

A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE ESCOLAR: UM OLHAR SOB A ASSISTÊNCIA DOS PROGRAMAS FEDERAIS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

Andreia Couto Ribeiro
andreia.ribeiro@fnde.gov.br

Wellington Ferreira de Jesus
wellington.jesus@catolica.edu.br

Universidade Católica de Brasília (UCB), Distrito Federal, Brasil.

RESUMO

O presente artigo constitui-se em um estudo exploratório baseado em análise documental das Constituições, das Leis de Diretrizes e Bases da Educação, do Plano Nacional de Educação (2001/2010) e outras Leis, de documentos regulatórios e relatórios oficiais, objetivando fornecer informações para compreensão do processo de implantação do investimento público federal nos programas de transporte escolar, mantidos pela União para atendimento à Educação Básica. A análise das informações coletadas, a partir de documentos de 1824, permitiu verificar a origem e preservação da ação de transporte escolar na agenda política brasileira.

Palavras chave: Legislação federal; Políticas públicas; Transporte escolar; Ônibus escolar.

A SCHOOL TRANSPORTATION PUBLIC POLICY HISTORIC PATH: A LOOK CONSIDERING THE ASSISTANCE OF FEDERAL PROGRAMS FOR BASIC EDUCATION

ABSTRACT

This article is an exploratory study based on document analysis of the Brazilian Constitutions, National Education Guidelines and Bases Bill, from the National Education Plan (2001/2010), and other laws, as well, among regulatory documents and official reports, aiming to provide information to understand the implementation process of the federal public investment for school transportation programs, held by the Union for assistance to Basic Education. The information analysis collected from 1824 documents on, has verified the origin and maintenance of school transportation policy in Brazilian politic agenda.

Keywords: Federal legislation; Public policy; School transportation; School bus.

Introdução

Nas últimas cinco décadas evidenciaram-se um conjunto de transformações de ordem social, política e econômica, sobretudo no campo da cidadania que, entre outros aspectos provocaram mudanças significativas nos rumos dos direitos dos cidadãos brasileiros, em especial os que se referem à educação. Essas transformações resultam de um contexto de arena política e de interesses da sociedade, além dos diversos atores envolvidos, que podem ser observados em nosso projeto político de desenvolvimento educacional, inserido nas Constituições, Leis e Planos ordenados no Brasil.

Teixeira (1956) destacou que nossa sociedade vive em permanente transformação, que a velocidade das mudanças e o crescimento da complexidade social, influenciam de forma direta na diminuição da integração do homem em sua cultura, indicando que a ampliação da educação escolar é uma fonte de domínio para essa razão.

É nesse contexto de transformação que as legislações brasileiras refletem os interesses das arenas políticas do País, bem como das aspirações dos grupos sociais que se digladiam para defender suas pretensões. Consideram os aspectos econômicos, federativos e sociais que envolvem as mudanças que ocorreram e ocorrem no Brasil, como os momentos autoritários e os de restauração do Estado democrático de direito. Não é diferente para a implantação da política pública brasileira de transporte escolar, que necessita cumprir os preceitos legais que disciplinam e regem a Nação.

Uma política pública educacional, como a oferta de transporte escolar, abarcando planejamento, financiamento e gestão para benefício de estudantes em condições de vulnerabilidade é dependente de determinação legal e contínua, manifestada ao longo do tempo em nossas Constituições, Leis de Diretrizes e Bases da Educação e Plano Nacional de Educação.

Dessa forma, o presente artigo é apresentado como o resultado de pesquisa junto à base das Constituições Brasileiras de 1824 a 1988, consulta das Leis Ordinárias relacionadas à educação, no período de 1961 a 2013, e verificação de decretos e outras regulamentações e documentos oficiais, além do levantamento bibliográfico sobre o tema. Trata-se de uma síntese, objetivando discutir o contexto legal e político em que se constituiu e se desenvolveu a ideia de transporte escolar, até se consolidar em um Programa, uma Política Pública.

As Constituições e a política de transporte escolar para a Educação Básica no Brasil

Ao longo da história brasileira verifica-se a promulgação de cinco e a outorga de duas Constituições¹, vigentes a partir de 1824 até os dias de hoje, caracterizadas por mudanças de regras políticas, além de estruturas descontínuas, sem uma preocupação sistêmica de manutenção de diretrizes e estratégias. No campo da educação, constata-se a relativa ausência no que tange ao detalhamento da temática do transporte escolar, com importantes definições de gestão e financiamento, surgindo e desaparecendo ao longo do período, somente se consolidando em 1988, com a última Constituição Federal vigente.

Essa falta de preocupação em consolidar estruturas necessárias ao desenvolvimento organizacional da sociedade foi destacada por Holanda (1936), que alertava para a existência de uma omissão histórica e de uma excessiva burocratização, entendidas como uma herança da colonização lusitana. Em uma de suas categorizações, o “semeador” que joga sementes ao vento, caracteriza o indivíduo formador da sociedade brasileira.

Nesse contexto, o direito a instrução primária e gratuita a todos os cidadãos e a definição do ensino de ciências, letras e artes em colégios e universidades (Incisos XXXII e XXXIII do Art. 179 – CI/1824) foram as únicas inserções do tema educacional, na primeira Constituição Política do Império do Brasil (CI/1824), elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824 (BRASIL, 1824).

Apesar do interesse pela educação observado no período monárquico, até a Proclamação da República, em 1889, não se identificam ações concretas para a criação de um sistema educacional brasileiro. Destacam-se nesse período algumas ações importantes, contudo isoladas, como a promoção de uma das primeiras políticas de descentralização, com o direito de legislar sobre a instrução pública dada às províncias em 1834, o

surgimento da primeira Escola Normal, em Niterói/RJ, no ano de 1835 e a criação do Colégio Pedro II, em 1837.

A história das instituições escolares esboçada em períodos por Saviani (2008) evidencia essa situação, destacando que no período de 1827-1890, ocorreram as primeiras tentativas, descontínuas e intermitentes de organização educacional.

A programação da República Federativa em 1889 iniciou mais um ciclo de mudanças, destacado por Saviani (2008) – o período de 1890-1931 foi marcado pela criação das escolas primárias, impulsionada pelo iluminismo republicano. Esse ciclo de mudanças ocorreu dentro de limites históricos de um projeto de oligarquias agrárias exportadoras, em que não havia escola para todos, e não representava, portanto, um projeto nacional. O ensino leigo ministrado nos estabelecimentos públicos aparece nas metas da Primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1891. Outra instituição dessa Carta foi o sistema federativo de governo e, conseqüentemente, a descentralização do Ensino, demarcando as competências do ensino para a União, os Estados e o Distrito Federal (Artigo 35, itens 3º e 4º) (BRASIL, 1891).

Apesar do esforço, durante o período da Primeira República (1889 – 1930), a oportunidade de acesso e de qualidade da educação ocorreu para poucos privilegiados, ficando a maior parte da população formada apenas para o trabalho. Um crescimento mais acelerado da escolarização, com objetivo de reconstrução social, somente ocorre a partir da década de 1930, demarcada pela Revolução de 1930, o Golpe de Estado e o final da República Velha, quando emergiu de um ideário pedagógico renovador, marcada pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932² e a regulamentação, em âmbito nacional, das escolas superiores, secundárias e primárias.

Foi em 1934, com a articulação dos Pioneiros de 1932, a primeira vez que as estratégias para a educação nacional surgem como diretriz estatal em uma constituição brasileira (Artigo 5º, Inciso XIV). A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (CF/1934) teve como premissa organizar um regime democrático, que assegurasse à nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico (BRASIL, 1934).

Essas transformações de fundo, que ocorreram nesse período de crescimento nacional, foi um momento do nascimento de novas forças sociais, destacadas por Teixeira (1956), responsáveis por abrir caminho para os grandes rumos do nosso desenvolvimento como povo e nação.

Cabe evidenciar a vinculação de recursos em fundos para a manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos, com indicação de reserva especial para o ensino na zona rural, área de abrangência da política pública de transporte escolar (Art. 156 e parágrafo único – CF/1934), um dos principais destaques a essa Constituição, que trouxe um capítulo específico para tratar a educação (Capítulo II – Da Educação e da Cultura – Art. 148 a 158 – CF/1934).

Considerando os preceitos legais, o primeiro momento da história da origem de programas de transporte escolar no Brasil, possivelmente, aparece nesse texto constitucional de 1934, que traz a preocupação com a ação de transporte escolar na zona rural, prevendo a aplicação dos recursos dos fundos, em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito para vilegiaturas³ (Art. 157 § 2º - CF/1934). Ambrósio (2005) em sua investigação depreendeu que a vilegiatura está ligada ao território do estudo, ao tempo livre de ausência de estudos, relacionada à viagem educativa.

Outra importante conquista para a educação, indicada na CF/1934 (Art 139), foi a obrigatoriedade das empresas ofertarem o ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos desses, dando origem a ideia do futuro “Salário Educação”, uma das fontes de recursos para atendimento aos programas de transporte escolar.

