurais dos municípios brasileiros (EGAMI *et. al.*, 2006).

2.1 A Educação no Campo

Para a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) do Ministério da Educação, atualmente, há o reconhecimento de que as pessoas que vivem no campo têm direito a uma educação diferenciada daquela oferecida a quem vive nas cidades (MEC, 2007b). Esse entendimento de “Educação do Campo” extrapola a noção de espaço geográfico e compreende as necessidades culturais, os direitos sociais e a formação integral desses indivíduos.

Nos últimos vinte anos, o debate sobre educação no campo trouxe conhecimentos e práticas que instigam as políticas a compreenderem o campo como um espaço emancipatório de construção da democracia e da solidariedade. O campo transformou-se em um lugar não apenas das lutas pelo direito à terra, mas também pelo direito à educação, à saúde e tantos outros, inserindo-se na pauta de novas políticas culturais, econômicas e ambientais (MEC, 2003).

A educação no campo possui como elementos que a fundamentam a superação da dicotomia entre o rural e o urbano e a necessidade de recriar os vínculos de pertença ao campo. E, para a concretização de seus objetivos, o Ministério da Educação (2003) estabeleceu que as políticas implementadas devem compreendê-la com base nos seguintes princípios: i) a “Educação do Campo” de qualidade é um direito dos povos do campo; ii) a “Educação do Campo” e o respeito às organizações sociais e o conhecimento por elas produzido; iii) a “Educação do Campo” no campo; iv) a “Educação do Campo” enquanto produção de cultura; v) a “Educação do Campo” na formação dos sujeitos; vi) a “Educação do Campo” como formação humana para o desenvolvimento sustentável; e vii) a “Educação do Campo” e o respeito às características do campo.

Coerente com estes princípios, as políticas de promoção da educação no meio rural devem seguir algumas linhas de ação para ampliar o direito à educação de todos os povos do campo: aumentar o acesso à escola, promover a formação e fomentar a remuneração/incentivos diferenciados aos educadores do campo e melhorar a qualidade do ensino (MEC, 2003). Estas ações devem levar em consideração a diversidade social e cultural da população rural que exige abordagens próprias para a superação das desigualdades.

Portanto, foi somente a partir das duas últimas décadas que os poderes públicos passaram a entender que a educação no campo é uma ação estratégica para a emancipação e cidadania de todos os sujeitos que vivem no campo, que pode colaborar com a formação das crianças, jovens e adultos para o desenvolvimento sustentável regional e nacional (MEC, 2003). Para isto, o Estado assumiu uma agenda pública de trabalho para discutir e subsidiar a construção de uma política de Educação no meio rural que respeite a diversidade cultural e as diferentes experiências de educação em desenvolvimento, nas cinco regiões do país. E, levando em consideração, estes fundamentos, princípios e linhas de ações, o Conselho Nacional de Educação, por meio da Câmara de Educação Básica, instituiu as diretrizes operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo com a Resolução CNE/CEB Nº 1/2002 (MEC, 2002).

Com relação ao acesso à educação, tema de destaque deste trabalho, o art. 6º da referida resolução, determina que o Poder Público proporcione Educação Infantil e Ensino Fundamental nas comunidades rurais, inclusive para aqueles que não o concluíram na idade prevista, cabendo aos Estados garantir as condições necessárias para o acesso ao Ensino Médio e à Educação Profissional de Nível Técnico. Além disto, o inciso II do art. 15, que trata do financiamento da educação escolar nas escolas do campo, aponta que o Poder Público deve levar em consideração as especificidades do campo, observadas no atendimento das exigências de materiais didáticos, equipamentos, laboratórios e condições de deslocamento dos alunos e professores apenas quando o atendimento escolar não puder ser assegurado diretamente nas comunidades rurais (MEC, 2002).

Por fim, destaca-se que, dentre as linhas de ação para ampliar o direito à educação de todos os povos do campo, o Ministério da Educação, por meio da Política Nacional de Educação do Campo, trata do transporte escolar como instrumento de acesso à educação (MEC, 2003). Segundo esta Política, para promover o acesso, o Poder Público deve oferecer transporte escolar aos alunos do campo para escolas situadas apenas no campo, porém admitindo-se o transporte para escolas urbanas em situações excepcionais. Além disso, deve oferecer um transporte escolar de qualidade, adequado e organizado, de tal forma que nenhuma criança ou jovem despenda mais do que uma hora no trajeto residência-escola e vice-versa.

Esta diretriz do transporte escolar, que se refere a transportar apenas alunos residentes no campo para as escolas do campo⁴, leva em conta a negação do atual modelo escolar que preconiza a organização do ensino em séries, a extinção progressiva das escolas unidocentes e a universalização do transporte escolar. Segundo a Secad, a universalização do transporte escolar, sem o necessário estabelecimento de critérios e princípios, gerou distorções, tais como: o fechamento de escolas localizadas nas áreas rurais e a transferência de seus alunos para escolas urbanas; o transporte de crianças e adolescentes em veículos inadequados e sucateados; e a necessidade de percorrer estradas não pavimentadas e perfazer trajetos extremamente longos (MEC, 2007b).

Diante desta realidade, a Secad destaca a necessidade de se migrar para um novo paradigma de educação no campo, que preconiza a superação do antagonismo entre a cidade e o campo, que passam a ser vistos como ambientes complementares e de igual valor. O paradigma estabelece que é preciso contrariar a idéia de superioridade do urbano sobre o rural e admitir os variados modelos de organização da educação e da escola, considerando e respeitando a existência de tempos e modos diferentes de ser, viver e produzir (MEC, 2007b).

Apesar de corroborar com os princípios e noções das atuais diretrizes de uma educação no campo de qualidade, que visa à superação da dicotomia entre o rural e o urbano e a necessidade de recriar os vínculos de pertença ao campo, a implementação de políticas públicas sociais em um país de dimensões continentais e extremamente desigual, como é o caso do Brasil, constitui um grande desafio para os governos. Neste contexto, o Transporte Escolar Rural não pode e não deve ser visto como um obstáculo ao processo de ensino e aprendizagem, e muito menos, como meio de desfavorecer a sustentabilidade e a diversidade que complementam a educação no campo. É certo que a prestação de um serviço inadequado e sem qualidade promove um acesso ineficaz às instituições educacionais. Considerando a alta necessidade de sua oferta em um país com extensa área territorial como é o caso do Brasil, deve-se promover políticas de melhoria deste serviço.

2.2 A Importância do Transporte Escolar Rural

A necessidade e a importância da universalização do acesso à educação são claramente expostos na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e corroborados no art. 53, inciso I,

⁴ Segundo a Secad, as escolas do campo são aquelas que têm sua sede no espaço geográfico classificado pelo IBGE como rural, assim como as identificadas com o campo, mesmo tendo sua sede em áreas consideradas urbanas. Essas últimas são assim consideradas porque atendem a populações de municípios cuja produção econômica, social e cultural está majoritariamente vinculada ao campo (MEC, 2007b).

do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990). O Estatuto assegura a igualdade de condições de acesso e permanência na escola, de forma que todas as crianças e adolescentes brasileiros, independentemente de raça, credo ou nível social, devam ter a mesma oportunidade de chegar à escola e se manter nela. Ainda com relação ao acesso à educação, no art 53, inciso V, o ECA estabelece que todas as crianças e adolescentes possuem direito ao acesso à escola pública e gratuita próxima às suas residências.

O acesso da população aos serviços sociais demandados, tais como estudo, trabalho, lazer, compras etc., necessita de um sistema que possibilite o deslocamento dessa população até os locais onde os serviços são ofertados. A demanda por transporte caracteriza-se, portanto, pela vontade ou necessidade de um indivíduo ou grupo de pessoas de realizar deslocamentos utilizando algum meio de transporte (CEFTRU; FNDE, 2007). Para Arruda (2005), a disposição dos locais determina a facilidade ou a dificuldade com que o indivíduo pode cumprir suas atividades diárias. A necessidade de acessar atividades/localidades dispersas no espaço determina o padrão de viagem a ser adotado pelo indivíduo, que considera as opções a ele disponíveis e as restrições encontradas, tais como: tempo de realização da viagem e da atividade, disponibilidade de modos de transporte, local, infraestrutura, renda, composição domiciliar e outros. Neste sentido, a demanda por transporte escolar relaciona-se diretamente com a necessidade dos alunos de se deslocarem até as escolas utilizando algum meio de transporte. A localização da escola e da residência dos alunos determina a maior ou a menor facilidade para o acesso e, conseqüentemente, o cumprimento das atividades educacionais da população.

Os instrumentos legais determinam que haja oferta de transporte escolar aos alunos que não possuem escolas próximas às suas residências, fazendo com que o transporte escolar seja uma alternativa suplementar de viabilização do acesso às unidades de ensino mais distantes, visando garantir a todos iguais oportunidades de acesso à educação (LOPES; CÂMARA; MONTEIRO, 2008). Contudo, diante de um país extremamente desigual socioeconomicamente e com tamanha extensão territorial, o cumprimento destas disposições legais não é tão simples.

Segundo Duarte (2007), o princípio da igualdade de condições para acesso e permanência na escola constitui uma diretriz fundamental para direcionar as políticas públicas educacionais. No Brasil, um país de imensas desigualdades sociais e regionais, é forçoso a implementação de políticas públicas voltadas à redução das condições que levam a altos índices de abandono (evasão ou não permanência na escola), reprovação e distorção na relação idade-série. A autora destaca que, neste contexto, estão incluídas também as políticas

públicas de combate ao trabalho infantil, o prolongamento do tempo de escolaridade e da jornada escolar, as atividades de recuperação, a valorização do professor, a implantação de um sistema de transporte escolar, material didático e tantas outras.

A Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC), realizada pelo IBGE, revela as diferentes realidades do País e possibilita identificar as carências existentes nos municípios brasileiros, contribuindo, assim, para a democratização da gestão pública, através da formulação e aprimoramento de políticas diferenciadas para questões específicas de suas populações (IBGE, 2006). Trata-se de uma pesquisa realizada junto às prefeituras dos municípios brasileiros que, no ano de 2006, abordou também as políticas municipais desenvolvidas para a educação com o objetivo de examinar a capacidade institucional local de formular e gerir políticas públicas educacionais, bem como o potencial de desenvolver ações, programas e projetos para a educação dos municípios brasileiros. Dentre os dados sobre a política de educação nos municípios brasileiros coletados na MUNIC 2006, destaca-se o quantitativo de municípios que adotam medidas ou ações voltadas à melhoria do transporte escolar, classificando-se como a quarta ação de desenvolvimento educacional mais freqüente (n=2718) dentre os municípios do Brasil, conforme mostra a Tabela 6.

Tabela 6: Principais medidas ou ações adotadas pelo órgão gestor da educação – 2006.

Medidas ou Ações adotadas	Municípios					
	<i>Brasil</i>	<i>Norte</i>	<i>Nordeste</i>	<i>Sudeste</i>	<i>Sul</i>	<i>Centro-Oeste</i>
Capacitação de professores	4740	368	1542	1373	1081	376
Diminuição da evasão escolar	3355	289	1237	973	569	287
Programas de assistência escolar	2809	193	785	988	642	201
Melhoria do transporte escolar	2718	221	697	870	677	253
Participação da comunidade	2428	206	833	691	458	240
Educação de jovens e adultos	1843	133	655	565	372	118
Carreira do magistério	1851	137	592	516	424	182
Atendimento aos alunos com NEE	1607	93	364	498	522	130
Campanha para matrículas	1585	133	619	457	270	106
Contratação de professores	1528	143	481	502	274	128
Organização administrativa	1397	127	459	421	250	140
Autonomia financeira	549	45	276	105	76	47
Educação no campo/indígena/ambiental	538	88	189	88	120	53
Cursos de educação profissional	208	11	46	73	60	18
Outras	153	14	40	40	46	13
TOTAL	5564	449	1793	1668	1188	466

Fonte: IBGE (2006), Diretoria de Pesquisas, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006.

As informações apresentadas nesta pesquisa identificam a necessidade de se ter programas, projetos e políticas voltados ao transporte escolar no Brasil. A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) também ressalta que o transporte escolar é um assunto de

extrema importância na pauta municipalista, pois corresponde a segunda maior despesa municipal. Este fato ocorre porque os municípios tem assumido não só o transporte de seus alunos, mas também de grande parte dos alunos matriculados na rede estadual. Contudo, os repasses dos recursos entre Estado e Município são insuficientes e não garantem o ressarcimento integral dessa despesa adicional dos municípios (CNM, 2008).

Além destes fatos, observa-se que o tema do transporte escolar ganhou ênfase com a sua inserção, no ano de 2002, no Censo Escolar, que é um levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos pelo Ministério da Educação. Observa-se nos dados coletados nos censos escolares que, desde o ano de 2002 até o ano de 2006, ocorreu uma crescente utilização de transporte escolar nos municípios brasileiros pelos alunos residentes em área rural, com um ligeiro declínio no ano de 2007, conforme ilustra a Figura 13.

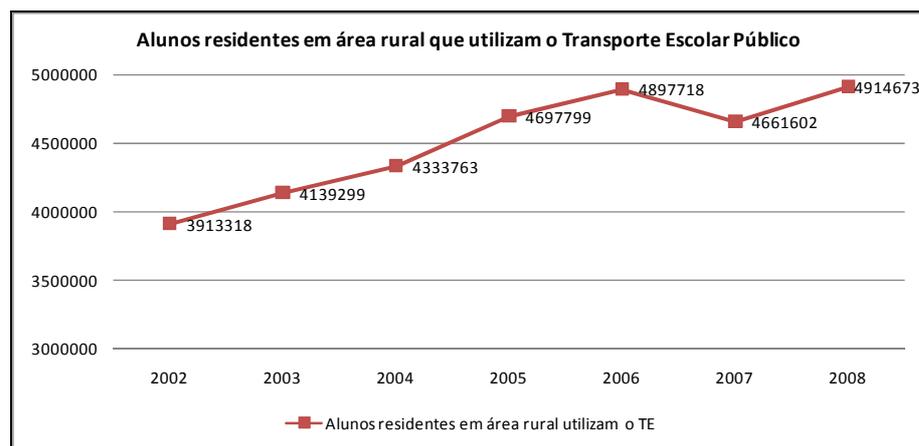


Figura 13: Alunos residentes em área Rural que utilizam o TE fornecido pelo Poder Público. Fonte: INEP (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008).

Os dados censitários da Educação Básica a respeito do percentual de matrículas, dos estabelecimentos de ensinos e dos alunos que utilizaram o transporte escolar durante os anos de 2002 a 2008 possibilitam algumas observações, principalmente quanto às distinções entre os meios rural e urbano, como ilustram as Figuras 14 e 15. Porém, cabe destacar que o Transporte Escolar Rural no Brasil é um serviço oferecido pelo poder público para conduzir alunos da Educação Básica, da rede pública e residentes/estudantes na área rural, para a escola (CEFTRU; FNDE, 2008).

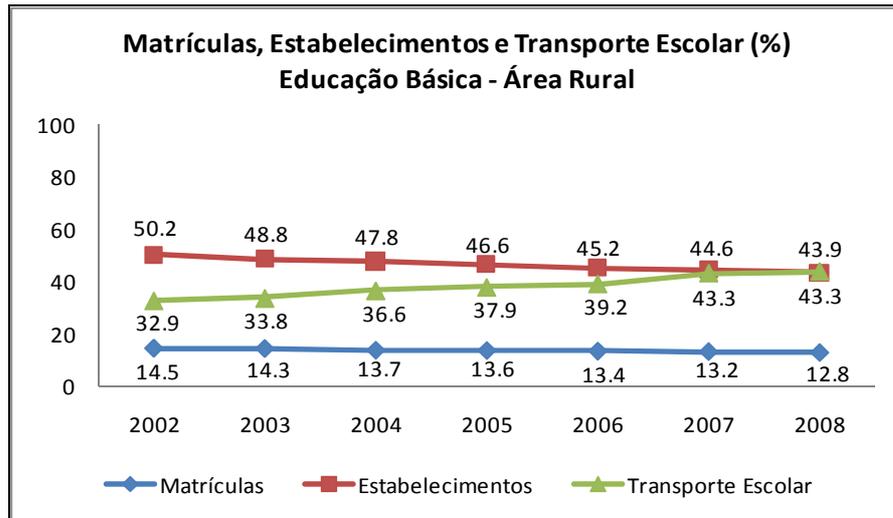


Figura 14: Percentual de matrículas, estabelecimentos e transporte escolar da Educação Básica em Área Rural. Fonte: INEP (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008).

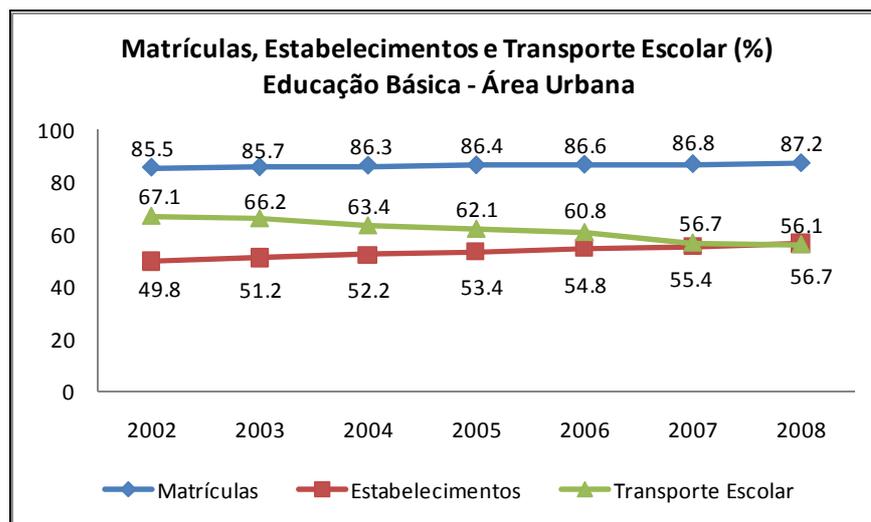


Figura 15: Percentual de matrículas, estabelecimentos e transporte escolar da Educação Básica em Área Urbana. Fonte: INEP (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008).

Com relação ao percentual de alunos matriculados na Educação Básica durante os anos analisados (2002 a 2008), observa-se que ocorreu um ligeiro crescimento das matrículas em escolas localizadas em áreas urbanas e a diminuição em áreas rurais (ver Figura 14 e 15). Esta relação também é verificada quando se analisa os dados referentes aos percentuais de estabelecimentos da Educação Básica no Brasil. Isto é, aumentou o percentual de estabelecimentos em área urbana no decorrer dos anos e diminuiu o percentual de estabelecimentos localizados em área rural. Porém, quando analisado os dados sobre o percentual de alunos da Educação Básica que utilizam o transporte escolar oferecido pelo

poder público, seja estadual ou municipal, observa-se que ocorreu o processo inverso no que tange a relação entre o urbano e o rural, ou seja, decréscimo na utilização do transporte escolar urbano e aumento na sua utilização em áreas rurais.

Outra importante informação fornecida pelos dados dos Censos Escolares refere-se à grande distinção existente, em todos os anos analisados, entre o percentual de alunos matriculados na Educação Básica (EB), residentes em áreas urbanas e rurais, que utilizam o transporte escolar (TE) oferecido pelo poder público. A Figura 16 mostra esta distribuição percentual e ilustra como o percentual de alunos residentes em área rural, que utilizam o transporte escolar, é significativamente maior que o percentual de alunos residentes em áreas urbanas.

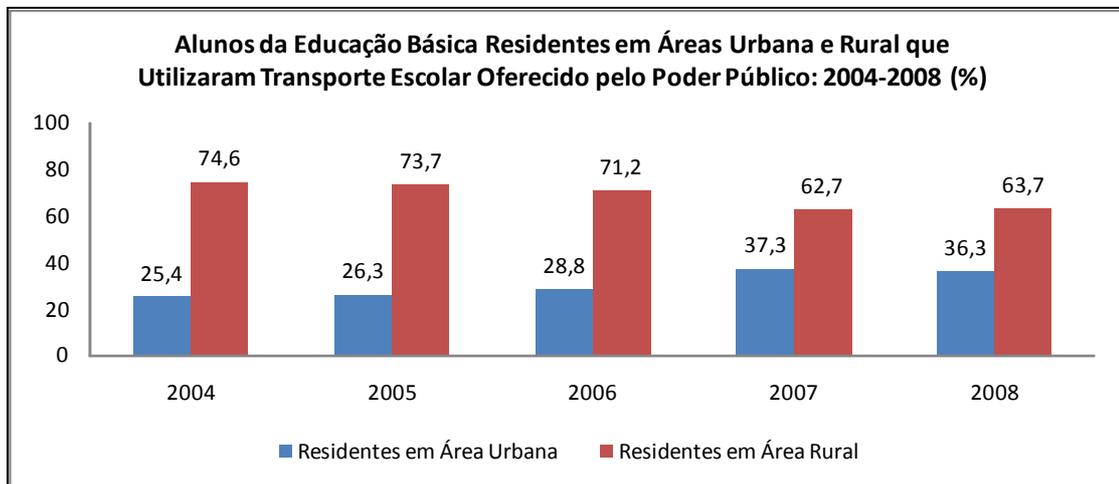


Figura 16: Percentual de alunos da Educação Básica residentes em áreas urbana e rural que utilizaram o Transporte Escolar oferecido pelo Poder Público, entre os anos de 2004 a 2008. Fonte: INEP (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008).

A Figura 16 ilustra como o acesso à escola, para os moradores do campo, está diretamente relacionado com o uso do transporte escolar público, diferentemente do que ocorre com os alunos residentes em áreas urbanas. A análise da utilização deste transporte escolar oferecido pelo poder público (federal ou estadual ou municipal), de acordo com os níveis de ensino, também evidencia que, no ano de 2008, mais de 50% dos alunos que utilizaram o transporte escolar residiam em área rural, como mostra a Figura 17.

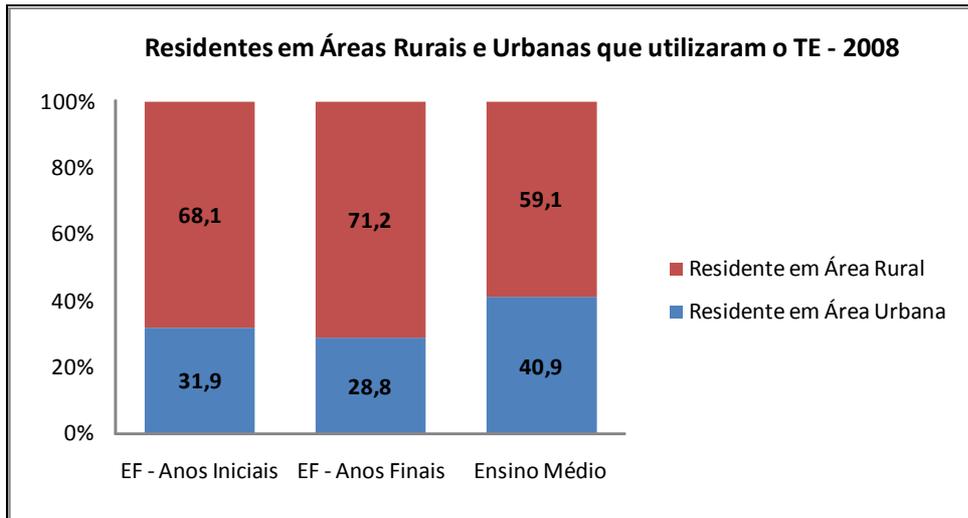


Figura 17: Percentual de alunos da Educação Básica residentes em Áreas Rurais e Urbanas que utilizaram o Transporte Escolar oferecido pelo Poder Público, por nível de ensino. Fonte: INEP, 2008.

O uso do Transporte Escolar Rural por alunos residentes em área rural, também foi analisado quanto ao destino dos alunos: se para às escolas rurais ou para urbanas. Os dados apresentados na Figura 18 mostram que o maior percentual de alunos residentes em área rural que utilizam o transporte escolar para locomover-se até uma escola localizada também na área rural encontra-se entre os alunos que cursam os anos iniciais do Ensino Fundamental (65,1%). No entanto, os alunos residentes em área rural que estudam no Ensino Médio utilizam o Transporte Escolar Rural locomoverem para escolas urbanas.

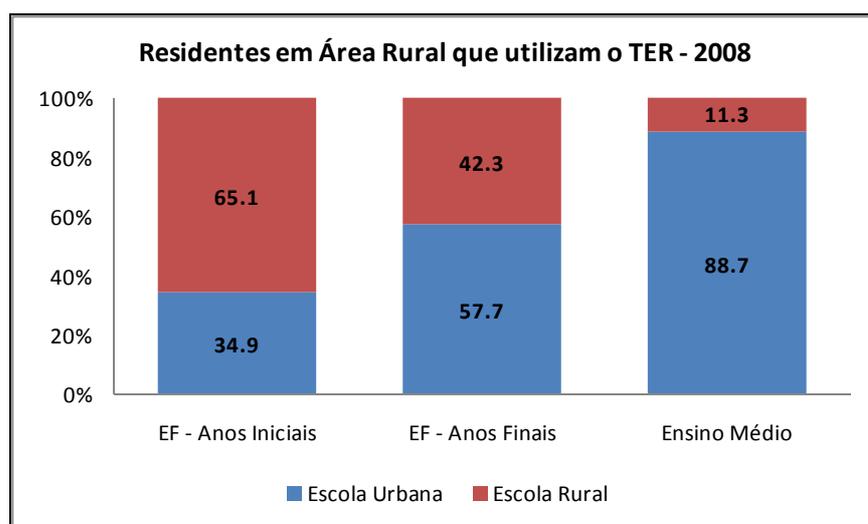


Figura 18: Percentual de alunos da Educação Básica residentes em Áreas Rurais que utilizaram o Transporte Escolar oferecido pelo Poder Público, por nível de ensino e localização da escola. Fonte: INEP, 2008.

Segundo o Censo Escolar de 2008, mais de 6,7 milhões de estudantes residem ou estudam em escolas de áreas rurais do País e quase 70% desses alunos (mais de 4,8 milhões) necessitam do transporte escolar para chegar à sala de aula (INEP, 2008), o que por si só, justifica a importância e o investimento no Transporte Escolar Rural no Brasil.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 apresenta os princípios pelos quais o ensino deve ser ministrado e destaca que existe uma necessidade de prover igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; que o ensino público em estabelecimentos oficiais seja gratuito; e impõe a ocorrência de garantia de padrão de qualidade para o ensino público e privado no país (BRASIL, 1988). A necessidade e a importância da universalização do acesso à educação também estão expostas no Estatuto da Criança e do Adolescente, que assegura a igualdade de condições de acesso e permanência na escola, de forma que todas as crianças e adolescentes brasileiros, independentemente de raça, credo ou nível social, devem ter a mesma oportunidade de chegar à escola e se manter nela (BRASIL, 1990).

No caso do Brasil, maior equidade de oportunidades educacionais pode ser considerada uma pré-condição para um crescimento mais justo, igualitário e sustentável. Ao mesmo tempo, para se ter maior equidade de oportunidades educacionais é necessário que os grupos vulneráveis tenham melhores condições de acesso aos bens e serviços produzidos pela sociedade brasileira. Entender o processo de exclusão na educação é fundamental para entendermos o problema das desigualdades no Brasil, assim como entender o contexto das desigualdades no Brasil é fundamental para entendermos o processo de exclusão na educação (HADDAD, 2007: p. 10).

Contudo, apenas a disponibilização do ensino público e gratuito não é suficiente para assegurar o acesso e a permanência dos alunos na escola. E, apesar do ECA estabelecer que todas as crianças e adolescentes possuem direito ao acesso à escola pública e gratuita próxima às suas residências, isto, na prática, não ocorre. Os estudantes brasileiros, em especial os mais carentes, enfrentam diversos obstáculos para se manter em uma instituição de ensino e um deles é exatamente a dificuldade de acesso à escola (FEIJÓ, 2006).

Neste sentido, nos casos em que há dificuldades no acesso e que é necessário garantir oportunidades escolares a todas as pessoas, o Estado deve intervir com políticas públicas de inclusão. A ausência destas políticas afeta, principalmente, os indivíduos que historicamente foram excluídos do sistema, como negros, idosos, mulheres e camponeses, gerando situações

de iniquidades no que diz respeito ao acesso e à permanência no sistema educacional (HADDAD, 2007). Este capítulo destacou que a educação no meio rural é um desafio aos responsáveis assim como aos educandos que residem no campo e necessitam de deslocamento até a escola. Muitas vezes, o transporte escolar gratuito, oferecido pelo Poder Público, é a única forma de acesso à escola pelos moradores de área rural (CEFTRU; FNDE, 2009).

O Ministério da Educação entende que a educação, isoladamente, pode não resolver os problemas do campo e da sociedade, mas é um dos caminhos para a promoção da inclusão social e do desenvolvimento sustentável.

Diante do alto grau de descentralização do sistema educacional brasileiro, das acentuadas disparidades regionais e das vulnerabilidades sociais e econômicas que atingem as comunidades rurais, o quadro de fragilidades e carências na infra-estrutura escolar e nas condições de oferta educacional no campo só poderá ser superado mediante a ação coordenada das três esferas de governo. A valorização da educação deve constituir estratégia central para uma política efetiva de inclusão social, geração de emprego e renda e desenvolvimento sustentável do campo. A riqueza de experiências de educação no campo, em desenvolvimento nas diferentes regiões do País, deve ser reconhecida e valorizada (MEC, 2007a).

Porém, diante de um país extremamente desigual socioeconomicamente e com tamanha extensão territorial, o cumprimento das disposições legais sobre a educação não são tão simples e, a despeito disto, continua sendo obrigação do Poder Público viabilizar não apenas escolas, mas também os meios que possibilitem o acesso a elas. O investimento em programas de transporte escolar é, portanto, um dos instrumentos legais que visa normatizar a oferta de transporte aos alunos que não possuem escolas próximas às suas residências. A manutenção de um serviço de transporte escolar é fundamental, principalmente nas áreas rurais onde a baixa densidade, tanto de alunos quanto de escolas, dificulta o acesso dos estudantes ao sistema educacional.

No entanto, embora tenha havido um aumento do TER no período de 2002 a 2008, este não foi suficiente. Os dados apresentados neste capítulo (ver Figura 13) indicam que existem relações inversas entre o percentual de alunos da Educação Básica que utilizam o Transporte Escolar Rural (TER), o percentual de alunos matriculados na Educação Básica (MAT) e o percentual de estabelecimentos de ensino que oferecem Educação Básica (EST), conforme ilustra o diagrama na Figura 19.

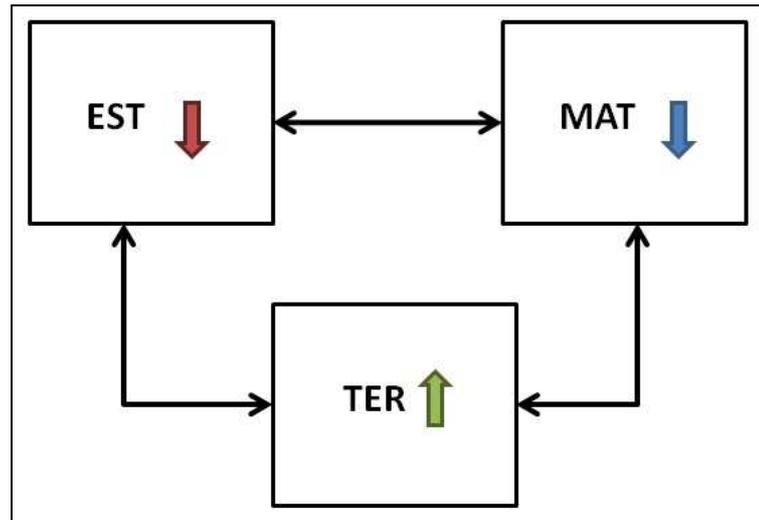


Figura 19: Relação entre matrículas, estabelecimentos e transporte escolar na área rural, no período 2002-2008. Fonte: INEP (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008).

A despeito de ter ocorrido uma diminuição nos percentuais de matrículas e de estabelecimentos ao longo dos anos, o uso do transporte escolar aumentou. Em outras palavras, um maior número de alunos precisou de transporte escolar devido a extinção ou nucleação de algumas escolas, ao mesmo tempo em que houve uma diminuição do número de matrículas, ocorreu um aumento da utilização deste transporte para as escolas. A Figura 19 mostra que, possivelmente, o aumento na utilização do TER não foi suficiente para atender a demanda de alunos, que desistiram de suas matrículas por falta de transporte escolar (ver Tabela 2, p. 48).

O transporte escolar emerge, portanto, como uma alternativa suplementar que pode viabilizar o acesso às unidades de ensino mais distantes, garantindo a todos iguais oportunidades de acesso à educação (LOPES; CÂMARA; MONTEIRO, 2008). Este serviço de transporte escolar público pode ser garantido por meio de ações de diferentes naturezas por parte do Estado no meio social, onde a dificuldade de acesso à educação se faz presente (MONTEIRO *et al*, 2007). Conforme apresentado no Capítulo 1 desta dissertação, existem os programas de governo para o apoio ao transporte de escolares, tanto por meio de execução direta da Administração Pública quanto por meio de terceirização do serviço; os programas de financiamento para aquisição de veículos novos; os subsídios de parte ou da totalidade da tarifa de transportes coletivos regulares para os alunos que necessitam se deslocar; dentre outros. Tais incentivos, embora favoreçam a promoção de políticas públicas sociais para o TER, ressalta-se que em um país em desenvolvimento e com grandes desigualdades regionais

como o Brasil, são operacionalizados em uma realidade de grandes desafios para o seu planejamento e implementação.

Neste contexto de desigualdades regionais e de busca de superação das adversidades locais, principalmente quanto aos serviços públicos no meio rural, Wanderley (2001) apresenta a importância da integração entre o rural e o urbano. A autora argumenta que o desenvolvimento local deve ser entendido como o processo de valorização do potencial econômico, social e cultural da sociedade local, de tal forma, que o desenvolvimento local será tanto mais abrangente e eficaz quanto maior for a capacidade de incorporar e valorizar o próprio desenvolvimento rural. Neste espaço local considera-se que as particularidades do rural e do urbano não são anuladas, ao contrário, devem ser fonte da integração e da cooperação, tanto quanto das tensões e dos conflitos.

Segundo Gehlen (2004), o desenvolvimento local resulta da intensificação da participação dos beneficiários, promovendo parcerias com o Estado e com empresas privadas e fundamentando-se no capital social gerado. Este processo é favorecido em cenários em que políticas públicas de desenvolvimento se fundem com o social para valorizar as diferenças e conquistar qualidade de vida e ambientes sustentáveis. Nesta perspectiva, Gehlen (2004) defende que políticas públicas com interesse social devem beneficiar de forma diversificada os que possuem necessidades diferenciadas, no sentido de propiciar as condições para superação das desigualdades. Porém, o autor argumenta que aos poucos esse benefício de grupos sociais identificados deve perder vigência, para converter-se numa política pública igualitária. E como alternativa à superação ou diminuição dessas desigualdades, Gehlen destaca a qualificação para o exercício eficiente das atividades que são reconhecidas como importantes pela sociedade.

O desenvolvimento de políticas públicas para o Transporte Escolar Rural com base nestes delineamentos é de grande importância, destaca-se que:

- a busca da integração entre o rural e o urbano é essencial quando se observa que mais da metade dos alunos residentes na área rural que estudam no Ensino Médio e nos anos finais do Ensino Fundamental deslocam-se para escolas da área urbana (ver Figura 17);
- a intensificação da participação dos beneficiários (alunos, escolas, pais, comunidade) do TER ao promover parcerias com o Estado, fundamentando-se no capital social gerado, contribuem para o desenvolvimento local e, principalmente, do serviço ofertado;

- as políticas públicas de TER ao beneficiarem, inicialmente, de forma diversificada os que possuem necessidades diferenciadas, contribuem para dirimir as desigualdades locais e regionais de acesso à escola;
- como alternativa à superação ou diminuição dessas desigualdades, as políticas de TER devem facilitar o acesso à qualificação da sociedade.

Diante deste contexto, cabe ressaltar o papel do Poder Público no atendimento desta demanda latente por Transporte Escolar Rural, pois uma parte considerável das atividades políticas dos governos se volta à tentativa de satisfazer as demandas que lhe são encaminhadas pelos atores sociais ou àquelas formuladas pelos agentes do sistema político (RUA,1988). Assim, considerando o dever do Poder Público de promover a acessibilidade escolar, gerando condições suficientes para que os atores participantes da escola tenham acesso amplo e democrático ao espaço escolar, entende-se o transporte escolar como importante instrumento facilitador, na medida em que promove o deslocamento dos alunos que residem e/ou que estudam em área rural. Ao promover o deslocamento, garantindo em parte o acesso à escola, o transporte escolar contribui para reduzir as desigualdades sociais e a exclusão educacional no país.

CAPÍTULO 3

MÉTODO

Como já mencionado nesta dissertação, o fato de o Brasil ser um país de extensões continentais e com uma imensa diversidade de realidades econômicas, políticas e culturais, explica, em parte, o fato de o Estado Brasileiro apresentar dificuldades na formulação e implementação de políticas públicas adequadas para a promoção e o acesso aos direitos sociais, tais como a educação. Apesar disto e, dada a importância do acesso e permanência do estudante na escola, observa-se esforços do Poder Público em desenvolver programas governamentais e políticas públicas com a finalidade de manter e promover o acesso à escola. Um dos órgãos que possui esta função é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é uma autarquia do Ministério da Educação (MEC). A sua missão é a de prover recursos e executar ações para o desenvolvimento da educação, objetivando garantir uma educação de qualidade a todos os brasileiros. Dentre as ações desta autarquia destacam-se os programas nacionais de transporte escolar.

