



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA - MPPG



JOSÉ DE ARIMATEA DE SOUSA

**A GESTÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO MUNICÍPIO DE
CODÓ - MA (2009-2016): uma análise sob a perspectiva conceitual de
efetividade**

TERESINA – PI
2020

JOSÉ DE ARIMATEA DE SOUSA

**A GESTÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO MUNICÍPIO DE
CODÓ - MA (2009-2016): uma análise sob a perspectiva conceitual de
efetividade**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

S725g Sousa, José de Arimatea de.
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.
161 f.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade
Federal do Piauí, Teresina, 2020.
“Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior”.

1. Codó. 2. Efetividade. 3. Pnate. 4. Políticas educacionais.
5. Transporte escolar rural. I. Título.

CDD 351

JOSÉ DE ARIMATEA DE SOUSA

**A GESTÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO
MUNICÍPIO DE CODÓ - MA (2009-2016): uma análise sob a
perspectiva conceitual de efetividade**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas

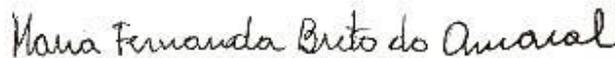
Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior

Aprovado em 26 de agosto de 2020.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior (UFPI)
Orientador



Profa. Dra. Maria Fernanda Brito do Amaral (UFPI)
Examinadora interna



Profa. Dra. Eliane Maria Pinto Pedrosa (IFMA)
Examinadora Externa

AGRADECIMENTOS

A Deus em primeiro lugar, por nunca ter me abandonado nos momentos difíceis.

Aos meus pais, Pedro Lima de Sousa (*In memoriam*), e Luiza Alves de Sousa (guerreira, que terminou de criar nove filhos com honra e dignidade). Todos os valores que eu tenho hoje advêm de meus pais, que mesmo com dificuldades extremas sempre souberam conduzir os filhos para o caminho do bem.

Aos meus irmãos Maria Lima de Sousa, Maria das Graças Lima da Silva, Raimundo Lima de Sousa, Germano Lima de Sousa, Maria de Lourdes de Sousa, Pedro Lima de Sousa Filho, João Lima de Sousa (*In memoriam*) e Luzanira Lima de Sousa (*In memoriam*). Meus irmãos sempre acreditaram na minha perseverança e nunca me deixaram fraquejar, mesmo nos momentos mais difíceis.

Aos meus filhos André do Nascimento Sousa, Arycélia do Nascimento Sousa, Anderson do Nascimento Sousa e Luiza Victória Silva de Sousa. A todos eles, eu estimo o valor de viver e lutar a cada dia.

À minha esposa, por compreender a minha ausência durante a realização do Mestrado.

À Profa. Dra. Rosana Evangelista da Cruz, pelas contribuições na banca de qualificação.

À Profa. Dra. Maria Fernanda Brito do Amaral, pelas contribuições e valorosa participação na banca de defesa deste trabalho.

À Profa. Dra. Eliane Maria Pinto Pedrosa, por ter aceitado prontamente compor a minha banca e pelas contribuições durante a defesa deste trabalho.

Ao meu orientador Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior, a quem nutro profunda admiração, por acreditar na minha capacidade e me guiar nessa caminhada de construção e defesa deste trabalho.

Aos demais professores do programa, que de alguma forma contribuíram neste percurso.

“Imaginemos que determinada ação estatal preveja a construção de uma ponte entre as localidades A e B. Se os avaliadores/controladores vão ao local e constatam que a ponte foi construída, pode-se sustentar com tranquilidade que a ação foi eficaz. Se, para construir a ponte, foi realizado um processo licitatório muito competitivo e transparente, com emprego dos melhores produtos e técnicas de engenharia ao menor custo possível, também pode-se dizer que o princípio da eficiência foi observado. Por fim, o mais difícil: faz-se necessário avaliar os impactos na vida das comunidades envolvidas. Se as condições das populações melhoraram com o encurtamento das distâncias, com um maior acesso a serviços de saúde, educação etc., pode-se também afirmar que a ação estatal foi efetiva. Por outro lado, se a ponte simplesmente não precisasse ser construída por ligar “nada” a “lugar nenhum”, pode-se afirmar que a ação governamental foi eficaz e eficiente, mas jamais efetiva.”

Marcelo Douglas de Figueiredo Torres.

SOUSA, J. A. A GESTÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO MUNICÍPIO DE CODÓ - MA (2009-2016): uma análise sob a perspectiva conceitual de efetividade. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Piauí, Mestrado Profissional em Gestão Pública. Teresina, 2020.

RESUMO

As políticas educacionais no Brasil têm sido importantes para mitigar as desigualdades. Por isso, entender de que forma elas se comportam dentro do federalismo brasileiro nos ajuda a identificar as competências atribuídas aos entes, em especial aos municípios. Dentre as políticas educacionais, este trabalho elenca aquela direcionada ao transporte escolar, a qual tem a premissa de garantir acessibilidade aos educandos da educação básica residentes nas zonas rurais, tendo como objeto analisar se a gestão do transporte escolar rural no município de Codó – MA (2009-2016) se enquadra na perspectiva conceitual de efetividade. Para atingir o objetivo proposto, utilizou-se pesquisa do tipo documental. A análise documental, de forma mais específica, contempla os contratos de prestação de serviços terceirizados do transporte escolar, bem como as atas e relatórios junto ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS/FUNDEB) no período de 2009 a 2016, instância colegiada encarregada de acompanhar e controlar a execução dos recursos federais do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), transferidos automaticamente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao município de Codó. Na avaliação de resultados utiliza-se como parâmetro os indicadores de abandono e reprovação escolar, cuja mensuração aplicada se configura dentro de uma abordagem qualitativa, em consonância com as características identificadas no tocante a planejamento, fiscalização e controle do transporte escolar rural, visando identificar a efetividade na gestão do atendimento, haja vista que o transporte escolar tem o objetivo de garantir o acesso e a permanência escolar do educando da zona rural. Diante da avaliação negativa do comportamento desses indicadores, pode-se concluir que a gestão do transporte escolar rural do município de Codó de 2009 a 2016 não se insere dentro da perspectiva conceitual de efetividade, considerando que não há de fato uma transformação da realidade educacional em âmbito local, e que a precariedade de planejamento, fiscalização e controle, salvaguardando as devidas limitações de pesquisa, contribuem para tal. As informações contidas neste trabalho abrem possibilidades para outros estudos sobre a precarização das escolas da zona rural de Codó, e ainda sobre estudo sobre planejamento e mapeamento de rotas do transporte escolar rural. Além disso, o trabalho chama atenção para a importância do transporte escolar enquanto instrumento facilitador no acesso e na permanência do aluno do campo na escola.

Palavras-Chave: Transporte escolar rural. Codó. PNATE. Políticas educacionais. Efetividade.

SOUSA, J. A. RURAL SCHOOL TRANSPORT MANAGEMENT IN CODÓ - MA (2009-2016): an analysis from the conceptual perspective of effectiveness. Dissertation (Master in Public Management) - Federal University of Piauí, Professional Master in Public Management. Teresina, 2020.

ABSTRACT

Educational policies in Brazil have been important to mitigate inequalities. For this reason, understanding how they behave within Brazilian federalism helps us to identify the competences attributed to entities, especially to municipalities. Among the educational policies, this work lists the one directed to school transport, which has the premise of ensuring accessibility to basic education students residing in rural areas, with the purpose of analyzing whether the management of rural school transport in the municipality of Codó - MA (2009-2016) fits into the conceptual perspective of effectiveness. To achieve the proposed objective, a documentary type research was used. The document analysis, in a more specific way, includes the contracts for the provision of outsourced school transport services, as well as the minutes and reports with the FUNDEB Social Monitoring and Control Council (CACS / FUNDEB) in the period from 2009 to 2016, instance collegiate body in charge of monitoring and controlling the execution of federal resources from the National Support Program for School Transport (PNATE), automatically transferred by the National Education Development Fund (FNDE) to the municipality of Codó. In the evaluation of results we used as a parameter the indicators of school dropout and failure, whose measurement applied is configured within a qualitative approach, in line with the characteristics identified with regard to planning, inspection and control of rural school transport, in order to identify the effectiveness in care management, considering that school transport has the objective of guaranteeing the access and permanence of schoolchildren in rural areas. In view of the negative assessment of the behavior of these indicators, it can be concluded that the management of rural school transport in the municipality of Codó from 2009 to 2016 does not fall within the conceptual perspective of effectiveness, considering that there is in fact a transformation of the educational reality in local level, and that the precariousness of planning, inspection and control, safeguarding due research limitations, contribute to this. The information contained in this work opens up possibilities for further studies on the precariousness of schools in the rural area of Codó, and also on the study of planning and mapping of rural school transport routes. In addition, the work calls attention to the importance of school transport as an instrument that facilitates access and permanence of students in the field at school.

Keywords: Rural school transport. Codó. PNATE. Educational policies. Effectiveness.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação do município de Codó – MA	49
Figura 2 - Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Educação do município de Codó do período de 2009 a 2016.....	50
Figura 3 – Macro etapas do Gerenciamento do Transporte Escolar.....	52
Figura 4 – Caracterização do tipo de escola de taipa - Escola Municipal Raimundo Paixão no povoado Oiteiro dos Félix na zona rural de Codó (MA)	57
Figura 5 – Fluxo da demanda de beneficiários do TER no município de Codó (Acumulado de 2009 a 2016)	59
Figura 6 – Fluxograma do TER – Órgão Gestor do Município de Codó (MA).....	62
Figura 7 – Sugestão de Fluxograma de processo do TER no município de Codó	63
Figura 8 – Processo contínuo de resolução de problemas (os quatro passos), que poderia ser utilizado na gestão do transporte escolar no município de Codó, a partir da alimentação de um sistema de informações (SI)	65
Figura 9 – Página de consulta Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Codó (negativação para consulta de licitações e/ou prestações de contas de 2009 a 2016)	86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo de escolas e alunos matriculados na rede de ensino estadual dentro do município de Codó (2009 a 2016)	58
Tabela 2 – Recursos liberados PNATE – Município de Codó (2009-2016).....	68
Tabela 3 – Ônibus adquiridos pelo Programa Caminho da Escola (TOTAL) – Prefeitura Municipal de Codó /MA	70
Tabela 4 – Repasse da quota anual do Salário-educação do município de Codó em comparação percentual à quota anual do Município de São Luís.....	73
Tabela 5 – Quantitativo de escolas e alunos matriculados na rede de ensino do município de Codó de 2009 a 2016 (zona urbana e zona rural)	76
Tabela 6 – Repasse do PEATE (MA) ao Município de Codó em valores nominais e percentual em relação ao valor devido anual (2015 e 2016)	78
Tabela 7 – Quantitativos de alunos residentes na zona rural do município de Codó cadastrados para utilização do transporte escolar de 2009 a 2016 (por rede de ensino e localização da escola).....	82
Tabela 8 – Relação entre demanda real (alunos residentes na zona rural, matriculados e cadastrados anualmente para o TER) e demanda com recursos liberados pelo FNDE (Censo Escolar do INEP/ano base anterior).....	83
Tabela 9 – Relação entre o número total de alunos beneficiários da rede municipal de ensino Codó (matriculados/cadastrados) e o número de alunos efetivamente transportados de 2009 a 2016 com respectivo percentual de atendimento	84

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Caminho da Escola: ônibus adquiridos (Recursos Federais, BNDES, Recursos Próprios de Estados e Municípios)	41
Gráfico 2 - Relação entre escolas e matrículas na rede de ensino do município de Codó de 2009 a 2016 (zona urbana e zona rural)	54
Gráfico 3 - Relação entre escolas e matrículas na rede de ensino do município de Codó de 2009 a 2016 (somente zona rural)	55
Gráfico 4 - Escolas de taipa utilizadas pela rede municipal de ensino de Codó de 2009 a 2016 (zona rural)	56
Gráfico 5 - Comportamento do abandono escolar de estudantes da zona rural e urbana do município de Codó de 2009 a 2016 (Rede Municipal e Estadual de Ensino ...	117
Gráfico 6 - Relação entre percentual de abandono escolar de estudantes da zona rural e urbana do município de Codó e as matrículas efetivadas de 2009 a 2016 (Rede Municipal e Estadual de Ensino).....	119
Gráfico 7 - Comportamento da reprovação de estudantes da zona rural e urbana do município de Codó de 2009 a 2016 (Rede Municipal e Estadual de Ensino)	120
Gráfico 8 - Relação entre percentual de reprovação escolar de estudantes da zona rural e urbana do município de Codó e as matrículas efetivadas de 2009 a 2016 (Rede Municipal e Estadual de Ensino).....	122