Apesar da evidente conquista alcançada em 1934, a vinculação dos recursos e a previsão de auxílio aos estudantes com ações educacionais foram removidas em 1937, com a declaração de Estado de emergência no País e a outorga da Constituição dos Estados Unidos do Brasil (CF/1937). O início de um processo de mudanças de base para a modernização do estado brasileiro ocorre nesse novo período autoritário, com Vargas no poder, com a garantia dos direitos trabalhistas, pela criação do Ministério e a consolidação das Leis do Trabalho. Nesse período do início dos anos quarenta até 1946, as reformas educacionais foram desencadeadas pelo poder central, por Leis Orgânicas concebidas pelo Ministério da Educação, claramente inspiradas nas constituições de regimes fascistas europeus (Vieira, 2007).

Foi uma época marcada por insatisfações contra a ditadura, agravado pela Segunda Guerra Mundial, levando à queda da ditadura do Estado Novo no final de 1945, condições que levaram o País a um novo momento de redemocratização (Vieira, 2007). É nessa conjuntura que a previsão de aplicação de recursos mínimos para a manutenção e desenvolvimento de ensino pela União, Estados, o Distrito Federal e os municípios, vinculados à renda de impostos, retorna na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 (Arts. 166 a 175 – CF/1946) (BRASIL, 1946).

O serviço de assistência educacional que assegurou as condições de eficiência escolar, por auxílio aos alunos necessitados, também reaparece (Art. 172 – CF/1946). Todavia, não há especificação dessas ações, como exemplo da vilegiatura salientada na CF de 1934.

Nesses primeiros anos de redemocratização o campo da educação é orientado por várias propostas de mudanças do ensino. Entretanto, essa reforma do sistema educacional brasileiro manteve o dualismo entre a educação das elites e das classes populares até a mudança histórica de estruturação, advinda com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 4024/61) (Vieira, 2007).

Após o País experimentar a redemocratização, o golpe de 1964 e a ascensão dos militares, o autoritarismo retorna. Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (CF/1967) decretada pelo Congresso Nacional, a educação passa a ser tratada em conjunto das questões que tratam da Família e Cultura. Não há um capítulo específico para evidenciar as necessidades dos sistemas de ensino e novamente a vinculação de recursos é suprimida (BRASIL, 1967).

A vinculação dos recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino retorna a partir de 1969, pela Emenda Constitucional nº 24, prevendo a aplicação de percentual de receitas resultantes de impostos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (§ 4º do Art. 176 – CF/1967). Também é apresentada pela primeira vez como conceito a contribuição do “salário-educação”, obrigatória para empresas (Art. 178 – CF/1967).

Um novo governo civil foi eleito somente após 20 anos da ascensão militar (1964-1985), inaugurando novos tempos. A importância da educação, como direito social e individual, para a melhoria da sociedade e para o desenvolvimento do País, foi instituída pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988).

Além de alteração considerável nas diretrizes gerais para a educação, como mudança na vinculação dos recursos, inclusive com previsão de percentual do Produto Interno Bruto (PIB), pela primeira vez o texto constitucional traz de forma direta a ação suplementar de transporte, para atendimento do educando, inicialmente para o ensino fundamental (Inciso VII - Art. 208 – CF/1988), alterada por Emenda Constitucional nº 59, de 2009, para atendimento a todas as etapas da Educação Básica (BRASIL, 1988).

As definições advindas da CF/1988 permitem situar o terreno da gestão educacional e do financiamento como tarefa compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal

e os Municípios, sendo organizada sob a forma de regime de colaboração (Artigo 211 da CF/1988). Essa premissa envolve a implantação da ação de transporte escolar, pela assistência técnica e financeira, de forma redistributiva e supletiva, pela União aos demais entes e, de forma descentralizada, a organização dos estados, Distrito Federal e Municípios para gerenciar a ação educacional em suas respectivas redes.

A forma de organização de colaboração configurada pelo federalismo brasileiro, imputada pela CF/1988, fez surgir questões que necessitam de discussão e regulamentação, tais como a descentralização dos recursos e a participação dos estados e municípios, seja pelo aumento dos encargos ou pela autonomia de estados mais fortes economicamente (ROSSINHOLI, 2010).

Teixeira (1956) já salientava essas tendências de descentralização e autonomia e também trouxe à tona as questões das transformações de ordem econômica e social que atuavam com diferentes intensidades nas unidades políticas do País, o que implicava em distintos resultados, causando desequilíbrio e explicando a nossa atual situação de desigualdade.

Essas e outras questões influenciam o planejamento e, conseqüentemente, a execução de programas educacionais, como os de transporte escolar, que têm que lidar com os efeitos da limitação e das prioridades definidas anualmente pelos gestores e políticos.

O transporte escolar nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) é a principal lei brasileira que se refere à educação, definindo normas gerais sobre as diretrizes e as bases da organização do sistema educacional, embasada nos princípios presentes na Constituição. O reconhecimento de sua importância se dá por elevar a educação popular a problema do Estado Nacional.

A LDB foi citada pela primeira vez na Constituição de 1934, no intuito de definir e regularizar o sistema educacional brasileiro. A primeira LDB é de 1961, seguida pela Lei de 1971, que permaneceu vigente até a promulgação da LDB de 1996.

Apesar da Constituição de 1934, ter dedicado um capítulo inteiro ao tema das diretrizes da educação nacional (Art. 5º), apenas três anos depois, com a Constituição de 1937, declararam-se princípios opostos às ideias liberais da Carta anterior, alterando a função de se estabelecerem as bases da educação nacional para o poder central. Foi com a Constituição de 1946 que se retornou à proposta de educação de 1934 e se iniciou o processo de discussão da primeira LDB.

A Constituição Federal de 1946 determinou à União a tarefa de fixar as diretrizes e bases da educação nacional. Todavia apesar da proposta iniciar a circular em 1947, foram necessários 13 anos para a sua aprovação. O projeto caracterizado por uma tendência descentralizadora foi enviado ao Congresso em outubro de 1948, e, sendo considerado contrário ao espírito e letra da Constituição, foi arquivado. Foi reaberto e reconstituído em 1951, passando a tramitar pela Comissão de Educação e Cultura do Congresso Nacional, esbarrando em uma correlação de forças representadas pelas diferentes posições partidárias e por conflitos de interesse entre partidários da escola pública e escola privada (SAVIANI, 2008).

A primeira Lei que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4024 (LDB/1961), resultou de uma estratégia de conciliação entre as principais correntes em disputa, sendo sancionada pelo Presidente da República em 20 de dezembro de 1961. Suas premissas previam que a União deveria proporcionar recursos ao educando, que

demonstrasse necessidade e aptidão para os estudos (Art. 94 – LDB/1961) e que o ensino é obrigação do poder público e livre à iniciativa privada (BRASIL, 1961).

A LDB/1961 previu a concessão de auxílio para transporte ao educando, dentre outras ações de assistência. Não esclareceu porém a sua forma de execução. Indicou ainda que a ação seria objeto de normas especiais (§ 5º - Art. 94 – LDB/1961).

Nesse período, o Brasil vivenciava o final do Governo Juscelino Kubitschek (JK), um desencanto com o “desenvolvimentismo”, a não modernização decantada (os “50 anos em 5”), a inflação e o retorno da dívida externa. O cenário político foi marcado a partir de 1961, pelo início do governo Jânio Quadros, a sua renúncia, a crise, o golpe branco que implantou o Parlamentarismo, impedindo a posse efetiva do governo João Goulart e, por fim, com o golpe militar de 1964, que derrubou João Goulart e implantou o regime autoritário. Dessa forma a LDB/1961 teve uma vigência curta, levando à descontinuidade do processo educacional na forma proposta, em todo o período do regime militar (1964-1985).

Em 1971, a Lei nº 5.692 (LDB/1971), que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, substituiu a LDB/1961. Entretanto, é questionada e não considerada por muitos estudiosos, por se tratar de um ajuste para garantir a continuidade da ordem socioeconômica do momento e acertar a organização do ensino ao novo quadro político, caracterizando-se pela reforma específica do ensino primário e médio, alterando sua denominação para o ensino de primeiro e segundo grau (SAVIANI, 2008). Nessa Lei, destaca-se a garantia do cumprimento da escolaridade pelos sistemas de ensino, com a inclusão de auxílios para serviços de assistência educacional, dentre elas a de transporte escolar, no intuito de assegurar aos alunos necessitados, condições de eficiência escolar e colaborar para o eficiente funcionamento dos estabelecimentos de ensino (Art.62 – LDB/1971) (BRASIL, 1971).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a nova realidade da educação e da sociedade brasileira, um novo projeto fixando as diretrizes e bases nacionais, considerando a defesa da escola pública e do modelo democrático, foi apresentado na Câmara Federal, amplamente discutido em audiências públicas. Ele foi objeto de debates de pontos polêmicos e de negociações por instituições dos setores públicos e da iniciativa privada, até a sanção da Lei nº 9.394, no final do ano de 1996 (CERQUEIRA et al., 2009).

Essa Lei se tornou um Marco simbólico de uma política neoconservadora da educação, implantada pelos governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no Brasil na década de 90, nos moldes do ideário neoliberal. Entretanto é reconhecida por se tratar da mais completa legislação e por proporcionar importantes avanços para educação, dentre eles a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef (ALVES apud CERQUEIRA et al., 2009).