Assim, tendo como valores a transparência, a cidadania, o controle social, a inclusão social, a avaliação de resultados e a excelência na gestão, o FNDE tem como um de seus principais desafios a busca de parcerias estratégicas e do fortalecimento institucional (MEC, 2009). Neste contexto, este órgão governamental estabeleceu uma parceria com o Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes (Ceftru), da Universidade de Brasília (UnB), com a finalidade de desenvolver estudos sobre o transporte de escolares no país. O Ceftru é um centro de pesquisa multidisciplinar de ciência e tecnologia que visa gerar, aplicar, gerir e disseminar conhecimento científico e tecnológico contribuindo para a melhoria da cadeia produtiva do setor de transportes (CEFTRU, 2009).

Esses projetos de pesquisa realizados pelo Ceftru em parceria com o FNDE constituem uma das estratégias que colabora para a solução do problema do acesso à escola, na medida em que fornece a base empírica para a obtenção de subsídios para o desenvolvimento de possíveis soluções. Um dos produtos desta linha de pesquisa é a Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar, que foi realizada entre abril de 2006 e dezembro de 2007, tendo como pressuposto básico que o sistema de transporte escolar apresenta características que devem ser destacadas e analisadas dentro da realidade local. Considerar as peculiaridades das regiões geográficas e, também, da população dos municípios em que este é

implementado implica em conhecer o modo de transporte ofertado e a opinião das pessoas envolvidas, como gestores, condutores e comunidade escolar.

A Pesquisa de Caracterização buscou informações da realidade do transporte escolar nos municípios brasileiros, por meio de um levantamento nacional do transporte escolar. Os 5.564 municípios brasileiros foram solicitados a responder um Questionário (primeira etapa) com questões sobre o serviço prestado, a demanda e a origem e destinação dos recursos disponíveis para este serviço. Uma contextualização mais detalhada do transporte escolar rural, que abrangeu um estudo em 16 municípios brasileiros constituiu a segunda etapa de coleta de dados deste projeto. Os municípios foram visitados, sendo realizadas entrevistas e pesquisa embarcada (CEFTRU; FNDE, 2007a). Os dados coletados por meio de entrevistas possibilitaram identificar a situação atual e a desejada para o transporte de escolares, na visão dos próprios atores envolvidos neste transporte: os gestores (prefeitos, secretários de educação e secretários de transportes); os planejadores e operadores (donos de empresa e chefes de setor); os condutores (motoristas e barqueiros); os alunos transportados; e as escolas atendidas pelo Transporte Escolar Rural (professores de alunos transportados, diretores e responsáveis pela APAE).

A metodologia utilizada na Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar teve como base um modelo sistêmico (Modelo Bioecológico de Bronfenbrenner) e levou em consideração a visão de uma equipe multidisciplinar, incluindo as seguintes áreas: engenharia de transportes, arquitetura, psicologia, história e ciência política (DESSEN, 2007). Considerando se tratar de um projeto de pesquisa muito abrangente, com uma coleta de dados exaustiva, esta dissertação utilizou os dados coletados por entrevistas, que foram realizadas com os gestores e planejadores/operadores do Transporte Escolar Rural. A seguir, são apresentados a amostra selecionada para este trabalho, os procedimentos e os instrumentos utilizados para a coleta de dados. Ao final do capítulo, os procedimentos para a análise qualitativa dos dados de entrevistas são descritos.

1. AMOSTRA

O procedimento de definição dos municípios participantes da segunda etapa da Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (visita aos municípios) envolveu inicialmente um critério de amostragem quantitativo, para uma redução inicial do número de municípios e, posteriormente, um critério de seleção qualitativo, que foi aplicado na amostra já reduzida. A análise quantitativa utilizou como critério o Fator de Necessidades de Recursos

(FNR), que é utilizado como base do cálculo para o repasse de recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) do Governo Federal (CEFTRU; FNDE, 2007a).

Portanto, com base em um conjunto de 5.564 municípios, após procedimentos estatísticos de seleção e redução de amostra, construiu-se uma lista de 16 municípios que possuíam um número elevado de alunos residentes na área rural e que utilizavam com grande frequência o transporte escolar. Dentre os critérios utilizados para a definição desta amostra destacam-se: o tamanho da frota de veículos escolares existente, o número de estabelecimentos de ensino atendidos pelo PNATE, a localização da cidade e a logística de acesso, bem como a disponibilidade de participação do município na pesquisa (CEFTRU; FNDE, 2007a). Os 16 municípios selecionados para a pesquisa de campo foram: Porto Ferreira (SP), Sobradinho (RS), Três Barras (SC), Quitandinha (PR), Diamantino (MT), Sussuapara (PI), Irará (BA), Morada Nova (CE), Laranjeiras (SE), São Sebastião (AL), Goianinha (RN), Macapá (AP), Careiro (AM), Vicência (PE), Curralinho (PA) e Santana do Araguaia (PA).

Para esta dissertação foram utilizados os dados de entrevistas de dois grupos de atores diretamente envolvidos com o Transporte Escolar Rural: os gestores municipais e os planejadores/operadores do TER. Os critérios utilizados para a seleção do número de entrevistas a serem realizadas com estes atores foram os seguintes:

- i) para as entrevistas com os gestores (Prefeitos, Secretários de Transportes e Secretários de Educação), o critério adotado foi simplesmente a existência dessas pessoas/cargos nos municípios visitados;
- ii) para os responsáveis pelo planejamento/operação (Chefe de Setor/Dono de Empresa) foi definida apenas uma entrevista por município. No caso de existir as duas funções em um mesmo município, a decisão sobre o número de entrevistas, e com qual ator, seria baseada em critérios logísticos definido pelo próprio pesquisador (CEFTRU; FNDE, 2007a), tais como o tempo de permanência na cidade.

A partir destes critérios, a amostra de atores entrevistados foi composta por 40 Gestores e 31 Responsáveis pelo Planejamento/Operação. Os dados sócio-demográficos coletados na Pesquisa e que caracterizam os integrantes da amostra desta dissertação são: a

média de idade, o gênero, o estado civil e a escolaridade dos participantes da pesquisa, conforme apresenta a Tabela 7.

Tabela 7: Caracterização sócio-demográfica dos gestores e planejadores/operadores.

	Gestores <i>n=40</i>		Planejadores/Operadores <i>n=31</i>		Total <i>n=71</i>	
Idade						
Média	42		40		41	
Mínima	21		25		21	
Máxima	64		63		64	
	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
Gênero						
Feminino	10	25,00	4	12,90	14	19,72
Masculino	30	75,00	27	87,10	57	80,28
Estado Civil						
Solteiro	5	12,50	6	19,3	11	15,49
Casado	31	77,50	20	64,5	51	71,83
Divorciado/Separado	3	7,50	2	6,45	5	7,04
Vive Junto	1	2,50	3	9,68	4	5,63
Escolaridade						
Fundamental Incompleto	3	7,50	4	12,90	7	9,86
Fundamental Completo	-	-	2	6,45	2	2,82
Médio Incompleto	-	-	-	-	-	-
Médio Completo	5	12,50	12	38,71	17	23,94
Superior Incompleto	6	15,00	6	19,35	12	16,90
Superior Completo	12	30,00	4	12,90	16	22,54
Pós-Graduação	14	35,00	3	9,68	17	23,94

Fonte: Banco de Dados da Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

Observa-se, na Tabela 7, que a média de idade destes 71 entrevistados era de 42 e 40 anos, para gestores e planejadores/operadores, respectivamente. A grande maioria dos entrevistados era do sexo masculino (80,28%; $n=57$). Com relação ao estado civil, tem-se que 71,83% ($n=51$) dos representantes da amostra pesquisada eram casados. Além disto, ressaltasse a diversidade de níveis de escolaridade que caracterizam esta amostra. O percentual de entrevistados que possuía o Ensino Médio (23,94%) é equivalente ao percentual encontrado de participantes pós-graduados. Outro aspecto observado, quanto à escolaridade, é que 9,86% ($n=7$) dos entrevistados declararam não ter concluído o Ensino Fundamental.

Além desta caracterização sócio-demográfica da amostra, destacamos a amostra de gestores e planejadores/operadores entrevistados de acordo com suas respectivas regiões geográficas, segundo ilustra a Tabela 8.

Tabela 8: Caracterização da amostra de entrevistados por região geográfica.

Região (Municípios Pesquisados)	Gestores	Planejadores/Operadores	TOTAL
Norte (<i>n</i> =4)	11	5	16
Nordeste (<i>n</i> =7)	17	14	31
Sul (<i>n</i> =7)	7	7	14
Sudeste (<i>n</i> =1)	3	2	5
Centro-Oeste (<i>n</i> =1)	2	3	5
TOTAL	40	31	71

Fonte: Banco de Dados da Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

2. COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada no período de outubro a dezembro do ano de 2006. Três equipes de pesquisadores em campo⁵, treinados para a realização deste levantamento, percorreram os 16 municípios selecionados. Cada equipe foi composta por três pesquisadores, que passavam aproximadamente de 2 a 6 dias em cada município, dependendo da quantidade de escolas atendidas pelo Transporte Escolar Rural naquele município. Contudo, é importante reiterar que a atividade de coleta de dados nos municípios incluía além das entrevistas, a pesquisa embarcada nos veículos de transporte escolar. Este tempo incluía também a organização do material coletado e o seu envio para o Ceftru após o término da atividade em cada município. No que tange às entrevistas, a organização dos dados em campo compreendeu a digitalização dos dados sócio-demográficos dos atores e a transferência dos arquivos de áudio das entrevistas registradas no gravador digital para um computador e mídias de armazenamento de dados (CD, DVD, *pen-drive* etc.) (CEFTRU; FNDE, 2007a).

Os procedimentos de coleta com os gestores e planejadores/operadores, em geral, tinham início logo que a equipe de pesquisadores do Ceftru chegava ao município. Neste momento, os pesquisadores eram recepcionados por representantes da administração pública, que os encaminhavam até a Prefeitura ou Secretaria de Educação ou Transportes, local em que eram realizadas as apresentações da equipe. Após este procedimento introdutório e cordial, eram iniciados os trabalhos de coleta de dados (CEFTRU; FNDE, 2007a).

2.1 Instrumentos de Coleta de Dados

As entrevistas realizadas na Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar possuíam o objetivo de levantar informações detalhadas sobre o Transporte Escolar Rural

⁵ A autora desta dissertação de Mestrado integrou uma das equipes e participou da coleta de dados como pesquisadora em campo.

fornecido nos municípios. O levantamento foi feito diretamente com as pessoas envolvidas com esse transporte por meio de perguntas. Estes questionamentos foram previamente propostos e organizados na forma de um roteiro do tipo semi-estruturado⁶. Estes roteiros, estrategicamente, apresentavam as perguntas iniciais mais gerais e sem comprometimento “político”, e as últimas eram mais aprofundadas ou consideradas mais leves do ponto de vista de implicações para os respondentes. Todas abordavam aspectos específicos de relevância para pesquisa em questão. Esta tática facilitou a relação do entrevistador com o entrevistado, que foi, aos poucos, ficando mais à vontade com o entrevistador. O uso de um roteiro de entrevista semi-estruturado foi justificado pelo fato desta ferramenta permitir ao entrevistador conduzir a entrevista de acordo com as respostas do entrevistado, dando-lhe maior flexibilidade na condução do roteiro (CEFTRU; FNDE, 2007a).

Durante as entrevistas semi-estruturadas, o entrevistado interage com o entrevistador em um processo que estimula a sua participação, já que ele (entrevistado) consegue perceber os benefícios que as suas respostas podem trazer. Cabe destacar, que os roteiros foram administrados da mesma forma para todas as pessoas que exerciam o mesmo cargo ou função. Isto é, para cada grupo de ator foi elaborado um roteiro específico com questões relacionadas ao transporte escolar, que no processo de construção levou-se em consideração à função e/ou ao cargo do entrevistado.

A estrutura do roteiro contém duas partes: as informações referentes aos dados sócio-demográficos dos participantes e as questões “abertas” relevantes para compreender o sistema de transporte escolar. Nas perguntas dos roteiros de entrevistas, foram consideradas algumas variáveis que possibilitassem uma análise das relações interpessoais. *“Uma relação interpessoal é composta por interações já estabelecidas entre, no mínimo, duas pessoas, envolvendo, portanto, uma história passada que influencia as interações presentes e futuras”* (HINDE, 1997 *apud* CEFTRU; FNDE, 2007a). Na Pesquisa, as perguntas focalizaram o conteúdo e a qualidade das interações. Isto é, o conteúdo diz respeito ao “o que” os indivíduos em interação fazem junto e a qualidade trata de “como” os participantes desenvolvem o conteúdo das interações. Além disto, o roteiro de entrevista considerou algumas dimensões das relações interpessoais, tais como o compromisso e envolvimento; a satisfação; os sentimentos; os valores, crenças e práticas culturais; e as expectativas quanto ao futuro, que são descritas, na íntegra, na Tabela 9.

⁶ Os roteiros de entrevistas semi-estruturadas estão reproduzidos no **Anexo 1** desta dissertação.

Tabela 9: Dimensões das relações interpessoais.

Dimensões	Significado	Exemplo
Compromisso	Refere-se à extensão na qual os participantes se engajam e se envolvem para manter a continuidade da relação e/ou de seu trabalho.	A pontualidade do motorista no cumprimento de suas atividades.
Satisfação	Envolve a avaliação da relação, por parte de si e dos demais envolvidos com transporte escolar, levando em conta os padrões e os ideais culturais e pessoais como pontos de referência.	O motorista demonstra seu contentamento e concordância com o modo de funcionamento do transporte escolar em seu município e com o seu comportamento na função de motorista.
Sentimento	Refere-se às expressões emocionais, compreendendo sensações de bem estar, aceitação e, também, de desprazer frente às ações e atividades realizadas em conjunto.	O secretário de transporte relata que se sente muito aborrecido e descontente quando é convocado para discutir questões relacionadas ao transporte escolar do município.
Valores, crenças e práticas culturais	O <i>valor</i> é entendido como objetivos e metas a serem alcançados. As <i>crenças</i> representam as idéias sobre as estratégias para atingir esses objetivos e metas. As <i>práticas</i> referem-se às ações do cotidiano.	O Sr. Lucas (motorista) acredita que, para ser bom motorista de transporte escolar (valor), ele deve tratar bem as crianças transportadas e sorrir para seus familiares (crença); o motorista, então, comporta-se de modo amigável e simpático com as crianças no seu dia-a-dia (prática).
Expectativas	Percepção dos participantes quanto à direção futura da relação; está associada à percepção ideal e real dos indivíduos, dos seus comportamentos e das situações presentes e futuras.	Na perspectiva da professora de alunos transportados, o envolvimento da comunidade local será, no futuro, de pouca colaboração com o transporte escolar.

Fonte: DESSEN, 2007: p. 92.

2.2 Procedimentos de Coleta de Dados: As Entrevistas

Para que as informações fossem registradas com precisão e sem distorções, as entrevistas foram gravadas. Para a coleta do áudio das entrevistas a Pesquisa utilizou como equipamento um gravador digital portátil, com microfone interno e que funcionou com pilhas AAA. Neste gravador foi acoplado um microfone externo, para melhorar a captação da voz do entrevistado. Os arquivos armazenados no gravador foram transferidos para o computador e enviados à equipe de análise dos dados, que desenvolveu o processo de transcrição das entrevistas⁷ (CEFTRU; FNDE, 2007a). Segundo o Manual do Entrevistador e o Relatório de Metodologia da Pesquisa (CEFTRU; FNDE, 2006; 2007a), as entrevistas ocorreram de acordo com os seguintes procedimentos: i) apresentação do entrevistador e do projeto ao entrevistado; ii) apresentação e preenchimento do Termo de Consentimento, autorizando a

⁷ O áudio das entrevistas era transferido para o computador através do programa *Voice Recorder – Oregon Scientific*, software que acompanhava o aparelho de gravador utilizado - modelo *Oregon Scientific VR668*.

entrevista; iii) preenchimento do cabeçalho e realização da entrevista propriamente dita, seguindo o roteiro de acordo com a função da pessoa entrevistada (no presente caso, se gestor ou planejador/operador); e iv) finalização e organização dos formulários (cabeçalhos e termos de consentimento), preenchidos.

O entrevistado era esclarecido pelo pesquisador em campo quanto aos objetivos e procedimentos utilizados na pesquisa, destacando o caráter sigiloso das informações fornecidas. Foi explicado que os dados seriam analisados em conjunto com os demais municípios, sem a identificação dos participantes. Além disto, foi apresentado um Termo de Consentimento Informado e de Autorização⁸, conforme exigência da Resolução nº 196/96 do Ministério da Saúde, que trata dos aspectos éticos na pesquisa com seres humanos. Desta forma, os participantes foram informados de que eles poderiam retirar o consentimento dado a qualquer momento, sem sofrer qualquer penalidade.

No primeiro dia de coleta, em cada município, eram realizadas as entrevistas com o Prefeito, no momento em que eram explicados, detalhadamente, os procedimentos de pesquisa e, apresentada a equipe. Posteriormente, ainda no mesmo dia, eram realizadas as entrevistas com os demais gestores, planejadores e operadores (CEFTRU; FNDE, 2007a). A Tabela 10 apresenta o quantitativo de entrevistas realizadas com a parte administrativa e operacional dos municípios.

Tabela 10: Quantidade e tempo das entrevistas realizadas com gestores e planejadores/operadores.

Atores	Quantidade de Entrevistas	Tempo de Entrevistas (h:min)	Duração Média das Entrevistas (min:seg)
Gestores	40	08:05	12:08
Planejadores/Operadores	31	06:50	13:14
TOTAL	71	14:55	12:11

Fonte: Banco de Dados da Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

3. ANÁLISE DOS DADOS DAS ENTREVISTAS

O material enviado pelos pesquisadores em campo foi compilado, tratado e analisado pela equipe multidisciplinar de pesquisadores do Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes (Ceftru), localizado na Universidade de Brasília (UnB). A equipe de análise dos

⁸ Tais termos estão dispostos no **Anexo 2** desta dissertação de Mestrado.

dados era composta por engenheiros, arquitetos, historiadores, estatísticos, psicólogos e cientistas políticos.

Com relação ao compilamento e tratamento das entrevistas, os arquivos de áudio foram organizados em um banco de dados e distribuídos aos profissionais para transcrição deste material. Esta tarefa consistiu em transcrever gravações em áudio na forma de um texto escrito. A realização da transcrição do conteúdo verbal seguiu as seguintes etapas: transcrição, checagem e revisão. O objetivo da transcrição para a Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar foi transmitir o conteúdo daquilo que foi dito/gravado na íntegra. Para isso, a transcrição respeitou os erros verbalizados, hesitações, variações de pronúncia, regionalismos etc. Para formar o banco de dados, o cabeçalho foi organizado em um único arquivo, com as informações de todos os municípios, adotando-se o mesmo procedimento. Os áudios e as transcrições foram gravados em mídias, construindo um banco de dados da Pesquisa, que está armazenado no Ceftru (CEFTRU; FNDE, 2007a). Após todo o tratamento das transcrições, o relato verbal foi submetido a uma técnica de análise de dados qualitativos, intitulada Análise de Conteúdo (AC), conforme descrito a seguir.

3.1 A Análise Qualitativa da “Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar”

Segundo Danzin e Lincoln (2006), a pesquisa qualitativa é interpretativa, de forma que suas análises buscam dar sentido ou significado aos fenômenos por meio do relato que as pessoas fazem deles. A palavra ‘qualitativa’ refere-se às qualidades que não são devidamente medidas experimentalmente, mas que enfatizam a natureza socialmente construída da realidade. A ênfase está no modo como a realidade é criada e adquire significados para os indivíduos, concentrando seus esforços mais na análise do processo do que na relação causa e efeito (CEFTRU; FNDE, 2007a).

A análise dos dados qualitativos proveniente do material fornecido pelas entrevistas deve dar sentido e compreensão ao que é falado, bem como deve promover um entendimento daquilo que está além do aparente, o que está escondido, o latente, o potencial. Para alcançar esse objetivo, uma das técnicas de análise de dados amplamente empregada tem sido a Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977). Esta técnica é descrita como “*um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens*” (BARDIN, 1997: p. 42).

Como parte da Análise de Conteúdo, os dados das entrevistas foram submetidos à *seleção e exploração do material*, fase de pré-análise em que ocorre a leitura de cada entrevista de um grupo específico de atores); em seguida, à *codificação*, etapa em que o pesquisador identifica e marca os temas no texto, para um posterior agrupamentos dos temas. Por fim, os dados foram submetidos ao *agrupamento dos temas*, fase também chamada de categorização, que identifica os temas semelhantes ou relacionados entre si. Portanto, a partir das três fases da Análise de Conteúdo, os dados das entrevistas da Pesquisa de Categorização do Transporte Escolar foram analisados formando sistemas de categorias-síntese. Contudo, a AC da forma como proposta por Bardin (1977) necessita de adaptações para analisar os dados empíricos relativos aos fenômenos complexos e multidisciplinares, que são caracterizados pela grande quantidade de entrevistas realizadas e pela ampla diversidade de assuntos abordados (DESSEN; CERQUEIRA-SILVA, 2009), como foi o caso da Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar.

Assim, com base nos sistemas de categorias-síntese, produto das abstrações dos agrupamentos de verbalizações que possuem temas semelhantes, foram desenvolvidos outros sistemas intitulados “Sistemas Integrados de Categorias-Síntese”, permitindo descrever o panorama da situação atual e da situação desejada para o serviço de Transporte Escolar Rural (CEFTRU; FNDE, 2007a). Isto é, construiu-se um novo sistema com o objetivo de uma integração maior entre categorias predefinidas em um mesmo sistema e entre um sistema e outro. Por exemplo, os agrupamentos das categorias da análise das entrevistas dos prefeitos e secretários foram reorganizados gerando um novo sistema de categorias-síntese, o sistema dos gestores, que é similar aos sistemas de categorias de cada ator. Portanto, um sistema e categorias-síntese é um reagrupamento das categorias já previamente reagrupadas em direção a uma simplificação do sistema de categorias.

Este processo de geração de dados envolvendo agrupamento-classificação e reagrupamento-reclassificação á adaptado das abordagens produtivas e reprodutivas para a pesquisa observacional, propostas por Thomas Thiel (1991) e Kurt Kreppner (2001), que têm como fundamentação teórica as proposições de Kurt Lewin (conforme citado por Kreppner, 2001). Fazendo uma analogia com o enfoque proposto por esses autores, o objetivo do procedimento não é o agrupamento de mais e mais relatos verbais, mas a compreensão dos processos básicos e as intenções que norteiam as respostas dos respondentes, em um questionário com questões abertas, ou as verbalizações, em se tratando de entrevistas. Neste sentido, todas as respostas dadas (verbalizações) [...] exigem uma leitura minuciosa e repetitiva para a sua classificação em diferentes níveis do novo sistema em construção. E, então, a

análise recomeça a partir dos dados já organizados (DESSEN; CERQUEIRA-SILVA, 2009: pp. 49-50).

A estrutura geral de um sistema de categorias construído com base nas verbalizações já classificadas em um sistema preliminar de categorias, de acordo com as adaptações de AC proposta por Dessen e Cerqueira-Silva (2009) prioriza as categorias referentes à situação atual (real) e à situação desejada (ideal), como duas grandes dimensões de análise. Contudo, as autoras ressaltam que o nível de especificidade das categorias e os níveis gerados para compor uma estrutura geral de um sistema de análise de categorias dependem do objetivo da pesquisa e do detalhamento da coleta de dados.

Com este tipo de análise, a Pesquisa do Ceftru/FNDE procurou dar sentido e interpretar o fenômeno do Transporte Escolar Rural em termos das significações que as pessoas atribuem a ele. A construção dos sistemas de categorias foi realizada pela Coordenadora do Projeto de Pesquisa e por quatro pesquisadoras que foram treinados para esta finalidade: duas alunas de curso de doutorado em Psicologia, uma mestre em Psicologia e uma pesquisadora com graduação em Ciência Política⁹. As quatro pesquisadoras trabalharam em duplas, com funções distintas. A *dupla 1* efetuou as três primeiras etapas da Análise de Conteúdo, isto é, a seleção e exploração do material transcrito, a codificação e o agrupamento dos temas. A *dupla 2*, sob supervisão da coordenadora, revisou o sistema preliminar de categorias desenvolvido pela dupla 1 e propôs o sistema definitivo de categorias, bem como elaborou o Sistema Integrado de Categorias-Síntese.

Para cada ator foi desenvolvido um sistema integrado seguindo uma estrutura geral, conforme apresenta a Figura 20.

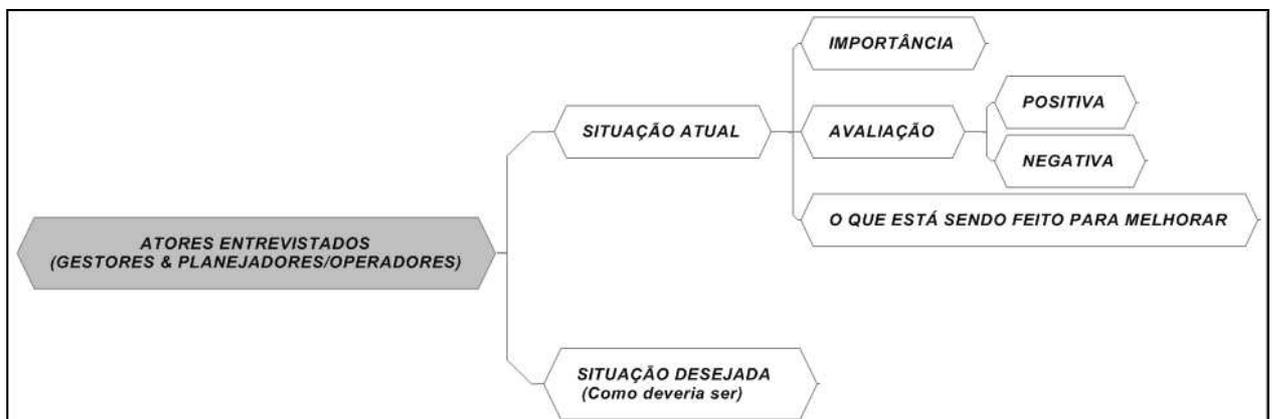


Figura 20: Estrutura Geral do Sistema de Categorias-Síntese desenvolvido com base nas entrevistas dos atores.

⁹ A autora desta dissertação de Mestrado.

Após a classificação de aproximadamente 17 mil verbalizações nos sistemas integrados pela dupla 2, foi realizada uma revisão pela dupla 1, com o intuito de checar a validade do sistema preliminar. Em casos de discordâncias, procedia-se a leitura/discussão “conceitual e terminológica” para que se tomasse uma decisão final a respeito de cada Sistema de Categorias-Síntese elaborado (CEFTRU; FNDE, 2007b). Considerando a complexidade dos sistemas elaborados com base nas estruturas dos atores, apresentamos, a seguir, apenas os dois Sistemas Integrados de Categorias-Síntese utilizados nesta dissertação, isto é, dos gestores e dos planejadores/operadores do TER.

3.2 O Sistema Integrado de Categorias-Síntese – Gestores e Planejadores/ Operadores¹⁰

As figuras a seguir apresentam os diagramas que ilustram o Sistema Integrado de Categorias-Síntese utilizado nesta dissertação, no que tange à situação atual e a desejada do Transporte Escolar Rural. As categorias da situação atual são apresentadas pelas Figuras 21, 22, 23, 24, 25, 26 e 27; e as categorias da situação desejada são ilustradas pelas Figuras 28, 29 e 30.

¹⁰ A reprodução total dos sistemas de categorias-síntese dos gestores e dos planejadores/operadores do Transporte Escolar Rural, nesta dissertação, foi autorizada por seus autores: Maria Auxiliadora Dessen, Rejane Arruda Ribeiro, Tatiára Monteiro M. dos Santos, Simone Cerqueira da Silva e Marina Campos Dessen. Os sistemas estão publicados no Volume *Sistemas de Categorias para Análise Qualitativa do Sistema de TE* (CEFTRU; FNDE, 2007c), que compõe o conjunto de relatórios do Projeto Transporte Escolar Rural.

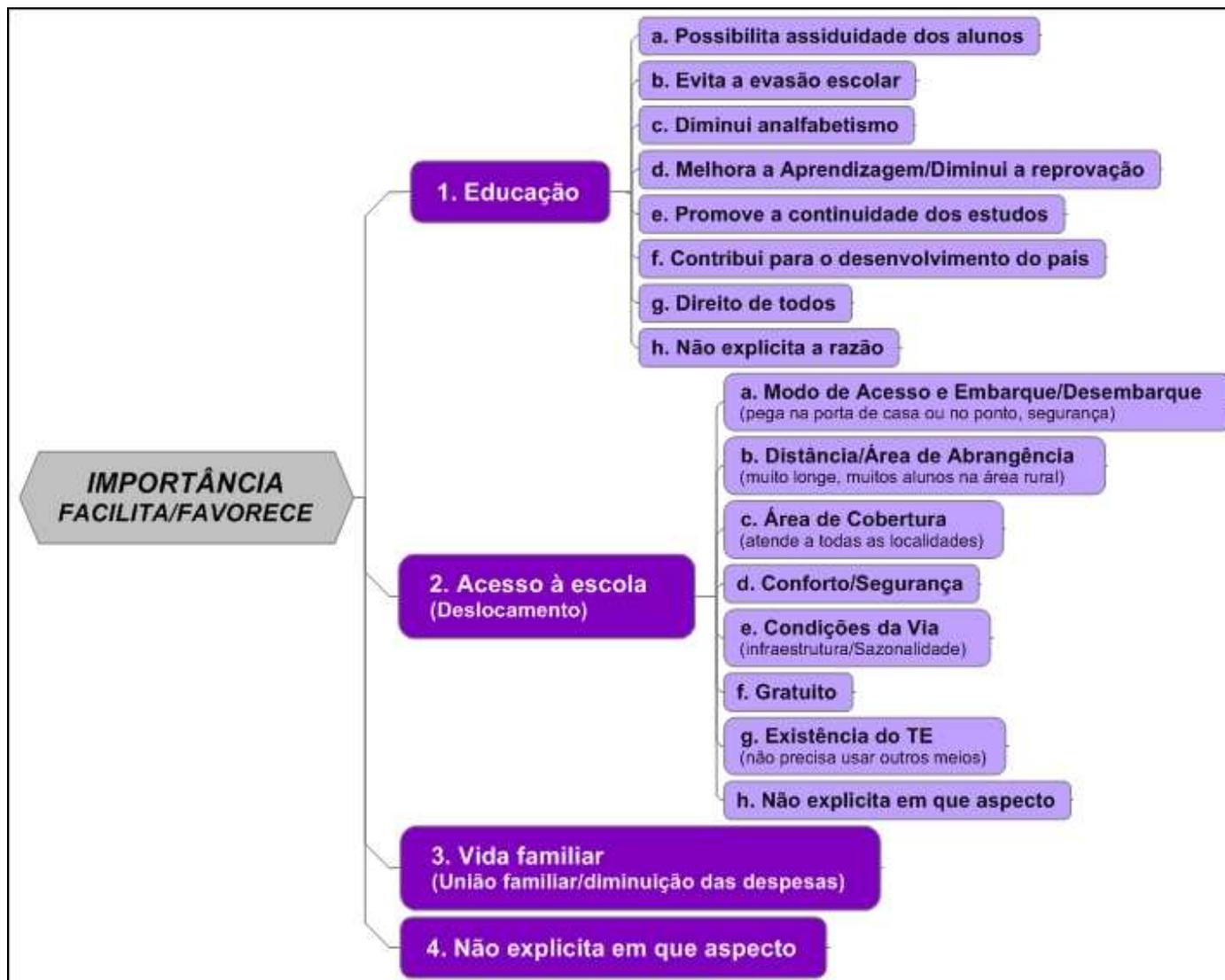


Figura 21: Percepção dos gestores quanto à 'IMPORTÂNCIA' do Transporte Escolar Rural.

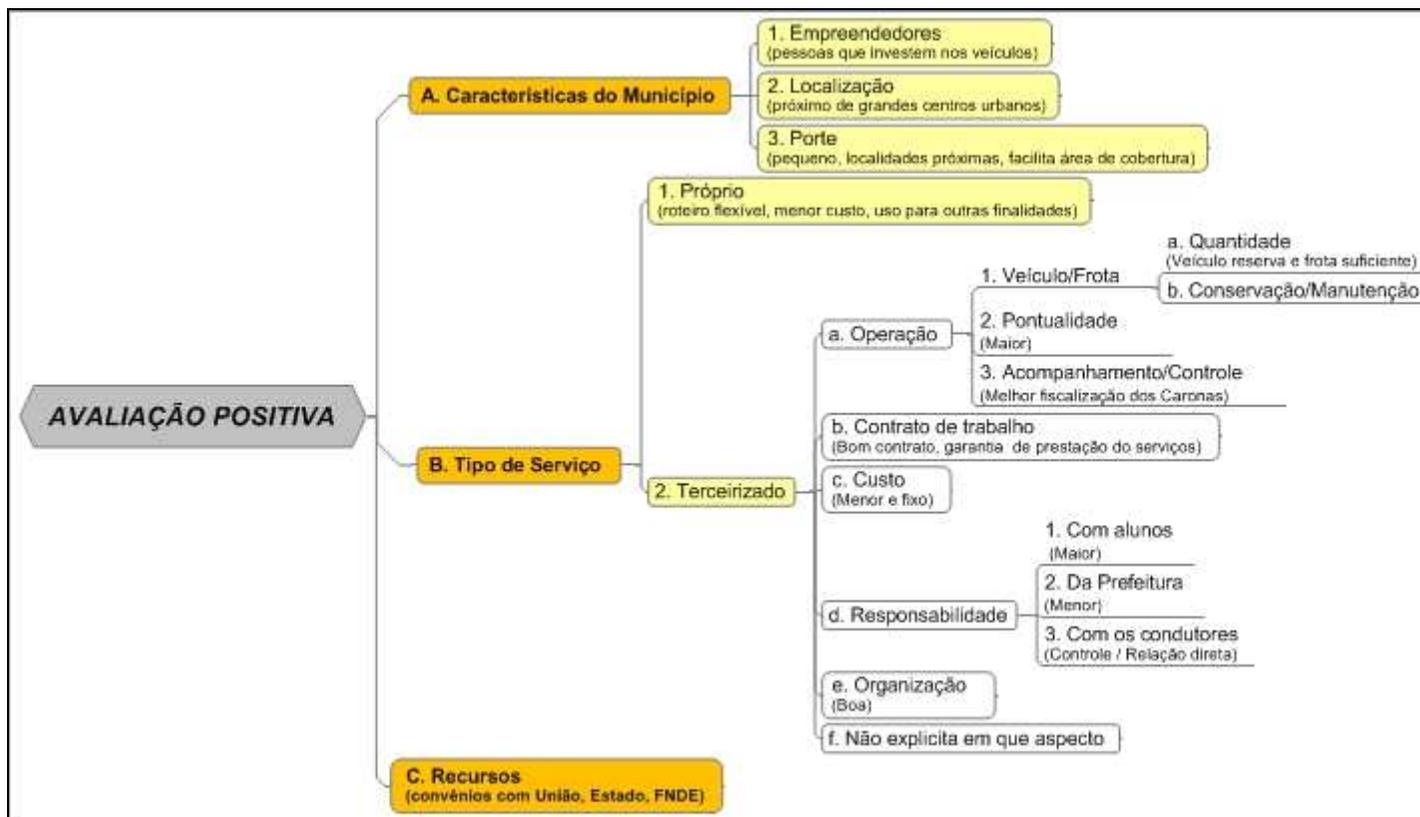


Figura 22: 'AVALIAÇÃO POSITIVA' do Transporte Escolar Rural (parte 1), na percepção dos gestores e planejadores/operadores.).