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Histórico de execução do PNATE (2004 a 2016)	33
Quadro 2 - Competências do Programa Caminho Escola	40
Quadro 3 - Constatações observadas nas fiscalizações – 2016 (Caminho da Escola)	42
Quadro 4 - Demonstrativo dos impostos que integram a cesta do FUNDEB	74
Quadro 5 - Análise de documentação de licitações do Transporte Escolar do município de Codó no período de 2009 a 2016 em valores nominais.....	88
Quadro 6 - Vistoria de veículos do TER realizada pelo DETRAN – MA/3ª CRT/CODÓ (vistoria de 20 veículos da frota no ano de 2011).....	99
Quadro 7 - Registro de presença dos Conselheiros do FUNDEB no município de Codó em reuniões de análise de contas do PNATE (2011 a 2016).....	106
Quadro 8 - Análise documental das atas e relatórios das prestações de conta do PNATE no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB do município de Codó (2009 a 2016).....	109
Quadro 9 - Vistoria do Conselho do FUNDEB de Codó em veículos do TER no ano de 2012	111
Quadro 10 - Pagamentos constantes nos relatórios das prestações de conta do PNATE no Conselho do FUNDEB do município de Codó de 2011 a 2016 que são passíveis de realização de processo licitatório em conformidade com a Lei 8.666/93.....	113

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACS	Conselho de Acompanhamento de Controle Social
CGU	Controladoria Geral da União
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
DECITEC	Diretoria de Estatística, Ciência e Tecnologia
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
DF	Distrito Federal
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FME	Fundo Municipal de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundos de participação dos Estados
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INDEP	Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais Anísio Teixeira
IPI	Imposto sobre produtos industrializados
IPTU	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana
IPVA	Imposto sobre propriedade de veículos automotores
ISS	Imposto sobre serviços de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre transmissão de bens imóveis
ITCMD	Imposto sobre transmissão causa mortis
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Estado do Maranhão
MEC	Ministério da Educação e Cultura
ONG	Organização Não-Governamental
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa de Avaliação Internacional de Estudantes
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNTE	Programa Nacional do Transporte Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEDUC	Secretaria de Educação do Maranhão
SEMDUR	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural
SEMECTI	Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação
TCU	Tribunal de Contas da União
TER	Transporte Escolar Rural
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO FEDERALISTA NO BRASIL	21
2.1 O sistema de vinculação e transferência de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino no Brasil	26
2.2 O atendimento do transporte escolar no Brasil: política educacional suplementar.....	28
2.2.1 O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) enquanto órgão financiador da política do transporte escolar	29
2.2.2 O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar	31
2.2.3 O Programa Caminho da Escola	37
3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	44
4 A GESTÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO MUNICÍPIO DE CODÓ.....	48
4.1 Estrutura organizacional do órgão gestor do transporte escolar rural no município de Codó (MA).....	48
4.2 A estrutura de ensino do município de Codó (2009 a 2016)	53
4.3 Infraestrutura da gestão do TER no município de Codó	60
4.4 Financiamentos da educação: identificação das fontes de recursos legalmente aplicáveis no atendimento do TER no município de Codó	66
4.5 Atendimento do transporte escolar rural no município de Codó.....	79
4.5.1 Desenvolvimento do atendimento do transporte escolar rural no município de Codó (2009 a 2016) e o sistema de contratações	81
4.5.2 A trajetória do Programa Caminho da Escola no contexto do atendimento do transporte escolar rural no município de Codó (2009 a 2016).....	94
4.5.3 Fiscalização e inspeção de veículos do transporte escolar rural no município de Codó (2009-2016): a fiscalização real e sua adequação às normas do CTB/97 ..	96
5 CONTROLE SOCIAL SOBRE O TRANSPORTE ESCOLAR RURAL: abordagem geral	100
5.1 Atuação dos órgãos oficiais de controle junto à política de transporte escolar rural no município de Codó.....	102
5.2 Conselho de Acompanhamento e Controle social do FUNDEB no município de Codó: uma análise para além das formalidades	105
6 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	117
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS	129
ANEXOS	140

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa se insere na linha de Instituições e Políticas Públicas com o tema que reza sobre a gestão do transporte escolar rural, com estudo delimitado no município de Codó - MA (2009-2016), levando também em consideração o grau de dificuldade enfrentado pelo gestor público, pois de acordo com Torres (2012, p. 235) “[...] o ambiente em que são implementadas as políticas públicas em geral é muito complexo, com forte interação de grupos sociais e instituições.”

Questões relacionadas ao federalismo brasileiro e regime de colaboração entre os entes, seja na formulação, implementação, avaliação ou controle das políticas públicas, e, em especial, a do transporte escolar, são levantadas em primeiro plano neste trabalho. Isso se dá pelas características do desenho e desenvolvimento desse sistema, que são bem diversificadas, e, que por isso as políticas públicas apresentam dificuldades de coordenação.

A respeito das dificuldades no tocante à coordenação das políticas públicas dentro do federalismo, Torres (2012), afirma que o desenho federativo se torna um potencializador pelo fato das políticas públicas, de forma preferencial, terem que contar com articulação dos três entes federativos e seus poderes, bem como da participação dos demais atores sociais, tais como organizações não governamentais, sociedade civil organizada, empresas da iniciativa privada, dentre outros.

Evidentemente, a partir dessa configuração que Torres (2012) nos apresenta, o Estado se encontra dentro de um todo complexo e sistêmico, e, conseqüentemente, dentro de uma zona de conflitos de interesses entre os diversos atores sociais. Esse conflito de interesses, para Pascarelli Filho (2011), embora tratando especificamente do setor privado, provoca transformações na administração pública, considerando o fato de que é difícil colocar os interesses públicos acima dos privados, devido ao fato de irem além dos limites das organizações estatais. Tais particularidades exigem da gestão pública a potencialização dos resultados nas políticas públicas implementadas, garantindo desta forma que estas de fato aconteçam.

Dessa maneira, defende-se neste trabalho que o desafio de fornecer um transporte escolar de qualidade aos alunos das escolas públicas no Brasil, por se tratar de uma ação voltada para garantir o acesso e a permanência do aluno na escola, deve ser um dos eixos centrais das políticas públicas de cunho educacional, mas que depende fortemente do regime de colaboração entre os entes federados e em especial dos municípios, pela sua maior proximidade em relação à população, e o atendimento das suas necessidades.

Outro ponto importante a ser observado é que o atendimento do transporte escolar, apesar de demandar a participação de outros atores, tais como órgãos de controle interno e externo da União, atuação dos Conselhos de Acompanhamento de Controle Social (CACCS) instituídos nas unidades subnacionais, assim como todo o regime de colaboração dos entes federados brasileiros disposto no texto da Constituição de 1988, pode ser perfeitamente compreendido dentro do conceito de política de cunho governamental, acrescentando como argumento a ideia de Secchi (2013) de que elas são de iniciativa do conjunto de órgãos que compõem os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário).

A política do transporte escolar está materializada e assegurada dentro do próprio texto da Constituição brasileira de 1988, no seu artigo 208, bem como disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996), artigo 4º, inciso VIII e no artigo 54, inciso VII do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

O responsável pelo repasse de recursos para implementação da política de transporte escolar, atuando como órgão mantenedor na esfera Federal, é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (Autarquia responsável pela normatização e assistência financeira, previstas no texto constitucional de 1988), através de dois programas específicos: o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE (Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004) e o Programa Caminho da Escola (Resolução nº 3, de 28 de março de 2007).

No caso específico do município de Codó, por delegação do Governo Estadual do Maranhão, o atendimento do transporte escolar aos beneficiários matriculados na rede estadual de ensino, também é de competência do ente municipal. Como compensação financeira por esse atendimento, além da autorização de repasse direto do PNATE ao município, há uma compensação financeira via Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (PEATE), instituído por Lei Estadual nº 10.231/2015. Tais características peculiares desse atendimento expandido são exploradas no *corpus* deste trabalho.

Dada a importância da política de atendimento do transporte escolar como forma de se garantir a “igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola”, tão eminentemente colocada, na expressão em destaque, como um dos princípios do ensino pela LDB/96, no seu artigo 3º, inciso I, a justificativa para a escolha desse tema se deve ao desafio de aprofundamento no conhecimento empírico no que tange à gestão da política citada, em nível local, considerando que no município de Codó, de acordo com dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sofre com problemas de ordem econômica e social encontrados em evidência.

Apesar de Codó ser o sexto município em população do Estado do Maranhão, este apresenta alto índice de desigualdade de renda - conforme dados do IBGE referente ao ano de 2017 - levando em conta que 51% (cinquenta e um por cento) da população se mantém com rendimentos mensais de até meio salário mínimo per capita. Esse fato coloca o município na posição de número 169 dentre os 217 municípios existentes no Estado do Maranhão. Ainda com referência ao ano de 2017, os dados apontam um baixo índice de pessoas ocupadas¹ no patamar de 7,7% em relação à população total do município.

Diante desses números, o desafio do sistema de ensino é ainda mais abrangente, ensejando mais investimentos e esforços concentrados. Nesse ínterim, a política de transporte escolar pode criar maiores perspectivas de formação, tanto para os educandos da zona urbana quanto para os de zona rural, haja vista que visa proporcionar condições de acesso, contribuindo assim para a diminuição de desigualdades no âmbito educacional.

Corroborando com tudo aquilo já foi apresentado até aqui sobre o município codoense, destaque-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Codó, que de certa forma retrata a realidade vivenciada pelo município, de acordo com dados divulgados no Atlas Brasil de 2013 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), os indicadores não estão dentro daquilo que se espera como o mínimo necessário para que se tenha qualidade de vida. No ano de 2010 o IDHM de Codó ficou em 0,595, o qual, mesmo apresentando um aumento em relação ao ano de 1991, no qual havia ficado em 0,301, ainda assim é considerado muito baixo (ATLAS BRASIL, 2013).

Para se chegar ao IDHM, que varia de 0 a 1, são levados em consideração três grandes medidores do desenvolvimento humano nos municípios brasileiros, quais sejam: a oportunidade de se ter uma vida longa e saudável, de se ter acesso ao conhecimento, bem como a garantia de um padrão de vida que contemple as necessidades consideradas básicas da população: saúde, educação e renda (ATLAS BRASIL, 2013).

¹ De acordo com definição de nota técnica do IBGE: Pessoas que exerceram trabalho, remunerado ou sem remuneração, durante pelo menos uma hora completa na semana de referência ou que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas nessa semana. Como ocupada temporariamente afastada de trabalho remunerado, aquela que não trabalhou durante pelo menos uma hora completa na semana de referência por motivo de férias, greve, suspensão temporária do contrato de trabalho, licença remunerada pelo empregador, más condições do tempo ou outros fatores ocasionais. Assim, também aquela que na data de referência, estava afastada: em licença remunerada por instituto de previdência por período não superior a vinte e quatro meses; do próprio empreendimento por motivo de gestação, doença ou acidente, sem ser licenciado por instituto de previdência, por período não superior a três meses; por falta voluntária ou outro motivo, por período não superior a trinta dias (BRASIL, 2010).

Assim, destaca-se que o baixo índice de desenvolvimento humano do município de Codó representa um obstáculo ao crescimento que pode ser atenuado através do acesso à Educação. Nesse sentido, a boa gestão pública pode contribuir para mitigar essas desigualdades sociais, o que no caso concreto, torna ainda mais desafiador o contexto de um município como o que foi selecionado para a análise.

Já em relação aos índices de educação, os dados talvez sejam ainda mais impactantes, haja vista que, tomando-se como base os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)² de 2017, que se objetiva a apresentar dados do IDEB (Índice de desenvolvimento da Educação Básica) e que por sua vez, mede a aprendizagem dos alunos matriculados, através de avaliação nas áreas de português e matemática, dentro de uma escala de 0 a 10, indica que para os anos iniciais do ensino fundamental o índice ficou em 4,4 e nos anos finais ficou em 3,6.