Nesse contexto, a LDB/1996 prevê o atendimento por meio de programas suplementares como o de transporte escolar, ao educando do ensino fundamental, alterado para a Educação Básica (Lei nº 12.796/2013), como garantia e dever do Estado com a educação escolar pública (Art. 4º da LDB/1996) (BRASIL, 1996).

Outra indicação importante para a política pública de transporte escolar, prevista na LDB/1996, é a incumbência aos estados (Inciso VII do art. 10) e municípios (Inciso VI do art. 11), para assumir a responsabilidade do traslado dos alunos de suas respectivas redes.

Cabe salientar, ainda, a significativa inclusão das ações de manutenção de programas de transporte escolar, no rol de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (Inciso VIII do art. 70). A definição permite a utilização de fontes de recursos do

Salário Educação e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007), para custeio e aquisição de veículos para transporte escolar.

O Plano Nacional de Educação (2001-2010) e as diretrizes e metas para o transporte escolar

O Plano Nacional de Educação (PNE), com duração de dez anos e vigência no decênio 2001-2010, foi aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, trazendo significantes indicações para a ação de transporte escolar.

Esse PNE foi o resultado de mobilização da sociedade educacional desde sua previsão na LDB/1996. Duas propostas foram apresentadas ao Congresso Nacional, uma da sociedade brasileira, organizada pelas entidades da sociedade civil, reunidas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e outro, do governo federal, elaborada com participação restrita do Conselho Nacional de Educação (CNE) e com a colaboração do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e da União de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), como representantes dos estados e municípios (BORDIGNON, 2011).

A sua aprovação foi antecedida de uma tensão entre os dois blocos de poder, com a sociedade indicando a necessidade de uma mudança, dentro da ordem democrática e contra a ordem socioeconômica. No final do embate, a estrutura do PNE aprovada manteve a que foi proposta pelo Governo, trazendo a incorporação de algumas sugestões da sociedade, sendo que, dentre elas, nove metas de financiamento foram vetadas pelo Presidente FHC, por recomendação da área econômica do governo (BORDIGNON, 2011).

Dentre as metas do PNE, as ações de transporte escolar apareceram como estratégia de apoio ao desenvolvimento do ensino fundamental (Item 2.2 – PNE/2001), para garantia de um melhor equilíbrio e desempenho dos alunos, com a ampliação do atendimento social, sobretudo nos municípios de menor renda. A meta nº 17 trouxe em seu conceito a seguinte indicação:

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

No âmbito do ensino fundamental, cabe destacar outras metas que se encontravam relacionadas aos serviços de transporte escolar, como as metas 15 e 16, descritas a seguir. Elas tratavam da transformação das escolas e das classes unidocentes, que envolvem a política de transporte escolar do campo.

Meta 15. Transformar progressivamente as escolas unidocentes em escolas de mais de um professor, levando em consideração as realidades e as necessidades pedagógicas e de aprendizagem dos alunos (BRASIL, PNE/2001).

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

O processo de nucleação de escolas rurais iniciou-se nas décadas de 70 e 80, acentuando-se com a municipalização no ensino fundamental. Na prática correspondeu ao

fechamento ou desativação das escolas unidocentes (multisseriadas), seguido do transporte dos alunos para escolas maiores, melhor estruturadas e abrangendo ciclo ou ciclos completos, funcionando como núcleos administrativo e pedagógico. Foram apontados pontos positivos e negativos desse modelo, tendo a favor, a facilitação da coordenação pedagógica e a racionalização da gestão e dos serviços escolares. Contra, a falta de diálogo quanto ao ensino do campo e problemas com o transporte escolar, como o seu alto custo, que levou a diminuição de horas aulas e de dias letivos (BRASIL, 2007).

A política de transporte escolar rural iniciada em 1993 teve parte importante nesse processo de nucleação de escolas. Pelo programa, deveria ocorrer mediante deslocamento intracampo. Entretanto, muitas vezes atendeu ao deslocamento do campo-cidade. Em 2006, 33,2% dos estudantes da Educação Básica, residentes no campo, estavam matriculados em escolas urbanas. Ao analisar detalhadamente os níveis de ensino, verificou-se que 52,58% dos alunos do ensino fundamental e 91,35% dos estudantes do ensino médio utilizavam o transporte escolar como condução do meio rural para o urbano (BRASIL, 2007).

O transporte escolar também apareceu no diagnóstico, diretrizes e metas para a educação especial, indicando a necessidade de oferta de transporte escolar adaptado dentre as ações de apoio aos alunos especiais. Esse objetivo foi traçado pelas Metas de nº 5 e nº 15 da Educação Especial, que pretendeu:

Meta 5 - Generalizar, em dez anos, o atendimento dos alunos com necessidades especiais na educação infantil e no ensino fundamental, inclusive através de consórcios entre municípios, quando necessário, provendo, nestes casos, o transporte escolar (BRASIL, PNE/2001).

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

Apesar dos avanços apresentados no planejamento educacional no PNE, consolidar uma política pública de governo, como a de transporte escolar, carece de uma melhor compreensão da educação, que permita transformá-la em uma política de estado. Dourado (2011) salienta a necessidade de repensar as estruturas políticas, econômicas e sociais do Estado Brasileiro, para aprimorar e ampliar suas concepções, com o apoio e participação da sociedade.

Os programas federais de transporte escolar

Considerando as previsões constitucionais e legais que amparam a ação de transporte escolar, o Governo Federal mantém o investimento, com a intenção de amenizar o problema dos alunos que residem a grandes distâncias das unidades escolares, com o propósito de garantir a frequência às aulas e redução dos índices de evasão escolar.

Os programas se baseiam em um processo de descentralização de recursos e de responsabilidades, consistindo na assistência técnica e financeira da União aos municípios e estados para a aquisição de veículos, destinados exclusivamente ao transporte dos alunos matriculados nas escolas da rede de ensino pública estadual e municipal, prioritariamente, residentes no meio rural.

Nesse contexto, foram criados o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) em 1994, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) em 2004 e o Caminho da Escola, em 2007.

O Programa Nacional de Transporte Escolar - PNTE

Surge nos registros de gestão de 1993 o desenvolvimento das primeiras iniciativas da União, voltadas para o financiamento federal ao transporte escolar, realizada pela Fundação de Assistência ao Estudante - FAE⁴, órgão vinculado ao Ministério da Educação – MEC. O fornecimento de transporte ao estudante foi concebido como uma das ações da União para contribuir na diminuição dos índices de evasão escolar e fomentar o crescimento do número de alunos ingressantes ou reingressantes do ensino de primeiro grau da zona rural (BRASIL, 1994).

Dentre os programas apoiados para suplementação das ações educacionais aos estados e municípios, como material escolar didático e paradidático, alimentação e assistência à saúde, o transporte escolar aparece em 1993, como uma ação que contou com mais de 7% do orçamento do ano, assinando convênios para atendimento a 3.526 municípios brasileiros (BRASIL, 1993).

A partir desse ano, o Programa Nacional de Transporte Escolar - PNTE, adotou uma das formas de descentralização de recursos⁵ para o processo de financiamento de ações educacionais, ocorrendo mediante convênio e seguindo a sistemática estabelecida do Plano de Trabalho Anual - PTA, o qual tem início com a apresentação de projetos, pelos diversos órgãos e entidades da esfera pública – federal, estadual, do Distrito Federal e municipal – e de entidades não governamentais, que são atendidos com a transferência de recursos financeiros, após triagem, habilitação e avaliação técnica (BRASIL, 1996b).

O PNTE, ainda sem regulamentação específica, caracterizava-se pelo atendimento das crianças e jovens do ensino fundamental, mediante ao apoio financeiro a municípios que não tinham recursos suficientes para aquisição de veículos. Tinha como prioridade atender a população residente na zona rural. Previa entretanto o deslocamento da clientela escolar não somente para uma unidade escolar situada na zona rural, mas também para a zona urbana de um distrito ou sede do município, caso o percurso contribuísse para a continuidade da escolarização de 5^a a 8^a séries do ensino fundamental (BRASIL, 1993).

Dentre as exigências impostas para participação pelo programa, visando à aquisição de veículo, destacaram-se a obediência às legislações referentes ao trânsito, no âmbito federal, estadual e municipal, a necessária habilitação do motorista ou condutor do barco e assumir a manutenção e a conservação do transporte. Para receber os recursos repassados pela União, era demandado ao órgão municipal o preenchimento de formulários, a entrega de documentação, a comprovação de regularização fiscal e o pagamento de contrapartida do valor do total do projeto, que variava entre 10% e 20%, dependendo da região do município⁶. O compromisso se concretizava ao fim com a celebração de convênio entre as partes (BRASIL, 1993).

Em 1994, com a publicação da Portaria do Ministério da Educação nº 955, de 21 de junho de 1994, o PNTE foi regulamentado, mantendo as características de sua concepção, consistindo na assistência financeira aos municípios e estados para a aquisição de veículos, compreendendo ônibus, micro-ônibus e barco a motor. Também permitia a aquisição de veículos usados, com no máximo 10 anos de fabricação. A meta previa o atendimento a 1.760 municípios, todavia registros do órgão apresentam o atendimento a 2.752 municípios. (BRASIL, 1994).