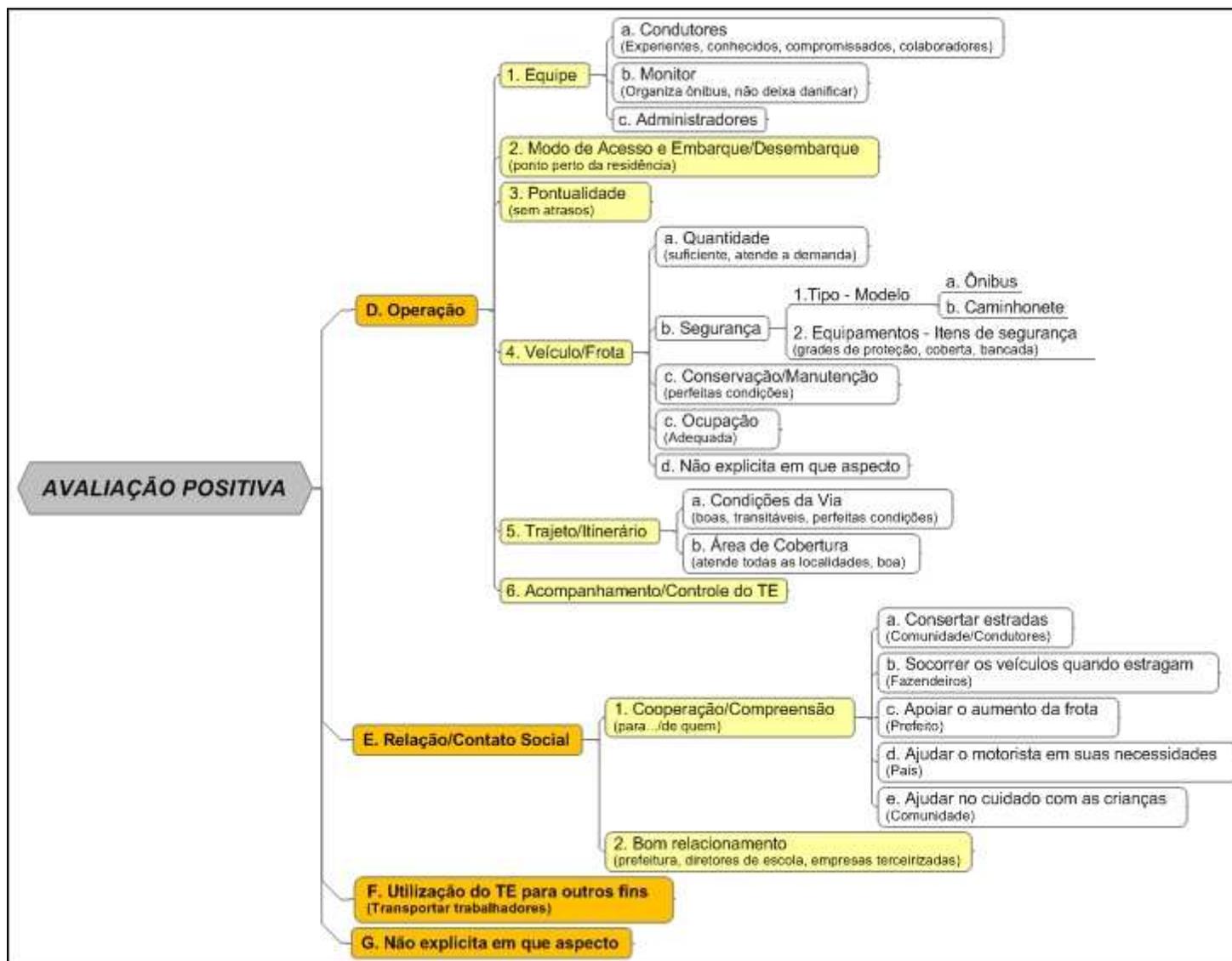


Figura 23: 'AVALIAÇÃO POSITIVA' do Transporte Escolar Rural (parte 2), na percepção dos gestores e planejadores/operadores.

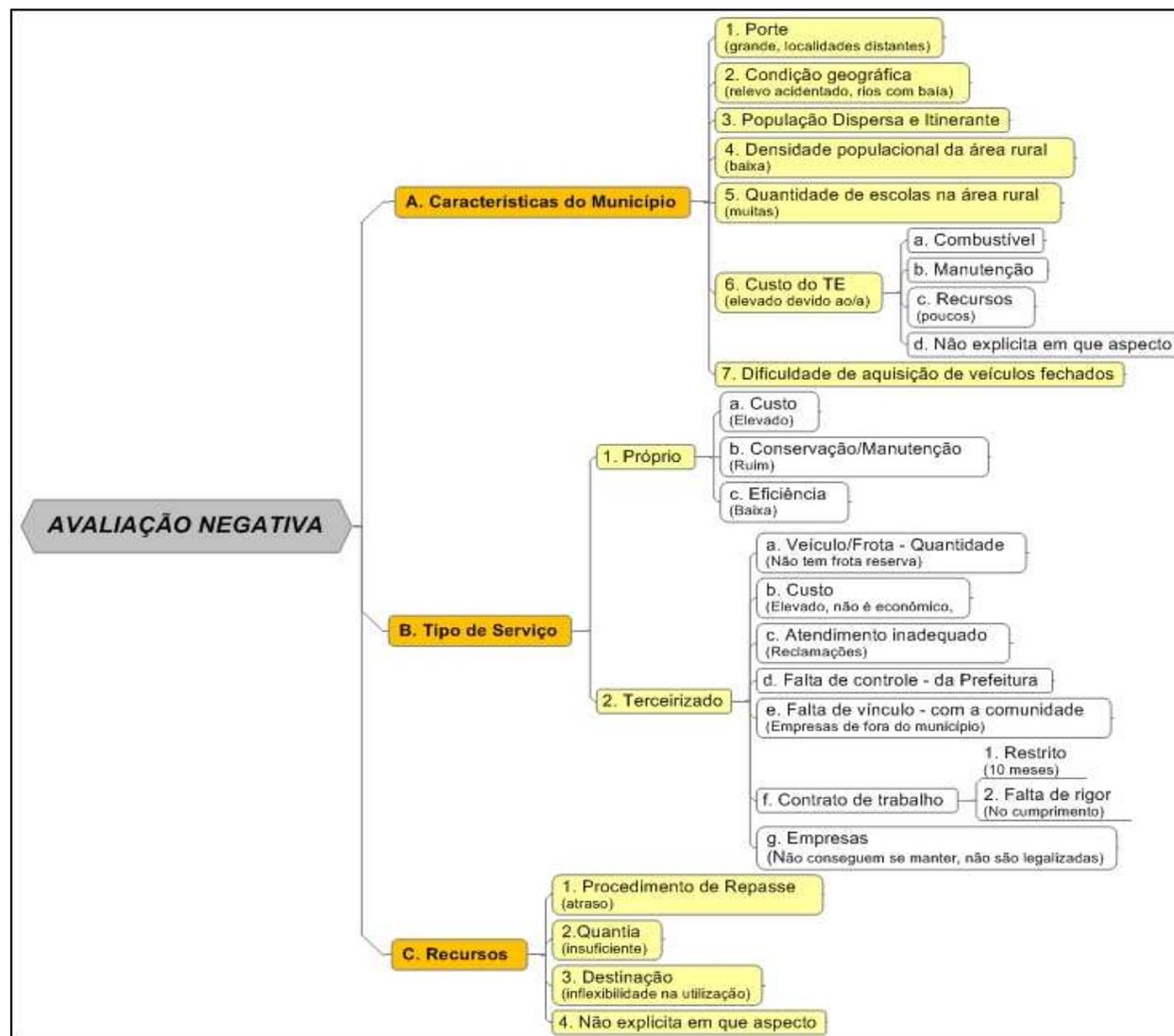


Figura 24: ‘AVALIAÇÃO NEGATIVA’ do Transporte Escolar Rural (parte 1), na percepção dos gestores e planejadores/ operadores.

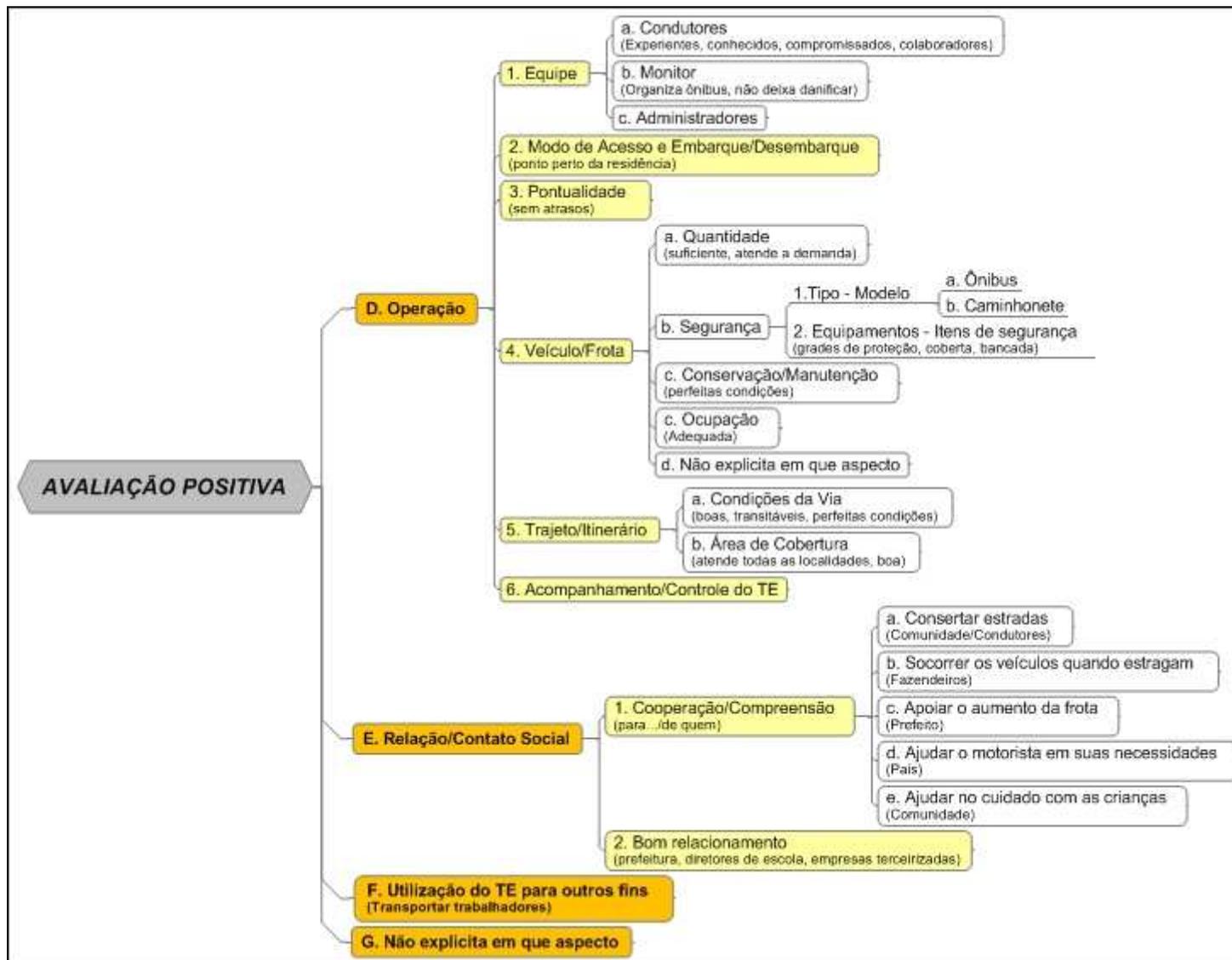


Figura 25: 'AVALIAÇÃO NEGATIVA' do Transporte Escolar Rural (parte 2), na percepção dos gestores e planejadores/operadores.

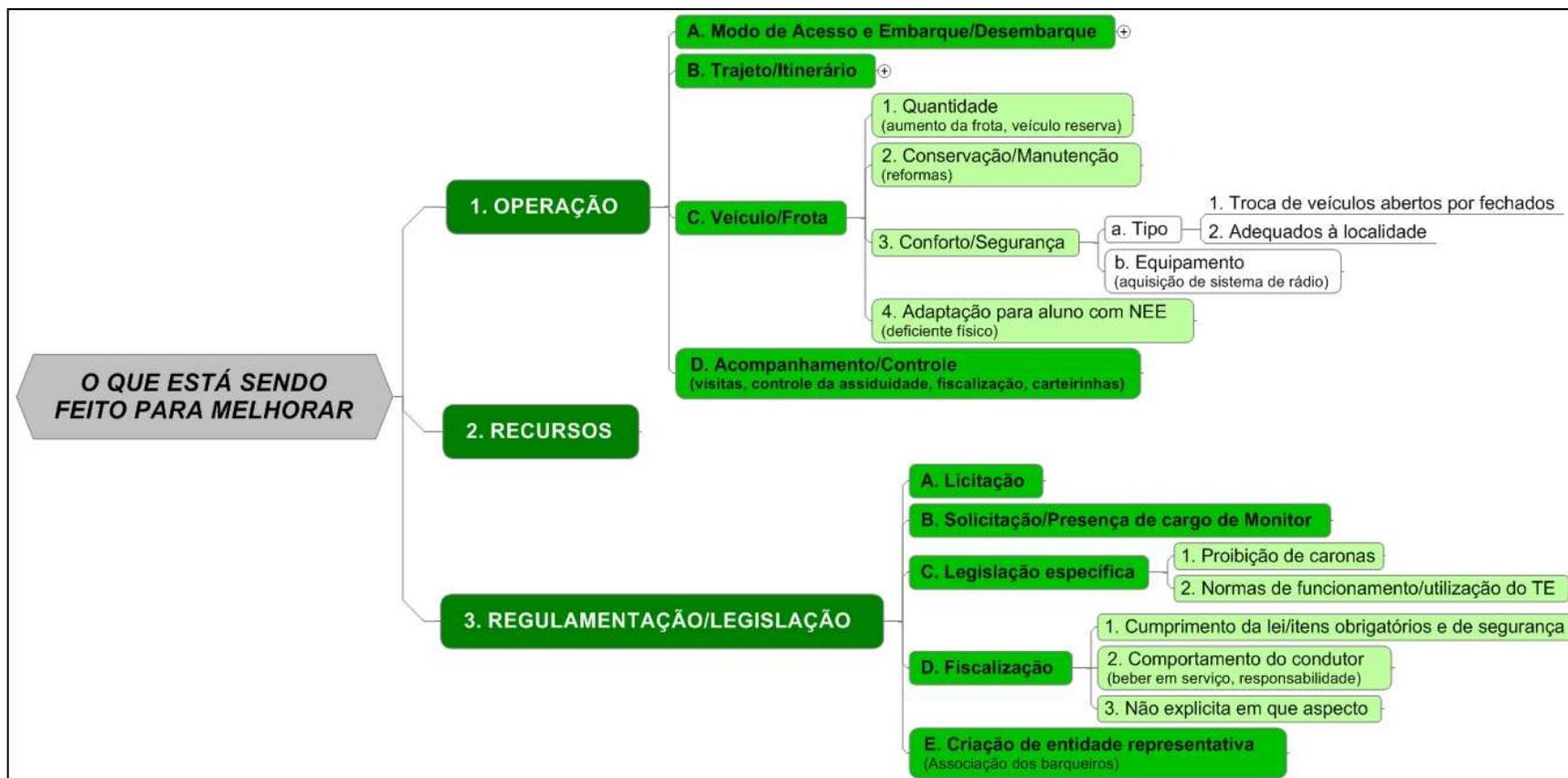


Figura 26: ‘O QUE ESTÁ SENDO FEITO PARA MELHORAR’ no Transporte Escolar Rural (parte 1), segundo o relato dos gestores e planejadores/operadores.



Figura 27: ‘O QUE ESTÁ SENDO FEITO PARA MELHORAR’ no Transporte Escolar Rural (parte 2), segundo o relato dos gestores e planejadores/operadores.

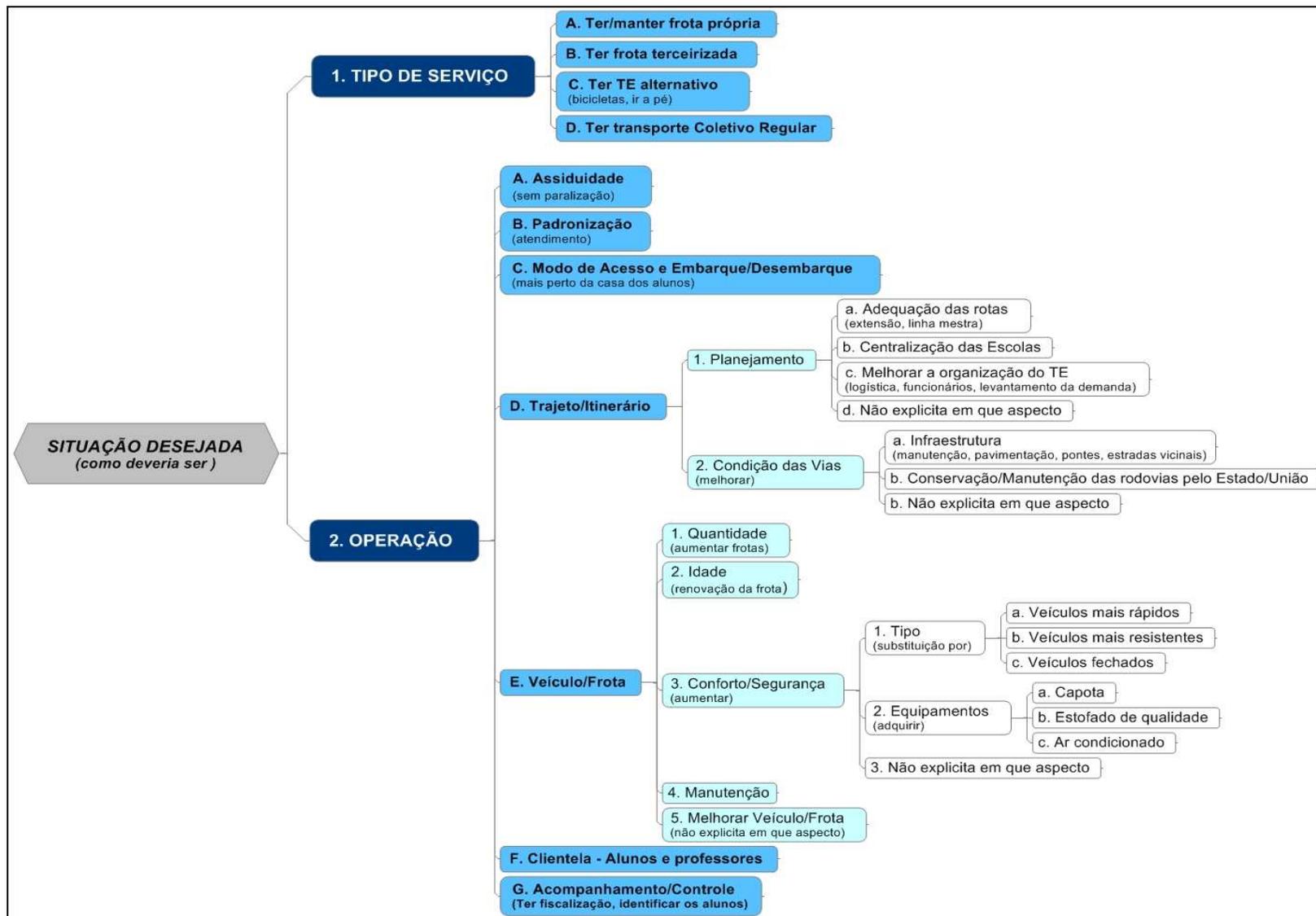


Figura 28: ‘A SITUAÇÃO DESEJADA’ para o Transporte Escolar Rural (parte 1), na percepção dos gestores e planejadores/operadores.

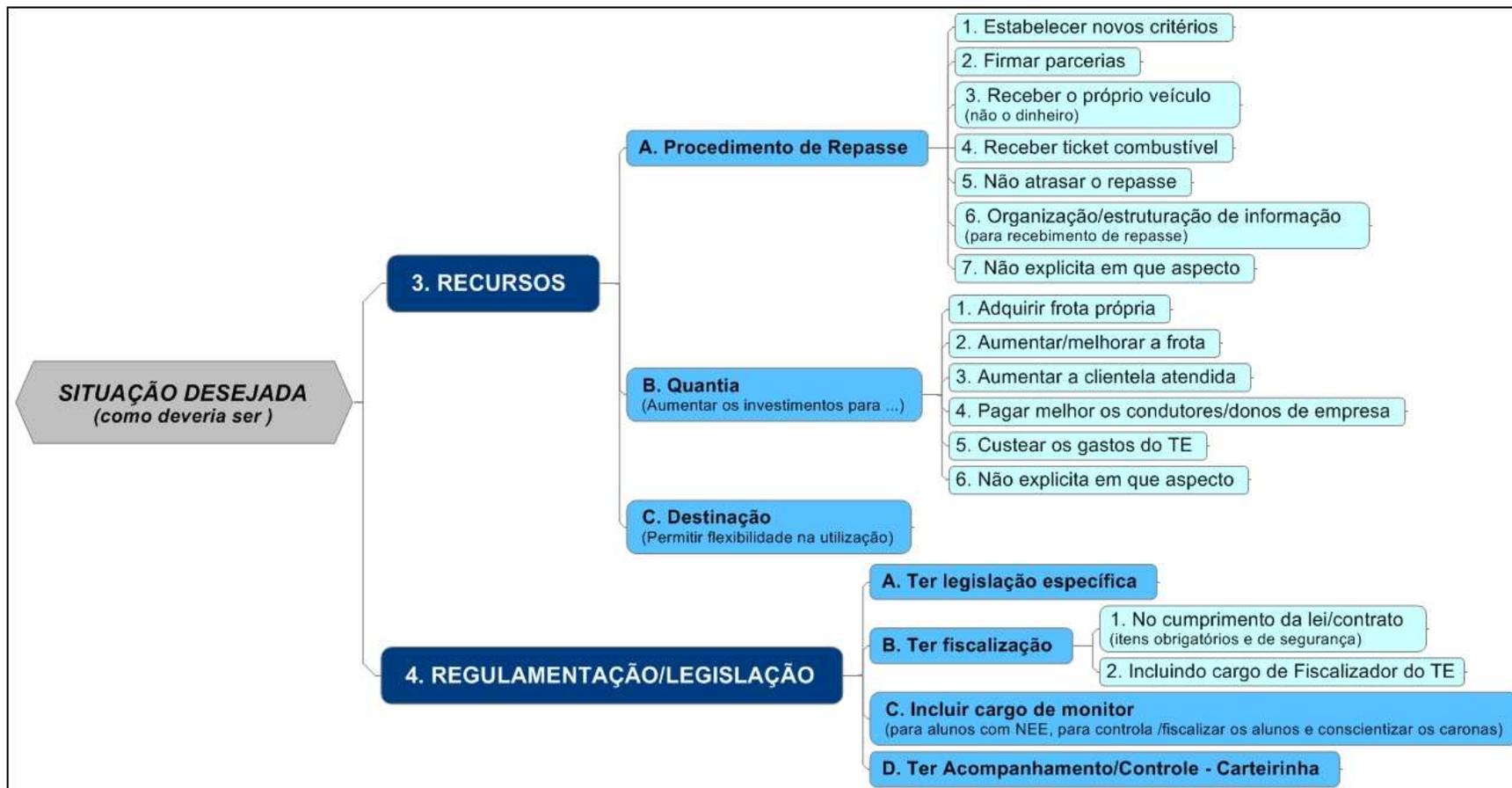


Figura 29: ‘A SITUAÇÃO DESEJADA’ para o Transporte Escolar Rural (parte 2), na percepção dos gestores e planejadores/operadores.

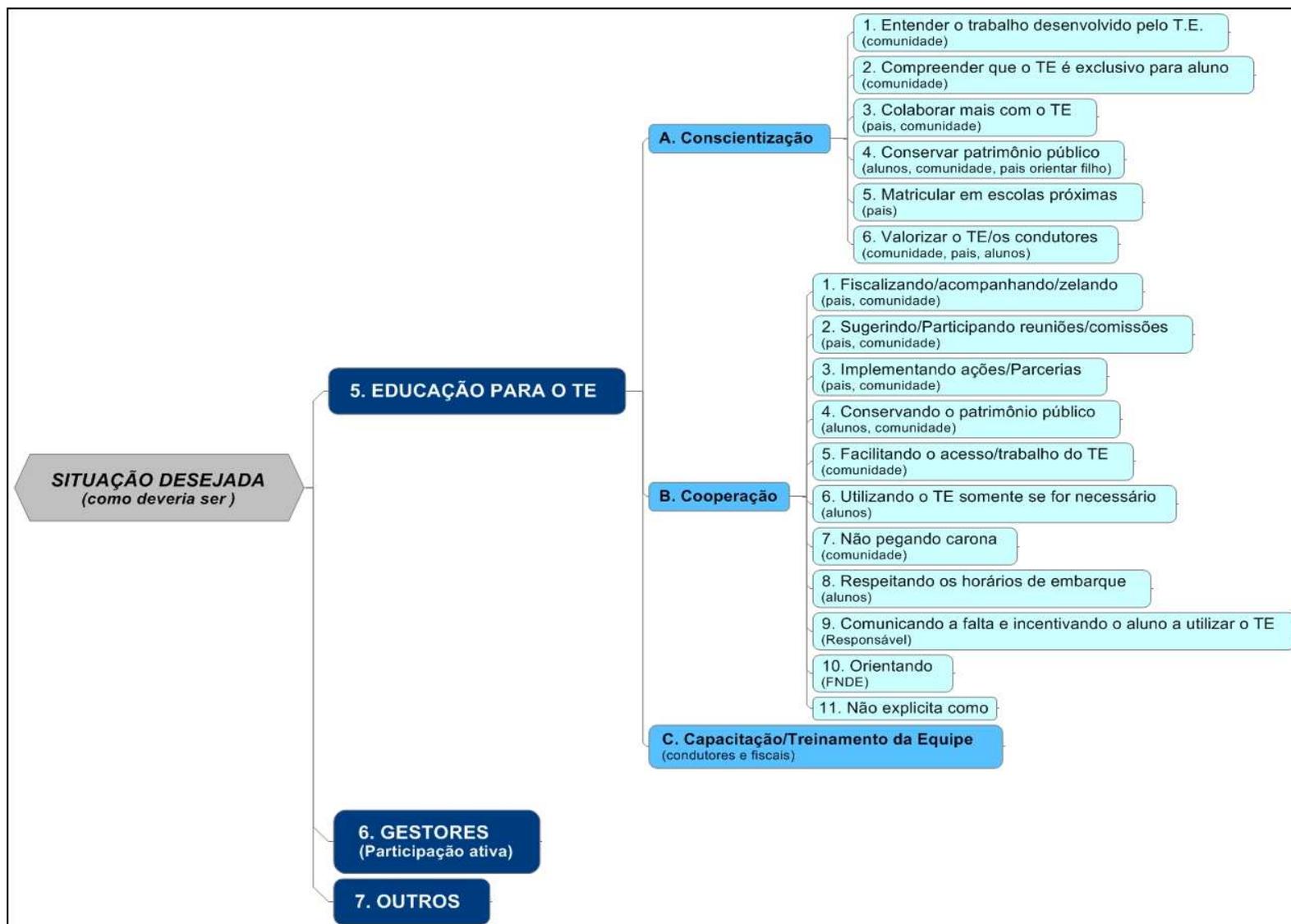


Figura 30: ‘A SITUAÇÃO DESEJADA’ para o Transporte Escolar Rural (parte 3), na percepção dos gestores e planejadores/operadores.

CAPÍTULO 4

AS PERCEPÇÕES DOS GESTORES E PLANEJADORES/OPERADORES SOBRE O TRANSPORTE ESCOLAR RURAL

Com base nos relatos gravados de dois grupos de atores, isto é, dos gestores (prefeitos, secretários de educação e de transportes) e dos planejadores/operadores (chefes de setor e donos de empresa), foram criadas categorias que representavam as percepções que eles tinham a respeito do Transporte Escolar Rural. Em outras palavras, foram realizados agrupamentos de verbalizações que possuíam temas semelhantes, permitindo descrever um panorama da situação atual e da situação desejada para o serviço de transporte escolar (CEFTRU; FNDE, 2007a). Portanto, este capítulo apresenta os dados dos Sistemas de Categorias-Síntese apresentados no método desta dissertação (capítulo 4), referente às verbalizações dos gestores e planejadores/operadores, visando fornecer subsídios às discussões acerca de planejamento e implementação de políticas públicas de Transporte Escolar Rural no Brasil.

Com esta finalidade, este capítulo de resultados está dividido em quatro seções. A primeira seção trata da importância do Transporte Escolar Rural segundo a percepção dos gestores. A segunda seção aborda os aspectos positivos e negativos e o que está sendo feito para melhorar na situação atual do TER, de acordo com a percepção dos gestores e dos planejadores/operadores. A terceira seção apresenta a percepção dos dois grupos de atores sobre como deveria ser o Transporte Escolar Rural, isto é, a situação desejada para o TER no Brasil. Por fim, a quarta seção apresenta uma síntese dos resultados com base na distribuição regional das percepções dos gestores e planejadores/operadores pesquisados. Destaca-se que as percepções dos atores são retratadas, neste capítulo, por meio de categorias e subcategorias que representam os tópicos de análise, que por sua vez, são divididas em temas e subtemas que visam explicar e exemplificar as particularidades dos tópicos mencionados.

1. A IMPORTÂNCIA DO TER NA PERCEPÇÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS

Conforme já mencionado no capítulo anterior, as entrevistas realizadas com os gestores foram baseadas em um roteiro de entrevista semi-estruturada. Uma das perguntas contida neste roteiro indaga aos prefeitos, secretários de educação e secretários de transporte entrevistados sobre a '**Importância**' do Transporte Escolar Rural. O panorama da

importância do TER foi construído com base em 40 entrevistas, das quais foram analisadas 93 verbalizações, que estão distribuídas entre quatro subcategorias de análise (ver Figura 31): ‘Educação’ (n=32; 57,1%); ‘Acesso à Escola’ (n=56; 60,2%); ‘Vida Familiar’ (n=4; 4,3%); e ‘Não explicita em que aspecto’ (n=1; 1,1%).

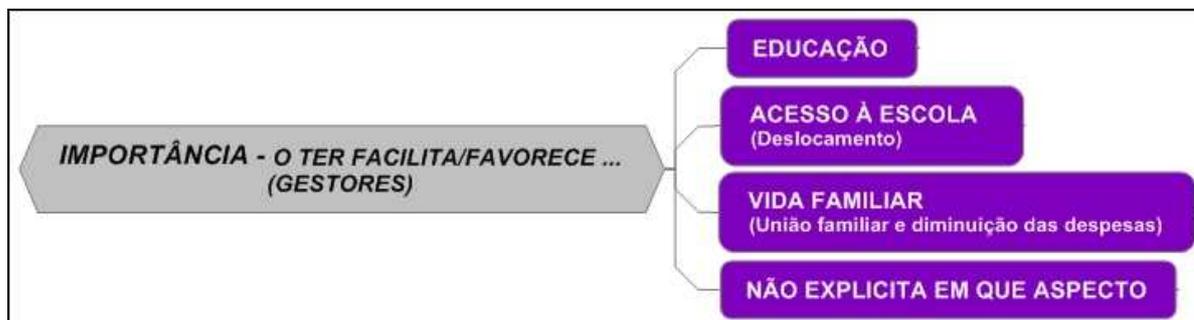


Figura 31: Estrutura geral da categoria IMPORTÂNCIA do TER na percepção dos gestores. Fonte: Sistemas de Categorias-Síntese: Diagramas das Percepções dos Atores Envolvidos no TER (CEFTRU; FNDE, 2007c).

Portanto, de acordo com os gestores entrevistados, o TER é importante porque facilita/favorece a ‘Educação’ dos alunos atendidos; o ‘Acesso à escola’, no que tange ao deslocamento dos alunos; a ‘Vida familiar’, tanto no desenvolvimento da união familiar como na diminuição das despesas; e porque, no geral, é um instrumento facilitador, isto é, os gestores não explicitam em que aspecto específico o TER é importante. Por exemplo: “*É... primeiro é [importante]... porque o transporte escolar vai beneficiar nossos alunos*”. Os tópicos a seguir apresentam, detalhadamente, as percepções dos gestores a respeito destes motivos da importância do Transporte Escolar Rural.

1.1. O TER é Importante Porque Facilita/Favorece a Educação

Os gestores entrevistados apresentaram que o Transporte Escolar Rural é importante porque é um instrumento que facilita e favorece a ‘Educação’. Em suas verbalizações, os gestores mencionaram esta importância por meio de oito aspectos, conforme apresenta a Tabela 11.

Tabela 11: O TER é importante, na percepção dos gestores, porque Facilita/Favorece a ‘Educação’.

Subcategoria	Temas	Verbalizações	
		<i>n</i>	<i>%</i>
Educação	Possibilita a assiduidade dos alunos	9	28,1
	Evita a evasão escolar	6	18,8
	Diminui o analfabetismo	2	6,3
	Melhora a Aprendizagem /Diminui a reprovação	6	18,8
	Promove a continuidade dos estudos	4	12,5
	Contribui para o desenvolvimento do país	2	6,3
	Direito de todos	1	3,1
	Não explicita a razão	2	6,3
TOTAL		32	100

Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

A percepção dos gestores apontou que o transporte escolar favorece a educação porque:

i) ‘Possibilita a assiduidade dos alunos’ (ex.: “*Sem transporte não temos condição de é... manter os alunos, né..., com frequência regular na escola.*”);

ii) ‘Evita a evasão escolar’ (ex.: “*É, o transporte escolar no município é para dar uma melhor comodidade aos alunos e fazer, até inclusive, diminuir a evasão escolar dos alunos que muitas vezes não iam porque não tinham escola perto, ou não tinha o transporte regular.*”);

iii) ‘Diminui o analfabetismo’ (ex.: “*É a facilidade que nós temos... fazer que nós melhoramos o analfabetismo, né? E aí o transporte escolar realmente facilita, porque sem ele era praticamente impossível nós melhorarmos o índice de analfabetismo, [...]. Então, a criança pra que esteja em uma sala de aula, se nós não tivermos o transporte escolar realmente, é praticamente impossível.*”);

iv) ‘Melhora a aprendizagem/Diminui a reprovação’ (ex.: “*Nós conseguimos aumentar o nosso, o percentual de aprovação, né?*”);

v) ‘Promove a continuidade dos estudos’ (ex.: “*Na zona rural o pessoal que havia concluído a quarta série, que tava cinco, seis, oito anos parado, né? Isso nos deu um retorno muito grande, porque esses alunos voltaram pra escola, né?*”);

vi) ‘Contribui para o desenvolvimento do país’ (ex.: “*Eu acho que o transporte escolar hoje é de grande valia e de muita importância para o crescimento... o desenvolvimento no nosso país, no nosso município. E só quem ganha é o aluno, só quem ganha é o pai do aluno, só quem ganha é o nosso país, por nós darmos uma educação melhor.*”);

vii) é um ‘Direito de todos’ (ex.: “*E a gente entende como um direito que o aluno tem de buscar o conhecimento, né? Então a gente entende que o transporte escolar é uma oportunidade extraordinária que se oferece ao aluno para ele estudar.*”); e

viii) facilita a educação, mas a verbalização ‘Não explicita a razão’ (ex.: “*O transporte escolar ele é fundamental, né? Que sem o transporte a educação pára.*”).

1.2. O TER é Importante Porque Facilita/Favorece o Acesso à Escola

Outro motivo da importância do TER para os gestores municipais entrevistados é que este transporte facilita/favorece o ‘Acesso à Escola’, desta forma, eles ressaltaram os aspectos sobre a importância de promover o deslocamento dos alunos, como apresenta a Tabela 12.

Tabela 12: O TER é importante, na percepção dos gestores, porque facilita/favorece o ‘Acesso à escola’.

Subcategoria	Temas	Verbalizações Gestor	
		n	%
Acesso à Escola (deslocamento)	Modo de acesso e Embarque/Desembarque (acesso na porta de casa ou no ponto de parada, segurança)	2	3,6
	Distância/Área de abrangência (muito longe, muitos alunos na área rural)	35	62,5
	Área de cobertura (atende a todas as localidades)	2	3,6
	Conforto/Segurança	4	7,1
	Condições da via (infraestrutura, sazonalidade)	2	3,6
	Gratuito	1	1,8
	Existência do transporte escolar (aluno não precisa usar outros meios)	1	1,8
	Não explicita em que aspecto	9	16,1
TOTAL		56	100

Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

Na percepção dos gestores entrevistados, o Transporte Escolar Rural é importante por facilitar o acesso dos alunos às escolas nos seguintes aspectos:

- i) ‘Modo de acesso e Embarque/Desembarque’ (ex.: *“Uma das coisas que melhor incentiva o aluno é ter essa comodidade de pegar ele na porta da casa dele ou no ponto, e trazer para a escola.”*);
- ii) ‘Distância/Área de abrangência’ (ex.: *“Porque a maioria dos nossos alunos, eles dependem do transporte escolar, porque os nossos alunos a maioria é da zona rural... e é distante da escola.”*);
- iii) ‘Área de cobertura’ (ex.: *“Porque ele vai buscar aquele que não tem próximo... escola nas proximidades da residência dele. A gente oferece, então, a oportunidade... oportuniza pra todos que quiserem ou que tenham necessidade de tá freqüentando as nossas escolas.”*);
- iv) ‘Conforto/Segurança’ (ex.: *“É... o transporte escolar é importância, é... Trazer os alunos as escolas, né? Com mais facilidade, com mais segurança...”*);
- v) ‘Condições da via’ (ex.: *“Então é de fundamental importância é, por isso... regiões de floresta de difícil acesso... inverno rigoroso, chuvas torrenciais, então tudo isso dificulta [caminhar pelas estradas], é necessário que o transporte funcione a contento pra que o aluno no período de chuva não seja prejudicado.”*);
- vi) ‘Gratuito’ (ex.: *“A gente tem o transporte rural, que esse é o essencial, né, pra quem não possui recurso.”*);
- vii) ‘Existência do transporte escolar’ (ex.: *“Vejo que hoje o município tá colocando, fazendo o possível pra facilitar, porque alguns anos atrás o aluno que queria estudar, ele tinha que vir a pé pras escolas, tinha que remar pra chegar nas escolas. Isso no tempo dos meus pais, bem recente, mesmo quando eu iniciei meus estudos, que comecei aqui no município antes de ir pra capital, né?”*); e
- viii) favorece o deslocamento à escola, mas a verbalização ‘Não explícita em que aspecto’ (ex.: *“É de grande importância, porque é através do transporte escolar que as crianças conseguem ter acesso à escola e se não houvesse esse transporte, muitas crianças, com certeza, deixariam até de estudar.”*).