Por conseguinte, quando comparados à média total dos municípios brasileiros, também no ano de 2016, há a constatação de um IDEB bem superior, de 5,6 para os anos iniciais do ensino fundamental, e de 4,3 para os anos finais (BRASIL, 2017). Em termos de comparação numérica, fica evidenciada uma discrepância do município de Codó em relação à média nacional, fato que sugere um olhar reflexivo sobre o que se pode melhorar para diminuir esse desalinhamento.

Dessa forma, este estudo ganha relevância, haja vista que questões relacionadas à má gestão do transporte escolar rural, especialmente nos municípios, impactam na condição de acesso dos estudantes da zona rural, e que além de todos os indicadores em desfavor do município de Codó já relatados, também pode impactar na evasão escolar dos estudantes residentes na zona rural. O combate a essa evasão encontra forte amparo no Programa Caminho da Escola, de iniciativa do Governo Federal. O Programa tem como objetivo a renovação, a padronização e a ampliação da frota de veículos do transporte escolar das redes de ensino públicas municipais, estaduais e do DF que atuam na educação básica. É disciplinado pelo Decreto nº 6.768/09, em cujo artigo 2º, inciso IV, há a prerrogativa de que “reduzir a evasão escolar, em observância às metas do Plano Nacional de Educação” é parte integrante do Programa (BRASIL, 2009).

A intenção do Programa Caminho da Escola é clara no sentido de buscar o fortalecimento das estruturas voltadas para o atendimento do transporte escolar rural,

² Criado pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, transformado em autarquia federal pela Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997, está vinculado ao Ministério da Educação (MEC), atua na avaliação, exames e indicadores da educação básica brasileira (INEP, 2018).

entretanto, infelizmente, em estudos já publicados as estruturas disponibilizadas para esse serviço não têm sido bem avaliadas no tocante ao acesso dos educandos, e, em parte, isso ocorre por inadequação ou inexistência de planejamento. Conforme descreve Lopes (2009), se faz necessário um planejamento adequado em consonância com boas práticas de gestão e de controle para romper com círculos viciosos que se formaram nesse tipo de atendimento.

Nisso, a proposta deste trabalho, além de tentar retratar ao leitor o desenvolvimento e os resultados do atendimento do transporte escolar rural no município de Codó de 2009 a 2016, tem um olhar sob a égide de adequação normativa desses serviços. Para isso, a missão é arrojada, pois se debruça a entender os resultados na perspectiva conceitual de efetividade.

No entanto, antes do entendimento daquilo que significa efetividade, é importante se compreender primeiramente os conceitos dos demais indicadores de desempenho em gestão, que de alguma forma se inter-relacionam, quais sejam a eficácia e a eficiência. Isso, sem deixar de considerar as zonas de interesse do setor privado e do setor público, pois os resultados das duas esferas podem trilhar por caminhos distintos dado ao objetivo finalístico de cada um. De um lado da prestação de serviço de transporte escolar se encontra o setor privado, representado pelas empresas contratadas, enquanto na outra ponta se encontra o ente federativo, o qual tem a premissa de garantir o acesso ao educando à educação, missão expressamente contida no artigo 208 da CF de 1988.

Chiavenato (2003) define a eficácia como o alcance dos objetivos (produtos e serviços). Já a eficiência, na visão do autor, consiste na utilização produtiva ou ainda na forma econômica dos recursos (insumos), enquanto a efetividade se traduz em benefício para a empresa (impacto). Note-se aqui, pela natureza conceitual, que há um dimensionamento para o setor privado.

Para Matias-Pereira (2014), na administração pública, a definição de eficácia remete ao simples alcance do objetivo pretendido. Já a eficiência diz respeito ao método adotado. E por fim, a efetividade assumiria uma conotação que abrange a qualidade dos resultados.

Em outra definição, Torres (2012) coloca que quando se avalia a eficácia na administração pública, em primeiro plano, busca-se identificar se os objetivos foram atingidos, independente dos meios empregados. Já a eficiência, para ele, busca a viabilidade econômica e a racionalização dos recursos que são do contribuinte, enquanto a efetividade tem como premissa a transformação da realidade dos beneficiários da política.

Embora os conceitos até aqui apresentados, independentemente da aplicação no setor privado ou público, apontem sinonímia em relação ao alcance dos objetivos no tocante a eficácia e assumam um caráter essencialmente econômico em relação a eficiência, é necessário

que se tenha um certo cuidado ao interpretar o conceito de efetividade em ambos os setores. Isso porque no setor privado, embora atualmente o lucro não seja o único objetivo de acordo com o novo papel de uma organização enquanto responsabilidade social, ele ainda é preponderante para sua sobrevivência. Na concepção de Maximiano (2017) a efetividade converge na mesma linha de pensamento de Chiavenato (2003), relacionando-a ao impacto.

Quando retratado na esfera pública, esse impacto é redimensionado para as políticas públicas e os resultados são voltados para o coletivo. Na visão de Araújo (2017) quando se trata de efetividade de uma política pública, na perspectiva do Direito, ela se relaciona ao alcance dos objetivos sociais, considerando aquilo que foi de fato planejado e o tempo para tal.

Para Sano e Montenegro (2013), a efetividade, juntamente com eficácia e eficiência (os 3Es) desempenhada, no tocante às políticas públicas, se encontra numa dimensão de desenvolvimento social, e, portanto, a não compreensão desses conceitos por parte do gestor, impacta negativamente na vida dos cidadãos.

Nesse sentido, a avaliação da efetividade é fulcral para garantir a condição mínima dos direitos de proteção social preservados aos hipossuficientes, mas para isso a avaliação deve caminhar para a universalidade das políticas públicas, porém, sem deixar de levar em conta a realidade do público-alvo (FAGUNDES; MOURA, 2009).

Outro ponto a ser destacado é que, de uma forma geral, pode-se compreender que na esfera pública a efetividade ganha uma conotação distinta levando em conta dois aspectos importantes: a não finalidade do lucro; e o consumidor final do serviço, que não é mais um cliente, mas o cidadão, ou o cidadão-cliente, conforme define Bresser-Pereira (1996). Outro ponto diferencial, é que a gestão de um serviço na iniciativa privada não tem, ou pelo menos não deve ter, uma conotação ou relação política. Já no setor público o cargo de gestor remete a uma representação eminentemente política.

Essa imersão política é um dos aspectos que podem significativamente comprometer os resultados no setor público. Esse fato, de acordo com Abrucio (1997) foi subestimado pela primeira tentativa de implantação do modelo gerencial, o gerencialismo puro, cuja premissa era a separação entre a política e a administração. Esse ponto, inclusive, é apontado pelo autor como um dos elementos que contribuíram para o fracasso desse modelo.

Por assim haver a consideração desse viés de participação da instância política na gestão do transporte escolar, esse trabalho de pesquisa adota o recorte temporal de oito anos contínuos de gestão no município de Codó (MA), portanto, uma configuração de tempo razoável para a compreensão do desenvolvimento de uma política pública sob uma mesma concepção.

Portanto, dentre os conceitos apresentados de eficácia, eficiência e efetividade, pelo que se pode entender enquanto alcance dos resultados, talvez o que se apresente numa perspectiva mais complexa seja o conceito da efetividade, pois para alcançá-la o caminho sugere a transformação de uma realidade social, mantendo-o então desconectado de uma relação essencialmente econômica.

Nesse sentido, para Torres (2012) ser efetivo significa garantir que o interesse dos atores sociais beneficiados com as políticas públicas seja de fato respeitado, inferindo que ao alcançar a eficácia e/ou eficiência não significa necessariamente alcançar a efetividade.

Diante de tudo o que já foi discorrido até aqui, e, levando em conta a importância da política de atendimento do transporte escolar rural enquanto integrante do rol de políticas educacionais no Brasil, faz-se então o seguinte questionamento neste trabalho: a gestão do transporte escolar rural do município de Codó – MA (2009-2016) consegue se apresentar dentro da perspectiva conceitual de efetividade?

Frente a essa problematização, busca-se estabelecer uma hipótese básica, com vista a oferecer maior aproximação entre situação problema e análise dos resultados. Tem assim relação direta com elementos essenciais para a implementação, monitoramento e controle de uma política pública, que possibilita um ciclo virtuoso entre o objetivo previamente traçado e os resultados que se apresentam. Tal hipótese é a de que a precariedade de planejamento, fiscalização e controle no atendimento do transporte escolar rural no município de Codó (MA) comprometem sua efetividade.

Pensando na situação problema apresentada, o objetivo principal deste estudo visa analisar se a gestão do transporte escolar rural no município de Codó – MA (2009-2016) se enquadra na perspectiva conceitual de efetividade.

E ainda de forma mais específica, procurando dialogar com o objetivo principal, busca-se descrever a configuração do federalismo brasileiro e a dinâmica de construção e desenvolvimentos das políticas educacionais, abordando sucintamente a importância do ente local nesse processo, com especial enfoque na política de atendimento do transporte escolar rural; analisar a gestão do transporte escolar rural no município de Codó – MA (2009-2016), levando em consideração os elementos essenciais ao planejamento, execução financeira, e fiscalização; verificar a dinâmica de atuação dos mecanismo de acompanhamento e controle social do transporte escolar rural no município de Codó.

Além deste capítulo introdutório, o trabalho contempla mais seis capítulos, organizados conforme exposto a seguir.

No segundo capítulo buscou-se apresentar, ainda que de forma sucinta, a configuração do desenho federativo brasileiro e suas peculiaridades, contextualizando a dinâmica das políticas públicas no processo, bem como o sistema de vinculação e transferência de recursos dentro da pactuação entre os entes.

O capítulo ainda procura retratar o papel dos municípios nessa configuração, haja vista que o objeto deste trabalho se direciona ao atendimento do transporte escolar no município de Codó (MA), sem no entanto deixar de destacar o órgão que administra a distribuição dos recursos, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e os dois grandes programas voltados para essa finalidade, que são o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa Caminho da Escola.

No terceiro capítulo apresenta-se a metodologia do trabalho, o tipo de pesquisa e a abordagem na análise dos resultados. No capítulo está colocado cada fase de coleta de dados e a forma como foram tratados e analisados esses dados, e sua confrontação com as referências teóricas e fundamentos legais do transporte escolar.

Já no quarto capítulo, adentra-se nas informações coletadas sobre a gestão do transporte escolar rural no município de Codó, destacando-se os elementos ligados ao planejamento, tais como estrutura organizacional e de ensino, infraestrutura e financiamento (todos recursos que podem ser utilizados com transporte escolar, incluindo FUNDEB, Salário-Educação e PEATE/MA). Também se aborda a gênese da política de atendimento do transporte escolar no município, avaliações das licitações e contratos de serviços terceirizados, execução de atendimento e financeira, trajetória do Programa Caminho da Escola, e ações de fiscalização.

No quinto capítulo foca-se mais especificamente na atuação dos mecanismos oficiais de controle que devem ser empregados para melhorar a qualidade do atendimento do transporte escolar dentro do município de Codó, tais como a Controladoria Geral da União (CGU), o Ministério Público Estadual, o Poder Legislativo Municipal, e o Controle Social do FUNDEB, cujas funções contemplam também a fiscalização dos recursos do PNATE no município de Codó. Entretanto, o foco principal reside sobre o último.

O sexto capítulo é dedicado à discussão e avaliação dos resultados, oportunidade em que todos os achados da pesquisa são analisados conforme os parâmetros de indicadores elencados como medidores de efetividade. Ao final do capítulo são apresentadas as conclusões preliminares e a confirmação da hipótese básica desta pesquisa.

Por último, o sétimo capítulo traz as considerações finais, em que são apresentados apenas os tópicos conclusivos, com base em uma síntese daquilo que já foi abordado no capítulo anterior. Também são apresentadas as contribuições da pesquisa.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO FEDERALISTA NO BRASIL

O tema federalismo, apesar de bastante discutido, ainda é muito caro para a ciência social. Sua origem, na concepção de Anderson (2009, p. 13) remonta ao fato de que as federações “surgiram em diferentes circunstâncias, cada qual como resultado de opções políticas ou de razões históricas. O federalismo geralmente é a opção adotada para congregar em um novo país unidades até então separadas ou para reorganizar um país até então unitário.”