As novas regras alteraram a contrapartida do órgão conveniado para 30% do valor do total do projeto, que poderia ser oferecida em dinheiro, material, recursos humanos ou quaisquer outros, desde que houvesse percentual mínimo de recursos que variava entre 10% e 20%, dependendo da região do município. Outro destaque foi o limite do repasse de

recursos financeiros em até R\$ 12.500,00 (doze mil e quinhentos reais) por entidade (BRASIL, 1994).

O Programa teve novas diretrizes a partir de 1995, com o redimensionamento de atendimento aos municípios, incluindo a seleção realizada pelo Programa Comunidade Solidária⁷ e o estabelecimento de parceria entre a União, Estado e Município. A Comunidade Solidária teve como alvo os segmentos mais pobres do País, inseridos em patamares inferiores a condições dignas de vida, tido como um instrumento para promover a participação cidadã e novas formas de diálogo entre o Estado e a Sociedade civil.

A partir desse ano, houve também a ampliação das opções de veículos, com a possibilidade de aquisição de perua; a compra de veículos de modalidades diferentes por órgão e, a alteração do tempo de uso do veículo, que deveria ter no máximo 3 (três) anos de fabricação (BRASIL, 1995).

O valor *per capita* foi alterado para R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) e com as parcerias firmadas, também as contrapartidas foram modificadas, conforme demonstra a Tabela 1. Em 1995, foram atendidos 343 municípios e 27 Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAEs (BRASIL, 1995).

Tabela 1 – Contrapartidas para convênios do PNTE em 1995

Regiões	Contrapartida financeira	
	Estados	Municípios
Norte e Nordeste	10%	5%
Sul e Sudeste	25%	10%
Centro-Oeste	15%	5%

Fonte: Relatório Anual da FAE 1995

No exercício de 1996, a meta previa o atendimento a 794 municípios, indicados pelo Programa Comunidade Solidária. Foram atendidos todavia 624 municípios, com a importância de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para cada um. Conforme registros do órgão executor, a contrapartida foi dispensada nesse ano. Também foram atendidas 120 APAEs e a Sociedade Pestalozzi do Brasil, no montante de R\$ 1,5 milhão. No total foram executados mais de 38 milhões em recursos financeiros, o que equivaleu a 82% da dotação prevista (BRASIL, 1996).

No intuito de concentrar e padronizar sistemas e processos relacionados à promoção da assistência financeira da União, a FAE foi extinta em fevereiro de 1997 e suas ações e programas foram transferidos, por fusão das atribuições, para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE⁸. Dessa forma, a partir desse ano, o FNDE se tornou o órgão responsável pelo PNTE (BRASIL, 1997).

Em 1997, o Programa foi direcionado para os municípios não atendidos em 1995 e 1996, pertencentes à Comunidade Solidária ou que comprovasse a consolidação, aglutinação ou nucleação de escolas. O financiamento foi limitado a R\$ 50.000,00 por município, para aquisição dos veículos estipulados pela regulamentação do programa. Nesse ano foram atendidos 414 municípios e utilizados mais de 19 milhões em recursos financeiros (BRASIL, 1997).

De acordo com relatório do FNDE, no período entre 1995-1997 foram contemplados com transporte escolar 1.227 municípios, integrantes do Programa Comunidade Solidária, o que representou 90% dos 1.368 municípios selecionados pelo Programa (BRASIL, 1997).

Em 1998, o FNDE relatou queda da arrecadação, em 12%. Entretanto, destacou que houve melhor distribuição de recurso. Salientou que houve crescimento de 270% no

repassa de recursos às entidades convenientes e incremento no número de instituições atendidas com transporte escolar. Nesse ano, foram conveniados 1.558 municípios, no valor de R\$ 73,9 milhões. Há registro ainda de aquisição de 402 veículos, no valor total de R\$ 1,47 milhão para atendimento a escolas de educação especial (BRASIL, 1998).

As receitas provenientes da contribuição do Salário Educação apresentaram uma redução no ano de 1999, de cerca de 17%, explicada pelo elevado quantitativo de ações judiciais movidas pelas empresas contribuintes, que questionavam a constitucionalidade da alíquota de contribuição de 2,5%. Em função da frustração de receita, o PNTE não foi executado em 1999, apesar de se constatar previsão orçamentária inicial (BRASIL, 1999).

No decorrer do exercício de 2000, houve o retorno de inúmeras empresas que haviam suspenso os recolhimentos da contribuição do Salário Educação, devido à decisão judicial de reconhecimento de constitucionalidade. Além disso, verificou-se um aumento do número de empregos e uma mudança na base de cálculo da contribuição, sendo desvinculada do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF⁹. Esses fatores contribuíram para um incremento na ordem de 18,28% de arrecadação, em comparação com 1999.

Dessa forma, os projetos apresentados e não contemplados em 1999 foram revalidados para o ano 2000, beneficiando 861 prefeituras e 230 organizações não governamentais, num total de 1.033 municípios. Foram adquiridos 1.469 veículos, sendo 249 para educação especial. Os valores limites de R\$50 mil, para aquisição de veículos para atendimento ao ensino fundamental e de R\$ 25 mil, para atendimento dos beneficiários da educação especial, mantiveram-se como executados desde 1997 (BRASIL, 2000).

Foram adquiridos 1.448 veículos em 2001, sendo 1.256 para Prefeituras Municipais e 192 para organizações não governamentais. Apesar de ultrapassar a meta de 1.177 veículos, o orçamento adicional autorizado no valor de R\$ 25 milhões não foi totalmente utilizado, justificado pela falta de tempo hábil para executar as atividades necessárias (BRASIL, 2001).

Já em 2002, a meta de 2.270 veículos atingiu somente 49,7%, com a aquisição de 1.128 veículos, contemplando 999 municípios e 115 organizações não governamentais. Apesar do expressivo aumento da dotação inicial, na ordem de 88% em relação ao exercício de 2001, os recursos não foram totalmente utilizados, sendo cancelados no final de 2002.

Apesar das receitas de 2003 representarem 95,66% da dotação orçamentária autorizada, somente 68% dos créditos autorizados foram utilizados. A meta de 2.177 veículos adquiridos não foi cumprida, sendo repassados recursos para 1.326 veículos, beneficiando cerca de 390 mil alunos do ensino fundamental e da educação especial.

Durante a gestão do Programa, de 1993 a 2003, a execução monitorou o número de municípios atendidos. Somente a partir de 2000 ocorre a previsão de número de alunos e de escolas contempladas. Cabe destacar a variação de atendimento ao longo dos anos, no que diz respeito a afluxo de recursos, entes e beneficiários, conforme pode se verificar na Tabela 2.

Tabela 2 – Atendimento com transporte escolar no período de 1993 a 2003

Veículos Escolares						
Ano	Veículos	Municípios	Alunos	Escolas	Valores (R\$)	Órgão responsável
1993	-	3.426	-	-	5.829.650	FAE
1994	-	2.752	-	-	15.409.838	FAE
1995	-	343	-	-	26.722.908	FAE
1996	-	623	-	-	37.206.754	FAE
1997	-	414	-	-	19.845.634	FNDE
1998	1.558	1.558	-	-	73.937.564	FNDE
1999	-	-	-	-	-	FNDE
2000	1.469	1.033	344.925	4.893	45.972.662	FNDE
2001	1.448	1.095	555.984	6.073	52.754.035	FNDE
2002	1.128	999	507.042	5.216	47.197.018	FNDE
2003	1.326	1.139	390.498	1.183	61.392.493	FNDE

Fontes: Relatórios de Ações da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) de 1993 a 1996 e Relatório de Atividades do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de 1997 a 2003.

Pode se concluir que, de 1993 a 2003, o PNTE manteve a política de transporte escolar no rol das ações dos planejamentos orçamentários do Governo Federal, conforme se verifica nos dados fornecidos na Tabela 3. Todavia constata-se uma variação dos valores previstos para o transporte escolar, com relação ao total do orçamento federal disponível anualmente para a educação. Considerando o percentual de 5,87% em 1993 e de 1,41% em 2003, observa-se que houve um decréscimo nessa relação.