1.3. O TER é Importante Porque Facilita/Favorece a Vida Familiar

Outro tema destacado pelas verbalizações dos gestores sobre a ‘Importância’ do Transporte Escolar Rural refere-se ao fato de que este transporte facilita e favorece a ‘Vida familiar’. Os gestores apontaram que esta facilidade possibilita o desenvolvimento da união familiar e da redução das despesas, como por exemplo:

i) *“A questão do transporte escolar é de grande valia, [...], de pessoas que vivem na roça, e que isso vem trazer mais uma segurança para que o pai venha trabalhar na roça juntamente com seus filhos. Porque aqui nessa região tem muitos problemas, o pai mora na fazenda, na roça, e o filho mora na cidade, e com o transporte escolar melhorou muito por isso. Que teve essa alternativa do pai poder ficar na roça e o filho também juntamente com ele podendo ter, assim, uma união familiar melhor com seu pai, com sua mãe, e poder estar dando um tratamento melhor pro seu filho e educação.”*

ii) *“... é como nós disse, os pais e os alunos poder morar na sua residência, não poder ter duas despesas [...] pode ter a união familiar, o pai poder educar seu filho, a escola poder ajudar a educar ele, ele poder tá perto, poder tá sentido como é que esta sendo a educação do filho dele.”*

2. A PERCEPÇÃO DOS GESTORES E PLANEJADORES/OPERADORES SOBRE A SITUAÇÃO ATUAL DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL

Para analisar a percepção dos gestores e planejadores/operadores sobre a situação atual do TER, foram consideradas, neste trabalho, as verbalizações destes atores sobre a ‘Avaliação’ e ‘O que está sendo feito para melhorar’ o Transporte Escolar Rural dos municípios pesquisados, conforme ilustra a Figura 32.



Figura 32: Percepção dos Gestores e Planejadores/Operadores quanto à situação atual do TER. Fonte: Sistemas de Categorias-Síntese: Diagramas das Percepções dos Atores Envolvidos no TER (CEFTRU; FNDE, 2007c).

Este panorama foi construído com base em 71 entrevistas, das quais foram analisadas 549 verbalizações, que estão distribuídas entre as duas categorias de análise (ver Figura 34): ‘Avaliação’, (n=412; 74,6%) e ‘O que está sendo feito para melhorar’ (n=140; 25,4%).

2.1. Avaliação do Transporte Escolar Rural

A ‘Avaliação’ do TER apresenta a opinião dos gestores e planejadores/operadores quanto aos aspectos positivos (n=127; 30,8%) e negativos (n=285; 69,2%) do transporte escolar oferecido nos municípios pesquisados. A Figura 33 apresenta o diagrama do Sistema de Categorias relativo à avaliação do Transporte Escola Rural, destacando os aspectos que foram avaliados como positivos e negativos.

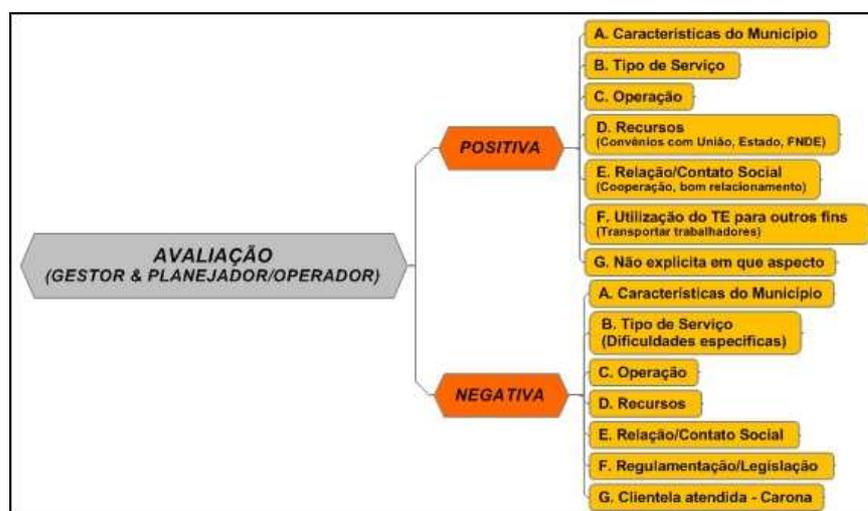


Figura 33: Estrutura geral da categoria AVALIAÇÃO do TER de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores do transporte escolar. Fonte: Sistemas de Categorias-Síntese: Diagramas das Percepções dos Atores Envolvidos no TER (CEFTRU; FNDE, 2007c).

Na ‘Avaliação Positiva’ do TER, foram destacados os aspectos referentes:

- i) às ‘Características do Município’ (ex.: *“Primeiro que o município aqui, ele detém uma situação geográfica privilegiada, ele está ...ele é próximo a todos os grandes centros urbanos e ele é centro de uma micro região, certo?”*);
- ii) ao ‘Tipo de serviço’ oferecido (ex.: *“Que a gente sabe que, o transporte próprio ele vai ter o gasto, basicamente, do combustível e do motorista, que é menor do que aquele que teríamos terceirizado.”*);
- iii) à ‘Operação’ do transporte escolar (ex.: *“Porque são feitos de ônibus, na região de V. M. é ônibus, tem a segurança dos alunos.”*);
- iv) aos ‘Recursos’, como por exemplo: *“Facilidades nós temos convênio com, não só com o Governo Federal, temos convênio também com o Governo Estadual.”*;
- v) à ‘Relação/Contato social’ (ex.: *“Você ter é, por exemplo, é quebra o transporte lá num distrito, numa comunidade pequena. A própria comunidade, às vezes, viabiliza um outro transporte pra poder garantir esse transporte escolar.”*; e
- vi) à ‘Utilização do TE para outros fins’ (transportar trabalhadores), como por exemplo: *“Outra facilidade que eu vejo também é porque nós somos um município que tem também como fonte de renda, a cana. Então, o ônibus transporta aquelas pessoas lá pras usinas e aí eles, às vezes, fazem uma conciliação entre o transporte do aluno, o transporte daquele povo que trabalha na usina.”*

Conforme apresentado na Figura 33 (p. 105), os gestores e planejadores/operadores apontaram para os mesmos aspectos fatos e ocorrências consideradas negativas e incluíram dois outros aspectos:

- i) a inexistência de ‘Regulamentação/Legislação’ (ex.: *“E daí, no caso [negativo], não temos ainda legalizado dentro do município o transporte escolar, não tem uma lei municipal.”*); e
- ii) a presença de caronas no transporte escolar (ex.: *“O grande problema aqui se chama... que é uma coisa que a gente não pode evitar, que é a carona da comunidade. Então, isso criaria um transtorno incalculável, tanto para os pais, os filhos, entendeu?”*).

A Figura 34 apresenta o percentual de verbalizações dos gestores e planejadores/operadores sobre estes aspectos positivos e negativos mencionados e que foram categorizados no Sistema de Categorias sobre a avaliação do TER.

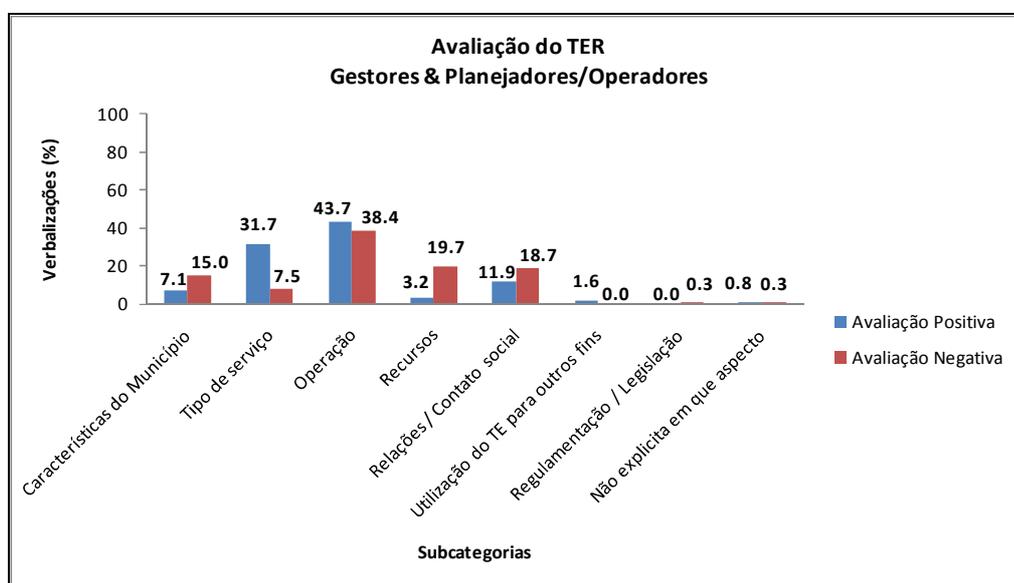


Figura 34: Distribuição percentual dos aspectos positivos e negativos do TER na percepção dos gestores e planejadores/operadores. Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

Observa-se na Figura 34 que, de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores, a maior parte dos aspectos positivos do Transporte Escolar Rural trata da ‘Operação’ (43,7%) e do ‘Tipo de serviço’ (31,7%). Outro aspecto que merece destaque na avaliação positiva foi a ‘Utilização do TE para outros fins’. Com relação à avaliação negativa do TER, foram apontados, com maior frequência, aspectos relativos à ‘Operação’ (38,4%), aos ‘Recursos’ (19,7%) e às ‘Relações/Contato social’ (18,7%). A seguir, apresentamos detalhadamente as subcategorias e seus respectivos temas e subtemas agrupados de acordo com o relato dos gestores e planejadores/operadores.

2.1.1 Avaliação Positiva

No sistema de categorias proposto a partir das verbalizações dos gestores e dos planejadores/operadores, a avaliação positiva referente à ‘**Operação**’ do TER foi subdividida em seis temas, conforme ilustra a Tabela 13.

Tabela 13: Avaliação Positiva da ‘Operação’ de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores do TER.

Subcategoria	Tema	Subtema	Verbalizações				TOTAL	
			Gestor		Planejador/ Operador		n	%
			n	%	n	%	n	%
Operação	Equipe	Condutores (Experientes, conhecidos, colaboradores)	-	-	9	30,0	9	14,1
		Monitor (Organiza ônibus, não deixa danificar)	-	-	1	3,3	1	1,6
		Administradores (competentes e colaboradores)	-	-	2	6,7	2	3,1
		Não explicita em que aspecto	4	11,8	-	-	4	6,3
		SUBTOTAL	4	11,8	12	40,0	16	25,0
	Veículo/Frota	Quantidade	2	5,9	-	-	2	3,1
		Segurança	4	11,8	-	-	4	6,3
		Conservação/Manutenção	1	2,9	5	16,7	6	9,4
		Tipo (fechado)	-	-	2	6,7	2	3,1
		Ocupação (adequada)	-	-	3	10,0	3	4,7
		Não explicita o que	2	5,9	1	3,3	3	4,7
		SUBTOTAL	9	26,5	11	36,7	20	31,3
	Trajeto/Itinerário	Condições da via	6	17,6	3	10,0	9	14,1
		Área de cobertura	9	26,5	4	13,3	13	20,3
		SUBTOTAL	15	44,1	7	23,3	22	34,4
	Modo de acesso e Embarque/Desembarque (ponto perto da residência)	1	2,9	-	-	1	1,6	
	Pontualidade (sem atrasos)	1	2,9	-	-	1	1,6	
	Acompanhamento/ Controle do TE	4	11,8	-	-	4	6,3	
TOTAL			34	53,1	30	46,9	64	100

Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

Sobre os aspectos positivos da ‘Equipe’ que organiza/opera o transporte escolar, os gestores e os planejadores/operadores ressaltaram a qualidade dos profissionais que a compõem, como mostra o exemplo: “*Nós temos uma equipe muito boa, principalmente a nossa equipe de... de pessoas que trabalham de motoristas, a equipe que dá a manutenção, que ajuda.*”. Além deste tema, os entrevistados declararam que os pontos de embarque do transporte escolar são normalmente perto das residências dos alunos (ex.: “*Eu acredito que não tem nenhum aluno que tem que pegar o ônibus a mais de 700, 800 metros da sua, da sua residência, né?*”); e que o veículo costuma ser pontual (ex.: “*Então, por mais distante que seja, mas tem o transporte escolar na hora certa, não atrasa, né?*”).

Estes atores mencionaram também aspectos relativos ao ‘Veículo/Frota’, no que tange:

i) à ‘Quantidade’ (ex.: “*É suficiente para toda a demanda*”);

ii) ao ‘Tipo’ (ex.: *“E também a facilidade que todo transporte escolar de M. , hoje todo o transporte vem, é feito por ônibus ou Kombi, ou seja, veículos fechado, né? Então, praticamente, assim, não existe problemas mesmo com relação a tipo de transporte, né?”*);

iii) à ‘Segurança’ (ex.: *“Agora, esses caminhão é equipado com bancada, com grade protetora e com cobertura pra que o aluno seja bem protegido porque isso foi uma exigência minha logo no primeiro mês de governo: Proteger o aluno de tudo que for de risco!”*);

iv) à ‘Ocupação’ (ex.: *“Na zona rural, o excesso de passageiro é o mínimo, só é a lotação mesmo, praticamente, é a bancada mesmo. É 44 sentando mesmo, às vezes, quatro fica em pé.”*); e

v) à ‘Conservação/Manutenção’ (ex.: *“Hoje, nós temos ônibus que realmente estão em perfeitas condições”*).

Além disto, de acordo com a opinião dos gestores e dos planejadores/operadores, o ‘Trajeto/Itinerário’ das rotas do transporte escolar é considerado adequado, no que se refere:

i) às ‘Condições da via’ (ex.: *“[...] nós conseguimos adequar estradas a partir do ano passado pra esse ano, todas as estradas que o ônibus escolar tem suas rotas. Estão em perfeitas condições”*); e

ii) à ‘Área de Cobertura’, pois o serviço consegue alcançar todos os locais de residência dos alunos (ex.: *“Atendemos a todas as localidades. Aqui não temos nenhuma localidade que não seja contemplada com transporte escolar”*).

Em relação ao ‘Acompanhamento/Controle do TE’, os gestores e os planejadores/operadores também mencionaram aspectos positivos, como por exemplo: *‘E a facilidade tá em o aluno vim até aqui, dá o nome dele, pega a carteirinha, esse tipo de coisa e a gente, a pessoa que tá cuidando do transporte já avisar pra essa, pra empresa que tá transportando o ônibus escolar que vai ter mais um aluno pra pega, num, num é difícil. Não tem dificuldade’*.

Com relação à subcategoria ‘**Tipo de serviço**’ de Transporte Escolar Rural (ver Figura 33, p.105), os gestores e os planejadores/operadores avaliaram os pontos positivos da oferta por meio de dois aspectos: o serviço, que pode ser oferecido por meio de frota própria das prefeituras e/ou, então, terceirizado pelas administrações municipais. O aspecto positivo da frota “Própria” citado por eles está relacionado com sua utilização para outros fins e com o custo do serviço (ex.: “*Mas, por outro lado, nós temos tendo os nossos ônibus, nós economizamos durante passeios escolares, projetos ou visitas a outros municípios*” e “*Que a gente sabe que o transporte próprio, ele vai ter o gasto, basicamente, do combustível e do motorista, que é menor do que aquele que teríamos terceirizado*”).

No que tange ao serviço terceirizado, os gestores apontaram aspectos positivos distintos dos planejadores/operadores. Enquanto os gestores destacaram a rapidez e a tranquilidade possibilitadas pela terceirização do transporte escolar (ex.: “*Se você tem um serviço contratado, é, creio que exista uma presteza muito mais rápida, uma prestação de serviço mais célere, talvez a grande vantagem tá nesse sentido, de você não tá preocupado com a manutenção, principalmente naqueles horários onde funcionário público não trabalha, né?*”), os planejadores/operadores citaram vários outros aspectos positivos, conforme apresenta a Tabela 14.

Tabela 14: Avaliação Positiva do ‘Tipo de Serviço Terceirizado’ de acordo com a percepção dos planejadores/operadores do TER.

Subcategoria	Tema	Subtema	Verbalizações		
			Planejador/Operador n	%	
Tipo de Serviço Terceirizado	Operação	Veículo/Frota (quantidade suficiente e boa conservação/ manutenção)	8	23,5	
		Pontualidade (maior)	1	2,9	
		Fiscalização dos Caronas (melhor)	1	2,9	
		SUBTOTAL	10	29,4	
	Contrato de Trabalho (garantia de prestação)		3	8,8	
		Custo (menor e fixo)	10	29,4	
	Responsabilidade	Com os alunos (maior)	Da prefeitura (menor)	5	14,7
			Com os condutores (controle/relação direta)	2	5,9
		SUBTOTAL	9	26,5	
		Organização (boa)	1	2,9	
Não explicita em que aspecto		1	2,9		
TOTAL			34	100	

Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

Observa-se, pela Tabela 14, que os planejadores/operadores apontaram com maior destaque, os seguintes aspectos positivos na ‘Operação’ do transporte escolar realizada por meio de veículos terceirizados:

- i) o cuidado em manter uma boa ‘Conservação/Manutenção’ da frota (ex.: *“Eles têm o maior cuidado com o carro, eles têm mais cuidado. É. Eles têm mais cuidado com os veículos, não é?”*);
- ii) o menor ‘Custo’, pois a terceirização é considerada um ponto positivo por estes atores, pois as prefeituras não têm condições de adquirir veículos próprios (ex.: *“A terceirização. Hoje ela é a única saída que nós temos, porque a prefeitura não tem recursos pra comprar os ônibus”*); e
- iii) a menor responsabilidade da prefeitura em manter a frota em boas condições (ex.: *“Então, pra nós é vantajoso da seguinte forma: quem é que toma conta? Se a prefeitura tivesse que tomar conta disso aí, além dos motoristas, dos ônibus que deveriam tá trabalhando lá, com certeza precisaria também de um borracheiro, de um mecânico, né? De ter mais um... dois veículos pra dar assistência pra quando esses carros quebrar pra tá fazendo. Então, a vantagem que nós temos dessa contratação é justamente as facilidades que tem pra resolver os problemas, né?”*).

Por fim, outro aspecto descrito nesta seção diz respeito ao fato de os gestores e planejadores/operadores ressaltarem que a ‘Utilização do TE para outros fins’ (n=2) é um ponto positivo. Os entrevistados mencionaram que a utilização dos veículos de TER para o transporte de trabalhadores é uma característica positiva deste transporte, por exemplo: *“Porque eles pega as pessoas que moram mesmo na zona urbana, que trabalha no corte da cana. Então, às vezes, coincide de... não é bem coincidência, desculpe, é se ele dá... e há tempo dele levar essas pessoas pra usina num horário e no outro trabalhar com o aluno. Então, ele faz as duas coisas e talvez faça com que facilite em termos de... do preço, do valor do ônibus”*.

2.1.2 Avaliação Negativa

Conforme mencionado anteriormente, a percepção dos gestores e planejadores/operadores com relação à avaliação negativa do TER representou mais da

metade de verbalizações (n=285; 69,2%) do Sistema de Categorias-Síntese sobre a avaliação do Transporte Escolar Rural. Dentre os aspectos mais frequentemente avaliados como negativos (ver Figura 33, p. 105), de acordo com a percepção destes atores, destacam-se: a ‘Operação’ (38,4%), os ‘Recursos’ (19,7%) e as ‘Relações/Contato social’ (18,7%). Além destas subcategorias, outro importante aspecto negativo abordado pelos entrevistados, apesar de sua baixa frequência, é a inexistência de ‘Regulamentação/Legislação’ sobre o TER (n=1; ex.: “E daí, no caso, não temos ainda legalizado dentro do município o transporte escolar, não tem uma lei municipal”).

Os aspectos negativos da ‘Operação’ do Transporte Escolar Rural, na visão dos gestores e dos planejadores/operadores foram organizados em três temas: ‘Modo de acesso e Embarque/Desembarque’, ‘Veículo/Frota’ e ‘Trajeto/Itinerário’, conforme mostra a Tabela 15.

Tabela 15: Avaliação Negativa da ‘Operação’ segundo a percepção dos gestores e planejadores/operadores do TER.

Subcategoria	Tema	Subtema	Verbalizações					
			Gestor		Planejador/ Operador		TOTAL	
			n	%	n	%	n	%
Operação	Modo de acesso e Embarque/Desembarque	Horário (muito cedo)	3	4,7	-	-	3	2,3
		Distância (longe)	2	3,1	-	-	2	1,6
		Custo (ir até a casa do aluno fica caro)	-	-	1	1,5	1	0,8
		SUBTOTAL	5	7,8	1	1,5	6	4,7
	Veículo/Frota	Quantidade (insuficiente, sem frota reserva)	7	10,9	2	3,1	9	7,0
		Idade	1	1,6	-	-	1	0,8
		Conforto/Segurança	3	4,7	-	-	3	2,3
		Conservação/Manutenção/Limpeza	4	6,3	4	6,2	8	6,2
		Tamanho (pequeno)	1	1,6	-	0,0	1	0,8
		Ocupação (alunos em pé)	-	-	2	3,1	2	1,6
		Inadequação da lei às necessidades locais	-	-	7	10,8	7	5,4
		SUBTOTAL	16	25,0	15	23,1	31	24,0
	Trajeto/Itinerário	Condições da via	41	64,1	40	61,5	81	62,8
		Tempo de viagem/Extensão da rota (longos)	2	3,1	5	7,7	7	5,4
		Quantidade de paradas (muitas)	-	-	3	4,6	3	2,3
		Área de Cobertura (difícil atender todas as localidades)	-	-	1	1,5	1	0,8
		SUBTOTAL	43	67,2	49	75,4	92	71,3
	TOTAL	64	49,6	65	50,4	129	100	

Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

No que se refere ao ‘Modo de acesso e Embarque/Desembarque’, os gestores e planejadores/operadores consideram que algumas das dificuldades encontradas são:

i) os horários em que o transporte escolar passa para pegar os alunos (ex.: *“Em termos de dificuldades eu vejo essa, que a criança tem que se locomover muito tempo, vamos pensar assim, não tem como você deslocar de um em um, trazer só aqueles daquele local, daquela localidade. Então, ele acaba tendo essa dificuldade de ter que levantar muito cedo, né?”*); e

ii) as distâncias enfrentadas entre a residência e o ponto de parada (ex.: *“Onde tem crianças que tem que andar muito a pé ainda... pra pegar o transporte escolar.”*).

Outro ponto negativo refere-se à subcategoria ‘Veículo/Frota’, em que foram destacados, dentre outros, os seguintes aspectos negativos:

i) a ‘Quantidade’ insuficiente de veículos para transportar todos os alunos (ex.: *“Porque a frota acaba não sendo suficiente pelo número de alunos, tá?”*);

ii) a deficitária ‘Conservação/Manutenção’ da frota (ex.: *“[...] em menos de um ano a gente teve problema de manutenção desses veículos...”*); e

iii) a ‘Inadequação das leis às necessidades locais’ (ex.: *“É o carro caçamba, o carro aberto, por exemplo, a legislação não permite que se utilize, mas por nós, temos algumas localidades que... de difícil, que o ônibus, uma van, ela não consegue chegar”*).

Sobre o ‘Trajeto/Itinerário’ das rotas, os gestores e planejadores/operadores apontaram como um dos principais pontos negativos a ‘Condição das vias’, que apresenta uma infraestrutura ruim por:

i) ‘Falta de pavimentação’ (ex.: *“Dificuldade, muitas vezes, é as estradas, apesar que em estrada de chão só tem uma rota que o transporte anda em estrada que não é pavimentada.”*);

ii) ‘Difícil acesso’ (ex.: *“Nós temos... várias localidades que são de difícil acesso, é, num tem... não tem estrada, às vezes, a estrada é de... de péssima qualidade, difícil do transporte chegar até lá.”*); e

iii) ‘Sazonalidade - período de chuva e seca’ (ex.: *“Nosso período chuvoso aqui de inverno é muito intenso e que isso dificulta muito o transporte escolar por causa... por causa dos problemas de estrada [...].”*).

As verbalizações negativas dos gestores e planejadores/operadores sobre os ‘Recursos’ (ver Figura 33, p. 105) foram categorizadas em quatro temas:

i) ‘Procedimento de Repasse (atraso)’ (ex.: *“Porque existe o transporte escolar do estado, aqui no município, aonde há uma dificuldade muito grande dessas pessoas que fazem esse transporte escolar do estado, né? O atraso, às vezes, de pagamento, né? Eles tentam resolver isso na empresa, muitas vezes não conseguem e tal.”*);

ii) ‘Quantia (insuficiente)’ (ex.: *“E o outro é a questão financeira que, infelizmente, os recursos do Fundef mais do PNATE não cobre, não consegue pagar os nossos transportes. Assim, então, a gente tem um problema que é grave.”*);

iii) ‘Destinação (inflexibilidade na utilização)’ (ex.: *“Porque há muitas leis; você tem que usar a lei certa pra poder gastar o dinheiro, né? Talvez a própria administração encontre alguma dificuldade na... no caso de alguma manutenção e o convênio, então, é uma parte que traz alguma dificuldade pra gente, né?”*); e

iv) ‘Não explicita em que aspecto’ (ex.: *“Aliás, a dificuldade financeira que o município atravessa e vem atravessando, né... vez ou outra, a gente tem tido problemas com o transporte.”*).

A distribuição do percentual de verbalizações organizadas nestes quatro temas é apresentada pela Figura 35.

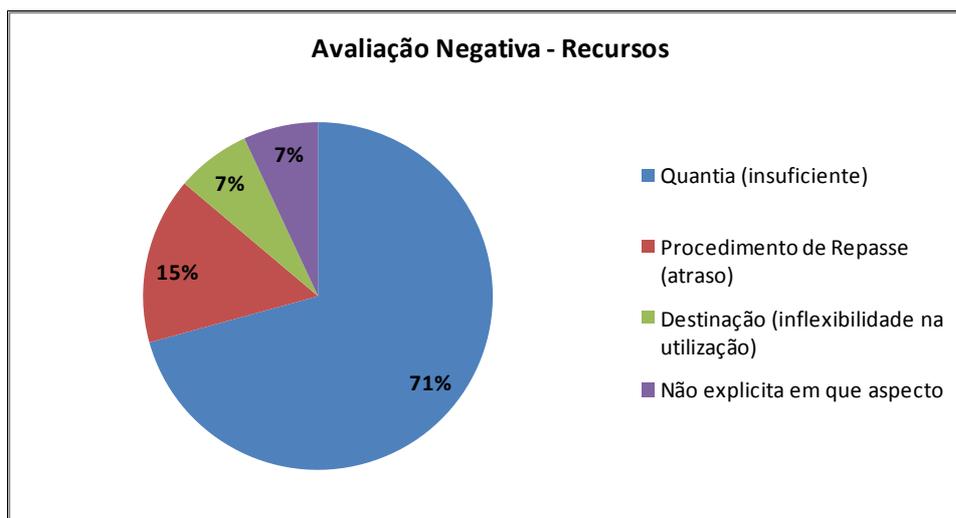


Figura 35: Percepção dos gestores e planejadores/operadores quanto à avaliação negativa dos Recursos do TER. Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

Observa-se, pela Figura 35, que 71% das verbalizações negativas dos gestores e planejadores/operadores sobre os recursos destacaram que a quantia destinada ao TER é insuficiente. Outro fator relevante na avaliação negativa sobre este tema para os entrevistados é o fato de ocorrer atrasos nos procedimentos de repasse dos recursos entre os entes da federação, que corresponde a 15% das verbalizações negativas sobre os recursos.

A última subcategoria da Avaliação Negativa trata sobre as '**Relações/Contato social**' (ver Figura 33, p. 105), que correspondem a 18,7% das verbalizações sobre os aspectos negativos do TER na percepção dos gestores e planejadores/operadores do transporte escolar. Os pontos negativos apontados por eles referem-se à 'Falta de compreensão' e à 'Falta de cooperação' dos alunos, pais, fazendeiros e da comunidade em geral. A Tabela 16 apresenta as razões pelas quais os atores entrevistados justificam a sua opinião a respeito da falta de compreensão e cooperação dos demais envolvidos com o Transporte Escolar Rural.

Tabela 16: Falta de compreensão e cooperação da comunidade, pais e alunos quanto à gestão e administração do TER, na visão dos gestores e planejadores/operadores.

Subcategoria	Tema	Subtema	Verbalizações						
			Gestor		Planejador/ Operador		TOTAL		
			n	%	n	%	n	%	
Relações/ Contato social (falta...)	Compreensão	TE é responsabilidade exclusiva da prefeitura (Comunidade)	2	7,7	-	-	2	4,3	
		TE é visto como transporte coletivo (Comunidade)	9	34,6	-	-	9	19,1	
		Dificuldade do gestor em oferecer TE (Comunidade)	3	11,5	-	-	3	6,4	
		Matricular em escolas próximas (Comunidade)	-	-	1	4,8	1	2,1	
		Deslocar-se até o ponto (Pais)	-	-	2	9,5	2	4,3	
		Aceitar o que é oferecido (Alunos/Comunidade)	-	-	3	14,3	3	6,4	
		Não explicita em que aspecto	-	-	1	4,8	1	2,1	
	SUBTOTAL			14	53,8	7	33,3	21	44,7
	Cooperação	Conservar patrimônio público (Alunos)	5	19,2	4	19,0	9	19,1	
		Matricular na escola da comunidade (Pais)	2	7,7	-	-	2	4,3	
		Facilitar o trabalho/acesso do TE (Pais/Fazendeiros)	4	15,4	1	4,8	5	10,6	
		Respeitar o condutor/horário (Alunos)	-	-	2	6,5	2	4,3	
		Respeitar o TE exclusivo para alunos (Comunidade)	-	-	7	33,3	7	14,9	
		Não explicita em que aspecto	1	3,8	-	-	1	2,1	
SUBTOTAL			12	46,2	14	66,7	26	55,3	
TOTAL			26	55,3	21	44,7	47	100	

Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

Observa-se detalhadamente, pela Tabela 16, as percepções negativas dos gestores e planejadores/operadores sobre a falta de ‘Compreensão’ da comunidade, pais e alunos. Neste sentido, os entrevistados mencionaram, além de outros aspectos, o fato de que:

i) a comunidade acredita que o ‘TE é responsabilidade exclusiva da prefeitura’ (ex.: “E muitos ainda não têm essa mentalidade, então o que eles dizem: ‘Pode deixar pegar fogo, porque a prefeitura é obrigada a fazer.’”);

ii) o ‘TE é visto como transporte coletivo’ e não como transporte exclusivo para alunos (ex.: “Mas, na verdade, nós não contamos muito com essa... essa ajuda da comunidade;

pelo contrário, como estava conversando com você, a comunidade, elas utilizam o transporte do aluno e, às vezes, pegam até a vaga que seria a vaga do aluno”);

iii) os alunos e a comunidade apresentam dificuldades em ‘Aceitar o que é oferecido’, pois o transporte é ofertado de acordo com as condições disponíveis (ex.: “*Só pra você ter uma idéia, a população foi dizer: - ‘Não! O Governo Federal, o Ministério da Educação manda o carro!’ Eles num querem saber o sacrifício nenhum, eles querem que você chegue, atenda ali na hora.*”); e

iv) os pais não compreendem a necessidade, em alguns casos, de que seus filhos se desloquem até o ponto de embarque (ex.: “*A minha dificuldade, eu tenho quando o pai não compreende que aquele aluno teve mais sorte do ponto ficar próximo a casa dele, sabe? Essa é minha dificuldade. [...] quando o pai não compreende que aquele aluno teve mais sorte e que o filho dele tem que andar um pouco mais pra chegar naquele ponto, né?*”).

No que tange à falta de ‘Cooperação’, os gestores e planejadores/operadores apontaram, dentre outros aspectos, que:

i) os alunos ‘Não conservam patrimônio público’ (ex.: “*Infelizmente nós temos muitas linhas que nós temos problemas com os alunos, que são vândalos, que acabam quebrando o banco do ônibus*”);

ii) a comunidade ‘Não respeita que o TE é exclusivo para os alunos’ (ex.: “*Mas, na verdade, nós não contamos muito com essa... essa ajuda da comunidade; pelo contrário, como estava conversando com você, a comunidade, elas utilizam o transporte do aluno e, às vezes, pegam até a vaga que seria a vaga do aluno*”).

iii) ocorre falta de cooperação para ‘Facilitar o trabalho e/ou o acesso do TER’ às suas propriedades:

- tanto por parte dos pais (ex.: “*Uma das dificuldades que nós enfrentamos, muitas vezes na zona rural, é as famílias organizarem-se melhor, até no sentido de ter... pra diminuir o tempo do transporte no sentido da organização dos pontos, né?*”);

- como por parte dos fazendeiros (ex.: “A questão da dificuldade, nós esbarramos mais por interesse particulares, né? Por exemplo, um fazendeiro tem 20 funcionários que não tem filho, que não tem ninguém que dependa do transporte escolar. Aí ele fala no começo: ‘Não, eu quero que vocês me façam um favor. Ia me ajudar muito se não passasse por dentro da minha fazenda’. Fazenda aquela que seria um atalho pra pegar outros alunos e tal. Porque segundo eles, o ônibus passando por dentro da fazenda deles, estraga a estrada... de repente dá uma escapadinha no período de chuva e vai na soja dele... então temos essa dificuldade, né? Mas, quando ele contrata aquele [funcionário] que tem filho... aí, ele já muda a conversa: ‘Olha, faz um favor, passa por dentro da minha fazenda que vai até diminuir a sua estrada’.”).

2.2. O Que Está Sendo Feito Para Melhorar no Transporte Escolar Rural

A categoria sobre ‘O que está sendo feito para melhorar’ apresenta o que os gestores e planejadores/operadores mencionaram sobre as melhorias no transporte escolar nos municípios pesquisados. Com base nas verbalizações dos entrevistados, foi possível identificar cinco subcategorias cujas melhorias estavam sendo implementadas: ‘Operação’ (n=91; 65,0%), ‘Recursos’ (n=1; 0,7%), ‘Educação para o TE’ (n=25; 17,9%), ‘Regulamentação/Legislação’ (n=20; 14,3%), e ‘Relações/Contato Social’ (n=3; 2,1%), conforme ilustra a Figura 36.

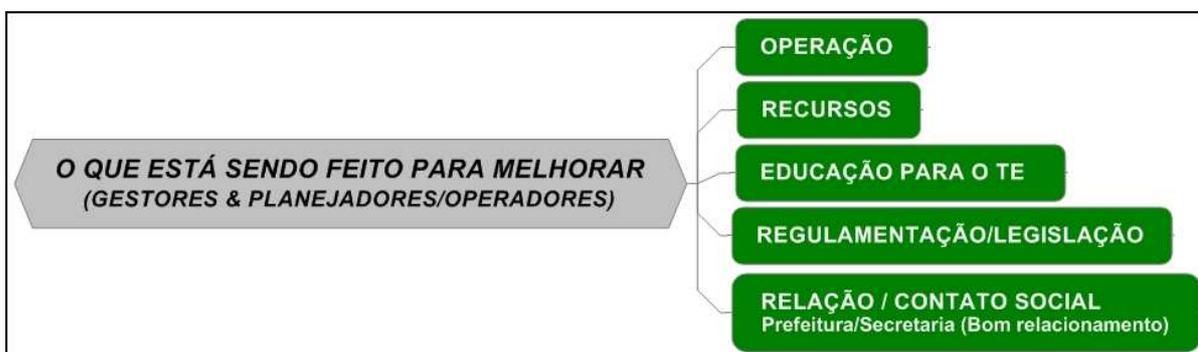


Figura 36: Estrutura geral da categoria O QUE ESTÁ SENDO FEITO PARA MELHORAR no TER de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores do transporte escolar. Fonte: Sistemas de Categorias-Síntese: Diagramas das Percepções dos Atores Envolvidos no TER (CEFTRU; FNDE, 2007c).

Quanto à ‘**Operação**’, os gestores e planejadores/operadores relataram que os municípios estão adotando novos procedimentos para melhorar a operação do transporte escolar, conforme mostra a Tabela 17.

Tabela 17: O que está sendo feito para melhorar a ‘Operação’ do Transporte Escolar Rural na perspectiva dos gestores e planejadores/operadores.

Subcategoria	Tema	Subtema	Verbalizações						
			Gestor		Planejador/ Operador		TOTAL		
			<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	
Operação	Modo de acesso e Embarque/Desembarque	Distância/Tempo (mais perto da casa)	3	4,8	-	-	3	3,3	
		Infraestrutura dos abrigos (melhorias)	1	1,6	1	3,4	2	2,2	
		SUBTOTAL	4	6,5	1	3,4	5	5,5	
	Veículo/Frota		Quantidade (aumento da frota, veículo reserva)	16	25,8	-	-	16	17,6
			Conservação/Manutenção (reformas)	5	8,1	3	10,3	8	8,8
			Conforto/Segurança	6	9,7	1	3,4	7	7,7
			Adaptação para NEE (deficiente físico)	1	1,6	1	3,4	2	2,2
			Substituição - Tipo/Idade (veículo aberto por fechado, renovação)	-	-	2	6,9	2	2,2
	SUBTOTAL	28	45,2	7	24,1	35	38,5		
	Trajeto/Itinerário		Condição da via (Melhoria, conservação, manutenção e recuperação)	8	12,9	5	17,2	13	14,3
Área de Cobertura (Fornecendo atendimento a todas as localidades)			4	6,5	3	10,3	7	7,7	
Planejamento (Rotas, área de abrangência)			14	22,6	11	37,9	25	27,5	
SUBTOTAL			26	41,9	19	65,5	45	49,5	
	Acompanhamento/Controle		4	6,5	2	6,9	6	6,6	
TOTAL			62	68,1	29	31,9	91	100	

Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

Observa-se na Tabela 16 que, com relação ao ‘Modo de acesso e Embarque/Desembarque’, os alunos vêm sendo favorecidos com reduções de ‘Distância/Tempo’ de deslocamento da residência até o ponto de embarque (ex.: “*Que as crianças não precisam caminhar tanto tempo, né? Pra tomar... os ônibus são mais próximos de casa*”). A melhoria na ‘Infraestrutura dos abrigos’ tem sido também realizada (ex.: “*Nós também adquirimos esse ano os pontos dos ônibus escolares, que nós estamos inclusive esse mês, nós estamos instalando esses pontos nos locais de embarque e desembarque dos alunos e assim por diante*”).

