

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO, CULTURA E TERRITÓRIOS
SEMIÁRIDOS –PPGESA**

MARCIA MARIA SOARES DE SOUZA

**GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DOS
PROGRAMAS DE TRANSPORTE ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE
PETROLINA-PE (2019-2021).**

**JUAZEIRO-BA
2023**



MARCIA MARIA SOARES DE SOUZA

**GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE TRANSPORTE ESCOLAR NO
MUNICÍPIO DE PETROLINA-PE (2019-2021).**

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciências Humanas da Universidade do Estado da Bahia, *Campus III*, para obtenção título de Mestre em Educação, Cultura e Territórios Semiáridos.

Linha de Pesquisa: Educação Contextualizada para a Convivência com o Semiárido.

Orientador: Prof^o. Dr. Luciano Sérgio Ventin Bomfim.

**JUAZEIRO-BA
2023**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
por Regivaldo José da Silva/CRB-5-1169

S729g Souza, Marcia Maria Soares de

Gestão da política pública nacional de transporte escolar no município de Petrolina-PE (2019-2021) / Marcia Maria Soares de Souza. Juazeiro-BA, 2022. 133 fls.: il.

Orientador (a): Prof.^a. Dr.^a. Luciano Sérgio Ventin Bomfim.

Inclui Referências.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) – Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Ciências Humanas DCH-III. Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Territórios semiáridos – PPGESA, Campus III. 2022.

1. Política educacional. 2. Transporte escolar – Programas. 3. Acesso à educação escolar. I. Bomfim, Luciano Sérgio Ventin. II. Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Ciências Humanas DCH-III. III. Título.

CDD: 379.8134

FOLHA DE APROVAÇÃO

"GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE TRANSPORTE ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE PETROLINA-PE (2019-2021)."

MARCIA MARIA SOARES DE SOUZA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Territórios Semiáridos – PPGESA, em 5 de abril de 2023, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Educação, Cultura e Territórios Semiáridos pela Universidade do Estado da Bahia, conforme avaliação da Banca Examinadora:



Professor Dr. LUCIANO SERGIO VENTIN BOMFIM (Orientador)
Universidade do Estado da Bahia – UNEB
Doutorado em Filosofia
Universitaet Gesamthochschule Kassel – GhK



Professor Dr. JOSENILTON NUNES VIEIRA (Avaliador Interno)
Universidade do Estado da Bahia – UNEB
Doutorado em Educação
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Documento assinado digitalmente

gov.br

ROSICLEIDE ARAUJO DE MELO

Data: 09/04/2023 13:41:48-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Professora Dra. ROSICLEIDE ARAÚJO DE MELO (Avaliadora Externa)
Universidade do Vale do São Francisco – UNIVASF
Doutorado em Sociologia
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Dedico este estudo a todos os sujeitos de direitos albergados pelos programas de transporte escolar no país, em especial àqueles que tiveram seu direito à vida maculado pela (in)gestão desta política.

AGRADECIMENTOS

Toda honra, glória e louvor dou ao Eterno. Sim, “Senhor, tu és o meu Deus; eu te exaltarei e louvarei o teu nome, pois com grande perfeição tens feito maravilhas, coisas há muito planejadas.” (Isaías 25:1)

Ao cidadão petrolinense que mais amo, Gileade Florêncio de Souza Junior, que, nas inúmeras viagens realizadas pelo Sertão nordestino, comunga comigo seu percurso de vida.

Às mulheres da minha vida: Isabel (avó), Ivoneide (mãe), Ivana (irmã), Renata e Bruna (sobrinhas), e Maria Isabel (filha). Com minha mãe, docente e gestora na educação pública e que há 28 anos já fez a viagem para a morada celeste, aprendi, desde cedo, o valor da educação pública para construção de uma sociedade cidadã. As distâncias que todas nós já percorremos me fazem entender que o melhor e maior transporte de todos é o amor. Meu amor infinito.

Aos meus irmãos e irmãs da família de fé da Primeira Igreja Batista em Petrolina, que com suas orações e incentivos me ajudaram nesse percurso. Representativamente, enfatizo a Professora Mestre Rosileide dos Santos Gomes Soares, que com excelência, respeito, dedicação, cuidado... foi meu GPS quando achei que o percurso do mestrado tinha terminado para mim. Meu indescritível muito obrigado.

Ao meu orientador Prof. Dr. Luciano Sérgio Ventin Bomfim que, além de me dar total autonomia na pesquisa, confiou em minhas habilidades para trilhar este percurso. Obrigada pela possibilidade de compartilhar a apreensão do real a partir de seus saberes.

Aos membros da banca de qualificação e avaliação Prof. Dr. Josenilton Nunes Vieira (avaliador interno) e Profa. Dra. Rosicleide Araújo de Melo, UNIVASF (avaliadora externa), pelas valiosas contribuições no exame deste estudo. Muito obrigada.

À acolhedora turma PPGESA.2021, alguns dos quais só conheci pelo para-brisa do transporte virtual. Obrigada pela comunhão de saberes, conhecimentos, vivências, palavras e sentimentos. Nossa turma é muito massa!

À família do gabinete do desembargador Luiz Carlos de Barros Figueiredo do Tribunal de Justiça de Pernambuco. A materialização do serviço público com qualidade realizado por esta equipe tem sido meu combustível neste caminho.

Ao PPGESA/UNEB, na pessoa da secretária Cleide Rangel. Seu empenho e cuidado desde o meu embarque ao desembarque neste transporte foram um diferencial durante meu o trajeto.

Ao Prof. Me. João de Souza Araújo Trapiá Filho pela pertinente contribuição por ocasião da revisão ortográfica.

RESUMO

Dentre o conjunto dos elementos materiais constitutivos da política educacional brasileira, assegurada pela legislação nacional, ressalta-se o acesso à escola, garantido não só pela Constituição Federal, como também pelo Estatuto da Criança e Adolescente e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, estando os Estados e os Municípios responsáveis pelo transporte escolar dos alunos de suas respectivas redes. O presente estudo examinou se a gestão da política nacional de transporte escolar do município de Petrolina-PE, no período de 2019 a 2021, garantiu o acesso à educação escolar. Para tanto, objetivou analisar a gestão e sistemática de financiamento do transporte escolar no município de Petrolina-PE, nos anos de 2019 a 2021; identificar as implicações da política de transporte escolar para a educação pública no município de Petrolina, a partir de indicadores educacionais dos bancos de dados oficiais disponíveis em domínio público; e investigar as auditorias do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco nos programas de transporte escolar do município de Petrolina, no período elencado. Dentre os referenciais teóricos que foram utilizados na presente pesquisa destaca-se: Azevedo (2004), Bourdieu (2004), Davies (2016), Farenzena (2012), Mainardes (2009), Saviani (2016), Souza (2003). Com base no objetivo proposto, foi realizada uma pesquisa documental exploratória, quantitativa e qualitativa quanto à abordagem. Na fase de trabalho de campo, a pesquisa combinou procedimentos técnicos e instrumentos de coleta de dados através de levantamentos de fontes legais que orientam a política educacional de transporte escolar em âmbito nacional, estadual e municipal, assim como, relatórios de prestações de contas dos programas de transporte escolar dispostos nos sites de órgãos de fiscalização e controle. A relevância da política de transportes escolar para muitos estudantes petrolinenses, assim como o aporte financeiro de recursos públicos e controle externo dos programas de transporte escolar, apontam para a importância desta presente pesquisa. O município de Petrolina conta com repasse financeiro federal e estadual para a oferta do transporte escolar mediante o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e o Programa Caminho da Escola, além de investimento de recursos próprios para o oferecimento do transporte escolar nas zonas rural e urbana. Foi verificado, ainda que, a partir da análise da auditoria especial realizada pelo TCE-PE, o município teve sua prestação de contas de um de seus contratos de serviço de transporte escolar julgada irregular, tornando imperiosa a adoção de medidas cabíveis ao caso para garantir o cumprimento das obrigações constitucionais do direito ao acesso à escola através dos programas de transporte escolar.

Palavras-chave: Política Educacional; Programas de Transporte Escolar; Acesso à Educação Escolar.

ABSTRACT

Among the set of material elements constituting the Brazilian educational policy, ensured by national legislation, access to school is highlighted, guaranteed not only by the Federal Constitution, but also by the Statute of the Child and Adolescent and by the Law of Guidelines and Bases of Education, with the states and municipalities being responsible for school transportation for students in their respective networks. The present study examined whether the management of the national school transport policy in the municipality of Petrolina-PE, from 2019 to 2021, guaranteed access to school education. Therefore, it aims to analyze the management and systematic financing of school transport in the city of Petrolina-PE, from 2019 to 2021; identify the implications of the school transport policy for public education in the city of Petrolina, based on educational indicators from official databases available in the public domain; and to investigate the audits of the Court of Auditors of the State of Pernambuco in the school transport programs in the municipality of Petrolina, in the listed period. Among the theoretical references that were used in this research, the following stand out: Azevedo (2004), Bourdieu (2004), Davies (2016), Farenzena (2012), Mainardes (2009), Saviani (2016), Souza (2003). Based on the proposed objective, an exploratory, quantitative and qualitative documentary research was carried out regarding the approach. In the field work phase, the research combined technical procedures and data collection instruments through surveys of legal sources that guide the educational policy of school transport at national, state and municipal levels, as well as reports of accountability of programs of school transport available on the websites of inspection and control bodies. The relevance of the school transport policy for many students from Petrolina, as well as the financial contribution of public resources and external control of school transport programs, point to the importance of this present research. The municipality of Petrolina has federal and state financial transfers for the provision of school transport through the National Support Program for School Transport (Pnate) and the Caminho da Escola Program, as well as investment of its own resources for the provision of school transport in rural and urban areas. It was also verified, based on the analysis of the special audit carried out by the TCE-PE, that the municipality had its rendering of accounts for one of its school transport service contracts judged to be irregular, making it imperative to adopt measures appropriate to the case to guarantee the fulfillment of the constitutional obligations of the right to access to school through school transportation programs.

Keywords: Educational Policy; School Transportation Programs; Access to School Education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fórmula do cálculo <i>per capita</i> do Pnate.	67
Figura 2 - Valores repassados aos Municípios.	68
Figura 3 - Quantidade de secretarias estaduais de educação atendidas.	69
Figura 4 - Quantidade de Municípios atendidos.	69
Figura 5 - Municípios inseridos na Delimitação do Semiárido de 2021.	80
Figura 6 – Localização e composição da RIDE do Polo Petrolina-Juazeiro.	81
Figura 7 - Trabalho e rendimento comparando a outros municípios – 2020.	85
Figura 8 - Comparativo de matrículas declaradas por dependência administrativa – Censo Escolar.	87
Figura 9 – Valores repassados pelo Pnate para Petrolina - 2019.	92
Figura 10 – Valores repassados pelo Pnate para Petrolina - 2020.	93
Figura 11 – Valores repassados pelo Pnate para Petrolina - 2021.	93
Figura 12 – Série Histórica do Pnate em Petrolina – 2019 a 2021.	93
Figura 13 – Ausência da faixa amarela “ESCOLAR”.	99
Figura 14 – Veículo utilizado pelo transporte escolar com mais de 40 anos de fabricação.	99
Figura 15 – Embarcação utilizada pelo transporte escolar sem proteção.	100
Figura 16 – Síntese do relatório da auditoria especial.	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dissertações e tese defendidas entre o período de 2017 a 2021 que se aproximam da problemática de estudo.	24
Tabela 2 – Valores repassados pelo Pnate aos Municípios e Secretarias Estaduais de Educação.	68
Tabela 3 – Valores, veículos e municípios atendidos pelo Programa Caminho da Escola, no período de 2019 a 2021.	73
Tabela 4 – Quantidade de ônibus do Programa Caminho da Escola para Pernambuco no período de 2019 a 2021.	73
Tabela 5 – Quadro comparativo do Ideb - 2019.	86
Tabela 6 – Quadro comparativo do Ideb - 2021.	86
Tabela 7 - Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios) – 2019.	88
Tabela 8 - Percentual de aplicação do Fundef ou Fundeb em despesas com MDE, que não remuneração do magistério (máximo de 40%) – 2019.	89
Tabela 9 - Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios) – 2020.	89
Tabela 10 - Percentual de aplicação do Fundef ou Fundeb em despesas com MDE, que não remuneração do magistério (máximo de 40%) – 2020.	89
Tabela 11 - Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios) – 2021.	89
Tabela 12 - Percentual de aplicação do Fundeb em despesas com MDE, que não remuneração dos profissionais da educação (máximo de 30%) -2021.	89
Tabela 13 – Previsão de atendimento de estudantes pelo Pnate – 2019 a 2021.	92
Tabela 14 – Previsão de valores do Pnate para Municípios e Estados.	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDE	Associação Nacional de Educação,
ANPed	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior
CECATE	Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar do Brasil
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEFTRU	Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes
COVID-19	Coronavírus SARS-CoV-2
DCH/III	Departamento de Ciências Humanas
EEX	Entidades Executoras
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FAPTO	Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins
FNDE	Fundo Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Brasileiro Regional da Pequena Agropecuária Apropriada
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INSA	Instituto Nacional do Semiárido
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
NECON	Núcleo de Estudos Contemporâneos
PNE	Plano Nacional de Educação
PETE	Programa Estadual de Transporte Escolar
PIB	Produto Interno Bruto
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNTE	Programa Nacional de Transporte Escolar

PPGESA	Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Territórios Semiáridos
SIGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SIMEC	Execução e Controle do Ministério da Educação
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TED	Termo de Execução Descentralizada
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFT	Universidade Federal de Tocantins
UNB	Universidade de Brasília
UNEB	Universidade do Estado da Bahia

SUMÁRIO

1 EMBARQUE NO TRANSPORTE ESCOLAR.....	16
2 PERCURSO METODOLÓGICO.....	23
2.1 TRÂNSITO DA PESQUISA: PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	30
3 ILUMINAÇÃO NA ESTRADA DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA. ...	32
3.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS	33
3.2 CAMINHO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NA HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	38
3.3 DIREITO À EDUCAÇÃO E POLÍTICA EDUCACIONAL.....	49
3.4 POLÍTICA EDUCACIONAL DE TRANSPORTE ESCOLAR: CONTEXTO LEGAL...	58
4 TRANSPORTE ESCOLAR COMO POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL.....	65
4.1 O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR.....	66
4.2 O PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA.....	71
4.3 TRIBUNAL DE CONTAS E A FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE TRANSPORTE ESCOLAR	75
5 CONTEXTO DA PAISAGEM: PETROLINA NA TRILHA DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO.....	79
5.1 PARA-BRISA DO TRANSPORTE ESCOLAR: VISIBILIDADE, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS DA PESQUISA.....	83
5.1.1 Categoria 1: Petrolina e as implicações no transporte escolar.....	84
5.1.2 Categoria 2: gestão e sistemática de financiamento do transporte escolar no município de Petrolina.....	90
5.1.3 Categoria 3: análise das auditorias do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco nos programas de transporte escolar do município de Petrolina.....	97
6 DESEMBARQUE TEMPORÁRIO DO TRANSPORTE ESCOLAR: À GUIA DE CONCLUSÃO.....	105

REFERÊNCIAS	109
ANEXO 1 - LEI Nº 3.585, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2022.....	116
ANEXO 2 - Questionários do PNATE.....	129

1 EMBARQUE NO TRANSPORTE ESCOLAR.

De início, considerando os princípios constitucionais e as leis de regências da Educação, importa ressaltar o papel do campo educacional na (re)produção de crenças, ideias, símbolos, bens, poderes, na construção dos homens e da sociedade. Isso se dá, porque a partir, inclusive da internalização das leis, regras e condutas praticadas dentro da sociedade, tem-se a presença da Educação, (re)produzida e (re)formulada, de geração em geração, o que influencia diretamente na garantia da dignidade humana. Como um elemento fundamental de socialização, a Educação faz parte do modo de vida dos grupos sociais, e é criada e recriada conforme as diversas manifestações de sua cultura, produção e reprodução da sociedade (BRANDÃO, 2007).

No Brasil, tal entendimento deve contar com a prerrogativa da Educação como direito de todos/todas, o que a torna incumbência do Estado, já que todos os brasileiros e todas as brasileiras têm direito à Educação. Assim, é importante encarar esse direito pela ótica do princípio universalista da Educação que se estabeleceu a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nessa perspectiva histórica, com a construção de um regime democrático pós ditadura militar, prenhe de princípios democratizantes, há a necessidade do ajustamento ao caráter universalista das políticas públicas que atendam às demandas emergentes, inclusive, exigindo a reformulação do ordenamento jurídico vigente (SANTOS; ARAÚJO; AZEVEDO, 2019).

O Artigo 206 da Constituição Federal estabeleceu os princípios norteadores para as políticas públicas voltadas à Educação e à instrumentalização de tais políticas, apontado como lei regência a Lei Diretrizes e Bases (LDB), de 20 de dezembro de 1996. Nesse sentido, Najjar *et al* (2019) destacam a importância da normatização do direito à Educação, uma vez que, ao passo que a Lei coletiviza esse direito, também o individualiza, tornando-o um direito público, no que concerne a ser um direito de todos, assim como um direito subjetivo, que diz respeito ao direito do sujeito, podendo ser demandado a qualquer tempo, por qualquer pessoa. Portanto, essa estrutura jurídica assegura a todos os brasileiros as condições formais para o exercício do direito básico à Educação, fixando seu arcabouço de responsabilidades e competências (CASTRO, 2011).

Com a LDB, há a consolidação dos princípios constitucionais no campo educacional, e o Estado, então, assume a definição da política educacional como tarefa de sua competência, descentralizando sua execução para os entes federativos. Dentre o conjunto dos elementos materiais constitutivos da política educacional brasileira, assegurada pela legislação nacional,

ressalta-se o acesso à escola, garantido não só pela Constituição Federal, como também pelo Estatuto da Criança e Adolescente e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, estando os Estados e os Municípios responsáveis pelo transporte escolar dos alunos de suas respectivas redes.

O ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu os elementos constitutivos do Direito à Educação, dentre os quais tem-se o objeto da presente pesquisa, a saber: a política pública educacional de transporte escolar. Esse objeto surgiu da necessidade de que houvesse reflexões acerca não só da criação da lei, como da sua implementação, uma vez que uma das formas de exercício das políticas públicas educacionais é a necessidade do Estado em garantir o direito de acesso à Educação, materializado através de programas de transporte escolar. Isso equivale a dizer que a Administração Pública, regida pelo caráter garantista da Constituição Federal de 1988, deve promover a gestão/execução/fiscalização dos direitos sociais, observando a consecução prática das políticas públicas definidas como prioritárias (ROSA, 2002).

De acordo com dados do Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2021 (BRASIL, 2022b), no ano de 2021, registraram-se 46,7 milhões de matrículas nas 178,4 mil escolas de Educação Básica no país, com predominância da rede municipal, que detém 49,6% das matrículas na Educação básica. Quanto à localização, as matrículas da Educação Básica são majoritariamente na área urbana (88,5%), sendo a rede pública municipal a que apresenta a maior proporção de matrículas em escolas rurais (19,0%). Dessa forma, o transporte escolar público se constitui como uma política necessária, não só para os alunos da zona rural, mas também para os alunos da zona urbana.

Na zona rural, essa necessidade se justifica pela falta de escolas próximas às residências dos estudantes, pelas distâncias das moradias, causadas pela extensão territorial do país e, principalmente, pela política de nucleação das escolas ocorridas a partir da década de 1970 com o fechamento de muitas escolas do campo (CARVALHO, 2011). Com o fechamento das escolas em suas comunidades, os estudantes são obrigados a estudar em escolas distantes das suas localidades que, seja no campo ou seja área urbana. Essa mudança associada à necessidade de traslado para as escolas pode acarretar problemas relacionados aos transportes, implicando numa possível evasão escolar, o que obriga o Estado a materializar políticas públicas de transporte escolar por meio dos programas de transporte escolar.

A União mantém, por meio do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), dois programas de transporte escolar para os estudantes da Educação Básica: o Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate). Os recursos são destinados aos alunos da educação pública do

Ensino Infantil, Fundamental e Médio, incluindo todas as modalidades e programas. Já em Pernambuco, a política pública de transporte escolar é materializada pelo Programa Estadual de Transporte Escolar (Pete), pelo Programa do Transporte Indígena e do Transporte Intracampo, que atendem alunos matriculados na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Campo.

Destaca-se que, definindo as ações, materializadas em metas a serem atingidas em prazos determinados, os Planos Educacionais, nacional e estadual, configuram-se como uma das principais medidas de política educacional que regulamentou a LDB. Senso assim, é possível avaliar uma política educacional tomando por base o cumprimento das metas propostas pelos planos educacionais. O Plano Nacional de Educação – PNE para o decênio 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) tem por finalidade articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração, definindo as diretrizes, alvos, metas e estratégias para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em suas diversas etapas, níveis e modalidades, por meio de ações integradas entre as diversas esferas federativas. Portanto, esses objetivos devem ser observados nos planos estaduais educacionais e municipais.

Vale ressaltar que a política nacional de transporte escolar no PNE/2014-2024 está expressa nas seguintes metas: nº 4 – promoção da educação especial inclusiva; nº 7 – fomento da educação básica; nº 9 – elevação da alfabetização e erradicação do analfabetismo; e nº 20 - financiamento da educação. A política de transporte escolar, na esfera estadual, dentre as metas propostas no Plano Estadual de Educação de Pernambuco para o decênio 2015/2025 (PERNAMBUCO, 2015), é encontrada em estratégias do cumprimento das metas, sendo as seguintes: de universalização da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, assim como do acesso ao saber sistematizado pela escola por parte de alunos de quatro a dezessete anos com deficiência; de fomento da qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades; de elevação da taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais (EJA); e de ampliação do investimento público em educação (Metas 1, 2, 4, 7, 9 e 20).

Dentre as diversas áreas de estudo da aplicação das políticas públicas em Educação, além de sua importância e atualidade, despertou o real interesse da autora desta pesquisa em virtude da sua atuação da profissional, uma vez que, com formação em Serviço Social, Pedagogia e Direito, trabalha como analista judiciária em gabinete do Tribunal de Justiça de Pernambuco que compõe a Terceira Câmara de Direito Público. A partir de uma observação empírica, tem-se deparado com diversas ações judiciais em que o gestor público educacional responde judicialmente pela malversação dos programas de transporte escolar, com violação do

direito de acesso à escola, apontando a possibilidade de análise dos desdobramentos destas gestões na política de atendimento do transporte escolar aos estudantes das escolas públicas.

De acordo com as informações colhidas no site do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE)¹, em 2020, houve cinco julgamentos ocorridos pela irregularidade dos programas de transporte escolar nos municípios de Pernambuco (PROCESSO TCE-PE N° 1605145-2), e, entre eles, estão os municípios que fazem parte da jurisdição da Gerência Regional de Educação do Sertão Médio de São Francisco, onde está localizado o Município de Petrolina-PE. O levantamento feito pela equipe técnica apontou indícios de irregularidades na prestação do serviço de forma parcial, sendo tais irregularidades fatores que acabaram pondo em risco a segurança dos estudantes com a utilização de veículos que não atendiam às exigências básicas para o transporte escolar. Ressalta-se que, na observação empírica realizada pela equipe técnica do TCE-PE, foi possível constatar a utilização de carrocerias de caminhonetes e de paus de arara, além do uso inadequado de veículos que comportavam passageiros além da capacidade permitida para o transporte escolar. Além disso, a relatoria da auditoria informou que havia estudantes que aguardavam o transporte na margem da pista, sem abrigo, expostos a risco e a desconfortos, os quais, além de dificultar a acessibilidade do aluno à escola, contribui para o aumento da evasão escolar e para o mau desempenho dos estudantes.

Ainda segundo o site do TCE-PE², a Auditoria Especial realizada na Prefeitura Municipal de Petrolina, que teve por objetivo a análise das despesas com os Serviços de Transporte Escolar, contraídas através de contratos realizados pelo Município nos exercícios de 2017 a 2019, culminou com julgamento de irregularidade (PROCESSO TCE-PE N° 20100776-9). Por ocasião do julgamento do processo decorrente da citada auditoria, foram verificadas as graves deficiências na fiscalização nos contratos analisados, a utilização de veículos inadequados para o transporte escolar, a existência de prestadores de serviços clandestinos, a subcontratação acima do permitido no contrato, além da deficiência do controle interno sobre a execução dos serviços contratados.

Conforme a sistemática de financiamento da Educação, o montante investido pela União e pelas unidades da federação é definido com base em cálculo realizado pelo valor *per capita*, divulgado a cada ano, multiplicado pela quantidade de alunos que utilizam o transporte escolar público, que é informado a partir do Censo Escolar do ano anterior, que é realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). No caso dos

¹ Disponível em <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/310-2020/outubro/5606-secretario-e-multado-por-irregularidade-em-transporte-escolar>. Acesso em: 11 nov. 2021.

² Disponível em <https://www.tce.pe.gov.br/internet/html/processos-e-pautas/lista.php>. Acesso em: 27 jul. 2022.

Municípios, estes arcam com o custo que for necessário para transportar o estudante da rede pública de ensino municipal, ou seja, do ensino fundamental. Portanto, a prerrogativa constitucional, inclusive na esfera educacional, da democratização e da descentralização das políticas públicas, passa pelo reconhecimento do município como um ente federado, atribuindo-lhe, conseqüentemente, maior autonomia, gestão e fiscalização dos programas educacionais.

Para determinada discussão, é importante considerar o caráter vinculante dos direitos fundamentais sociais, no caso Direito à Educação assegurado pelo transporte escolar, assim como os princípios diretivos do artigo 37, *caput* da Constituição Federal – aos quais Administração Pública está vinculada, devendo então agir quando existe o perigo de restringi-los, bem como atuar positivamente para proteger e satisfazer aqueles direitos que reclamam uma intervenção direta. Ocorre que, quando o acesso à Educação não é garantido ou quando este é oferecido de forma deficitária, colocando em risco inclusive a saúde dos estudantes, um direito constitucional à Educação está sendo violado. Portanto, pensar no cotidiano de estudantes, residentes ou não no campo, dos municípios do Semiárido, que precisam se deslocar, em alguns casos por quilômetros até chegarem à escola, faz com que sejam levantados questionamentos acerca da necessidade de analisar a gestão dos programas de transporte escolar como instrumento de acesso constitucional irrestrito à Educação.

Diante do exposto, visando responder ao seguinte questionamento: em que medida a gestão do Município de Petrolina-PE, no período de 2019 a 2021, executou a política pública educacional de transporte escolar que garantisse o direito constitucional de acesso à educação escolar?, o presente estudo tem como objetivo geral examinar se a gestão municipal dos programas de transporte escolar em Petrolina, de 2019 a 2021, garantiu o acesso à educação aos estudantes da escola pública. Especificamente, buscou-se: analisar a gestão e sistemática de financiamento do transporte escolar no município de Petrolina-PE, nos anos de 2019 a 2021; identificar as implicações da política de transporte escolar para a educação pública no município de Petrolina, a partir de indicadores educacionais dos bancos de dados oficiais disponíveis em domínio público; e investigar as auditorias do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco nos programas de transporte escolar do município de Petrolina, no período elencado.

Trata-se de uma pesquisa que se baseou numa abordagem quantitativa – uma vez que a análise dos dados nas pesquisas e nos levantamentos é essencialmente quantitativa –, e qualitativa, em vista da necessidade do olhar subjetivo da pesquisadora quanto à interpretação dos dados obtidos, numa atividade analítica. Assim é defendido, pois, na abordagem qualitativa faz-se necessário “[...] ir além da leitura dos dados, com vistas a integrá-los num universo mais

amplo em que poderão ter algum sentido. Esse universo é o dos fundamentos teóricos da pesquisa e o dos conhecimentos já acumulados em torno das questões abordadas.” (GIL, 2008, p. 178). Além disso, a combinação de técnicas de pesquisa qualitativa e quantitativa poderá permitir a interpretação da realidade pesquisada e das suas contradições, posto que os fatos não podem ser considerados fora de um contexto social, político, econômico etc. A realidade é concreta “[...] por ser uma síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida” (MARX, 2008, p. 258). Consequentemente, a busca pela apreensão do real necessita de métodos de interpretação e explicação que abranjam o objeto de estudo em sua totalidade, assim como as suas contradições, objetivando aproximar-se da realidade investigada.

Quanto aos benefícios da presente pesquisa, destaca-se a visibilidade e a atualidade do tema Política Pública de Transporte Escolar, ante as frequentes notícias de violação deste direito. Para ilustrar essa realidade, destaca-se que, em 11 de março de 2022, um acidente com um ônibus escolar na cidade de Riacho das Almas, no Agreste de Pernambuco, ceifou as vidas de quatro estudantes. O veículo seguia com cerca de 30 estudantes por uma estrada na zona rural quando, ao descer uma ladeira, tombou. Segundo informações divulgadas pela imprensa³, de acordo com o delegado responsável pelo inquérito, o motorista do ônibus escolar, de 80 anos de idade e que estava com a carteira de habilitação nacional vencida, relatou problemas no sistema de freio do veículo, não sabendo informar se, no momento do acidente, houve o uso correto do cinto de segurança pelos estudantes.

Destarte, a necessidade de se debruçar sobre o tema proposto na presente pesquisa se faz imperiosa, tanto pela sua atualidade, como pela importância de pesquisar a observância irrestrita da Constituição Federal no que tange à política pública de acesso ao transporte escolar. Ressalta-se, ainda, o ineditismo do recorte do *lôcus* da pesquisa, qual seja, Petrolina-PE, o maior Município entre os que compõem o Sertão Médio do São Francisco. Ademais, ao estudar sobre as mudanças na nova regulamentação do Pnate, a presente dissertação pode contribuir como material de orientação e apoio à gestão dos programas de transporte escolar. E, como limites para esta pesquisa, o que se apresentou como um risco para a sua completude, ressalta-se a deficiência na alimentação dos dados pelos órgãos oficiais nos sites oficiais, acesso limitado às plataformas de fiscalização e controle e/ou dados oficiais desatualizados.

³ Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/caruaru-regiao/noticia/2022/03/16/motorista-de-onibus-escolar-envolvido-em-acidente-em-riacho-das-almas-presta-depoimento-a-policia.ghtml>. Acesso: 16 mar. 2022.

Destaca-se que a presente dissertação dialoga com o tema de pesquisa que já vem sendo estudado por instituições renomadas no campo da pesquisa que aborda a temática em questão. O FNDE celebrou com a Universidade Federal de Goiás, no ano de 2017, o Termo de Execução Descentralizada (TED), com o objetivo de realizar capacitações junto a gestores e membros dos Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS/Fundeb) em alguns municípios; elaborar material didático para gestores municipais; avaliar programas de transporte escolar e desenvolver *softwares* para gestão dos serviços.

A partir desta parceria, foi criado o Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar do Brasil (Cecate), com o objetivo de apoiar a gestão nos municípios brasileiros e aprimorar as políticas públicas voltadas para o transporte escolar (FNDE/UFG, 2019). Outras instituições de ensino superior também desenvolveram trabalhos na área de transporte escolar rural, como a Universidade de Brasília (UNB), por meio do Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes (Ceftru/UnB), bem como a Universidade Federal de Tocantins (UFT), mediante o seu Núcleo de Estudos Contemporâneos (Necon), em conjunto com a Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins (Fapto), sendo esta última em parceria com o FNDE.

Importa ressaltar que os docentes do curso de Pedagogia na UNEB, *campus* Juazeiro, Dr. Josenilton Nunes Vieira e Dr. Edmerson dos Santos Reis (REIS, 2020), coordenam o projeto de pesquisa intitulado Observatório dos Indicadores da Gestão Educacional no Território do Sertão do São Francisco. Esse projeto tem como objetivo principal compor um banco de informações sobre a gestão dos processos educativos nos municípios do Sertão do São Francisco, tendo como um dos destaques o levantamento das formas utilizadas para a garantia do transporte de escolas do campo.

Dentro do projeto acima mencionado, há quatro modalidades que direcionam as pesquisas, sendo a modalidade denominada “Levantamento dos Indicadores de Atendimento e Qualidade do Transporte Escolar nos Municípios do Território Sertão do São Francisco” a que dialoga com o presente estudo. Salienta-se que a pesquisa nessa modalidade acima relatada busca levantar os indicadores sobre a política de atendimento e a respeito da qualidade dos transportes escolares nos municípios do território do Sertão do São Francisco. Isso se dá a partir dos bancos de dados oficiais disponíveis em domínio público e da busca por um acompanhamento da evolução destes dados, com a intenção de demonstrar as dificuldades e necessidades de políticas públicas que favoreçam melhorias na oferta desse serviço.⁴

⁴ Disponível em: <https://observatorioic.wixsite.com/unebjua/sobre>. Acesso em: 18.nov.2021

2 PERCURSO METODOLÓGICO.

Abordando o percurso metodológico trilhado pela pesquisa, será detalhada, a seguir, a trilha adotada para a realização tanto do levantamento, quanto da análise de dados.

A presente pesquisa adotou a abordagem do ciclo de políticas, buscando a “[...] caracterização (descrição) clara e objetiva da política investigada. Assim, é necessário apresentar dados variados, aspectos históricos, legislativos, contextuais, discursivos, político-ideológicos, custo financeiro, entre outros.” (MAINARDES, 2018, p. 12.). Ressalta-se que a fase da pesquisa de levantamento bibliográfico, fundamentação teórica, análise do contexto histórico, social, econômico, político e legal da política de transporte escolar no país, realizada no próximo capítulo, permeia todo o estudo apresentado.

O ciclo da pesquisa (MINAYO, 2002) iniciou com a fase exploratória, que consiste na delimitação do problema, do objeto e dos objetivos, assim como a construção dos pressupostos teóricos basilares e da metodologia a ser utilizada. Destarte, buscou-se a compreensão do campo científico do problema da pesquisa, apontando a fundamentação teórica que embasa a análise dos questionamentos levantados.

A fase seguinte compreende a realização de uma pesquisa documental exploratória, quantitativa e qualitativa quanto à abordagem. A construção do estudo por meio de uma pesquisa exploratória, documental e empírica, com abordagem quali quantitativa, busca apreender a historicidade por meio das leis, documentos, relatórios, dados e referenciais teóricos. Tal abordagem traz subsídios para análise dos dados empíricos, coletados em diversas plataformas oficiais de dados abertos de acesso público.

Iniciando essa etapa, foi realizada uma revisão bibliográfica, por meio do acesso às bases de dados do Banco de Teses e Dissertações da CAPES, da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações e da Scielo - *Scientific Electronic Library Online*, com a utilização dos seguintes descritores: “política educacional”, “programas de transporte escolar”, “financiamento e gestão do transporte escolar”. Esta etapa da pesquisa teve como intuito o levantamento de trabalhos acerca do tema aqui proposto, que houvessem sido publicados no período de 2017 a 2021.