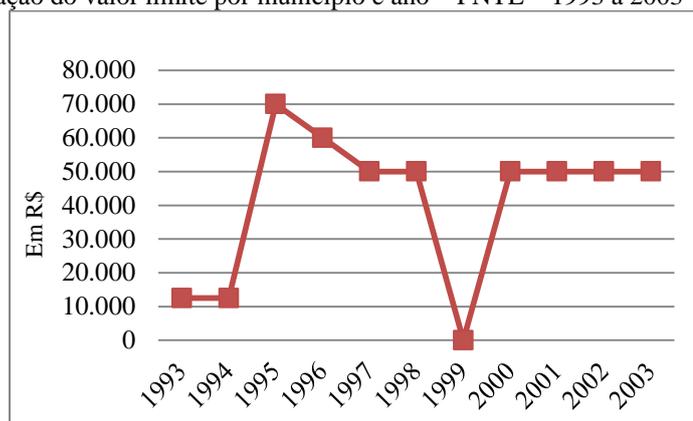
Tabela 3 - Dotação Orçamentária Anual para o transporte escolar – 1993 a 2003

Ano	Total Lei Orçamentária + suplementação - FNDE	Crédito autorizado na Lei – Transporte Escolar	Crédito Adicional – Transporte Escolar	Total de créditos para o Programa de Transporte Escolar	Percentual
1993 (Cr\$)	72.357.807.077,00	2.221.625.000,00	2.026.030.000,00	4.247.655.000,00	5,87%
1994 (R\$)	748.103.881,88	15.506.634,15	-	15.409.838,44	2,07%
1995 (R\$)	1.083.443.833,31	22.800.000,00	3.922.908,00	26.722.908,00	2,47%
1996 (R\$)	1.104.010.699,00	25.000.000,00	22.186.500,00	47.186.500,00	4,27%
1997 (R\$)	1.928.650.338,00	17.475.634,00	2.370.000,00	19.845.634,00	1,03%
1998 (R\$)	3.171.558.816,00	26.200.000,00	57.000.000,00	83.200.000,00	2,62%
1999 (R\$)	2.698.144.833,00	13.408.621,00	-	13.408.621,00	0,50%
2000 (R\$)	5.113.968.860,00	50.620.000,00	1.500.000,00	52.120.000,00	1,02%
2001 (R\$)	5.473.130.312,00	60.679.834,00	25.000.000,00	85.679.834,00	1,57%
2002 (R\$)	5.710.665.630,85	114.320.438,00	-	114.320.438,00	2,00%
2003 (R\$)	6.333.021.146,00	39.492.080,00	50.000.000,00	89.492.080,00	1,41%

Fonte: Relatórios de Atividades FAE – 1993 a 1996 e Relatório de Gestão FNDE 1997 a 2003

Outra constatação é a variação do valor *per capita* repassado pelo PNTE aos municípios, durante os anos de sua execução, conforme Gráfico 1:

Gráfico 1 – Variação do valor limite por município e ano – PNTE – 1993 a 2003



Fonte: Relatórios de Atividades FAE – 1993 a 1996 e Relatório de Gestão FNDE 1997 a 2003

PAZ (2001) concluiu em seu estudo que o desempenho do PNTE foi baixo em relação à quantidade de alunos transportados nos veículos financiados pelo programa. Destacou que a reduzida capacidade de transporte dos alunos nos municípios atendidos foi reflexo da limitação orçamentária em relação à demanda, da decisão política de pulverizar recursos, privilegiando o atendimento universal e da falta de indicativos técnicos e científicos, para estabelecimento de critérios bem definidos para o atendimento.

A política foi substancialmente modificada em 2004, seguindo a tendência de descentralização e de municipalização, com transferência automática de recursos, contribuindo para a flexibilização e autonomia das ações por parte dos entes federados. Foram criados dois programas: em 2004 surge o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e, em 2007, o Caminho da Escola.

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate

No intuito de promover uma mudança no investimento do transporte escolar, para superar as restrições do PNTE, que apenas repassava recursos para os municípios adquirirem veículos para o transporte dos alunos moradores da área rural, não contemplando gastos com serviços de apoio e de pessoal necessários para a efetivação do Programa, o Governo Federal criou em 2004, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte escolar (Pnate).

O Pnate foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004 (BRASIL, 2004), para assistência financeira com transferência automática de recursos, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios posicionados na linha de pobreza, com o objetivo de garantir o acesso e permanência dos estudantes do ensino fundamental público, dos jovens e adultos e dos portadores de necessidades educacionais especiais, prioritariamente residentes em área rural, nos estabelecimentos escolares, informados no Censo Escolar do INEP, contribuindo para a elevação da taxa de conclusão do ensino fundamental (BRASIL, 2004).

Uma das mudanças produzidas no rumo da política, com a instituição do Pnate, foi a transferência descentralizada e automática de recursos financeiros para as prefeituras e as secretarias estaduais de educação. Essa medida muda a política de assistência financeira voluntária e centralizada mantida anteriormente pelo PNTE, um formato que sofria intervenção político-partidária no momento da definição dos municípios contemplados, pois não se restringia somente à análise técnica dos planos de trabalho e às necessidades

dos estados e municípios, sendo também determinantes os pleitos efetuados por parlamentares, altos burocratas e dirigentes locais e regionais. (PARENTE, 2001).

A transferência automática é um dos instrumentos da descentralização de ações, que traz autonomia e flexibilidade de atuação para o estado ou município, pois permite que cada ente considere seu cenário diversificado e defina as suas alternativas e prioridades, escolhendo a melhor forma para gerir a ação de transporte escolar, facilitando dessa forma a tomada de decisão pelo órgão. Esta questão da descentralização de ação vem de encontro à característica da estrutura educacional descentralizada do País, abordada por Dourado (2005) nos seguintes termos:

O Brasil apresenta estrutura educacional descentralizada e fortemente marcada por disparidades entre as cinco regiões que o compõem (norte, nordeste, centro-oeste, sul e sudeste). Desse modo, os indicadores educacionais retratam esse processo desigual e combinado e requerem políticas e gestões para a educação que considerem esse cenário na busca de alternativas e proposições educativas (DOURADO, 2005).

Sem utilizar de convênio ou outro instrumento congênere, os recursos são transferidos automaticamente para custear despesas com a manutenção de veículos escolares pertencentes às esferas municipal ou estadual e para a contratação de serviços terceirizados de transporte, baseado no quantitativo de alunos transportados informados no Censo Escolar do INEP, considerando o ano anterior ao do atendimento. Anualmente, é emitida uma Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE, definindo o valor por aluno para execução do Programa e a forma de repasse mensal.

Inicialmente o valor a ser repassado era definido, considerando o montante de créditos disponíveis na Lei Orçamentária Anual (LOA) e o número de matrículas cobertas pelo Programa. Seguindo essa metodologia, a Resolução nº 18 de 2004 definiu que os recursos no valor de R\$ 76,00 (setenta e seis reais) por aluno/ano fossem repassados em nove parcelas iguais, em contas específicas dos estados e municípios. O FNDE registrou o atendimento a 5.353 municípios, beneficiando cerca de 3,2 milhões de estudantes, com investimento total de R\$ 240,9 milhões, o que demonstra que 9,41% dos alunos do ensino fundamental tiveram apoio da política federal de transporte escolar para ter acesso a escola (BRASIL, 2004).

Os recursos do programa podem ser utilizados para diferentes serviços e produtos, como por exemplo, para pagamento de despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas; pneus, câmaras e serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria; recuperação de assentos, combustível e lubrificantes, pagamento de serviços de transporte contratados junto a terceiros (PAZ, 2006).

O programa conta com vários agentes envolvidos, sendo que a assistência financeira, normatização, coordenação, acompanhamento, fiscalização, cooperação técnica e avaliação ficam sob a responsabilidade do FNDE. Já o recebimento e a execução dos recursos financeiros ficam a cargo do órgão executor – nesse caso, as Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal e as Prefeituras Municipais, considerando as respectivas redes de ensino sob sua responsabilidade constitucional. O Programa conta ainda com uma equipe coordenadora estadual ou municipal e pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (CAC/Fundef), atualmente Fundeb, com o encargo de acompanhamento e de controle social, recebimento, análise e encaminhamento da Prestação de Contas do programa (BRASIL, 2004).

A mudança ocorrida a partir de 2004 alterou a forma de repasse de recursos financeiros também para a Educação Especial, incluindo critério onde somente às organizações não governamentais sem fins lucrativos que mantinham escolas especializadas de ensino fundamental, atendendo alunos com necessidades educacionais especiais, mantiveram-se no programa. Dessa forma, o PNTE foi mantido somente mediante celebração de convênios para essas organizações, com repasse no valor máximo de R\$ 30 (trinta) mil reais, para aquisição de veículo escolar zero quilômetro (BRASIL, 2004).

Ao longo de 2005, houve crescimento da arrecadação do Salário Educação em cerca de 22%, ocasionada pela melhoria no processo de gestão e de fiscalização, resultado da modernização do processo. Esse aumento orçamentário permitiu a ampliação da abrangência no atendimento educacional, que atingia inicialmente o ensino fundamental. A agenda política passa a compreender também a educação infantil e o ensino médio, além da educação profissional, da educação de jovens e adultos e das ações de alfabetização. Com isso o Pnate ganhou um reforço no poder de compra (BRASIL, 2005).

Um importante ganho ao Pnate foi a sua institucionalização e a mudança para repasse automático de recursos decorrentes de aprovação legal. Os programas que dependem de convênios geralmente apresentam execução financeira mais baixa. Isso ocorre em face de limitações financeiras anuais impostas pelo Ministério da Fazenda, contingenciando recursos para manter o superávit (BRASIL, 2005).

Em 2005, foram repassados recursos para a aquisição de 131 veículos escolares, beneficiando cerca de 10.500 alunos da educação especial. O valor *per capita* foi alterado para 35.000,00, sendo executado o valor de R\$ 4,5 milhões. A meta prevista de 166 veículos não foi atingida. Entretanto, considerando o aumento do valor *per capita*, a execução financeira chegou a 89,15%, não sendo realizada em sua totalidade, devido à indisponibilidade de parte do recurso. Esse fato demonstra a fragilidade da dependência de convênio mantida para o atendimento aos beneficiários da educação especial.

Para o ensino fundamental, houve aumento do valor por aluno/ano para R\$ 80,00, sendo repassado em nove parcelas iguais, entre os meses de abril e dezembro. Foram beneficiados 3.211.128 alunos, com o valor de R\$ 246 milhões, o que equivale a 96,84% dos recursos financeiros e a 91,75% do número de alunos previstos, que era de 3.500.000.