Outra medida que vem sendo aplicada para melhorar o transporte escolar dos Municípios é a aquisição de novos veículos de transporte escolar (‘Veículo/Frota’), como por exemplo: “*Mas, assim, um facilitador foi o aumento da frota, porque aqui nós tínhamos uma*

frota que atendia a todas as localidades, eu não posso dizer a você que eles não eram atendidos, eram, mas os ônibus eram superlotados”. De acordo com o declarado pelos gestores e planejadores/operadores, os ‘Veículos/Frota’ estão sendo substituídos por modelos mais adequados e novos (ex.: “Então, assim... a partir de 2006 nós conseguimos trocar toda a nossa frota, fazer com que os nossos proprietários trocassem todo [...] por transporte fechado. Então, nosso município, graças a Deus, a gente hoje já trabalha com transporte fechado, que é um ônibus, a Kombi, é van, [...] etc”). Também foram implementadas medidas para a ‘Conservação/Manutenção’ da frota (ex.: “Os ônibus são feitos quase todos... quase todos eles foram feito o motor, foi feito reforma, pintura, estofamento, pneus”).

No que diz respeito ao ‘Trajeto/Itinerário’, os entrevistados citaram a implementação de melhorias na:

i) ‘Condição das vias’ (ex.: “Nós trabalhamos muito a questão das estradas do município. Eu acho que isso é importante, né? Por questão de, de... do transporte em si. Exclusive até pra própria manutenção dos... dos ônibus, que são terceirizados para o conforto dos alunos”);

ii) ampliação da ‘Área de cobertura’ das rotas, para atender a todos os alunos (ex.: “Bom, a gente, é o que a gente vem fazendo, que é tentar atender toda a população, qualquer uma localidade, uma fazenda mais distante, um povoado... de atender todo o pessoal, né?”); e

ii) no ‘Planejamento’ do Trajeto/Itinerário, como mostra a Figura 37.

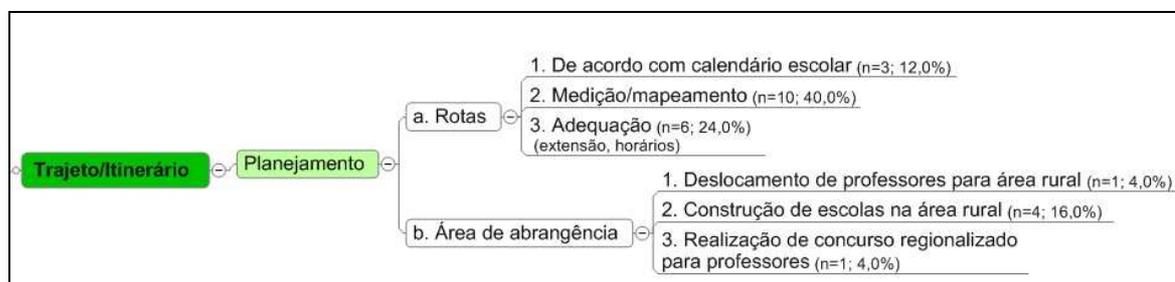


Figura 37: Implementação de melhorias no TER no que se refere ao planejamento do trajeto itinerário, de acordo com gestores e planejadores do transporte escolar. Fonte: Sistemas de Categorias-Síntese: Diagramas das Percepções dos Atores Envolvidos no TER (CEFTRU; FNDE, 2007c).

Dentre as ações implementadas para este planejamento destaca-se a ‘Medição/mapeamento’ das Rotas (ex.: “Então, estamos, assim, mapeando todo esse

transporte, adquirindo um GPS, né? Então, nós estamos assim mapeando todas essas linhas, levantando os números reais de necessidade de atendimento. Pra gente ver de que forma a gente possa tá melhorando essa qualidade, né?”). No que tange ao planejamento da ‘Área de Abrangência’, os entrevistados ressaltaram como melhoria realizada no TER a ‘Construção de escolas na área rural’ (ex.: “As facilidades que a gente tem é que a gente tá conseguindo é... levar é... em cada localidade, construir boa escola, pra amenizar mais a distância das crianças de início... é a facilidade, né?”).

Sobre melhorias da ‘**Regulamentação/Legislação**’, as verbalizações dos gestores e planejadores/operadores foram categorizadas em cinco temas, conforme apresenta a Tabela 18.

Tabela 18: A ‘Regulamentação/Legislação’ como melhoria no Transporte Escolar Rural de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores.

Subcategoria	Tema	Subtema	Verbalizações					
			Gestor		Planejador/ Operador		TOTAL	
			n	%	n	%	n	%
	Licitação	-	3	15,8	-	-	3	15,0
	Solicitação/Presença de cargo de monitor	-	2	10,5	-	-	2	10,0
		Proibição de Caronas	4	21,1	-	-	4	20,0
		Normas de Utilização/ Funcionamento do TER	1	5,3	1	-	2	10,0
	Legislação específica							
		SUBTOTAL	5	26,3	1	100	6	30,0
Regulamentação/ Legislação		Cumprimento da lei/itens obrigatórios e de segurança	5	26,3	-	-	5	25,0
		Comportamento do condutor (beber em serviço, responsabilidade)	1	5,3	-	-	1	5,0
	Fiscalização	Não explicita em que aspecto	2	10,5	-	-	2	10,0
		SUBTOTAL	8	42,1	-	-	8	40,0
	Criação de entidade representativa		1	5,3	-	-	1	5,0
TOTAL			19	95,0	1	5,0	20	100

Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

A ‘Fiscalização’ do transporte escolar é o foco do investimento de gestores e planejadores/operadores, sobretudo quanto ao ‘Cumprimento da lei/Itens obrigatórios e de segurança’ dos veículos. Por exemplo, os gestores mencionaram que: “Isso... a gente, na medida do possível... a gente fiscaliza e procura colocar da forma que ficou planejado”; e os planejadores/operadores apontaram que: “Eles tão sempre verificando, por exemplo, os ônibus que tem que ter o... os itens necessários. É o que é necessário para o transporte

escolar de hoje, o que tá na lei. É faixa, cinto, [...], motoristas capacitados, é os itens essenciais”.

Outra melhoria diz respeito à formalização de ‘Legislação específica’ para o Transporte Escolar Rural quanto:

i) à ‘Proibição de caronas’ (ex.: *“Aconteceu algumas vezes... que como não tem na população, não tem um serviço de transporte coletivo e existem aqueles trabalhadores que querem vim. Às vezes, era deixado, mas aí aconteceu, começou a superlotação. Então, foi proibido pela Promotoria”*); e

ii) criação de ‘Normas de utilização/funcionamento do TE’ (ex.: *“Esse ano, nós estamos levando ao conhecimento da Câmara Municipal, pra ser votado e transformar isso em Lei Orgânica, né? Uma lei municipal que vai ter esses parâmetros. Quais são as pessoas que podem fazer utilização do ônibus, né? Vai ter uma cartilha pra eles, pra eles estar bastante ciente disso”*).

Embora não seja objeto de muitas verbalizações, a ‘Solicitação/presença de cargo de monitor’ também foi apontada pelos entrevistados como uma melhoria implementada no TER, como por exemplo: *“No ano passado nós tínhamos carros abertos e nós adotamos a política de um monitor, é... de um monitor para ficar dando uma melhor segurança aos alunos... maior segurança aos alunos nesses carros abertos”*.

Além dos temas sobre a Operação e a Regulamentação/Legislação, os gestores e planejadores/operadores relataram melhorias quanto à **‘Educação para o Transporte Escolar (TE)’** (ver Figura 36, p. 118). No que tange a este aspecto, os atores mencionaram o trabalho de ‘Conscientização/Orientação’ das pessoas envolvidas com o transporte escolar e ‘Cooperação’ da comunidade, por meio do estabelecimento de parcerias, críticas e sugestões, visando à utilização e o fornecimento apropriado do Transporte Escolar Rural, como ilustra a Tabela 19.

Tabela 19: A ‘Educação para o TE’ como melhoria para o Transporte Escolar Rural na perspectiva dos gestores e planejadores/operadores.

Subcategoria	Tema	Subtema	Verbalizações						
			Gestor		Planejador/ Operador		TOTAL		
			n	%	n	%	n	%	
Educação para o TE	Conscientização/ Orientação (sobre... / de quem...)	Conservação do patrimônio público (escola, alunos e comunidade)	4	33,3	-	-	4	16,0	
		Matrículas na escola da comunidade (pais)	2	16,7	-	-	2	8,0	
		Postura/Comportamento dentro do veículo (alunos, condutor)	3	25,0	-	-	3	12,0	
		Tornar-se independente na solução de problemas do TE (condutor)	-	-	2	15,4	2	8,0	
		Colaborar/Zelar com o TE (condutor)	-	-	4	30,8	4	24,0	
		Compreender que o TE é exclusivo para alunos/professor (condutor)	-	-	2	15,4	2	8,0	
		Investir no TE (comunidade)	-	-	1	7,7	1	4,0	
		Não explicita em que aspecto (alunos)	-	-	2	15,4	2	8,0	
		SUBTOTAL	9	75,0	11	84,6	20	80,0	
		Cooperação	Críticas/sugestões (comunidade)	3	25,0	-	-	3	12,0
			Estabelecendo parcerias (comunidade)	-	-	2	15,4	2	8,0
SUBTOTAL	3		25,0	2	15,4	5	20,0		
TOTAL		12	48,0	13	52,0	25	100		

Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

A ‘Educação para o TE’, de acordo com a visão dos planejadores/operadores, está melhorando o transporte escolar por meio de atividades de ‘Conscientização/Orientação’ sobre:

i) conservação do patrimônio público (ex.: “*Nós procuramos que as professoras façam ver aí que isso é um patrimônio deles. Não é do prefeito, não é de ninguém. É um patrimônio deles.*”);

ii) matricular os alunos nas escolas da comunidade (ex.: “*Aí, nós fazemos um esforço pra conscientizar os pais pra que isso não aconteça. Mas, em alguns casos, continua acontecendo. A localidade tem escola, mas o pai faz questão de matricular o aluno na cidade, né?*”);

iii) ter postura e bom comportamento dentro do veículo (ex.: “*E a gente tem uma preocupação muito grande em estar reunindo motorista, conversando com motorista,*

porque no nosso entendimento, todas as pessoas que lidam com o estudante de certa forma é um educador. [...] Mas a gente procura estar buscando neles uma postura mais de orientar o aluno, de orientar o estudante dentro do ônibus, entendeu?”);

iv) o condutor ser mais independente na solução de problemas do TE (ex.: *“E também a gente tem sempre essa preocupação de tá sempre conversando com esses motoristas, NE? Com os donos de... dos ônibus, pra tentar solucionar determinados problemas que são existentes através do transporte.”)*

v) colaborar e zelar com o transporte escolar (ex.: *“Então o que é que vocês [motoristas] têm que fazer, vocês tem que zelar, vocês tem que fiscalizar, vocês tem que estar presente pra saber o que é que está acontecendo, certo? Então isso tudo foi repassado pra eles [motoristas]...”)*);

vi) compreender que o transporte escolar é exclusivo para alunos e professores (ex.: *“É a questão de carona, que é que agente pode dizer que já conseguiu quase 100, digamos 90%, graças a Deus. Assim, praticamente uns 90%, a gente já conseguiu conscientizar o motorista de que só pode transportar aluno e professor e as pessoas estão, mesmo que a duras penas, colaborando com a gente.”)*

vii) investir no transporte escolar (ex.: *“A gente realmente deixa todos eles [comunidade] conscientes da... necessidade de investir no transporte escolar do município.”)*

Não obstante, os gestores e planejadores/operadores também apontaram como melhoria implementada as ações de ‘Cooperação’ da comunidade, seja apresentando (i) críticas e sugestões ao transporte escolar (ex.: *“Então o povo já ajuda muito quando reclama do motorista, quando reclama das... das vicinais [estradas], que tão muitas vezes intrafegáveis e precisa passar uma máquina pra ajeitar.”)* ou (ii) estabelecendo parcerias (ex.: *“... se nós não tivéssemos feito essa parceria, através de comunidade e empresa, ficaria complicado pra nós daqui da prefeitura, pra nós darmos continuidade nesse trabalho, em função da carência de motoristas oficiais, no caso teriam que ser motoristas do município.”)*).

Após avaliar os aspectos positivos do Transporte Escolar Rural, identificar os problemas incidentes neste transporte e salientar quais são as melhorias que estão sendo feitas no TER, os gestores e planejadores/operadores relataram qual seria a situação desejada para o Transporte Escolar Rural. O tópico a seguir descreve o que eles pensam a respeito da situação

desejada para o TER; em outras palavras, o “diagnóstico” sobre o TER na visão dos próprios gestores e planejadores/operadores e, conseqüentemente, as possíveis alternativas para solucionar os aspectos negativos apontados por eles na avaliação da situação atual.

3. A PERCEPÇÃO DOS GESTORES E PLANEJADORES/OPERADORES SOBRE A SITUAÇÃO DESEJADA PARA O TRANSPORTE ESCOLAR RURAL

A percepção dos gestores e planejadores/operadores a respeito de como o transporte escolar deveria ser (situação desejada) foi categorizada com base em 308 verbalizações, que foram agrupadas em sete categorias. Como na seção anterior, o panorama da situação desejada é apresentado em forma de subcategorias, que representam os tópicos de análise. As subcategorias, por sua vez, são divididas em temas e subtemas visando explicitar e exemplificar as particularidades dos tópicos mencionados. A Figura 38 mostra o diagrama da estrutura geral de análise das verbalizações sobre a situação desejada para o Transporte Escolar Rural.



Figura 38: Estrutura geral da categoria COMO DEVERIA SER O TER de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores do transporte escolar. Fonte: Sistemas de Categorias-Síntese: Diagramas das Percepções dos Atores Envolvidos no TER (CEFTRU; FNDE, 2007c).

Na opinião dos gestores e planejadores/operadores seria importante promover alterações, particularmente, na ‘Operação’ (n=121; 39%), nos ‘Recursos’ (n=61; 20%) e na ‘Educação para o TE’ (n=78; 26%). Outras alterações visando à melhoria do TER também precisam ser feitas, tais como na Regulamentação, Tipo de Serviço e na própria participação dos gestores, embora citadas com menor frequência (Figura 39).

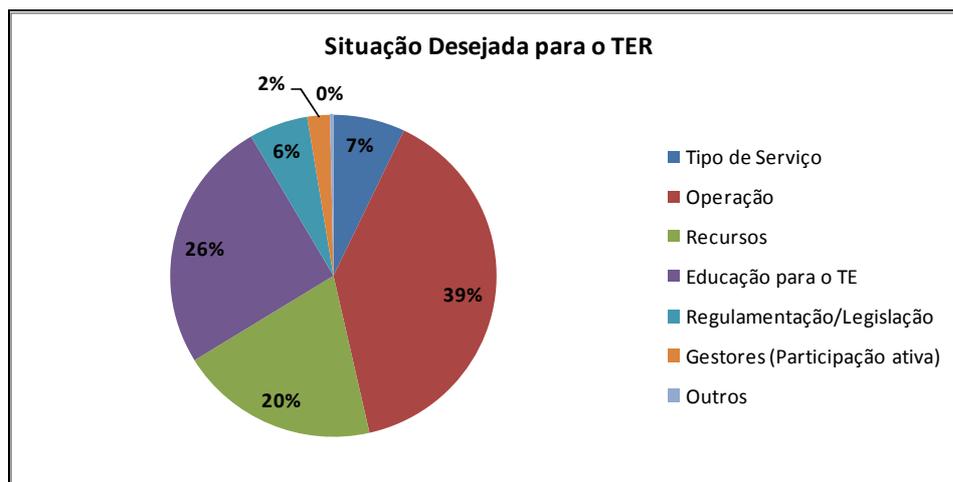


Figura 39: Percepção dos gestores e planejadores/operadores quanto à situação desejada para o TER. Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

Com relação à ‘**Operação**’, os gestores e planejadores/operadores apontaram sete aspectos que necessitam providências, no sentido de melhorar o TER, conforme apresenta a Tabela 20.

Tabela 20: Situação desejada para a ‘Operação’ do TER de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores.

Subcategoria	Tema	Subtema	Verbalizações					
			Gestor		Planejador/ Operador		TOTAL	
			<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>	<i>n</i>	<i>%</i>
	Assiduidade (sem paralisação)		1	1,2	-	-	1	0,8
	Padronização (atendimento)		1	1,2	-	-	1	0,8
	Modo de acesso e Embarque/Desembarque (mais próximo das residências)		1	1,2	-	-	1	0,8
	Trajeto/Itinerário	Planejamento	12	14,1	5	13,9	17	14,0
		Condição da via (melhorar)	16	18,8	7	19,4	23	19,0
		SUBTOTAL	28	32,9	12	33,3	40	33,1
Operação	Veículo/Frota	Quantidade (aumentar frota)	17	20,0	3	8,3	20	16,5
		Idade (renovação da frota)	4	4,7	5	13,9	9	7,4
		Conforto/Segurança (aumentar)	27	31,8	4	11,1	31	25,6
		Manutenção	-	-	4	11,1	4	3,3
		Melhorar Frota (não explícita em que aspecto)	3	3,5	4	11,1	7	5,8
		SUBTOTAL	51	60,0	20	55,6	71	58,7
	Clientela (alunos e professores)		2	2,4	-	-	2	1,7
	Acompanhamento/Controle		1	1,2	4	11,1	5	4,1
TOTAL			85	70,2	36	29,8	121	100

Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

Observa-se na Tabela 20 que a maior parte das verbalizações sobre como deveria ser a ‘Operação’ do TER, na opinião dos gestores e planejadores/operadores, refere-se aos temas sobre ‘Trajeto/Itinerário’ (n=40; %) e ‘Veículo/Frota’ (n=71; %).

Sobre o ‘Trajeto/Itinerário’, os gestores e planejadores/operadores mudariam o ‘Planejamento’ das rotas, no que tange:

- i) à adequação das rotas (ex.: *“Existem várias formas, a primeira delas seria a definição do que seria a linha mestre. Que o município poderia fazer através de um projeto de lei na Câmara, definindo o que é estrada municipal e o que é acesso à fazenda.”*);
- ii) à centralização das escolas (ex.: *“A gente melhorar as instalações, ampliando também as salas de algumas escolas nossas, pra que pudesse ter um fluxo mais convergindo... mais pra uma só escola.”*); e
- iii) ao melhoramento da organização do transporte escolar (ex.: *“Eu acho que pra você conseguir ter ação, você tem que ter planejamento. Tem que levantar dados, números, estatísticas, quantitativos, qualitativos. É... Esta logística, talvez, hoje, seria a que tá mais faltando. [...] Essa logística, essa definição de um projeto de apoio à rede.”*).

Ainda sobre este aspecto, os entrevistados relataram que almejam alterações na ‘Condição das vias’ utilizadas pelo transporte escolar, com melhorias na:

- i) infraestrutura das vias (ex.: *“Nós teríamos que...o município teria que dispor é...de uma infraestrutura melhor das estradas, das nossas vias de acesso, né?”*); e
- ii) conservação/manutenção das rodovias por outros entes da federação, como os Estados e a União (ex.: *“O que o governo federal ou estadual poderia nos ajudar era enxergar e verificar que o transporte escolar necessariamente, no caso do município, passa por uma malha de viária extensa. Isso significa que deveríamos ter um apoio, principalmente, na questão de recuperação das estradas, [...] para podermos transportar os nossos alunos para as referidas escolas [...]. O mais importante que nós temos que ressaltar é que as estradas não devem ser pensadas apenas como instrumentos de produção, e sim também como qualidade de vida e principalmente, permitir que os nossos alunos cheguem... cheguem às escolas com segurança.”*).

A Figura 40 apresenta as sugestões dos entrevistados com relação a estes temas.



Figura 40: Situação desejada para o Trajeto/Itinerário do TER de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores. Fonte: Sistemas de Categorias-Síntese: Diagramas das Percepções dos Atores Envolvidos no TER (CEFTRU; FNDE, 2007c).

No que diz respeito ao ‘Veículo/Frota’, os entrevistados mencionaram que, para melhorar o TER neste aspecto, seria necessário:

i) aumentar a ‘Quantidade’ de veículos disponíveis (ex.: “*Aumentar o número de veículos, pra prestar serviço pra prefeitura aqui. Que pra mim é uma satisfação trabalhar pra eles aqui. Sim, aumentar a frota. Precisava assim, ter um pouco mais de, principalmente dos carros que fazem no interior.*”);

ii) adquirir veículos novos (ex.: “*É só questão de comprar uma frota, renovar a frota mesmo, né?*”);

iii) aumentar a ‘Conservação/Manutenção’ veicular (ex.: “*Então organizar dessa forma, até a manutenção dos ônibus, de uma forma que parece ser feito com mais periodicidade, pra melhorar tanto os problemas como não quebrar.*”); e

iv) bem como aumentar o ‘Conforto/Segurança’ dos veículos (ex.: “*Eu gostaria que o transporte escolar melhorasse um pouco, é... com mais segurança né, porque os barcos que a gente tem ainda são barcos que não tem muita segurança, né?*”).

Sobre as modificações para aumentar o conforto e a segurança, os atores sugeriram substituições no tipo de veículo (ex.: “*Nós colocaríamos nas especificações técnicas dos carros, por exemplo, eles poderiam ser de uma capacidade maior para poder aguentar, principalmente, essa trafegabilidade que existe de forma precária, então, que os carros possam aguentar é... o dia-a-dia do transporte desses alunos.*”) e a aquisição de equipamentos (ex.: “*Os ônibus bons, né? Estofados, com qualidade, que as crianças*

podessem vir com a maior alegria.”). A Figura 41 ilustra a situação desejada para os gestores e planejadores/operadores para se ter conforto e segurança nos veículos de Transporte Escolar Rural.

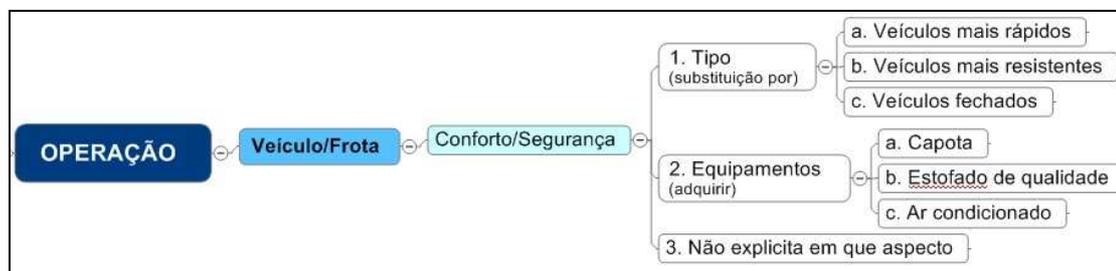


Figura 41: Alterações necessárias nos Veículos/Frota de TER, com relação ao ‘Conforto/Segurança’, na percepção dos gestores e planejadores/operadores. Fonte: Sistemas de Categorias-Síntese: Diagramas das Percepções dos Atores Envolvidos no TER (CEFTRU; FNDE, 2007c).

Os gestores e planejadores/operadores também opinaram sobre os ‘Recursos’ necessários para o fornecimento do Transporte Escolar Rural. Três foram os aspectos que eles destacaram: ‘Procedimento de repasse’, ‘Quantia’ e ‘Destinação’, conforme detalhamento apresentado na Tabela 21.

Tabela 21: Situação desejada para os ‘Recursos’ destinados ao Transporte Escolar Rural de acordo com a opinião dos gestores e planejadores/operadores.

Subcategoria	Tema	Subtema	Verbalizações					
			Gestor		Planejador/ Operador		TOTAL	
			n	%	n	%	n	%
Recursos	Procedimento de Repasse	Estabelecer novos critérios	9	19,6	3	20,0	12	19,7
		Firmar parcerias	2	4,3	-	-	2	3,3
		Receber o veículo (não o dinheiro)	3	6,5	-	-	3	4,9
		Receber ticket combustível	-	-	1	6,7	1	1,6
		Não atrasar o repasse	2	4,3	2	13,3	4	6,6
		Organização/estruturação de informação (para o recebimento de repasse)	3	6,5	-	-	3	4,9
		Não explícita em que aspecto	-	-	1	6,7	1	1,6
		SUBTOTAL	19	41,3	7	46,7	26	42,6
	Quantia (aumentar os investimentos para...)	Adquirir frota própria	1	2,2	-	-	1	1,6
		Aumentar/Melhorar a frota	6	13,0	-	-	6	9,8
		Aumentar a clientela atendida	1	2,2	-	-	1	1,6
		Pagar melhor os condutores/dono de empresa	2	4,3	4	26,7	6	9,8
		Custear os gastos com o TE	3	6,5	-	-	3	4,9
Não explícita em que aspecto		13	28,3	4	26,7	17	27,9	
	SUBTOTAL	26	56,5	8	53,3	34	55,7	
	Destinação (flexibilização)	1	2,2	-	-	1	1,6	
TOTAL			46	75,4	15	24,6	61	100

Fonte: Banco de Dados da Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

Assim, quanto ao 'Procedimento de Repasse' os gestores e planejadores/operadores sugeriram como alterações:

i) 'Estabelecer novos critérios' (ex.: *"A nossa luta aqui é pra que o recurso destinado ao transporte escolar, na nossa região, pra nossa região aquaviária, que ele seja um recurso diferenciado, que seja pensado em alguma coisa que seja diferenciada, porque a dificuldade é muito maior pra gente. Em função disto, né?"*);

ii) 'Firmar parcerias' (ex.: *"Eu gostaria que houvesse mais parceria é... de responsabilidade do estado com o ensino médio, que acaba sendo arcado pelo município. Em função de que [o aluno da rede estadual] mora aqui e vem bater lá na secretaria de educação pra reclamar dos seus direitos."*);

iii) 'Receber o veículo e não o dinheiro' (ex.: *"O ideal seria, realmente, a gente ter de alguma forma um suporte até, quem sabe, do governo federal, do MEC. No sentido de ter apoio para comprar transporte, ou mesmo, receber doação de transporte, eu não sei exatamente qual seria o caminho."*);

iv) 'Receber o ticket combustível' (ex.: *"Se tivesse o ticket pra receber uma ajuda de combustível, eu ficaria mais satisfeito. Não ia acabar com o combustível do meu trabalho ao pegar peixe, fazer viagem... eu ia regrar para aquele trabalho."*);

v) 'Não atrasar o repasse' (ex.: *"Olha, eu gostaria de fazer aqui um apelo ao FNDE, que repassa esse recurso do PNATE pra gente, né? Pra que o recurso não atrase, os repasses, como aconteceu esse ano que teve dois meses de atraso em algumas situações, que prejudica, porque o barqueiro depende desse recurso pra comprar o combustível, entendeu? Com isso, muitas vezes, ele falta, prejudicando os alunos e o ano letivo. Então, que seja, fosse analisado com mais carinho, que fosse prioridade, né? Dado prioridade no orçamento da União essa questão do transporte escolar."*);

vi) 'Organização/estruturação de informação para o recebimento do repasse' (ex.: *"O município não vem informando de forma correta o número de alunos que a gente atende. Então, nós atendemos hoje um número alto de alunos, mas recebemos um valor baixo de cobertura, né? Então, eu acho que o município precisa se organizar melhor com relação a isso."*).

Os entrevistados também destacaram a necessidade de a ‘Quantia’ de recursos ser apropriada para que se possa aumentar os investimentos para:

i) ‘Adquirir frota própria’ (ex.: *“Então, o que a gente tem que fazer um apelo pro Governo Federal é que ele venha assim, ajudar mais as prefeituras, é que ele venha buscar alternativas, melhorar a questão do valor do quilometro rodado para as prefeituras. Pra que a prefeitura tenha condição sim de colocar um transporte escolar melhor. Porque hoje a questão hoje tá tão difícil, que os prefeitos hoje prefere alugar os carros que colocar por conta própria, ficam bem mais caro, entendeu?”*);

ii) ‘Aumentar/melhorar a frota’ (ex.: *“Eu acredito de ter mais recurso, né? De investimentos. Eu acredito que seja nessa parte, eu acho que o recurso que deveria ser maior pra aumentar o número de transporte.”*);

iii) ‘Aumentar a clientela atendida’ (ex.: *“Que a gente tenha um recurso maior inclusive com, em questão do atendimento, até porque nós não atendemos somente os alunos do ensino fundamental, num é só eles que precisam.”*);

iv) ‘Pagar melhor os condutores/dono de empresa’ (ex.: *“Quisesse que o dinheiro fosse mais, pra gente pagar mais ao dono do carro pra a gente poder exigir um carro mais novo.”*);

v) ‘Custear os gastos com o TE’ (ex.: *“Eu gostaria que o Governo Federal fizesse mais alguma coisa, repassando mais... pelo menos 50% do custo do transporte escolar, que já seria um lado. O município num tem não, num vejo uma possibilidade.”*);

vi) ou para melhorar o TER de uma forma geral, sem ‘explicitar em qual aspecto’: (ex.: *“Olha, eu acho que para o nosso município, para haver um desenvolvimento de transporte, para que possa melhorar de forma legal no município, deveria ter o aumento de recursos para o município, isso deveria ter.”*).

No que tange ao terceiro aspecto das alterações sugeridas para os recursos, os gestores e planejadores/operadores apontaram a necessidade de que haja flexibilização na ‘Destinação’ dos recursos suplementares que são repassados pelo Governo Federal. Por exemplo: *“Porque seria também uma situação interessante que a gente pudesse utilizar parte [do recurso do*

TER] na manutenção das estradas... se a gente pudesse destinar 15% do recurso para ajudar também nesta manutenção”.

Por fim, os gestores e planejadores/operadores apontaram sugestões quanto à necessidade de promoção de ações que visem à constituição de uma ‘Educação para o Transporte Escolar (TE)’ (ver Figura 38, p. 125). No que tange a este tema, os atores mencionaram aspectos que dever ser abordados para que a comunidade, os pais e os alunos se conscientizem e colaborem para que se construa uma melhor situação para o TER. Além disto, os entrevistados apontaram que ações de capacitação e treinamento da equipe são importantes para a oferta de um transporte escolar ideal, como ilustra a Tabela 22.

Tabela 22: Situação desejada para a ‘Educação para o TE’ de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores.

Subcategoria	Tema	Subtema	Verbalizações					
			Gestor		Planejador /Operador		TOTAL	
			n	%	n	%	n	%
Educação para o TE	Conscientização	Entender o trabalho desenvolvido pelo TE (comunidade)	3	6,4	-	-	3	3,9
		Compreender que o TE é exclusivo para aluno (comunidade)	6	12,8	3	10,0	9	11,7
		Colaborar mais com o TE (comunidade)	9	19,1	1	3,3	10	13,0
		Conservar patrimônio público (alunos, comunidade, pais orientar filhos)	6	12,8	3	10,0	9	11,7
		Matricular em escolas próximas (pais)	-	-	2	6,7	2	2,6
		Valorizar (pais, comunidade)	-	-	2	6,7	2	2,6
		SUBTOTAL	24	51,1	11	36,7	35	45,5
	Cooperação	Fiscalizando/acompanhando/zelandando (pais, comunidade)	3	6,4	4	13,3	7	9,1
		Sugerindo/criticando/participando reuniões/comissões (pais, comunidade)	6	12,8	2	6,7	8	10,4
		Implementando ações/parcerias (pais, comunidade)	3	6,4	-	-	3	3,9
		Conservando patrimônio público (alunos, comunidade)	5	10,6	6	20,0	11	14,3
		Facilitando o acesso/trabalho do TE (comunidade, fazendeiros)	2	4,3	2	6,7	4	5,2
		Respeitando os horários de embarque	1	2,1	-	-	1	1,3
Utilizando o TE somente se for necessário (alunos)		1	2,1	-	-	1	1,3	
Não pegando carona (Comunidade)		-	-	1	3,3	1	1,3	
Comunicando a falta e incentivando o aluno a utilizar o TE (Pais)		-	-	2	6,7	2	2,6	
Orientando (FNDE)		-	-	1	3,3	1	1,3	
Não explicita como	1	2,1	-	-	1	1,3		
SUBTOTAL	22	46,8	18	60,0	40	51,9		
Capacitação/ Treinamento da Equipe		1	2,1	1	3,3	2	2,6	
TOTAL		47	61,0	30	39,0	77	100	

Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

Um dos aspectos mencionado pelos gestores e planejadores/operadores a respeito da ‘Educação para o TE’ refere-se à necessidade de ‘Conscientizar’ as pessoas para a utilização do transporte escolar, para:

i) ‘Entender o trabalho desenvolvido pelo TE’ (ex.: “*Então, eu acho que é importante que a população se conscientize, venha em busca dessas informações [do trabalho desenvolvido no TE] pra que a gente possa tá de fato tendo transparência, clareza e tá melhorando.*”);

ii) ‘Compreender que o TE é exclusivo para o aluno’ (ex.: “*A nível de conscientização, porque já é uma guerra grande você tentar convencer a comunidade do interior que ele não pode utilizar do transporte no horário que a criança vem. [...], porque não tem linha regular de lá pra cá.*”);

iii) ‘Colaborar mais com o TE’ (ex.: “*É... nos ajudar conscientizar que leve só até a entrada da fazenda, não precisasse ir até a porta pra... amenizar um pouco a dificuldade, que fica mais distante ainda, né?*”);

iv) ‘Conservar o patrimônio público’ (ex.: “*E acho que a população poderia conscientizar as crianças, já que eles tem esse privilégio de ser transportado gratuitamente do local de sua residência, do seu bairro até as escolas, que eles durante o transporte colaborassem com o motorista com, não danificando o veículo, né? Bancos do veículo, ou até vidros eles quebram, isso seria gratificante pra gente.*”);

v) ‘Matricular em escolas próximas’ (ex.: “*Então, se a população conseguir se conscientizar disso [estudar próximo de casa], nós vamos conseguir ter uma grande redução de transporte escolar e o aumento da qualidade desse transporte.*”);

vi) ‘Valorizar’ (ex.: “*Porque eu acredito que eles têm que aprender a valorizar. Custa caro ao município pagar o transporte escolar. Eu sei que é uma verba que vem do recurso do Fundef, tendeu? Mas, tem as contrapartidas do município, do Estado, tendeu? E eu trabalho [...] e tenho uma ideologia que eu acho que o povo tem que capitalizar o que recebe, eles tem que valorizar, que ele não sabe quanto custa.*”).

Também foi citada pelos entrevistados a necessidade de uma maior ‘Cooperação’ por parte da comunidade, dos pais, dos alunos, dos fazendeiros e do Governo Federal como sugestão de melhorias no TER, que podem atuar:

i) ‘Fiscalizando/acompanhando/zelandando’ (ex.: *“É, ajudando a administração, policiando esses transportes, né? Quer dizer, fazendo denúncias se houver alguma irregularidade por parte de um motorista, né? Do próprio dono do veículo. Então é de fundamental importância que a população ela esteja ligada.”*);

ii) ‘Sugerindo/criticando/participando de reuniões e comissões’ (ex.: *“Reuniões. Para que viesse também dar oportunidade para os pais de alunos, os alunos próprios também, poderem falar o que eles estão achando do transporte, o que temos que fazer pra melhorar a condição do transporte escolar. Eu acho que o município tem que buscar isso também pra saber o que o usuário, o que a clientela tá achando.”*);

iii) ‘Implementado ações/parcerias’ (ex.: *“E cada pai e cada proprietário de fazenda poderia entrar com uma contribuição. Uma vez que o município definisse algumas estradas mestras, seja elas estaduais, federais, ou uma rede municipal, ficaria a cargo da comunidade, ou dos proprietários das referidas fazendas nos devidos distritos, permitir ou levar aquele aluno pelo menos à estrada mestre. Não raras vezes ,a entrega tardia do último aluno é decorrente do número de propriedades que somos obrigados ou a prefeitura também se vê obrigada a deixar o aluno na porta. Lamentavelmente nós temos casos, onde o aluno fica mais de 3 horas dentro do ônibus escolar.”*);

iv) ‘Conservado o patrimônio público’ (ex.: *“Os estudantes, sim. Deixar de quebrar carro, quebrar vidro, arrancar banco, que tem que... tem que reformar banco.”*);

iv) ‘Facilitando o acesso/trabalho do TE’ (ex.: *“No município, se a gente tivesse uma parceria melhor com os pais dos alunos, né? Não, eu não digo nem dos pais, com os proprietários de fazendas, nos ajudasse mais, é... abrir as portei ras pra gente passar. [...] De só de nos deixar entrar na fazenda deles, né? De tirar as portei ras, já nos ajudaria muito bem.”*);

v) ‘Respeitando os horários de embarque’ (ex.: “*Respeitar os horários, às vezes o carro passa a pessoa não tá no horário, ele reclama, mas também a gente não pode tá com o carro esperando esse pessoal.*”);

vi) ‘Utilizando o TE somente se for necessário’ (ex.: “*Primeiro aqueles que não precisam de transporte escolar, assim [...] fazer seu caminho, no trajeto a pé, enfim, de bicicleta ou, enfim, de qualquer outro meio, que não seja o meio de transporte publico fornecido pela prefeitura com o apoio do Governo Federal.*”).

vii) ‘Não pegando carona’ (ex.: “*Rapaz, a população poderia ajudar seria no carona mesmo, não querer carona e outros aí, e o pessoal é meio acomodado também.*”);

viii) ‘Comunicando a falta e incentivando o aluno a utilizar o TE’ (ex.: “*Porque imagina o seguinte: você tem um aluno que ele é o aluno que é mais distante naquela rota. Não há uma comunicação da pessoa responsável por aquele aluno e os outros alunos pra que avisem que ele não vai. O transporte teria que ir... e perde um tempo danado.*”); e

ix) ‘Orientando’ (ex.: “*Eu diria até desenvolver [o FNDE], sei lá, mecanismos que chegassem aos municípios de todo nosso país, com informativos, né? Sei lá... cartilhas, essa coisa toda, né?*”).