Realizado o levantamento bibliográfico de trabalhos, com a informação da quantidade de dissertações e teses defendidas, entre o período já mencionado, ou seja, cinco anos de publicações, sobre a temática “TRANSPORTE ESCOLAR”, Grande Área Conhecimento “CIÊNCIAS HUMANAS”, a partir do Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)⁵, foi obtido o seguinte resultado: 12 (doze) dissertações, e 1 (uma) tese, conforme Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Dissertações e tese defendidas entre o período de 2017 a 2021 que se aproximam da problemática de estudo.

TÍTULO	AUTOR(A)	ANO	OBJETIVO	INSTITUIÇÃO DE ENSINO / GRAU ACADÊMICO
1. FECHAMENTO DAS ESCOLAS RURAIS E CONSOLIDAÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR DOS ASSENTADOS DE SÃO DOMINGOS DOS OLHOS D'ÁGUA: MORRINHOS E GOIATUBA (GOIÁS)	ADRIANA MARIA DA SILVA	2017	“[...] apontar as relações entre o fechamento da escola rural e o transporte escolar dos assentados de São Domingos dos Olhos D'Água no município de Morrinhos/GO.”	PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM AMBIENTE E SOCIEDADE DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS / MESTRADO
2. A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL EM TRÊS MUNICÍPIOS MATO-GROSSENSES	NIVALDO TEODORO DE MELLO	2018	“[...] fazer um diagnóstico dos arranjos das políticas de transporte escolar; averiguar a participação social no processo de execução dessas políticas públicas, e analisar a eficiência do transporte escolar rural nesses municípios.”	UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO / CIÊNCIA POLÍTICA / DOUTORADO
3. O FECHAMENTO DAS ESCOLAS E A DEPENDÊNCIA DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL	MICHELE CRISTINA MARTINS RAMOS	2018	Refletir “[...] acerca da organização das lutas coletivas, principalmente dos movimentos	UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS GEOGRAFIA (CAMPUS CATALÃO) / MESTRADO

⁵ CATALÓGO DE TESES E DISSERTAÇÕES. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 05 dez 2021.

EM CATALÃO (GO): a luta dos movimentos socioterritoriais pela construção do projeto de educação do Campo no Brasil			socioterritoriais, voltadas para a permanência no campo.”	
4. A POLÍTICA DE TRANSPORTE DE ALUNOS DO IFPI: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS, PRÁTICAS E INTEGRAÇÃO COM AS ASSISTÊNCIAS ESTUDANTIS	MÁRCIO MAIA LIMA	2019	Analisar “[...] a política de transporte de alunos do Instituto Federal do Piauí (IFPI), como um típico ‘ponto fora da curva’ entre as demais práticas no país, à luz de seu percurso histórico, prático e sua integração às demais ações que constituem o arcabouço da política de assistência estudantil daquela instituição.”	PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - PPGP DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI / MESTRADO
5. O IMPACTO DOS RECURSOS APLICADOS NO TRANSPORTE ESCOLAR EM RELAÇÃO À GESTÃO POLÍTICO-FINANCEIRA DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UM ESTUDO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DE GOIÁS	LANA KARLA DUQUES NEVES	2019	“[...] analisar o impacto que as despesas com o transporte escolar representa em relação ao total investido em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em 10 (dez) municípios do estado de Goiás.”	PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS / MESTRADO
6. POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR E NUCLEAÇÃO DE ESCOLAS DO	JOANA MARINA SILVEIRA TAVARES	2019	“[...] analisar determinações gerais e específicas que influenciam a	PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DA

CAMPO: DETERMINAÇÕES GERAIS E ESPECIFICIDADES NA EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE INHAPI – AL (2010- 2017)			oferta do transporte escolar e o processo de nucleação de escolas e que fragilizam a afirmação da educação do campo como direito das populações campeãs, tendo como referência a educação de Inhapi no período de 2010 a 2017.	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS / MESTRADO
7. A GESTÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO MUNICÍPIO DE CODÓ - MA (2009- 2016): uma análise sob a perspectiva conceitual de efetividade.	JOSÉ DE ARIMATEA DE SOUSA	2020	“[...] analisar se a gestão do transporte escolar rural no município de Codó – MA (2009-2016) se enquadra na perspectiva conceitual de efetividade.”	PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ / MESTRADO
8. AUDITORIAS GOVERNAMENTAIS AFETAM A OFERTA DO TRANSPORTE ESCOLAR NOS MUNICÍPIOS DO BRASIL?	ANA CAROLINA DE ARAÚJO CAVALCAN TI LINS	2020	Examinar “[...] a relação entre a auditoria governamental no Brasil e os gastos per capita municipais com o transporte escolar.”	PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENT O RURAL – UFRPE / MESTRADO
9. O TRANSPORTE ESCOLAR PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE DIAMANTINA- MG: a prestação de serviço na Escola Municipal Nathália Jesus Silva	Danyelle Crystina Fernandes	2020	“[...] analisar a prestação de serviço de transporte escolar público, realizada pelo município de Diamantina-MG, na Escola Municipal Nathália Jesus Silva, no período	PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO, DA UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E

			de 2018 e 2019, e exige, com foco nos objetivos específicos, conhecer o perfil dos usuários, a origem da organização do transporte para a escola em questão e, por se constituir este um estudo que se situa em um mestrado profissional, proporcionar uma devolutiva ao município em questão, mediante indicação de elementos capazes de contribuir para a melhoria deste serviço.”	MUCURI – CAMPUS DIAMANTINA / MESTRADO
10. A ATUAÇÃO DO PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA NO MUNICÍPIO DE CUITEGI/PB: SIGNIFICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO DO CAMPO	LARISSA AMARO DOS SANTOS	2021	“[...] analisar a atuação do Programa Caminho da Escola, nos últimos dez anos (2009-2019), no município de Cuitegi/PB.”	UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (JOÃO PESSOA) / MESTRADO
11. GESTÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR PÚBLICO EM PERNAMBUCO: CONTRIBUIÇÕES PARA INOVAÇÃO	STELLA MARIA DO NASCIMENTO	2021	“[...] analisar a política de inovação da gestão de serviços de transporte escolar na gerência de articulação municipal de PE na perspectiva da melhoria da qualidade do serviço.”	GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL. UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO / MESTRADO

12. TRANSPORTE ESCOLAR EM REGIÃO DE FRONTEIRA: APLICAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE MEIOS EFETIVOS AOS ALUNOS DA ESCOLA MUNICIPAL CAIC 'PADRE ERNESTO SASSIDA' E CEMEI 'CATARINA ANASTÁCIO DA CRUZ'	MABEL MARINHO SAHIB AGUILAR	2021	“[...] investigar o transporte público escolar em região de fronteira: os meios de transporte, segurança e modalidades utilizados pelos alunos na fronteira Brasil/Bolívia na Escola Municipal CAIC “Padre Ernesto Sassida” e CEMEI ‘Catarina Anastácio da Cruz’ e propor a inserção de nova linha de transporte escolar no município.”	PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM ESTUDOS FRONTEIRIÇOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL / MESTRADO
---	-----------------------------	------	---	---

Fonte: elaborada pela autora.

Dentre as dissertações e teses encontradas no banco de dados da Capes, conforme a tabela acima, elencam-se quatro que dialogam com o tema abordado na presente dissertação, quais sejam: “O impacto dos recursos aplicados no transporte escolar em relação à gestão político-financeira da educação básica: um estudo do financiamento da educação em municípios de Goiás”; “A gestão do transporte escolar rural no município de Codó-MA (2009-2016): uma análise sob a perspectiva conceitual de efetividade”; “O transporte escolar público no município de Diamantina-MG: a prestação de serviço na Escola Municipal Nathália Jesus Silva”; e “Gestão dos serviços de transporte escolar público em Pernambuco: contribuições para inovação”.

A última dissertação elencada é a que mais se aproxima do objeto da presente pesquisa, uma vez que esta analisou a política de inovação da gestão de serviços de transporte escolar na gerência de articulação municipal de Pernambuco, na perspectiva da melhoria da qualidade do serviço. A referida pesquisa constatou a necessidade de definição de um sistema que assegure, em tempo real, o acesso às informações prestadas pelos 170 (cento e setenta) municípios pernambucanos, com maior detalhamento, objetividade e clareza. De acordo com a pesquisa, o referido sistema contribuiria para melhoria dos serviços prestados, fortalecendo, assim, a

importância da articulação e da cooperação conjunta entre os entes federados, na garantia da oferta com qualidade e segurança do direito à Educação por meio do transporte escolar.

Acrescenta-se ainda, a esta discussão, o estudo realizado por Moura (2015) - A política do transporte escolar na rede pública municipal de educação de Teresina, da Universidade Federal de Piauí -, o qual analisa a política de financiamento e de atendimento do transporte escolar dos estudantes das escolas públicas municipais de Teresina (PI), no período de 2012 e 2013, visto a relevância desta política para muitos alunos, o montante de recursos envolvidos e a qualidade dos serviços prestados. Inclusive, vale destacar que há referências de autores que já abordaram o assunto em nível nacional (PAZ, 2006; SOUZA, 2006; LOPES, 2009), estadual (MOURA, 2012; HOCHULI, 2014) e municipal (DUTRA, 1998; SANDE, 2009; BERGAMINI, 2011), sem informações do recorte do município de Petrolina, *locus* da presente pesquisa.

A etapa seguinte da pesquisa documental “consiste no recorte empírico da construção teórica elaborada no momento” (MINAYO, 2002, p. 26), delineado neste estudo, combinando procedimentos técnicos e instrumentos de coleta de dados através de levantamentos de fontes documentais. A pesquisa documental tem como base fontes primárias, quando serão analisados os dispositivos legais que orientam a política educacional de transporte escolar em âmbito nacional, estadual e do Município de Petrolina (leis, portarias, decretos). A razão pela opção de realizar a análise documental diz respeito à necessidade de compreensão do arcabouço legal que orienta a política pública de transporte escolar.

A pesquisa documental se caracteriza pela análise “[...] de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (GIL, 2008, p. 45). O autor Laurence Bardin (2011) refletindo sobre as diferenças entre análise de conteúdo e análise documental, cita Chaumier (1974), conceitua a documental como “uma operação ou conjunto de operações visando representar um conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência”. (BARDIN, 2011, p. 45)

Nos capítulos que se seguiram, foram identificados e analisados os dados da prestação de contas disponibilizadas nas bases de dados do Fundo Nacional de Educação (FNDE), do Ministério da Educação (MEC), e da Secretaria de Educação de Petrolina-PE, que constam nos respectivos sites oficiais e de domínio público. Outra base de análise de dados pesquisada foi o site do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE), com o levantamento e o estudo de relatórios e pareceres de auditorias dos programas de transporte escolar realizadas no Município de Petrolina. Com as análises dos levantamentos realizou-se atender aos objetivos

específicos desta pesquisa, quais sejam: analisar a gestão e sistemática de financiamento do transporte escolar no município de Petrolina-PE, nos anos de 2019 a 2021; identificar as implicações da política de transporte escolar para a educação pública no município de Petrolina, a partir de indicadores educacionais dos bancos de dados oficiais disponíveis em domínio público; e investigar as auditorias do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco nos programas de transporte escolar do município de Petrolina, no período elencado.

Cabe ressaltar que, em que pese haver a possibilidade de dificuldades de acesso aos bancos de dados oficiais dos órgãos públicos, a Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), foi criada com o objetivo de trazer maior transparência ao cidadão quanto a informações de caráter público detidas por entes da Administração Pública Direta e Indireta, uma vez que, por previsão constitucional, os atos processuais são de caráter público, exceto nos casos em que a restrição à publicidade se faça necessária para defesa da intimidade ou por interesse social (Art. 5º, LX, CF).

2.1 O TRÂNSITO DA PESQUISA: PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.

A coleta de dados da pesquisa, que subsidia a análise de documentos oficiais, objetivou examinar se a gestão da política pública educacional de transporte escolar do município de Petrolina, no período de 2019 a 2021, garantiu o acesso à educação escolar no município de Petrolina – PE, de acordo com objetivo geral deste estudo, explorando mais amplamente o assunto (LAKATOS e MARCONI, 2003).

A coleta de informações foi realizada através do Censo Escolar, que é o principal instrumento de levantamento estatístico educacional do país sobre as diferentes etapas e modalidades de ensino da educação básica e da educação profissional. Refere-se a uma pesquisa declaratória realizada anualmente pelo Inep, com auxílio do Distrito Federal, Estados e Municípios, objetivando fornecer informações estatístico-educacionais para realização de análises, diagnósticos e avaliações sobre a educação brasileira, assim como orientar a definição de políticas educacionais e servir como instrumento de planejamento e acompanhamento de programas e ações governamentais. (BRASIL, 2021a)

Desta feita, esta etapa da pesquisa contempla a representação sintética das informações coletadas, para a consulta e armazenagem, facilitando o acesso à pesquisadora, de tal maneira que “[...] obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo), com máximo de pertinência (aspecto qualitativo)” (GIL, 2008, p. 45-46).

Nesta fase da pesquisa também foram elaboradas planilhas com a sistematização dos dados financeiros e de atendimento às metas propostas quanto aos programas de transporte escolar com objetivo de facilitar a compreensão e análise das informações quanto ao acesso escolar. Vale ressaltar que a coleta dos dados referentes ao atendimento do transporte escolar oferecido pela rede pública de ensino atendeu ao levantamento quali-quantitativo da pesquisa e foi realizado nos exercícios de 2019 a 2021, que diz respeito aos três primeiros anos da gestão do segundo governo municipal do então prefeito Miguel Coelho (União Brasil).

Encerrando o ciclo da pesquisa, foi realizado o tratamento do material coletado, através da ordenação e classificação dos dados, a partir da determinação de categorias, que “significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso” (MINAYO, 2002, p. 70), e, por fim, a análise propriamente dita com as articulações “entre os dados e os referenciais teóricos da pesquisa, respondendo às questões da pesquisa com base em seus objetivos” (idem, p. 79). A intenção nesta etapa da pesquisa é a possibilidade da produção de conceitos, categorias, generalizações empíricas e um uso sistemático dos referenciais teóricos (MAINARDES, 2017).

Do ponto de vista metodológico, a apreciação dos dados utilizou o método da análise de conteúdo proposto por Bardin (2011), desenvolvidas para a análise de dados qualitativos, que diz respeito a um sistema de técnicas de análise das informações buscando “obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimento relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.” (BARDIN, 2011, p. 48)

Considerando ainda a adoção deste tipo de análise de dados faz-se necessário evidenciar que a utilização da análise de conteúdo pode ser desenvolvida a partir de três fases fundamentais: pré-análise - organização de um plano de trabalho, exploração do material e tratamento dos resultados e interpretação; exploração do material: elaboração de operações de codificação, desconto ou enumeração; tratamento dos resultados e interpretação: utilização de quadros de resultados com operações estatísticas simples ou mais complexas, agrupando e destacando as informações fornecidas pela análise (BARDIN, 2011).

3 ILUMINAÇÃO DA ESTRADA DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA.

A premissa do direito à Educação como um direito constitucional, que fundamenta a efetivação, a garantia, a formulação e a promoção da política educacional deve ser entendida não só pelos princípios legais que a normatiza, mas também a partir de bases teóricas que possibilitam sua compreensão e contextualização. Autores como Najjar *et al* (2019) destacam o entendimento que comunga o mundo moderno sobre a necessidade de promoção da Educação para o pleno desenvolvimento dos países, passando a se configurar como um direito social, o que passa a exigir um sistema de normatização e regulamentação, demandando a formulação, a promoção e a execução de políticas educacionais em todos os âmbitos e esferas, indo além do campo da intenção, tornando concreto o direito à Educação. Em outros termos, ainda se alinhando ao pensamento de, quando se fala do acesso à Educação, não se pode pensá-lo apenas pelo crivo da intencionalidade dos envolvidos em tal empreitada, mas também pela objetividade ofertada pela Lei, que determina que todos devem ter acesso aos conhecimentos construídos e difundidos pelos espaços escolares.

Procurando entender a política educacional de transporte escolar, de acordo com Mainardes (2009), à luz de análise de questões teóricas e metodológicas no estudo das políticas educacionais, revela-se que tal política é necessária e que se apresenta delineada em dois grupos distintos sobre as pesquisas e publicações desenvolvidas nessa área: os estudos de natureza teórica sobre questões mais amplas e abrangentes do processo de formulação de políticas, envolvendo discussões sobre mudanças no papel do Estado, rede de influências no processo de formulação de políticas, abordagens históricas das políticas educacionais brasileiras; e a análise e avaliação de programas e políticas educacionais específicas.

Em que pese abordar o contexto socioeconômico e político da temática política educacional transporte escolar, o presente estudo aproxima-se, mais especificamente, com a definição de Mainardes (2009) sobre a análise e avaliação de programas e políticas educacionais específicas, uma vez que a pesquisa se propôs a examinar se a gestão municipal dos programas de transporte escolar em Petrolina, de 2019 a 2021, garante o acesso à Educação aos estudantes da escola pública.

Segue uma reflexão sobre políticas públicas educacionais, com base nos fundamentos teóricos, na contextualização histórica e legal acerca do tema, considerando-o como uma política pública educacional, instituída pelo Estado brasileiro em resposta ao princípio constitucional de promoção de acesso à Educação.

3.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS.

Percorrer a história das políticas públicas no Brasil não constitui caminho simples, visto que as ações públicas voltadas à Educação são definidas como políticas públicas educacionais que envolvem diversos campos, dadas as suas especificidades de formulação, planejamento e implementações. Discorrer sobre este conteúdo leva a refletir sobre avanços e retrocessos que impactam no Direito à Educação. O desenvolvimento de estudos sobre essa temática educacional pode ser considerado extremamente importante e necessário para o contínuo fortalecimento das discussões que se dão nos espaços acadêmicos (MAINARDES, 2018), já que, elaborando-se ponderações técnicas em torno dessa área, é possível que haja contribuições na produção de uma avaliação de como essas políticas são desenvolvidas e implementadas. Sendo assim, neste capítulo, será apresentado o conceito de política educacional e, na sequência, será trilhada a história da política educacional brasileira. Por fim, evidências históricas do Direito à Educação no Brasil serão destacadas.

A reflexão da política educacional como um dos campos de estudo e pesquisa, na presente dissertação, toma por base a compreensão do tema construído por Bourdieu (1983, 2003) que defende a existência de vários campos na sociedade, tais como, o político, o científico, o religioso, o artístico etc. Para ele, todo campo, entendido “[...] como o *locus* onde se trava uma luta concorrencial entre os atores em torno de interesses específicos que caracterizam a área em questão” (BOURDIEU, 1983, p. 19), envolve uma área de forças entre seus ocupantes, que comungam de diversos interesses fundamentais ligados à própria existência do campo. Além disso, os campos são caracterizados como um espaço de lutas, com características específicas em cada um deles, as quais refletem os interesses intrínsecos e extrínsecos da luta pelo monopólio. Portanto, a noção de campo simboliza um espaço de relações, de conflitos e de demandas entre grupos que ocupam lugares diferentes e opostos na estrutura, inclusive, como um lugar de luta política pela dominação científica.

Sobre essa questão, nas obras *Sociologia e Razões práticas: sobre a teoria da ação*, Bourdieu (1983 e 1996) trata do conceito de *habitus* – social e individual, com apropriação das representações. Revela que os indivíduos elaboram suas trajetórias e asseguram a reprodução social através dos seus *habitus*, inclusive através da ação dos agentes e das instituições, preservando as funções sociais por uma forma de dominação simbólica exercida sobre os indivíduos e com a adesão deles (BOURDIEU, 1996). Para o autor, o *habitus* é determinado pela posição social do indivíduo na sociedade, o que traduz estilos de vida, julgamentos políticos, morais e estéticos, além de ser um meio de ação que permite criar ou desenvolver estratégias individuais

ou coletivas. Em outras palavras, o *habitus* pode ser compreendido como a maneira conforme o indivíduo se situa em um determinado universo social. Assim, partindo desse pressuposto e recorrendo à relação entre o campo e o *habitus*, Bourdieu assinala que

[...] a razão de ser de uma instituição (ou de uma medida administrativa) e de seus efeitos sociais, não está na ‘vontade’ de um indivíduo ou de um grupo mas sim no campo de forças antagonistas ou complementares no qual, em função dos interesses associados às diferentes posições e dos *habitus* dos seus ocupantes, se geram as ‘vontades’ e no qual se define e se redefine continuamente, na luta – e através da luta – a realidade das instituições e dos seus efeitos sociais, previstos e imprevisos (BOURDIEU, 1996, p. 81).

Nesse sentido, configurado ao mesmo tempo como condição de funcionamento e produto do campo, a noção de *habitus* para o autor se refere às ideias e às representações. Fundam-se, nesse conceito, a subjetividade dos indivíduos, adquiridas no decorrer de suas trajetórias sociais, e o que levam os sujeitos a adquirirem instrumentos dispostos para ação. Na medida que resultam da internalização de estruturas objetivas, as ideias e representações são estruturas estruturadas, assim como são estruturas estruturantes, em vista da disposição já adquirida que tende a nortear as práticas dos indivíduos e, portanto, a reestruturar as estruturas objetivas.

Uma vez que o campo representa um espaço marcado pela dominação e pelos conflitos decorrentes da posição que os indivíduos ocupam na estrutura do campo, é no interior das relações sociais, onde forças contrárias estão em conflitos, que a busca pela manutenção ou a conquista da dominação no espaço da sociedade ocorre, pela via da violência simbólica, através do poder simbólico. Nesse sentido, Bourdieu (1983) define o poder simbólico como “esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (Bourdieu, 1983, p. 7). Dessa forma, a dominação não é efeito direto de uma luta aberta, do tipo classe dominante *versus* classe dominada, mas o resultado de um conjunto complexo de ações internalizadas de cada um dos agentes e de cada uma das instituições dominantes, que detêm o poder sobre os demais.

Por isso, compreender a política educacional é entender sua inscrição num espaço de reprodução e de controle ideológicos, uma vez que, conforme Bourdieu (1996), o social é constituído por campos, microcosmos ou espaços de relações objetivas, que possuem uma lógica própria, uma estrutura que constringe os agentes nela envolvidos, que atuam conforme suas posições relativas no campo de forças.

Entendendo que, na configuração das relações sociais, há uma luta constante entre classes sociais para garantir o lugar de dominação, Bourdieu (1989) ressalta que aqueles que possuem o poder buscam mostrar os interesses particulares como se fosse o interesse comum, inclusive por meio das ideologias que “[...] servem interesses particulares que tendem a apresentar como interesses universais, comuns ao conjunto do grupo” (*Ibidem*, p. 10). As ideologias, por sua vez, são materializadas mediante os sistemas simbólicos – que podem ser compreendidos como: o conhecimento, a comunicação, a arte, a religião, a linguagem – e visam garantir a dominação, devido à existência do conflito que todo campo vive entre os agentes que o dominam e os demais, isto é, entre os agentes que detém o capital específico do campo, pela via da violência simbólica, e os que estão fora do domínio desses poderes.

Para Celina Souza (2003, p. 13), a política pública é o campo do conhecimento que objetiva tanto, “[...] ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente).” Este entendimento do papel do Estado na política pública, tratado pela autora como governo, materializada como uma ação, não se restringe à atuação do ente estatal, mas contempla a participação da sociedade civil como um todo, que deve influenciar na análise das ações de governo, contribuindo nas suas configurações. Desta feita, as ações de políticas públicas refletem-se em todas as áreas da sociedade, fazendo com que haja a necessidade de compreensão das relações entre Estado, política, economia e sociedade para o entendimento de qualquer teoria de política pública. Deste modo, uma vez que surgem para atender a uma demanda da sociedade civil, as políticas públicas são os elementos que determinarão o modo como o campo social se orientará.

Azevedo (2004), por sua vez, destaca que uma política pública, para um setor, configura-se como resposta do Estado a partir de uma demanda discutida pela sociedade, o que faz com que surja, a partir de tal discussão, a exigência da atuação do Estado. Para a autora, portanto, o Estado assume o papel principal das demandas sociais relativas às políticas públicas como formulador e executor dos programas sociais.

Pontuando a inexistência de uma única e melhor definição de política pública, Souza resume algumas das principais definições, a saber:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem

diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como ‘o que o governo escolhe fazer ou não fazer’. A definição mais conhecida continua sendo a de Lasswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2003., p.12)

Para a autora citada, a política pública envolve uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados, e abarca etapas com proposição, tomadas de decisão, apontando também a implementação, a execução e a avaliação da política em questão. A autora acrescenta, entre principais elementos da definição de política pública, a possibilidade de analisar a diferença entre o que o governo pretende fazer e o que realiza de fato, pois, após formuladas, as políticas públicas desdobram-se em planos, programas, projetos, ações, bases de dados, sistemas de informação e pesquisas, que, quando executadas, necessitam de serem acompanhadas e avaliadas.

Santos (2013), considerando como a política é configurada no âmbito público, ressalta que esta pode ser identificada como política de Estado ou de governo. Para Santos (2013), a política de Estado diz respeito a ações, planos e programas que vão além do período de duração de um mandato político, ao contrário de uma política de governo, que é desenvolvida para existir durante o período de mandato de um determinado governo.

Discorrendo sobre os modelos de formulação e análise de políticas públicas, Souza (2006) traz também os quatro formatos assumidos pela política pública conforme Theodor Lowi (1964), as quais são: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas.

As distributivas são ações governamentais que privilegiam certos grupos sociais ou regiões, diferentemente das redistributivas que alcançam maior número de pessoas, como as políticas sociais universais, o sistema tributário e o previdenciário. Já as políticas públicas regulatórias dizem respeito à formulação das leis, à ação do poder legislativo, que permitem que o poder executivo faça ou não determinada política pública redistributiva ou distributiva. Por outro lado, as políticas públicas constitutivas que dizem respeito aos procedimentos, regras e competências que embasam as ações governamentais. E, por fim, as políticas educacionais, são “tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação” (OLIVEIRA, 2010, p. 4), e possui características de uma política institucional redistributiva, uma vez que é um serviço público gratuito com recursos provenientes da redistribuição de renda, tendo envolvido em seu processo de formulação, implementação e execução das ações diversas instituições do governo e entes da federação, demandando estudos técnicos e regulamentações. Dentro deste rol de

serviços públicos, existe a política de transporte escolar, que será melhor especificada mais adiante.

Com discussões afins, ressaltando que a definição de políticas públicas deve considerar os recursos de poder que atuam na sua definição e que compõem as instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, Azevedo define a política educacional como um fenômeno “*policy* – programa de ação” (2004, p. VIII), que se (re)produz no bojo “[...] das relações de poder expressas na *politics* – política no sentido da dominação [...]” (AZEVEDO, 2004, p. VIII). Desta feita, a análise de uma política educacional deve considerar as questões sociais problematizadas no contexto de exclusão, de desigualdades, que se configuram nas relações sociais. Ou seja, tal empreitada, implica levar em consideração diversos aspectos que permeiam sua configuração, o contexto econômico, o político e o social de sua formulação, além das influências que agem no processo de formulação de políticas e de tomada de decisões. Isso equivale a dizer que o conceito de políticas públicas que tem no Estado, em especial na máquina estatal, seu elemento principal, deve levar em conta as relações de poder que estão presentes em sua configuração, além de estar ligado às representações sociais de cada sociedade. Para tanto, é necessário considerar a articulação das políticas educacionais aos projetos sociais em andamento ou que se desejam implantar, a partir do momento histórico que corresponde aos princípios de uma política.

Para Santos (2013), a política educacional diz respeito a toda e qualquer política desenvolvida de modo a intervir nos processos sociais (in)formativos, de forma individual ou coletiva, legitimando, construindo ou inviabilizando determinado projeto político de uma sociedade. No âmbito estatal, segundo o autor, a política educacional envolve projetos da área, destinando e controlando verbas, seguindo regulamentos e direções, a partir de planos e programas.

Assim, as políticas públicas educacionais viabilizam a aplicação dos recursos, materializando os princípios que compõem os direitos na área da Educação, as políticas emanadas do Estado e direcionadas à sociedade, podendo serem analisadas a partir da composição do texto, estrutura legal que a fundamenta, e o contexto, que se refere às relações de poder e às condições de produção e formulação das políticas educacionais. Uma vez que toda política pública possui uma intencionalidade e, para compreendê-la, é preciso conhecer o contexto político, social, econômico e histórico em que foram elaboradas, a questão do Direito à Educação no Brasil deve ser analisada como “um tema socialmente problematizado no bojo da própria estruturação do Estado-Nação,” (AZEVEDO, 2001, p. 17).

Portanto, partindo da compreensão do contexto histórico, político, social, econômico que foi forjado o Brasil, pretende-se, com a síntese histórica a seguir, examinar o direito à Educação nesta nação.

Para refletir a política educacional em sua configuração atual, é necessário entender o contexto em que foi formada a educação escolar, garantida em suas condições mínimas de existência pelo Estado. Por isso, vale ressaltar que, há cerca de 150 anos, desde o final do século XIX, momento em que as relações capitalistas de produção demandavam tanto o conhecimento técnico padronizado da mão de obra, visando a mais-valia, como o controle ideológico das massas de trabalhadores, surgiu a escola moderna.

A Educação, como um elemento fundamental de socialização e capacitação da sociedade, traz, em seus preceitos legais, a construção do indivíduo e sua formação para cidadania, conscientização, cultura, trabalho etc, devendo influenciar diretamente na garantia da dignidade humana, ressaltando que as políticas educacionais sempre estiveram relacionadas a uma determinada visão social, própria do momento histórico em que emergiram. Na medida em que o capitalismo avança, o desenho da estrutura de classes se torna mais nítida, e a educação escolar, desde sua fundação, revela “[...] uma grande contradição: ser ao mesmo tempo espaço de superação, de criação, de práxis e, na contramão dessa feita, espaço de reprodução e controle ideológicos” (AZEVEDO, 2004, p. 5). Por conseguinte, é sob essa lente que deve ser considerado que as políticas educacionais brasileiras estão diretamente relacionadas às condições vivenciadas na história da educação brasileira.

3.2 CAMINHO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NA HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.

No período do Brasil colonial, a estrutura e a organização do sistema de ensino brasileiro remontam à educação jesuíta e ao predomínio da igreja católica na definição do sistema educacional. Chamada para cumprir a função política de imposição e legitimação da dominação, por dois séculos, o sistema educacional se caracterizava como excludente, seletivo e reproduzidor dos sistemas simbólicos, pois não havia uma política educacional de caráter estatal, restando à escola “[...] ainda duas funções: a de reprodução das relações de dominação e a de reprodução da ideologia dominante” (FREITAG, 2005, p. 83). Portanto, a educação, neste período, de caráter essencialmente religioso, objetivava, além da catequização da fé católica, doutrinar a população indígena para a formação de uma mão de obra que atendesse aos interesses dos colonizadores (SENA, 2014)

Com a expulsão dos jesuítas (1759), até a transferência da corte portuguesa para o Brasil (1808), tem-se a instituição das “aulas régias” pelo Marquês de Pombal (correspondente ao nível secundário) e o fim do regime de classes, influência dos ideais iluministas. Dessa forma, a pedagogia pombalina “corresponderia aos primeiros ensaios de se instituir uma escola pública estatal” (SAVIANI, 2008, p. 48). Além disso, houve as Reformas dos Estudos Menores, com a intenção de substituir o domínio “[...] da religião católica, no campo educativo com os colégios e seminários, e promover a secularização e estatização do ensino em Portugal e no Brasil mediante uma ‘rede escolar pública’.” (RODRIGUES, 2009, p. 81).

No que se refere ao ensino secundário, foi implantado o “ensino secundário curto”, com aulas de gramática e latim, e o “propedêutico, que visava ao ensino superior com aulas de grego, retórica e filosofia para atingir os cursos de direito e medicina, principalmente.” (RODRIGUES, 2009., p. 82). E, posteriormente, com chegada da Família Real ao Brasil, foram inauguradas as instituições educativas e culturais, assim como os primeiros cursos superiores de Direito, Medicina, Engenharia, sem a fundação de universidades. E, com a mudança social que se realizava no Brasil, a formação de novos quadros técnicos e administrativos fora necessária para atender à demanda dos serviços criados com a permanência da família real no país.

Após a “Independência do Brasil” (1822), a ampliação e o acesso à Educação foram discutidos na Assembleia Constituinte, sendo elaboradas leis (em 1827) que determinavam a criação de escolas primárias em todas as cidades e vilas mais populosas. E, a partir dessas leis, foi instalado o ensino secundário público com a criação do Colégio Pedro II, além da “fundação dos liceus, em várias províncias do país, ainda no período imperial quando os mesmos foram instalados em algumas capitais das Províncias e eram destinados às classes privilegiadas” (RODRIGUES, 2009, p. 95). Cumpre destacar que, no contexto até aqui apresentado, continuava a ausência de uma política educacional definida do sistema educacional oficial brasileiro.

Ainda ressaltando as condições históricas que teceram o regramento do direito à educação, neste período, urge destacar que

[...] o que estava em discussão não era a escolaridade das massas. A reprodução da força de trabalho prescindia desse tipo de qualificação, bem como da atuação da escola como veículo ideológico para um determinado padrão de sociabilidade. É desnecessário dizer que também não estavam em questão respostas a demandas pela extensão da cidadania. (AZEVEDO, 2001, p. 20)

Neste sentido, como normatização de uma sociedade escravocrata, forjada há mais de três séculos, a primeira Constituição do Brasil, de 1824, nos incisos XXXII e XXXIII do artigo

179⁶, garantia a educação primária e gratuita, além da colegial e universitária, a todos os “cidadãos”, legitimando a representação social do escravo como propriedade, pois este “[...] sequer era considerado brasileiro, e muito menos cidadão” (AZEVEDO, 2001, p. 20).

No que se refere às legislações que tratam da questão da infância e da juventude no país, constituídas a partir dos diferentes cenários da história da sociedade brasileira, elas configuraram-se, primeiramente, tendo por base a doutrina criminológica do período do Império. A temática da infância era tratada apenas como um detalhe no Código Criminal e Comercial da época, levando a criança e o adolescente a serem punidos de acordo com sua capacidade de entender o que fez, embasado na teoria do discernimento. Remonta a este período a instalação na Bahia, em 1726, da Roda dos Expostos⁷, grande roda giratória para onde eram levadas as crianças abandonadas, as quais tinham os seus respectivos pais mantidos no anonimato.

Ocorre que a Proclamação da República, em 1889, quase não alterou esse cenário. A continuação de uma economia agroexportadora, da monocultura açucareira para a cafeeira, a passagem do regime de trabalho escravo pela força de trabalho dos imigrantes, não impulsionaram a mudança da estrutura das relações de poder, sem a “[...] necessidade de qualificação da força de trabalho imigrante pela escola brasileira, pois ela já vinha qualificada para o tipo de tarefas que a esperavam.” (FREITAG, 2005, p. 50). Neste cenário, a Constituição de 1891 adotou, em parte, a forma de administração do sistema escolar do Império, destacando o investimento e a expansão do Ensino Superior por meio da criação de muitas escolas para a formação profissional, ficando ao encargo do setor privado a responsabilidade sobre o ensino secundário. No final do Século XIX e início do Século XX, a ideologia de caridade foi

⁶ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. (...) XXXII. A Instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos. XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 4 jul. 2021.