Em um contexto de mudanças estruturais que começaram a ocorrer desde 2004, a ampliação do apoio aos destinatários não somente ao desenvolvimento do ensino fundamental, mas incorporando as demais modalidades de educação, como a educação infantil, jovens e adultos e a educação profissional, vem sendo acompanhada pelo aumento no volume de recursos, que pode ser constatado pelo crescimento do orçamento na ordem de 58% no período de 2003 para 2006 (BRASIL, 2006).

O apoio à aquisição de veículos escolares para a educação especial se manteve em 2006, com os mesmos critérios e valor máximo de R\$ 35.000,00 definidos em 2005, com exceção de que a entidade não poderia ter sido contemplada nos últimos três anos, para que participasse do Programa. Foi previsto o atendimento com 154 veículos adquiridos, sendo repassados recursos para 68 veículos, beneficiando 5.712 alunos (44,16% da meta prevista). Do recurso da ordem de R\$ 5,7 milhões, foi utilizado R\$ 2,3 milhões, sendo 41,31% da meta financeira, ocorrida devido ao contingenciamento imposto à ação (BRASIL, 2006).

O Pnate apoiou 3,5 milhões de alunos em 2006, utilizando 99,99% dos recursos alocados para o Programa, na ordem de R\$ 275,9 milhões dos R\$ 292 milhões disponíveis e superando em 22% a meta física de 3,2 milhões de alunos previstos. Os recursos foram repassados em nove parcelas, entretanto somente para municípios que apresentaram

prestação de contas do ano anterior e que formaram equipes coordenadoras para o Programa. O valor *per capita* foi modificado, passando a variar entre R\$ 81,00 e R\$ 116,32, tendo como base o Fator de Necessidade de Recursos do Município – FNR-M (BRASIL, 2006).

O FNR-M permite calcular os valores *per capita* a serem repassados aos municípios de forma diferenciada, considerando as distintas realidades brasileiras, quando se refere à situação socioeconômica local e ainda aos aspectos de vias, distâncias percorridas, tipos de veículos a serem utilizados (se rodoviários ou hidroviários). A partir das informações de área de extensão do município, quantidade de população rural do município e percentual da população abaixo da linha de pobreza do município, o valor do Fator é calculado e os municípios são classificados em quatro faixas, descritas no Quadro 1.

Quadro 1 – Classificação dos municípios por faixa no FNR-M

Faixa de Municípios	Necessidade de Recursos
Faixa 1	Muito Baixa (MB)
Faixa 2	Baixa (B)
Faixa 3	Média (M)
Faixa 4	Alta (A)

Fonte: Relatório de Gestão FNDE/ 2007

Com a definição das faixas os valores são obtidos. A tabela 4 apresenta o valor *per capita* por estado da federação, repassados para cada órgão em 2007, considerando cada uma das faixas. Com essas mudanças, o menor valor *per capita* foi de R\$ 81,56 no Paraná, e o maior, de R\$ 116,32, no Amapá.

Tabela 4 – Distribuição *per capita* de recurso do Pnate – 2007

Faixa					Varição entre as faixas	Faixa					Varição entre as faixas
UF	1(MB)	2(B)	3(M)	4(A)	(4/1) (%)	UF	1(MB)	2(B)	3(M)	4(A)	(4/1) (%)
DF	84,54					TO	85,28	90,55	95,83	101,1	18,60%
RJ	81,89	83,79	85,68	87,58	6,90%	MS	85,06	90,11	95,17	100,2	17,80%
SC	81,71	83,42	85,13	86,84	6,30%	RO	85,24	90,48	95,71	101	18,40%
RS	81,63	83,27	84,9	86,53	6,00%	MT	84,97	89,93	94,9	99,87	17,50%
PR	81,56	83,13	84,69	86,26	5,80%	MA	85,01	90,01	95,02	100	17,70%
SP	81,72	83,43	85,15	86,87	6,30%	PI	85,43	90,86	96,29	101,7	19,10%
SE	82,91	85,82	88,73	91,64	10,50%	CE	84,78	89,56	94,34	99,11	16,90%
ES	83,02	86,05	89,07	92,09	10,90%	BA	85,02	90,05	95,07	100,1	17,70%
RN	83,1	86,19	89,29	92,38	11,20%	RR	86,44	92,88	99,33	105,8	22,40%
GO	83,19	86,38	89,58	92,77	11,50%	AP	89,09	98,18	107,3	116,4	30,60%
AL	83,14	86,28	89,42	92,56	11,30%	AC	86,96	93,91	100,9	107,8	24,00%
PB	83,34	86,67	90,01	93,35	12,00%	AM	88,75	97,49	106,2	115	29,60%
PE	83,23	86,45	89,68	92,91	11,60%	PA	86,54	93,09	99,63	106,2	22,70%
MG	83,26	86,53	89,79	93,06	11,80%						

Fonte: Relatório de Gestão do FNDE - 2007

A partir de 2008, o FNR-M foi aprimorado e passou a considerar o IDEB, em seus critérios de atendimento. A ação contou então com R\$ 295 milhões, dos quais foram executados 98,40%, atendendo 3,2 milhões de estudantes de 5.143 municípios, que

significa 93,42% da meta física prevista. Alguns municípios não foram contemplados, devido à falta de apresentação de prestação de contas dos anos anteriores.

Em 2009, o programa foi ampliado para toda a Educação Básica, beneficiando também os estudantes da educação infantil e do ensino médio, residentes em áreas rurais. O atendimento com transporte escolar beneficiou 249,4 mil estudantes da educação infantil, 3,5 milhões do ensino fundamental e 887,1 mil do ensino médio, totalizando 4,7 milhões de alunos residentes da zona rural, com recursos no montante de R\$ R\$ 420,1 milhões, por transferências automáticas para 5.482 prefeituras municipais e 27 secretarias estaduais de educação (BRASIL, 2009).

Essa ampliação do programa se consolidou com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59 de 11/11/2009 (EC nº 59) (BRASIL 2009), que trouxe uma mudança importante para a ampliação do direito à educação. Até então, o ensino era obrigatório somente para a população de 6 a 14 anos, ou seja, o ensino fundamental. A EC nº 59 ampliou a obrigatoriedade do ensino para a população de 4 a 17 anos, garantindo assim 14 anos de estudo formal, aumentando o acesso da população à educação infantil, ao ensino fundamental, e o ensino médio.

No exercício de 2010, o valor *per capita* aluno/ano do Pnate foi reajustado em 37%, ficando entre R\$ 120,73 e R\$ 172,24, aumentando o orçamento para R\$ 596,7 milhões. Entretanto devido ao atraso no encaminhamento de prestação de contas do exercício anterior ou de documentos pendentes, 99,9% do previsto foram investidos, cerca de R\$ 596,5 milhões. O Programa beneficiou 4.990.112 estudantes de 5.080 entes federais.

O Pnate teve continuidade em 2011, contando com R\$ 573,8 milhões, para beneficiar 4.558.465 alunos de 5.016 municípios, o que equivaleu a 90,9% da previsão física e a 98,98% da meta financeira.

Com recursos da ordem de R\$ 591,2 milhões em 2012, o Pnate apoiou 279.146 alunos da educação infantil, 3.336.622 do ensino fundamental e 891.473 do ensino médio, totalizando 4.507.241 estudantes de 5.122 sistemas de ensino e de 26 secretarias estaduais de educação, atingindo a 92,5% da meta física prevista. A omissão de prestação de contas e a utilização dos recursos em desacordo com as regras do Programa ainda explica a suspensão do repasse e o não atingimento das metas previstas inicialmente.

Analisando todo o período de 2004 a 2012, com exceção do aumento significativo do atendimento a partir de 2009, quando o programa passou a contemplar além do ensino fundamental, também os estudantes da educação infantil e do ensino médio residentes em áreas rurais, constata-se que houve pequena variação na quantidade de municípios atendidos. A tabela 5 apresenta os quantitativos de municípios e alunos beneficiados no período de 2004 a 2012.

Tabela 5 – Histórico de atendimento de municípios e alunados - Pnate – 2004 a 2012

Ano	Ano Previsão Orçamentária (R\$)	Execução Financeira (R\$)	Municípios	Alunos beneficiários
2004	254.799.305,37	240.998.644,66	5.201	3.219.975
2005	265.192.720,00	246.931.651,50	5.317	3.211.128
2006	315.234.084,00	275.995.250,22	5.089	3.308.673
2007	332.479.328,59	291.994.969,03	5.191	3.473.360
2008	313.370.217,41	289.587.265,75	5.143	3.294.936
2009	478.231.007,00	418.976.595,54	5.492	4.652.477
2010	679.139.381,00	596.461.274,66	5.205	4.656.704
2011	648.257.472,27	573.815.057,44	5.187	4.558.465

Ano	Ano Previsão Orçamentária (R\$)	Execução Financeira (R\$)	Municípios	Alunos beneficiários
2012	630.000.000,00	591.216.004,75	5.122	4.507.241
Total	3.916.703.515,64	3.525.976.713,55	-	-

Fonte: FNDE/Relatório de Gestão-2012

No entanto, verifica-se uma evolução considerável no atendimento pelo Pnate, abrangendo mais de 90% dos municípios brasileiros, em comparação ao último ano do PNTE, que beneficiou 390.498 alunos de 1.139 municípios (cerca de 20% dos mesmos).