A presença de Constituição e a autonomia dos entes também são importantes na análise do tema de acordo com Bonavides (1999, p. 181):

Através da lei da autonomia manifesta-se com toda a clareza o caráter estatal das unidades federadas. Podem estas livremente estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (executivo, legislativo e judiciário) e exercer desembaraçadamente todos aqueles poderes que decorrem da natureza mesma do sistema federativo, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição federal.

No tocante ao Brasil, dentro do próprio texto constitucional de 1988 está materializado o federalismo, pois de acordo com o artigo 1º está descrito que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”. Entretanto, o desenho do federalismo no Brasil tem sua origem bem antes da atual Constituição de 1988, se inserindo a partir da proclamação da República com a Constituição de 1891. A esse respeito Torres (2012) acrescenta que a concretização de federalismo e sua implantação no Brasil não foi um evento genuinamente brasileiro, haja vista que, sofreu grande influência da Constituição norte-americana, notoriamente durante boa parte do século XIX, sendo interpretado pelo império com algo que poderia fragmentar a política do País.

A nova ordem econômica e social impetrada a partir da proclamação da República em 1889 passa a contrastar com a estrutura unitária até então adotada pelo governo imperial. A proposta da Constituição republicana de 1891 foi pioneira em consagrar o federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, no seu artigo 1º, quando define que “A nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.” (TORRES, 2012, p. 22). Portanto, em relação à Constituição de 1988, há apenas alterações de ordem textual, mas mantêm-se a consolidação do federalismo.

Embora a ideia de se constituir um federalismo no Brasil tenha sido dentro do modelo norte americano, as peculiaridades locais evidenciaram pontos divergentes. A trajetória do Estado brasileiro diverge do norte americano, a qual resultou em estruturas territoriais distintas. Para ilustrar essa estrutura territorial em termos de soberania e autonomia, é importante observar o posicionamento de Martins (2011, p. 24:25):

Apesar de inspirada pela Constituição americana, há diferenças advindas dos distintos processos históricos. A mais óbvia resulta do fato de ter sido a Federação americana constituída por agregação, isto é, modelo com base na união de antigos Estados soberanos que se desvincularam da Inglaterra, enquanto a brasileira foi por desagregação, constituída com base num Estado unitário que se tornou federativo: as províncias dependentes foram transformadas em Estados autônomos.

Souza (2016) apresenta o argumento da heterogeneidade das regiões para justificar o federalismo no Brasil. Segundo a autora, essa incorporação também pretendeu assegurar a autonomia jurisdicional, porém com divisões de autoridades entre as “esferas subnacionais e uma esfera nacional.” (p. 133).

Outro fato a ser destacado dentro do federalismo brasileiro é a definição de município enquanto ente federativo. Essa peculiaridade é cercada de indefinições teóricas no concernente à sua real autonomia, embora a questão seja tratada de forma definitiva no artigo 1º da CF de 1988. De acordo com Martins (2011, p. 103):

O reconhecimento do município como dotado de autonomia em seu mais alto grau teve importância central na estruturação do atual modelo do federalismo brasileiro, sendo o único exemplo no mundo em que se reconhece o município como ente federativo, isto é, dotado do mesmo grau de autonomia de estados e União (p. 103).

Na concepção de Franzese e Abrucio (2013), mesmo reconhecendo que existem fragilidades, e que como ente federativo seja algo presente apenas no Brasil, os municípios ganharam em importância a partir da promulgação da CF de 1988 enquanto atores na promoção do Estado de Bem-Estar Social.

Para Oliveira (2010), o ente municipal, pela proximidade da população, consegue instigar o exercício democrático entre os cidadãos. Essa proximidade, cria possibilidades de participação em questões de âmbito local. Além disso, o autor destaca diversidade dos quais detêm realidades e necessidades distintas.

Continuando seu argumento pró-município, Oliveira (2010) rebate os argumentos que tentam reduzir o campo de atuação dos entes municipais dentro do cenário da federação brasileira. Assegura que esses argumentos têm conotação política e não refletem a realidade,

pois, se cercam de algumas incongruências em gestões locais, gerando clima de desconfiança. Ainda segundo ele a “a existência de corrupção em municípios brasileiros é outro argumento apresentando frequentemente como uma verdade absoluta, pelos meios de comunicação e por estudiosos do tema, que provoca uma descrença em relação à atuação municipal.” (ibidem, p. 32). Adverte ainda que tais eventos não são privilégios apenas nas instâncias locais, e acontecem também na União.

Dentro desse contexto, considerando o desenho do federalismo no Brasil e o papel atribuído a cada ente, seja na formulação, na implementação ou na execução das políticas públicas, é mister saber: como elas são delineadas? O que compete a União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal?

Antes, porém, do aprofundamento nas discussões sobre como as políticas públicas são delineadas e como elas são ordenadas no Federalismo brasileiro, faz-se necessário apresentar algumas definições a respeito. Inicia-se apresentando a concepção de Secchi (2013) que define como uma política de caráter público, aquela que representa um norte no enfrentamento de um problema também público. O problema público para ele é a diferença existente entre o que é de fato e aquilo que é idealizado em relação a uma realidade pública.

Salienta-se, portanto, que há uma variação muito grande na definição sobre políticas públicas, entretanto, seja qual for a definição encontrada, ela não pode desconsiderar o caráter do interesse público e do bem comum, e, para isso, deve estar atrelada a ideia de cidadania, e dentro de uma ampla dimensão, coletiva e não individual. Um conceito bastante amplo e norteador é formulado por Kingdon (*apud* CAPELLA, 2006, p. 25) que converge para a participação:

Considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão.

Corroborando com a ideia de coletividade enquanto linha de alcance das políticas públicas, é importante observar aquilo que Secchi (2013) afirma quando assevera que elas de fato são estabelecidas quando visam tratar ou resolver problemas que denotem relevância e sejam de ordem coletiva.

Retomando-se a questão do desenvolvimento do Federalismo no Brasil, dando ênfase ao desenvolvimento das políticas públicas abordadas acima, e, especialmente às políticas de

cunho educacional, é notório explicitar que elas acontecem dentro de uma dinâmica de regime de colaboração.

No concernente à organização do sistema de ensino da federação brasileira, esse regime de colaboração está explicitado na Constituição de 1988, artigo 211, quando especifica que, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Dessa forma são delineadas as competências a saber:

§ 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 (BRASIL, 1988).

Contudo, para que haja uma interlocução na implantação e execução das políticas educacionais, e, no caso específico a que se aplica a este trabalho, a do atendimento do transporte escolar com o objetivo de proporcionar acesso à educação, a Constituição de 1988, no seu artigo 23, Inciso V, prevê, dentro das competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a de “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”. Portanto, isto coloca textualmente o ente local como parte integrante do processo.

Mas para que a competência se torne comum a todos os entes da federação, o ordenamento das políticas públicas, conforme descreve a Constituição de 1988 (artigo 23, parágrafo único), deve passar por regulamentação específica. No caso concreto do atendimento do transporte escolar, não desprezando outros dispositivos normativos, pode-se citar aqui a Lei nº 9.394/96, a Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro - CTB), a Lei nº 10.880/04, e o Decreto nº 6.768/09.

Dentro do escopo legal, a União atua de forma redistributiva e supletiva, e essas funções têm a premissa de equacionar as desigualdades e distorções econômicas nas suas unidades subnacionais. A função redistributiva então abarca o volume maior de recursos, e goza de maior amplitude, conforme destaca o § 3º do artigo 212 da CF de 88: “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação”. (BRASIL, 1988).

Tal prerrogativa da União encontra respaldo também na LDB/96 no seu artigo 8º, § 1º, o qual acrescenta outra função, que é a normativa: “Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.” (BRASIL, 1996).

Nesse sentido, o ordenamento em destaque, denota as atuações de cada ente dentro do sistema de ensino, o que implica também no desenho das políticas públicas educacionais no Estado Federal brasileiro, com características marcantes de concentração redistributiva e normativa na União.

A discussão acerca de centralização e descentralização das políticas públicas no Brasil a partir do ordenamento do sistema federativo ainda é tema recorrente e não se esgotou, pois envolve perspectivas e pontos de observações diferentes. Na concepção de Souza (2016) pode-se inferir que dentro do Federalismo brasileiro a Constituição já traz de forma definida a supremacia da União no que tange a controle, financiamento e implementação das políticas públicas. Contudo, a autora entende que isso não confere que haja passividade de Estados e Municípios.

O caráter descentralizador da Constituição Federal de 1988, favorável aos municípios, passou a ser reconfigurado com uma série de medidas que se seguiram no tocante ao aspecto normativo. Esse período é denominado de “novo enquadramento”, que em outras palavras, significa uma retomada da centralização em torno do poder central. (KUGELMAS; SOLAS, 1999).

Nesse mesmo sentido, Arretche (2012) afirma que, embora o texto constitucional de 1988 tenha assegurado autonomia de gastos para os entes subnacionais, com exceção aqueles voltados para o ensino. Na prática, o que se viu nos dois governos de FHC foi uma massiva intervenção, mediada por um aparato de dispositivos legais, no sentido de diminuir essa autonomia. Pode-se citar como exemplo disso a edição da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir, que afetou sensivelmente a receita dos Estados e Municípios, no tocante a mudanças no ICMS)³, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que impõe limite de gastos dos entes subnacionais), e a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (FUNDEF⁴, vinculação de receitas).

Especificamente em relação ao transporte escolar, a União centraliza os recursos e a parte normativa no MEC, através do FNDE, o que não reduz a importância do município, haja

³ Imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

⁴ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

vista que é na esfera municipal que a política de fato é implementada, ficando o gestor local encarregado da sua real execução.

2.1 O sistema de vinculação e transferência de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino no Brasil

O processo de formulação, implementação e gestão das políticas públicas no Brasil se caracteriza, em geral, pelo aspecto formal legal e tem acompanhado o próprio rito dos modelos de gestão pública ao longo da história mais recente da forma republicana, assumindo características que se identificam com modelos descentralizadores. Corroborando com essa argumentação, é importante destacar que o processo de descentralização das políticas públicas no Brasil se concretiza de acordo com Torres (2012, p. 35) em momentos distintos, porém complementares, haja vista que se deu através de mecanismos legais, quando afirma que:

Nessa longa trajetória, pelo menos três grandes processos são identificáveis: a) a multiplicação da administração indireta, intensificada no final da década de 1960 pelo Decreto Lei nº 200; b) a descentralização de políticas públicas em favor de Estados e Municípios, consagrada pela Constituição de 1988; c) o processo de privatização de empresas estatais introduzido na década de 1990.

Nessa perspectiva, destaca-se que o contexto histórico das políticas públicas passou por várias transformações ao longo da história republicana no país, mas se manteve atrelado ao Federalismo, ou ainda ao constructo do pacto federativo, pelo fato da capacidade de atingirem uma dimensão em toda a extensão territorial, envolvendo assim Estados, Municípios e Distrito Federal. A partir desse pressuposto, pode-se inferir que as políticas públicas educacionais são universais dentro do território brasileiro, não sendo passíveis de ordenamentos distintos em qualquer dos entes, seja ele Estado, Município ou Distrito Federal. Tal universalidade da política pública a que se refere diz respeito a sua abrangência territorial em sentido normativo.

Dentro desse contexto, cabe destacar que o mecanismo garantidor dos recursos destinados às políticas educacionais, quando se fala em previsão constitucional, tendeu a se manter dentro da perspectiva de vinculação de recursos das receitas provenientes de impostos. Entretanto, essa vinculação se manteve instável desde sua primeira inclusão em textos constitucionais. Para Davies (2008) o contexto histórico da vinculação de recursos não é linear, apresentando momentos de alternância.

A premissa da vinculação em epígrafe foi inserida pela primeira vez na Constituição de 1934, na era Vargas, com obrigação da União e dos Municípios na aplicação de no mínimo dez

por cento da receita de impostos para a educação. Nesse ínterim, os Estados e Distrito Federal estavam obrigados a aplicar vinte por cento. No entanto, na Constituição imposta no período da ditadura do Estado Novo de Vargas, a vinculação foi suprimida, só retornando após o fim da ditadura, na Constituição de 1946, porém, com aumento de vinculação dos municípios para vinte por cento, enquanto mantinham-se os percentuais de 1934 para União, Estados e Distrito Federal (DAVIES, 2008).