⁷ “A *Roda de Expostos* ou *Roda dos Enjeitados* foi uma das instituições brasileiras de mais longa vida, sobrevivendo aos três grandes regimes de nossa história. Criada em Portugal para acolher crianças ‘abandonadas’ em todas as vilas e cidades do reino, foi transferida para o Brasil no Período Colonial, perpassou e multiplicou-se no Período Imperial e conseguiu manter-se durante o Período Republicano até ser extinta definitivamente somente na década de 1950. O nome *Roda dos Expostos* provém do dispositivo onde se colocavam os bebês que se queriam abandonar. Sua forma cilíndrica, dividida ao meio por uma divisória, era instalado no muro ou na janela da instituição. No lado de fora do muro, o expositor depositava a criança que enjeitava na abertura externa do dispositivo e, ao girar a roda, a criança já estava do lado interno da instituição. Para avisar à vigilante ou à rodeira que a criança acabava de ser abandonada, puxava-se uma cordinha com uma sineta e retirava-se do local rapidamente, garantindo assim o anonimato do expositor. (Cf. *Maria Luiza Marcilio*)”. ROCHA, Danielle Franco da; CASTILHO, Edimilson Peres; CASTILHO, Eriberto Peres. Roda dos Expostos: 200 anos de “assistência” à infância pobre e dita abandonada no Brasil. 2021. Disponível em: <https://institutobixiga.com.br/roda-dos-expostos-a-instituicao-mais-duradoura-destinada-a-infancia-pobre-e-dita-abandonada-no-brasil/>. Acesso: 30 nov. 2021.

substituída pela ideologia filantrópica, com a criação dos institutos de atenção à criança, como o Instituto de Proteção e Assistência à Infância no Rio de Janeiro (1899) e o Instituto Disciplinar de São Paulo (1902).

A partir das grandes transformações sociais do século XX, a escolarização foi chamada para responder aos anseios das modificações ocorridas no setor econômico, político, social e cultural que vinham ocorrendo no período da Primeira República. A questão educacional traz, neste período, a “[...] efervescência que tomava conta do país a partir da Primeira Guerra Mundial, entremeada com o movimento nacionalista e as transformações que, paulatinamente, vão se operando na sociedade.” (AZEVEDO, 2001, p. 26). Já na década de 1920, Piana (2009) destaca o entusiasmo pela educação com a ampliação da escola primária e a modificação da política educacional após a Primeira Guerra Mundial, além do surgimento de gerações de grandes educadores, em destaque Anísio Teixeira e as várias reformas do ensino nos estados.

Na década de 1930, mesmo dentro do regime autoritário vigente no país, houve reformas do ensino nos demais níveis escolares, assim como a instituição das primeiras universidades brasileiras, tendo inclusive a Constituição de 1937 absorvido parte desta legislação. A partir dos anos 1930, a sociedade civil passa buscar seu espaço na sociedade brasileira, sendo logo absorvida pelo Estado, “[...] com a ideia de que alguns interesses da sociedade poderiam se representar desde que incorporados ao próprio Estado.” (NEVES, 2019, p. 36). Cumpre ressaltar o papel das classes médias neste contexto, que foram encarregadas de articular os interesses educacionais da população com a constituição da educação como setor, além da hegemonia dos latifundiários cafeicultores, que se vê obrigada

[...] a dividir o poder com a nova classe burguesa emergente. Em consequência dessa nova situação, há uma reorganização dos aparelhos repressivos do Estado. Com auxílio de certos grupos militares (tenentes) e apoiado pela classe burguesa, Vargas assume o poder em 1930, implantando, em 1937, o Estado Novo, com traços ditatoriais. Isto significa que a sociedade política invade áreas da sociedade civil, subordinando-as ao seu controle. É o que ocorrerá com as instituições de ensino. Percebe-se uma intensa atividade do Estado em ambas as instâncias da superestrutura. (FREITAG, 2005, p. 51)

Como marco deste período, tem-se a criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930, a partir do qual se instituem o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial, que foram responsáveis pelo estabelecimento das diretrizes nacionais para os Ensinos Primário, Secundário, Superior e Técnico-profissional a partir da centralização da União.

A Constituição de 1934 determinou responsabilidade da União planejar a educação em todos os níveis, além da necessidade elaboração de um plano nacional de educação (Art. 150a),

da regulamentação das formas de financiamento e fixação de competências (Art. 156) e a gratuidade e obrigatoriedade do Ensino Primário, sendo este absorvido parcialmente pela Constituição de 1937, com o ensino profissionalizante, previsto “[...] para as classes ‘menos privilegiadas’ (Art. 129).” (FREITAG, 2005, p. 51). Nesse sentido, as Leis Orgânicas do Ensino, promulgadas em 1946 no Estado Novo, regulamentaram o arcabouço legal para execução das medidas.

Já no ensino secundário, destaca-se a Reforma Rocha Vaz (1925) que o definiu como um curso regular, apesar de que, apenas na década de 40, foi iniciada a expansão do curso secundário, respondendo à crescente demanda social, exigindo na década de 50 maior atenção do poder público para essa etapa do ensino brasileiro. E, somente em meados do Século XX, ocorreu a consolidação institucional do ensino secundário e sua expansão na educação brasileira. No final da década de 50, houve a difusão dos ginásios; depois dos colégios, a partir da década de 60 em diante, assim como das escolas técnicas especializadas.

Piana (2009) enfatiza que educadores renomados no Brasil ocuparam, neste período, cargos governamentais, apontando uma tentativa de democratização do ensino, principalmente, em virtude de alguns fatores, entre eles, a discussão em torno da escola ativa de Dewey, tendo como seguidores no Brasil, entre outros, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Fernando de Azevedo e Francisco Campos. Para John Dewey, “[...] a função principal da educação em toda a sociedade é a de ajudar as crianças a desenvolver um ‘caráter’ – conjunto de hábitos e virtudes que lhes permitam realizar-se plenamente desta forma” (WESTBROOK, 2010, p. 19-20). A contribuição do filósofo norte-americano para o campo educacional brasileiro diz respeito à sua teoria democrática, enfatizando que “[...] ‘o primordial era a função social da educação’ (Mayhew; Edwards, op. cit., p. 467). A escola de Dewey era, antes de tudo, um experimento sobre educação para a democracia” (WESTBROOK, 2010, p. 26).

Essa categoria de análise também foi apresentada por Adorno (1995), que entende a emancipação humana como objetivo principal da Educação, a qual deve criar condições para que cada um possa viver livremente e, assim, ser capaz de desenvolver todas as suas potencialidades. O autor destaca ainda a importante função política da Educação, chamando a atenção para a necessidade de se construir a ideia de que ela, inserida no contexto social, pode interferir na realidade. Segundo Adorno (1995), uma educação que se volte para a emancipação jamais poderia se recusar ao debate de ideais, pois “não há sentido para a educação na sociedade burguesa senão o resultante da crítica e da resistência à sociedade vigente responsável pela desumanização” (*Ibidem*, p. 27).

Por oportuno, retomando o recorte para abordar a legislação na área da infância e da adolescência, tem-se neste período no país a promulgação do Código de Mello Matos de 1927 (Decreto nº 17.943-A, de 12/10/1927), que adotou a doutrina e a prática assistencialistas, de não punição. Nas décadas seguintes, foram criados serviços direcionados à infância: o Serviço de Assistência ao Menor, com o estabelecimento de internação tanto para os adolescentes em conflito com a lei, como para os abandonados e pobres; a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que desenvolvia a prática assistencialista. Já em 1941, tem-se a instalação de serviços de atendimento aos menores (SAM - Serviço de Assistência ao Menor e a Funabem - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor).

Diante da crescente industrialização do país na década de 40, com o aumento da população urbana, a ampliação dos setores médios e do operariado urbano, houve a necessidade da introdução do ensino profissionalizante, uma vez que a “[...] nova força de trabalho precisa ser recrutada dentro da nova configuração da sociedade de classes.” (FREITAG, 2005, p. 52). E, para tanto, a partir da reforma de Francisco Campos, houve o início de uma série de iniciativas visando o ensino técnico-profissional, que se completou nos anos 40. Além disso, houve a criação de escolas especializadas para os filhos dos operários: no ano de 1942, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), e em 1946, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Acrescida à tais mudanças, tem-se também a Lei Orgânica do Ensino Secundário (Decreto-Lei nº 4.244/1942), organizada por Gustavo Capanema, ministro da Educação de Getúlio Vargas, que, mantendo o caráter elitista da educação secundária, possibilitava aos estudantes o acesso ao nível superior, sendo os saberes institucionalizados alterados pela Lei de Equivalência (Decreto-Lei nº 1.076/1950), que abria a possibilidade de acesso à universidade, assim como o alcance do secundário, para os outros ramos do ensino médio (industrial, comercial, rural e normal).

A Constituição de 1946 e o Estado populista e desenvolvimentista imprimiram novas reformas. Em seu regramento (Art. 5, XV, “d”), a Constituição de 46 impôs a confecção de novas leis e diretrizes para o ensino no Brasil, substituindo as do Governo Vargas, havendo, neste período, a tida modernização do ginásio secundário no Brasil e o aparecimento da considerada nova escola fundamental. A valorização do ensino secundário, em detrimento do ensino primário, foi impressa com a nova base ideológica educacional do governo nos anos 50. Com a terminologia Escola Secundária, “o ‘habitat’ de uma classe média urbana em ascensão social” (RODRIGUES, 2009, p. 113), o ensino médio representou o aumento da urbanização no país, convivendo com a tradição cultural da elite rural brasileira.

As reivindicações de reformas educacionais fizeram parte das mobilizações políticas e sociais que ocorreram no país no início da década de 60, intensificando “[...] a difusão do papel da educação como instrumento de mobilização política e de ‘conscientização’” (AZEVEDO, 2001, p. 39). Após um longo período de discussões e reivindicações de diversos setores da educação, com movimentação em prol da escola pública, universal e gratuita, e como resultado de projetos de lei anteriores, que repercutiram diretamente no Congresso Nacional, houve a promulgação, em 1961, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61). A partir dela, foi estabelecido no Brasil o ensino de nível primário, que poderia ser ministrado pelo setor público e privado, extinguindo a obrigatoriedade do ensino gratuito nesses anos escolares, além da possibilidade de o Estado subvencionar os estabelecimentos de ensino particulares, por meio de bolsas de estudo e empréstimos e a construção, as reformas e o desenvolvimento da infraestrutura da escola.

Portanto, para as discussões aqui propostas, é salutar destacar que a primeira LDB, em seu Título VII, referente à educação de grau médio, no Art. 33 diz que “a educação de grau médio, em prosseguimento a ministração na escola primária, destina-se à formação de adolescente”, e no Art. 34, a dita lei trata com igualdade o curso secundário, os cursos técnicos e os pedagógicos.

Neste período, destacam-se os movimentos de alfabetização de massa, tais como o Movimento de Educação de Base (MEB), as campanhas dos Centros Populares de Cultura (CPCs), organizados pela União Nacional dos Estudantes (UNE), e, em Pernambuco, o apresenta relevante consideração o Movimento de Cultura Popular. Com discussões que tocam nesses pontos, Azevedo (2001) destaca que, apesar do curto período, as mobilizações populares no Brasil se tornaram pautas assumidas, pela primeira vez, pelas classes populares, com o papel de atores políticos autônomos, que lutavam por reformas de base. Com propostas que atendiam à necessidade dessas pautas, desponta a pedagogia de um dos maiores educadores brasileiros, Paulo Freire, que, com o êxito da proposta de alfabetização popular criada pelo educador, fez com que o Governo de João Goulart aprovasse sua utilização no plano nacional de alfabetização. A metodologia de Freire fundamentava-se na prática pedagógica libertadora, que, partindo do contexto social em que se insere os educandos, buscava conduzir a pessoa da condição de objeto para a de sujeito, a partir de um novo plano pedagógico de alfabetização e de educação de base. Ela, portanto, objetivava um processo de conscientização e de participação política a partir da aprendizagem das técnicas da leitura e da escrita.

Ocorre que essa ideologia e suas reivindicações pela reforma agrária passaram a ocupar espaço nas discussões de ameaças às oligarquias. Conforme ressalta Azevedo (2001), a solução

para a crise econômica da época foi tomada pelo caráter autoritário “[...] e um golpe militar propiciou a implantação de um regime burocrático-autoritário que teve vigência por vinte anos.” (AZEVEDO, 2001, p. 40).

As drásticas mudanças políticas, econômicas, sociais, culturais no Brasil de 1964, com a instalação da ditadura pela tomada do poder pelos militares, acrescidas à violência da repressão militar, trouxeram o fortalecimento do executivo, por meio de um regime burocrático centralizado na administração pública. Isso corresponde a dizer que, além da exclusão das classes dominadas da participação política e econômica no país, também restaram privações dos mecanismos democráticos da nação (votos, greves, movimentos reivindicatórios), com aparelhos repressivos do Estado, o qual assumia “o controle dos mecanismos e aparelhos ideológicos (sindicatos, meios de comunicação de massa e escolas)” (FREITAG, 2005, p. 133). A educação, por sua vez, foi sendo instrumentalizada a partir do aparato estatal para dar suporte à (re)produção da ideologia da ditadura militar. Houve, ainda nesse período, o afastamento de educadores que trabalhavam pelas reformas de base da educação, assim como as perseguições a eles, tais como as sofridas pelo próprio educador Paulo Freire.

Um fato que também merece destaque é o acontecimento do reordenamento da política educacional em todos os níveis de ensino. A Lei nº 5.692/1971 fixou, nesse período, as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, em âmbito nacional. Tal lei apresentava dois pontos fundamentais, em atendimento à Constituição de 1967, que eliminaram a vinculação orçamentária constante das Constituições de 1934 e de 1946, e obrigava a União, os estados e os municípios a destinarem um percentual mínimo de recursos para a educação: indicava a escolaridade obrigatória dos 7 (sete) aos 14 (catorze) anos, vinculando essa obrigatoriedade ao ensino de 1º grau (8 anos), constituído na junção dos antigos primário e ginásio; e a generalização do ensino profissionalizante no nível médio ou 2º grau, no intuito de preparar mão de obra para o mercado de trabalho.

Nesse sentido, Saviani (2008) destaca que, em “[...] consequência da exclusão do princípio da vinculação orçamentária, o governo federal foi reduzindo progressivamente os recursos” (*Ibidem*, p. 298), além de relativizar o princípio da gratuidade do ensino, como um claro incentivo à educação privada, conforme o Art. 168, §2º da Constituição de 1967⁸. Já a

⁸ “Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo”, dispositivo mantido na Emenda Constitucional de 1969 (§2º do artigo 176). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em: 27 set. 2021.

Emenda Constitucional de 1969, no seu artigo 15, parágrafo 3º, alínea f⁹, trouxe algumas alterações no tocante à alocação de recursos para Educação, determinando aos Municípios, de forma indireta, a aplicação de 20% (vinte por cento), no mínimo, de sua receita tributária no ensino municipal, sob pena de intervenção.

Com a reformulação curricular, institui-se o ensino secundário de primeiro ciclo, a partir dos novos ginásios criados sob o apoio do regime militar, denominados Ginásios Polivalentes, os quais propuseram-se a superar a dicotomia entre trabalho intelectual e manual, introduzindo práticas de trabalho ao lado de disciplinas de cultura geral. Nesse período, ressalta-se a criação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), com o Decreto Lei nº 5.379, de 15/12/1967, que propunha a alfabetização funcional a jovens e adultos, e o Decreto Lei nº 71.737, que institucionalizou o ensino supletivo proposto na lei de reforma do ensino, 5.692/71.

O incentivo à educação privatizada foi demonstrado com a privatização do Ensino Superior e o crescimento acelerado das instituições particulares, que, entre 1964 e 1973, passaram em número de 243 para 663, tendo crescido 744,7%, enquanto, no mesmo período “o ensino primário cresceu 70,3%; o ginásial, 332%; o colegial, 391%” (SAVIANI, 2008, p. 299). A Lei nº 5.540/1968 trouxe a reforma do ensino superior, tomando por base o modelo universitário americano, que segue o ensino básico “e profissional com dois níveis de pós-graduação - mestrado e doutorado - (Art. 17, *b*); adota o sistema de créditos, ou seja, de matrícula por matéria e propõe a avaliação em vez de notas por menções.” (FREITAG, 2005, p. 146)

Portanto, a política educacional, desempenhando a função reprodutivista do sistema escolar, prevista no novo modelo político e econômico do país – configurado com reordenamento da estrutura interna do consumo e com o incremento das importações, com o amplo concurso do capital internacional –, consolidou-se a partir das reformas do ensino, com “[...] o predomínio ‘economicista’, estabelecido por intermédio da relação direta entre a produção e a educação.” (FREITAG, 2005, 59). Destarte, a política educacional visava a formação de um grupo reduzido de técnicos burocratas para trabalhar nos setores de importação e tecnologia, e, por outro lado, agia na ampliação da oferta de Ensino Fundamental, com formação mínima e pouco qualificada para a maioria da população.

⁹ “Art. 15. A autonomia municipal será assegurada: (...) § 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando: (...) *f*) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.” Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm Acesso em: 27 set. 2021.

No âmbito da infância e juventude, a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1959, firmou a Declaração Universal dos Direitos da Criança sob a perspectiva da doutrina da “prioridade absoluta”, considerando a criança e o adolescente como “sujeitos de Direitos”. Ocorre que a proteção social, a partir das drásticas transformações ocorridas na economia brasileira, em que pese idealizada no sentido da expansão do sistema, em busca de uma abrangência nacional, por meio de um aparelho estatal centralizado, “[...] continuava fortemente baseada na capacidade contributiva dos trabalhadores, reproduzindo as injustiças e as desigualdades predominantes na sociedade.” (CASTRO e RIBEIRO, 2009, p. 25). Assim, com a acelerada, excludente e desestruturada urbanização das grandes cidades, com o crescimento da pobreza e da miséria, agravadas ainda mais pelo autoritarismo político após o golpe de 1964, houve a adoção pelo Estado de uma Política Nacional de Bem-Estar do Menor (Lei 4.513/1964), por meio da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e as Fundações Estaduais para o Bem Estar do Menor (Febem’s), que promoviam o atendimento à criança e ao adolescente de forma assistencialista, sem articulação com qualquer política pública de socialização e proteção à infância.

Entretanto, com a entrada em vigor, em 1980, do Código de Menores (Lei nº 6.697, de 10/10/1979), a infância e a adolescência passaram a ser atendidas segundo a Doutrina de Situação Irregular. Esta abrangia os casos de abandono, a prática de infração penal, o desvio de conduta e a falta de assistência ou a representação legal, assim, havia um instrumento de controle da população infanto-juvenil, vítimas de omissões da família, da sociedade e do Estado, sem garantia de seus direitos básicos. Desta feita, a Doutrina de Situação Irregular não se dirigia à prevenção e à socialização, apenas atuando do conflito instalado, pois, todos que estivessem privados de Educação, saúde, alimentação e lazer, por falta ou omissão da família, ou ainda, que estivessem no considerado ambiente contrário à moral e aos bons costumes, ou mesmo que sofressem maus tratos, eram recolhidos para as Febem’s. De tal maneira, todos que estavam dentro dessas definições ficavam tutelados pelo Estado, o que pode ser traduzido como a verdadeira intenção de contenção, que, no intuito de dar uma resposta à sociedade, apenas camuflava o abandono e o descaso com a infância e a adolescência no país.

Frente ao exposto, aumentava a luta pelos direitos infanto-juvenil no mundo inteiro. Na educação, destaca-se a Declaração Mundial de Educação Para Todos, documento elaborado na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada na cidade de Jomtien, na Tailândia, em 1990. Sendo esse encontro também conhecido como Conferência de Jomtien. As autoras Gracino e Martiniak (2017), afinando os debates nesse assunto, ressaltam que a estreita relação

entre pobreza, analfabetismo e desigualdade social levou os países participantes da conferência a estabelecerem metas para a ampliação da escolarização.

No Brasil, por sua vez, os educadores representados por diversas entidades (Associação Nacional de Educação – ANDE, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPed, Centro de Estudos Educação e Sociedade – CEDES, etc.), combateram o tecnicismo que marcou a educação durante o período militar e exerceram pressões em favor de mudanças na política educacional, promovendo as chamadas Conferências Brasileiras de Educação (CBE), realizadas entre 1980 e 1991.

A sociedade brasileira se movimentava pela mudança política, impulsionando o processo de abertura democrática, iniciado durante o mandato do presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), com o retorno do pluripartidarismo e a Lei de Anistia. Freitag (2005) ressaltava a importância da principal resistência política realizada pelo sindicalismo durante o governo Figueiredo, na região do ABC paulista, “[...] na qual ganhou destaque a liderança de Luís Inácio Lula da Silva, sindicalista e um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT).” (*Ibidem*, p. 59). Houve, então, uma grande mobilização em 1984 pelas eleições diretas para a presidência do país, chamada Diretas Já, sem, entretanto, ser aprovada a referida emenda constitucional.

O primeiro presidente civil pós-ditadura militar, eleito de forma indireta em janeiro de 1985, no período em que a sociedade estava passando pelas mudanças mencionadas, Tancredo Neves, faleceu antes de assumir o cargo, cedendo lugar, portanto, para José de Ribamar Sarney, responsável pela transição do regime militar para o regime democrático. Dessa maneira, a Assembleia Nacional Constituinte foi convocada em 1985 pelo presidente José Sarney, o qual trabalhou durante 20 meses na elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil, a qual promulgada em 5 de outubro de 1988 e tornou-se o principal símbolo do processo de redemocratização nacional, após 21 anos de regime militar.

Nos governos de Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995), Santos (2005) destaca o projeto chamado Brasil, um Projeto de Reconstrução Nacional, que, diante da mudança das relações de trabalho, com o processo de modernização e o avanço científico tecnológico, objetivava o aumento do atendimento escolar como requisito para a formação capaz de enfrentar a revolução que estava ocorrendo no sistema produtivo mundial. Inicia-se, nesta época, a política de diminuição da presença do Estado nas políticas públicas, sob a égide da concepção neoliberalista do mercado como regulador da economia. Collor, após as intervenções para a redução da presença do Estado nas políticas públicas, depois do período de

dois anos nos quais permaneceu no cargo de presidente, renunciou à presidência após denúncias de corrupção, cedendo lugar para o vice Itamar Franco, que implantou o Plano Real, tendo como Ministro da Fazenda o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, eleito presidente em sucessão.

Na área da infância e juventude, destacaram-se os movimentos populares em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, em especial o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, que conseguiram incluir na Constituição Federal de 1988, em seu Art. 227, a criança e o adolescente como prioridade absoluta, sujeito de direitos e pessoas em desenvolvimento, o que veio a ser regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990). A lei em vigor, por conseguinte, deixa de ser um instrumento de punição, endereçada apenas para crianças e adolescentes abandonados e pobres, estendendo-se a todos, independentemente da classe social, garantindo os mesmos direitos e obrigações de acordo com sua condição de pessoa em desenvolvimento a qualquer pessoa que estivesse dentro da faixa-etária proposta.

Com o fim do regime de ditadura militar e a construção de um regime democrático, tem-se a adoção de princípios democráticos em seu caráter universalista, abrangendo os processos de formulação e gestão das políticas públicas de uma forma geral, e, portanto, o suporte do ordenamento jurídico, “[...] que permitiu uma adequação do país ao contexto que emergia e imprimiu uma nova direção às políticas públicas, adequando-as às exigências democratizantes.” (SANTOS; ARAÚJO; AZEVEDO, 2019, p. 84). Deste modo, o princípio universalista da Educação foi estabelecido pela Constituição da República de 1988, e o direito à Educação, uma vez normatizado, coletiviza esse direito, tornando-o um direito público, de todos, mas também o individualiza, como um direito subjetivo, direito do sujeito, podendo ser demandado a qualquer tempo, por qualquer cidadão e cidadã do país.

3.3 DIREITO À EDUCAÇÃO E A POLÍTICA EDUCACIONAL.

A Educação, como direito de todos e dever do Estado, se configura um direito social conforme disposição expressa na Art. 6º da Constituição Federal da República Federativa de 1988, *verbis*: “Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Formalmente delineado nos Art. 205 ao Art. 214 da Constituição como direito fundamental, o direito à Educação é dever do Estado, e, ante a natureza de direito público subjetivo, têm-se aplicabilidade imediata

(SILVA, 2001), havendo, inclusive, um avanço em relação à legislação anterior, que só considerava obrigação do Estado o fornecimento do Ensino Fundamental entre 7 e 14 anos.

A nova ordem política de democratização também “[...] trouxe como uma de suas principais bandeiras a ‘restauração’ do federalismo e a descentralização [...]” (SOUZA, 2005, p. 109), que consta expresso na Constituição Federal, no caso das políticas públicas educacionais, através do Art. 211, do § 1º ao § 4º.¹⁰ No que se refere ao financiamento, a principal fonte para Educação brasileira, conforme estabelece a Constituição cada esfera de governo deve aplicar uma parte de suas receitas resultantes de impostos em educação: 18% (dezoito por cento) é a parcela do governo federal e 25% (vinte e cinco por cento) dos estados e municípios.

A segunda fonte de financiamento da educação brasileira configura-se como o salário-educação, uma contribuição social recolhida pelas empresas cuja destinação é o financiamento da Educação Básica pública. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef (1997 a 2006) e o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (2007 e 2020), portanto, são expressões de políticas educacionais de cooperação federativa no financiamento da Educação, as quais assumem função indispensável para se apontarem como os principais mecanismos de colaboração intergovernamental. (FARENZENA, 2014).

Entretanto, a ausência de regulamentação e efetivação das políticas públicas só foi superada com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), promulgada no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2003). O Art. 206 da Constituição Federal, nesse caso, fixou os princípios norteadores para as políticas públicas voltadas à Educação, apontado como lei regente a LDB, de 20 de dezembro de 1996. Esse arcabouço jurídico, assim, passou a assegurar a todos os brasileiros as condições formais para o exercício do direito básico à

¹⁰ “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. §1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; §2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. §3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. §4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.” Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 28 jul. 2020.

Educação, “além de fixar a atual estrutura de responsabilidades e competências para a oferta de educação no Brasil.” (CASTRO, 2011, p. 31).

Freitag (2005), nesse sentido, destaca a chamada “Carta de Goiânia”, resultado da IV Conferência Brasileira de Educação, realizada na cidade de Goiânia em 1986, que subsidiou a confecção do capítulo constitucional que trataria da Educação, marcando “[...] um longo debate em torno do novo projeto de LDB, que culminaria com a aprovação da Lei nº 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – vigente até os dias atuais.” (*Ibidem*, p. 59). O debate acerca da legislação educacional, ocorridos mesmo antes da Constituinte, culminou com a apresentação do projeto de uma nova LDB, enviada ao Congresso ainda em 1988, a qual passaria a ser aprovada apenas em 20 de dezembro de 1996, devido aos embates travados de projetos de Educação diversos, restando o projeto de lei inicial, completamente modificado.

De acordo com a LDB, há dois níveis na estrutura educacional brasileira: Educação Básica e Educação Superior. A Educação Básica, na definição apresentada na Lei, é formada por três etapas: Educação Infantil (creche e pré-escola), Ensino Fundamental (primeiro ao nono ano) e Ensino Médio (duração de três anos ou mais). Há também modalidades relacionadas às três etapas, sendo: Educação Especial; Educação Básica do campo; Educação Indígena; e Educação para a População de Comunidades Remanescentes de Quilombos. E, acrescidas a tais modalidades, há a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Profissional para o Ensino Fundamental e Médio. Por outro lado, a Educação Superior compreende graduação e pós-graduação (*lato sensu e stricto sensu*)

Para atender a essas reformas da política educacional foi criado, conforme relatado anteriormente, ainda no governo de FHC, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) - Lei nº 9.424/96, revogada por meio da Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que, por sua vez foi substituída pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020¹¹.

No contexto econômico, Castro e Ribeiro (2009) destacam que, em que pese o governo FHC ter controlado a inflação a partir de 1994, houve aprofundamento da abertura do Brasil ao

¹¹ Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm Acesso em: 4 jul. 2021.

mercado internacional, “[...] o que, associado à sobrevalorização cambial, gerou uma situação de crescimento sem emprego entre 1995 e 1997, aliada à queda do valor real dos salários.” (CASTRO e RIBEIRO, 2009, p. 51). A configuração de mercado globalizado com as influências de organismos internacionais na tomada de decisão do governo FHC, tais como, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, trouxe prescrições para o programa de governo de Fernando Henrique Cardoso, percebida com Reforma Gerencial do Estado, implementando, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

No campo da Educação, no que diz respeito a esse período, foi instituída uma nova política curricular, seguindo as orientações do Banco Mundial para a padronização do Ensino no território nacional, a fim de possibilitar a geração de elementos de comparação. E, ainda em 1997, houve a elaboração, pelo Ministério da Educação, dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), que deveriam servir como orientações para as escolas definirem o que deveriam ensinar. Em 1997, dessa forma, foram publicados os primeiros PCNs, seguidos pelos Referenciais Curriculares para a Educação Infantil.

Durante os dois primeiros governos de Luiz Inácio, de 2003 a 2006 e de 2007 a 2010, houve inúmeros avanços no que tange às políticas educacionais. Lula, primeiro presidente brasileiro oriundo da classe trabalhadora, sinalizava um caminho de mudanças e avanços no que diz respeito às políticas sociais para as camadas populares, buscando “[...] implementar reformas na educação propostas em seu programa de governo que tinha como centralidade pensar a educação como o caminho e a ação para a transformação social.” (MORAIS, *et al*, 2021, p. 7). E, para medir o desenvolvimento de tais propostas, em 2007, foi criado o Ideb, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, indicador calculado com base no fluxo dos estudantes e nos resultados em testes padronizados, sendo inclusive adotados por diversos municípios e estados como política de remuneração gratificada, baseadas em resultados manifestados nos desempenhos apresentados a partir do Ideb.

Dentre as ações da política educacional dos dois governos do Partido dos Trabalhadores (PT – Lula e Dilma), no sentido de democratização do Ensino Superior e Médio, destaca-se a política de cotas para acesso às instituições federais de Ensino Técnico, a partir da Lei de Cotas, Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, com o ingresso de no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que houvessem cursado integralmente o Ensino Médio em escolas públicas. Além disso, havia a observância do preenchimento das referidas vagas da cota por parte de estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

A essas revoluções de democratização do Ensino Superior, acrescentam-se as bolsas de estudo do Prouni, as quais são integrais para os estudantes cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio); de cinquenta por cento, para os estudantes cuja renda familiar mensal per capita não exceda ao valor de até três salários-mínimos; além do percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao Ensino Superior por portadores de deficiência ou por autodeclarados indígenas e negros (Art. 7º, II, conforme Medida Provisória nº 1.075, de 2021).

Outra medida que merece destaque na história da Educação brasileira e das políticas afirmativas do direito à Educação foi que, a partir do ano de 2006, o Ensino Fundamental passou a ter duração de 09 anos, não sendo mais referido como séries, mas sim como anos. Ou seja, a referência ao Ensino Fundamental passou a ser 1º ao 9º ano, e não mais da 1ª à 8ª série, conforme preconiza a Lei nº 11.274 de 2006, que alterou os artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394 de 1996.

Ocorre que a crise cambial, energética e inflacionária trouxe a estagnação da economia brasileira, levando o governo Lula da Silva a aplicar uma política de austeridade fiscal e juros elevados para contê-la, até a recuperação do crescimento econômico e do emprego formal, entre 2004-2008.

No segundo governo Lula (2007), ressaltam-se as mudanças na área econômica perceptíveis, pois, ao contrário da conjuntura de ajuste macroeconômico que caracterizou o início do primeiro mandato, o país atravessava um momento de recuperação do crescimento econômico, tendo o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2007, operacionalizado uma série de obras públicas de infraestrutura, direcionando mais recursos fiscais. Dessa forma, houve a determinação de investimentos em crescimento com inclusão social, sendo as políticas sociais instrumentos de combate à recessão econômica. Nesse sentido,

i) a confirmação do aumento real do salário mínimo – por todos os impactos que gera na remuneração dos trabalhadores, dos beneficiários da Previdência Social e do BPC/Loas; ii) a utilização dos instrumentos anticíclicos do seguro-desemprego, previstos em lei; e iii) a expansão do Bolsa Família, que assume a nova meta de atender 13 milhões de famílias. Longe de serem questionadas pelo seu impacto de elevação nos gastos, estas ações na área social foram desde o início compreendidas e defendidas, no âmbito governamental, como instrumentos de superação da crise (CASTRO E RIBEIRO, 2009, p. 37)

As políticas educacionais no período dos quase dois mandatos de governo da presidenta Dilma Rousseff (PT), de 2011 a 2016, deu continuidade ao governo anterior. Foram efetivadas, nesse período, algumas ações do Plano de Desenvolvimento da Educação, com a criação de

novos cursos universitários no interior, a ampliação da oferta da Educação Básica, de creches e pré-escolas, o aumento de recursos para oferta de cursos técnicos e para a valorização da carreira docente. Destaca-se, então, a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que alterou os artigos 208, 211, 212 e 214 da Constituição Federal, instituindo a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica para estudantes entre quatro e dezessete anos de idade a partir de 2016.

Discorrendo sobre políticas educacionais desenvolvidas nos governos Lula e Dilma, Roussef, Farenzena e Luce (2014) fazem um quadro descritivo dos programas e ações desenvolvidos na área, a partir das garantias do arcabouço jurídico, constitucional e legislações afins, conforme descrito a seguir.

No que se refere à garantia de acesso à Educação, segundo as autoras supracitadas, houve, sob a égide do governo de Dilma Roussef a criação de o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Programa Universidade para Todos (Prouni) assim como o e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec).

Quanto à frequência e à permanência na escola, houve, por sua vez, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), o Caminho da Escola, além do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes).

Sobre a equalização de oportunidades, houve as “políticas cuja inscrição mais forte é a reparação de injustiças produzidas por mecanismos culturais, sociais e/ou políticos” (FARENZENA e LUCE, 2014, p. 208), que se apresenta como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Programa Dinheiro Direto na Escola e suas modalidades (PDDE), o Plano de Ações Articuladas (PAR), e as Ações Afirmativas de cunho social e étnico-racial na Educação Superior.

Referente à atenção à diversidade, nesse sentido, houve o Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, o apoio à oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE), a Educação Indígena, o Programa Nacional de Educação do Campo (PronaCampo) e o Programa Incluir; além de políticas que tratam das condições e da qualidade da educação, por meio de programas e ações de valorização dos profissionais da educação, a exemplo do Sistema

Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), as Diretrizes Curriculares Nacionais e as Avaliações de larga escala.