O Programa Caminho da Escola

Apesar da execução dos Programas PNTE e Pnate desde 1993, relatos dos entes federados registravam problemas enfrentados no âmbito do transporte escolar, como a inexistência de transporte suficiente para a demanda dos estudantes, dificuldade das prefeituras para a aquisição de veículos, com problemas referentes à licitação ou por insuficiência de recursos, o mau estado de conservação dos veículos disponíveis e a utilização inadequada dos veículos. Fatos que levaram a necessidade de realização de estudo que demonstrasse a situação do transporte escolar realizado no Brasil (BRASIL, 2007).

A pesquisa realizada pelo FNDE em parceria com o Centro de Formação de Recursos Humanos em Transporte – Ceftru da Universidade de Brasília (UnB) demonstrou que a idade média dos veículos chegavam a 16 anos e 6 meses e que 27% eram veículos para transporte de carga, inadequados para transportar pessoas, sendo que no Nordeste este percentual subia para 60%. Outra constatação foi o tempo gasto dentro dos veículos: em muitos casos os alunos permaneciam o dobro do tempo no veículo do que estudando na escola. (BRASIL, 2007).

A partir desses resultados e considerando as conhecidas dificuldades de veículos que trafegam na zona rural, que enfrentam condições severas de operação como vias sem asfalto, com poeira, lama, buracos e pontes precárias, assim como para as embarcações, que navegam com enchentes e estiagens por grandes rios, tendo de desviar de troncos e galhos, tornou-se necessário estabelecer novas medidas que possibilitassem os meios necessários para atendimento às demandas de transporte escolar. Dentre essas medidas, além de manter o Pnate, o Governo Federal em parceria com o BNDES, o Ministério da fazenda, o Conselho Monetário Nacional (CNM), o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e o Instituto Nacional de Metrologia (Inmetro) instituiu o Programa Caminho da Escola.

O Caminho da Escola foi criado pela Resolução nº 3, de 28 de março de 2007 (BRASIL, 2007) e visa renovar e ampliar a frota de veículos para transporte escolar diário de alunos da Educação Básica da zona rural dos sistemas estadual e municipal, com uma rigorosa padronização dos ônibus e embarcações e garantia de maior segurança no transporte dos estudantes.

Em 2007, o Caminho da Escola iniciou por meio de concessão de operações de crédito com menores juros de mercado e maior prazo para quitação, no valor de R\$ 300 milhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), e a redução a zero das alíquotas de ICMS, PIS e Confins, para aquisição de ônibus de transporte escolar zero quilômetro, bem como de embarcações novas, pelo Distrito Federal, estados e municípios brasileiros. Os veículos de 44, 31 e 23 passageiros, assim como embarcações novas de 20 e 35 lugares, também podiam ser adquiridos com recursos próprios.

O Programa consiste em um modelo de compras compartilhadas de veículos padronizados, por meio de pregão eletrônico para Registro de Preços Nacional (RPN) realizado pelo FNDE, com especificações exclusivas idealizadas por especialistas, próprias para transporte de estudantes e adequados às condições de trafegabilidade das vias das áreas do campo. A proposta da metodologia que, ao aderir ao registro de preços nesse formato, os entes governamentais ficassem isentos do processo licitatório e pudessem assim ganhar agilidade nas aquisições, recebimentos e pagamento dos veículos, gerando economia de recursos, tempo e materiais.

Em 2008, créditos orçamentários federais na ordem de R\$ 116,9 milhões foram alocados por emendas parlamentares no Orçamento Geral da União, para aquisição de 820 ônibus escolares. Os recursos foram repassados por Convênios firmados pelo FNDE com as Prefeituras Municipais, que permitiu disponibilizar 739 veículos para 547.711 alunos. O desempenho foi de 87,05% do valor e 90,12% da meta física, justificado pelo contingenciamento de recursos.

Pela primeira vez, o Programa é previsto em ação orçamentária própria do Programa de Qualidade da Educação do Orçamento Geral da União (OGU) no ano de 2009, contando com R\$ 142,8 milhões. A partir dessa mudança, o programa manteve três formas para participação dos estados e municípios: por meio de Convênio firmado com o FNDE; pela linha de crédito financiada pelo BNDES; ou com recursos próprios, todos por meio de adesão para aquisição dos veículos zero quilômetro, definidos no RPN realizado pelo FNDE.

Nesse ano, foram adquiridos 2.031 veículos pelos municípios por meio de convênio com o FNDE, utilizando R\$ 136,2 milhões e executando 95,4% do valor previsto. Além disso, foram solicitados 1.004 veículos com recursos próprios e 285 por meio do financiamento do BNDES. Estimou-se o atendimento de 220 mil estudantes da Educação Básica e da educação especial de 2.009 municípios, que aderirem ao Programa, em um total de 3.320 veículos adquiridos. Ainda em 2009, o BNDES aumentou a linha de crédito para R\$ 600 milhões, sendo utilizados R\$ 46,0 milhões (BRASIL, 2009).

Ações de capacitação e acompanhamento do programa nos estados e municípios foram iniciadas em 2009, em parceria com a Undime, Controladoria Geral da União, Casa Civil e Ministérios Públicos Estaduais. Também, foram iniciadas discussões por um grupo de trabalho permanente, tratando de planejamento e regulação do transporte escolar rural, de especificação de veículos escolares e definição do custo aluno rural transportado.

Outra atividade em 2009 foi a realização da pesquisa-barco, via web, que identificou os municípios de regiões, que utilizavam o transporte aquaviário, o número de alunos e rotas, a capacidade e o tipo de combustível usado nas embarcações, o que culminou na construção de 600 lanchas para transporte escolar de estudantes de regiões ribeirinhas, viabilizadas por meio de Termo de Cooperação com a Marinha, no valor de R\$ 134,6 milhões.

Relatos do órgão gestor indicam que alguns fatores prejudicaram a execução do programa durante o ano de 2010, como o contingenciamento e o atraso na disponibilização de recursos orçamentários e financeiros e, também, limites impostos pelo período eleitoral e atrasos por parte dos municípios relativos à prestação de contas. Inicialmente foram alocados em sua ação própria (0e53) R\$ 164,3 milhões, entretanto, considerando a necessidade dos municípios, foram alocados mais R\$ 694,5 milhões por meio de ação para o desenvolvimento da Educação Básica, totalizando o investimento em R\$ 855,2 milhões (BRASIL, 2010).

Essa alocação permitiu que o Caminho da Escola beneficiasse 2.677.725 alunos em 2010, adquirindo 3.900 veículos para 1.939 municípios. Também foram contratadas 120 lanchas a serem construídas pela Marinha.

Em 2011, o Caminho da Escola beneficiou os municípios participantes do Programa Territórios da Cidadania¹⁰, com a aquisição de 1.401 ônibus por meio de convênios e 410 lanchas, com investimento na ordem de R\$ 380 milhões. Uma inovação no Programa foi a disponibilidade de bicicletas escolares, iniciando com a aquisição de 84.416 equipamentos (BRASIL, 2011).

Estudos realizados pelo FNDE constataram que muitas crianças e jovens percorrem a pé, diariamente, de 3 a 15 quilômetros para chegar à escola ou ao local onde passa o ônibus escolar. Dessa forma, deu-se a inclusão da bicicleta no Programa no intuito de diminuir o esforço diário desses alunos, possibilitando, ainda, a prática de uma atividade física saudável. Para viabilizar a ação, o equipamento foi incluído no RPN, que culminou na criação de uma bicicleta padronizada para uso no campo, dotada de quadro reforçado, selim anatômico, paralamas, bagageiro traseiro e descanso lateral, além de itens de segurança, como espelho retrovisor, campainha e refletores dianteiro, traseiro, nas rodas e nos pedais.

Em 2012, com recursos na ordem de R\$ 699,2 milhões, foram adquiridos 11.994 ônibus escolares, dentre os quais 10.679 ônibus rurais para atendimento ao Programa Nacional de Educação do Campo, lançado em 20 de março de 2012, objetivando oferecer apoio técnico e financeiro aos entes públicos na implantação da política de educação do campo (BRASIL, 2012).

Registros do Programa indicam que 78% dos 5.546 municípios receberam recursos para compra do ônibus escolar até 2012, conforme apresentado na Tabela 6. Entretanto, cabe destacar que a pesquisa realizada pelo Ceftru em 2007 (BRASIL, 2007) apontava pela necessidade de uma frota de 103,7 mil veículos com capacidade média de 31 passageiros, para atender a todos os 4,8 milhões de estudantes da Educação Básica residentes em área rural que dependiam de transporte diário para chegar à escola. Nesse período de 2008 a 2012 foram viabilizados a aquisição de 11.994 veículos com recursos federais.