Já na Constituição de 1967, durante o período militar, a vinculação é suprimida novamente, retornando posteriormente com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, mas que, contemplando somente a vinculação de vinte por cento para os Municípios, e desobrigando os demais entes. Somente no ano de 1983, através de EC nº 24 à Constituição de 1967, emenda esta do Senador João Calmon, a vinculação para todos os entes foi restabelecida, embora com percentual de apenas treze por cento para a União, enquanto que os Estados, Municípios e Distrito Federal ficaram obrigados a aplicar vinte e cinco por cento (DAVIES, 2008).

A partir da Constituição de 1988, o percentual da vinculação dos recursos da União foi aumentado, mas mantendo-se o percentual em relação a Estados, Municípios e Distrito Federal conforme descreve o artigo 212 da CF de 88: “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (BRASIL, 1988). Note-se então que embora o percentual da União tenha aumentado, ainda permanece abaixo dos percentuais obrigatórios para as unidades subnacionais.

Na contramão da vinculação constitucional de recursos para as políticas públicas educacionais, está a atuação da União no sentido de desvincular os recursos que são garantidos percentualmente na nossa Carta Magna, haja vista as intervenções por meio de política de Desvinculação de Recursos da União, mais popularmente conhecida como DRU.

A DRU entrou em vigor no ano de 1994 e foi criada originalmente com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), sob a justificativa de se estabilizar a economia após o fim do Plano Real. Ela é um instrumento pelo qual a União passa a desatrelar uma parte dos recursos públicos que são arrecadados, mas que possuem destinação específica, o que é o caso da Educação. Com isso, o governo federal passou a usar livremente um percentual de 20% de todos os tributos federais que, constitucionalmente, são vinculados a fundos ou despesas. Nesse montante de 20%, cerca de 90% provêm das contribuições sociais.

Para Castro (2001a) a DRU representou um dos temas mais polêmicos no tocante a políticas sociais. Ele reitera que a Educação quase na sua totalidade é dependente das vinculações, e que historicamente é uma das áreas mais suscetíveis a cortes.

É somente com a publicação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 que surgiu um novo panorama conceitual no que tange à vinculação de receitas para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no Brasil, acrescentando o § 3º ao Art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, havendo previsão de redução gradual dos percentuais da Desvinculação de Receitas da União, mais popularmente conhecida como DRU até a sua extinção no ano de 2011.

No entanto, a DRU não foi extinta conforme previsto, pois com a Emenda Constitucional nº 68, de 21 de dezembro de 2011, foi renovada até o ano de 2015.

Já em 2016, houve uma nova postergação, pois com a Emenda Constitucional nº 93, do dia 8 de setembro, alterando novamente o Art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ampliando a vigência da DRU até o ano de 2023. Portanto, há um cenário de sucessivas renovações, revelando que a vinculação ainda é um tema em movimento.

2.2 O atendimento do transporte escolar no Brasil: política educacional suplementar

O texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 sacramenta no seu artigo 205 que a educação é um “direito de todos e dever do Estado e da família”, entretanto, para que ela seja alcançada são necessárias algumas outras políticas suplementares⁵, dentre as quais a política do transporte escolar, destacada no artigo 208, inciso VII, assegurando que o “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.”

A política de atendimento do transporte escolar também se encontra assegurado pelo principal dispositivo legal no Brasil no tocante à educação, que é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/96, no seu artigo 10, inciso VII, assegurando que o Estado tem a incumbência de “assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.” Da mesma forma, os Municípios não foram eximidos da responsabilidade, pois o artigo 11, no seu inciso VII, define que os Municípios ficarão encarregados de “assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal”. A definição expressa no artigo 11 da LDB/96 já é resultado de alteração da

⁵ Na definição do Dicionário Aurélio, complementar significa: que serve de complemento; que se acrescenta ou adiciona; que serve de suplemento para suprir o que falta.

Lei nº 10.709, de 31 de julho de 2003, o qual selou o papel do município em relação ao transporte escolar dos alunos residentes na zona rural.

Outro importante destaque dentro da preceituação legal é o que assegura o estatuto da criança e do adolescente – ECA, que no seu artigo 54, inciso VII reforça o que está previsto na CF de 1988 e na LDB/96, destacando que é dever competente ao Estado assegurar à criança e ao adolescente “atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.”

Na mesma linha de amparo legal no que se refere ao transporte escolar, cabe delinear o que preceitua o novo Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado através da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, documento que traz um conjunto de vinte metas para a Educação dentro de um período de dez anos (2014-2024), com destaque para a Meta nº 7, Estratégia de nº 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 (BRASIL, 2014, p. 63).

Pelos argumentos até aqui apresentados, a política do transporte escolar encontra forte amparo legal normativo dentro do sistema educacional brasileiro, o que requer precipuamente o envolvimento de todos os entes federativos para que a qualidade da política, de fato, tenha o alcance que merece como garantia de acesso à educação.

2.2.1 O FNDE enquanto órgão financiador da política do transporte escolar

O mecanismo garantidor de recursos visando uma melhor oferta de transporte escolar, dentre outras políticas públicas, é o FNDE, autarquia responsável pela normatização e assistência financeira, previstas no texto constitucional de 1988. A autarquia foi criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968 como Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e da Pesquisa (INDEP), mas sofreu alteração com o Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, passando para o formato atual: FNDE.

A autarquia é vinculada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), com a incumbência de executar políticas educacionais de ordem complementar em nível nacional. Dentre as políticas executadas, além do objeto deste estudo que é o transporte escolar, existem outras que constam em seu extenso programa, tais como alimentação escolar, livro didático,

dinheiro direto na escola, biblioteca da escola etc. Isso torna o FNDE um ponto de referência quando se trata das garantias previstas na CF de 1988, na LDB/96 e no ECA/90, conforme já relatado anteriormente.

Os desafios em um país continental como o Brasil, amplia o leque de importância do FNDE também na direção da mitigação das desigualdades, sobretudo relacionadas ao processo educacional. Nessa linha de observação é importante analisar o que afirma Cruz (2011, p. 85):

Essa realidade de desigualdade econômica entre as regiões conchama a União a exercer sua função supletiva e redistributiva, voltada à equalização das oportunidades educacionais e ao alcance de um padrão mínimo de qualidade do ensino, especialmente, mediante assistência técnica e financeira aos estados e aos municípios, como prevê a Constituição Federal. Nesse contexto é que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação assume o papel central, porque opera a maior parte dos recursos federais da educação descentralizados para estados e municípios.

O FNDE é peça chave no desenvolvimento da própria história de institucionalização de políticas. O primeiro programa oficial voltado para o atendimento do transporte escolar no Brasil, embora discreto em termos de alcance, foi o Programa Nacional do Transporte Escolar (PNTE), instituído pela Portaria Ministerial nº 955, de 21 de junho de 1994, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. O objetivo era dar suporte financeiro aos municípios para a aquisição de veículos automotores zero quilômetro, voltados para o transporte diário dos alunos da rede pública residentes na zona rural. Posteriormente, a partir do ano 2000 se estendeu a Organizações Não-Governamentais (ONG's), instituições sem fins lucrativos que atendiam alunos portadores de necessidades especiais (SOUZA, 2006, p. 25 *apud* CRUZ, 2009). Embora a expressão rede pública seja usualmente utilizada, ainda não se trata de abrangência de toda a educação básica.

Apesar de ter sido importante ponto de partida no que se refere a política de transporte escolar no Brasil, o PNTE não se sustentou, e, dentre as intercorrências verificadas na sua trajetória, Castro (2001) aponta as interferências de ordem política, considerando que a garantia dos recursos previstos pelo programa fortalecia posições dos atores políticos, tanto nas instâncias regionais, quanto nas instâncias locais.

Já no ano de 2004, o PNTE sofreu um processo de mutação, passando a atender somente as organizações não-governamentais sem fins lucrativos. Essa mudança transfigurou de certa forma o objetivo original. Foi então extinto no ano de 2007. Nessa época, já estava em execução o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), cujo direcionamento contrastava como o PNTE, considerando que o objetivo do PNATE é atender os alunos

matriculados na educação básica pública, residentes na zona rural, mediante transferência automática dos recursos aos entes federados.

Com a extinção do PNTE, o FNDE passou a contar com dois importantes programas rumo à implementação e execução de políticas do transporte escolar no Brasil, que são o PNATE, criado em 2004, e o Programa Caminho da Escola, criado em 2007. Ambos os programas, no contexto atual, ainda representam as principais fontes de financiamento federal no que tange à política pública voltada para garantir o acesso e a permanência na escola dos alunos que residem na zona rural.

Nesse sentido, a política do transporte escolar pode ser definida dentro do princípio da universalidade. A própria missão do FNDE, consagrada em seu Mapa Estratégico, deixa claro que a missão da Autarquia é “Prestar assistência técnica e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos.” (BRASIL, 2018).

2.2.2 O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) entrou em vigor através da Medida Provisória nº 173, de 16 de março de 2004, sendo posteriormente instituído pela Lei 10.880, de 9 de junho de 2004, que de acordo com o artigo 2º tem o objetivo de “[...] oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, observadas as disposições desta Lei.”

O repasse dos recursos do PNATE é feito por meio de transferências automáticas de recursos, em dez parcelas mensais de fevereiro a novembro, cujo procedimento para liberação, de acordo com o artigo 4º da Lei 10.880/04, assegura que não há “[...] necessidade de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, mediante depósito em conta corrente específica.”

Os critérios e as formas de transferências dos recursos do PNATE estão delineados nas Resoluções CD/FNDE. De acordo com a última Resolução/CD/FNDE de nº 5, de 28 de maio de 2015, que estabelece os critérios e as formas de transferência dos recursos do PNATE, no seu artigo 14, incisos I ao IV, no que tende a utilização dos recursos específicos que eles são destinados para:

I - Manutenção de veículos escolares rodoviários com Certificado de Registro de Veículo, devidamente regularizado pelo órgão competente em nome do EEx, tais como:

a) pagamento de despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas (do ano em curso), pneus, câmaras e serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes e outros serviços necessários para adequada manutenção do veículo;

II - Manutenção de veículos escolares aquaviários com Registro de Propriedade da Embarcação, devidamente regularizado pelo órgão competente em nome do EEx, tais como:

a) - pagamento de despesas com reforma, seguros, impostos e taxas (do ano em curso), registro na autoridade marítima competente, peças e serviços de mecânica do motor, conjunto de propulsão e equipamentos embarcados, combustíveis e lubrificantes e outros serviços necessários para adequada manutenção da embarcação.

III - pagamento de serviços contratados junto a terceiros, obedecidas, por parte do prestador de serviço, as exigências previstas nos artigos 136 e 138, da Lei nº 9.503, de 1997, desde que utilizados para cobrir despesas realizadas na contratação de veículos adequados para o transporte de escolares, que estejam em conformidade com as disposições do Código de Trânsito Brasileiro ou às Normas da Autoridade Marítima, assim como às eventuais legislações complementares no âmbito estadual, distrital e municipal.

IV - aquisição de passe estudantil quando houver oferta de serviço regular de transporte coletivo de passageiros (BRASIL, 2015).

O montante dos recursos do PNATE repassados aos entes federativos responsáveis pela execução direta do Programa é calculado com base no “número de alunos da educação básica pública, residentes em área rural que utilizem o transporte escolar.” (§ 1º, artigo 2º, Lei 10.880/04). O cálculo toma como base os dados oficiais do censo escolar fornecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, relativo ao ano imediatamente inferior ao repasse. Destaca-se ainda no § 4º do mesmo artigo que “A assistência financeira [...] tem caráter suplementar, conforme o disposto no inciso VII do artigo 208 da Constituição Federal, e destina-se, exclusivamente, ao transporte escolar do aluno.” (BRASIL, 2004).

Diante da sua característica principal que é a não necessidade do ente subnacional de firmar “[...] convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congêneres. [...]” para receber o repasse dos recursos do Programa, dependendo somente do quantitativo do censo escolar fornecido pelo INEP, em conformidade com o artigo 4º da Lei 10.880/04, teoricamente, representa uma fonte de recurso mais acessível, embora careça da devida prestação de contas da sua aplicação.

Dessa forma, levando-se em conta a progressão dos valores repassados na conta do PNATE aos Estados, Municípios e Distrito Federal, o Relatório de Gestão FNDE 2016 avalia como positivo o desempenho do Programa.