Após a destituição do governo da presidente Dilma, por um processo de *impeachment*, o vice, Michel Temer, assumiu a condução da política no Brasil, em 2016, imprimindo de vez reformas educacionais dentro de uma perspectiva privatista. Davies (2016), ao abordar tal mudança, destaca o aumento da rede privada de educação, desde o governo FHC. Como expressão desse cenário, tem-se a expansão do Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior (Fies)¹², antigo crédito educativo, que teve várias mudanças desde sua criação¹³ e atualmente chama-se Fundo de Financiamento Estudantil¹⁴; o Programa Universidade para Todos - Prouni¹⁵, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de cinquenta por cento para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de Ensino Superior, com ou sem fins lucrativos¹⁶; e o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (ProIes)¹⁷, que prevê a renegociação das dívidas tributárias com o governo federal das instituições particulares de ensino, convertendo até 90% (noventa por cento) dessas dívidas em bolsas de estudo, ao longo de 15 anos, assim reduzindo o pagamento em espécie a 10% (dez por cento) do total.

Ainda no governo de Michel Temer, houve a promulgação da Lei nº 13.415/2017, instituindo-se, portanto, a reforma do Ensino Médio, que buscava atender as demandas de mercado, a partir de uma economia neoliberal globalizada. Neste sentido,

os argumentos constituídos para se alinhar a lógica de mercado, como por exemplo, o caminho para o “progresso”, não são recentes. No período da ditadura militar, marcada pelo desenvolvimentismo, preconizava essa teoria do capital humano, como forma de modernizar o país, atualmente dentro dessa lógica globalizada, neoliberal, neoconservadora, essa justificativa se embasa na competitividade do mercado internacional e usa-se de diversas estratégias para produzir e reproduzir essas ideias, narrativas sobre a educação estar a serviço do mercado. (DAVIES, 2016., pp. 13-14)

¹² Lei nº 10.260, de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm Acesso em: 8 mai. 2022.

¹³ Última atualização da legislação foi a Medida Provisória nº 1.090, de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm Acesso em: 8 mai. 2022

¹⁴ Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm Acesso em: 8 mai. 2022.

¹⁵ Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm Acesso em: 8 mai. 2022.

¹⁶ Art. 1º da Lei nº 11.096/2005, com a Redação dada pela Medida Provisória nº 1.075, de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm Acesso em: 8 mai. 2022

¹⁷ Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12688.htm Acesso em: 8 mai. 2022.

Dando continuidade às ações da economia neoliberal e aprofundando-as, o governo de Jair Bolsonaro, eleito em 2018, promove uma política de mercado, visando o incremento do setor financeiro e ruralista, o esvaziamento das políticas sociais, alinhado, então, o Brasil à política econômica do Banco Mundial. A defesa da concepção neoliberal do Estado Mínimo, de tal maneira, atribui ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho, responsabilizando as políticas públicas pelas crises políticas que perpassam a sociedade do momento em questão. A esse respeito, Azevedo (2004) destaca que os programas sociais direcionados à proteção dos trabalhadores, dos desempregados, dos “[...] pobres são vistos pelos neoliberais como fatores que tendem a tolher a livre iniciativa e a individualidade,” (AZEVEDO 2004, p. 13) e interferem no equilíbrio do mercado de trabalho. A promoção de programas sociais, nessa linha de pensamento, seria de responsabilidade do Estado e, conseqüentemente, geraria a necessidade de investimentos públicos ao encargo de tributos e encargos sociais, não sendo aceito pela ótica neoliberal, já que tais políticas, segundo tal visão política e social, os cofres públicos poderiam ser penalizados, o que fez então que houvesse a escassez de políticas sociais.

Agravando esse quadro, o contexto de pandemia mundial de Covid-19 (coronavírus SARS-CoV-2), declarada pela Organização Mundial da Saúde em 11/03/2020, impôs novo cenário que afetou não só a área da saúde, mas trouxe desdobramentos para a economia, a educação, a cultura, a segurança e, conseqüentemente, para a convivência social. Na educação, assim como na maioria dos setores da sociedade, houve a necessidade de distanciamento e adoção do ensino remoto, uma vez que educadores e estudantes ficaram impossibilitados de frequentarem as unidades de ensino. Ocorre que o governo Bolsonaro proveu a ideologia do negacionismo, chamando a pandemia, que dizimou centenas de milhares de brasileiros¹⁸, de “gripezinha”, “ao invés de ter sido tratada com seriedade” (MORAIS *et al*, 2021, p. 18), com investimento em diagnósticos e prevenção.

Na área de Ensino Fundamental, o governo Bolsonaro instituiu a Política Nacional de Alfabetização, o Tempo de Aprender, através do Decreto nº 9.765/2019, que tem no discurso a participação colaborativa da família e escola na alfabetização, a partir da proposta de decodificação das palavras. Além de não apresentar a fonte de custeio, o programa desconsidera as pesquisas e estudos sobre a alfabetização, que indicam a complexidade do processo de alfabetização, já que é necessária a ampla compreensão dos sistemas de aprendizagem

¹⁸ “Em relação aos óbitos, o País tem 664.780 mortes por coronavírus.” Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/informes-diarios-covid-19/covid-19-situacao-epidemiologica-do-brasil-nesta-sexta-feira-13> Acesso em: 13.mai.2022.

(MORAIS *et al*, 2021). Há também a instituição do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares, o decreto nº 10.004/2019. Não obstante revelar como finalidade a melhoria da qualidade do Ensino Fundamental e médio, com o combate à violência dentro dos ambientes escolares, esse programa leva para o espaço escolar o adestramento e discurso ideológico do militarismo.

Morais *et al* (2021) ressaltam também a orientação neoconservadora do Programa “Futura-se”, projeto de Lei nº 3.076/2020, que, alegando o combate ao comunismo e o estímulo ao desenvolvimento de uma universidade empreendedora e inovadora, “reproduz uma lógica social em consonância com as narrativas dominantes” (*Ibidem*, p. 17). Em que pese falar em garantir a autonomia financeira das universidades, visando o investimento no empreendedorismo e geração de emprego, mais uma vez, nessas medidas não houve transparência sobre a fonte de recursos.

Como reflexo dessa política da redução de investimento na Educação, ressalta-se o Decreto nº 10.699/21, substituto do decreto nº 10.686/21, dispõe sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo Federal para o ano de 2021. Com o Decreto, houve bloqueio de investimento em políticas públicas, sendo a educação a mais afetada com a paralisação de cerca de 2,7 bilhões de reais em recursos.¹⁹

No que diz respeito à ênfase da descentralização na gestão e a reorganização dos sistemas escolares na Educação Básica, vale pontuar a centralização da avaliação educacional, por meio da criação de instrumentos padronizados. As políticas de avaliação em larga escala, tais como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Exame Nacional de Cursos, Exame Nacional de Desempenho Educacional (Enade), a Prova Brasil –, sujeitou as escolas da Educação Básica e as instituições do Ensino Superior “[...] à lógica de avaliação do poder federal, com o objetivo declarado (o que não significa que seja o real) de avaliar um tipo muito limitado de qualidade de ensino e responsabilizar principalmente (na verdade, quase exclusivamente) escolas e professores pelos resultados.” (DAVIES, 2016, p. 45). As políticas, com tais medidas avaliativas, fazem emergir a ideia de um Estado Avaliador (NAJJAR *et al.*, 2019), pois em que pese abrir possibilidades de descentralização da educação, demanda que todos passem pelos mesmos critérios em exames

¹⁹ “No que diz respeito aos bloqueios de dotações determinados pelo Decreto 10.686, de 2021, o corte total foi de R\$ 9,3 bilhões nas despesas discricionárias não decorrentes de programações incluídas ou acrescidas por emendas. O maior bloqueio de dotações ocorreu no Ministério da Educação, com R\$ 2,7 bilhões (19,7% das despesas aprovadas).” *In*: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/26/cortes-orcamentarios-podem-comprometer-politicas-publicas-em-2022>. Acesso em: 13 mai. 2022.

e testes unificados. Ocorre que os sistemas de avaliação, carentes de contextualização e critérios de participação democráticos, acabam por responsabilizar as escolas e os alunos, acirrando o ideal da meritocracia e da competitividade na Educação.

Neste contexto, o cenário das políticas educacionais no Brasil atual está caracterizado pela ausência de investimento na área de ciência e tecnologia, com sucateamento das universidades públicas. De acordo com o relatório do levantamento feito pelo Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB) – grupo sediado no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) –, mantendo o padrão de queda de investimentos na área de ciência e tecnologia, em 2020 e 2021, o Ministério recebeu apenas 446,5 milhões de reais e 237,3 milhões de reais para investimentos, com previsão de quem, em 2022, houvesse o repasse de apenas 722,4 milhões de reais. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), órgão ligado ao Ministério da Ciência e Tecnologia CNPq, apontou que, desde 2020, vinha “atingindo suas piores marcas de recursos para investimentos dos últimos 17 anos, em 2020 foram apenas 9,9 milhões, em 2021, 11,9 milhões e em 2022 foram 16,67 milhões de reais.”²⁰ Por sua vez, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação vinculada ao Ministério da Educação, não recebeu valores para serem alocados em investimentos no ano de 2021, com a previsão de recursos para 2022, como “a pior de toda a série histórica com apenas 8,1 milhões de reais.”²¹

3.4 POLÍTICA EDUCACIONAL DE TRANSPORTE ESCOLAR: CONTEXTO LEGAL.

No que concerne aos marcos legais da política educacional de transporte escolar no Brasil, o Poder Legislativo tratou, por meio de legislação infraconstitucional, assegurar o conjunto de elementos materiais constitutivos do direito à Educação, dentre os quais o acesso à escola, a partir do transporte escolar. Ressalta-se, dessa forma, o entendimento que a garantia ao transporte escolar é “[...] parte integrante do direito à educação e não um acessório eventual, o qual tem implicações diretas no planejamento e financiamento dos sistemas de transportes.” (VASCONCELOS, 1997, p. 47). Portanto, uma das formas de exercício das políticas públicas educacionais é a necessidade do Estado em garantir o direito de acesso à Educação, instrumentalizada através de programas de transporte escolar.

²⁰ Disponível em: <https://olb.org.br/ciencias-sociais-articuladas-o-orcamento-da-educacao-ciencia-e-tecnologia-no-brasil-22-anos-de-avancos-e-retrocessos/>. Acesso em: 05.mai. 2022

²¹ *Ibidem*.

Já no que se refere a serviços de assistência educacional nas Constituições brasileiras de 1934 (Art. 157, § 2º) e 1946 (Art. 172), o transporte escolar público foi tratado pela primeira vez de forma direta na Constituição de 1988, inicialmente para o Ensino Fundamental (Art. 208, VII da CF), alterado por Emenda Constitucional nº 59/2009, a qual ampliou tal direito a todas as etapas da Educação Básica.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da educação brasileira, de 20 de dezembro de 1961, previu a concessão de auxílio para transporte ao educando, dentre outras ações de assistência, sem, entretanto, deixar expresso a forma de execução, remetendo-a às normas especiais (Art. 94, § 5º, da LDB/1961), que não foram criadas durante a sua vigência. Em 1971, por sua vez, a Lei nº 5.692 (LDB/1971) incluiu auxílios para serviços de assistência educacional, dentre eles 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, § 1º, da LDB/1971). Novamente, a LDB/1971 não detalhou a respeito do transporte escolar nem houve regulamentação da sua execução em legislação especial.

Conforme ressaltado, a legislação, na sua função, assegurou o conjunto de seus elementos materiais constitutivos, dentre os quais a acessibilidade à escola, o que é garantido quer pela Constituição Federal (Art. 208, VII²²), quer pelo Estatuto da Criança e Adolescente (Art. 54²³), estando o Estado e os Municípios, respectivamente, responsáveis pelo transporte escolar dos alunos de suas respectivas redes. O reconhecimento constitucional da democratização e da descentralização das políticas públicas, inclusive na esfera educacional, com o reconhecimento do Município como um ente federado, atribuiu a este maior autonomia para gestão e fiscalização dos programas educacionais de suas competências.

De acordo com a LDB, a União, dentre outros deveres, deve “prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva” (Art. 9, inciso III da LDB). Os estados, nas suas atribuições, devem assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio, bem como assumir o transporte escolar dos alunos da Rede Estadual (Art. 10, incisos VI e VII da LDB).

²² “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.” Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 28 mai. 2020.

²³ “Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: [...] VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.” Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm Acesso em: 20 out.2018

Quanto aos municípios, estes devem garantir a Educação Infantil, além de deverem atuar, com prioridade, em prol do Ensino Fundamental. O Município, ampliando a sua competência, poderá agir no Ensino Médio – desde que estejam satisfeitas a Educação Infantil e Fundamental, com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal nessa área. Igualmente, estes devem assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal (Art. 10, incisos V e VI da LDB).

Quanto aos Municípios, devem garantir a educação infantil e atuarem, com prioridade, em prol do ensino fundamental. O Município poderá agir no ensino médio - desde que estejam satisfeitas à educação infantil e fundamental - e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal nessa área. Igualmente, deve assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal (Art. 10, incisos V e VI).

Além destes programas específicos, existe, ainda, a possibilidade de considerar como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) as despesas realizadas com programas de transporte escolar (Art. 70, inc. VIII, da LDB²⁴). Ressalta-se, nesse caso, que o uso dos recursos do Fundeb, descritos no art. 70 da LDB, do montante das receitas do referido Fundo, no mínimo, 60% deverão ser destinados à remuneração dos profissionais de educação em efetivo exercício (inciso I do Art.70) e, no máximo, 40% para custear as demais despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive de transporte escolar.

Acrescenta-se que o Art. 5º da Lei 12.816/2013 determina que a União, por intermédio do Ministério da Educação, apoiará sistemas públicos de Educação Básica dos estados, Distrito Federal e municípios na aquisição de veículos para transporte de estudantes, na forma do regulamento, sendo, portanto, uma ação colaborativa.

Partindo da necessidade do Estado de garantir o direito de acesso à Educação, o Governo Federal, em parceria com estados, Distrito Federal e municípios, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), criada por meio da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e após diversos dispositivos legais, regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 – financia as ações suplementares voltadas à Educação Básica pública ofertada por estados e municípios. As ações do Estado pretendem materializar a função redistributiva e supletiva da União em relação aos demais entes federados, de forma a garantir a equalização de oportunidades

²⁴ “Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: [...] VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.” Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 28 jul. 2020.

educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino, conforme disposto no artigo 212-A da Constituição Federal. A organização redistributiva e supletiva dos entes federados brasileiros na educação no Brasil aponta para a responsabilidade dividida entre as esferas de governo, em que a estrutura político-administrativa da educação “combina três diretrizes centrais: autonomia dos sistemas de ensino, organização desses sistemas em regime de colaboração e cooperação intergovernamental na educação”. (FARENZENA, 2012a, p. 2)

Correspondendo aos princípios constitucionais e às disposições da LDB/1996, o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, também é uma base fundamental para assegurar a política de transporte escolar. Os planos estaduais e municipais devem ser aprovados em consonância com o PNE (BRASIL, 2014), que está composto por dez diretrizes e vinte metas, com estratégias específicas detalhadas em ações e projetos para o período de 2014 a 2024.

No que se refere ao transporte escolar, a Meta 4 propõe universalizar o acesso à Educação Básica e ao Atendimento Educacional Especializado para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, preferencialmente, na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. A oferta do transporte escolar acessível faz parte da estratégia 4.6, que consiste em manter e ampliar programas suplementares que promovam a acessibilidade nas instituições públicas, para garantir o acesso e a permanência dos(as) alunos(as) com deficiência por meio da adequação arquitetônica, da oferta de transporte acessível e da disponibilização de material didático próprio e de recursos de tecnologia assistiva, assegurando, ainda, no contexto escolar, em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino, a identificação dos(as) alunos(as) com altas habilidades ou superdotação (BRASIL, 2014).

Já a Meta 7 do PNE indica a promoção da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades para que se atinjam as médias nacionais traçadas para o Ideb até 2021, sendo o transporte escolar tratado nos itens 7.13 e 7.17, com ênfase ao atendimento à população do campo. Ressalta-se, nesse aspecto, o objetivo com o financiamento do transporte escolar, no sentido de que a União participe proporcionalmente das necessidades dos entes federados, sendo necessário

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

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

A Meta 9, por sua vez, atende a população brasileira com quinze anos ou mais, que não teve acesso à Educação Básica na idade própria e a estratégia 9.7 aponta os programas suplementares como forma de se viabilizar o cumprimento da Meta, os quais devem

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

Destaca-se, ainda, a Meta 20, que contempla o financiamento da Educação e a ampliação do investimento público em educação pública de modo a atingir no mínimo sete por cento do PIB no 5º ano de vigência da lei, e dez por cento ao final do decênio. O transporte escolar, nesse contexto, faz parte das estratégias da meta 20, no item 20.7, que visa à implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da Educação Básica, a partir do cálculo dos gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração dos profissionais da educação pública. Além disso, em tal item há destaque para a necessidade de aquisição, manutenção e construção de instalações e equipamentos necessários ao ensino, e de aquisição de transporte escolar, de material didático-escolar e de alimentação que contemplem a realidade dos educandos (BRASIL, 2014).

No âmbito do estado de Pernambuco, as ações relativas ao transporte escolar são encontradas nas seguintes metas/estratégias do Plano Estadual de Educação (PEE- 2015/2025): Meta 2, que consiste em universalizar o Ensino Fundamental de nove anos para toda a população de seis a catorze anos e garantir que, no mínimo, 94,3% (noventa e quatro vírgula três por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até o último ano de vigência deste Plano Estadual de Educação – PEE. E, para que sejam alcançados tais objetivos, a Estratégia 2.10 aponta a necessidade de acompanhar e fiscalizar a oferta de transporte escolar, a frequência e a qualidade desse serviço, sendo tal fiscalização desenvolvida a partir da atuação dos conselhos, em especial o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o já mencionado Fundeb.

Por sua vez, a Meta 4 pretende universalizar, para a população de quatro a dezessete anos, o atendimento escolar aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente na rede regular de ensino, garantindo o Atendimento Educacional e Especializado em salas de recursos

multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou comunitários, nas formas complementar e suplementar, em escolas ou serviços. Visando alcançar tal empreitada, surge a Estratégia 4.1, a qual propõe fortalecer a Educação Inclusiva, em regime de colaboração com os entes federados, garantindo acessibilidade no espaço escolar, através de mobiliários, equipamentos e transporte escolar adequados à pessoa com deficiência; o uso de libras, braile e comunicação suplementar alternativa; o material didático apropriado; e a oferta de Educação Bilíngue em Língua Portuguesa e Língua Brasileira de Sinais. E, nesse ponto, destaca-se, também, o que salienta o ponto 4.15, o qual reconhece a necessidade de se encetar política de Estado de transporte escolar da demanda de Educação Especial nas áreas urbanas e rurais em regime de colaboração com os municípios.

Reconhecendo os desafios surgidos a partir da pluralidade das necessidades dos envolvidos na Educação Brasileira, a meta 7 defende a urgência de fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias estaduais para o Ideb: 5,5 nos anos iniciais; 4,7 nos anos finais; e 4,9 no ensino médio. E, para alcançar tal intento, a Estratégia 7.10 destaca a importância de estimular a frequência dos alunos, garantindo o transporte e deslocamento, em especial, daqueles oriundos das zonas rurais.

Já a meta 9 pretende elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para 95,6% (noventa e cinco vírgula seis por cento) até 2025 e, até o final da vigência deste Plano Estadual de Educação – PEE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir para 15,1% (quinze vírgula um por cento) a taxa do analfabetismo. E, para isso, a estratégia 9.17 pretende executar ações de atendimento aos estudantes da Educação de Jovens e Adultos, por meio de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde, inclusive sendo ofertado atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos, em articulação com a área da saúde.

Meta 20, então, intenta ampliar o investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência do Plano e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB no final do decênio. E, para tal, a estratégia 20.4 propõe ampliar e rever o programa nacional de aquisição de veículos para transporte dos estudantes do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, com os objetivos de renovar e adequar a frota rural de veículos escolares, reduzir a evasão escolar, simplificar o processo de compra de veículos para o transporte escolar, garantindo, assim, o transporte intracampo, e reduzir o tempo máximo dos estudantes em deslocamento a partir de suas realidades.

Os princípios constitucionais norteadores da política pública educacional de transporte escolar, assim como o sistema jurídico das legislações especiais, possibilitaram ao Estado a viabilização dos programas, através do investimento, execução e avaliação dos programas, como será visto a seguir.

4 TRANSPORTE ESCOLAR COMO POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL.

A política de transporte escolar, tema do presente estudo, possui características de uma política institucional redistributiva, uma vez que é um serviço público gratuito com recursos provenientes da redistribuição de renda pelos respectivos responsáveis. Isso envolve, conseqüentemente, em seu processo de formulação, implementação e execução das ações, diversas instituições do governo e entes da federação, demandando estudos técnicos e regulamentações, conforme será abordado. No Brasil, a política de financiamento federal para o transporte escolar é instrumentalizada pelo FNDE que, seguindo o princípio constitucional elencado no Art. 211 da Constituição Federal, visa materializar a função redistributiva e supletiva da União em relação aos demais entes federados, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino.

Assim, os programas de transporte escolar, como forma de exercício das políticas públicas educacionais, fazem parte dos programas suplementares constitucionalmente garantidos que intentam assegurar o acesso e a permanência dos estudantes nas escolas, por meio de, por exemplo, material didático-escolar, alimentação, assistência à saúde e ao transporte. Para tanto, por meio do MEC e do FNDE, a União promove dois programas de transporte escolar dos estudantes da rede básica de Educação: o Caminho da Escola e o Pnate, que serão analisados a seguir. Os recursos destes programas são destinados aos alunos da Educação pública do Ensino Infantil, Fundamental e Médio, incluindo todas as modalidades e programas. Já em Pernambuco, a política pública de transporte escolar é materializada pelo Programa Estadual de Transporte Escolar, pelo Programa do Transporte Indígena e do Transporte Intracampo, que atende alunos matriculados na modalidade “Educação de Jovens e Adultos no Campo”.

Até o ano de 2007, havia no país o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), criado por meio da Portaria Ministerial nº 955, de 21 de junho de 1994, gerenciado até 1996 pela extinta Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), do Ministério da Educação e do Desporto, passando a partir de 1997, às atribuições do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Entre os anos de 1993 e 1996, o programa financiava a aquisição de veículos novos ou usados, respeitado o limite do ano de fabricação, e a partir de 1997 ele passa a financiar apenas 59 veículos novos. Devido à ausência de repasse do salário-educação, o PNTE foi suspenso em 1999, retornando em 2000 com acréscimo das organizações não governamentais (ONGs) filantrópicas sem fins lucrativos, que mantinham escolas destinadas ao atendimento de alunos com necessidades especiais (NEVES, 2019).

Uma vez que o PNTE deixou de existir em 2007, os dados informados não são atuais. E, de acordo com portal do FNDE (BRASIL, 2008), do ano de 1995 a 2003, excetuando o exercício de 1999, foram investidos cerca de R\$ 343.364.440,73 (trezentos e quarenta e três milhões, trezentos e sessenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta reais, e setenta e três centavos), sendo atendidos 6.751 (seis mil, setecentos e cinquenta e um) municípios pelo PNTE.

De acordo com o Relatório de gestão do FNDE, no exercício de 2007 (BRASIL, 2008), a partir do ano de 2004, o PNTE foi modificado para atender apenas às organizações não governamentais que davam assistência a alunos com necessidades especiais, surgindo o Pnate, em 2004, e o Caminho da Escola, em 2007, quando então o PNTE deixa de existir. De 2000 a 2006, 1.101 (mil, cento e uma) organizações não governamentais que atendiam a Educação Especial receberam recursos do PNTE no valor total de, aproximadamente, R\$ 29,9 (vinte e nove) milhões de reais (NEVES, 2019).

4.1 O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR.

A Lei 10.880/2004, que instituiu o Pnate, limitava a transferência automática de recursos financeiros aos Estados, Distrito Federal e municípios, em caráter suplementar, para custear serviços de transporte escolar, calculada com base no número de alunos da Educação Básica pública residentes em área rural. Ocorre que a Lei 11.947/2009 ampliou o alcance do Pnate para os alunos da Educação pública do Ensino Infantil, Fundamental e Médio, incluindo todas as modalidades e programas: Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional e Tecnológica, Educação do Campo, Educação Indígena, Educação Quilombola e Educação à Distância. De acordo com a Avaliação Nacional do Pnate, do período de 2007 a 2018, realizada pelo FNDE e a Universidade Federal de Goiás, o quantitativo de estudantes beneficiados em 2018, final do período de análise, totalizou em cerca de 4,3 milhões.

Para efetuar a transferência de recursos do Pnate, até 2021, o FNDE considerava em seus cálculos o quantitativo de alunos transportados e informados no Censo Escolar, pelas secretarias de educação, no ano anterior e per capita diferenciadas para cada município, a serem repassados, ponderando fatores como, por exemplo, a própria extensão do Município, a sua população rural, o quantitativo populacional abaixo da linha de pobreza do Município, e o Ideb. Nesse sentido, a transferência dos recursos públicos do Pnate aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios é realizada em nove parcelas anuais, de março a novembro. E, por ser uma política pública, a prestação de contas é obrigatória, a qual deve ser realizada por meio do

Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) pelas Entidades Executoras (EEx) e avaliada pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) do Fundeb.

A partir da Resolução nº 18, de 22 de outubro de 2021²⁵, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2022, houve mudança na metodologia para a distribuição dos recursos do Pnate. A metodologia existente desde o ano de 2006 tinha uma forma de cálculo utilizado até 2021. E, a partir de 2022, a nova fórmula para fazer este cálculo passou a ficar no anexo da Resolução nº 18/2021, conforme o disposto no art. 7º, § 1º, sendo composta pelas seguintes variáveis: área total do Município; número de alunos transportados no modo rodoviário; número de alunos transportados no modo aquaviário; taxa de abandono escolar; e taxa de distorção idade-série. O cálculo do valor *per capita* da distribuição, a partir do montante de recursos disponibilizados anualmente, apresenta a seguinte fórmula:

Figura 1 – Fórmula do cálculo *per capita* do Pnate.

$$PercaptaD_{(i)} = \left(\frac{RecursoDist}{\sum_{i=1}^n \frac{NP(i)}{MaxNP} \times TAL_{(i)}} \right) \times \frac{NP(i)}{MaxNP}$$

Fonte: FNDE (2021).

Os componentes da fórmula anterior têm os seguintes significados: *PercaptaD(i)* é o valor *per capita* da distribuição, a partir de um montante de recursos pré-definido; *NP(i)* caracteriza-se como o novo valor *per capita*; *TAL(i)* é o total de alunos transportados; *MaxNP*, o maior valor *per capita* que um Município recebe; *RecursoDist*, então, é o total de recursos disponível para a distribuição; “i” é o Município de análise; e “n” é o número de Municípios da análise.

O cálculo do valor total a ser repassado por Município, após a definição do valor *per capita*, será realizado conforme a seguinte fórmula: $TotalM(i) = PercaptaD(i) \times Tal(i)$.

Como se pode perceber, as mudanças de critérios da fórmula de cálculo dos valores a serem repassados pelo Pnate têm com base em diferenças regionais, geográficas, educacionais e operacionais do transporte escolar, buscando diminuir as desigualdades, objetivando uma política pública mais igualitária e com a distribuição equitativa dos recursos.

Além do acima mencionado, houve mudança também no instrumento de gestão e prestação de contas do Pnate, com a obrigatoriedade do uso do Sistema Eletrônico de Gestão do Transporte Escolar – Sete, disponibilizado no endereço eletrônico do FNDE na internet, para

²⁵ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14220-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-18,-de-22-de-outubro-de-2021> Acesso em: 11 jun. 2022.

a gestão da operação do transporte escolar na Entidade Executora. As informações acerca dos recursos financeiros previstos, em cada exercício, são encontradas no endereço eletrônico do FNDE²⁶.

Explorando os dados do Pnate no recorte temporal da pesquisa, ou seja, do ano de 2019 a 2021, pode-se analisar as informações a seguir.

Os valores em reais (R\$) repassados aos municípios e às Secretarias Estaduais de Educação pelo Pnate, entre os anos de 2019 a 2021, foram:

Tabela 2 – Valores repassados pelo Pnate aos Municípios e Secretarias Estaduais de Educação.

ANO	VALOR	MUNICÍPIO	SECRETARIA
2019	R\$ 697.048.538,80	5.213	13
2020	R\$ 720.181.835,85	5.174	16
2021	R\$ 770.933.484,86	5.258	13

Fonte: elaborada pela autora.

Observa-se, nesse caso, uma variação do número de municípios e de Secretarias Estaduais de Educação, ocorrendo, no ano de 2020, uma diminuição dos municípios e aumento das Secretarias Estaduais, sendo verificada a situação inversa no ano de 2021. Em que pese não se configurar uma grande variação, esses números refletem o movimento dos convênios entre as Secretarias Estaduais e os municípios. Acrescido a tal discussão, o importante crescimento do número de convênios entre estados e municípios para a execução do serviço do transporte escolar também foi verificado na Avaliação Nacional do Pnate, realizada pelo FNDE e a Universidade Federal de Goiás. Foi verificado, então, que houve um aumento entre anos de 2007 a 2018, passando de 68% para 87%. A referida pesquisa destaca um significativo aumento ocorrido na região Nordeste, que passou de 49% para 85% nos municípios, apresentando convênio com os estados (FNDE/UFG, 2019).

Analisando o financiamento do Pnate, as figuras 2, 3 e 4, anexadas a seguir, trazem os gráficos da série histórica do Pnate, com os valores repassados às Secretarias Estaduais e aos municípios, atualizados no período de 2019 a 31 de julho de 2022.

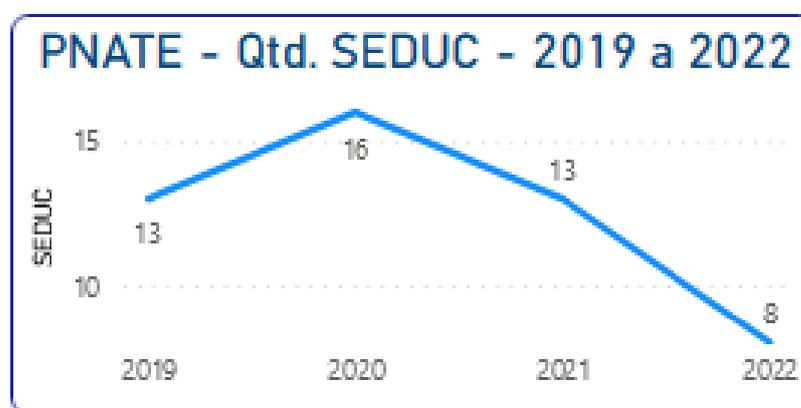
Figura 2 - Valores repassados aos Municípios.

²⁶ Endereço eletrônico: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnate>
Acesso em: 28 jun.2022.



Fonte: BRASIL (2022b).

Figura 3 - Quantidade de secretarias estaduais de educação atendidas.



Fonte: BRASIL (2022b).

Figura 4 - Quantidade de Municípios atendidos.



Fonte: BRASIL (2022b).

Nos anos de recorte da pesquisa (2019-2021), percebe-se que há uma linearidade na execução financeira do Pnate, com uma vultuosa média de cerca de 730 (setecentos e trinta) milhões de reais repassados, com pequenas variações nos valores, quantidade de municípios e alunos atendidos.

Outra análise sobre esses dados que chama atenção diz respeito ao volume de repasse em 2020 e 2021, levando em consideração a pandemia mundial de Covid-19 que foi vivenciada.

Neste período, no cenário sócio-histórico, o mundo se viu envolvido pela pandemia de Covid-19 (coronavírus SARS-CoV-2), declarada pela Organização Mundial da Saúde em 11/03/2020, que impôs novo desenho de convivência social. Frente a este contexto, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Na Educação, assim como na maioria dos setores da sociedade, houve a necessidade de distanciamento e de adoção do ensino remoto, uma vez que educadores, estudantes, técnicos ficaram impossibilitados de frequentarem as unidades de ensino. A Portaria nº 343 do Ministério da Educação (MEC), publicada no dia 18 de março de 2020, no Diário Oficial da União, que dispôs sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais, enquanto durasse a situação de isolamento causada pelo Coronavírus – Covid-19, estabeleceu estratégias para utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação nas instituições de ensino, com a realização das aulas via plataformas digitais institucionais ou plataformas privadas.

O Censo Escolar da Educação Básica 2020: resumo técnico (BRASIL, 2021a) apresenta informações sobre as datas de suspensão das aulas no Brasil, utilizando-se como fonte os decretos estaduais e municipais das capitais do País, publicados no mês de março de 2020. Com esses dados, foi verificado que a primeira rede a decretar a suspensão foi a do Distrito Federal, em 12 de março de 2020, e que os estados e municípios que suspenderam o fizeram no dia 23 de março. Dessa forma, a suspensão das aulas presenciais ocorreu durante todo o ano letivo do ano de 2020, primeiro semestre de 2021, e foi sendo retomada paulatinamente, com suspensões e retornos, a partir do segundo semestre de 2021, conforme determinações dos governos estaduais. O retorno às aulas presenciais, na maioria dos municípios, no Ensino Fundamental e Médio foi retomado no primeiro semestre do ano de 2022.

Destarte, conforme os dados dispostos acima, no ano de 2020, houve um aumento tanto de Municípios atendidos, quanto de valores repassados pelo Pnate, restando a discussão acerca da justificativa para o aumento de valores repassados, em vista da suspensão das aulas presenciais e, por consequência, a ausência de estudantes para serem transportados. A pesquisa Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 (BRASIL, 2022), promovida pelo Inep, em 2020 e 2021, em parceria com as redes de ensino, mostrou que, no primeiro ano de pandemia, praticamente todas as escolas suspenderam as atividades presenciais (99,3%) e apenas 9,9% retornaram à sala de aula durante o ano letivo. Já em 2021, em movimento contrário, grande parte das escolas brasileiras (82,6%) adotaram atividades híbridas ou presenciais em algum momento do ano letivo, com a adoção das medidas de prevenção e controle da Covid-19. A

discussão acerca dos valores repassados pelo Pnate em 2020 e 2021, considerando o contexto da pandemia de COVID-19, será aprofundada quando da análise da gestão e o financiamento do programa no município de Petrolina, lócus da presente pesquisa.

A seguir, será apresentado a contribuição do outro programa de âmbito nacional de transporte escolar, o programa Caminho da Escola, relatando seu histórico, repasses financeiros e municípios atendidos.

4.2 O PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA.

O programa Caminho da Escola foi criado em 2007 e regulamentado pelo Decreto 6.768/2009. Este consiste na aquisição pela União, por intermédio do Ministério da Educação, de veículos para transporte dos estudantes da zona rural, ofertado aos sistemas públicos de Educação Básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Portanto, ele objetiva renovar, padronizar e ampliar a frota de veículos escolares, de forma a melhorar a segurança e a qualidade do transporte dos estudantes das redes estaduais e municipais, no âmbito da Educação Básica. Por sua vez, a participação dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal, no programa Caminho da Escola, dá-se de três formas: com recursos próprios, bastando aderir ao pregão eletrônico; via assistência financeira, pelo FNDE; e por meio de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que disponibiliza linha de crédito especial para a aquisição de ônibus e embarcações escolares.