Tabela 6 – Distribuição regionalizada - ônibus escolar – Caminho da Escola – até 2012

Região	Municípios	Ônibus
Norte	430	1.376
Nordeste	2.082	5.472
Sudeste	829	2.044
Sul	624	1.676
Centro-Oeste	374	1.426
Total Geral	4.339	11.994

Fonte: Relatório de Gestão FNDE 2012

O Caminho da Escola não é regido por Lei que prevê atendimento e transferência de recursos obrigatórios, como o Pnate, recebe recursos de transferências voluntárias, onde a manobra para o uso desses recursos apresenta limites consideráveis. Essas limitações consistem em escolha de um rol de projetos prioritários de diversas áreas educacionais, possibilidade de corte orçamentário e financeiro, possibilidade de mudanças nas formas de atendimento dependendo da situação econômica ou a prioridade do País, além de propiciar o clientelismo. Assim, seus destinos são decididos ano a ano, como resultado de intensas disputas entre os diversos órgãos municipais e estaduais de educação e o MEC.

Um ponto favorável para ações de transferência voluntária é a possibilidade de permitir o atendimento a projetos educacionais inovadores, que podem mudar de rumo,

dependendo dos interesses da sociedade. O Caminho da Escola é um projeto inovador que foi viabilizado devido a essa possibilidade de financiamento não vinculado a uma ação específica, por isso destaca-se a importância da manutenção dessa forma de financiamento pelo Governo Federal.

Considerações Finais

É grande o arcabouço de diretrizes educacionais que envolvem o processo histórico dos mais importantes marcos legais do País, no intuito de consolidar o direito à educação para todos. Entretanto, somente analisando a estrutura de uma política implantada sob o seu auspício, como por exemplo o transporte escolar, que se pode aferir a efetividade desses preceitos pensados para elevar as condições estruturais de nossas escolas e dos fatores que contribuem para a qualidade de participação dos estudantes, tanto para garantir o acesso, quanto para a permanência no ambiente escolar.

Analisar as constituições brasileiras e as leis da educação nos permite conhecer as estratégias e regras que formam os movimentos das políticas do País. No caso da Política educacional, pode-se constatar pouca relevância à educação nas primeiras constituições de 1824 e 1891, considerando as referências mínimas apresentadas referentes ao tema. Considerando a demanda pelo acesso às escolas, observa-se que isso muda nas próximas constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988 e com as LDB, com o aumento das referências na área educacional.

Também o estudo da história, conceitos, intencionalidades e efetividade dos programas permite concluir que a análise dos documentos legais referenciais da política de transporte escolar no Brasil, identificando a promoção das ações do Governo Federal desde 1993, por seus órgãos responsáveis pela gestão financeira, primeiro com a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e depois pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), permite reconhecer que o serviço é considerado essencial e importante como política educacional e ação de garantia do direito à educação no País.

Uma ação como o transporte escolar surge do reconhecimento da vontade demandada pela sociedade e, apesar na demora de sua implantação, mais de 50 anos, entre a CF/1934 e a origem da ação em 1993, conclui-se que essa necessidade foi consolidada pelas Constituições do País, Leis de Diretrizes e Bases e demais Leis da educação e implantada como Política Pública pelos gestores, o que demonstra que o transporte escolar se encontra incorporado à dinâmica do direito à educação no Brasil.

Referências

AMBRÓZIO, J. Viagem, Turismo, Vilegiatura. **GEOUSP – Espaço e Tempo**. São Paulo, n. 18, p. 105-113, 2005.

BORDIGNON, G. **O planejamento educacional no Brasil**. Plano Nacional de Educação. Fórum Nacional de Educação. Ministério da Educação. Brasília, 2011.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824**. Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 18 mai. 2014.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 18 mai. 2014.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 18 mai. 2014.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**.

Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 18 mai. 2014.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**.

Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 18 mai. 2014.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm>. Acesso em: 18 mai. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 mai. 2014.

BRASIL. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional. Brasília, DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm. Acesso em 18 mai. 2014.

BRASIL. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Lei de Diretrizes e Base para o ensino de 1º e 2º Graus. Brasília, DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm. Acesso em 18 mai. 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional. Brasília, DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 18 mai. 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm.

Acesso em 18 mai. 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.880**, de 09 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate. Brasília, DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.880.htm. Acesso em 24 nov. 2013.

BRASIL. **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. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)

[2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm). Acesso em 24 nov. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação e do Conselho de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB Nº 23/2007**. Propõe nova resolução para estabelecer normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da Educação do Campo. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/pceb023_07.pdf>. Acesso em: 08 mai.2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundação de Assistência ao Estudante. **Relatório Anual 1993**. Brasília, DF, 1994.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundação de Assistência ao Estudante. **Relatório Anual 1994**. Brasília, DF, 1994.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundação de Assistência ao Estudante. **Relatório Anual 1995**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundação de Assistência ao Estudante. **Relatório Anual 1996**. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1997**. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1998**. Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1999**. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2000**. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2001**. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2002**. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2003**. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2005**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatorios-de-gestao>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2013**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/relatorios/relatorios-de-gestao>>. Acesso em: 02 dez. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº. 3**, de 28 de março de 2007. Cria o Programa Caminho da Escola. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/transporte-escolar/transporte-escolar-legislacao>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº. 12**, de 17 de março de 2011. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Brasília, DF. Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/programas/transporte-escolar/transporte-escolar-legislacao>>.

Acesso em: 05 dez.2013.

CERQUEIRA, A. G. C.; SOUZA, T. C.; MENDES, P. A. A trajetória da LDB: um olhar crítico frente à realidade brasileira. **Anais do Ciclo de Estudos Históricos**, UESC, Santa Catarina, 2009.

DOURADO, L. F. **Fracasso escolar no Brasil**: políticas, programas e estratégias de prevenção ao fracasso escolar. Brasília: MEC, 2005. 40 f. Disponível em: <<http://www.porlainclusion.educ.ar/documentos/Brasil.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2015.

DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora da UFG, 2011.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1936.

PARENTE, C. da M. D. **O processo decisório de implementação da Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via Planos de Trabalho (PTA), no Município de Vinhedo-SP (1997-1999)**. 2001. 222 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

PAZ, A. D. da. **Análise e a Variação da Ação Pública de Alocação de Recursos do Programa Nacional de Transporte do Escolar - PNTE**. 2001. 154 f. Dissertação (Mestrado em Transportes) - Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, 2001.

PAZ, A. D. da. **Exame comparativo do modelo de controle social do PDDE, com os modelos adotados pelo PNAE, Pnate e Fazendo Escola**. 68 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

ROSSINHOLI, M. **Política de financiamento da Educação Básica no Brasil**: do Fundef ao Fundeb. Brasília: Líber-Livro, 2010.

SAVIANI, D. História da história da educação no Brasil: um balanço prévio e necessário. **EccoS – Revista Científica**. São Paulo, v. 10, n. especial, p. 147-167, 2008.

TEIXEIRA, A. **A educação e a crise brasileira**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.

VIEIRA, S. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago.2007.

VIGELIATURA. **Dicionário Online de Português**. Disponível em: <http://www.dicio.com.br/vilegiatura/> Acesso em 18 mai. 2014.

¹ A Constituição de 1967 recebeu nova redação em 1969, conforme a Emenda Constitucional nº 1, decretada pelos "Ministros militares no exercício da Presidência da República". Há uma discussão entre alguns especialistas, em que pese ser formalmente uma emenda à constituição de 1967, de que se trata de uma nova Constituição de caráter outorgado.

² O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova foi redigido em 1932, por 26 intelectuais de diferentes posições ideológicas, entre os quais Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho e Cecília Meireles. Tornou-se um marco inaugural do projeto de renovação educacional do Brasil, propondo a organização de um plano geral de educação, defendendo a escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita.

³ Vilegiatura é um termo usado para indicar o retorno para sua casa no campo, de pessoa que passou uma temporada em uma grande cidade (Dicionário Online de Português).

⁴ A FAE foi um órgão da Administração Indireta, com personalidade jurídica própria, instituída pela Lei nº 7091 de 18 de abril de 1983, com prazo de duração indeterminado, vinculado ao MEC, instituído com a finalidade de assegurar os meios e condições para prestar apoio aos educandos nos níveis de formação pré-escolar e de 1º e 2º graus. (BRASIL, 1993).

⁵ Outro caminho da descentralização utilizado pelo órgão, a partir da década de 90, além do repasse via convênio, era a transferência direta de recursos às escolas, considerando o número de alunos do estabelecimento de ensino.

⁶ Contrapartida de 10% para o município localizado na região da SUDAM, da SUDENE e do Centro-Oeste e 20% para as demais regiões.

⁷ Para administrar esse programa, que propunha ações conjuntas no ataque aos problemas da fome e da pobreza, foi criada uma Secretaria Executiva e um Conselho Consultivo vinculado à Casa Civil da Presidência da República, composto pelos ministros das áreas sociais e econômicas (Saúde, Educação, Trabalho e Casa Civil) e 27 membros da sociedade civil, entre eles empresários, empreendedores sociais, artistas, tendo apoio com financiamento do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e apoio operacional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

⁸ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC).

⁹ Corresponde a 20% do total arrecadado, conforme Art. 76, § 2º da Emenda Constitucional nº 27/2000 (BRASIL, 2000).

¹⁰ O Programa Territórios da Cidadania foi lançado pelo Governo Federal em 2008, tendo como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (BRASIL, 2008).

Recebido: junho-15

Aprovado: dezembro-15