Os recursos do PNATE vêm sendo utilizados pelos gestores estaduais, municipais e distritais na manutenção da frota de Transporte Escolar e/ou na contratação de veículos que atendam às disposições do Código de Trânsito Brasileiro. Os repasses contribuem de maneira significativa para a melhoria da qualidade do transporte

escolar no País e, indiretamente, para o aumento da frequência e do rendimento escolar do educando (BRASIL, 2017 p. 85).

De fato, há de se considerar avanços em relação ao montante repassado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, respeitando o período de 2004 a 2016. Esse aumento no montante teve contribuição da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (Alterou a Lei 10.880, de 9 de junho de 2004), aumentando a abrangência do PNATE para toda a educação básica. Assim, o Programa que de 2004 a 2008 alcançava somente o ensino fundamental, passou a contemplar a partir de 2009 todos os alunos matriculados em escolas públicas da educação básica que se utilizam do transporte escolar rural no território brasileiro.

Outro fato relevante para o aumento do montante no repasse dos recursos a partir de 2009, no mesmo percurso trilhado pelo PNATE, foi o advento da Emenda Constitucional nº 59, do dia 11 de novembro de 2009, trouxe consigo a universalização do ensino obrigatório para todas as etapas da Educação Básica, alterando o artigo 208 da CF de 1988. A partir de então a educação básica passa a ser obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada também a gratuidade da oferta àqueles que não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 2009).

Para ilustrar esse aumento na oferta, com base no Relatório de Gestão do FNDE 2016, o quadro 1 demonstra aquilo que foi executado pelo PNATE no período de 2004 a 2016. Ele traz contribuições que auxiliam na compreensão da projeção do Programa, levando-se em conta a liberação, a execução dos recursos, o percentual efetivamente pago/empenhado, a quantidade de municípios atendidos e o número de alunos beneficiados.

Quadro 1 – Histórico de execução do PNATE (2004 a 2016)

Ano	Execução Orçamentária	Execução Financeira	Percentual Executado (empenhado /pago)	Municípios	Alunos Beneficiários
2004	254.799.305,37	240.998.644,66	94,58%	5.201	3.219.975
2005	265.192.720,00	246.931.651,50	93,11%	5.317	3.211.128
2006	315.234.084,00	275.995.250,22	87,55%	5.089	3.308.673
2007	332.479.328,59	291.994.969,03	87,82%	5.191	3.473.360
2008	313.370.217,41	289.587.265,75	92,41%	5.143	3.294.936
2009	478.231.007,00	418.976.595,54	87,61%	5.492	4.652.477
2010	679.139.381,00	596.461.274,66	87,83%	5.205	4.656.704
2011	648.257.472,27	573.815.057,44	88,82%	5.187	4.558.465
2012	630.000.000,00	591.216.004,75	93,84%	5.122	4.507.241
2013	582.000.000,00	581.399.889,47	99,89%	5.198	4.420.264
2014	594.000.000,00	580.717.121,63	97,76%	5.296	4.547.690
2015	574.000.000,00	573.525.841,04	99,91%	5.268	4.473.036
2016	564.896.675,05	564.562.558,47	99,92%	5.085	4.286.420

Fonte: FNDE/DIRAE *apud* Relatório de Gestão do FNDE 2016 (BRASIL, 2017, p. 86).

De acordo com o Relatório do FNDE 2016 pode-se verificar que houve uma grande variação, pois o volume de recursos do PNATE referentes à execução orçamentária mais que dobram quando comparados o ano de 2016 em relação ao ano de 2004, representando, em termos percentuais, um aumento de 121,57%. Esta variação encontra-se especialmente sentida a partir de 2007. Entretanto, o mesmo movimento crescente não acontece em relação ao número de municípios atendidos, haja vista que em 2004 tinha-se 5.201 municípios atendidos, e, em 2016, esse número decresceu para 5.085.

O PNATE, como um dos pilares de sustentação da política do transporte escolar, juntamente como o Programa Caminho da Escola, assume o desafio de propiciar acesso escolar para aqueles que mais necessitam - os alunos das comunidades rurais - dentro de um território com dimensões continentais e grandes desigualdades, sejam elas regionais ou sociais. Diante disso, lida com uma política vulnerável às condições locais, que geralmente não são uniformes. Talvez em função disso o Relatório de Gestão do FNDE de 2016, reconhecendo a incapacidade de se dotar os municípios de uma frota cem por cento própria, enfatize a necessidade da terceirização⁶.

A terceirização destacada acima está disciplinada pela Resolução/CD/FNDE nº 12, de 17 de março de 2011, em conformidade com o artigo 15, inciso II:

II – a pagamento de serviços contratados junto a terceiros, obedecidas, por parte do prestador de serviço, as exigências previstas nos art.s 136 e 138, da Lei nº 9.503, de 1997, e observados os seguintes aspectos:

- a) o veículo ou embarcação a ser contratado deverá obedecer às disposições do Código de Trânsito Brasileiro ou às Normas da Autoridade Marítima, assim como às eventuais legislações complementares no âmbito estadual, distrital e municipal;
- b) o condutor do veículo destinado ao transporte de escolares deverá atender aos requisitos estabelecidos no Código de Trânsito Brasileiro e quando de embarcação, possuir o nível de habilitação estabelecido pela autoridade competente;
- c) a despesa apresentada deverá observar o tipo de veículo e o custo, em moeda corrente no país, por quilômetro ou aluno transportado;
- d) quando houver serviço regular de transporte coletivo de passageiros poderá o EEx efetuar a aquisição de passe estudantil (BRASIL, 2011).

Adentrando um pouco mais na questão da terceirização, ressalte-se que embora o FNDE considere a contratação de serviços terceirizados como alternativa à insuficiência de frota

⁶ Além das despesas com combustível e manutenção mecânica da frota própria dos entes beneficiados, os recursos do PNATE são utilizados também na contratação de serviço terceirizado para suplementar a oferta do transporte escolar. A terceirização de veículos é necessária devido à insuficiência ou inadequação de veículos públicos. Em determinadas regiões, alguns veículos precisam ter características específicas de acessibilidade para atenderem locais de difícil acesso onde residem alguns estudantes (BRASIL, 2017, p. 86).

própria dos municípios atendidos, ainda existem questões que precisam ser discutidas, tais como o limite da frota terceirizada e a qualidade na prestação dos serviços.

A exemplo, pode-se citar estudo realizado por Moura (2015) junto a Prefeitura de Teresina, pesquisa essa realizada entre os anos 2012 e 2013, no qual ela analisou que, em 2013, 91% do montante de recursos destinados ao transporte escolar foram destinados ao pagamento de empresas que realizaram o serviço do transporte escolar, e mais de 90% da frota utilizada era formada por veículos terceirizados. Esse é um fato preocupante em nível de Brasil, considerando a possibilidade de haver precarização do controle em um dado município.

Essa tendência à terceirização, começou a fazer parte do modelo de gestão no Brasil a partir da década de 1990. O novo redimensionamento ou redefinição de papel do Estado brasileiro teve seu ápice a partir da reforma gerencial ou nova administração pública brasileira capitaneada a partir das ideias do professor Bresser-Pereira, quando da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) em 1995.

A administração gerencial incorpora técnicas do setor privado, na tentativa de aumentar a eficiência na execução dos serviços públicos, apontando para os resultados e não se concentra apenas no processo, a exemplo do modelo de administração burocrática. Desta forma, na administração gerencial, o consumidor é o próprio cidadão, que passa a assumir a definição de cidadão-cliente a partir dessa nova concepção de Estado (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Com isso nasceu um novo paradigma na estrutura da administração pública, e, é importante se frisar a participação mais efetiva da iniciativa privada em atividades antes exercidas diretamente pelo Estado a partir de então. Dessa forma, o Estado passa a estabelecer parcerias com a iniciativa privada por intermédio de contratos. Um exemplo claro dessa iniciativa é a regulamentação da parceria entre setor público e setor privado presente na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, cuja finalidade é dispor sobre normas gerais de licitações e contratos com a União. Esta Lei, inclusive tem observância nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Não é redundante reforçar novamente que embora a terceirização seja um viés de se buscar o atendimento de determinados serviços considerados públicos, a exemplo do que reconhece o FNDE no caso concreto do transporte escolar rural - o que não deixa de ser uma ação de gestão descentralizadora - os cuidados com a qualidade não podem ser despercebidos, pois diferentemente do setor privado, no setor público o cliente é o cidadão.

A definição de cidadão diferencia quem necessita de um serviço ofertado por uma organização pública, do consumidor ou cliente das organizações do setor privado, cuja finalidade principal é o lucro. Para não deixar dúvidas sobre isso, em um documento publicado

em 2014 sobre *governança pública*⁷, o Tribunal de Contas da União (TCU) deixa claro que “O papel fundamental atribuído às organizações públicas é o de, por meio dos serviços prestados, ampliar, de forma sistêmica e integrada, o bem-estar social e as oportunidades aos cidadãos.” (BRASIL, 2014).

Nesse contexto, a qualidade deve primar na prestação de um serviço público, mas nem sempre isso pode ser constatado no que se refere a terceirização. Itens como condições de frota, alta rotatividade de prestadores e ausência da devida formação, no caso específico de Teresina, levaram Moura (2015, p. 69) a concluir que:

A terceirização de motoristas e monitores para trabalhar nos veículos próprios é motivo de preocupação, haja vista a rotatividade de pessoal, inviabilizando a realização de cursos de formação. Ademais, o processo de terceirização dos serviços de transporte escolar na rede municipal tem demonstrado que esta modalidade 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 solução encontrada dentro da administração pública para conter tais eventos de inconformidade passa pelo controle. Nesse ínterim, além dos órgãos de controle interno dos próprios Entes Executores (EEx)⁸, existem órgãos de controle interno da administração pública federal, que é centralizado na Controladoria Geral da União (CGU), bem como daqueles que fazem o controle externo, a exemplo do Tribunal de Contas da União (TCU) e também do Ministério Público. Já o controle social do PNATE fica a cargo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS/FUNDEB) em conformidade com o artigo 5º da Lei 10.880/2004 e § 13 do artigo 24 da Lei 11.494/07 (Redação dada pela Lei nº 11.947/09), o qual tem a responsabilidade de receber, analisar e encaminhar para o FNDE, a respectiva prestação de contas do EEx (Entes Executores). No caso concreto deste trabalho, reportar-se-á de forma específica aos municípios.

Na utilização dos recursos do PNATE os EEx deverão manter a observância quanto aos procedimentos que estão previstos na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (Licitações e contratos

⁷ O Tribunal de Contas da União (TCU) define Governança no Setor Público como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (BRASIL, 2014).

⁸ Em conformidade com a Resolução FNDE nº 12/11, inciso II, os Entes Executores (EEx) responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE à conta do PNATE: Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 2011).

da Administração Pública), bem como o que preceitua o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, e legislações corretas das unidades locais (BRASIL, 2011).

Dessa forma, questões relativas ao controle social do PNATE serão discutidas com mais profundidade em um capítulo específico deste trabalho a partir da pesquisa no município de Codó, Estado do Maranhão, haja vista que a aludida análise da prestação de contas, transcende, em nosso entendimento, o mero exame contábil de caráter formal. Dessa forma, ela deve se projetar para uma análise mais substancial de pontos de inconformidades administrativas, que podem suscitar pontos de melhoramentos dentro da própria gestão da política do transporte escolar no município.

2.2.3 O Programa Caminho da Escola

O Programa Caminho da Escola, criado por intermédio da Resolução nº 3, do Conselho Deliberativo do FNDE, de 28 de março de 2007, que se encontra disciplinado pelo Decreto nº 6.768, de 10 de fevereiro de 2009. O Programa, juntamente com o PNATE, representa um dos pilares de sustentação da política do transporte escolar do FNDE, embora com características ligeiramente distintas no tocante à acessibilidade aos recursos.

No que se insere em relação ao PNATE, conforme já foi descrito anteriormente, a forma de acesso é uniforme, ocorrendo somente através do repasse de recursos através da transferência automática para a conta da unidade subnacional, com base no censo escolar, e sem necessidade de convênio e/ou outros instrumentos formais. Já no caso do Caminho da Escola, está direcionado para a aquisição, pelo ente federativo, de veículos zero quilômetro padronizados (ônibus, barco ou bicicleta) que irão compor a frota própria escolar do ente federativo, isso mediante convênio com o FNDE. Para efeito de diferenciação dos Programas, coloca-se em destaque a expressão *convênio*⁹, a qual denota o aspecto mais flexível do Caminho da Escola.