De acordo com o Relatório de gestão do FNDE: exercício de 2008 (BRASIL, 2009), para a criação do programa Caminho da Escola, foram realizados estudos técnicos coordenados pelo MEC/FNDE e pela Universidade de Brasília (UnB), que apontaram a precariedade do transporte escolar e a consequente necessidade de intervenção do poder público. Os estudos identificaram que a idade média dos veículos que transportavam os alunos, em todo o país, chegava a 16 anos e 6 meses, sendo que 27% (vinte e sete por cento) dos veículos eram apropriados para o transporte de cargas, chegando a 60% (sessenta por cento), na região Nordeste, da concentração de veículos inadequados para o transporte escolar. Também foi observado que o tempo que os alunos passavam dentro do transporte, em muitos casos, chegava a ser o dobro do tempo em que permaneciam na escola (BRASIL, 2009).

O referido Relatório ainda ressalta que os dados estatísticos apontavam que a falta de transporte escolar contribuía para a evasão escolar, retratando um cenário de transportes insuficientes para atender à demanda e evidenciando as dificuldades das prefeituras em adquirir

veículos, as quais lançavam mão da utilização de veículos inadequados e em mau estado de conservação (BRASIL, 2009).

Levando em conta as dificuldades relacionadas aos diversos meios de transporte e diante da necessidade de expansão do atendimento aos estudantes, constatada pelo poder público, além dos veículos, no ano de 2009, a Marinha do Brasil, em cooperação com o FNDE, projetou e construiu 674 lanchas escolares. A partir do ano de 2010, o Programa Caminho da Escola foi ampliado com a possibilidade de aquisição de bicicletas escolares. O objetivo passou a ser atender àqueles estudantes que se deslocam por vias que não apresentavam condições de trafegabilidade para os veículos automotores, contribuindo para a redução no tempo gasto no percurso diário de pequenas e médias distâncias para chegar à escola ou aos pontos dos barcos e dos ônibus escolares, assim como contribuir para a otimização de tempo no trajeto de volta para casa, nas áreas rurais e urbanas (BRASIL, 2021c).

Os recursos disponibilizados ao Programa Caminho da Escola são de transferência voluntária direta, repassados mediante proposição pelo ente por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), submetido à análise e à aprovação do Comitê Estratégico, via Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) e aprovação pelo FNDE, condicionados à disponibilidade orçamentária. A modalidade de execução direta, na maioria dos casos, é a modalidade escolhida para fazer a gestão e a operação dos veículos recebidos por meio do Programa Caminho da Escola. Nesta modalidade, o serviço é executado diretamente por órgão da Administração Direta ou por uma entidade de Administração Indireta (autarquia ou empresa pública), municipal ou estadual, sendo o próprio poder público o responsável por toda operação do serviço, que vai desde a aquisição dos veículos até a gestão do pessoal responsável pela execução do transporte. Ao optar por essa modalidade, a Administração Pública ganha certa independência em relação ao mercado de empresas local, já que não precisará realizar licitação para prover o serviço, mas passa a ser necessário possuir uma estrutura administrativa para executar e gerenciar as necessidades operacionais desta política pública educacional (BRASIL, 2021c).

A Resolução MEC/CD/FNDE nº 01, de 20 de abril de 2021, estabelece diretrizes e orientações para o apoio técnico e financeiro na aquisição, utilização e monitoramento da gestão de veículos de transporte escolar, pelas redes públicas de educação básica dos municípios, dos estados e do Distrito Federal, no âmbito do Programa Caminho da Escola. A assistência técnica e financeira será concretizada por intermédio do Plano de Ações Articuladas – PAR, pela realização de Pregão eletrônico de Registro de Preços Nacional – RPN, mediante a adesão à ata de registros de preços realizada pelo FNDE. Nisso, poderão ser adquiridos veículos de

transporte escolar zero quilômetro, quais sejam: ônibus, embarcações e bicicletas novas. Porém, conforme o Art. 6º, § 3º da Resolução nº 1/2021 do FNDE, a quantidade mínima e máxima de ônibus e embarcações escolares por município resulta do cálculo da proporção de 1 veículo a cada 250 alunos, que utilizam o transporte escolar oferecido pelo município, pelo estado ou pelo Distrito Federal, que estejam registrados no Censo da Educação Básica do exercício anterior ao atendimento, estabelecidos nas seguintes faixas: até 500 alunos – de 1 a 2 veículos escolares; entre 501 e 1.000 alunos – de 2 a 4 veículos escolares; entre 1.001 e 1.500 alunos – de 4 a 6 veículos escolares; entre 1.501 e 2.500 alunos – de 6 a 10 veículos escolares; entre 2.501 e 5.000 alunos – de 10 a 20 veículos escolares; entre 5.001 e 12.000 alunos – de 20 a 50 veículos escolares; e acima de 12.000 alunos – de 50 a 80 veículos escolares. Além disso, o condutor de veículo escolar contratado pelo órgão governamental, destinado à condução de estudantes, deverá atender a todas as exigências previstas nas legislações que regulamentam o trânsito rodoviário para ônibus e o tráfego aquaviário para embarcação, de acordo com o Art. 14 da Resolução nº 1/2021 do FNDE.

Os dados de valores repassados, a quantidade de ônibus e municípios atendidos pelo Programa Caminho da Escola no país, no período de 2019 a 2021, de acordo com os dados disponibilizados no site do FNDE²⁷, estão descritos na tabela 3.

Tabela 3 – Valores, veículos e municípios atendidos pelo Programa Caminho da Escola, no período de 2019 a 2021.

ANO	VALOR	ÔNIBUS	MUNICÍPIO
2019	R\$ 314.190.454,75	1.356	492
2020	R\$ 322.485.317,65	4.231	970
2021	R\$ 479.174.378,86	2.105	537

Fonte: elaborada pela autora.

Para Pernambuco, o Programa Caminho da Escola repassou, no período pesquisado, as seguintes quantidades de ônibus que foram divididos entre os Municípios e o Estado, conforme descrito na tabela 4.

Tabela 4 – Quantidade de ônibus do Programa Caminho da Escola para Pernambuco no período de 2019 a 2021.

ANO	ÔNIBUS	MUNICÍPIO/ESTADO
2019	22	14
2020	121	33

²⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/caminho-da-escola> Acesso em: 28 jun.2022.

2021	96	21
------	----	----

Fonte: elaborada pela autora.

Acrescenta-se ainda a informação de que a quantidade de ônibus do Programa Caminho da Escola em 2021 repassado para Pernambuco foi de 133 (cento e trinta e três), maior que o divulgado pelo relatório de execução do programa. Conforme a informação, os veículos foram adquiridos por meio de emenda parlamentar da bancada dos deputados federais de Pernambuco e com uma contrapartida do Governo do Estado, que representa menos de 1% do valor total do contrato do estado de Pernambuco, que é de R\$ 28.462.000 (vinte e oito milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil reais).

Ressalta-se, também, que, de acordo com os dados coletados do relatório de execução do programa, que se encontram no site do FNDE/MEC²⁸, não houve a participação do Município de Petrolina, *locus* da pesquisa, no programa Caminho da Escola entre os anos 2019 e 2021.

Ocorre que, em que pese o Município de Petrolina não ter participado do programa Caminho da Escola enquanto ente federativo, por transferência direta, o site Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco²⁹ apresenta o informe de que o Governo do Estado de Pernambuco, por meio da Secretaria de Educação, repassou quatro ônibus escolares do programa ao Município no ano de 2021. Ressalta-se que o incremento na frota de veículos pelo programa Caminho da Escola, ainda que de forma indireta, como foi o caso do município de Petrolina, representa um avanço em termos de qualidade e segurança no transporte escolar, havendo a contribuição direta do programa para essa finalidade. Portanto, mesmo para os municípios que não se enquadram nos critérios adotados pelo MEC/FNDE existem vantagens em realizar a compra através deste programa seja com recursos próprios seja por meio de empréstimo. O programa Caminho da Escola possibilita aos municípios, entre outras vantagens, a aquisição de veículos com padronização, segurança, adaptação, garantia e especificações próprias, segundo o Inmetro, e, isenção de impostos e licitação nacional pelo FNDE.

Outra questão importante no que se refere à gestão ou à execução dos programas de transporte escolar do país, como o Pnate e o Caminho da Escola, está relacionado ao controle pelos órgãos competentes, dentre os quais os Tribunais de Contas, no que diz respeito à aplicação e à prestação de contas dos recursos federais recebidos pelos municípios e pelos

²⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/caminho-da-escola> Acesso em 01 ago. 2022.

²⁹ Endereço eletrônico: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=18&art=6097>. Acesso em 01 ago. 2022.

estados. Assim sendo, a discussão a seguir abordará o papel do Tribunal de Contas na fiscalização das políticas educacionais de transporte escolar.

4.3 TRIBUNAL DE CONTAS E A FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE TRANSPORTE ESCOLAR.

A Constituição Federal preconiza que a administração pública deve pautar sua atuação atendendo aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (Art. 37, *caput* da CRFB). Dessa forma, a violação de um princípio jurídico implica ofensa não só a um comando específico próprio conjunto de normas, pois “[...] representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.” (BANDEIRA, 1991, p. 300) Portanto, para a caracterização das condutas típicas que representam ofensa aos princípios administrativos, é necessário que se faça o exame do ato administrativo, a partir do qual se deve identificar a ofensa à legalidade ou à juridicidade para integração da norma sancionatória.

Na Seção IX, a CF/1988 trata sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da administração pública, estabelecendo que, o controle externo, a cargo do Poder Legislativo, será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas (Art. 71). A estes compete, prioritariamente, o controle e a fiscalização dos recursos públicos por meio de apreciação, fiscalização, realização de inspeções e auditorias, bem como julgamento das ações dos três poderes em âmbitos municipal, estadual e federal, lembrando que, além dessas competências, cada Constituição Estadual também pode elencar funções adicionais ao órgão.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco foi criado, por meio da Lei Estadual nº 6.078, em dezembro de 1967, como órgão auxiliar da Assembleia Legislativa, no controle externo da administração financeira e orçamentária estadual, função exercida anteriormente pelo Tribunal da Fazenda do Estado, que foi extinto automaticamente após instituição do TCE. Portanto, cabe ao Tribunal de Contas examinar a documentação apresentada pelas instituições públicas que se subordinam à sua atuação, na forma e prazos definidos na legislação, realizar auditorias que não se limitam a aferir a exatidão aritmética de contas, assim como examinar a legitimidade da ação do Gestor, a economicidade do ato gerador de gasto e sua compatibilidade com as diretrizes e os programas governamentais.

Vale ressaltar, ainda que, para o exercício do controle externo sobre os atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial das Administrações Municipais, na forma estabelecida no Art. 31 da CF, e nos incisos I a V, do §1º do Art. 86 da Constituição do Estado de

Pernambuco, os jurisdicionados terão que dispor de uma estrutura de controle interno adequada à ação fiscalizadora do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

De acordo com site do TCE-PE, as principais ações envolvidas no exercício do Controle Externo Técnico pelo TCE consistem em:

- a) Investigar e analisar os atos praticados pelos gestores públicos, detectando limitações, falhas e irregularidades. As investigações podem partir de denúncias fundamentadas sobre irregularidades no trato da coisa pública, encaminhadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato;
- b) Apontar os valores monetários a serem devolvidos aos cofres públicos, que terão força de título executivo, seja por motivo de excessos nos gastos, apropriação indevida de recursos e bens públicos etc;
- c) Aplicar multas diante de condutas irregulares no trato da coisa pública;
- d) Estabelecer prazo, caso identifique ilegalidade, para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Não sendo atendido, proferir decisão sustentando a execução do ato impugnado;
- e) Acionar os poderes competentes, diante de irregularidades ou abusos apurados, para que eles dêem seguimento aos possíveis desdobramentos, sejam providências administrativas ou ações cíveis e penais cabíveis contra os responsáveis;
- f) Apreçar a legalidade dos atos de pessoal do setor público, desde contratações temporárias de pessoal, criação/estruturação de cargos, concursos públicos e nomeações, até os atos de aposentadoria, reforma e concessão de pensões;
- g) Prevenir os potenciais desvios na condução da máquina pública, vigiando, orientando e recomendando correções de percurso nas ações dos órgãos fiscalizados, bem como respondendo às consultas formuladas por eles;
- h) Tornar públicos os julgamentos e deliberações realizados pelo colegiado de Conselheiros para informar o cidadão sobre o comportamento dos gestores públicos fiscalizados que o representam e agem em seu nome;
- i) Fornecer laudos técnicos ao Poder Legislativo como subsídio para avaliação da gestão de prefeitos e do governador.³⁰

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil produziu entre 2014 e 2018 um conjunto de resoluções e diretrizes orientando a atuação dos Tribunais no Plano de Controle Externo. Buscando incorporar estas diretrizes, no que se refere à temática em políticas públicas educacionais, o TCE-PE (PERNAMBUCO, 2021) formulou os objetivos e as metas de controle dos Planos Nacional, Estadual e Municipais de Educação, incluindo o transporte escolar, os quais tinham metas específicas, como se pode ver a seguir:

- Contribuir para a garantia da aplicação mínima dos recursos constitucionais de educação previstas na Constituição Federal;
- Contribuir para a regularidade da aplicação dos recursos da educação nos seus aspectos orçamentário, financeiro e operacional;
- Contribuir para assegurar os parâmetros mínimos de qualidade na educação infantil e implementação das estratégias previstas na Meta 1 nos Planos Nacional e Estadual de Educação;
- Contribuir para assegurar cobertura, qualidade e economicidade do transporte escolar para os estudantes das redes municipais e estaduais;
- Contribuir com a implementação de uma infraestrutura que permita um nível de qualidade mínimo da educação em todas as escolas públicas de Pernambuco;

³⁰ Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/apresentacao/atribuicoes-do-tce> Acesso em: 30 mar 2021.

- Contribuir para a universalização do pagamento do piso profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica no âmbito da rede municipal de ensino;
- Contribuir para o combate às relações de emprego precarizadas na educação. (PERNAMBUCO, 2021, p. 29)

Concernente às prioridades de trabalhos no período de 2021/2022, no que se refere à política pública de transporte escolar, os seguintes trabalhos foram apontados:

- Auditoria em contratações de transporte escolar municipal;
- Concepção de modelo de contratação de transporte escolar;
- Proposição de atualização da resolução que dispõe sobre procedimentos de controle interno relativos a serviços de transporte escolar a serem adotados pela Administração Pública;
- Auditoria na qualidade da prestação do serviço de transporte escolar nos municípios; (PERNAMBUCO, 2021, p. 29)

Diante do exposto, fica evidenciado que uma das mais atualizadas resoluções emitidas pelo TCE-PE, concernente à política educacional de transporte escolar em Pernambuco, é a Resolução TC Nº 167, de 30 de março de 2022, que dispõe sobre medidas de segurança no transporte escolar a serem adotadas pelos titulares dos Poderes Executivos Municipais, das Secretarias Municipais de Educação e da Secretaria Estadual de Educação.

Dentre outras considerações, tendo em vista que o transporte escolar é um serviço público essencial à promoção do direito à Educação, conforme previsto no inciso VII do artigo 208 da CF, além da necessidade de fortalecimento da política pública de transporte escolar, notadamente quanto à segurança, para a efetivação do direito à Educação de qualidade, o TCE-PE resolve, conforme a Resolução TCE-PE Nº 167/2022:

Art. 1º. Determinar ao Secretário Estadual de Educação, aos titulares dos poderes executivos municipais e aos secretários municipais de educação: (Vide Resolução nº 169/2022)

I - regulamentar o serviço de transporte escolar por lei municipal, observando as diretrizes do Código de Trânsito Brasileiro, a necessidade de normatização da idade máxima dos veículos utilizados na prestação do serviço, bem como os demais aspectos elencados no artigo 13 da Resolução TC nº 156, de 15 de dezembro de 2021;

II - providenciar inspeção, junto ao DETRAN/PE, de todos os veículos atualmente em operação no serviço de transporte escolar, para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;

III - fiscalizar a execução do serviço de transporte escolar para assegurar o cumprimento das exigências relativas à segurança dos escolares, estabelecidas na legislação pertinente e nos eventuais contratos celebrados;

IV - promover campanhas de conscientização de alunos, pais e demais membros da comunidade escolar sobre a utilização segura do transporte escolar e a importância do controle social na fiscalização da execução do serviço.

Parágrafo único. Recomenda-se que a determinação contida no inciso I deste artigo seja concluída em 90 (noventa) dias, compreendendo-se, neste prazo, todo o processo legislativo até a publicação da lei.

Ainda conforme o site do TCE-PE, visando melhorar a qualidade da prestação do serviço de transporte escolar, foi formulado o projeto Transportando o Nosso Futuro, o Manual do Transporte Escolar, a Resolução TC nº 156/2021, e um modelo de Contratação e Execução

do Serviço de Transporte Escolar na Gestão, visando a redução de custos para os cofres públicos nesta área.

Destaca-se também que o TCE-PE, no uso das suas atribuições legais, realizou uma Auditoria Especial na Prefeitura Municipal de Petrolina, *locus* da pesquisa, que teve por objetivo a análise das despesas com os Serviços de Transporte Escolar, contratados pelo Município nos exercícios de 2017 a 2019, culminando com julgamento pela sua irregularidade (PROCESSO TCE-PE N° 20100776-9).

Nesse sentido, a análise da gestão da política de transporte escolar no município de Petrolina-PE, no período de 2019 a 2021, com base nas auditorias do Tribunal de Contas de Pernambuco, será realizada no momento posterior, por ocasião do desenvolvimento do capítulo cinco desta dissertação.

5 CONTEXTO DA PAISAGEM: PETROLINA NA TRILHA DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO.

Na medida que a problemática deste estudo tem como finalidade analisar se a gestão do município de Petrolina no período, de 2019 a 2021, executou uma política educacional de transporte escolar que garantisse o direito constitucional de acesso à Educação escolar, torna-se imprescindível que seja apresentado um desenho deste município. Para tanto, será feita a seguir a contextualização do município de Petrolina, a partir de dados oficiais que contemplam seus aspectos sociais, geográficos e econômicos, permitindo a aproximação e a compreensão de um município que integra o semiárido brasileiro.

Inicialmente, ressalta-se que em pesquisa realizadas nos sites oficiais do Governo Federal (Instituto Nacional do Semiárido - INSA, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste do Ministério do Desenvolvimento Regional), foram encontradas informações diversas acerca do número de municípios que integram Semiárido Brasileiro. O site, nesse caso, do INSA³¹ informa que o semiárido possui 1.262 (mil duzentos e sessenta e dois) municípios, de acordo com as Resoluções do Conselho Deliberativo da Sudene nº 107, de 27/07/2017 e nº 115, de 23/11/2017.

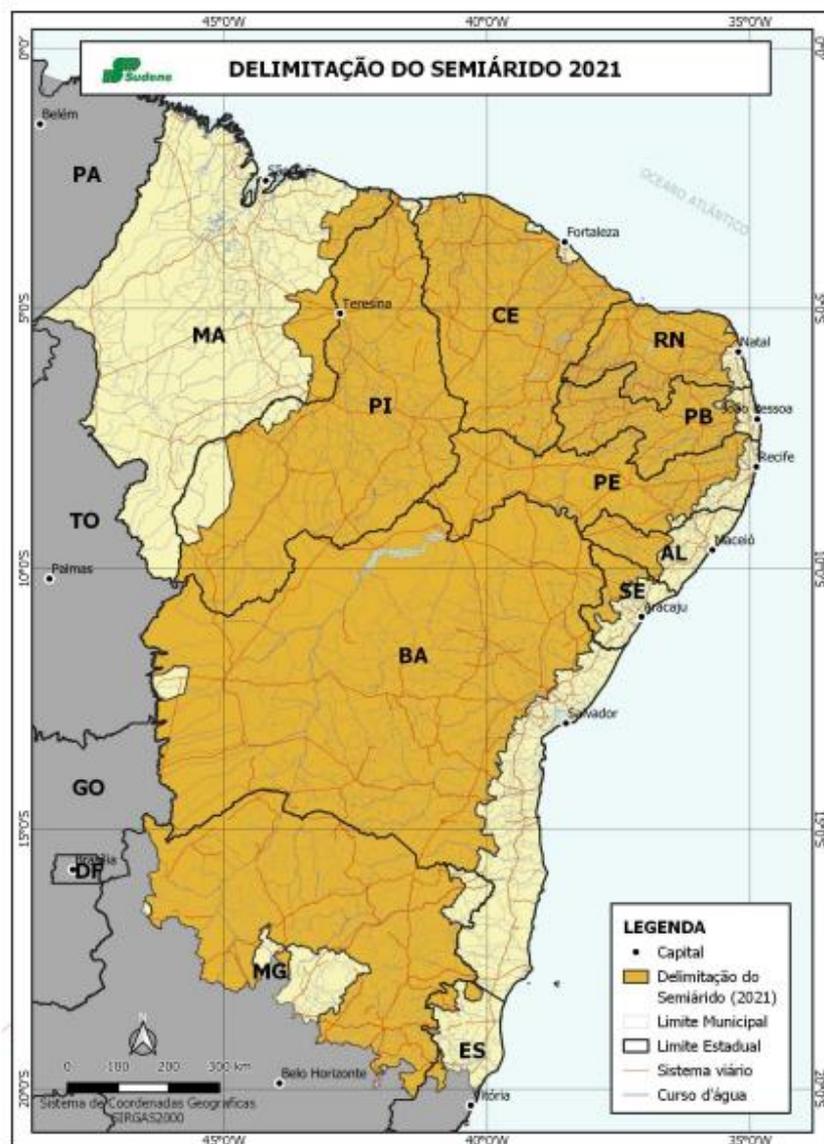
Em 2021, de acordo com a Superintendência Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), houve a aprovação da Proposição nº 151/2021, com base no Relatório Técnico que apresentou os resultados da revisão da delimitação do Semiárido 2021. No relatório, constam os critérios técnicos e científicos, a relação de municípios habilitados e a regra de transição para municípios excluídos, segundo a Resolução CONDEL/SUDENE Nº 150, de 13/12/2021 (BRASIL, 2022c). Os trabalhos desenvolvidos nesta delimitação tiveram como resultado a identificação de 1.427 (um mil, quatrocentos vinte e sete) municípios que atingiram pelo menos um dos critérios para classificação de pertencimento do Semiárido, conforme figura 5.

Segundo a referida Resolução, no Art. 1º, inciso I, os critérios técnicos e científicos adotados na nova delimitação do Semiárido foram:

- a) precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800mm (oitocentos milímetros);
- b) Índice de Aridez de *Thorntwaite* igual ou inferior a 0,50 (cinco décimos de inteiro);
- e
- c) percentual diário de déficit hídrico igual ou superior a 60% (sessenta inteiros por cento) considerando todos os dias do ano. (BRASIL, 2022c, p. 1)

³¹ Endereço eletrônico: <https://www.gov.br/insa/pt-br/semiario-brasileiro> Acesso em: 01 mar 2022

Figura 5 - Municípios inseridos na Delimitação do Semiárido de 2021.



Fonte: Sudene/IBGE (BRASIL, 2022c).

A área territorial do novo polígono, a partir da revisão do Semiárido em 2021, é de 1.318.750km², com uma população estimada de 27.830.765 de habitantes, de acordo com a Resolução CONDEL/SUDENE N° 150/2021, divididos entre zonas urbanas (63%) e rurais (37%), sendo, portanto, um dos semiáridos mais povoados do mundo (BRASIL, 2022c). Os quantitativos de municípios por estados são: 38 em Alagoas, 283 na Bahia, 171 no Ceará, 6 no Espírito Santo, 16 no Maranhão, 209 em Minas Gerais, 186 na Paraíba, 137 em Pernambuco, 215 no Piauí, 141 no Rio Grande do Norte e 23 em Sergipe.

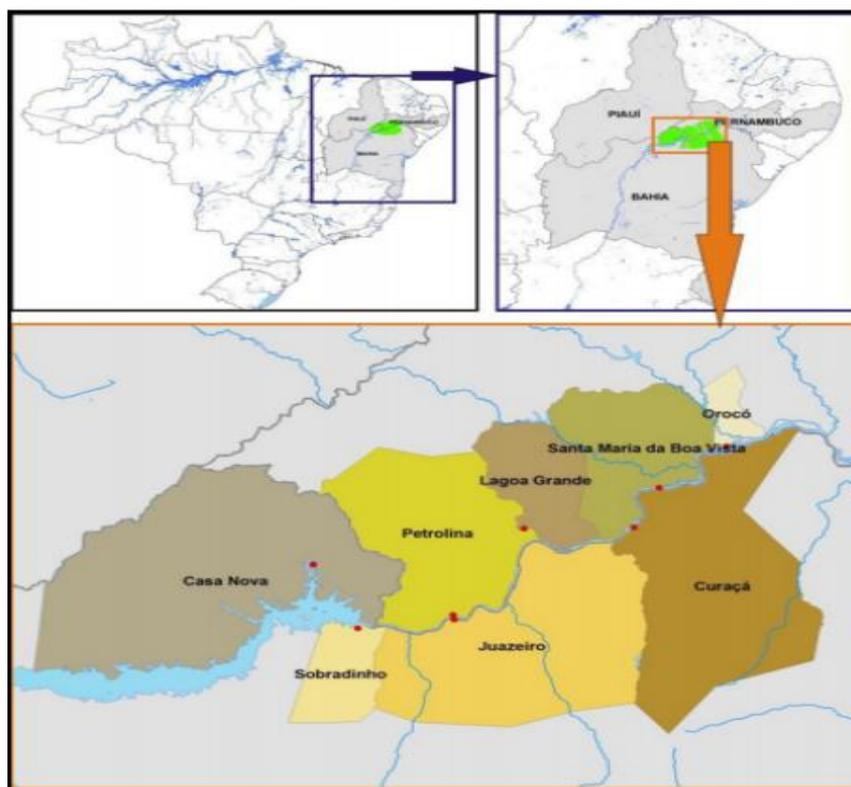
Nesse contexto, a caatinga é o bioma predominante na vegetação do semiárido, sendo que 82% (oitenta e dois por cento) da região apresentam solos de baixo potencial produtivo, o que torna o período de secas determinantes para as “atividades agrícolas e pecuárias e,

consequentemente, para a sobrevivência das famílias, com grande influência sobre os condicionamentos de ordens ecológica, botânica e fitogeográfica”. (BRASIL, 2020, p. 8).

Fazendo parte do Semiárido brasileiro, o Município de Petrolina, em Pernambuco, também compõe a Rede Integrada de Desenvolvimento Econômico (Ride) do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA (vide figura 5). Criada pelo Decreto Presidencial nº 10.296, de 30/03/2020, as Rides têm o objetivo de formar um polo intermediário, funcionando tanto para as atividades econômicas, quanto para a busca de serviços e equipamentos. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, dá à União a competência para a criação das Rides, a partir da elaboração de Lei Complementar Federal própria para cada Ride, conforme Art. 21, inciso IX15; Art. 43 e 48, inciso IV.

Conforme o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (BRASIL, 2020), a Ride-Petrolina/Juazeiro foi criada em 2001, pela Lei Complementar nº 113, tendo como principal justificativa a resolução compartilhada nas áreas de irrigação, de recursos hídricos, de turismo, de reforma agrária e de meio ambiente. A legislação, então, estabeleceu a elaboração do Plano de Desenvolvimento para a região, que, no caso da Ride – Petrolina/Juazeiro, foi elaborado em 2010, dividido em duas partes, sendo uma o diagnóstico Situacional Participativo e a outra as Linhas Estratégicas de Intervenção, ao encargo das ações do então Ministério da Integração para a Política Nacional de Ordenamento Territorial e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Figura 6 – Localização e composição da RIDE do Polo Petrolina-Juazeiro.



Fonte: Plano de Ação (Brasil, 2010), apud Brasil (2017).

A RIDE do Polo Petrolina-Juazeiro foi institucionalizada com oito municípios, reunindo 778.235 habitantes, sendo quatro em cada um dos estados, Bahia e Pernambuco, a saber: Petrolina, Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista e Orocó (PE) e Juazeiro, Curaçá, Sobradinho e Casa Nova (BA). Petrolina-PE e Juazeiro-BA reúnem 73% (setenta e três por cento) do contingente populacional da RIDE, enquanto a população dos demais municípios varia entre 15 mil e 72 mil habitantes, com média de 34,5 mil. Destaca-se o potencial de desenvolvimento da região com relação à fruticultura irrigada e à agroindustrialização da manga e da uva para produção de vinhos, voltadas para o mercado interno e externo, em vista do potencial hídrico do rio São Francisco. (BRASIL, 2020)

Ocorre que, de acordo com o estudo do Ipea, a ausência de elaboração e execução de políticas públicas, a reprodução da lógica individualista e competitiva, demonstradas pelos incentivos fiscais dados pelos municípios aos crescentes investimentos na região, além da concessão de licenças ambientais, sem uma visão integrada de desenvolvimento, frustraram a consecução dos objetivos da Ride-Petrolina/Juazeiro. Ocorre que não foram estabelecidas relações que reconhecesse a Ride “enquanto institucionalidade comum, coletiva, abrangente. Mas sim como espaço de relações limitadas, pois circunscritas a grupos políticos que se fecharam em si e para si” (OLIVEIRA, 2016, p. 185). Oliveira analisando a Ride-Petrolina/Juazeiro, sob ótica sociologia bourdieusiana, aponta a falta de capacidade de

elaboração regional de um “conjunto de recursos atuais ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e inter-reconhecimento” (BOURDIEU, 2007b, p. 67), levou a RIDE ao seu expressivo insucesso” (OLIVEIRA, 2016, p. 185). Neste sentido, faz-se necessário entender que a descontinuidade da Ride, como resultado de um conjunto de fatores baseados numa ordem sociocultural e político-institucional nacional, regional e local que não favoreceram a experiência regional do ponto de vista coletivo, rompeu com a busca de forma integrada do desenvolvimento comum da região. Apesar da interessante discussão sobre a temática de estudo de uma ferramenta de planejamento e execução de políticas públicas que não conseguiram cumprir seus objetivos traçados, ou seja, não saiu do papel, a Ride Petrolina/Juazeiro foge do objeto do presente estudo, o qual, dando continuidade, fará uma análise do município pesquisado.

Tendo em vista a contextualização geral acerca do Município em que a pesquisa se desenvolveu, cumpre salientar que os dados públicos oficiais foram coletados nos sites do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e da Prefeitura de Petrolina-PE, destacando pontos como o contexto de seu surgimento, a localização, as principais atividades econômicas, a estimativa populacional e os indicadores educacionais, fatores que são de suma importância para caracterizar um município.

De acordo com o site da prefeitura de Petrolina-PE, existem algumas versões sobre a origem do nome da cidade, tais como: uma homenagem ao então Imperador Dom Pedro II e sua esposa Dona Leopoldina; a existência de uma pedra linda que havia na margem do rio, da qual foi retirada matéria-prima para a construção de um dos maiores monumentos históricos da cidade, a Igreja Catedral; e ainda a informação do livro literário escrito por Santana Padilha, Pedro e Lina, o qual defende que o nome da cidade se daria pelo fato de os dois primeiros moradores se chamarem Pedro e Lina e, por isso, na ocasião do seu casamento, o Frei Henrique, de sotaque italiano, ao pronunciar seus nomes, fez-se ouvir Petrolina. E, também ela era chamada de Passagem de Juazeiro, devido ao fato de ser caminho para a vizinha que fica na outra na margem oposta do Rio São Francisco. (PETROLINA, 2021)

5.1 PARA-BRISA DO TRANSPORTE ESCOLAR: VISIBILIDADE, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS DA PESQUISA.

Além de contextualizar o *lócus* da pesquisa, e elencar os procedimentos e instrumentos adotados, os dados que serão avaliados daqui por diante, fazem parte da análise quantitativa e

qualificativa anteriormente explicitada na metodologia deste estudo. Buscando trabalhar o significado dos dados e percentuais então coletados, foi utilizada a análise de conteúdo segundo Bardin (2011).

A análise de conteúdo para o autor constitui um conjunto de técnicas que busca descrever o conteúdo apresentado no processo de comunicação, seja por meio da fala ou por meio de textos escritos. Pode ser aplicada tanto em pesquisa quantitativa como qualitativa, sendo que, na primeira, o que interessa é a frequência com que surgem certas características do conteúdo, enquanto na segunda é a presença ou a ausência de uma determinada característica de conteúdo ou de um conjunto de características numa parte a ser considerado (BARDIN, 2011).

A categorização é uma das técnicas adotadas para a análise de conteúdo, e diz respeito ao agrupamento de dados considerando o componente comum existente entre eles. As categorias representam o resultado de um esforço de síntese de uma comunicação, destacando neste processo seus aspectos mais importantes, podendo classificar os conteúdos por semelhança ou analogia, a partir de critérios estabelecidos. Auxiliando a análise da informação, a categorização deve fundamentar-se numa definição precisa do problema, dos objetivos e dos elementos utilizados na análise de conteúdo (BARDIN, 2011). Nessa direção as categorias do presente estudo foram assim definidas: categoria 1 - Petrolina e as implicações no transporte escolar; categoria 2 - gestão e sistemática de financiamento do transporte escolar no município de Petrolina; e categoria 3: análise das auditorias do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco nos programas de transporte escolar do município de Petrolina.

5.1.1 Categoria 1: Petrolina e as implicações no transporte escolar.

Dando prosseguimento, ressalta-se que o período estabelecido para a elaboração do estudo diz respeito aos três primeiros anos da gestão do segundo governo municipal do prefeito Miguel Coelho (União Brasil), do ano de 2019 a 2021. Atualmente, o município é administrado pelo então vice-prefeito, Simão Amorim Durando Filho (DEM), que assumiu o cargo de prefeito em vista da renúncia ao cargo por parte de Miguel Coelho, em março de 2022, para concorrer às eleições para governador do estado de Pernambuco, neste mesmo ano.