4. AS PERCEPÇÕES SOBRE O TER SÃO DIFERENTES QUANDO SE LEVA EM CONSIDERAÇÃO A REGIÃO GEOGRÁFICA?

Com base nos resultados, esta seção busca identificar e ressaltar as especificidades regionais do Transporte Escolar Rural no Brasil. Desta forma, as percepções dos entrevistados são destacadas por meio de uma distribuição percentual de verbalizações por região geográfica. Esta seção aborda, inicialmente, os aspectos da importância do TER para os gestores com destaque para as distinções encontradas entre as regiões geográficas. Em seguida, mostra as percepções dos gestores e planejadores/operadores, de acordo com a região geográfica, sobre as avaliações positivas e negativas, as melhorias que estão sendo implementadas e a situação desejada para as subcategorias relatadas nas seções anteriores: ‘Operação’, ‘Recursos’, ‘Regulamentação/Legislação’, ‘Relação/Contato social’ e ‘Educação para o TE’.

4.1. As Percepções Regionais sobre a Importância do Transporte Escolar Rural

Com relação à '**Importância**' do TER, no que tange ao favorecimento da educação, a Figura 42 apresenta as verbalizações dos gestores segundo a região geográfica em que estão localizados os municípios pesquisados.

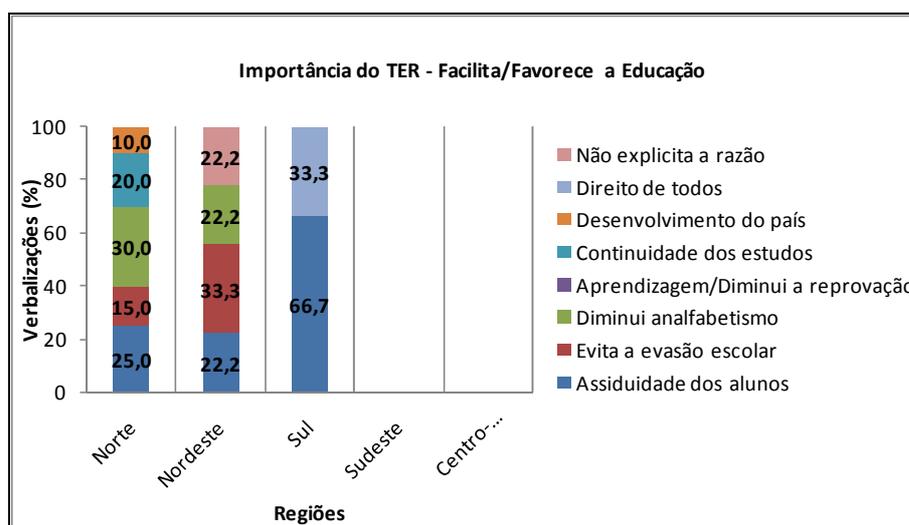


Figura 42: Percepção dos gestores quanto à importância do TER facilitar a educação, por região geográfica. Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

Observa-se, pela Figura 42, que a '**Importância**' do Transporte Escolar Rural no que diz respeito ao beneficiamento da educação não foi verbalizada pelos gestores das regiões Sudeste e Centro-Oeste. Contudo, os gestores da região Sul do país destacaram que o TER é importante para a Educação porque possibilita a assiduidade dos alunos (66,7%) e pelo fato de o Transporte Escolar Rural ser um direito de todos (33,3%). Já na opinião dos entrevistados das regiões Norte e Nordeste, a importância do transporte escolar como instrumento que favorece a educação relaciona-se com diversos aspectos, tais como: diminuir o analfabetismo (30,0%; 22,2%) e evitar a evasão escolar (15,0%; 33,3%).

Outro aspecto mencionado pelos gestores é o fato de perceberem a importância do TER como um instrumento que facilita e favorece o acesso à escola. A Figura 43 apresenta o percentual das percepções dos entrevistados, segundo a região geográfica dos municípios pesquisados, sobre esta percepção da importância do Transporte Escolar Rural.

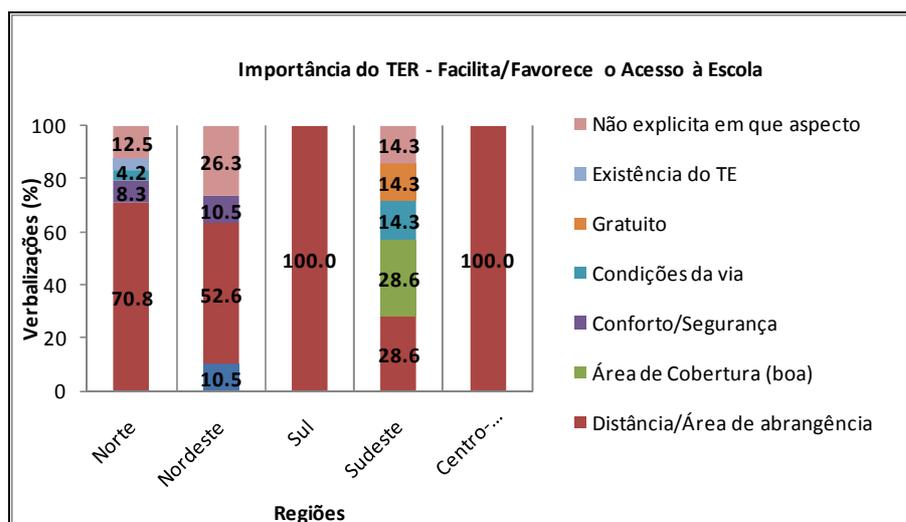


Figura 43: Percepção dos gestores quanto à importância do TER facilitar o acesso à escola, por região geográfica. Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

Com base na Figura 43, observa-se que em todas as regiões geográficas, os gestores apontaram a importância do TER favorecer o acesso à escola no que tange à ‘Distância/Área de abrangência’ percorrida pelos veículos do transporte escolar. Assim, o Transporte Escolar Rural é visto pelos gestores das cinco regiões como um instrumento importante que facilita o deslocamento dos alunos que moram muito longe e/ou em áreas rurais distantes das escolas. Este aspecto foi mencionado por mais de 50% das verbalizações dos gestores das regiões Norte e Nordeste; sendo que, nas regiões Sul e Centro-Oeste este aspecto foi mencionado por 100% das verbalizações dos entrevistados. Em relação aos gestores da região Sudeste, este aspecto corresponde a 28,6% das verbalizações apresentadas sobre a importância do TER no que tange ao acesso à escola.

4.2. O Transporte Escolar Rural na Visão dos Gestores e Planejadores/Operadores de Diferentes Regiões Geográficas

As percepções dos gestores e planejadores/operadores são apresentadas neste tópico com o intuito de sintetizar os resultados de acordo com a região geográfica dos entrevistados. Para isto, utilizaremos um esquema de apresentação que consiste em uma analogia a um funil. Ou seja, com base nas subcategorias apresentadas (‘Operação’, ‘Recursos’, ‘Regulamentação/Legislação’, ‘Relação/Contato social’ e ‘Educação para o TE’) destacaremos as percepções sobre os aspectos de avaliação positiva e negativa, as melhorias implementadas, e por fim, para consolidar, as sugestões de como deveria ser o tema que está sendo abordado, conforme ilustra a Figura 44.

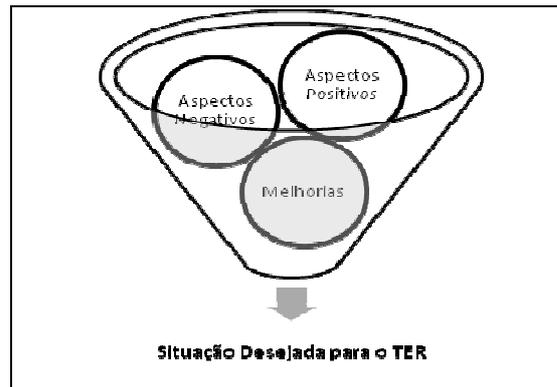


Figura 44: Esquema de apresentação das percepções dos gestores e planejadores/operadores, por tema e região geográfica.

4.2.1 Operação

Sobre o tema da ‘Operação’ do Transporte Escolar Rural as percepções dos gestores e dos planejadores/operadores ponderaram aspectos de avaliação positiva e negativa, apresentaram as melhorias que estão sendo realizadas e forneceram sugestões de como deveria ser a operação do Transporte Escolar Rural. As Figuras 45, 46, 47 e 48 apresentam, por região geográfica, a distribuição percentual destas quatro categorias de análise.

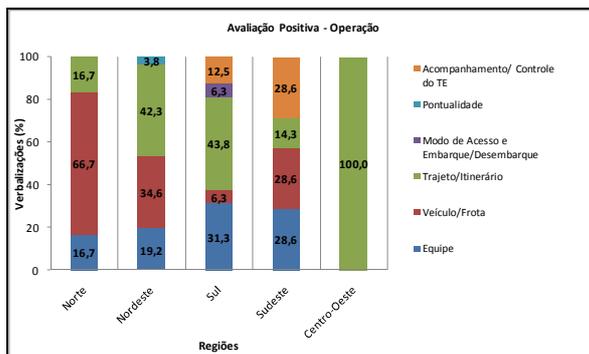


Figura 45: Percepção dos gestores e planejadores/operadores quanto à avaliação positiva da Operação do TER, por região geográfica. Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

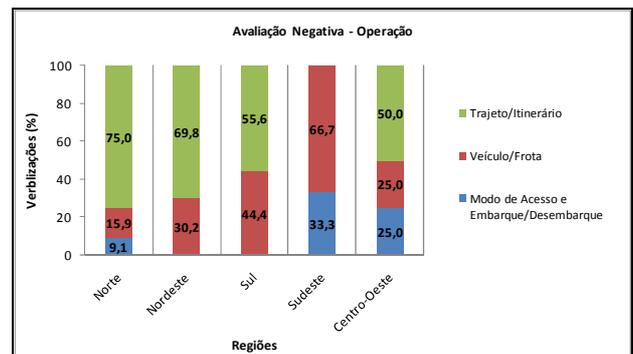


Figura 46: Percepção dos gestores e planejadores/operadores quanto à avaliação negativa da Operação do TER, por região geográfica. Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

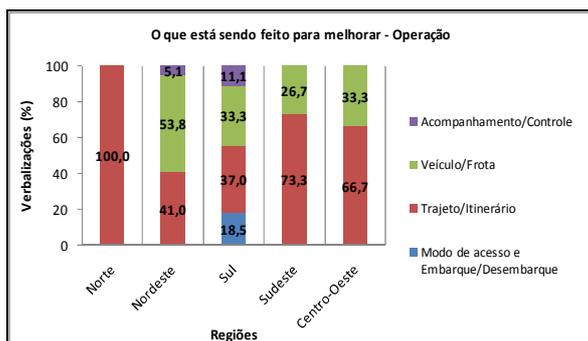


Figura 47: Implementação de melhorias no que tange à Operação do TER de acordo com a percepção dos gestores e planejadores/operadores, por região geográfica. Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

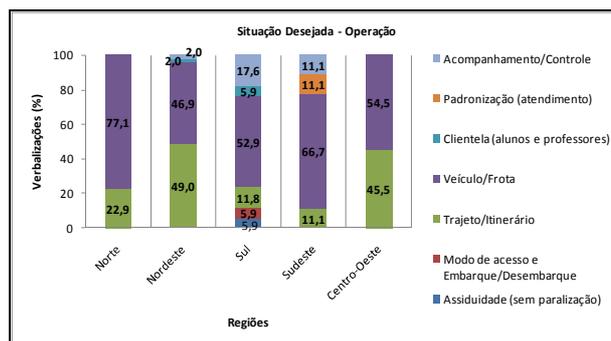


Figura 48: Percepção dos gestores e planejadores/operadores quanto à situação desejada da operação do TER, por região geográfica. Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

i) **Região Norte:** Os entrevistados do norte do país destacaram com maior frequência que os pontos positivos da operação são relativos ao ‘Veículo/Frota’ do TER (66,7%). Dentre, os pontos negativos, os aspectos sobre ‘Trajeto/Itinerário’ representam 75,0% das verbalizações dos entrevistados. Neste contexto, 100,0% das verbalizações dos gestores e planejadores/operadores sobre as melhorias que estão realizadas no TER referem-se ao ‘Trajeto/Itinerário’. Por fim, destaca-se que os entrevistados da região Norte apresentaram em 77,1% de suas verbalizações de como deveria ser a operação do TER aspectos sobre a substituição e manutenção dos ‘Veículos/Frota’

ii) **Região Nordeste:** Apesar dos entrevistados da região Nordeste terem ressaltado como aspectos positivos da operação temas sobre o ‘Trajeto/Itinerário’ (42,3%), observa-se que este aspecto ainda necessita de melhorias, pois é visto também como ponto negativo pelos entrevistados, pois corresponde a 69,8% das verbalizações negativas sobre a operação. Tais percepções negativas apontam que as condições ruins das vias influenciam negativamente nos trajetos e itinerários percorridos pelo TER nesta região. Além deste aspecto, 30,2% das verbalizações negativas sobre a operação tratam sobre os ‘Veículos/Frota’. Neste sentido, mais da metade das verbalizações (53,8%) dos gestores e planejadores/operadores apontaram as ações voltadas à manutenção e ao desenvolvimento do ‘Trajeto/Itinerário’ como melhorias que estão sendo realizadas. Portanto, as percepções sobre a situação desejada voltam-se à problemática enfrentada na região de veículos inadequados e vias em péssimas condições. Em outras palavras, 46,9% das verbalizações tratam sobre como deveria ser o ‘Veículo/Frota’ e 49,0% trata sobre o ‘Trajeto/Itinerário’.

iii) **Região Sul:** Destaca-se que 43,8% das verbalizações positivas a respeito da operação versam sobre os ‘Trajetos/Itinerários’ realizados pelos veículos de transporte escolar. Outro aspecto mencionado como ponto positivo, refere-se à competência e ao relacionamento da ‘Equipe’ de funcionários que auxiliam na gestão, planejamento e operação deste transporte (31,3%). No que tange às melhorias realizadas, a região Sul, por sua vez, é a que faz investimentos mais diversificados, pois atua em diferentes modalidades da operação, tais como o ‘Modo de Acesso’, o ‘Trajeto/Itinerário’, o ‘Veículo/Frota’ e o ‘Acompanhamento/Controle’. Neste sentido, os gestores e planejadores/operados do sul do país apresentaram sugestões diversificadas e abrangentes sobre a situação desejada para o TER. Isto é, além de sugestões para os temas que já estão sendo alvo de melhorias, os entrevistados mencionaram como deveria ser a operação no que tange à ‘Assiduidade’ do TER e à ‘Clientela atendida’ por este transporte.

iv) **Região Sudeste:** Com relação aos pontos positivos, as percepções dos entrevistados da região Sudeste apresentaram o mesmo percentual de verbalizações (28,6%) para três aspectos: ‘Equipe’, ‘Veículo/Frota’ e ‘Acompanhamento/Controle do TE’. Assim, como nas demais regiões, os gestores e planejadores/operadores do Sudeste destacaram os pontos negativos de um aspecto considerado positivo, isto é, 66,7% das percepções negativas sobre a operação refere-se aos temas sobre ‘Veículo/Frota’. As percepções dos entrevistados do sudeste do Brasil sobre as melhorias realizadas na operação estão relacionadas com o ‘Trajeto/Itinerário’ (73,3%) e com o ‘Veículo/Frota’ (26,7%). Neste contexto, tendo em vista que melhorias no trajeto já estão sendo implementadas, os gestores e planejadores/operadores da região Sudeste apresentaram um maior percentual de percepções sobre como deveria ser a operação do TER no que tange aos aspectos de melhorias no ‘Veículo/Frota’ (66,7%).

v) **Região Centro-Oeste:** Os gestores e planejadores/operadores da região Centro-Oeste apresentaram 100,0% de suas percepções positivas sobre a operação referente ao ‘Trajeto/Itinerário’. Contudo, para este mesmo aspecto, os entrevistados mencionaram pontos negativos, correspondendo a 50,0% das verbalizações negativas sobre a operação do TER. Esta possível contradição é esclarecida quando observa-se as percepções destes atores sobre as melhorias que estão sendo realizadas. Ou seja, 66,7% das percepções sobre o que está sendo feito para melhorar na operação do TER tratam sobre aspectos do ‘Trajeto/Itinerário’, desta forma, os aspectos positivos são entendidos como resultantes

das benfeitorias implementadas, porém, que ainda precisam ser continuadas. Por fim, as percepções dos gestores e planejadores/operadores do Centro-Oeste sobre a situação desejada para a operação do transporte escolar trata sobre como deveria ser o ‘Veículo/Frota’ (54,5%) e o ‘Trajeto/Itinerário’ (45,5%).

4.2.2 Recursos

As percepções dos gestores e planejadores/operadores sobre os ‘Recursos’ disponíveis para o custeio, a manutenção e a aquisição do Transporte Escolar Rural tratam dos aspectos positivos (n=4; 3,2%) e negativos (n=58; 46,8%). Diante do percentual de verbalizações sobre este temas, este tópico volta-se às categorias com o maior número de verbalizações, ou seja, sobre a avaliação negativa e sobre a situação desejada para os recursos. Desta forma, a Figura 49 apresenta a distribuição percentual das percepções negativas sobre os recursos destinados ao TER e a Figura 50 ilustra um panorama da situação desejada para os recursos, por região geográfica, segundo a percepção dos gestores e planejadores/operadores do TER.

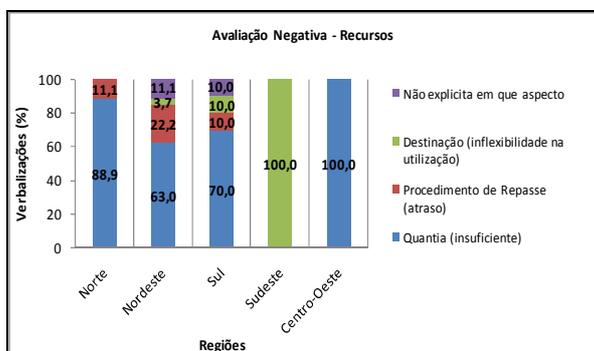


Figura 49: Percepção dos gestores e planejadores/operadores quanto à avaliação negativa dos Recursos do TER, por região geográfica. Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

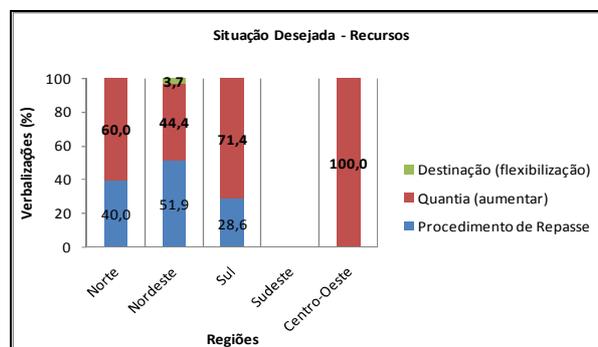


Figura 50: Percepção dos gestores e planejadores/operadores sobre a situação desejada dos recursos para o TER, por região geográfica. Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

i) **Região Norte:** Os gestores e planejadores/operadores da região Norte apontaram em 88,9% de suas verbalizações negativas sobre os recursos destinados ao TER que a quantia é insuficiente. Além disto, nesta região, 11,1% dos relatos negativos sobre os recursos abordaram o atraso que existe no procedimento de repasse. Diante deste quadro, 60,0% das verbalizações de como deveriam ser os recursos para o TER, na opinião dos gestores e planejadores/operadores, tratam sobre o aumento da quantia de recursos destinados ao

transporte escolar. Os outros 40,0% referem-se às sugestões de mudanças nos procedimentos de repasse.

ii) **Região Nordeste:** A quantia insuficiente também foi apontada pela maior parte (63,0%) das verbalizações sobre os aspectos negativos dos recursos destinados ao transporte escolar. Além deste aspecto, os pontos negativos sobre os recursos, de acordo com os gestores e planejadores/operadores da região Nordeste, tratam a respeito do atraso nos procedimentos de repasse (22,2%), da inflexibilidade na utilização dos recursos (3,7%) e de que no geral, sem explicitar o motivo, é um aspecto ruim da situação atual do TER (11,1%). Contudo, diferentemente das demais regiões, os entrevistados do Nordeste apresentaram em mais da metade (51,9%) de suas verbalizações sobre como deveria ser os recursos para o TER as sugestões de modificações nos procedimentos de repasse. Nesta categoria de análise, as demais verbalizações dos gestores e planejadores/operadores trataram sobre a situação desejada para o aumento da quantia de recursos (44,4%) e para a flexibilização da utilização dos recursos destinados (3,7%).

iii) **Região Sul:** 70,0% das verbalizações sobre os aspectos negativos dos recursos repassados ao transporte escolar são relativos à quantia insuficiente destes recursos. Além deste aspecto, os pontos negativos sobre os recursos, de acordo com os gestores e planejadores/operadores da região Sul, tratam igualmente a respeito do atraso nos procedimentos de repasse (10,0%), da inflexibilidade na utilização dos recursos (10,0%) e de que no geral, sem explicitar o motivo, é um aspecto ruim da situação atual do TER (10,0%). Com relação à situação desejada para os recursos do TER, os entrevistados da região Sul apontaram em 71,4% das verbalizações de como deveriam ser os recursos para o TER relatos sobre a necessidade de aumento da quantia de recursos destinados ao transporte escolar. Os demais 28,6% de verbalizações desta categoria referem-se às sugestões de mudanças nos procedimentos de repasse.

iv) **Região Sudeste:** Os gestores e planejadores/operadores entrevistados nesta região relataram apenas um aspecto negativo sobre os recursos do transporte escolar, portanto, 100,0% das verbalizações dos entrevistados sobre este aspecto correspondem à inflexibilidade das normas de utilização dos recursos destinados ao TER. No que tange à situação desejada, estes atores não mencionaram nenhum aspecto sobre os recursos para o Transporte Escolar Rural.

v) **Região Centro-Oeste:** Os entrevistados na região Centro-Oeste também apontaram apenas um aspecto negativo sobre os recursos do transporte escolar. Desta forma, 100,0% das verbalizações sobre este aspecto correspondem ao fato de a quantia de recursos destinados ao TER ser insuficiente. Neste sentido, todas as verbalizações dos gestores e planejadores/operadores na região Centro-Oeste sobre como deveriam ser os recursos para o transporte escolar tratam sobre o aumento desta quantia.

4.2.3 Regulamentação/Legislação

Sobre o tema da ‘Regulamentação/Legislação’ do Transporte Escolar Rural as percepções dos gestores e dos planejadores/operadores apontaram que são normas necessárias e que por tal razão estão sendo criadas. Além disto, eles destacaram que estas ações são benfeitorias que estão sendo implementadas para a melhoria do Transporte Escolar Rural. A Figura 51 apresenta, por região geográfica, a distribuição percentual das verbalizações dos entrevistados sobre este tema.

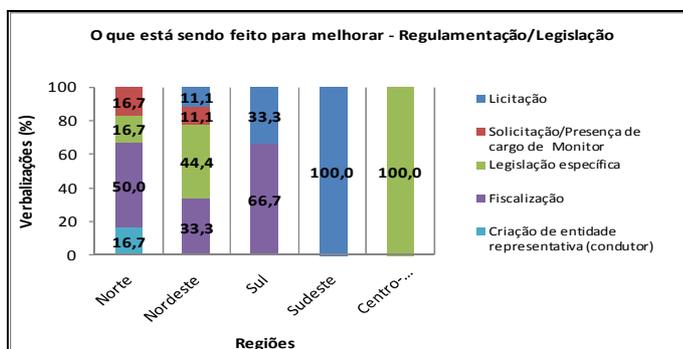


Figura 51: Percepção dos gestores e planejadores/operadores sobre as melhorias implementadas no que tange à regulamentação e legislação para o TER, por região geográfica. Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

i) **Região Norte:** Os gestores e planejadores/operadores do norte do país apresentaram em metade de suas verbalizações, sobre as ações de regulamentação e de legislação como melhoria para o TER, o fato de que estão implementando ações de fiscalização do transporte escolar. Além deste aspecto, as verbalizações destes entrevistados trataram sobre a solicitação/presença de cargo de monitor (16,7%), o desenvolvimento de legislações específicas para este transporte (16,7%) e a criação de entidade representativa dos condutores do TER (16,7%).

ii) **Região Nordeste:** 44,4% das verbalizações dos gestores e planejadores/operadores, da região Nordeste, sobre as melhorias realizadas no que tange ao desenvolvimento de regulamentação e legislação para o TER, estão relacionadas com a criação de legislações específicas para o transporte escolar. Os relatos que tratam das ações de fiscalização como melhoria no TER correspondem à 33,3% das verbalizações dos entrevistados sobre a promoção de uma estrutura legal para o TER. Além disto, os gestores e planejadores/operadores do nordeste do país apontaram como melhorias na regulamentação do TER os fatos de que estão solicitando a presença do cargo de monitor (11,1%) e de que os processos licitatórios para a terceirização do serviço de TER estão sendo estabelecidos e executados (11,1%).

iii) **Região Sul:** No sul do país, os entrevistados relataram em 66,7% de suas verbalizações, sobre as ações de regulamentação e de legislação como melhoria para o TER, o fato de que estão implementando ações de fiscalização do transporte escolar. Além deste aspecto, os gestores e planejadores/operadores da região Sul apontaram a execução das diretrizes legais sobre os processos licitatórios de terceirização do serviço de transporte escolar (33,3%) como o que está sendo feito para melhorar no TER.

iv) **Região Sudeste:** 100,0% das verbalizações dos entrevistados na região Sudeste sobre as melhorias que estão sendo implementadas no TER, no que tange à regulamentação e à legislação, tratam da licitação para a terceirização do serviço de Transporte Escolar Rural.

v) **Região Centro-Oeste:** Nesta região, os gestores e planejadores/operadores entrevistados relataram em 100,0% de suas verbalizações sobre as ações de regulamentação e de legislação como melhoria para o TER, o fato de que estão desenvolvendo legislação específica para regulamentar o Transporte Escolar Rural.

4.2.4 Relação/Contato Social e Educação para o TE

Os temas da ‘Relação/Contato social’ e ‘Educação para o TE’ são diretamente relacionados, pois os gestores e planejadores entrevistados ponderam os aspectos negativos sobre as relações e contatos sociais do sistema de Transporte Escolar Rural (falta de compreensão e cooperação da população) e posteriormente apresentam o que eles estão fazendo para que esta situação seja resolvida. Em outras palavras, eles verbalizam sobre as melhorias neste aspecto por meio de ações implementadas de ‘Educação para o TE’ e de

ações que ainda precisam ser realizadas para que se alcance uma situação desejada para este sistema de Transporte Escolar Rural.

Contudo, se analisarmos os aspectos negativos, por região geográfica, da 'Relação/Contato Social', no que tange a falta de compreensão e cooperação da comunidade, pais e alunos observa-se uma distribuição percentual de verbalizações que acentuam as diferenças regionais. As Figuras 52 e 53 ilustram o percentual das percepções dos gestores e planejadores/operadores sobre este aspecto, segundo a região geográfica em que estão localizados os municípios pesquisados.

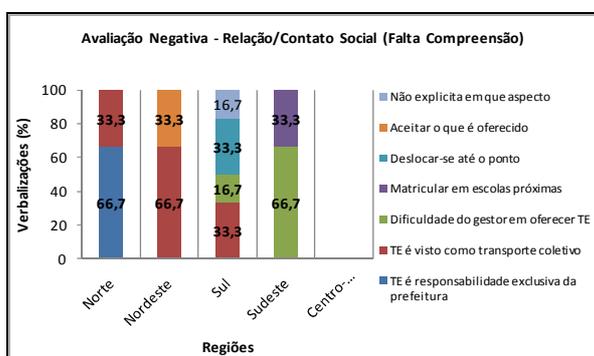


Figura 52: Percepção dos gestores e planejadores/operadores quanto à avaliação negativa da Relação/Contato social (falta de compreensão), por região geográfica. Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

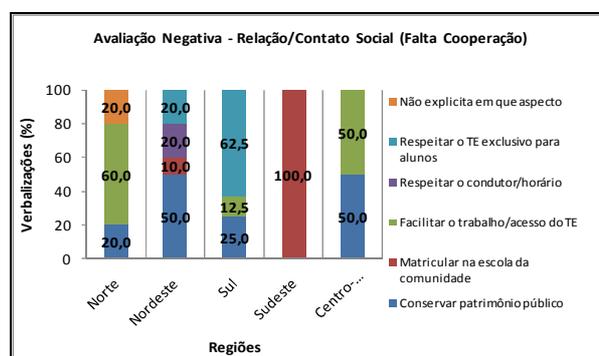


Figura 53: Percepção dos gestores e planejadores/operadores quanto à avaliação negativa da Relação/Contato social (falta de cooperação), por região geográfica. Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

i) **Região Norte:** Os entrevistados da região Norte destacaram em mais de 50% de suas verbalizações sobre a falta de compreensão ser um aspecto negativo, o fato de a comunidade achar que o transporte escolar é uma responsabilidade exclusiva da prefeitura (66,7%). Em outras palavras, os gestores e planejadores/operadores nortistas percebem que é ruim que a comunidade não se sinta co-responsável pela qualidade do TER que é oferecido às suas crianças. Além deste aspecto, 33,3% das verbalizações destes entrevistados relatam que é negativo a falta de compreensão da comunidade que vê o TE como transporte coletivo. As verbalizações dos gestores e planejadores/operadores da região Norte também destacaram como aspectos negativos da Relação/Contato social a falta de cooperação da população em conservar o patrimônio público (20,0%) e em facilitar o trabalho/acesso do TE (60,0%).

ii) **Região Nordeste:** Já as verbalizações sobre os pontos negativos da falta de compreensão da comunidade para os gestores e planejadores/operadores da região

Nordeste, relacionam-se diretamente com o fato de a população ver o transporte escolar como transporte coletivo (66,7%) e da dificuldade de aceitar o serviço que é oferecido (33,3%). Os entrevistados da região Nordeste também apontaram que a falta de cooperação da população relaciona-se com: à não preservação do patrimônio público (50,0%); o fato de que os alunos não são matriculados por seus pais em escolas próximas às suas residências (10,0%); o desrespeito dos alunos com o condutor do veículo e com os horários de embarque no transporte escolar (20,0%); e a comunidade não respeitar que o transporte escolar é exclusivo para os alunos (20,0%).

iii) **Região Sul:** Para os gestores e planejadores/operadores da região Sul, a falta de compreensão da população permeia diversos aspectos, tais como: o TE é visto como transporte coletivo (33,3%); o não entendimento da dificuldade do gestor em oferecer o TE (16,7%); e a incompreensão da necessidade de se deslocar até um ponto de embarque pré-definido (33,3%). Na região Sul, as percepções dos gestores e planejadores/operadores indicaram que a falta de cooperação da população se dá pela não conservação do patrimônio público (25,0%), por não facilitar o trabalho e o acesso do transporte escolar (12,5%) e, principalmente, pelo desrespeito das normas de utilização do TE, que é exclusivo para aluno (62,5%).

iv) **Região Sudeste:** Os entrevistados da região Sudeste, apontaram que a comunidade possui falta de compreensão das dificuldades que os gestores enfrentam para ofertar o serviço de transporte escolar (66,7%) e para matricular seus filhos em escolas próximas às suas residências (33,3%). Os gestores e planejadores/operadores da região Sudeste destacaram que a falta de cooperação da comunidade está diretamente relacionada com as matrículas dos alunos realizadas nas escolas que não são próximas de suas residências.

v) **Região Centro-Oeste:** Os gestores e planejadores/operadores da região Centro-Oeste mencionaram que existe falta de cooperação da população em conservar o patrimônio público (50,0%) e em facilitar o trabalho/acesso do TE (50,0%).

Neste sentido, as percepções dos gestores e planejadores/operadores sobre as melhorias implementadas no Transporte Escolar Rural no que tange à ‘Educação para o TE’ relacionam-se com a busca de soluções para os problemas identificados por eles nas ‘Relações/Contato social’. Além disto, as percepções dos entrevistados também apresentam

como deveria ser esta educação para o transporte escolar. As Figuras 54 e 55 ilustram, por região geográfica, estas opiniões dos entrevistados.

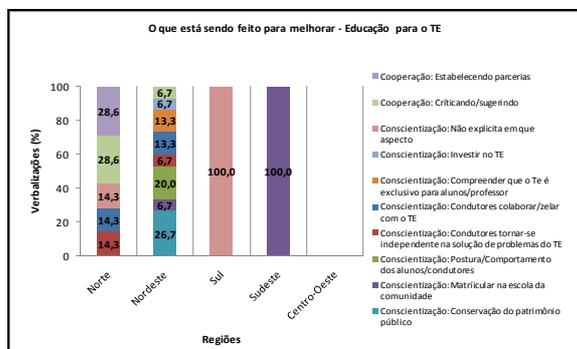


Figura 54: Percepção dos gestores e planejadores/operadores sobre as melhorias implementadas no que tange à Educação para o TE, por região geográfica. Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

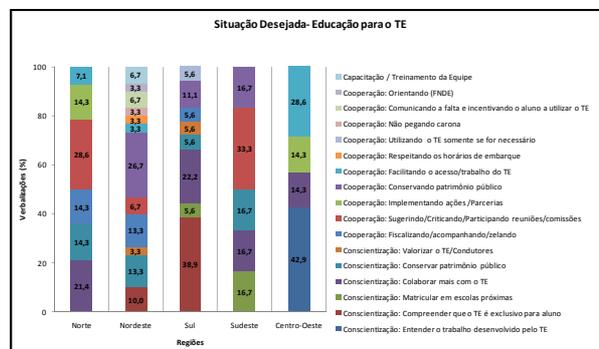


Figura 55: Percepção dos gestores e planejadores/operadores sobre a situação desejada no que tange à Educação para o TE, por região geográfica. Fonte: Banco de Dados: Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar (CEFTRU; FNDE, 2007d).

i) **Região Norte:** As percepções dos gestores e planejadores/operadores da região Norte apontaram que a educação para o transporte escolar é uma melhoria que está sendo realizada. Neste sentido, os entrevistados destacaram as ações que visam o desenvolvimento de cooperação por meio do estabelecimento de parcerias (28,6%) e de críticas e sugestões da população (28,6%). Além deste aspecto, as percepções destes atores do norte do país apresentaram como melhorias as ações voltadas à promoção de conscientização dos condutores, visando que eles tornem-se mais independentes na resolução dos problemas do transporte escolar (14,3%) e que zelem e colaborem com o TER (14,3%). No que tange à situação desejada para a educação para o transporte escolar, os gestores e planejadores/operadores desta região abordaram a necessidade de ações de conscientização para a população colaborar mais com o TE (21,4%) e para conservar o patrimônio público (14,3%). Não obstante, os entrevistados também apresentaram como sugestão ações destinadas à promoção de cooperação, tais como: sugerindo/criticando/participando de reuniões e comissões (28,6%); fiscalizando/acompanhando/zelando (14,3%); implementando ações de parcerias (14,3%); e facilitando o acesso/trabalho do TE (7,1%).

ii) **Região Nordeste:** No nordeste do país, os entrevistados relataram em 93,3% de suas verbalizações sobre a educação para o TE como uma melhoria, o fato de que as ações voltadas para a promoção da conscientização da população são vistas como benfeitorias

que estão sendo implementadas. Em outras palavras, os gestores e planejadores/operadores destacaram como melhorias realizadas as ações de conscientização para conservar o patrimônio público (26,7%), matricular na escola da comunidade (6,7%), compreender que o TE é exclusivo para aluno e professor (13,3%) e outras. Além destes aspectos, 6,7% das percepções dos entrevistados relacionam-se com melhorias implementadas por meio de educação da comunidade, que passou a cooperar apresentando críticas e sugestões para o aprimoramento do TER. Sobre a situação desejada, os entrevistados da região Nordeste apresentaram diversos aspectos de como deveria ser a educação para o transporte escolar. Dentre eles destacam-se as percepções sobre a urgência de que haja cooperação para conservação do patrimônio público (26,7%) e de que ocorram capacitação e treinamento da equipe (6,7%).

iii) **Região Sul:** As percepções dos gestores e planejadores da região Sul sobre as melhorias que estão sendo realizadas, por meio de ações de educação para o transporte escolar, estão relacionadas, em sua totalidade, com ações voltadas à conscientização da população. Neste sentido, os entrevistados apresentaram como situação ideal para a educação para o TE ações que desenvolvam a conscientização para a população compreender que o TE é exclusivo para aluno (38,9%), matricular em escolas próximas de suas residências (5,6%), colaborar mais com o TE (22,2%), conservar o patrimônio público (5,6%) e valorizar mais o transporte escolar e os condutores (5,6%). Os entrevistados do sul do país também ressaltaram que ações que promovam a cooperação da população também são desejáveis, tais como: fiscalizar/acompanhar/zelar pelo transporte escolar (5,6%), conservar o patrimônio público (11,1%) e utilizar o transporte escolar somente se for necessário (5,6%).

iv) **Região Sudeste:** As percepções dos gestores e planejadores/operadores da região Sudeste sobre as melhorias que estão sendo realizadas, por meio de ações de educação para o transporte escolar, também estão relacionadas, em sua totalidade, com ações voltadas à conscientização da população. Os entrevistados destacaram as ações implementadas de conscientização da comunidade para matricular seus filhos nas escolas próximas de suas residências. No que tange a situação desejada para o TER, a respeito dos aspectos de educação para este transporte, os entrevistados do sudeste verbalizaram que deveriam ter mais ações de conscientização da população para matricular em escolas próximas (16,7%), colaborar mais com o TE (16,7%) e conservar o patrimônio público

(16,7%). Além disto, eles apresentaram que uma situação desejada de uma educação para o TE deveria abarcar os temas sobre a cooperação da população, que poderia sugerir/criticar e participar de reuniões e comissões (33,3%) e conservar o patrimônio público (16,7%).

v) **Região Centro-Oeste:** As percepções dos gestores e planejadores/operadores da região Centro-Oeste sobre a situação desejada para o TER abrangem o tema da educação para o transporte escolar. Estes entrevistados verbalizaram como deveria ser esta educação e apresentaram 42,9% de percepções a respeito da necessidade de ações de conscientização para que a população entenda o trabalho que é desenvolvido pelo TE. Além deste aspecto, ressaltaram que seria necessário que as pessoas se conscientizassem e colaborassem mais com o TE (14,3%). Os gestores e planejadores/operadores também apontaram que deveriam ter ações voltadas à cooperação da população, que poderia implementar parcerias (14,3%) e facilitar o acesso/trabalho do TE (28,6%).