Diante do exposto, o Programa Caminho da Escola, quando somado ao PNATE, cria maiores perspectivas de atendimento do transporte escolar para os educandos da zona rural, além de vislumbrar uma preocupação direta com a segurança dos educandos durante o seu deslocamento. Na concepção de Ribeiro e Jesus (2015, p. 152), o Programa “[...] visa renovar e ampliar a frota de veículos para transporte escolar diário de alunos da Educação Básica da

⁹ O convênio é admitido na hipótese do Inciso I, § 1º, artigo 3º do Decreto nº 6.768/09. (BRASIL, 2009). No convênio, o ente deverá informar ao FNDE a demanda de veículos a serem adquiridos.

zona rural dos sistemas estadual e municipal, com uma rigorosa padronização dos ônibus e embarcações e garantia de maior segurança no transporte dos estudantes.”

Em linhas gerais, o desenvolvimento dos dois programas, seja do PNATE ou Caminho da Escola, segue as orientações do Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997) em conformidade com as regras estabelecidas no artigo 136, para o caso dos veículos terrestres, como também da Marinha do Brasil, quando utilizados veículos marítimos. Em ambas as circunstâncias, os veículos devem estar adequados para o transporte dos alunos, de forma a não oferecer condições de risco durante os deslocamentos da zona rural.

Os objetivos do Programa¹⁰ procuram estabelecer uma conexão com as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, o que é importante para se combater, dentre outros desafios, a evasão escolar.

Assim, desde que tenham previamente estabelecido convênio com o FNDE, informando a demanda de veículos, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, poderão participar do Programa por meio de pregão eletrônico de registro de preços, e assim adquirir veículos zero quilômetro de forma padronizada, tais como ônibus, barcos e bicicletas, e que estejam dentro das especificações adequadas ao tráfego em áreas rurais e ribeirinhas. Tudo isso, em conformidade com o artigo 3º, § 1º do Decreto nº 6.768/09: “I - recursos orçamentários do MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; II - linha especial de crédito a ser concedida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; ou III - recursos próprios dos entes federativos que aderirem ao Programa Caminho da Escola.” (BRASIL, 2009). Na hipótese do inciso I a aquisição é feita via assistência financeira pelo FNDE no âmbito do PAR¹¹, e nas hipóteses dos incisos II e III basta o ente aderir à ata de registro de preços disponibilizada pelo FNDE.

Os convênios firmados pelos entes com o MEC para consolidação do Programa Caminho da Escola são realizados por intermédio do Programa de Ações Articuladas (PAR), que é uma importante ferramenta de gestão criada pelo Governo Federal e colocada à disposição

¹⁰ Eles estão definidos no Decreto nº 6.768/09, artigo 2º, I - renovar a frota de veículos escolares das redes municipal e estadual de educação básica na zona rural; II - garantir a qualidade e segurança do transporte escolar na zona rural, por meio da padronização e inspeção dos veículos disponibilizados pelo Programa; III - garantir o acesso e a permanência dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica; IV - reduzir a evasão escolar, em observância às metas do Plano Nacional de Educação; e V - reduzir o preço de aquisição dos veículos necessários ao transporte escolar na zona rural (BRASIL, 2009).

¹¹ O Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, fundamentada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). (Disciplinado pela Resolução/CD/FNDE nº 14, de 8 de junho de 2012).

dos Estados, Distrito Federal e Municípios da federação brasileira para subsidiar melhoria no planejamento das políticas voltadas para a educação.

O PAR teve sua previsibilidade a partir do Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, Capítulo IV, Seção II, artigo 9º ao 11º, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Surgiu assim, com o intuito de estimular uma mobilização social pela melhoria da qualidade na educação básica pública. (BRASIL, 2007). Dessa forma, após a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cada ente pôde dar início à elaboração dos seus respectivos Planos de Ações Articuladas, contando com apoio técnico e financeiro do MEC.

O acesso à ferramenta de gestão do PAR foi colocado à disposição dos gestores das unidades federativas pelo MEC por meio de um ambiente virtual especialmente criado para esse fim, o SIMEC – Módulo PAR Plano de Metas, que pode ser acessado de qualquer computador, proporcionando agilidade e transparência nos processos de elaboração, análise e apresentação do PAR correspondente a cada ente.

As ações correspondentes de cada ente, devem partir primeiramente de um diagnóstico da situação educacional local. O instrumento de diagnóstico disponibilizado pela ferramenta de gestão é estruturado a partir de quatro dimensões, quais sejam: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais do serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Para cada dimensão há uma subdivisão em áreas de atuação, e para cada uma delas incidem indicadores específicos.

Mesmo diante de tanto avanço através de ambiente virtual, acesso a partir da internet, e todos os instrumentos que compõem a ferramenta de gestão do PAR, nenhuma ação eficaz poderá se concretizar sem a participação ativa da sociedade. Esse fundamento está bastante claro no Documento Orientador para Atualização do PAR MEC/FNDE, de 2013, segundo o qual cabe aos gestores a institucionalização e mobilização do Comitê Local. O Documento ressalta ainda que a Educação é de responsabilidade de todos.

Importante também destacar, diante de um Programa tão abrangente como o Caminho da Escola, que conta com a participação direta de diversos órgãos, a forma como estão configuradas as competências de cada um deles. O Decreto nº 6.768/09 define no parágrafo único do artigo 1º, parágrafo único do artigo 4º, bem como nos artigos 5º, 6º e 7º, as competências de cada órgão diretamente envolvido no Programa, em conformidade com o hipóteses de aquisição de veículos novos constantes no § 1º, incisos I ao III, conforme segue o quadro 2:

Quadro 2 - Competências do Programa Caminho Escola

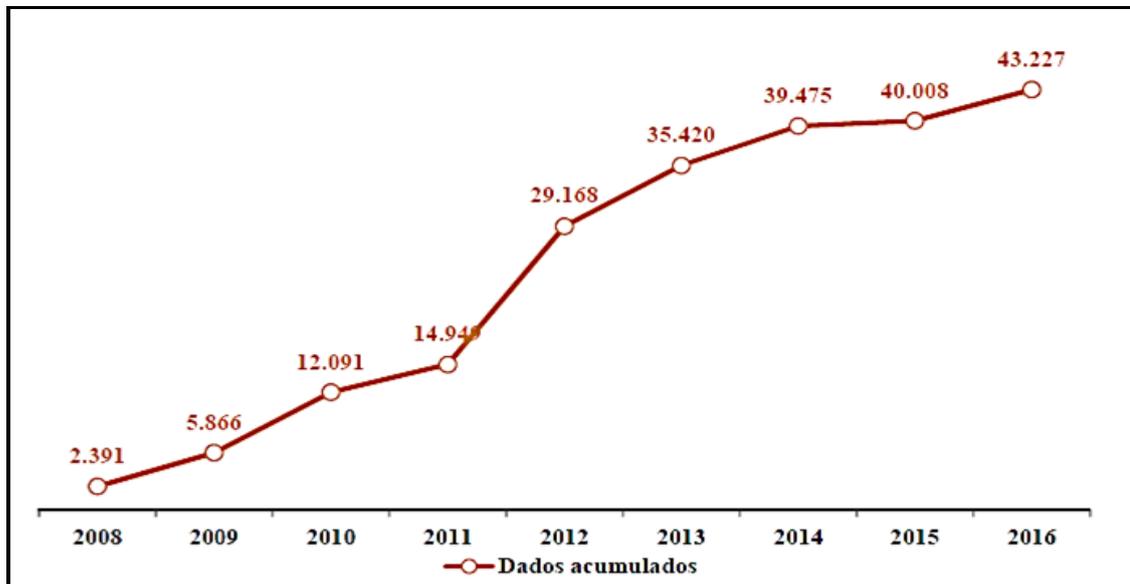
ÓRGÃO	COMPETÊNCIA
Ministério da Educação – MEC	Coordenará a implantação, o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação do Programa Caminho da Escola.
Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	Em concordância com o Conselho Monetário Nacional e em função da demanda apresentada pelo Ministério da Educação, definir o montante total da linha de crédito e as condições para financiamento dos bens a serem adquiridos por meio do Programa Caminho da Escola.
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	I - Disciplinar os procedimentos para apresentação de propostas, prazos e critérios para a seleção e aprovação dos beneficiários do Programa Caminho da Escola; II - Definir os modelos e quantidade máxima de itens a serem adquiridos pelo proponente, de acordo com diretrizes territoriais e populacionais; III - Estipular os valores dos veículos a serem adquiridos; e IV - Acompanhar, controlar e fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas para o Programa Caminho da Escola.
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP	Fornecer os indicadores necessários para o estabelecimento dos critérios de atendimento das demandas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.
Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO	Definir, em conjunto com o FNDE, as características dos veículos a serem adquiridos pelo Programa Caminho da Escola.

Fonte: Decreto nº 6.768/09. Elaborado pelo autor.

As observações acerca do Programa vão além da formação organizacional e divisão de competências. Conforme assevera Ribeiro e Jesus (2015, p. 155) “O Caminho da Escola é um projeto inovador que foi viabilizado devido a essa possibilidade de financiamento não vinculado a uma ação específica, por isso destaca-se a importância da manutenção dessa forma de financiamento pelo Governo Federal.” Tais observações do autor, se alicerçam no fato de haver a possibilidade de redesenho ano a ano, estabelecimento em ordem de prioridades, adequação orçamentária, bem como possibilidade de flexibilidade de acordo com a realidade econômica ou forma de atendimento, apesar de reconhecer que existe clientelismo. (RIBEIRO; JESUS, 2015).

Desde o início de sua execução, o Programa Caminho da Escola, de acordo com Relatório de Gestão FNDE 2016, tem proporcionado um aumento significativo na renovação da frota dos entes federativos. Levando em consideração o número de ônibus adquiridos, pode-se inferir que há de fato um crescimento linear do quantitativo no período correspondente de 2008 a 2016, conforme se apresenta o gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Caminho da Escola: ônibus adquiridos (Recursos Federais, BNDES, Recursos Próprios de Estados e Municípios)



Fonte: FNDE/DIRAE *apud* Relatórios de Gestão do FNDE 2016 (BRASIL, 2017, p. 90).

Outro dado importante apresentado no Relatório de Gestão FNDE 2016, conforme evidencia os números apresentados no gráfico 1, dizem respeito ao total de ônibus escolares adquiridos pelos entes federados por meio de transferências de ordem financeira que foram realizadas pelo FNDE (Governo Federal), de recursos financiados pelo BNDES, e recursos próprios dos Estados e Municípios, ficando o total da frota própria acumulada de 2008 a 2016 em 43.227 veículos. De acordo com o relatório, dos 8,3 bilhões investidos para compra de veículos nesse período, 5,7 bilhões foram de recursos do Governo Federal, girando em torno e 68,7% do total. (BRASIL, 2017). Embora se reconheça um avanço em termos quantitativos, o relatório admite que a quantidade de ônibus escolares ainda é insuficiente para atender a demanda nos 5.570 municípios brasileiros.

Pode ainda ser acrescentado que, diante da baixa quantidade de locação de recursos decorrentes da linha especial de crédito do BNDES, bem como de recursos próprios dos entes federados, questões relacionadas a baixa dotação orçamentária e incapacidade de celebração de convênios nessa ordem de financiamentos junto ao BNDES por parte de boa parcela dos municípios brasileiros podem ser suscitadas.

No que tange as ações voltadas para melhoria do deslocamento dos educandos da zona rural, o FNDE, através da Resolução/CD/FNDE nº 40, de 29 de dezembro de 2010, introduz a bicicleta escolar como alternativa para mitigar problemas de acesso nas localidades rurais brasileiras. A Resolução, resumidamente, cria a possibilidade de os entes federados adquirirem

tal veículo, considerando a necessidade de continuidade nas ações destinadas a facilitar o acesso e a permanência na escola, respeitando o meio ambiente (BRASIL, 2010).

Portanto, assegurar o acesso dos educandos residentes na zona rural requer soluções de gestão desafiadoras para contornar situações que são decorrentes de contingentes relativos às peculiaridades de cada região. A desconsideração de tais peculiaridades, somadas à má gestão da política do transporte escolar podem desencadear a perda na qualidade do atendimento.