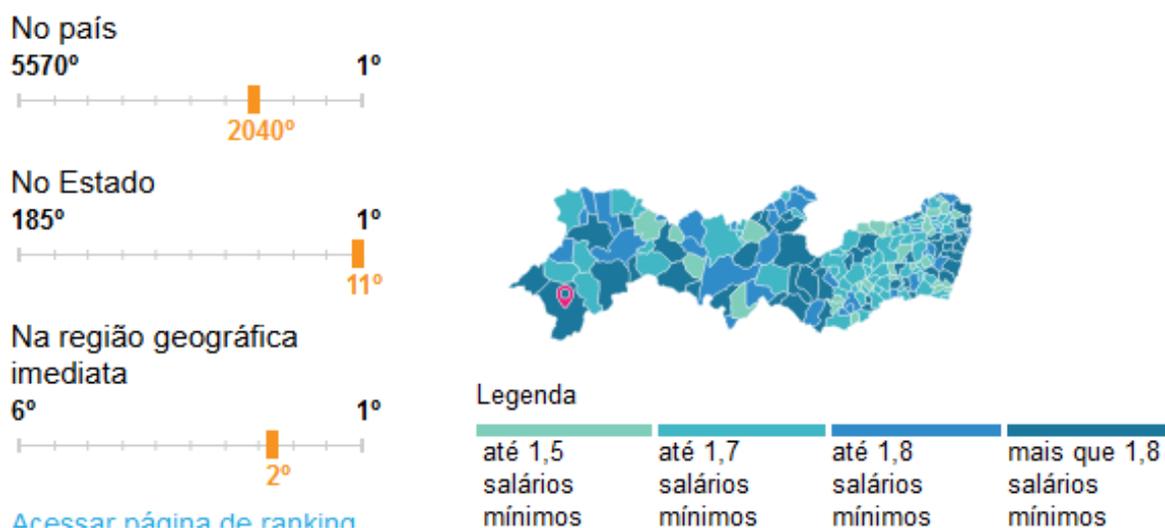
Petrolina está localizada no sertão brasileiro, na região Nordeste do Brasil, a distância de 713,6 km de Recife, capital de Pernambuco, e 512,4 km de Salvador, capital da Bahia. A extensão territorial do município é 4.561,872 km e este se limita com os municípios Afrânio-

PE, Dormentes-PE, Lagoa Grande-PE, Casa Nova-BA e Juazeiro-BA. O clima da cidade em questão é semiárido quente, com temperatura média é 24,8°C e índice de pluviosidade média anual de 433 mm. O Município está inserido na bacia hidrográfica do Rio São Francisco, do Rio Pontal e do grupo de bacias de pequenos rios e rem como bioma predominante a caatinga, com ocorrência mineral de calcário e argila. Administrativamente, o Município é composto pela Sede, pelos distritos de Curral Queimado, Rajada e pelos povoados de Cristália, Nova Descoberta, Tapera, Izacolândia, Pedrinhas, Uruás, Lagoa dos Carneiros e Caatinginha. (PETROLINA, 2021)

Segundo o IBGE, a população estimada em 2021 era de 359.372 (trezentos e cinquenta e nove, trezentos e setenta e duas) pessoas, apresentando 64,44 hab/km² de densidade demográfica, sendo 75% urbana e 25% rural, em 2010. Ela apresenta 72,7% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 91,9% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 8,7% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada, ou seja, com a presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio. (BRASIL, 2021b)

No que se refere ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, no ano de 2020, tem-se o valor de R\$ 19.416,68 (dezenove mil, quatrocentos e dezesseis reais e sessenta e oito centavos). No trabalho e na renda (Figura 7), em 2020, o salário médio mensal foi de 2 salários-mínimos, com 70.500 pessoas ocupadas profissionalmente por meio formal, sendo 19,9% o percentual de pessoas ocupadas em relação à população total. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, são 39,8% da população nessas condições.

Figura 7 - Trabalho e rendimento comparando a outros municípios – 2020.



Fonte: IBGE (BRASIL, 2021b)

De acordo com o site do CadÚnico (base novembro/2020), no que se refere às pessoas em extrema pobreza – aquelas que apresentam renda mensal *per capita* em reais de 0 a 89,00) e pessoas em situação de pobreza – as com renda *per capita* em reais de 89,01 a 178,00 –, Petrolina possui 27% (vinte e sete por cento) e 7% (sete por cento) da população respectivamente. Além disso, vale acrescentar que, nessa cidade, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), com base em 2010, de 0,697%, supera o da região Nordeste (0,663%) (IBGE, 2016). Ou dado que merece destaque é o que diz respeito ao fato de Município de Petrolina apresentar a taxa de mortalidade infantil média de 14,02 para 1.000 nascidos vivos (2020), com as internações devido a diarreias de 0,3 para cada 1.000 habitantes.

Quanto aos indicadores educacionais, as tabelas 5 e 6 apresentam o quadro comparativo dos dados do Ideb de Petrolina, do estado de Pernambuco e do Brasil. Conforme já informado neste estudo, o Ideb, criado em 2007 pelo (Inep), funciona como um indicador nacional que possibilita o acompanhamento da Educação a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep, sendo que tal desempenho é medido pela Prova Brasil, nas escolas municipais, e pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que avalia estudantes dos quinto e nono anos do ensino fundamental e do terceiro ano do ensino médio, realizados a cada dois anos. Os índices de aprovação, por sua vez, são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. (BRASIL, 2018)

De acordo com os dados do Inep, a partir dos quadros comparativos a seguir, é possível observar que o Ideb de Petrolina, da escola pública, é superior nas 3 faixas de ensino ao Ideb do estado de Pernambuco e do Brasil, em 2019.

Tabela 5 – Quadro comparativo do Ideb - 2019.

Faixas de ensino	Petrolina	Ideb/PE	Ideb/Brasil
Ensino Fundamental - anos iniciais	6,2	5,1	5,7
Ensino Fundamental - anos finais	5,0	4,5	4,6
Ensino Médio	4,6	4,4	3,9

Fonte: Inep (BRASIL, 2022a), elaborado pela autora.

Já o Ideb do ano de 2021 da educação pública em Petrolina, em Pernambuco e no Brasil, apresentou os seguintes índices:

Tabela 6 – Quadro comparativo do Ideb - 2021.

Faixas de ensino	Petrolina	Ideb/PE	Ideb/Brasil
Ensino Fundamental - anos iniciais	5,7	5,3	5,5
Ensino Fundamental - anos finais	4,9	4,8	4,9

Ensino Médio	4,2	4,4	3,9
--------------	-----	-----	-----

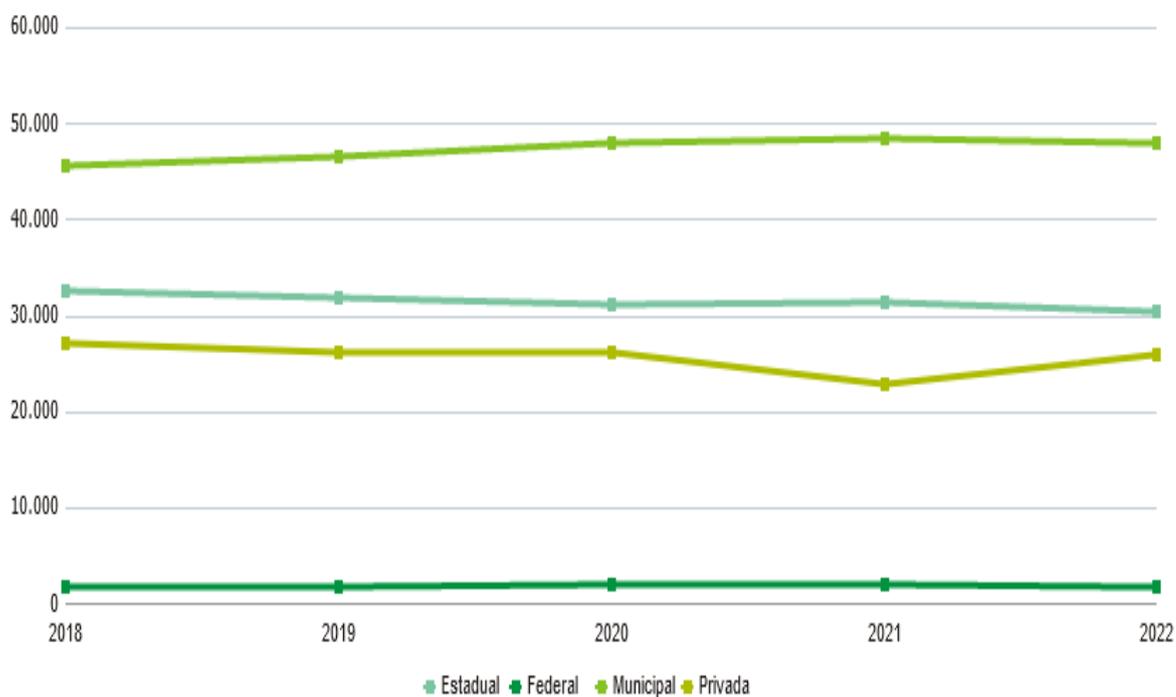
Fonte: Inep (BRASIL, 2022a), elaborado pela autora.

Frente a esses dados, é possível observar, nas tabelas acima, que o índice do Ideb de Petrolina, no ano de 2021, permaneceu maior do que o Ideb de Pernambuco e do Brasil, exceto no que tange ao Ensino Médio, que decaiu em 0,2% em comparação ao índice do Ideb de Pernambuco.

No que se refere aos números de matrículas no Município de Petrolina, no ano de 2021, foram 59.718 estudantes no Ensino Fundamental, 16.672 estudantes no Ensino Médio. Quanto a dados de docentes no município em 2021, tem-se: 2.251 no Ensino Fundamental e 993 no Ensino Médio, que lecionam em 176 escolas de Ensino Fundamental e 54 escolas de Ensino Médio. O município possui, para abrigar a totalidade de sujeitos acima apresentada, 48 escolas estaduais, 125 escolas municipais e 156 escolas particulares, de acordo com os dados do Inep (BRASIL, 2022a).

O gráfico abaixo apresenta a informação das matrículas dos estudantes nas unidades de ensino federais, estaduais, municipais e privadas no município de Petrolina, entre 2018 e 2022.

Figura 8 - Comparativo de matrículas declaradas por dependência administrativa – Censo Escolar.



Fonte: Inep (BRASIL, 2022b)

De acordo com o quadro comparativo (figura 8), elaborado com os dados do Censo Escolar pelo Inep, percebe-se que as matrículas escolares em Petrolina demonstram que houve

uma constância nos números no período da pesquisa (2019-2022), com os estudantes das escolas municipais em maior número no município.

Outro dado a ser observado foi a redução do número de matrículas na rede privada do Município, a partir do segundo semestre de 2020, e um perceptível aumento de matrículas de estudantes nas escolas públicas municipais da cidade. Em uma análise crítica ao dado, pode-se inferir que essa queda, provavelmente, foi um dos desdobramentos da pandemia de Covid-19 (Coronavírus SARS-CoV-2), que, conforme já mencionado, impôs novo desenho de convivência social. Dessa forma, pode-se inferir, também, que a crise na economia repercutiu diretamente na manutenção financeira de muitas famílias no Brasil. Portanto, aceita-se, como uma das justificativas para o aumento de matrículas no ensino público municipal, o fechamento de muitos postos de trabalho que obrigou muitas famílias que tinham seus filhos estudando no ensino privado a transferirem para o ensino público pela impossibilidade de custeá-lo, matriculando-os nas escolas públicas municipais, prioritariamente, na Educação Infantil e Ensino Fundamental I e II.

Tendo em vista o caráter suplementar do governo federal no financiamento do transporte escolar, cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios arcarem com recursos adicionais para garantir a todos os estudantes o acesso à escola, utilizando-se dos recursos vinculados à educação para manutenção e desenvolvimento de programas de transporte escolar (Art. 70, inc. VIII, da LDB). A partir dos valores repassados e percebendo a necessidade de garantia de transporte escolar aos estudantes, os Municípios precisam agregar verba no orçamento com objetivo de fornecer um serviço de qualidade, obedecendo os princípios constitucionais de garantia de acesso à educação. Analisando o debate em torno do financiamento da educação quando do processo legislativo da elaboração da LDB, Farenzena (2012a) destaca que a inclusão do gasto em transporte escolar nas despesas da MDE foi fruto da influência de movimentos em defesa de interesses dos municípios. Se o transporte escolar não fosse incluído na MDE, dificilmente os municípios conseguiriam continuar ou expandir os serviços pelos quais já são responsáveis desde os anos de 1980.

Os dados dos valores aplicados pelo município de Petrolina, entre 2019 e 2021, por bimestres, se encontram acessíveis nas plataformas digitais do FNDE³², e foram dispostos nas seguintes tabelas abaixo colacionadas:

Tabela 7 - Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios) – 2019.

³² Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope/relatorios-municipais> acesso em: 17 nov. 2022.

1º	2º	3º	4º	5º	6º
13,17 %	19,34 %	25,61 %	27,28 %	28,70 %	28,01 %

Fonte: elaborada pela autora.

Tabela 8 - Percentual de aplicação do Fundef ou Fundeb em despesas com MDE, que não remuneração do magistério (máximo de 40%) – 2019.

1º	2º	3º	4º	5º	6º
20,95 %	30,34 %	39,25 %	42,63 %	43,68 %	39,55 %

Fonte: elaborada pela autora.

Tabela 9 - Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios) – 2020.

1º	2º	3º	4º	5º	6º
3,51 %	16,27 %	22,91 %	25,02 %	26,37 %	27,91 %

Fonte: elaborada pela autora.

Tabela 10 - Percentual de aplicação do Fundef ou Fundeb em despesas com MDE, que não remuneração do magistério (máximo de 40%) – 2020.

1º	2º	3º	4º	5º	6º
18,71 %	24,24 %	32,02 %	34,61 %	30,98 %	37,90 %

Fonte: elaborada pela autora.

Tabela 11 - Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios) – 2021.

1º	2º	3º	4º	5º	6º
1,27 %	0,04 %	4,11 %	4,82 %	11,89 %	25,73 %

Fonte: elaborada pela autora.

Tabela 12 - Percentual de aplicação do Fundeb em despesas com MDE, que não remuneração dos profissionais da educação (máximo de 30%) -2021.

1º	2º	3º	4º	5º	6º
16,96 %	18,46 %	18,18 %	17,70 %	17,61 %	24,61 %

Fonte: elaborada pela autora.

Observa-se nas tabelas 7, 9 e 11 o descumprimento por parte do município de Petrolina na aplicação de no mínimo 25% das receitas de impostos e transferências vinculadas à Educação MDE. No ano de 2019, esse percentual somente foi alcançado a partir do terceiro bimestre, em 2020, a partir do quarto bimestre, e em 2021, o cumprimento desta obrigação constitucional, por parte do município só foi observado no último bimestre do ano.

Já o percentual máximo de 40% de aplicação do Fundef ou Fundeb em despesas com MDE, que não remuneração do magistério no ano de 2019 (Tabela 8), extrapolou este critério por dois bimestres seguidos, permanecendo abaixo do limite obrigatório nos anos de 2020 e 2021 (Tabelas 10 e 12). Estes dados revelam que houve contrariedade por parte do município na observância dos indicadores legais das despesas com MDE, que incluem os programas de transporte escolar.

Considerando os dados apresentados nesta categoria, pode-se inferir a necessidade do município de Petrolina ter uma maior complementação por parte da União e do estado de Pernambuco no oferecimento do programa dos programas de transporte escolar. Os dados apontam que o município tem uma política de financiamento do transporte escolar que apresenta um grande aporte financeiro, podendo comprometer seus recursos para garantir a efetivação do direito à Educação. Tal configuração representa um problema de financiamento a ser solucionado e assinala as fragilidades do regime federativo de financiamento no país. Na percepção da autora Farenzena (2012b), os obstáculos que precisam de intervenção pública são vários e de naturezas diferentes, com causas internas e externas “[...] ao sistema escolar, formando uma trama de múltiplas determinações. A configuração das responsabilidades das esferas de governo na oferta e no financiamento da educação faz parte dessa trama.” (Farenzena, 2012b, p. 184)

5.1.2 Categoria 2: gestão e sistemática de financiamento do transporte escolar no município de Petrolina.

Inicialmente, chama atenção que, de acordo com cálculos da equipe técnica de auditoria do TCE-PE, o transporte escolar público dos estudantes de Petrolina demanda o percurso de mais de 20 mil quilômetros diários e o município possui mais de 4,5 mil km², o que possivelmente dificulta a definição precisa das distâncias de cada caminho percorrido pelo transporte escolar. Esses números registram que Petrolina possui uma grande extensão territorial, apontando um desafio para o transporte escolar público, tanto no que se refere aos estudantes que residem no campo, quanto os que residem na área urbana.

Até o ano de 2021 o município de Petrolina não tinha lei específica para o transporte escolar municipal, portanto, realizava o transporte de alunos matriculados nas zonas urbana e rural, respeitando a regulamentação nacional. Ocorre que foi promulgada a Lei nº 3.585, de 11

de novembro de 2022³³, regulamentando no município de Petrolina o serviço de Transporte Escolar, prestado diretamente ou contratado. Conforme ficou regulamentado pela lei supracitada (vide ANEXO A), a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes é responsável pela execução do transporte escolar, devendo, para tanto, coordenar os trabalhos a serem realizados pelos diferentes servidores envolvidos na execução ou fiscalização dos serviços, independentemente da lotação dos mesmos. Foi instituído o Setor de Transporte Escolar Municipal da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes, responsável pela gestão e fiscalização do serviço de Transporte Escolar Municipal.

Conforme o site da Prefeitura de Petrolina³⁴, em julho de 2021, o secretário da educação era Plínio José de Amorim Neto, que é Professor/Mestre da Universidade de Pernambuco e do Instituto Federal de Educação Sertão/Petrolina. Já ocupou os cargos de Secretário de Educação de Petrolina no período de 2005/2008, Secretário de Educação de Juazeiro entre 2009/2011, Assessor de Gestão de Juazeiro de 2013/2016, Secretário de Saúde de Juazeiro em 2017, Secretário de Finanças de Juazeiro de 2017 a 2018 e Secretário de Planejamento e Gestão de Petrolina 2019/2020. Atualmente, a gestão do transporte escolar por sua vez, de acordo com site da prefeitura de Petrolina, está ao encargo do professor Benevides Almeida.

De acordo com a sistemática de financiamento da educação para o transporte público, o montante investido pela União e pelo Estado é definido com base no valor per capita divulgado a cada ano multiplicado pela quantidade de alunos que utilizam o transporte escolar público, segundo o Censo Escolar do Inep do ano anterior. Os Municípios arcam com o custo que for necessário para transportar o aluno da rede pública de ensino municipal. Portanto, o reconhecimento constitucional, inclusive na esfera educacional, da democratização e descentralização das políticas públicas, passa pelo reconhecimento do município como um ente federado, atribuindo-lhe, conseqüentemente, maior autonomia, gestão e fiscalização dos programas educacionais. Pontua-se, conforme anteriormente abordado, a limitação do financiamento federal para o transporte escolar, mesmo com o estabelecimento, por parte da União, de critérios mais equitativos na distribuição dos recursos do Pnate. O cálculo, então, deveria ser definido buscando o retrato mais aproximado da realidade de cada município, a partir do informado no Censo Escolar do ano anterior e recursos específicos destinados ao Programa pela Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 2019).

³³ Disponível em: <https://petrolina.pe.gov.br/lei-no-3-585-de-11-de-novembro-de-2022-regulamentacao-do-servico-de-transporte-escolar-do-municipio-de-petrolina/> Acesso em 15 dez. 2022.

³⁴ Endereço eletrônico: <https://www.educacao.petrolina.pe.gov.br/pagina/sobre-plinio-amorim> Acesso em 01 jul. 2022.

No município de Petrolina, no período da pesquisa, ou seja, do ano de 2019 a 2021, o valor per capita definido como base para o programa Pnate foi de R\$ 166,67 (cento e setenta e seis reais e setenta e sete centavos), permanecendo, portanto, inalterado, sem reajuste durante esses três anos.

A previsão do Pnate para atendimento de estudantes das escolas municipais e estaduais de todo o país e os valores das despesas, entre os anos de 2019 a 2021, estão detalhadas conforme as tabelas a seguir.

Tabela 13 – Previsão de atendimento de estudantes pelo Pnate – 2019 a 2021.

ESTUDANTE ANO	MUNICIPAL	ESTADUAL	TOTAL
2019	6.470	5.389	11.859
2020	6.633	5.358	11.991
2021	6.633	5.425	12.058

Fonte: elaborada pela autora.

Tabela 14 – Previsão de valores do Pnate para Municípios e Estados.

VALOR ANO	MUNICÍPIO	ESTADO	TOTAL
2019	R\$ 1.078.354,90	R\$ 970.990,02	R\$ 2.049.344,92
2020	R\$ 1.105.522,11	R\$ 893.017,86	R\$ 1.998.539,97
2021*	-	-	R\$ 1.105.522,11

Fonte: elaborada pela autora.

* sem a informação de valores previstos por unidade administrativa

Seguindo o levantamento dos dados do município pesquisa, ressalta-se que as figuras 9, 10, 11, e 12, trazem os valores repassados em reais para Petrolina, assim como, a série histórica no período de 2019 a 2022.

Figura 9 – Valores repassados pelo Pnate para Petrolina - 2019.



Fonte: FNDE (BRASIL, 2022b)

Figura 10 – Valores repassados pelo Pnate para Petrolina - 2020.



Fonte: FNDE (BRASIL, 2022b)

Figura 11 – Valores repassados pelo Pnate para Petrolina - 2021.



Fonte: FNDE (BRASIL, 2022b)

Figura 12 – Série Histórica do Pnate em Petrolina – 2019 a 2021.



Fonte: FNDE (BRASIL, 2022b).

Conforme referenciado anteriormente, para efetuar a transferência de recursos do Pnate, até 2021, o FNDE considerava em seus cálculos o quantitativo de alunos transportados e informados no Censo Escolar, pelas secretarias de educação, no ano anterior e per capita diferenciadas para cada município, a serem repassados, ponderando fatores como, por exemplo, a própria extensão do Município, a sua população rural, o quantitativo populacional abaixo da linha de pobreza do Município, e o Ideb.

Como visto na Figura 8, ressalta-se que, de acordo com o Censo Escolar de 2019 (BRASIL, 2019), o número de matrículas da Educação Básica no município de Petrolina foi de 46.585 (quarenta e seis mil, quinhentos e oitenta e cinco) estudantes, sendo 27.949 (vinte e sete mil, novecentos e quarenta e nove) em escolas urbanas e 18.636 (dezoito mil, seiscentos e trinta e seis) em escolas do campo. E, apontando para o crescimento do quantitativo dos estudantes

da escola pública, no ano de 2020, o número de matrículas da Educação Básica no Município de Petrolina foi de 47.871 (quarenta e sete mil, oitocentos e setenta e um) estudantes, sendo 28.970 (vinte e oito mil, novecentos e setenta) em escolas urbanas e 18.901 (dezoito mil, novecentos e um) em escolas do campo. Os números apontam o aumento das matrículas, justificando assim os valores equivalentes repassados pelo Pnate nos anos de 2019 e 2020 (ver figuras 10 e 11).

No entanto, ocorre que de acordo com a Sinopse Estatística da Educação Básica de 2021 (BRASIL, 2022e), o número de matrículas da Educação Básica em Petrolina aumentou para 48.327 (quarenta e oito mil, trezentos e vinte e sete) estudantes, sendo 29.821 (vinte e nove mil, oitocentos e vinte um) em escolas urbanas e 18.506 (dezoito mil, quinhentos e seis) em escolas do campo. Por sua vez, ao invés dos valores repassados para o município no ano de 2021 terem aumentado, o que ocorreu foi uma queda no total dos recursos direcionados ao transporte escolar, decorrente da diminuição da participação do Município de Prefeitura no Pnate. Conforme a figuras 10, o valor repassado ao município de Petrolina no ano de 2020 foi de R\$ 1.134.781,24 (um milhão, cento e trinta e quatro mil, setecentos e oitenta e um reais e vinte quatro centavos), diminuindo para R\$ 442.208,84 (quatrocentos e quarenta e dois mil, duzentos e oito reais e oitenta e quatro centavos) no ano de 2021.

Apesar desse sensível declínio do valor do repasse do Pnate no ano de 2021, verificou-se nas informações disponíveis no site do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Sigpc) do FNDE³⁵, que o Saldo Reprogramado do Exercício Anterior foi de R\$ 1.136.629,49 (um milhão, cento e trinta e seis, seiscentos e vinte e nove reais e quarenta e nove centavos). Por conseguinte, percebe-se que o valor repassado a município de Petrolina no ano de 2020 deixou de ser utilizado.

Corroborando com esse entendimento, na prestação de contas do município de 2020, conforme informa o Sigpc/FNDE, não houve valor de despesa liquidada naquele ano. Verifica-se ainda que em 2020 o valor do Saldo Reprogramado do Exercício Anterior foi R\$ 498,93 (quatrocentos e oitenta e oito reais e noventa e três centavos), que somado ao Valor Creditado pelo FNDE (R\$ 1.134.781,24), mais Rendimento de Aplicação Financeira (R\$ 1.349,32), tem-se como valor resultante, justamente, o Saldo Reprogramado do Exercício Anterior do ano de 2021. Destarte, retomando a discussão anteriormente suscitada acerca dos repasses de recursos aos programas de transporte escolar por ocasião da pandemia de COVID-19 - uma vez que

³⁵ Endereço eletrônico:

<https://www.fnde.gov.br/sigpc/pages/VisualizarPrestacaoConta/CreateUpdate.seam?cid=5211> Acesso em: 15 dez. 2022.

quase a totalidade das escolas do país tiveram as aulas presenciais suspensas em 2020 -, os presentes dados demonstram que no município de Petrolina, efetivamente, a pandemia afetou as despesas realizadas com Pnate. Conforme a prestação de contas do município no período acima detalhado a despesa do Pnate no ano de 2020 foi zerada.

Como foi visto ao analisar o programa Caminho da Escola, o município de Petrolina não participou diretamente do programa nos anos de 2019 e 2020. Contudo, no ano de 2021, o município recebeu, através da Secretaria de Educação e Esportes do Estado de Pernambuco, três ônibus escolares do programa³⁶. Conforme o então Secretário de Educação³⁷, Plínio Amorim, houve um reforço na frota de veículos escolares do município que contava em 2021 com 23 veículos. Esses dados podem indicar que, em que pese ter havido a diminuição do repasse do Pnate, no ano de 2021, houve uma compensação para o município no financiamento da política nacional de transporte escolar, com a sua participação indireta, via Secretaria de Educação de Pernambuco, o que evidencia a relevância das políticas públicas no campo educacional para a garantia do direito ao acesso à escola. Conforme aqui ficou demonstrado, existe uma relação direta entre o transporte escolar e o direito à Educação, o qual, caso seja implementado e desenvolvido com deficiência, amplia os problemas que envolvem a Educação, como, por exemplo, a evasão escolar.

Também é possível verificar no site do SIGPC/FNDE³⁸, o preenchimento por parte do gestor do município de Petrolina de Questionários do PNATE, quando da prestação de contas, nos anos de 2019 e 2021 (vide anexo 2). As respostas que foram dadas às treze perguntas foram iguais nos dois anos. Salienta-se, entre outras informações que constam nos questionários, segundo o então gestor de Petrolina, o município não encontra dificuldades para executar os recursos do programa, e que não existem alunos que necessitem do Transporte Escolar, mas ainda não tem acesso a esta política educacional. Acrescenta-se ainda a informação prestada de que o município monitora/controla a prestação do serviço de transporte escolar rural através de checagem das rotas dos seguintes veículos, terceirizados ou próprio: ônibus, vans/kombi, microônibus e barco.

³⁶ Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=18&art=6097> Acesso em: 9 set. 2022.

³⁷ Disponível em: <http://www.petrolinaofc.com.br/2021/06/29/prefeitura-de-petrolina-e-contemplada-com-quatro-onibus-escolares-atraves-do-programa-caminho-da-escola/> Acesso em: 9 set. 2022.

³⁸ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigpc/pages/VisualizarPlanejamentoTranf/CreateUpdate.seam?cid=4215> Acesso em: 15 dez. 2022.

Por oportuno, chama atenção uma outra informação encontrada quando da prestação de contas do município de Petrolina, relativo ao ano de 2021. Na aba Autorização de Despesa³⁹ consta a Identificação da Autorização de Despesa o pregão presencial nº 099/2017 (PA Nº184/2017), com detalhamento da contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte escolar. A empresa identificada fornecedora/executora é a LOCASERV - Locações e Serviços Ltda (CNPJ: 02.694.924/0001-60) que se trata do mesmo contrato firmado com a empresa cuja auditoria especial realizada pelo TCE-PE será analisada a seguir.

Os órgãos oficiais responsáveis pela fiscalização sobre se o montante do investimento está de acordo com a lei, com o cumprimento das obrigações constitucionais, são os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Assim sendo, além da discussão acerca do financiamento, a análise e interpretação dos dados coletados quanto a gestão da política educacional de transporte escolar no município de Petrolina-PE, no recorte temporal desta pesquisa, também passará pelo exame das auditorias do Tribunal de Contas de Pernambuco nos programas de transporte escolar do município de Petrolina.

5.1.3 Categoria 3: análise das auditorias do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco nos programas de transporte escolar do município de Petrolina.

Ações referentes à fiscalização e ao acompanhamento da execução de políticas públicas também são alvos de controle dos Tribunal de Contas da União, Estados e Municípios. As fiscalizações feitas pelos órgãos de controle visam evidenciar situações de atendimento ao público-alvo, cumprimento das legislações referentes ao Código Nacional de Trânsito, à licitação e contratações públicas, ao papel exercido pelo controle social e à atuação do gestor federal para garantir a detecção de inconsistências e a transparência dos gastos por parte de estados e municípios

O trabalho de fiscalização dos Programas de Transporte Escolar, que se configura como objeto de análise nessa pesquisa, tem se mostrado relevante para os estudos em políticas educacionais, apontando a função dos Tribunais de Contas de também contribuir na implementação de políticas públicas na área da educação.

³⁹ Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/sigpc/pages/AutorizacaoDespesa/AutorizacaoDespesa.seam?cid=6974> Acesso em: 8 jan. 2023.

O autor Nicholas Davies (2012) analisa em seus estudos a atuação dos Tribunais de Contas em diversos estados do país na verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação. Abordando o importante papel dos Tribunais de Contas no financiamento da educação, Davies também revela que as fiscalizações apontam equívocos e oscilações em suas interpretações, fazendo com que recursos legalmente devidos deixassem de serem usados, culminando diretamente em grandes prejuízos para o financiamento do direito à educação.

Nessa perspectiva, Davies (2006, p. 188) defende que o avanço da democracia no país depende “[...] não apenas da aprovação de leis progressistas, mas também, e sobretudo, da fiscalização do seu cumprimento e, especialmente, do controle sobre as diversas instâncias da burocracia encarregadas de fazê-las cumprir.” Desse modo, reforça a necessidade de atentar para análise de como os Tribunais de Contas e os governos contabilizam as receitas e despesas em educação, no sentido de também ampliar e fortalecer o controle social na fiscalização dos recursos educacionais. Para tanto, ressalta-se a necessidade de transparência mediante a disponibilização em portais eletrônicos de informações sobre a fiscalização dos planos educacionais realizada pelos Tribunais de Contas, de modo a possibilitar maior controle por parte do estado e da sociedade.

Destacam-se alguns dos resultados encontrados pela Fiscalização de Orientação Centralizada, realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), entre os anos de 2018 e 2019 (Acórdão 1.332/2020 TCU), constatando a existência de várias irregularidades relacionadas com a prestação do serviço de transporte escolar em todos os 29 municípios auditados, tais como: estudantes da educação básica não atendidos pelo serviço de transporte escolar ou percorrendo grandes distâncias a pé até a rota mais próxima; falta de assiduidade e impontualidade habitual na prestação do serviço; veículos irregulares, sem condições mínimas de segurança e conforto; casos de sucateamento e falta de manutenção da frota; estradas vicinais em péssimo estado de conservação, dificultando a trafegabilidade dos meios de transporte.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), além da atuação organizada por temas de fiscalização, possui uma programação anual de auditoria de gestão nas unidades jurisdicionadas selecionadas com base em uma análise de riscos de controle e um conjunto de processos que decorrem de suas obrigações constitucionais previstas nos artigos 70 a 74 da Constituição Federal.

Deste modo, buscando analisar como se deu a gestão da política educacional de transporte escolar no município de Petrolina-PE, no período de 2019 a 2021, com base nas auditorias do Tribunal de Contas de Pernambuco, foi identificada uma Auditoria Especial na Prefeitura Municipal de Petrolina, *lócus* da pesquisa, que teve por objetivo a análise das

despesas com os Serviços de Transporte Escolar, contratados pelo município nos exercícios de 2017 a 2019. Foi fiscalizado os procedimentos adotados pela Administração Municipal na contratação e execução dos serviços de transporte escolar, com ênfase na verificação das rotas efetivamente percorridas e pagas.

Segundo relatado no julgamento do Processo do TCE-PE nº 20100776-9 (Acórdão T.C. nº 1049/2022, publicado no Diário Eletrônico do TCE-PE, dia 25/07/2022)⁴⁰, realizado pela 21ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, em 21/07/2022, a empresa LOCASERV - Locações e Serviços Ltda foi contratada para a prestação de serviços de transporte escolar via Pregão Presencial nº 099/2017, com assinatura das partes envolvidas do Contrato nº 226/2017 no valor de R\$ 16.023.747,10 (dezesesseis milhões, vinte e três mil, setecentos e quarenta e sete reais e dez centavos). Conforme verificado nos dados da prestação de contas do repasse do Pnate para o município de Petrolina no ano de 2021, analisado anteriormente, se trata da mesma empresa (LOCASERV - Locações e Serviços Ltda) contratada no mesmo pregão (Pregão Presencial nº 099/2017), alvo da supracitada auditoria.

O relatório da Auditoria Especial informa (1) a deficiência com relação à transparência, haja vista que informações sobre a contratação, bem como a execução dos serviços de transporte escolar, não estavam publicados no portal da transparência do município, deixando de cumprir as determinações da Lei da Transparência - Lei Federal nº 12.527/2011. Acrescenta-se que em todas as escolas visitadas pelos auditores, os gestores ou servidores responsáveis pelo transporte escolar “[...] não tinham qualquer informação sobre roteiro com o mapa do percurso, o valor pago por quilômetro rodado por rota, a propriedade do veículo, e se o motorista tinha ou não habilitação adequada para os referidos serviços.” (PERNAMBUCO, 2019, p. 13)

Também foram relatadas pela auditoria outras irregularidades: (2) a utilização de veículos inadequados para o transporte escolar, uma vez que, principalmente em relação às rotas terceirizadas, diversos veículos não possuíam autorização para o transporte escolar, descumprindo o Art. 136 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/97) (Figura 13). A idade de alguns veículos era superior às especificadas na licitação, com um microônibus, que fazia a rota para escola João Rodrigues de Macedo, localizado no distrito de Cristália, com mais de 40 anos (Figura 14). Em relação às rotas dos barcos terceirizados, no trajeto que transportava os estudantes da Ilha da Tapera para o Povoado da Tapera, o barco não possuía cobertura para proteção, nem grades laterais para proteção contra quedas (Figura 15), conforme figuras abaixo colacionadas.

⁴⁰ Disponível em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/ConsultaExternaTCE/listView.seam?cprc=20100776&digito=9>
Acesso em: 27 nov. 2022.

Figura 13 – Ausência da faixa amarela “ESCOLAR”.



Fonte: TCE-PE (PERNAMBUCO, 2019, p. 15)

Figura 14 – Veículo utilizado pelo transporte escolar com mais de 40 anos de fabricação.



Fonte: TCE-PE (PERNAMBUCO, 2019, p. 15)

Figura 15 – Embarcação utilizada pelo transporte escolar sem proteção.