Assim, diante dos resultados apresentados, o próximo capítulo discute como as percepções dos gestores e planejadores/operadores do transporte escolar podem contribuir como subsídios para reflexões sobre políticas públicas de Transporte Escolar Rural.

CAPÍTULO 5

CONSIDERAÇÕES FINAIS: COMO AS PERCEPÇÕES DOS GESTORES E PLANEJADORES/OPERADORES DO TER PODEM CONTRIBUIR COMO SUBSÍDIOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS?

Como apresentado no capítulo sobre justificativas e objetivos, o foco analítico deste estudo está na identificação do tipo de problema que a política pública de Transporte Escolar Rural (TER) visa solucionar, na chegada desse problema ao sistema político e à sociedade, e nas instituições que irão modelar a decisão (planejamento) e a implementação da política pública (SOUZA, 2006). Para isto, esta dissertação, apresentou os dados de entrevistas realizadas com gestores municipais, planejadores e operadores do TER para discutir as contribuições destes atores como subsídios acerca de políticas públicas de Transporte Escolar Rural.

A utilização do banco de dados de verbalizações dos entrevistados foi essencial para identificar os principais problemas, o que está sendo feito para melhorar esta situação e qual seria a situação desejada para o Transporte Escolar Rural. Estes dados permitiram estabelecer indicativos dos focos de ações necessários que devem ser considerados no planejamento e na implementação de políticas públicas para o setor, identificando os problemas mais pertinentes contrapondo-os à idéia de uma situação ideal. Assim, a primeira seção deste capítulo tece considerações a respeito das práticas positivas da gestão e operação do TER e identifica os problemas apresentados pelos entrevistados; a segunda seção apresenta as melhorias realizadas e as sugestões para a oferta de um serviço de TER de melhor qualidade. Por fim, a terceira e última seção propõe um modelo de planejamento misto que sugere um envolvimento dos principais atores participantes do transporte escolar, bem como a consideração de suas opiniões no processo de planejamento e análise de políticas públicas, promovendo, assim, a inclusão da sociedade nas diretrizes das tomadas de decisões, sem, contudo, minimizar a importância e a necessidade de controle do planejamento pelas esferas centrais de governo.

1. RESSALTANDO AS PRÁTICAS POSITIVAS E IDENTIFICANDO OS PROBLEMAS

Ao analisar as verbalizações dos gestores e planejadores/operadores do TER com relação à avaliação do transporte que é oferecido atualmente, observa-se um maior percentual

de verbalizações sobre aspectos negativos deste transporte. Os resultados apresentados na segunda seção do capítulo 4, no que tange à avaliação do TER, indicam que 30% dos relatos dos entrevistados correspondiam aos aspectos positivos e 70% de suas verbalizações tratavam de aspectos negativos. Esses percentuais de verbalizações são de alta relevância, considerando a técnica de análise dos dados utilizada, pois eles representam os percentuais de relatos espontâneos da fala dos entrevistados, o que demonstra o impacto que estes aspectos possuem para a rotina dos municípios. Contudo, apesar das grandes dificuldades, algumas práticas são ressaltadas pelos entrevistados como aspectos positivos do Transporte Escolar Rural.

1.1. As práticas positivas do TER destacadas pelos gestores e planejadores/operadores

Algumas das práticas positivas destacadas pelos gestores e planejadores/operadores são derivadas das *características dos municípios* e outras relacionadas à operação deste transporte, tais como a existência de *equipes* bem estruturadas para gerir e operar o serviço e a oferta de uma *boa área de cobertura*. Além destas, outras práticas positivas apresentadas pelos entrevistados foram obtidas com base na comparação entre duas *formas de oferta do serviço*, que pode ser do tipo realizado com a frota do próprio Poder Público ou do tipo de serviço que a administração pública contrata veículos/empresas terceirizados.

Com base nos resultados dos dados coletados, entende-se que a oferta de um serviço adequado de TER no Brasil depende das características do município, ou seja, os municípios de menor porte e localizados próximos aos grandes centros urbanos possuem maior facilidade na operação deste transporte, o que interfere diretamente em um bom alcance de sua área de cobertura e nas condições favoráveis de manutenção da frota.

Desta forma, os formuladores das políticas públicas de repasse de recursos suplementares direcionados à oferta e manutenção do serviço de TER (Programa PNATE) devem também levar em consideração, como critério de distribuição dos recursos, as dimensões territoriais dos municípios beneficiados. Além disto, as políticas públicas de financiamento para renovação da frota de veículos/embarcações para o TER devem considerar a necessidade de incentivar a promoção de serviços de manutenção na frota adquirida em localidades distantes dos grandes centros urbanos. Estas ações podem ser realizadas por meio de políticas locais e regionais de desenvolvimento comercial e/ou de capacitação de mão-de-obra especializada para a execução de tais serviços.

No Brasil, a rede credenciada de assistência técnica dos fabricantes de ônibus escolares encontra-se concentrada em grandes cidades, principalmente aquelas situadas nas regiões Sul e Sudeste (CEFTRU; FNDE, 2009). A *Pesquisa Ônibus Rural Escolar do Brasil*, realizada pelo Ceftru em parceria com o FNDE no ano de 2009, apresentou que o desenvolvimento em infraestrutura de manutenção e em assistência técnica veicular é um grande desafio que precisa ser transposto em nosso país. A pesquisa mostrou que com a promoção de políticas públicas de financiamento de veículos ‘zero quilômetros’ para o transporte de aluno residentes e/ou estudantes em área rural (Programa Caminho da Escola), muitos municípios obtiveram condições para aquisição de veículos novos. Contudo, a infraestrutura de manutenção em muitas destas localidades continua deficiente e os fornecedores destes veículos novos estão diante de um grande desafio: a prestação de assistência técnica especializada para os ônibus novos que estão sendo adquiridos pelos municípios brasileiros (CEFTRU; FNDE, 2009). Diante deste contexto, a *Pesquisa Ônibus Rural Escolar do Brasil* indicou que um novo modelo de assistência técnica para os ônibus deve ser pensado e apresentou como alternativa que o atendimento seja descentralizado e que privilegie a qualificação (técnica e empreendedora) da mão-de-obra local, oferecendo-lhes equipamentos e condições de prestação de serviço local e regional.

Portanto, é importante compreender as políticas públicas voltadas ao TER sob uma abordagem contemporânea de políticas regionais, como por exemplo, as políticas de Desenvolvimento Econômico Territorial (DET). Esta sugestão de promoção de um modelo regionalizado e descentralizado de manutenção dos veículos de transporte escolar considera a capacidade de uma sociedade local de formular propósitos coletivos de progresso material, equidade, justiça social e sustentabilidade, e mobilizar recursos para sua obtenção, conforme apresentado por Senra (2007). Assim, este desenvolvimento territorial é promovido por políticas de fomento à atividade produtiva que, neste caso, estão relacionadas com políticas sociais de acesso à educação.

Os resultados apresentados no capítulo 4 desta dissertação a respeito das práticas existentes sobre o *tipo de serviço*, que são avaliadas de forma positiva, indicam que a escolha do uso de cada uma delas depende das características políticas, econômicas e empreendedoras de cada município. Contudo, diante da complexidade em que se insere o TER, das dificuldades estruturais do Poder Público local e do despreparo dos funcionários da administração pública de grande parte dos Municípios brasileiros, as práticas relacionadas ao tipo de serviço terceirizado foram frequentemente destacadas como positivas.

Diante das verbalizações destes atores sobre a terceirização do serviço de TER oferecido, entende-se que há uma necessidade do Poder Público de promover a regulamentação deste tipo de prestação de serviço, com o objetivo de aumentar a capacidade de gestão, que passaria a ser exercida com valores de transparência e excelência na utilização dos recursos públicos. Além disto, os resultados apresentados apontam que a contratação de operadores privados para a realização de serviços de Transporte Escolar Rural tem sido uma opção comum para a execução deste serviço. Portanto, como é obrigatório que se realize processos licitatórios para a efetivação destes contratos, a administração pública municipal deve atentar para os procedimentos legais sobre a contratação de bens e serviços relacionados ao Transporte Escolar Rural (CEFTRU; FNDE, 2008).

1.2. Os principais problemas do TER identificados pelos gestores e planejadores/operadores

Outra importante contribuição da percepção dos gestores e planejadores/operadores do TER para o desenvolvimento de políticas públicas relaciona-se com a identificação dos problemas. Conforme sugerido por Souza (2006) a identificação do tipo de problema que a política pública visa solucionar é importante para modelar o planejamento e a implementação da política pública. Como estes atores são os principais responsáveis pela gestão e operação do TER nos municípios, eles possuem uma visão pragmática da problemática em que se insere o transporte escolar.

A análise da percepção dos entrevistados permite identificar quatro grandes focos de interferências negativas para a oferta de um serviço adequado de transporte escolar: i) *veículos/frota inadequados*; ii) *péssimas condições das vias*; iii) *quantia insuficiente de recursos*; e iv) *falta de compreensão e cooperação dos alunos, pais e comunidade em geral*.

Segundo os gestores e planejadores/operadores, a frota de TER apresenta quantidade insuficiente de veículos e não possui veículos reservas. Além disto, são veículos velhos e pequenos, conseqüentemente, apresentam ocupação inadequada (alunos viajam em pé) e péssimas condições de conservação e limpeza. Neste sentido, a atual frota de transporte escolar não proporciona conforto nem segurança às crianças e aos jovens que são transportados.

Os dados coletados sobre as condições inadequadas das vias utilizadas pelo Transporte Escolar Rural apontam que as estradas são ruins porque não possuem infraestrutura

decorrente da falta de pavimentação, das grandes dificuldades de acesso às estradas e das mudanças climáticas sazonais (períodos de secas e chuvas).

No que tange a problemática dos recursos, mais de 70% das verbalizações dos gestores e planejadores/operadores sobre os aspectos negativos deste tema abordam que a quantia destinada é considerada insuficiente.

Por fim, os resultados mostram que os aspectos negativos relacionados à falta de compreensão e cooperação da população relacionam-se com a omissão de coresponsabilidade da população com o transporte escolar. Além de identificar o transporte escolar como um serviço de responsabilidade exclusiva da prefeitura, a população não compreende as dificuldades enfrentadas pelo gestor para oferecer o TE, não matriculam seus filhos em escolas próximas de suas residências e não compreendem que o transporte escolar é de uso exclusivo para os alunos. Os entrevistados relataram que é ruim a falta de cooperação da comunidade, na medida em que ela que não ajuda a conservar o patrimônio público, não facilita o trabalho e o acesso do transporte escolar em suas propriedades e não respeita os horários e os condutores do Transporte Escolar Rural.

Portanto, para solucionar estes problemas são necessárias ações políticas multifacetadas, que integrem diferentes áreas do governo, tais como: programas de linhas de crédito e financiamento para renovação da frota, políticas e projetos de desenvolvimento de infraestrutura de transportes, programas de repasse suplementar de verbas para a manutenção de serviços de transporte escolar, políticas e campanhas educacionais para o uso e manutenção do transporte escolar, dentre muitas outras. Algumas destas ações já estão sendo implementadas, mas ainda são incipientes. O Programa Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) consistem em exemplos recentes de investimento do governo na área.

O Programa Caminho da Escola é realizado pelo Governo Federal e tem a finalidade de renovação da frota de veículos escolares no país, com a aquisição de veículos novos. Desta forma, este programa vem ajudar a sanar uma grande lacuna na insuficiência de recursos, em muitos Municípios brasileiros, para ofertar um transporte escolar adequado e com uma frota maior, caracterizada por veículos novos e adaptados. O Caminho da Escola estabelece que existem três maneiras para Estados e Municípios participarem do pregão eletrônico para registro de preços (BRASIL, 2009): i) com recursos próprios; ii) via convênio firmado com o FNDE, isto é, com recursos orçamentários do Ministério da Educação; e iii) por meio de linha especial de crédito concedida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Assim, o programa objetiva garantir o acesso e a permanência dos

estudantes residentes da zona rural nas escolas da educação básica, contribuindo, assim, para reduzir a evasão escolar.

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) foi instituído no âmbito do Ministério da Educação, com execução a cargo do FNDE. Ele tem entre seus objetivos, de acordo com o Artigo 2º da lei 10.880/04, a oferta de transporte escolar aos alunos da educação básica da rede pública, que residem ou estudam em área rural, por meio de assistência financeira de caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Brasil, 2004). Ao repassar recursos suplementares para o transporte escolar, o PNATE auxilia na manutenção e custeio deste serviço.

Contudo, com relação às políticas e projetos de desenvolvimento de infraestrutura de transportes, tem-se, ainda, um grande desafio a ser alcançado. Dentre as dificuldades das políticas voltadas para o fornecimento de um transporte de escolares adequado ao meio rural, destaca-se a problemática das más condições das estradas nestas localidades, conforme mencionado anteriormente. A conservação das estradas municipais é de competência das prefeituras que, em geral, são responsáveis por uma extensa malha viária e possuem poucos recursos, dispõem de mão-de-obra desqualificada e utilizam materiais e técnicas inadequadas para a resolução destes problemas, faz-se necessário investimento da União e dos Estados para minimizar estas dificuldades. Além disto, para ajudar a superar este desafio, é preciso não só investir em maquinários apropriados para a conservação e manutenção das estradas como também promover a capacitação dos operadores municipais para o manuseio destas máquinas.

Os gestores e planejadores/operadores também identificaram como um dos problemas do TER o fato de que inexistem, em alguns municípios, regulamentos e legislações municipais para reger o Transporte Escolar Rural. Neste sentido, entende-se a importância do Governo Federal em fomentar a atuação dos Estados e Municípios brasileiros em legislar sobre este serviço, que é considerado fundamental para o acesso de muitos brasileiros que residem e/ou estudam em área rural. Por exemplo, é preciso definir os usuários deste transporte, os critérios para estabelecer os valores de repasse de recursos, os requisitos legais para a formação e capacitação de condutores, a forma de prestação do serviço (própria ou terceirizada) e outros.

Entretanto, os problemas são enfatizados de forma diferenciada de acordo com as características geográficas, econômicas e culturais das regiões em que se localizam. Apesar de as verbalizações dos entrevistados sobre a avaliação negativa da operação do Transporte Escolar Rural, em todas as regiões geográficas, serem recorrentes, o que caracteriza as

especificidades regionais são os diferentes motivos e razões que os entrevistados apresentam para ponderar negativamente o aspecto que está sendo tratado. Por exemplo, na região Norte, as características geográficas e culturais interferem diretamente no Transporte Escolar Rural, principalmente no modo aquaviário. Assim, o alto percentual de verbalizações dos gestores e planejadores/operadores do norte do país sobre as dificuldades encontradas pelo transporte escolar em percorrer os trajetos e os itinerários, relacionam-se com a navegabilidade dos rios, a localização das residências das comunidades ribeirinhas e com as estradas em regiões de floresta, que possuem difícil acesso. Outro motivo apresentado pelos entrevistados trata sobre os períodos sazonais de chuva, em que os rios transbordam e as estradas ficam alagadas, e de seca, em que os rios secam e o Transporte Escolar Rural é, na maioria das vezes, interrompido.

Os gestores e os planejadores/operadores da região Nordeste também ressaltaram que os aspectos relacionados aos trajetos e itinerários percorridos pelo TER são pontos extremamente negativos. Porém, para estes atores, os motivos da avaliação negativa dizem respeito, principalmente, às más condições das vias, que, segundo eles, decorrem da baixa capacidade econômica dos municípios para implementar ações de melhorias viárias. A maior parte das vias não possuem pavimento adequado e apresentam diversas patologias, tais como buracos, empossamento de água, aclive/declive acentuado, lama, corrugação, estreitamento de pista e muitas outras. Em decorrência disto, os entrevistados do nordeste ressaltaram que os veículos normatizados e usados como transporte escolar (ônibus, microônibus, van, Kombi) não possuem resistência para exercer este transporte nas áreas rurais da região. Assim, muitos gestores e planejadores/operadores da região Nordeste justificaram o uso de caminhões e caminhonetes, os veículos popularmente conhecidos como 'pau-de-arara', como os mais adequados para trafegar nestas vias de péssimas condições, apesar de não recomendados, os gestores compreendem que os caminhões são veículos inadequados no que tange às restrições de conforto e segurança e apontam que, em muitos casos, tais veículos configuram-se como o único meio de acesso à escola para os alunos que residem em localidades com infraestrutura viária precária ou inexistente. É preciso que os veículos utilizados para o transporte escolar tornem-se adequados às peculiaridades do meio rural no Brasil.

Como as distâncias percorridas pelos veículos escolares no sul do país são menores, os gestores e os planejadores/operadores do TER da região Sul relataram com menor frequência, em comparação com as regiões norte e nordeste, os aspectos negativos dos trajetos/itinerários. Não obstante, foram apontados aspectos sazonais que inviabilizam o uso de algumas estradas

nos períodos chuvosos e, também, problemas de planejamento no itinerário. Quanto aos veículos, na Região Sul, os entrevistados ponderaram aspectos negativos sobre a conservação, manutenção e limpeza da frota de veículos escolares.

Portanto, com base nas percepções apresentadas, observamos que os principais problemas do Transporte Escolar Rural identificados pelos gestores e planejadores/operadores, independente de suas regiões geográficas, possuem a mesma natureza (veículo/frota, trajeto/itinerário, recursos, relação/contato social), o que requer a intervenção de políticas públicas nacionais e regionais que sejam congruentes e harmônicas, ao mesmo tempo em que considerem as especificidades de cada localidade do país. Com isto, os instrumentos de ação das políticas públicas devem absorver e contemplar as adversidades regionais e locais.

Entendemos que estas diferenças regionais, econômicas e políticas apresentadas pelo Municípios brasileiros para problemas da mesma natureza, como é o caso de políticas sociais para o acesso à escola, estão relacionadas com o fato de ter ocorrido, no Brasil, a descentralização política por meio da formulação e implementação de programas de transferência de atribuições para os governos locais (ARRETCHE, 2004). Isto fez com que fosse estabelecido um formato de competências concorrentes entre os entes da federação e esta distribuição de competências concorrentes facilitou a promoção da superposição de ações e das desigualdades territoriais na provisão de serviços sociais no país.

Neste contexto, vários governos locais alcançaram poucas vantagens decorrentes da descentralização devido às suas precárias condições sociais e financeiras (SOUZA, 2002). Conseqüentemente, esses governos possuem, hoje, poucas oportunidades de prover serviços sociais adequados, como é o caso dos serviços voltados à educação e ao Transporte Escolar Rural. Marta Arretche (2004), ao estudar os efeitos da descentralização das políticas sociais no Brasil, destaca que a variação na receita disponível entre Municípios e Estados limita o estabelecimento de competências exclusivas entre os níveis de governo para as ações sociais e, desta forma, permanece necessária a ação do Governo Federal na equalização de patamares básicos de produção de serviços sociais, como acontece com as políticas públicas de Transporte Escolar Rural.

A necessidade desta intervenção federal nas políticas públicas de Transporte Escolar Rural pode ser exemplificada com a publicação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que além de outras disposições, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, que trata sobre o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE (BRASIL, 2009). Com esta alteração, instituiu-se que o montante de recursos financeiros do PNATE seja repassado por

meio de parcelas e que seja calculado com base no número de alunos da educação básica pública residentes em área rural que utilizam o transporte escolar oferecido pela União, Estados ou Municípios. Esta modificação na legislação dirimiu os conflitos de competências concorrentes na prestação do serviço de TER, pois estabelece que os recursos financeiros do programa sejam repassados diretamente à dependência administrativa que efetivamente presta o atendimento de transporte escolar. Entendemos como justificativa de tal alteração a *práxis* corrente dos Estados em não repassar os recursos gastos com transporte escolar aos Municípios quando, por convênio, estes realizam o transporte escolar dos alunos das redes estaduais de ensino, conforme destacado pelos gestores e planejadores/operadores entrevistados.

Portanto, faz-se necessária a execução de políticas que revertam o processo de desenvolvimento econômico desigual e que reafirmem a coesão social e territorial no país, aumentando o bem-estar social de todos os brasileiros (IPEA, 2009). Neste contexto, as políticas públicas de promoção do TER que considerem as particularidades de cada região constituem uma das ferramentas para diminuir a desigualdade social da população brasileira que não tem acesso à escola ou que possui acesso inadequado e precário. Além disto, diante das características da estrutura político-institucional brasileira, sugere-se que, no desenvolvimento destas políticas regionais, haja integração entre órgãos públicos regionais com os órgãos semelhantes da esfera federal, tomando-se o cuidado para que as políticas regionais nacionais, estaduais e municipais operem de forma autônoma, conforme sugerido por Holanda (2003).

2. APRESENTANDO AS MELHORIAS E COLABORANDO COM SUGESTÕES

As melhorias realizadas no Transporte Escolar Rural pelos gestores e planejadores/operadores dos municípios pesquisados é uma forma de verificar como estão sendo superadas as adversidades na promoção de um transporte escolar adequado às necessidades da população. As ações implementadas por estes atores, que estão diretamente envolvidos com a gestão, planejamento e operação do TER, podem desempenhar importante papel no desenvolvimento de novas políticas ou na adaptação das políticas públicas já existentes, tanto para a administração pública federal como para as estaduais e municipais.

Além disto, os dados coletados sobre a situação desejada para o Transporte Escolar Rural traçam um panorama de como deveria ser o TER na opinião dos gestores e planejadores/operadores. Desta forma, estas percepções colaboram com o fornecimento de

subsídios para o desenvolvimento de novas políticas públicas para o Transporte Escolar Rural, bem como de insumos para o aprimoramento e direcionamento das já existentes. As sugestões destacadas por eles tratam, principalmente, sobre quais são aspectos que as ações políticas deveriam intervir para melhorar o atual serviço de Transporte Escolar Rural, de forma que as demandas de melhorias no acesso à escola sejam atendidas.

2.1. As melhorias realizadas no TER segundo as percepções dos gestores e planejadores/operadores

As percepções dos entrevistados com relação às melhorias realizadas no TER foram obtidas por meio de questões que tratam da dimensão *compromisso* nas relações interpessoais destes atores. Esta dimensão “*refere-se à extensão na qual os participantes se engajam e se envolvem para manter a continuidade da relação e/ou de seu trabalho*” (DESSEN, 2007: p. 92). Neste contexto, ‘o que’ estes atores estão fazendo para melhorar o transporte escolar revela o seu compromisso com o TER. Neste estudo, foram destacadas as ações de melhorias nos *veículos/frota*, nos *trajetos/itinerários* e no desenvolvimento de *regulamentação e legislação* para o Transporte Escolar Rural.

Uma das medidas que vem sendo aplicada para melhorar o transporte escolar dos Municípios é a aquisição de novos veículos de transporte escolar visando aumentar a frota e inserir veículos reservas. Além disto, a frota de veículos está sendo substituída por veículos mais novos e os modelos abertos (caminhões e caminhonetes) estão sendo trocados por modelos fechados (ônibus). A frota também está sofrendo adaptações de carroceria e mobiliário para transportar alunos com Necessidade Educacionais Especiais (NEE), principalmente, os deficientes físicos. Neste contexto de melhorias nos veículos, os entrevistados apontaram que estão implementado ações de conservação e manutenção da frota de veículos escolares, para que o transporte seja ofertado com maior conforto e segurança para os alunos que dele necessitam.

No que tange ao trajeto e ao itinerário que o TER percorre, os entrevistados mencionaram as benfeitorias realizadas nas condições das vias, que estão sendo conservadas, recuperadas e sofrendo manutenção; na ampliação da área de cobertura das rotas, para atender a todos os alunos e localidades; e no planejamento das rotas e da área de abrangência do Transporte Escolar Rural. Portanto, os gestores e planejadores/operadores estão promovendo ações de adequação da extensão e dos horários da rota, utilizando mapeamento e georeferenciamento dos trajetos de TER, e estão construindo mais escolas nas áreas rurais,

deslocando os professores para estas localidades e realizando concursos regionalizados para professores.

Além disso, as melhorias no planejamento da área de abrangência vão ao encontro de algumas questões que necessitam de intervenção para dirimir a problemática do déficit da educação no campo no Brasil, conforme sugeriu o *Panorama da Educação no Campo* traçado pelo Ministério da Educação (2007a). Segundo este documento, algumas das questões principais da educação do campo referem-se às dificuldades de acesso dos professores e alunos às escolas, em razão da falta de um sistema adequado de transporte escolar; a falta de professores habilitados e efetivados, o que provoca constante rotatividade; o predomínio de classes multisseriadas com educação de baixa qualidade; os baixos salários e sobrecarga de trabalho dos professores, quando comparados com aqueles que atuam na zona urbana; e a necessidade de reavaliação das políticas de nucleação das escolas.

Com relação às melhorias relacionadas com o desenvolvimento de regulamentação e legislação para o Transporte Escolar Rural, os gestores e planejadores/operadores enfatizaram os processos licitatórios para a contratação de serviço terceirizado, a solicitação da presença de cargo de monitor, as legislações específicas que proíbem caronas e normatizam o uso e funcionamento do transporte escolar, as ações de fiscalização que monitoram o cumprimento da lei sobre veículos escolares (itens obrigatórios e de segurança) e sobre o comportamento dos condutores de veículos escolares. Além destes aspectos, outro benefício que foi realizado para o TER foi a criação de entidades representativas da categoria dos condutores, como por exemplo, uma associação de barqueiros na região Norte do país.

Dentre estas benfeitorias, destacam-se as ações voltadas ao monitoramento e fiscalização dos condutores. Segundo Ribeiro e Monteiro (2010), o comportamento do condutor escolar rural é de grande importância, pois estes profissionais necessitam ter uma postura diferenciada no exercício de sua função porque atuam diretamente com os alunos e devem visar à sua segurança e bem estar. Apesar de o art.138 do Código de Trânsito Brasileiro (BRASIL, 1997) regular a função de condutor escolar rodoviário e de exigir um curso de capacitação para estes profissionais, as autoras apontam que o cumprimento desta legislação no meio rural ainda é um desafio. Em outras palavras, a adequação dos condutores às exigências legais e a capacitação destes profissionais por meio do curso de treinamento de condutores de veículos de transporte escolar, conforme regulamenta o Conselho Nacional de Trânsito (BRASIL, 1994), não é realizado quando se trata de condutores do TER.

Apesar dessa capacitação estar prevista no Código de Trânsito, não se tem uma especificação ou orientação sobre quais temas devem ser abordados. Sobre esse assunto, os

resultados da *Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar* indicaram a necessidade de que os motoristas estejam preparados para atuar em pontos que abrangem desde a manutenção do veículo e o manuseio de novas tecnologias até direção defensiva e econômica, assim como posturas de convivência e trato com o público infanto-juvenil (CEFTRU; FNDE, 2009).

Se analisarmos em conjunto os problemas identificados e as melhorias ressaltadas pelos gestores e planejadores/operadores, observa-se que as gestões públicas locais estão buscando soluções para as adversidades que enfrentam para oferecer um serviço adequado de transporte escolar. Esta relação é direta quando se trata dos problemas e melhorias relacionados ao veículos/frota e ao trajeto/itinerário. Destaca-se que, indiretamente, as melhorias apresentadas também contribuem para dirimir os problemas de falta de recursos relatados pelos gestores e planejadores/operadores, na medida em que um bom planejamento das rotas e da área de abrangência do transporte escolar, as melhorias e recuperação das vias e a conservação e manutenção dos veículos podem diminuir os custos para a prestação do serviço.

As ações voltadas à regulamentação e legislação de um serviço público são importantes para a estruturação de uma política pública e podem contribuir para amenizar os problemas identificados sobre a falta de cooperação e conscientização da população. No caso do Transporte Escolar Rural, essas melhorias possibilitam o estabelecimento de normas de uso, de prestação e de custeio deste serviço público fundamental para a população que reside ou estuda na área rural, promovendo, assim, um transporte com maior conforto e segurança.

2.2. As Sugestões dos gestores e planejadores/operadores de como deveria ser o TER

Os principais aspectos da situação atual do TER, destacados pelas percepções dos gestores e planejadores/operadores do transporte escolar, que deveriam sofrer intervenções com a finalidade de promover um TER ideal são relacionados aos *veículos* da frota, ao *trajeto/itinerário* das rotas, ao *acompanhamento/controle* do serviço, aos *recursos* destinados ao TER e as ações voltadas à *educação para o transporte escolar*. Com relação às *sugestões para a operação* ideal do TER, os entrevistados mencionaram a necessidade de aumentar a frota; de adquirir veículos novos; de oferecer manutenção aos veículos; de que os veículos de transporte escolar sejam substituídos por veículos mais rápidos, mais resistentes e fechados; e de adquirir equipamentos para os veículos como capotas, estofados de maior qualidade e ar-condicionado.

As sugestões de intervenções para a melhoria da operação do TER relacionam-se com aspectos sobre trajetos e itinerários das rotas percorridas, como por exemplo: realizar um planejamento para a adequação das rotas, centralização das escolas e melhorar a organização (logística, número de funcionários, levantamento das demandas) do TER; e melhorar as condições da infraestrutura das vias. Ainda com relação à operação, os entrevistados sugeriram ações de acompanhamento e controle do Transporte Escolar Rural, tais como fiscalização e procedimentos de identificação dos alunos.

Quanto aos *recursos* destinados ao TER, os entrevistados sugeriram três grandes alterações: mudanças nos procedimentos de repasse, aumento nas quantias repassadas e permissão de flexibilização na destinação dos recursos suplementares que são repassados pelo Governo Federal. Assim, quanto ao procedimento de Repasse os gestores e planejadores/operadores sugeriram como alterações: estabelecer novos critérios; firmar parcerias com os governos estaduais; receber o veículo e não o dinheiro; receber o ticket combustível; não atrasar o repasse; e estabelecer uma organização das informações nas prefeituras para agilizar o recebimento do repasse. Os entrevistados também destacaram a necessidade de a quantia de recursos ser apropriada para que se possa aumentar os investimentos para: adquirir frota própria; aumentar/melhorar a frota; aumentar a clientela atendida; pagar melhor os condutores e os donos de empresas; custear os gastos com o transporte escolar; e para melhorar o TER de uma forma geral, sem explicitar em qual aspecto.

Por fim, destaca-se a contribuição destes entrevistados nas *sugestões de intervenções na educação para o transporte escolar*. Os gestores e planejadores/operadores mencionaram que, cada vez mais, são importantes ações de conscientização da comunidade, pais e alunos para a compreensão do trabalho desenvolvido pelo TER. Compreender que o TER é exclusivo para os alunos, colaborar mais com o TER, conservar o patrimônio público, matricular os alunos em escolas próximas às residências e valorizar mais o transporte e seus condutores são alguns dos aspectos que precisam ser preconizados em um trabalho de educação da comunidade.

Além disto, os entrevistados ressaltaram a necessidade de implementação de ações educacionais que promovam a participação e cooperação da comunidade, pais e alunos com o transporte escolar: fiscalizando/ acompanhando/ zelando o transporte escolar, sugerindo/ criticando/ participando em reuniões e comissões para o desenvolvimento do TER, implementando parcerias, conservando o patrimônio público, facilitando o acesso/ trabalho do TER, respeitando os horários de embarque no transporte, utilizando o transporte escolar

somente quando for necessário e a comunidade não pegando carona. Neste sentido, políticas públicas de promoção de campanhas educacionais e de disponibilização de material educativo (cartilhas e panfletos) que abordem estes temas destacados pelos entrevistados podem favorecer uma melhor oferta e uso do TER.

Neste sentido, as percepções de como deveria ser o TER são entendidas como norteadoras de um processo decisório que considera também os aspectos político-sociais e não somente as considerações técnico-econômicas, conforme disposto por Oliveira (2006). Ou seja, elas contribuem para que o processo decisório das políticas públicas seja considerado uma construção política e social dos atores municipais que são diretamente afetados por estas políticas e não apenas construído com base em previsões econômicas e planejamentos técnicos. A formulação de alternativas e sugestões para o atendimento das demandas é uma fase muito importante do processo decisório (RUA, 1988), pois é nesta fase em que as preferências dos atores e a manifestação de seus interesses são expressas, conforme demonstrado no esquema de insumos de alimentação das agendas governamentais e geração de políticas públicas (ver Figura 1, p. 26). Desta forma, as expectativas para uma situação melhor do TER estão diretamente relacionadas, com as satisfações, os sentimentos e os compromissos apontados pelas percepções que ressaltaram as práticas positivas, identificaram os problemas e apresentaram as melhorias no Transporte Escolar Rural (ver Figura 44, p. 138).

Os dados fornecidos pelas pesquisas realizadas pela Universidade de Brasília (Ceftru) em parceria com o Ministério da Educação (FNDE), mostraram a necessidade de se buscar veículos adaptados às especificidades da área rural para enfrentar as dificuldades do transporte no campo (RIBEIRO *et al*, *no prelo*). Assim, os gestores públicos, a universidade, os órgãos de certificação e a indústria automobilística uniram-se para oferecer aos Municípios veículos adequados às características e às especificidades do transporte de estudantes em zonas rurais (CEFTRU; FNDE, 2009). No ano de 2009, foram implementadas as especificações designadas por especialistas e técnicos do Ceftru, FNDE, Inmetro e fabricantes para um veículo adaptado à operação de transporte escolar no meio rural. Foram realizadas alterações de chassi, de carroçaria, de mobiliário, de acessórios e equipamentos e, desta forma, desenvolveu-se o Ônibus Rural Escolar (ORE), que é o primeiro veículo brasileiro destinado ao transporte de alunos no campo.

Este projeto foi gerado com base na necessidade apontada nos relatos dos gestores, planejadores/operadores, condutores, alunos, professores e tantos outros participantes da *Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar*. Portanto, constituiu um exemplo da

importância de se levar em consideração a opinião dos atores envolvidos com o TER, não só para direcionar pesquisas empíricas na área, como também para subsidiar a elaboração de políticas públicas.

3. COMPONDO UM MODELO MISTO DE PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As diferentes percepções dos atores entrevistados ressaltaram que o combate as desigualdades regionais deve ser direcionado às peculiaridades de cada região. As normas voltadas à educação no campo determinam que o Poder Público proporcione o acesso à escola às comunidades rurais, inclusive para aqueles que não concluíram seus estudos na idade prevista, levando em consideração as especificidades do campo. Estas peculiaridades devem ser observadas no atendimento das exigências de materiais didáticos, equipamentos, laboratórios e condições de deslocamento dos alunos e professores quando o atendimento escolar não puder ser assegurado diretamente nas comunidades rurais (MEC, 2002).

Neste contexto, o Transporte Escolar Rural é visto como importante e necessário, e deve ser oferecido considerando às especificidades do campo. Além disto, na promoção de políticas regionais para o TER, é importante o papel desempenhado pelos órgãos públicos regionais. As ações nacionais promovidas pela esfera federal devem ser complementadas por ações regionais semelhantes e justapostas. Assim, as políticas regionais, nacionais, estaduais e municipais devem operar de forma autônoma, porém harmônica e complementar. Em outras palavras, a maneira tradicional de planejar políticas públicas, com predomínio da alocação imperativa, da direção hierárquica e do controle dos processos políticos pelos atores centrais, necessita ser substituída por novas formas de regulação política. Estas, por sua vez, devem ser baseadas na negociação e na coordenação pelos responsáveis públicos promovendo, assim, a mobilização de recursos políticos dispersos entre atores públicos e privados.

A dissociação que é feita entre as fases de elaboração e de implementação no processo de planejamento é apontada por Oliveira (2007). De acordo com este autor, a importância da implementação no processo de planejamento de políticas públicas foi reconhecida tardiamente, bem como, a relevância em se considerar a percepção dos atores que estão diretamente envolvidos na operacionalização das políticas públicas. Neste sentido, esperamos contribuir para o avanço desta abordagem, na medida em que, demonstramos o quanto os gestores e planejadores/operadores podem enriquecer e ajudar na identificação de problemas e no fornecimento de sugestões para a construção de políticas públicas eficazes para dirimir a problemática do acesso à escola no Brasil.