Fonte: TCE-PE (PERNAMBUCO, 2019, p. 17)

A auditoria especial verificou ainda: (3) a execução clandestina dos serviços de transporte escolar nas rotas terceirizadas, em desacordo com a cláusula 13.1 do contrato nº 226/2017; (4) a subcontratação integral da prestação dos serviços de transporte fluvial dos estudantes, em desacordo com o contrato; (5) deficiência no controle interno, com a ausência dos devidos acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, conforme determina a Resolução TC nº 06/2013 e o art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93; e (6) uma despesa indevida do tipo superfaturamento (Art. 31, §1º, inciso II da Lei nº 13.303/2016), no montante de R\$ 385.286,77 (trezentos e oitenta e cinco mil, duzentos e oitenta e seis reais e setenta e sete centavos), ocasionada pelo pagamento excessivo das extensões das rotas.

No quadro abaixo, formulado pela auditoria especial estão demonstradas as providências imediatas, os critérios de auditoria que foram utilizados, e as propostas de deliberação.

Figura 16 – Síntese do relatório da auditoria especial.

ALTERAÇÕES SUGERIDAS	CRITÉRIOS DE AUDITORIA UTILIZADOS	ITEM/ ACHADO	PROPOSTAS DE DELIBERAÇÃO
<p>Autorizar os pagamentos somente quando os boletins de medição estiverem devidamente confeccionados, e atestados pelo responsável da fiscalização, e assinados por um representante da contratada.</p> <p>Corrigir e atualizar, através de termo aditivo, as extensões de todas as rotas contratadas, e somente efetuar os pagamentos das medições, após os boletins de medição terem sido elaborados e atestados pelos fiscais especialmente designados pela prefeitura.</p> <p>Restituir aos cofres municipais a importância de R\$ 385.286,77, que foram pagos a maior.</p>	<p>- Resolução do TCE/PE, de nº 003/2009, art. 2º, inc. III, alínea “b”, § 8, e</p> <p>- Art. 67 da Lei nº 8.666/93.</p> <p>- Lei Federal, Nº 10406/2002, Art. 884, e</p> <p>- Constituição Federal, Art. 37, §4º ao §5º</p>	2.1.5/A7.1	<p>- Aplicação de Multa (Lei Estadual nº 12.60/2004, Art. 7, inciso III), e</p> <p>- Imputação de débito por dano ao erário</p>
<p>Divulgar tempestivamente no portal da transparência as informações sobre a contratação e execução do Transporte Escolar Público.</p>	<p>- Lei Federal, Nº 12527/2011, Art. 3º, inciso I ao V;</p> <p>- Lei Federal, Nº 12527/2011, Art. 8º, §1º ao §3º</p> <p>- Resolução, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 33/2018, Art. 3º, §1º ao §2º</p>	2.1.1/A3.1	<p>- Aplicação de Multa (Lei Estadual nº 12.60/2004, Art. 7, inciso I)</p>
<p>Fazer cumprir o contrato nº 226/2017 observando:</p> <p>- As idades máximas permitidas dos veículos;</p> <p>- A proibição de subcontratação superior a 30% por tipo de veículo;</p> <p>- Os comprovantes de vínculos contratuais entre a empresa LOCASERV e os reais prestadores de serviços (subcontratação);</p>	<p>- Contrato nº 226/2017, Itens 1.3, 1.5, 12, 13.1</p>	<p>2.1.2/A4.1</p> <p>2.1.3/A4.2</p> <p>2.1.4/A4.3</p>	<p>- Aplicação de Multa (Lei Estadual nº 12.60/2004, Art. 7, inciso I)</p>
<p>Atentar para o devido acompanhamento e fiscalização do contrato nº 226/2017</p>	<p>Lei Federal, 8666/93, Art. 67, §1º</p>	2.1.5/A6.1	<p>- Aplicação de Multa (Lei Estadual nº 12.60/2004, Art. 7, inciso I)</p>

Fonte: TCE-PE (PERNAMBUCO, 2019, p. 35).

O relatório da referida auditoria culminou com o julgamento irregular do objeto da auditoria especial, conforme PROCESSO TCE-PE Nº 20100776-9, ACÓRDÃO Nº 1049/2022. Com o julgamento, foi aplicada a multa no valor de R\$ 9.183,00, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04, inciso III, ao Sr. Oscar Gama Filho, então Diretor de transporte de Petrolina, recolhida ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal. Um outro resultado do julgamento, foi a determinação, com base no disposto no Art. 69, combinado com o Art. 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, que aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de Petrolina, ou seus sucessores, atendam, nos prazos indicados, as medidas relacionadas a seguir, sob pena de aplicação da multa prevista no Art. 73, inciso XII, da referida lei:

1. Divulgar e manter atualizadas as informações sobre o contrato de transporte escolar

como por exemplo: identificação dos motoristas; características dos veículos; valores pagos por rota, informando a quilometragem contratada e a que atualmente está sendo executada, com seus respectivos mapas georreferenciados e os comprovantes de pagamentos (empenhos, notas fiscais, boletins de medição, etc.).

2. Observar as cláusulas contratuais, exigindo da empresa contratada que utilize apenas veículos compatíveis ao transporte escolar, e que nas rotas onde houve subcontratação, sejam apresentados os contratos de prestação de serviços com as pessoas físicas (motoristas e proprietários dos veículos). Observando-se o limite máximo de 30% para a subcontratação por tipo de veículo.

Esses aspectos demonstram que a mera existência de um serviço transporte escolar, sem considerar as condições mínimas do nível de atendimento, qualidade e segurança oferecido aos estudantes não contribui para o desenvolvimento da educação, em especial os que residem no campo. Na verdade, a precariedade na prestação do serviço pode ser considerada ainda mais grave do que sua completa inexistência, já que apenas mascara a realidade dos fatos, fazendo erroneamente transparecer que o Poder Público está cumprindo o seu papel de garantir o acesso e a permanência do educando no sistema de ensino. Ao contrário, o que se verifica com os dados acima expostos, é que a ausência de procedimentos de controle de frequência e de tratamento dos problemas na prestação dos serviços do transporte escolar por parte das escolas, fiscais de contratos ou gerentes do transporte escolar, fere o direito dos estudantes de acesso ao ambiente escolar.

A análise da Auditoria realizada pelo TCE-PE em Petrolina aponta que a ausência e/ou deficiência no controle por parte do município além de não corrigir as irregularidades e falhas ocorridas, ofende princípios constitucionais e leis complementares. Uma das ofensas aos princípios constitucionais encontradas pela auditoria especial em Petrolina diz respeito ao princípio da publicidade dos atos da administração pública, uma vez que as informações sobre a contratação, bem como a execução dos serviços de transporte escolar, não estavam publicadas no portal da transparência do município.

As informações sobre ações do governo devem constantemente ser alimentadas em seu portal, conforme *caput*, do Art. 8º, da Lei Federal nº 12.527/2011, que disciplina o Acesso à Informação: “Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.” Conforme a legislação, é obrigatória a divulgação, em site oficial, de informações de procedimentos licitatórios e para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras. É imprescindível que o Portal da Transparência do ente contratante possua área específica para acompanhamento do transporte escolar, apresentando, dentre outras informações: documentação do processo licitatório e contratos; relação de rotas, com as regiões e escolas atendidas e seus horários,

veículos e motoristas; projetos das rotas georreferenciadas; composição de custos; formas de pagamento; meios de contato. É de suma importância que a Secretaria de Educação divulgue nas escolas que utilizam o transporte escolar, e no Portal da Transparência, os documentos imprescindíveis para que a sociedade possa exercer o seu controle.

A ineficiência e falta de zelo nos serviços de transporte escolar executados pelo município no período auditado, restaram demonstradas ante a ocorrência da utilização de veículos inadequados para o transporte escolar, colocando em risco a integridade física dos estudantes. Como foi demonstrado, o município pesquisado fazia uso de microônibus com mais de 40 (quarenta) anos de fabricação, além de transportar os estudantes em embarcações que não possuíam cobertura para proteção, nem grades laterais para proteção contra quedas. A subcontratação integral da prestação dos serviços de transporte fluvial dos estudantes, em desacordo com o contrato, a deficiência no controle interno, com a ausência dos devidos acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, culminando com o superfaturamento, são ocorrências que apontam, que no período pesquisado houve contrariedade ao princípio da eficiência da Administração Pública, declarado no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal. Acrescenta-se que, o processo de terceirização dos serviços de transporte escolar na rede municipal, conforme foi revelado na auditoria, indica que esta modalidade de serviços não garante o atendimento satisfatório da população, pelo contrário, revela uma verdadeira desregulamentação do processo, levando à relação desigual entre os custos efetivados com transporte escolar e a qualidade dos veículos.

A execução clandestina dos serviços, apontada na análise do relatório da auditoria, indica quem não houve a devida observância da obediência aos aspectos legais assim como a relevância social e política do transporte escolar para os estudantes atendidos. Ressalte-se que a prestação de serviço dos programas obriga a Administração Pública, no caso em exame a prefeitura de Petrolina, cumprir as especificações expressas pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e pelo FNDE, órgão gestor do Pnate e do Programa Caminho da Escola. O Código de Trânsito Brasileiro (CTB), instituído pela Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, determina no seu artigo 136, destinado à regulamentação da condução coletiva de escolares, somente poderão circular nas vias os veículos com autorização emitida pelo órgão ou entidade do executivo de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, devendo satisfazer as seguintes especificações:

- I - registro como veículo de passageiros;
- II - inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;
- III - pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o

dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas;
IV - equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;
V - lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira;
VI - cintos de segurança em número igual à lotação;
VII - outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo CONTRAN. (BRASIL, 1997)

O Código Trânsito Brasileiro, em seu Art. 137, dispõe sobre a obrigatoriedade da fixação, na parte interna do veículo, em local visível, a inscrição da lotação permitida do veículo, sendo vedada a condução de escolares em número superior à capacidade estabelecida pelo fabricante.

No que se refere ao condutor de veículos para o transporte escolar, as especificações do transporte escolar emitidas pelo FNDE, em consonância com a regulamentação do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), acrescentam como pré-requisito do condutor, seja de embarcação ou automóvel, ter curso de Formação de Condutor de Transporte Escolar; ter sido submetido a exame psicotécnico com aprovação especial para transporte de alunos; ser habilitado na Capitania dos Portos, no caso de pilotar embarcações; e possuir matrícula específica no Detran ou Capitania dos Portos (BRASIL, 2011), devendo satisfazer requisitos expressos no Art. 138 do CTB:

I - ter idade superior a vinte e um anos;
II - ser habilitado na categoria D;
III - (VETADO)
IV - não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses;
V - ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN. (BRASIL, 1997)

Assim sendo, constatou-se que a empresa contratada não cumpriu fielmente o contrato, tampouco foi instada a fazê-lo por parte da administração municipal, conforme foi visto na auditoria ora analisada.

6 DESEMBARQUE TEMPORÁRIO DO TRANSPORTE ESCOLAR: À GUIA DE CONCLUSÃO.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no Art. 6º, define a Educação como um dos direitos sociais fundantes da cidadania, assim como, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados. Sob o aspecto formal, o direito à Educação foi delineado do Art. 205 ao Art. 214 da Carta Magna, constitucionalmente garantido pelo ponto de vista material, fundamental para todos e todas como dever do Estado, e, portanto, ante a natureza de direito público subjetivo, urge-se a necessidade de que haja aplicabilidade imediata, assim como faz-se inevitável a efetiva instrumentalização desses direitos a todos e todas.

A efetivação do Direito à Educação em todas as etapas da educação básica deve ser garantida por meio de programas suplementares de material didático escolar alimentação assistência à saúde e o transporte. Dentre o corolário dos elementos materiais constitutivos da política educacional brasileira, assegurada pela legislação nacional, ressalta-se o acesso à escola, garantido não só pela Constituição Federal, como também pelo Estatuto da Criança e Adolescente e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, estando o Estado e os Municípios responsáveis pelo transporte escolar dos alunos e alunas de suas respectivas redes. Assim sendo, os entes federativos devem garantir esse direito com atendimento de qualidade, zelando pela eficiência na gestão e fiscalização dos programas de política pública de transporte escolar.

A abordagem histórica, teórica e contextualizada trouxe fundamentos para a compreensão de que a política de transporte escolar se constituiu a partir da garantia do Estado em promover o acesso à escola exigindo, portanto, sua atuação. A política iniciou-se como política de governo, no âmbito do governo federal, a partir da implementação do PNTE, programa que foi modificado e deu origem ao Pnate e ao Caminho da Escola. Os programas de transporte escolar subsistiram às transições de governo, foram incorporados à estrutura do Estado e se consolidaram como política de Estado. Também cumpre destacar que o transporte escolar público como uma política educacional fundamental para o acesso de muitos estudantes às escolas, prescinde da execução de um montante considerável de recursos para suprir o atendimento em quantidade e qualidade adequadas.

A presente pesquisa buscou examinar se a gestão municipal dos programas de transporte escolar em Petrolina, de 2019 a 2021, garantiu o acesso à educação aos estudantes da escola pública, a partir das seguintes categorias: a gestão e sistemática de financiamento do transporte

escolar no município de Petrolina-PE, nos anos de 2019 a 2021; as implicações da política de transporte escolar para a educação pública no município de Petrolina, a partir de indicadores educacionais dos bancos de dados oficiais disponíveis em domínio público; e as auditorias do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco nos programas de transporte escolar do município de Petrolina, no período elencado.

Considerando os dados apresentados quando da análise da sistemática de financiamento do transporte escolar em Petrolina (2019/2021), pode-se inferir a necessidade de o município ter uma maior complementação por parte da União e do estado de Pernambuco no oferecimento do programa dos programas de transporte escolar. Os dados apontam que o município tem uma política de financiamento do transporte escolar que apresenta um grande aporte financeiro, podendo comprometer seus recursos para garantir a efetivação do direito à Educação. A diferença de participação da União no financiamento do serviço de transporte escolar reforça o modelo de política econômica federativa que concentra na União maior arrecadação e gestão dos tributos e, aos municípios, a cota parte, além de bem menor, é insuficiente para atender suas demandas. Tal configuração representa um problema de financiamento a ser solucionado e assinala as fragilidades do regime federativo de financiamento no país.

Pontua-se que, de acordo com as respostas enviadas por parte do gestor do município de Petrolina de Questionários do PNATE, quando da prestação de contas, nos anos de 2019 e 2021, não houve obstáculos para o cumprimento das obrigações do município no que se refere à gestão do programa, com todos os alunos atendidos. Entretanto, a política pública do transporte escolar, inserida num contexto de garantia do direito à educação de qualidade, significa não só a existência de vagas para todos os alunos, mas o estabelecimento de condições para que esses consigam ter acesso a elas, o que restou no mínimo fragilizado conforme análise dos dados do controle de fiscalização executado pelo TCE-PE. A garantia de vagas nas escolas não é o suficiente para assegurar condições de acesso com equidade e qualidade para os estudantes, o que perpassa pela disponibilidade de um transporte escolar público seguro e a importância da política pública de transporte escolar enquanto instrumento que viabiliza o Direito à Educação.

Ao investigar a Auditoria Especial realizada na Prefeitura Municipal de Petrolina, pelo TCE- PE, que teve por objetivo a análise das despesas com os Serviços de Transporte Escolar, contraídas através Pregão Presencial nº 099/2017, tem-se uma primeira constatação. Conforme verificado nos dados da prestação de contas do repasse do Pnate para o município de Petrolina no ano de 2021, em que pese o referido contrato ter como data final o ano 2019 houve a

renovação da contratação da mesma empresa, da mesma empresa (LOCASERV - Locações e Serviços Ltda), alvo da supracitada auditoria.

A falta de eficiência e zelo nos serviços terceirizados de transporte escolar em Petrolina restaram plenamente demonstradas a partir de seis irregularidades ali apontadas. Os achados de maior frequência, relativos ao controle, tanto por parte dos órgãos da Administração, quanto pela sociedade, podem ser considerados como principais ensejadores de praticamente todos os problemas verificados quanto ao atendimento dos estudantes e à eficiência dos serviços.

A sistemática de terceirização dos serviços de transporte escolar na rede municipal Petrolina, sem o devido controle e fiscalização dos órgãos públicos, restou evidenciado a falta de garantia do atendimento satisfatório da população, pelo contrário, revelou uma verdadeira desregulamentação do processo, levando à relação desigual entre os custos efetivados com transporte escolar e a qualidade dos veículos, podendo levar, como foi no caso revelado, a um superfaturamento. Ao buscar analisar a compatibilidade entre qualidade dos veículos que fazem o transporte escolar e as especificações emitidas pelos órgãos de fiscalização de trânsito, detectou-se que os terceirizados apresentam problemas consideráveis que colocam em situação de insegurança os alunos transportados.

Outra irregularidade revelada por ocasião da análise da supracitada auditoria, diz respeito, a não observância por parte da gestão municipal da política de transporte escolar de Petrolina do princípio da publicidade dos atos da administração pública, uma vez que as informações sobre a contratação, bem como a execução dos serviços de transporte escolar, não estavam publicadas no portal da transparência do município. O Portal da Transparência é uma ferramenta de controle social que permite ao cidadão e à cidadã saber, examinar e atuar como fiscal da aplicação de recursos públicos.

Repita-se o julgamento da supracitada auditoria culminou com as condenações devidas ao caso analisado, corroborando o entendimento que a execução do transporte escolar deficiente, precário ou insuficiente importa no oferecimento irregular do ensino obrigatório, acarretando responsabilização direta do agente competente, de acordo previsão constitucional do artigo 208, § 2º, da Constitucional Federal.

Embora não esteja incluído dentro do período pesquisado (2019/2021), cabe pontuar o avanço do município de Petrolina na promulgação da Lei nº 3.585, de 11 novembro de 2022, que regulamenta o serviço de Transporte Escolar do Município de Petrolina e dá outras providências.

Esse avanço do Marco Regulatório aponta, entre outras contribuições, para a possibilidade de os gestores definirem os beneficiários desta política, além de normatizar a

distância mínima de atendimento, a presença de regras no embarque e desembarque dos alunos, bem como a servir de instrumento para a confecção de trâmites técnicos e jurídicos de processos licitatórios.

Revela-se como uma possibilidade de continuar o trajeto de uma futura pesquisa, análise do papel dos CACS/Fundeb na configuração de um espaço de participação democrática para o acompanhar a política de financiamento dos programas de transporte escolar. A abordagem do conhecimento de atuação dos Conselhos de Controle Social, por parte das áreas gestoras de programas educacionais, pode contribuir como uma importante fonte de informações relacionada à execução, pois subsidiam o fornecimento de insumos capazes de gerar melhorias futuras, de forma a aperfeiçoar o sistema de monitoramento e auxiliar a tomada de decisão.

Diante de tudo que foi exposto, à guisa do desembarque temporário, considera-se que o presente trajeto colaborou para uma análise exploratória da política pública de transporte escolar no município de Petrolina, um estudo pioneiro, contribuindo para análise no ciclo das políticas públicas e para tomada de decisões dos gestores municipais, os princípios constitucionais da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor. W. **Educação e emancipação**. São Paulo: Paz e Terra, 1995. In: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4179825/mod_resource/content/1/EDUCA%C3%87%C3%83O%20E%20EMANCIPA%C3%87%C3%83O.pdf Acesso: 04 jul.21
- AZEVEDO, Janete Maria Lins. O Estado, a política e a regulação do setor educacional no Brasil: uma abordagem histórica. In: **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. Naura Syria Carapeto Ferreira, Márcia Angela da S. Aguiar (orgs.). São Paulo: Cortez, 2001. – 2.ed. p.17-42.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 2004. 3. Ed.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins; AGUIAR, Márcia Angela da Silva. Políticas de educação: concepções e programas. In: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Coords.). **O Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: INEP. p. 43-51, 2001. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000081.pdf> Acesso em 10 out. 2021.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. Disponível em: <https://ia802902.us.archive.org/8/items/bardin-laurence-analise-de-conteudo/bardin-laurence-analise-de-conteudo.pdf> Acesso em 04.out.2021
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BOURDIEU, Pierre. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papyrus, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Trad. Miguel Serras Pereira. Lisboa: Fim de Século, 2003.
- BOURDIEU, Pierre **A Economia das trocas simbólicas**. 5ª edição. (org.) Sérgio Miceli. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação?** São Paulo: Brasiliense, 2007.
- BRASIL. **A agenda Urbana na Escala Supramunicipal: Estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, DF: 2020. Disponível em https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/NT3Aagendaurbananaescalasupramunicipal_Estudoparaumahierarquiadossarranjosinstitucionaisparapoliticaspblicas.pdf/view Acesso 10 jul. 2022.
- BRASIL. **Censo da educação básica 2020: resumo técnico [recurso eletrônico]** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília. Distrito Federal: INEP, 2021a
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 28 mai. 2020
- BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. 2021b. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/petrolina/panorama>. Acesso 12 dez. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm Acesso em: 20 out.2018

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm Acesso em: 29 out. 2019

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm Acesso em: 10 set. 2020

BRASIL. **Lei nº 9.503**, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro – CTB. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm. Acesso em: 8 jan. 2023.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Guia de Transporte Escolar Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/193-manuais> Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Caminho da Escola. Histórico. 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/caminho-da-escola/historico> Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. **Mapa da Coleta - Censo Escolar 2022 - Matrícula Inicial**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2022a. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Portal&PortalPath=%2Fshared%2FCenso%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20B%C3%A1sica%2FMatr%C3%ADcula%20Inicial%2FInfo%2FInfogr%C3%A1fico%2FPain%C3%A9is%2FColeta%20-%20Matr%C3%ADculas&Page=%20%C3%A1gina%201> Acesso: 31 ago. 2022

BRASIL. **Ministério da Educação**. Ideb. Apresentação. 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>. Acesso: 28 jun. 2022.

BRASIL. **O Semiárido Brasileiro**. Instituto Nacional do Semiárido - INSA. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/insa/pt-br/semiario-brasileiro> Acesso em 25 nov. 2021.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. **Política Nacional de Transporte Escolar**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnate> Acesso em: 08 mar. 2022

BRASIL. **Relatório de gestão do FNDE: exercício de 2007**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: FNDE, 2008.

BRASIL. **Relatório de gestão do FNDE: exercício de 2008**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: FNDE, 2009.

BRASIL. **Resolução CONDEL/SUDENE nº 150, de 13 de dezembro de 2021**. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/hierarquia/resolucoes-condel/resolucao-condel-sudene-no-150-de-13-de-dezembro-de-2021> Acesso em 01 ago 2022

BRASIL. **Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2019**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília, DF: Inep, 2019.

BRASIL. **Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2021**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília, DF: Inep, 2022d.

BRASIL. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2021**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília, DF: Inep, 2022e.

BRASIL. **Sinopse Estatística do Questionário Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil - Educação Básica**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Brasília, DF: Inep, 2022f. Disponível em: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. Acesso em: 12 jan. 2023.

CARVALHO, Willer Luciano. **Metodologia de análise para a localização de escolas em áreas rurais**. 2011. 215 f. Tese (Doutorado em Transportes) - Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Faculdade de Tecnologia da Universidade de Brasília, DF, 2011.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. *In: Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil* / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília: Ipea, 2011. 227 p

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. *In: As Políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4353>

CHARDIN, Pierre Teilhard de. **O Fenômeno Humano**. Porto, PT: Livraria Tavares Martins, 1970.

COSTA, Maurício Mesurini da. **Controle judicial de políticas públicas: procedimento, justificação e responsabilidade**. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito. Área de concentração: direito, estado e sociedade). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis - SC, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/91441/248432.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 out. 2018.

DAVIES, Nicholas. Os Tribunais de Contas de São Paulo e sua avaliação dos gastos governamentais em educação. **EccoS Revista Científica**, vol. 8, núm. 1, janeiro-junho, 2006, pp. 173-191 Universidade Nove de Julho São Paulo, Brasil Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71580109>

DAVIES, Nicholas. Tribunais de contas e os seus procedimentos de verificação dos recursos da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 19, n. 1, 2012. DOI: 10.21573/vol19n12003.25368. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/25368>. Acesso em: 27 set. 2022.

DAVIES, Nicholas. A fiscalização das contas da educação pelos Tribunais de Contas do Ceará. **Revista de Educação Pública**, [S. l.], v. 24, n. 55, p. 153-175, 2014. DOI: 10.29286/rep.v24i55.1569. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/1569>. Acesso em: 31 out. 2022.

DAVIES, Nicholas. **A política educacional nos governos do PT: continuidades ou descontinuidades em relação aos do PSDB?** Revista HISTEDBR On-line, Campinas, SP, v. 16, n. 67, p. 39–52, 2016. DOI: 10.20396/rho.v16i67.8646087. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8646087>. Acesso em: 12 maio. 2022.

FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho e LIMA, Solimar Oliveira. **O ministério público dos estados e a implementação das políticas públicas sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social**. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. IPEA. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo25.pdf> Acesso em: 20 out. 2020.

FARENZENA, Nalú. **Panoramas do Gasto Público e da Oferta de Educação Básica na Perspectiva da Esfera Estadual**. Fineduca – Revista de Financiamento da Educação. Porto Alegre, v. 2, n.6, p. 1-16, 2012a. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/41124/28877>

FARENZENA, Nalú. Políticas de assistência financeira da união no marco das responsabilidades (inter)governamentais em educação básica. In: **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil** / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. Brasília: Ipea, 2011.

FARENZENA, Nalú.; LUCE, Maria Beatriz. Políticas públicas de educação no Brasil: reconfigurações e ambiguidades In: **Avaliação de Políticas Públicas**. Lígia Mori Madeira, organizadora. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/214244/001095326.pdf?sequence=1>

FARENZENA, Nalú. Relações intergovernamentais nas políticas de educação no Brasil assistência da união aos governos subnacionais em foco. **Revista Uruguaya De Ciencia Política**, Montevideu, v. 21, n., p. 83- 202, 2012b.

FNDE/UFG. **Avaliação Nacional do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar** - PNATE Avaliação de Impacto Volume III. Centro de Formação de Recursos Humanos e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2019.

FNDE. **Resolução nº 18**, de 22 de outubro de 2021. Estabelece diretrizes e orientações para o apoio técnico e financeiro na execução, no monitoramento e na fiscalização da gestão de veículos de transporte escolar, pelas redes públicas de educação básica dos Municípios, Estados e do Distrito Federal, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE. Ministério da Educação. 2021 Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14220-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-18,-de-22-de-outubro-de-2021> Acesso em: 11 jun. 2022.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** 7a ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983. <https://fasam.edu.br/wp-content/uploads/2020/07/Extensao-ou-Comunicacao-1.pdf>. Acesso: 23 abr.2021

FREIRE, Paulo. **Política e educação: ensaios**. 5ª Ed. São Paulo, Cortez, 2001.

FREITAG, Barbara. **Escola, Estado e Sociedade**. 7ª Ed. São Paulo: Centauro, 2005.

GRACINO, Eliza Ribas e MARTINIAK, Vera Lucia. **AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DA SOCIEDADE NEOLIBERAL**. Paraná: Faculdade Sant'Ana em Revista, v.1, 1. sem. 2017 Disponível em: <https://www.iessa.edu.br/revista/index.php/fsr/article/view/13> Acesso em: 20 dez. 2020

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Mariana de Andrade. **Fundamentos de pesquisa metodológica científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**. Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009.

MAINARDES, Jefferson. A pesquisa no campo da política educacional: perspectivas teórico-epistemológicas e o lugar do pluralismo. **Revista Brasileira de Educação**. Nº 23. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230034> Acesso em 02 abr. 2022

MAINARDES, Jefferson. A pesquisa sobre Política Educacional no Brasil: análise de aspectos teórico-epistemológicos. **Educação em Revista**. Belo Horizonte, v. 33, p. 1-25, 2017.

MAINARDES, Jefferson. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. **Jornal de Políticas Educacionais**. Curitiba: NuPE/UFPR. Volume 12, número 16. 2018 Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/59217> Acesso em: 15 dez. 2022.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e Introdução de Florestan Fernandes. 2ª edição. São Paulo: Expressão Popular. 2008. Disponível em: https://www.academia.edu/7275219/Contribui%C3%A7%C3%A3o_%C3%A0_cr%C3%ADtica_da_Economia_Pol%C3%ADtica. Acesso em: 31 mar. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 2 ed. São Paulo: Editora RT, 1991.

MINAYO, M. C. de L. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. Petrópolis: Vozes, 2002.

MOURA, Ana Paula Monteiro de. **A política de transporte escolar na rede pública municipal de educação de Teresina**. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação). Universidade Federal de Piauí, Teresina – PI, 2015. Disponível em: http://ufpi.br/arquivos_download/arquivos/ppged/arquivos/files/Disserta%20Completa%20-%20Ana%20Paula%20Monteiro%20de%20Moura.pdf. Acesso em: 20 out. 2020

MORAIS, Erivania Melo de.; SANTOS, Camila Rodrigues dos.; PAIVA, Irene Alves de. Políticas Públicas de Educação no Contexto Neoliberal: um breve balanço. **Revista Inter-Legere**, [S. l.], v. 4, n. 31, p. c25900, 2021. DOI: 10.21680/1982-1662.2021v4n31ID25900. Disponível em: <https://periodicos.ufm.br/interlegere/article/view/25900>. Acesso em: 05.mai.2022

NAJJAR, J. N. V.; MOCARZEL, M. S. M. V.; SANTOS, P. S. M. B. dos. Os conceitos de campo e habitus em Pierre Bourdieu e sua (possível) aplicação à Política Educacional. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, [S. l.], v. 4, p. 1–23, 2019. DOI: 10.5212/retepe.v.4.005. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12957>. Acesso em: 15 mai. 2022.

NEVES, Lana Karla Duques. **O impacto dos recursos aplicados no transporte escolar em relação à gestão político-financeira da educação básica**: um estudo do financiamento da educação em municípios de Goiás / Lana Karla Duques Neves. Dissertação (mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Escola de Formação de Professores e Humanidades, Goiânia, 2019.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. **Políticas Públicas Educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva**. Texto publicado no livro “Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas”, organizado por Adão F. de Oliveira, Alex Pizzio e George França. Goiás: Editora da PUC, 2010.

OLIVEIRA, Juliano Varela de. **Cooperação intermunicipal abrangente?** O caso da RIDE Petrolina Juazeiro. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Urbano. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/15164>. Acesso em: 12 ago. 2022.

PERNAMBUCO. **Plano Estadual de Educação 2015-2025**. 2015. Disponível em: http://www.educacao.pe.gov.br/portal/upload/galeria/10046/PLANO%20ESTADUAL%20DE%20EDUCA%C3%87%C3%83O_vers%C3%A3o%20final_%20Lei_%20n%C2%BA%2015.533%20DOE.pdf Acesso em 15 nov. 2021

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. **Plano de controle externo: 2021-2022**. Recife: TCE-PE, 2021. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/347-2021/agosto/6185-tce-divulga-acoes-prioritarias-de-fiscalizacao-ate-2022> Acesso em: 30 ago. 2022

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de Auditoria Processo nº 20100776-9 Auditoria Especial - Conformidade - 2019** Cons. Carlos da Costa Pinto Neves Filho e-AUD nº 13516. Disponível em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/ConsultaExternaTCE/listView.seam?cprc=20100776&digito=9> Acesso em: 27 set. 2022.

PETROLINA. **História**. 2018 - 2021 Prefeitura Municipal de Petrolina - PE | Desenvolvido por Alfa Group <https://petrolina.pe.gov.br/historia/> Acesso em 28 jun. 2022.

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. ISBN 978-85-7983-038-9. Available from SciELO Books <http://books.scielo.org>.

POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

REIS, Edmerson e VIEIRA, Josenilton Nunes. **Projeto de pesquisa Observatório dos Indicadores da Gestão Educacional no Território do Sertão do São Francisco (TSF)** Universidade do Estado da Bahia - Departamento de Ciências Humanas (DCH) do Campus III da UNEB, em Juazeiro. Disponível em: <https://observatorioic.wixsite.com/unebjua/sobre>. Acesso em 18.nov.2021

RODRIGUES, José Roberto Gomes. **Formas de escolarização secundária e sócio-gênese de uma instituição escolar: o Ginásio Ruy Barbosa em Juazeiro, BA, (1953-1963)**. 2009. 334p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. 2009.

ROSA, Alexandre Moraes da. **Garantismo jurídico e controle de constitucionalidade material**. Florianópolis, Habitus, 2002.

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.

SANTOS, Ana Lúcia Felix dos; ARAÚJO, Alexandre Viana; AZEVEDO, Janete Maria Lins de. *Política educacional e gestão escolar no sertão pernambucano: analisando práticas de regulação via avaliação educacional*. In: **Políticas educacionais no estado de Pernambuco: discursos, tensões e contradições**. [recurso eletrônico]. Ana Lúcia Felix dos Santos, Edson Francisco de Andrade, Luciana Rosa Marques (organizadores). – Recife: Ed. ANPAE, 2019. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisnpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PoliticaEducacionalPernambuco.pdf> Acesso em: 07 jul. 2021.

SAVIANI, Dermeval. **O legado educacional do regime militar**. Cad. Cedes, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

SAVIANI, Dermeval. **O direito à educação e a inversão de sentido da política educacional**. Revista Profissão Docente, Uberaba, v.11, n. 23, p 45-58, jan/jul. 2011. Disponível em: <https://revistas.uniube.br/index.php/rpd/article/view/197/720>

SAVIANI, Dermeval. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024): por uma outra política educacional**. 5 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2016.

SENA, Rosiane Rocha Oliveira. O livro didático em questão: um olhar a partir da perspectiva da Educação Contextualizada. *In: Educação contextualizada para a convivência com o semiárido brasileiro: debates atuais e estudos de caso*. Andrews Rafael Bruno de Araújo Cunha, Ana Paula Silva dos Santos e Aldrin Martin Perez-Marin – organizadores. Campina Grande, PB: INSA, 2014

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa**. Caderno CRH, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/2789/1/RCRH-2006-273%5b1%5d%20ADM.pdf>
Acesso em: 06.out.2021

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-88**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jun./dez., 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 01.out.2021

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **O Resgate de um Tema Perdido**. Revista dos Transportes Públicos, ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos), 2º Trim. 1997, p. 31-48.

WESTBROOK, Robert B. (org.) **John Dewey**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco: Editora Massangana, 2010. (Coleção Educadores)

ANEXO A- LEI Nº 3.585, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2022.



LEI Nº 3.585 DE 11 DE NOVEMBRO DE 2022

EMENTA: Regulamenta o serviço de Transporte Escolar do Município de Petrolina e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PETROLINA, ESTADO DE PERNAMBUCO, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º - Fica regulamentado no município de Petrolina o serviço de Transporte Escolar, prestado diretamente ou contratado.

Art. 2º - A Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes fica responsável pela execução do transporte escolar, devendo, para tanto, coordenar trabalhos a serem realizados pelos diferentes servidores envolvidos na execução fiscalização dos serviços, independentemente da lotação dos mesmos.

os
ou

Art. 3º - Fica instituído o Setor de Transporte Escolar Municipal da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes, responsável pela gestão e fiscalização do serviço de Transporte Escolar Municipal.

Parágrafo único - O Setor de Transporte Escolar Municipal fica submetido à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes.

Art. 4º - Ficam criados os seguintes cargos de provimento em comissão que compõem a estrutura organizacional do Setor de Transporte Escolar da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes:

- I. Gestor de Transporte Escolar (AII)
- II. Diretor Fiscal (CC7);
- II. Diretor Administrativo (CC7);
- IV. Gerente Fiscal I (CC10);
- v. Gerente Fiscal II (CC10);
- vi. Gerente Administrativo (CC10).

Art. 5º - São atribuições específicas do Gestor de Transporte Escolar da Secretaria de Educação, Cultura e Esportes:

- I. Organizar e capacitar a equipe do setor de Transporte Escolar Municipal;
- II. Realizar, periodicamente, reuniões com os diretores fiscal e administrativo alinhamento de como está sendo prestado o serviço de transporte escolar;

Assinado por 1 pessoa: SIMAO AMORIM DURANDO FILHO
Para verificar a validade das assinaturas, acesse <https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/7089-2426-8871-D95E> e informe o código 7089-2426-8871-D95E.



para

- iii. Elaborar relatórios e notificações, enviando ao Departamento Jurídico, Secretário Municipal de Educação e à empresa prestadora de serviço, quando for o caso;
- iv. Controlar e cuidar para que os contratos firmados entre a Secretaria de Educação, Cultura e Esportes e os prestadores de serviços sejam cumpridos;
- v. Realizar reuniões, quando necessário, com os condutores dos veículos e alunos que utilizam o transporte;
- vi. Atender a pais de alunos e professores das escolas sobre problemas no transporte;
- VII. Trabalhar, junto à direção das escolas que utilizam o transporte, para que o serviço seja executado da melhor maneira;
- VIII. Pedir empenhos e encaminhar as notas fiscais para pagamento às empresas prestadoras do serviço de transporte.

Art. 6º - São atribuições específicas do Diretor Fiscal da Secretaria de Educação, Cultura e Esportes:

- I. Realizar, periodicamente, serviços de fiscalização nos veículos do transporte escolar, quanto às normas de segurança, de conduta e condições dos veículos e nas rotas georeferenciadas;
- II. Controlar os mapas de quilometragem diários;
- III. Emitir relatórios e pareceres para o Gestor de Transporte Escolar, informando as rotas que foram fiscalizadas no período e apontar qual o status de cada uma delas.

Art. 7º - São atribuições específicas do Diretor Administrativo da Secretaria de Educação, Cultura e Esportes:

- i. Administrar as demandas internas do setor;
- ii. Gerenciar as solicitações de reposições de aula;
- iii. Filtrar as queixas e reclamações referentes ao serviço de transporte escolar; IV. Organizar o arquivo digital e físico do setor;
- v. Auxiliar o Gestor de Transporte Escolar e o Diretor Fiscal na verificação dos serviços prestados antes de emitir a nota fiscal, caso necessário;
- vi. Gerenciar a documentação dos veículos, dos condutores e da empresa que presta serviço.

Art. 8º - São atribuições específicas do Gerente Fiscal I e do Gerente Fiscal II da Secretaria de Educação, Cultura e Esportes:

- I. Fazer fiscalização de rotas conforme orientação do Diretor Fiscal;
- II. Apresentar relatórios das rotas fiscalizadas ao Diretor Fiscal.

Art. 9º - São atribuições específicas do Gerente Administrativo da Secretaria de Educação, Cultura e Esportes:

- I. Arquivar os documentos do setor conforme orientação do Diretor Administrativo;
- II. Auxiliar o Diretor Administrativo nas demandas internas do setor;
- iii. Organizar, sistematicamente, as solicitações recebidas e encaminhar ao Diretor Administrativo;
- iv. Acompanhar a entrega e fazer a cobrança de documentação previamente solicitada aos gestores escolares e à empresa prestadora de serviço, quando for o caso.

Art. 10 - Fica instituída a Comissão Especial do Transporte Escolar Municipal composta por quatro membros e um presidente para acompanhar o processo cotidiano do Transporte Escolar do Município de Petrolina.

Art. 11 - Compete à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes ou outro órgão técnico que vier a substituí-la, por delegação do Chefe do Poder Executivo Municipal, a edição dos atos e disposições complementares necessárias à aplicação dessa Lei.

Parágrafo único - Igualmente, compete à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes propor a atualização ou alteração do conteúdo dessa Lei, em decorrência de legislação ou atos normativos a serem observados, ou outras razões de interesse público, mediante autorização do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Art. 12 - As disposições desta Lei devem ser observadas na prestação do serviço de transporte escolar realizado diretamente pelo Município, com veículos e servidores próprios e pelos prestadores de serviços contratados.

§1º - O conteúdo dessa Lei deve ser anexado ou referenciado aos editais de licitação para a contratação de transporte escolar, através de cópia integral ou transcrição das disposições.

§2º - Também deve ser dado conhecimento do teor dessa Lei a todos os servidores envolvidos com a execução ou controle do transporte escolar.

CAPÍTULO II DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS

Art. 13 - O serviço de transporte escolar deve ser adequado, atendendo, plenamente, aos usuários, nos termos dessa Lei e sem prejuízo de outras exigências expressas no processo licitatório e nas normas pertinentes.

Art. 14 - Serviço adequado é o que satisfaz as condições de continuidade, regularidade, atualidade, segurança, higiene, cortesia e eficiência na sua prestação.

§1º - Para o fim do disposto no caput, considera-se:

I - Continuidade, a prestação dos serviços com a observância rigorosa do calendário letivo, das datas, dos turnos e dos trajetos dispostos para o transporte sem interrupção ou suspensão;

II - Regularidade, a observância dos horários dispostos para cada trajeto do transporte escolar;

III - Atualidade, a modernidade das técnicas, dos veículos, dos equipamentos e instalações, conforme os padrões mínimos exigidos em edital, em Leis e a sua conservação;

IV - Segurança, a prestação do serviço com a adoção de todas as medidas preventivas para o adequado funcionamento dos veículos, com manutenção e equipamentos de segurança adequados, a condução dos veículos com a observância das normas de trânsito, com toda a prudência e perícia requeridas condições peculiares dos trajetos e dos usuários transportados e a orientação e acompanhamento dos usuários no embarque, na viagem e no desembarque;

V - Higiene, a limpeza permanente dos veículos e o asseio dos condutores e acompanhantes, bem como a manutenção dos equipamentos em condições de higienização;

VI - Cortesia, o atendimento e acompanhamento dos usuários e demais agentes públicos envolvidos com o transporte escolar de forma atenciosa, solícita, educada e prestativa, com especial atenção aos aspectos de segurança;

Assinado por 1 pessoa: SIMAO AMORIM DURANDO FILHO
Para verificar a validade das assinaturas, acesse <https://petrollina.1doc.com.br/verificacao/7089-2426-9B71-D96E> e informe o código 7089-2426-9B71-D96E

escolar,

das

para as

VII - Eficiência, o atendimento de todas as obrigações dispostas em editais, em contratos, nos regulamentos e nas demais normas jurídicas aplicáveis, assim como as ordens dos agentes públicos responsáveis, com observância dos prazos, dos quantitativos e dos qualitativos exigidos.

§2º - Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

- I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança dos veículos; e,
- II - por outras razões de relevante interesse público, motivadamente justificadas à Administração.

CAPÍTULO III DOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES DOS USUÁRIOS

Art. 15 - São direitos dos usuários, sem prejuízo de outras exigências expressas em licitação, nos regulamentos ou decorrentes de legislação superior:

- I - Receber serviço adequado;
- II - Protocolar, por escrito ou comunicação verbal reduzida a termo, às autoridades competentes, os atos ilícitos ou irregularidades de que tenham conhecimento, decorrentes do serviço prestado pelo Município ou por terceiros contratados;
- III - Oferecer sugestões de melhoria dos serviços, mediante protocolo no setor de Transporte Escolar, na Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes de Petrolina.

§1º - Para o exercício do direito dos usuários, os pais dos alunos ou responsáveis podem representar junto à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes mediante identificação constante de nome, número de cadastro de pessoa física documento equivalente e endereço residencial. legais
ou

Art. 16 - O benefício do transporte escolar é garantido aos usuários de área rural municipal de ensino, residentes em moradias localizadas a uma distância mínima (dois) quilômetros da unidade escolar mais próxima da sua residência. da rede
de 2

§1º - Será concedido, excepcionalmente, o benefício do transporte escolar aos estudantes da zona urbana da rede municipal de ensino que residam em locais difícil acesso ao transporte coletivo de passageiros municipal e a uma distância de 2 (dois) quilômetros da unidade escolar mais próxima da sua residência. de
mínima

§2º - Mesmo que haja disponibilidade de vaga no veículo de transporte escolar, poderá ser realizada a coleta de pessoas que se encontrem no trajeto, que não se encaixem nos pré-requisitos para terem direito ao transporte. não

§3º - Será assegurada a coleta dos usuários da área rural, que residam a uma distância superior a de 2 (dois) quilômetros dos locais indicados pelo Município, para o embarque no transporte escolar, sem prejuízo da coleta dos alunos residentes nos percursos do veículo do transporte escolar, caso se mostre necessário.

§4º - Excepcionalmente, o Município pode determinar que o transporte escolar seja disponibilizado próximo à residência dos usuários nas seguintes situações:

- I - Por motivo de doença, quando a necessidade implicar em dificuldades de locomoção, atestada pelos serviços de saúde do Município;
- II - Para pessoas com deficiência, quando a necessidade implicar em dificuldades de locomoção;
- III - Por questões de segurança.

§5º - O direito ao serviço é garantido, exclusivamente, no transporte destinado ao ensino regular, nos turnos e escolas da rede municipal em que os usuários estejam matriculados e, excepcionalmente, em turno diverso, quando solicitado pela escola, para atividades de reforço pedagógico e atividades afins, quando houver vaga nos veículos, sendo vedada a sua utilização para outros objetivos de natureza pessoal.

§6º - Na hipótese de o usuário optar por matrícula em escola diversa da indicada pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes, o usuário perderá o direito à utilização do transporte escolar.

§7º - Os pais ou responsáveis devem acompanhar os usuários até os locais de embarque e desembarque, cuja distância é de até 2 (dois) quilômetros contados da residência.

§8º - O Município pode transportar também alunos de outras redes de ensino, exclusivamente, nos casos pactuados em convênio.

Art. 17 - A duração de cada percurso casa/escola e escola/casa não será superior (noventa) minutos por trecho, exceto. casos em que a localidade da escola e da residência do aluno faça com que essa duração seja impraticável. a 90

Art. 18 - Fica proibido o transporte de passageiros diversos, juntamente com os escolares, salvo autorização prévia e expressa do Município, fundamentada no interesse público.

Parágrafo único - Constitui exceção ao disposto no presente artigo, o transporte servidores ou contratados encarregados da segurança dos escolares, os fiscais no exercício da fiscalização do transporte escolar e outros agentes públicos. de

Art. 19 - Sempre que o Poder Público entender necessário, poderá determinar a de material impresso, nos veículos do transporte próprios ou contratados, com o divulgar os direitos e obrigações dos usuários. fixação fim de

Art. 20 - São obrigações dos usuários, sem prejuízo de outras exigências expressas em Lei, nas licitações ou decorrentes de legislação superior:

- I - Frequentar as escolas e utilizar o transporte indicado pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes;
- II - Contribuir para a conservação dos bens públicos ou privados utilizados na prestação dos serviços;
- III - Cooperar com a limpeza dos veículos;
- IV - Comparecer aos locais e horários indicados pelo Município, para o embarque e desembarque;
- V - Cooperar com a fiscalização do Município;
- VI - Ressarcir os danos causados aos veículos;
- VII - Acatar todas as orientações emanadas da fiscalização, dos condutores, dos acompanhantes designados pelo Município e dos demais agentes públicos responsáveis;
- VIII - Informar afastamento, temporário ou permanente, do usuário.

§1º - Os pais ou responsáveis legais são responsáveis exclusivos por acompanhar os estudantes até o local de embarque e por apanhá-los no local do desembarque do transporte escolar, conduzindo-os, com segurança, de volta para suas residências, sob pena de responsabilização.

§2º - Os atos dos usuários que importarem no descumprimento de suas obrigações serão comunicados aos pais ou responsáveis para as devidas providências.

§3º - Quando a natureza dos atos impuser, além da comunicação aos pais ou responsáveis, a Administração dará ciência dos fatos ao Conselho Tutelar para as providências cabíveis.

§4º - Quando os atos importarem em prejuízos ao patrimônio público, a Administração notificará os pais ou responsáveis sobre o ocorrido e procederá à cobrança administrativa ou judicial do montante devido, assegurado o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo, conduzido pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes.

CAPÍTULO IV DOS VEÍCULOS E DAS EMBARCAÇÕES DO TRANSPORTE ESCOLAR

Art. 21 - Os veículos e as embarcações utilizadas no transporte escolar deverão apresentar todas as condições exigidas pela legislação e atos regulamentares de e as exigências das normas da Marinha do Brasil, quando couber, especialmente exigidas para o transporte de escolares e de passageiros.

§1º - São exigências para o transporte escolar, sem prejuízo de outras obrigações regulamentares e normativas, em atendimento ao art. nº 136 da Lei nº 9.503, de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro:

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> I - Registro como veículo de passageiros, emitido pelo órgão estadual, constante no CRLV; II - Inspeção semestral, ou a qualquer tempo, para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança, mediante solicitação do poder público municipal, realizada pelo órgão estadual e/ou municipal de trânsito competente; III - Autorização para Condução Coletiva de Escolares, emitida pela Delegacia Regional de Polícia, certificando o atendimento ao artigo nº 136 da Lei nº de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro; IV - Pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroceria, dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroceria na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas; V - Equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo; VI - Lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade da parte traseira; VII - Cintos de segurança em número igual à lotação; VIII - Alarme sonoro de marcha a ré; IX - Espelho retrovisor ou conjunto câmera-monitor, conforme Resolução nº 439, de 17 de abril de 2013, do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN; X - Outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo CONTRAN; XI - Seguro total para cobertura de eventuais danos aos passageiros e ao veículo. | <p>trânsito
as</p> <p>23 de</p> <p>9.503,</p> <p>largura,
com o
pintada</p> <p>parte
superior</p> |
|--|---|

Assinado por 1 pessoa: SIMAO AMORIM DURANDO FILHO
Para verificar a validade das assinaturas, acesse <https://petrolina1.doc.com.br/verificacao/7089-2426-9B71-096E> e informe o código: 7089-2426-9B71-096E

§2º - As embarcações usadas no transporte escolar devem estar equipadas com coletes salva-vidas na mesma proporção de sua capacidade; cobertura para proteção contra o sol e a chuva; grades laterais para proteção contra quedas; boa qualidade e apresentar bom estado de conservação; ter registro na Capitania dos Portos e manter a autorização para trafegar em local visível.

§3º - O Município poderá determinar a padronização visual dos veículos utilizados no transporte escolar, bem como ordenar a fixação de informações relativas ao itinerário e horários a serem percorridos pelos veículos.

§4º - A Administração Municipal poderá proceder a novas exigências relativas às condições de segurança, higiene e comodidade dos usuários ou para atender a outras razões de interesse público.

Art. 22 - A idade máxima dos veículos e embarcações empregados na prestação do transporte escolar deve respeitar os seguintes anos, contados a partir da sua data de fabricação:

I - Até 31/12/2023, os veículos não poderão ter mais de 20 (vinte) anos de fabricação;

II - Até 31/12/2025, os veículos não poderão ter mais de 18 (dezoito) anos de fabricação;

III - Até 31/12/2026, os veículos não poderão ter mais de 16 (dezesesseis) anos de fabricação;

IV - Até 31/12/2028, os veículos não poderão ter mais de 14 (quatorze) anos de fabricação;

V - Até 31/12/2029, os veículos não poderão ter mais de 12 (doze) anos de fabricação;

VI - Até 31/12/2030, os veículos não poderão ter mais de 11 (onze) anos de fabricação;

VII - Após 01/01/2031, os veículos não poderão ter mais de 10 (dez) anos de fabricação.

Parágrafo único - Independentemente do ano de fabricação, o Município poderá recusar qualquer veículo disponibilizado para o transporte, se constatado, mediante vistoria do órgão competente, alguma irregularidade que comprometa a segurança, o conforto ou a confiabilidade da prestação adequada dos serviços, bem como por inobservância das especificações técnicas exigidas pela legislação aplicável ou pelo Município.

Art. 23 - Os veículos de transporte escolar, antes de entrarem em serviço, devem ser submetidos à inspeção semestral para a verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança, nos termos da legislação.

§1º - Na ausência de regulamentação específica para a inspeção semestral prevista no art. 136, inciso II do Código de Trânsito Brasileiro, o Município indicará os critérios a serem observados para o atendimento desse artigo.

§2º - O Município poderá adotar sistema de credenciamento para os estabelecimentos que atendam às exigências técnicas para a inspeção semestral, com o acompanhamento e responsabilidade técnica obrigatória de engenheiro mecânico.

§3º - Adicionalmente à exigência da inspeção semestral, os veículos serão inspecionados pelo Município para a verificação do cumprimento das demais exigências dispostas nessa Lei, no edital de licitação e nos contratos e, em especial, quanto aos aspectos de segurança, higiene, conservação e comodidade aos usuários.

§4º - A avaliação de segurança deverá considerar o sistema de freios, direção, suspensão, cintos de segurança, tacógrafo e todos os demais itens julgados necessários e será objeto de laudo circunstanciado, conforme modelo a ser especificado pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes.

§5º - A avaliação das condições de higiene deverá considerar o estado de conservação dos equipamentos e a possibilidade de higienização satisfatória, com a emissão de laudo circunstanciado.

§6º - A inspeção de que trata este artigo, também poderá ser exigida do Transportador, pela Administração Municipal, a qualquer tempo.

§7º - A Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes ou outro órgão a substituí-la, por delegação do Chefe do Poder Executivo Municipal, fará inspeção semestral de forma aleatória em pelo menos 5% da frota. que vier

Art. 24 - A Contratada, ao substituir o veículo, deverá comunicar à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes, indicando o veículo a ser substituído características do veículo substituto, cabendo ao referido órgão a aprovação ou da proposta, avaliada a documentação e após inspeção veicular. e as rejeição

Art. 25 - O Município poderá requerer a utilização de espaços internos dos contratados, sem qualquer custo adicional, para a fixação de material educativo interesse público. veículos de

CAPÍTULO V DOS CONDUTORES DO TRANSPORTE ESCOLAR

Art. 26 - Os condutores do transporte escolar deverão cumprir todas as exigências da legislação de trânsito e da Marinha do Brasil.

§1º - Somente poderão conduzir veículos escolares os condutores previamente aprovados pelo Município, conforme as exigências previstas no artigo 138, do de Trânsito Brasileiro - Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, precedida da comprovação das seguintes condições: Código

- I - Ter idade superior a 21 (vinte e um) anos;
- II - Possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria mínima "D" (inciso I, art. 143, da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997);
- III - Não ter cometido mais de uma infração gravíssima nos 12 (doze) últimos meses;

- iv - Comprovar a aprovação em curso especializado para o transporte de escolares, nos termos da regulamentação do CONTRAN (inciso IV, art. 145 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 e art. 33, da Resolução nº 168, de 14 de dezembro de 2004, atualizada do CONTRAN);
- v - Apresentar a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), devidamente anotada pela licitante, ou Ficha de Registro de Empregado - RE, devidamente registrada no Ministério do Trabalho, ou, ainda, contrato social e último aditivo, se houver, caso o motorista seja sócio;
- vi - Apresentar certidão negativa do registro de distribuição criminal;
- vii - Outras exigências da legislação de trânsito.

§2º - No caso dos condutores de embarcações, eles deverão seguir a Lei Federal nº 9.537/1997 e suas alterações, possuir a habilitação para transporte do tipo aquaviário compatível com a função que irá exercer, certificada pela autoridade marítima para operar embarcações em caráter profissional.

Art. 27 - Sempre que houver ingresso de novos condutores, estes deverão submeter-se aos mesmos procedimentos especificados no artigo anterior.

Parágrafo único. A condução de veículos escolares por servidores municipais sem a devida autorização do Município será punida na forma da legislação municipal aplicável aos servidores estatutários.

Art. 28 - Os condutores do transporte escolar deverão sempre trajar-se adequadamente (uniforme), usando camisas com mangas, calças compridas, ou tênis, ou sandália presa ao calcanhar, portar crachá que identifique seus respectivos nomes, número de identidade/matricula e empresa para a qual trabalham. sapatos,

CAPÍTULO VI DAS OBRIGAÇÕES DOS PRESTADORES CONTRATADOS

Art. 29 - Incumbe aos prestadores de serviços contratados:

- I - Prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;
- II - Manter em dia o licenciamento dos veículos do transporte escolar;
- III - Entregar mensalmente ou na frequência indicada, cópia reprográfica dos do tacógrafo e as demais informações sobre os usuários do transporte escolar; discos
- IV - Cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais;
- V - Permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer dia e aos veículos do transporte escolar, bem como aos registros e documentos de contábil, trabalhista, social e tributária e às instalações utilizadas como apoio aos prestados; horário, natureza serviços
- VI - Zelar pelas condições plenas de segurança e higiene dos veículos, bem como segurá-los adequadamente, na forma prescrita pelo Município;
- VII - Observar os roteiros e horários determinados pelo Município, inclusive quando houver alteração dos mesmos, durante a vigência do contrato;
- VIII - Participar de reuniões de trabalho, bem como submeter os condutores a cursos e treinamentos determinados pelo Município;
- IX - Prestar informações e apresentar documentos na forma e na frequência determinadas pelo Município;
- X - Cumprir as determinações do Código de Trânsito Brasileiro, as Resoluções do CONTRAN e as demais normas aplicáveis ao transporte escolar;

Assinado por 1 pessoa: SIMAO AMORIM DURANDO FILHO
Para verificar a validade das assinaturas, acesse <https://petrollina.1doc.com.br/verificacao/7089-2426-8B71-D96E> e informe o código 7089-2426-8B71-D96E

XI - Indicar preposto, aceito pela Administração, com endereço na sede do Município, para representá-los na execução dos serviços, nos termos do art. 68 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

XII - Responder, por si ou seus prepostos, pelos danos causados à União, Estado e Município, ou a terceiros, comprometendo-se a acatar as Leis e Regulamentos, quer existentes, quer futuras.

Parágrafo único. As contratações, inclusive de mão de obra, feitas pelos prestadores de serviços serão regidas pelas disposições de direito privado e pela legislação trabalhista, não se estabelecendo qualquer relação entre os terceiros contratados e o Município.

CAPÍTULO VII DA FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

Art. 30 - A fiscalização dos serviços de transporte escolar, executados diretamente ou através de delegação, será coordenada pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes por meio do Setor de Transporte Escolar e será implementada da seguinte forma:

I - Mediante um plano de fiscalização que contemple todos os aspectos a serem fiscalizados;

II - Através da adoção de roteiro padronizado, com laudo em padrão único para fiscais, que contemple os aspectos relacionados à qualidade dos serviços (regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, higiene e cortesia na prestação), a adequação à legislação de trânsito (veículos e condutores), o cumprimento das obrigações trabalhistas, sociais, tributárias e previdenciárias e as exigências legais e contratuais; os sua demais

III - Com a participação dos fiscais de diferentes áreas de interesse, mediante calendário a ser definido em conjunto com as demais Secretarias de Governo;

IV - Em regime de colaboração com o Sistema de Controle Interno.

Parágrafo único. Quando necessário à fiscalização, especialmente quanto à verificação dos dados relativos à administração, contabilidade e outros serviços técnicos, a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes poderá à contratada ateste de técnico especializado para assistir e subsidiar a fiscalização. requerer

Art. 31 - A Secretaria de Educação, Cultura e Esportes fará a fiscalização mensal mínimo 5% (cinco por cento) do total de rotas georeferenciadas, para garantir o atendimento do serviço e manter as informações da rota sempre atualizadas. de, no melhor

Art. 32 - Os laudos de fiscalização deverão ser arquivados em local único, a ser determinado pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes e serão encaminhadas cópias ao Sistema de Controle Interno, para ciência e eventuais providências.

Art. 33 - Sempre que forem verificados atos ilícitos ou irregulares na prestação dos serviços, os mesmos devem ser comunicados, através de Termo de Comunicação, à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes, em modelo a ser definido pela mesma, para as providências legais e administrativas cabíveis.

CAPÍTULO VIII

DAS INFRAÇÕES AO TRANSPORTE ESCOLAR

Art. 34 - Sem prejuízo das infrações e penas cominadas pelo Código de Trânsito Brasileiro, pela Lei de Licitações, pelo Estatuto dos Servidores Municipais e pelas demais normas aplicáveis, o Município adotará registro de infrações específicas pelo descumprimento das normas da presente Lei, dos editais de licitação e contratos de prestação de serviço, constituindo-se em referenciais para o controle do serviço público prestado.

Parágrafo único. As infrações administrativas e as respectivas penas devem ser transcritas no edital de licitação e nos contratos administrativos firmados, facultando-se à Administração a instituição de outras infrações administrativas e penalidades inerentes, além das previstas nessa Lei.

Art. 35 - Consideram-se infrações leves, imputadas primariamente ao contratado ou condutor do transporte escolar, puníveis com advertência escrita ou verbal:

- I - Utilizar veículo fora da padronização;
- II - Fumar ou conduzir cigarros e semelhantes acesos;
- III - Trajar-se, inadequadamente, para o serviço;
- IV - Omitir informações solicitadas pela Administração;
- V - Deixar de fixar a Autorização para Condução Coletiva de Escolares, na parte do veículo, em lugar visível aos usuários.

interna

Art. 36 - Consideram-se infrações médias, imputadas ao contratado ou condutor do transporte escolar, puníveis com advertência escrita:

- I - A reincidência de uma infração leve;
- II - Desobedecer as orientações da fiscalização;
- III - Faltar com educação e respeito para com os usuários e público em geral;
- IV - Abastecer o veículo, quando estiver transportando passageiros;
- V - Deixar de realizar a vistoria no prazo estabelecido;
- VI - Manter o veículo em más condições de conservação e limpeza;
- VII - Deixar de comunicar à Administração as alterações de endereço e telefone contratado;
- VIII - Embarcar ou desembarcar alunos ou professores em escolas e locais não autorizados pela Administração;
- IX - Desobedecer as normas e Leis da Administração;
- X - Não cumprir os horários determinados pela Administração.

do

do

Art. 37 - Consideram-se infrações graves, imputadas ao contratado ou condutor do transporte escolar, puníveis com advertência escrita:

- I - A reincidência de uma infração média;
- II - Operar sem a Autorização para Condução Coletiva de Escolares, ou com a autorização vencida;
- III - Confiar a direção dos veículos a motoristas que não estejam devidamente autorizados pela Administração;
- III - Negar a apresentação dos documentos à fiscalização;
- IV - Não providenciar as vistorias veiculares determinadas pela Administração;
- V - Transportar passageiros não autorizados pela Administração;
- VI - Trafegar com portas abertas;
- VII - Trafegar com veículos em condições mecânicas que comprometam a segurança;

do

VIII - Conduzir veículos com imprudência ou negligência;

IX - Parar os veículos para embarque e desembarque em locais diferentes dos ordenados pela Administração.

Art. 38 - Consideram-se infrações gravíssimas, imputadas à licitante contratada, ainda que a infração seja cometida pelo condutor do transporte escolar, puníveis, isolada ou conjuntamente, através de multa e rescisão contratual:

- I - Deixar de operar os trajetos, sem motivo justificado, pelo período de 02 (dois) dias letivos;
- II - Colocar em operação veículo não autorizado, sem motivo justificado;
- III - Condução dos veículos por motorista que se encontre sob efeito de bebida alcoólica, independentemente do nível de alcoolemia, ou sob efeito de drogas ilícitas, ou sob qualquer condição que comprometa a plena saúde física e mental, inclusive quando em decorrência de medicamentos;
- IV - A perda das condições técnicas ou operacionais para manter o serviço com as condições de segurança;
- V - Operar com veículo que não contém os requisitos legais para o transporte de escolares;
- VI - Conduzir veículos sem a habilitação e os demais requisitos exigidos para o transporte de escolares;
- VII - Assediar sexual ou moralmente os usuários do transporte escolar;
- VIII - Conduzir veículos com operações de alto risco para os usuários;
- IX - A prática de qualquer ato não condizente com os princípios que regem a Administração Pública ou a prestação dos serviços públicos.

Parágrafo único - Para a aplicação da pena de rescisão contratual, a Administração considerará a presteza dos contratados na solução dos problemas apontados, o histórico de infrações, independentemente do grau de gravidade e, principalmente, o grau de risco a que os usuários foram expostos nas práticas infracionais elencadas.

CAPÍTULO IX DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE DEFESA

Art. 39 - As irregularidades ou ilegalidades detectadas na prestação dos serviços processadas mediante abertura de processo administrativo, oportunizando a demais recursos de acordo com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e demais disposições aplicáveis.

Art. 40 - Em qualquer situação ou fase de defesa ou recurso administrativo, o Município oportunizará o contraditório, a ampla defesa e o devido processo decidindo, em qualquer circunstância, com a observância do princípio da motivação, com detalhada exposição das razões de fato e de direito.

Art. 41 - Quando as infrações são provocadas por agentes públicos, a apuração de responsabilidade dar-se-á com a observância das disposições especiais da legislação municipal de regência.

Art. 42 - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 43 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

Gabinete do Prefeito, em 11 de novembro de 2022.

SIMÃO AMORIM DURANDO FILHO
Prefeito Municipal

ANEXO 2 - Questionários do PNATE.

Questionário do PNATE 2019

13 preenchidas de 13

***1) O ente possui legislação própria que regulamenta o transporte escolar?**

- Não.
- Em elaboração;
- Sim.

***2) O ente encontra dificuldades para executar os recursos do programa?**

- Não.
- Sim.

***3) Existem, no ente, alunos que necessitem do Transporte Escolar mas ainda não tem acesso?**

- Não.
- Sim.

***4) Assinale dentre as alternativas abaixo, qual(is) o(s) tipo(s) de veículo(s) utilizado(s) para transportar os estudantes. Indique a frota:**

- Ônibus;
- Vans/Kombi;
- Caminhonete/Caminhão;
- Microônibus;
- Barco;
- Automóvel;
- Motocicleta;
- Outros.

***4.1) Indique a frota para ônibus:**

- Próprio.
- Terceirizado.

***4.2) Indique a frota para Vans / Kombi:**

- Próprio.
- Terceirizado.

***4.4) Indique a frota para Microônibus:**

- Próprio.
- Terceirizado.

***4.5) Indique a frota para Barco:**

- Próprio.
- Terceirizado.

***5) De que forma o ente monitora/controla a prestação do serviço de transporte escolar rural?**

- Por meio de inspeção nos veículos;
- Por meio de pesquisa de satisfação com os usuários;
- Por meio de checagem das rotas;
- Não realiza monitoramento.

***6) O ente disponibiliza condições e equipamentos para o CACS monitorar as ações do PNATE?**

- Local e equipamentos;
- Veículos e combustível para apurar denúncias;
- Acesso à documentos referentes ao Transporte Escolar;
- NDA.

***7) O ente mantém um bom relacionamento com o CACS?**

- Sim;
- Não.

***8) O ente tem alguma dificuldade para executar a prestação de contas anual do PNATE?**

- Sim;
- Não.

***9) O ente encontra dificuldades em fazer com que o CACS dê o parecer conclusivo sobre a prestação de contas?**

- Sim;
- Não.

***1) O ente possui legislação própria que regulamenta o transporte escolar?**

- Não.
- Em elaboração;
- Sim.

***2) O ente encontra dificuldades para executar os recursos do programa?**

- Não.

Sim.

***3) Existem, no ente, alunos que necessitem do Transporte Escolar mas ainda não tem acesso?**

Não.

Sim.

***4) Assinale dentre as alternativas abaixo, qual(is) o(s) tipo(s) de veículo(s) utilizado(s) para transportar os estudantes. Indique a frota:**

- Ônibus;
- Vans/Kombi;
- Caminhonete/Caminhão;
- Microônibus;
- Barco;
- Automóvel;
- Motocicleta;
- Outros.

***5) De que forma o ente monitora/controla a prestação do serviço de transporte escolar rural?**

- Por meio de inspeção nos veículos;
- Por meio de pesquisa de satisfação com os usuários;
- Por meio de checagem das rotas;
- Não realiza monitoramento.

***6) O ente disponibiliza condições e equipamentos para o CACS monitorar as ações do PNATE?**

- Local e equipamentos;
- Veículos e combustível para apurar denúncias;
- Acesso à documentos referentes ao Transporte Escolar;
- NDA.

***7) O ente mantém um bom relacionamento com o CACS?**

Sim;

Não.

***8) O ente tem alguma dificuldade para executar a prestação de contas anual do PNATE?**

Sim;

Não.

***9) O ente encontra dificuldades em fazer com que o CACS dê o parecer conclusivo sobre a prestação de contas?**

Sim;

Não.

Questionário do PNATE 2021

13 preenchidas de 13

***1) O ente possui legislação própria que regulamenta o transporte escolar?**

Não.

Em elaboração;

Sim.

***2) O ente encontra dificuldades para executar os recursos do programa?**

Não.

Sim.

***3) Existem, no ente, alunos que necessitem do Transporte Escolar mas ainda não tem acesso?**

Não.

Sim.

***4) Assinale dentre as alternativas abaixo, qual(is) o(s) tipo(s) de veículo(s) utilizado(s) para transportar os estudantes. Indique a frota:**

Ônibus;

Vans/Kombi;

Caminhonete/Caminhão;

Microônibus;

Barco;

Automóvel;

Motocicleta;

Outros.

***4.1) Indique a frota para ônibus:**

Próprio.

Terceirizado.

***4.2) Indique a frota para Vans / Kombi:**

Próprio.

Terceirizado.

***4.4) Indique a frota para Microônibus:**

Próprio.

Terceirizado.

***4.5) Indique a frota para Barco:**

Próprio.

Terceirizado.

***5) De que forma o ente monitora/controla a prestação do serviço de transporte escolar rural?**

Por meio de inspeção nos veículos;

Por meio de pesquisa de satisfação com os usuários;

Por meio de checagem das rotas;

Não realiza monitoramento.

***6) O ente disponibiliza condições e equipamentos para o CACS monitorar as ações do PNATE?**

Local e equipamentos;

Veículos e combustível para apurar denúncias;

Acesso à documentos referentes ao Transporte Escolar;

NDA.

***7) O ente mantém um bom relacionamento com o CACS?**

Sim;

Não.

***8) O ente tem alguma dificuldade para executar a prestação de contas anual do PNATE?**

Sim;

Não.

***9) O ente encontra dificuldades em fazer com que o CACS dê o parecer conclusivo sobre a prestação de contas?**

Sim;

Não.