A evolução dos estudos sobre o que é planejamento indica que o conceito sofreu modificações ao longo do século passado (OLIVEIRA, 2007). O conceito partiu da idéia de controlar o futuro por meio de planos, para ser entendido como um processo que depende da maneira como se estabelecem as relações de confiança entre as diversas partes interessadas e influenciadas pelas decisões. Na atualidade, o planejamento é visto como construtor e articulador das relações na sociedade ou nas organizações, que buscam o bem comum de maneira ética, justa, transparente e responsável.

A literatura apresenta que, com relação à direção do fluxo das decisões sobre políticas públicas, o processo de planejamento pode ser de cima para baixo (*top-down*) ou de baixo para cima (*bottom-up*). Os modelos de políticas sociais centradas no modelo *top-down* de planejamento desconsideram as opiniões da sociedade local com respeito aos projetos formulados pelo governo central (ORTEGA, 2007). Contudo, as decisões são tomadas por autoridades que possuem algum controle do processo, o que possibilitaria uma coordenação efetiva no processo de planejamento de políticas públicas por este modelo (MAZMANIAN; SABATIER, 1983, VAN METER; VAN HORN, 1975).

Já a abordagem sobre o modelo de planejamento *bottom-up*, construído de forma participativa e apoiado no capital social local, agrega efetividade e eficiência ao planejamento porque os atores sabem o que ocorre e o que deveria ser feito para o alcance dos resultados da política (PALUMBO; HARDER, 1981), conforme comprovado pelos relatos dos gestores e planejadores/operadores entrevistados neste estudo. Porém, este processo de baixo para cima é criticado pela falta de capacidade dos atores locais de controlar o processo.

Neste sentido, os estudos convergem na aceitação de que ambos os fluxos são importantes para o entendimento das políticas públicas e seu planejamento (OLIVEIRA, 2007) e consideramos, com base nesta dissertação, que esta fusão de fluxos de decisões é um modelo adequado para a análise da problemática do complexo fenômeno do Transporte Escolar Rural no Brasil. No debate sobre o planejamento de políticas públicas, alguns autores (ELMORE, 1979; LIPSKY, 1980; KAUFMAN, 1973) enfatizam a importância de considerar no processo de planejamento os atores que estão mais próximos às ações resultantes das políticas, vendo, desta forma, o processo de baixo para cima (*bottom-up*). Congruente com esta abordagem, Oliveira (2006) aponta que os gestores municipais, em contato com a política e a população afetada por ela, poderiam e deveriam influenciar intensamente o processo de planejamento de políticas públicas.

Portanto, sugerimos que para haver maior eficácia das políticas públicas de TER, faz-se necessário também um envolvimento dos principais atores participantes do transporte

escolar, bem como a consideração de suas opiniões no processo de planejamento e análise destas políticas. Os atores que são influenciados diretamente por políticas públicas possuem competência para reconhecer os problemas locais e o que deve ser feito para saná-los, portanto, não devem ter suas falas desprezadas. Desta forma, promove-se a inclusão da sociedade nas diretrizes das tomadas de decisões, sem, contudo, minimizar a importância e a necessidade de controle do processo exercido pelas esferas centrais de governo. Neste trabalho, de dissertação, evidenciamos a importância e a viabilidade da inserção da percepção dos atores envolvidos em uma política pública para a promoção de um planejamento adequado da ação a ser implementada, fazendo com que o processo decisório seja considerado uma construção política, social e democrática, não apenas tecnicista e econômica.

Entendemos que as atuais políticas públicas para o TER são desenvolvidas com base no modelo *top-down* de planejamento, que não considera as opiniões da sociedade local com respeito aos projetos formulados pelo governo central. E, por conseguinte, sugerimos como alternativa viável a adoção do modelo de planejamento misto (*top-down* e *bottom-up*), cujas políticas são construídas com a participação e apoio social local e mantendo o controle do processo como um todo pela esfera central. Como exemplo da funcionalidade deste modelo proposto tem-se os novos direcionamentos do programa do Governo Federal Caminho da Escola, que está se tornando um exemplo de como os dados empíricos de pesquisas realizadas com os atores públicos e privados envolvidos diretamente com o Transporte Escolar Rural, podem ser utilizados.

Por fim, este trabalho contribui para o avanço nas ações do Poder Público em promover a acessibilidade escolar, de forma que os atores participantes da escola possam ter, cada vez mais, acesso amplo e democrático ao espaço escolar. O fomento de um transporte escolar que promova, adequadamente, o deslocamento dos alunos que residem e/ou que estudam em área rural, é um compromisso que deve ser assumido pela Administração Pública. Assim, a busca por melhorias para este transporte é fundamental, pois a demanda por acesso à escola, pela população das áreas rurais, é alarmante em nosso país. Segundo o Censo Escolar de 2008, mais de 6,7 milhões de estudantes residem ou estudam em escolas de áreas rurais do País e quase 70% desses alunos (mais de 4,8 milhões) necessitam do transporte escolar para chegar à sala de aula (INEP, 2008). Diante deste contexto, cabe ressaltar o papel do Poder Público no atendimento desta demanda latente por Transporte Escolar Rural e como este transporte pode ser melhorado com base nos dados apresentados neste trabalho: a percepção dos gestores e planejadores/operadores municipais do TER.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAGOAS. *Decreto Nº 4.153, de 17 de Junho de 2009*. Institui o Programa Estadual de Gestão Integrada do Transporte Escolar (PEGITE) e adota outras providências. Disponível em: <http://www.gabinetcivil.al.gov.br/legislacao/decretos/2009/decreto-4.153/pdf_view>. Acesso em: 20 Nov 2009.

ARAÚJO, T. B. “As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios.” In: SANTOS JÚNIOR, O. A [et al.]. (Orgs). *Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003. Disponível em: < http://www4.fct.unesp.br/grupos/gedra/textos/Texto1_politicas_publicas_no_br_TaniaBacelar.pdf >. Acesso em: Nov 2009.

ARRETCHE, M. “Relações Federativas nas Políticas Sociais.” *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, 2002. p. 25-48.

_____. “Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia.” *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2003. p. 331-345.

_____. “Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.” *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004. p. 17-26.

ARRUDA, F. S. *Aplicação de um modelo baseado em atividades para análise da relação uso do solo e transportes no contexto brasileiro*, 2005. Tese de Doutorado. Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo, São Carlos.

BAHIA. *Lei Nº 11.359, de 19 de Janeiro de 2009*. Institui o Programa Estadual do Transporte Escolar no Estado da Bahia – PETE/BA e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.casacivil.ba.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>>. Acesso em: 20 Nov 2009.

BANCO MUNDIAL. Região da América Latina e do Caribe. Departamento do Brasil. *Combate à Pobreza Rural no Brasil: Uma Estratégia Integrada*. Brasília, 2001. 83 p.

BENFICA, W. A. *A escola rural na década de 90: expectativas e significados da experiência escolar para os alunos e suas famílias*. Belo Horizonte, 2006. Dissertação (Mestrado em Educação), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 5 de out de 1988.

_____. Presidência da República. *Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 27 de set de 1990.

_____. Conselho Nacional de Trânsito. *Resolução nº 789/94*. Estabelece o curso para treinamento de condutores de veículos de transporte de escolares. Brasília: CONTRAN, 1994.

_____. Presidência da República. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de dez de 1996.

_____. Presidência da República. *Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997*. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Capítulo XIII – Da condução de escolares, 1997.

_____. Presidência da República. *Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 10 de jan de 2001.

_____. Presidência da República. *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. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de jun de 2004.

_____. Presidência da República. *Decreto nº. 6.003, de 28 de dezembro de 2006*. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 29 de dez de 2006.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução CD/FNDE nº 03, de 28 de março de 2007a*. Cria o Programa Caminho da Escola e estabelece as diretrizes e orientações para que os Municípios, Estados e o Distrito Federal possam buscar financiamento junto ao Banco de Desenvolvimento Social e Econômico – BNDES para aquisição de ônibus e embarcações enquadrados no Programa, no âmbito da Educação Básica. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2007/res003_28032007.pdf>. Acesso em: out 2009.

_____. Presidência da República. *Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 de jun de 2007b.

_____. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos: 2007*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007c. 76 p.

_____. Presidência da República. *Decreto Nº 6.047, de 22 de Fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de fevereiro de 2007d.

_____. Presidência da República. Decreto nº 6.768, de 10 de fevereiro de 2009. Disciplina o Programa Caminho da Escola. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de fev de 2009.

_____. Presidência da República. *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. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de jun de 2009.

BRONFENBRENNER, U. “Ecological systems theory”. In: VASTA, R. (Org.). *Six theories of child development* (p. 187-243). London: Jessica Kingsley, 1992.

_____. “Ecological models of human development”. In: HUSTEN, T.; POSTELETHWAITE, T. N. (Orgs.). *International Encyclopedia of Education* (2ª ed. Vol. 3, p. 1643- 1647). New York: Elsevier Science, 1994.

_____. “Environments in developmental perspective: Theoretical and operational models”. In: FREIDMAN, S. L.; WACHS, T. D. (Orgs.). *Measuring environment across the life span: Emerging methods and concepts* (p.3-28). Washington, DC: American Psychological Association, 1999.

CARDOSO JÚNIOR, J. C; JACCOUD, L. “Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal”. In: JACCOUD, L. (org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 181-260.

CEARÁ. *Lei Nº 14.025, de 17 de Dezembro de 2007*. Institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2007/14025.htm>>. Acesso em: 20 Nov 2009.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. “Políticas Públicas Sociais.” In: CARVALHO, A.; SALLES, F.; GUIMARÃES, M.; UDE, W (Orgs). *Políticas Públicas*. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG; Proex, 2008. P. 11-25.

CENTRO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS EM TRANSPORTES (Ceftru/UnB); FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE/MEC). Projeto: Transporte Escolar Rural. *Caracterização do Transporte Escolar nos Municípios Visitados*, v. III, t. I. Brasília: Ceftru/UnB e FNDE/MEC, 2007a. 261 p. (Relatório de Pesquisa)

_____. Projeto: Transporte Escolar Rural. *Contextualização geral do transporte escolar rural no Brasil e a definição de sua demanda*. Brasília: Ceftru/UnB e FNDE/MEC, 2007b. 30 p. (Relatório de Pesquisa)

_____. Projeto: Transporte Escolar Rural. *Metodologia de Caracterização do Transporte Escolar Rural*, v. I. Brasília: Ceftru/UnB e FNDE/MEC, 2007c. 259 p. (Relatório de Pesquisa)

_____. Projeto: Transporte Escolar Rural. *Sistemas de Categorias-Síntese: Diagramas das Percepções dos Atores Envolvidos no TER*, v. III, t. II. Brasília, 2007d. 50 p. (Relatório de Pesquisa)

_____. Projeto: Transporte Escolar Rural. *Elementos mínimos para a regulação do Transporte Escolar Rural*. Brasília: Ceftru/UnB e FNDE/MEC, 2008. 291 p. (Relatório de Pesquisa)

_____. Projeto: Transporte Escolar Rural. *Pesquisa Ônibus Rural Escolar do Brasil*. Brasília: Ceftru/UnB e FNDE/MEC, 2009. 196 p. (Relatório de Pesquisa)

CNM, CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Educação de Qualidade: O Desafio de Todos os Municípios*. Vol. 4. Brasília: CNM, 2008. 104 p.

DESSEN, M. A. “Fundamentação Teórica e Conceitual: Integrando Diferentes Disciplinas para a Compreensão do Transporte Escolar”. In: CENTRO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS EM TRANSPORTES (Ceftru/UnB); FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE/MEC). Projeto: Transporte Escolar Rural. *Metodologia de Caracterização do Transporte Escolar Rural*, v. I. Brasília: Ceftru/UnB e FNDE/MEC, 2007. 259 p. (Relatório de Pesquisa)

DESSEN, M. A. “Integrando Diferentes disciplinas: a aplicação de um modelo sistêmico para a compreensão do TE”. In: DESSEN, M. A.; YAMASHITA, Y. (Orgs) *A Pesquisa em Transporte Escolar: em busca de um diálogo multidisciplinar*, [2010] (em preparação).

DUARTE, C. S. “A educação como um direito fundamental de natureza social.” *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: out 2009.

EASTON, D. *The political system*. New York: Willey, 1953.

EGAMI, C. Y.; SOUZA, R. F. A.; MAGALHÃES, M. T. Q.; COSTA, E. J. S. C.; ALVES, M. F. B., YAMASHITA, Y. “Panorama das Políticas do Transporte Escolar Rural”. *Anais do XX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*, v. 2, p. 770–781. Brasília/DF: ANPET, 2006.

ELMORE, R. F. “Backward mapping: implementation research and policy decisions”. *Political Science Quartely*, v. 94, n. 4, p. 601-616, 1979.

FEIJÓ, P. C. B. *Transporte Escolar: a obrigação do poder público municipal no desenvolvimento do programa. Aspectos Jurídicos relevantes*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1259, 12 dez 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/Doutrina/imprimir.asp?id=9239>>. Acesso em: out 2009.

FREY, K. “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.” *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, vol. 21, 2000. p. 211-259. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>>. Acesso em: Nov 2009.

FROTA, M. G. C. “A cidadania da infância e da adolescência. Da situação irregular à proteção integral”. In: CARVALHO, A.; SALLES, F.; GUIMARÃES, M.; UDE, W (Orgs). *Políticas Públicas*. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG; Proex, 2008. p. 59-85.

FGV, FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Políticas Sociais - CPS. *Motivos da evasão escolar*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE/CPS, 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/tpemotivos/>>. Acesso em: maio de 2009.

GEIPOT, EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. *Avaliação Preliminar do Transporte Rural – Destaque para o segmento escolar*. Relatório Final, 185p. Abril de 1995. Brasília: GEIPOT, 1995.

GEHLEN, I. *Políticas Públicas e Desenvolvimento Social Rural*. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 95-103, 2004. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a10v18n2.pdf>>. Acesso em: nov 2009.

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/pagina_leis.php?id=1648>. Acesso em: 20 Nov 2009.

_____. *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.goias.gov.br/pagina_decretos.php?id=964>. Acesso em: 20 Nov 2009.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. “Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: Caminhos e Descaminhos”. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 15, jun,1997. p. 41-93.

HADDAD, Sérgio. *Educação e exclusão no Brasil. Ação Educativa*. São Paulo, 2007, 52p. Disponível em: < http://www.acaoeducativa.org.br/downloads/Questao_finall.pdf>. Acesso em: set 2009.

HECLO, H. *Review article: policy analysis*. British Journal of Political Science, 1972.

HEREDIA, B. M. A.; CINTRÃO, R. P. “Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro”. *Revista Nera*, ano 9, n. 8. Jan/Jun 2006. 28 p.

HOLANDA, M. C. *Nota Técnica 1: Política Regional no Brasil*. Jun, 2003. Fortaleza: Secretaria do Planejamento e Coordenação/Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, 2003. Disponível em: < http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_1.pdf >. Acesso em: dez. 2009.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, 2004*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/suplemento_educacao/default.shtm>. Acesso em: jun 2009.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, 2006*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtm>>. Acesso em: jun 2009.

_____. *Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros – Munic, 2006*. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/cultura2006/> >. Acesso em: out 2009.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, 2008*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/default.shtm>>. Acesso em: jun 2009.

INEP, INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Censo Escolar 2002*. Disponível em: <<http://sitio.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: jun 2009.

_____. *Censo Escolar 2003*. Disponível em: <<http://sitio.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: jun 2009.

_____. *Censo Escolar 2004*. Disponível em: <<http://sitio.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: jun 2009.

_____. *Censo Escolar 2005*. Disponível em: <<http://sitio.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: jun 2009.

_____. *Censo Escolar 2006*. Disponível em: <<http://sitio.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: jun 2009.

_____. *Censo Escolar 2007*. Disponível em: <<http://sitio.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: jun 2009.

_____. *Censo Escolar 2008*. Disponível em: <<http://sitio.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: jun 2009.

IPEA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2009.

KAUFAMN, H. *Administrative feedback*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1973.

LASWELL, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1935.

LIJPHART, A. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University, 1999.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy*. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOPES, E. P.; CÂMARA, M. T.; MONTEIRO, T. “Transporte escolar como instrumento de viabilização do acesso à educação: o que estabelecem as Leis?” Texto para Discussão. Número 1. In: CEFTRU. *Elementos mínimos para a regulação do transporte escolar rural*. Brasília: Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes - UnB, 2008.

LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MACHADO, L. M.; OLIVEIRA, R. P. “Direito à educação e Legislação do Ensino”. In: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Orgs.). *O estado da Arte em Políticas e Gestão Educação no Brasil: 1991 a 1997*. Série Estudos e Pesquisas, ANPAE, caderno 6, 2001.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. *Implementation and public policy*. Chicago: Scott Foresman, 1983.

MDA, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Plano Nacional de Reforma Agrária. Paz, produção e qualidade de vida no meio rural*. Brasília, 2003. 31 p.

MAGALHÃES, J. A. F. “Políticas Públicas: Enfoque Sistemico, Atores, Arenas, Processo Decisório e Problemas de Implementação”. In: MAGALHÃES, J. A. F. *Ciência Política*. Brasília: Ed. Vestcon, 2005. p. 241-277.

MATO GROSSO DO SUL. *Lei Nº 3.488, de 12 de Janeiro de 2008*. Estabelece as diretrizes e as normas gerais sobre a acessibilidade ao transporte escolar pelos alunos da rede de ensino publico, residentes na zona rural, e dá outras providências. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/fc77a7fbefaf19ff042573d1004a797f?OpenDocument>>. Acesso em: 16 Nov 2009.

MEC, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução CNE/CEB 1, de 3 de Abril de 2002*. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. Diário Oficial da União, Brasília, 9 de abril de 2002. Seção 1, p. 32.

_____. Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo. *Referências para uma Política Nacional de Educação do Campo. Caderno de Subsídios*. Brasília, 2003. 40 p.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Panorama da educação no campo*. Brasília: INEP, 2007a. 44 p.

_____. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad). *Educação do Campo: diferenças mudando paradigmas*. Cadernos SECAD. Brasília, 2007b. 81 p.

MENEZES, G. G. O. C. *Políticas Públicas*. In: ESAF/ANA. Curso de Formação para Especialista em Geoprocessamento, Especialista em Recursos Hídricos e Analista Administrativo. Brasília: ESAF/ANA, 2009.

MI, MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Sumário Executivo*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/sumario.as.p>>. Acesso em: dez 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. *O direito à educação escolar*. Porto Alegre, 1999. Disponível em: <<ftp://ftp.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id154.htm>>. Acesso em: mar 2008.

MONTEIRO, F. M.; SILVA, R.; SEIBEL, E. J. “Vulnerabilidade Social e oferta de serviços públicos no mundo rural. Duas moedas e uma só face?”. **Revista Grifos**, n. 24, Jun 2008. p. 93-108.

MONTEIRO, T.; ZUIN, R. P.; DESSEN, M. C.; LIMA NETO, V. C.; YAMASHITA, Y. *Políticas Públicas de Transporte Escolar: A Contribuição dos Atores Envolvidos*. Anais do

XIV Congresso Latino-Americano de Transporte Público e Urbano. Rio de Janeiro: CLATPU/ ANPET, 2007.

OLIVEIRA, J. A. P. “Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas.” *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 2, 2006. p. 273-288.

_____. “Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento?” In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Orgs). *Estado e Gestão Pública-Visões do Brasil Contemporâneo*. 2ª Ed. São Paulo: Editora FGV, 2007.

ONU, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nova York. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 1948, Adotada e Proclamada na Assembléia Geral na sua Resolução 217A (III).

_____. Nova York. *Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança*. Aprovada na Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc_crianca.php>. Acesso em: nov 2009.

ORTEGA, A. C. “Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADS”. *RER*, Rio de Janeiro, vol. 45, n 2, p. 275-300, abr/jun 2007.

PALUMBO, D. J.; HARDER, M. A. *Implementing public policy*. Lexington: Lexington Books, 1981.

PARANÁ. *Lei Nº 11.721, de 20 de Maio de 1997*. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa Estadual de Transporte Escolar que terá como objetivo transportar alunos da rede pública de ensino do Estado do Paraná, conforme especifica e adota outras providências. Disponível em: <http://www.unale.org.br/M912/M9122011.asp?txtID_PRINCIPAL=122>. Acesso em: nov 2009.

_____. *Lei Nº 14.584, de 22 de Dezembro de 2004*. Altera parte da Lei nº 11.721, de 20 de maio de 1997, que autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa Estadual de Transporte Escolar que terá como objetivo transportar alunos da rede pública de ensino do Estado do Paraná, conforme especifica e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=268&codItemAto=2521>>. Acesso em: nov 2009.

PEREIRA, P. A. P. *Concepções e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectivas e conseqüências*. Brasília: NEPPoS/CEAM/UNB, 1994.

PERNAMBUCO. *Lei Nº 13.463, de 09 de Junho de 2008*. Institui o Programa Estadual de Transporte Escolar - PETE , e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/paginas/?id=3598&paginapai=3597&numero=522/2008&docid=651730>>. Acesso em: nov 2009.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PRADO, S. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. EbaP/Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Relatório de Pesquisa).

RAPOSO, G. R. *A educação na Constituição Federal de 1988*. Jus Navigandi, Ano 9, nº. 641, Teresina, 1998. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6574>>. Acesso em: mar. 2008.

RIBEIRO, R. A.; MONTEIRO, T. “O que os condutores de Transporte Escolar Rural pensam a respeito de sua função?” In: DESSEN. M. A.; YAMASHITA, Y. (Orgs.) *A Pesquisa em Transporte Escolar: em busca de um diálogo multidisciplinar*, [2010] (em preparação).

RIBEIRO, R. A.; SILVA-GALINDO, M. L. B; ESTELLES, R. S.; DESSEN. M. A. *Building A Rural School Bus in Brazil: Contributions from Managers, Clients and Drivers*. 12th World Conference on Transport Research – WCTR. July 11-15, 2010 – Lisbon, Portugal. [no prelo].

RIKER, W.H. *The development of American federalism*. Norwell: Kluwer Academic, 1987.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei Nº 12.882, de 03 de Janeiro de 2008a*. Institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/legislacao/id3792.htm>>. Acesso em: nov 2009.

_____. *Decreto Nº 45.465, de 30 de Janeiro de 2008b*. Regulamenta a Lei nº. 12.882, de 03 de janeiro de 2008, que institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/legislacao/id3793.htm>>. Acesso em: nov 2009.

RUA, M. G. “Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos”. In: RUA, M. G. e CARVALHO, M. I. V. (Orgs.) *O Estudo da Política*. Tópicos Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTA CATARINA. *Decreto Nº 3.091, de 28 de Abril de 2005*. Regulamenta o disposto no art. 128, da Lei Complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005, e dá outras providências. O custeio e os requisitos para a efetivação do transporte escolar dos alunos do ensino fundamental regular da rede de ensino do Estado observarão as normas constantes deste Decreto. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/legislacaoestadual/2005/003091-005-0-2005-002.htm>>. Acesso em: nov 2009.

SÃO PAULO. *Decreto Nº 48.631, de 11 de Maio de 2004*. Autoriza a Secretaria da Educação a, representando o Estado, celebrar convênios com Municípios Paulistas, objetivando a transferência de recursos financeiros destinados a auxiliar a manutenção de Programa de Transporte de Alunos da Rede Estadual de Ensino. Disponível em: < <http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/Certificacao/GatewayCertificaPDF.aspx?notarizacaoID=82968daa-a4be-47d2-85cd-0a6e0ba1e010>>. Acesso em: nov 2009.

_____. Secretaria de Educação. Fundação para o Desenvolvimento da Educação. *Projeto Ônibus Escolar*. Disponível em: <<http://transporteescolar.edunet.sp.gov.br/>>. Acesso em: nov 2009.

SENRA, K. V. “Políticas e Instituições para o Desenvolvimento Econômico Territorial (DET) no Brasil”. *Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, nº 4 (maio/agosto 2007). Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2007.

SOUZA, C. “Políticas públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*, n. 16, 2006. p. 368-375.

_____. “Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 7 (3): 431-442, 2002.

STUART, A. M. *União Européia: laboratório de políticas públicas regionais*. Rio de Janeiro: 2006. Disponível em: <<http://www4.ensp.fiocruz.br/parcerias/redsaud/forum/ponencias/taller2/AnaMariaStuart.pdf>>. Acesso em: dez 2009.

UNESCO, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. Brasília. *Relatório de Monitoramento de Educação para Todos Brasil 2008. Educação para todos em 2015. Alcançaremos a meta?* Brasília, 2008. 66 p.

VAN METER, D.; VAN HORN, C. E. “The policy implementation process”. *Administration and Society*, v. 6, n.4, 1975. p. 445-488.

VARSANO, R. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, n. 405).

VASCONCELLOS, E. A.. *Transporte Urbano, Espaço e Equidade: Análise das Políticas Públicas*. São Paulo: Annablume, 2001.

WANDERLEY, M. N. B. “A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural”. In: *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Norma Giarracca. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2001. ISBN: 950-9231-58-4.

WILDAVSKY, A. *Speaking truth to power: the art and craft of police analysis*. Boston: Little and Brown, 1979.

YAMASHITA, Y.; ARAGÃO, J. J. G. “O Mundo Complexo dos Transportes”. In: DESSEN, M. A.; YAMASHITA, Y. (Orgs.) *A Pesquisa em Transporte Escolar: em busca de um diálogo multidisciplinar*, [2010] (em preparação).

ANEXOS

1. ROTEIROS DE ENTREVISTA¹¹

Roteiro de entrevista – Modelo de texto introdutório

Eu sou _____. Faço parte de um grupo de pesquisa do CEFTRU – Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes, que está realizando um trabalho com o apoio do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, órgão vinculado ao Ministério da Educação, responsável pelo PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar) e pelo PNTE (Programa Nacional do Transporte do Escolar).

Estamos realizando o “Levantamento Nacional do Transporte Escolar”, como ocorreu no ano de 2005. O primeiro levantamento, que foi feito no ano passado, contou com a participação de 2.836 municípios, o que correspondeu a 51% dos municípios brasileiros. Os dados coletados permitiram que o FNDE conhecesse um pouco mais a situação do transporte escolar nos municípios brasileiros. No entanto, para que se possa efetuar um planejamento eficaz para o transporte escolar no Brasil, faz-se necessária a participação de um maior número de municípios e que as informações sejam confiáveis e consistentes.

Para atingir tais objetivos, este ano, a coleta de dados está sendo elaborada em duas etapas. A primeira consiste no preenchimento de um questionário visando o “Levantamento Nacional do Transporte Escolar”, com a participação de todos os municípios. A segunda etapa prevê o aprofundamento das informações sobre o transporte escolar, por meio de entrevistas, isto é, investigando o que as pessoas pensam a respeito do transporte escolar. Alunos, professores, diretores das escolas, prefeitos e motoristas, todos estarão contribuindo dando as suas sugestões e falando o que pensam a respeito. Para a realização das entrevistas, foram escolhidos aleatoriamente apenas 16 municípios e este município (*nome do município*) é um deles.

O levantamento destes dados tem como objetivo obter informações que permitam melhorar o entendimento sobre o transporte de alunos que é realizado no Brasil e, com isso, auxiliar no desenvolvimento de políticas específicas para o setor. O resultado desta pesquisa será divulgado em forma de relatório técnico ao FNDE e em publicações em revistas científicas; neste último caso, os municípios não serão identificados.

Portanto, **precisamos** de sua colaboração respondendo algumas questões sobre o transporte escolar em geral e em seu município. Sua participação é muito importante no sentido de que estaremos construindo juntos dados valiosos que contribuirão para melhoria deste serviço. Vale ressaltar que **não** existem respostas certas ou erradas.

Sinta-se à vontade para responder às questões, pois, o mais importante é que as informações sejam fornecidas de forma precisa e que reflitam a sua opinião franca e sincera.

As entrevistas deverão ser gravadas, para que toda a informação seja registrada com precisão, sem distorções. Dessa forma, é necessária sua permissão para que a gravação seja feita. Antes de iniciarmos a entrevista, o(a) Sr(a) poderia preencher esta autorização? Este procedimento é comum em pesquisas científicas, pois é uma garantia de segurança tanto para o entrevistado quanto para o entrevistador (*dar exemplo, se necessário*). As informações fornecidas serão sigilosas e analisadas em conjunto com aquelas obtidas pelos outros municípios. As pessoas não serão identificadas. As gravações das entrevistas ficarão em um banco de dados do CEFTRU, da Universidade de Brasília.

Apresentar TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO E AUTORIZAÇÃO para participar e gravar a entrevista (ver ANEXO I)

Alguma dúvida? Podemos começar? Primeiramente, preciso registrar alguns dados pessoais...

¹¹ Os roteiros de entrevista foram elaborados por uma equipe de pesquisadores do Projeto Transporte Escolar Rural, composta pela Prof^a Dr^a Maria Auxiliadora Dessen, Dr^a Cíntia Yumiko Egami e o Msc. Lucas Fernando Vaquero Roviriego. Os roteiros estão publicados no Volume *Metodologia de Caracterização do Transporte Escolar Rural* (CEFTRU; FNDE, 2007c), que compõe o conjunto de relatórios do Projeto Transporte Escolar Rural.

1 Roteiro de entrevista: Prefeito(a)

QUESTÕES

1. Qual é a importância do transporte escolar na educação em seu Município?
2. Como é feito o transporte escolar no seu Município?
3. Como o(a) senhor(a) gostaria que fosse feito o transporte escolar no seu Município?
4. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelo seu Município para fornecer o transporte escolar?
5. Quais as principais facilidades encontradas para fornecer o transporte escolar no seu Município?
6. O que o seu Município poderia fazer de concreto para melhorar o transporte escolar?
7. O(A) senhor(a) acha que o povo do seu Município poderia contribuir/ajudar na melhoria do transporte escolar? Como?
8. Para finalizar o(a) senhor(a) gostaria de acrescentar mais alguma informação?

INFORMAÇÃO ADICIONAL (SE NECESSÁRIO)

1. Quem planeja o transporte escolar no seu Município? Poderíamos conversar com esta pessoa?

2 Roteiro de entrevista: Secretário (a) de Transportes/ Secretário (a) de Educação

QUESTÕES

1. Qual é a importância do transporte escolar na educação em seu Município?
2. Como é feito o transporte escolar no seu Município?
3. Como o(a) senhor(a) gostaria que fosse feito o transporte escolar no seu Município?
4. Quais são as principais dificuldades encontradas pelo seu Município para fornecer o transporte escolar?
5. E quais as principais facilidades encontradas para fornecer o transporte escolar no seu Município?
6. O que o seu Município poderia fazer de concreto para melhorar o transporte escolar?
7. O(A) senhor(a) acha que a população poderia contribuir/ajudar na melhoria do transporte escolar no seu Município? Como?
8. Para finalizar o(a) senhor(a) gostaria de acrescentar mais alguma informação?

INFORMAÇÃO ADICIONAL (SE NECESSÁRIO)

1. Quem planeja o transporte escolar no seu Município? Poderíamos conversar com esta pessoa?

3 Roteiro de entrevista: Responsável pelo planejamento /operação do transporte escolar

QUESTÕES

1. O(A) Senhor(a) poderia contar como é organizado (ou planejado) o transporte escolar no seu Município?
2. Como o(a) Senhor(a) acha que deveria ser essa organização (planejamento)?
3. O(A) senhor(a) poderia apontar as dificuldades enfrentadas na organização (planejamento) do transporte escolar do seu Município?
4. E quais as facilidades encontradas para organizar/planejar o transporte escolar no seu Município?
5. Em sua opinião existe alguma vantagem em se contratar uma empresa terceirizada para o serviço de transporte escolar?
6. Quais seriam as desvantagens?
7. O que o(a) Senhor(a) poderia fazer, de concreto, para melhorar a organização do transporte escolar do seu Município?
8. O(A) senhor(a) acha que a população poderia contribuir/ajudar na melhoria do transporte escolar do seu Município? Como?

QUESTÕES OBJETIVAS – REGULAMENTAÇÃO

1. Existe regulamentação municipal sobre transporte escolar na sua cidade?
 - a. Se sim, o(a) senhor(a) poderia nos fornecer uma cópia?
2. O(A) senhor(a) gostaria de comentar sobre esta questão de regulamentação?
3. Para finalizar, o(a) senhor(a) gostaria de acrescentar mais alguma informação?

4 Roteiro de entrevista: Dono(a) da empresa/ Chefe de setor

QUESTÕES

1. Como é feito o transporte escolar por sua empresa?
2. Como o(a) senhor(a) gostaria que fosse feito o transporte escolar por sua empresa?
3. Como a prefeitura acompanha o transporte escolar da sua empresa?
4. Quais são as maiores dificuldades encontradas pela sua empresa para fornecer o transporte escolar neste Município?
5. Quais as principais facilidades encontradas pela sua empresa para fornecer o transporte escolar neste Município?
6. O que a sua empresa poderia fazer, de concreto, para melhorar o transporte escolar neste Município?
7. O(A) senhor(a) acha que a população poderia contribuir/ajudar na melhoria do transporte escolar neste Município? Como?
8. Para finalizar, o(a) senhor(a) gostaria de acrescentar mais alguma informação?

Roteiros de Entrevista – Cabeçalhos das Entrevistas

Informações gerais

Município:		UF:	
Local da entrevista:			
Entrevistador:			
Data:		Horário de início:	
		Horário de término:	

Informações pessoais

Entrevistado:			
Cargo/ocupação <input type="checkbox"/> Prefeito <input type="checkbox"/> Diretor de Escola <input type="checkbox"/> Secretário de Transportes ou equivalente <input type="checkbox"/> Professor <input type="checkbox"/> Secretário de Educação <input type="checkbox"/> Aluno Transportado <input type="checkbox"/> Responsável pelo planejamento/operação <input type="checkbox"/> Responsável pela APAE <input type="checkbox"/> Dono da Empresa/ chefe de setor			
Estado Civil	<input type="checkbox"/> Solteiro <input type="checkbox"/> Casado <input type="checkbox"/> Vive junto <input type="checkbox"/> Separado/divorciado <input type="checkbox"/> Viúvo		
Data de nascimento:	/ /	Sexo:	<input type="checkbox"/> Feminino <input type="checkbox"/> Masculino
Escolaridade:			
<input type="checkbox"/> Completo	<input type="checkbox"/> Fundamental <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Superior <input type="checkbox"/> Pós-graduação		
<input type="checkbox"/> Incompleto	<input type="checkbox"/> Fundamental <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Superior <input type="checkbox"/> Pós-graduação		

2. TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

Modelo de Texto para Apresentação de Termo de Consentimento Informado

OBSERVAÇÃO: Para ser lido e entregue para o participante, quando solicitado.

O Sr. (ª) está sendo convidado(a) a participar de um projeto de pesquisa realizado pelo Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes - Ceftru, da Universidade de Brasília-UnB, em colaboração com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, órgão vinculado ao Ministério da Educação, responsável pelo PNATE.

Trata-se de um projeto amplo, que está sendo implementado em duas etapas. A primeira consiste no preenchimento de um questionário visando ao Levantamento Nacional sobre o Transporte Escolar, com a participação de todos os municípios brasileiros. A segunda etapa prevê o aprofundamento das informações, por meio de entrevistas, que investigam o que as pessoas pensam a respeito do Transporte Escolar. Alunos, professores, diretores de escolas, prefeitos e motoristas, todos estarão contribuindo, dando as suas sugestões. Para a realização das entrevistas, foram escolhidos, aleatoriamente, apenas 16 municípios e este município é um deles.

O objetivo das entrevistas é obter informações que permitam melhorar o entendimento sobre o transporte de alunos que é realizado no Brasil e, com isso, auxiliar no desenvolvimento de políticas específicas para o setor. Sua opinião é muito importante; para isto, o(a) Sr(ª) deverá responder algumas questões sobre o transporte escolar que precisam ser gravadas, para que toda a informação seja registrada com precisão, sem distorções. Assim, precisamos da sua compreensão, permitindo que a entrevista seja gravada.

As informações fornecidas serão sigilosas e analisadas em conjunto com aquelas obtidas pelos outros municípios e os entrevistados não serão identificados. Os resultados serão divulgados em forma de relatório técnico ao FNDE e em publicações científicas; neste último caso, os municípios não serão identificados. As gravações das entrevistas ficarão em um banco de dados do Ceftru da Universidade de Brasília e poderão ser usadas em pesquisas futuras, sempre se mantendo os princípios éticos que regem a pesquisa. Os procedimentos e a conduta adotada neste projeto estão de acordo com as normas da Resolução 196/96 do Ministério da Saúde, que trata da pesquisa com seres humanos.

Caso o(a) Senhor(a) concorde em participar deste estudo e em permitir a gravação desta entrevista, por favor, preencha o 'Termo de Consentimento Informado', em anexo. O(a) Sr(ª) poderá retirar o consentimento a qualquer momento, sem que haja qualquer penalidade. Desde já agradeço sua colaboração.

Cordialmente,

Equipe Técnica do Ceftru

Modelo de Termo de Consentimento Informado**TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO
(Autorização)**

Eu _____, RG _____, autorizo a gravação da entrevista a ser realizada para a pesquisa sobre o Transporte Escolar conduzida pelo Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes - Ceftru/UnB, com o apoio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE. Informo que li o documento anexo e fui devidamente esclarecido(a) pelo pesquisador(a) quanto aos objetivos e procedimentos utilizados na pesquisa, bem como quanto ao caráter sigiloso das informações fornecidas. Foi-me, ainda, garantido poder retirar o consentimento a qualquer momento, sem sofrer qualquer penalidade.

_____, ____ de _____ de 2006.

Assinatura

Nome do pesquisador: _____

Assinatura: _____