A avaliação da política deve ser constante para diagnosticar eventuais problemas de gestão e soluções para que elas sejam contornadas. O Relatório de Gestão FNDE 2016 também apresenta dados de auditorias nas quais foram evidenciadas inconformidades na execução do Programa Caminho da Escola, como demonstra o quadro 3 a seguir:

Quadro 3 - Constatações observadas nas fiscalizações – 2016 (Caminho da Escola)

Programa	Constatação	nº	%
Caminho da Escola	Veículos em condições inadequadas para o transporte de escolares	18	56,25
	Veículos não utilizados para a clientela do Programa	5	15,63
	Condutores inabilitados para o transporte de escolares	4	12,50
	Falhas na implementação do Controle Social	2	6,25
	Outros	3	9,38
Total		32	

Fonte: FNDE/AUDIT *apud* Relatórios de Gestão do FNDE 2016 (BRASIL, 2017, p. 157).

No relatório do FNDE de 2016, consta o exame de 45 municípios, 11 estados, abrangendo as 5 regiões do país. Nessa amostragem, com base no quadro 3, pode-se constatar que mesmo diante de todos os mecanismos de controle dentro da esfera federal, estadual e municipal, a implementação do Programa Caminho da Escola, ainda apresenta inconformidades em relação ao seu objetivo.

Dentre os veículos examinados, foram identificados 32 com inconformidades, tais como: veículos em condições inadequadas para o transporte de escolares ou que não estão sendo utilizados para a clientela do Programa; condutores inabilitados para o transporte de escolares; falhas na implementação do controle social; dentre outros. Esse dado revela, ao mesmo tempo, a ineficiência da gestão de algumas das unidades federadas, aliada a ineficácia no controle.

Considerando a extensão da política do transporte escolar rural, com agravantes nas desigualdades regionais e sociais que se apresentam, bem como a grande demanda de beneficiários que um país de dimensões continentais como o Brasil dispõe, aumentam ainda

mais o desafio deste trabalho, que consiste em analisar se a gestão dessa política no município de Codó – MA, no período de 2009 a 2016, se enquadra na perspectiva conceitual de efetividade.

Dando prosseguimento a esse objetivo, a partir dos próximos capítulos, buscar-se-á investigar a estrutura da rede municipal de Codó (MA) como um todo, considerando os aspectos de estrutura organizacional, de ensino, infraestrutura disponibilizada, execução, fiscalização e controle. Tais aspectos são importantes para avaliar as ações de planejamento, execução, fiscalização e controle, permitindo assim um espelho da gestão e sua adequação ao que o FNDE estabelece como modelo referencial.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo, a descrição do percurso metodológico adotado na pesquisa se encontra devidamente explicitado, o qual se debruça nos meios para melhor compreensão e análise da gestão do transporte escolar rural no município de Codó – MA (2009-2016) sob a perspectiva conceitual de efetividade.

A metodologia empregada é parte importante da pesquisa para se chegar o mais próximo possível da realidade e passa também pelos procedimentos necessários, haja vista que o tratamento deve ter cunho científico. Pensando nisso, acredita-se que a proposta deste trabalho se alinha ao que afirma Gil (2010) sobre pesquisa ao afirmar ela envolve de forma criteriosa os conhecimentos e técnicas de investigação científica e que no curso do seu processo que vai da definição do problema à apresentação dos resultados encontrados, precede de inúmeras etapas.

Como elemento norteador desta pesquisa, o referencial teórico contempla literaturas já publicadas em livros, revistas impressas e eletrônicas, teses, dissertações, além de todo o arcabouço legal que trata de matéria vinculada ao transporte escolar no Brasil, tais como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, leis, decretos etc. Também foram utilizadas como fontes complementares as publicações em sites oficiais, bem como publicações avulsas que gozam de credibilidade.

Dada as limitações de pesquisa de campo em face da vasta extensão territorial e os grandes números de escolas e área de cobertura do transporte escolar rural no município de Codó (MA), bem como da limitação temporal do recorte da pesquisa de 2009 a 2016, buscou-se mediante pesquisa de natureza documental, o suporte metodológico necessário para investigar a situação problema, que é saber se a gestão do transporte escolar rural do município de Codó – MA (2009-2016) consegue se apresentar dentro da perspectiva conceitual de efetividade. Para Gil (2010) esse tipo de pesquisa se utiliza de materiais ainda não tratados analiticamente (fontes primárias) ou que podem ser ressignificados conforme os objetivos propostos na pesquisa (fontes secundárias).

Enquanto técnica de coleta de dados, a análise documental se torna importante para a investigação, devido ao leque de possibilidades que se cria a partir da perspectiva dos mecanismos de buscas. Para Michel (2009, p. 65) ela consiste na “consulta a documentos, registros, pertencentes ou não ao objeto de pesquisa estudado para fins de coletar informações úteis para o entendimento e análise do problema”.

Na busca de informações acerca de censo escolar, quantitativo de beneficiários do transporte escolar e recursos repassados ao município de Codó (MA) de 2009 a 2016, foram coletados dados disponibilizados nos sítios oficiais do Governo Federal, tais como FNDE, INEP, MEC e IBGE. Também se buscou a obtenção de informações via Portal da Transparência da União, do próprio município de Codó e Governo do Maranhão, através da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC). Essa fase, apesar de ser a primeira a ser encaminhada, perdurou até a fase conclusiva do trabalho. As informações obtidas permitem vislumbrar de uma forma mais geral a estrutura de ensino municipal e estadual, bem como fornece subsídios para discussão em torno do atendimento mais específico, que é do educando residente na zona rural.

A segunda fase da coleta de dados se concentrou junto à Prefeitura Municipal de Codó, especificamente junto à Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEMECTI) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural (SEMDUR) no período de 27 de novembro de 2018 a 11 de março de 2019. Nessa fase buscou-se obter informações documentais sobre o atendimento do transporte escolar rural: período de implementação, estrutura organizacional, infraestrutura, fluxo operacional e execução. Essas informações são essenciais para avaliar ações de planejamento.

Na terceira fase de coleta, as diligências foram direcionadas à Sede da Prefeitura Municipal de Codó entre o dia 4 de fevereiro e 22 de março de 2019, com vistas a identificar as licitações e contratos celebrados de 2009 a 2016 pela Prefeitura Municipal de Codó na contratação de serviços terceirizados no atendimento do transporte escolar rural. Tal documentação é de responsabilidade do Setor de Arquivo Central. A análise documental desses contratos é importante para se aprofundar o conhecimento das relações instituídas entre o setor público e o privado.

A quarta fase foi direcionada ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB do Município de Codó, realizada entre 12 de dezembro de 2018 e 25 de abril de 2019, buscando extrair através do exame das atas de reuniões e relatórios aprovados pelo Conselho no período de 2009 a 2016, além de eventuais documentos de inspeções nesse período, as informações são necessárias para subsidiar a discussão em torno do controle legalmente institucionalizado referente ao atendimento do transporte escolar rural municipal.

Procurou-se também averiguar junto ao DETRAN-MA, eventuais ações de fiscalização das frotas disponibilizadas para o transporte escolar em conformidade com o CTB. Essas informações foram solicitadas via portal da transparência do Governo do Estado do Maranhão, haja vista que em Codó há apenas uma Regional, com pouca estrutura física e informacional.

Além disso o trabalho também fez sondagens com solicitações protocoladas aos demais mecanismos de controle externo, tais como Ministério Público Estadual e Câmara Municipal de Codó, em busca de informações acerca da regularidade do atendimento do transporte escolar de 2009 a 2016.

Ainda em relação aos mecanismos de controle, o trabalho também dedica boa parte do penúltimo capítulo, dissertando sobre a Controladoria Geral da União (CGU) e suas ações de controle interno, averiguando eventuais ações de controle no município de Codó, com base em informações coletadas junto ao próprio sítio oficial do órgão. Todas essas informações se somam àquelas obtidas junto ao CACS/FUNDEB e demais mecanismos já descritos, para que se pudesse formular uma avaliação das ações de controle sobre o transporte escolar rural em nível local.

A abordagem para análise dos dados desta pesquisa se enquadra como qualitativa, no sentido de se buscar interpretar e compreender, de uma forma mais reflexiva, os resultados obtidos no desenvolvimento do trabalho, sob o prisma dos fundamentos da gestão pública, e visando contribuir para o aprimoramento da política de transporte escolar rural no município de Codó.

Destaca-se que, embora indubitavelmente tenham sido encontrados dados quantitativos, a proposta consistiu em confrontá-los com os demais achados, de forma a nos aproximarmos daquilo que diz Michel (2009, p. 37) acerca da pesquisa qualitativa, na qual, para ela, é aquela em que “a verdade não se comprova numérica ou estatisticamente, mas convence na forma da experimentação empírica, a partir da análise feita de forma detalhada, abrangente, consistente e coerente [...]”.

Para facilitar a análise quanto à efetividade, estabeleceu-se a hipótese básica de que a precariedade de planejamento, fiscalização e controle no atendimento do transporte escolar rural no município de Codó (MA) comprometem a efetividade. A partir disso, os dados coletados foram organizados em tabelas, gráficos e figuras para ilustrar de forma mais didática possível aquilo que foi colhido durante o trabalho de pesquisa.

Ao longo dos próximos capítulos, trabalhar-se-á a perspectiva conceitual de efetividade da gestão do transporte escolar rural em Codó através de três dimensões: planejamento; fiscalização; e controle. Na dimensão de planejamento serão analisadas a estrutura organizacional do órgão gestor, a estrutura de ensino, a infraestrutura e as fontes de financiamento. As características desses elementos são verificadas na execução financeira.

Já na dimensão de fiscalização, a análise decorre de normativas que estão previstas no CTB, e que devem ser executadas pelos Departamentos de Trânsito em todo o Brasil, bem como da investigação quanto a existência de controles internos do próprio órgão gestor. E, por último, a dimensão de controle se reporta a atuação dos mecanismos oficiais de controle, cuja atuação pode impactar nos resultados da política de atendimento do transporte escolar rural, já que pode inibir práticas de inconformidades.

Para todos os dados coletados que mereçam uma análise mais apurada, as informações extraídas se encontram devidamente organizadas em tabelas e gráficos. As ilustrações em situação de grande relevância para o desenvolvimento do trabalho e para o leitor, se encontram representadas por meio de figuras.

Para aprimorar a análise quanto a efetividade do transporte escolar rural, trabalha-se seu fechamento em cima de dois importantes indicadores educacionais, a taxa de abandono e a taxa de reprovação no município de Codó de 2009 a 2016. Tal mensuração parte do princípio de que pode ser ineficaz abordar vários indicadores para uma análise. Conforme descreve o TCU em seu Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para a Construção de Indicadores (BRASIL, 2009), quem procura medir tudo pode acabar não medindo nada.

Para enriquecer a análise dos resultados quanto à gestão do transporte escolar rural no município de Codó, utiliza-se como suporte as características encontradas ao longo da pesquisa na dimensão de planejamento, fiscalização e controle social, devidamente contextualizados no período em foco. Tudo isso, sem deixar de considerar os efeitos colaterais do atendimento através das denúncias feitas nos canais de mídia. Para Torres (2012), pela ampla liberdade assegurada, a imprensa tem contribuído para o aperfeiçoamento da gestão pública.

4 A GESTÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL NO MUNICÍPIO DE CODÓ

Neste capítulo, procura-se vislumbrar a gestão da política de atendimento do Transporte Escolar Rural (TER) no município Codó (MA), considerando todos os aspectos de gestão diretamente relacionados: identificando inicialmente a estrutura organizacional ou administrativa do órgão gestor; estrutura de ensino no âmbito municipal, incluindo rede municipal e rede estadual; investigação da infraestrutura disponibilizada para atendimento do serviço; os recursos financeiros que podem ser utilizados; e, por último, o desenvolvimento ou execução e a fiscalização do atendimento no âmbito municipal de 2009 a 2016.

4.1 Estrutura organizacional do órgão gestor do transporte escolar rural no município de Codó (MA)

A estrutura organizacional ou administrativa representa a forma como uma determinada instituição está organizada (CHIAVENATO, 2003). Ela é representada graficamente pelo organograma, que de acordo com Carreira (2009) demonstra os diversos conceitos que podem ser interpretados através do desenho organizacional, tais como “o nivelamento da estrutura, a amplitude da autoridade, a unicidade de comando, os limites da amplitude de comando, o papel e a importância relativa de cada órgão.”

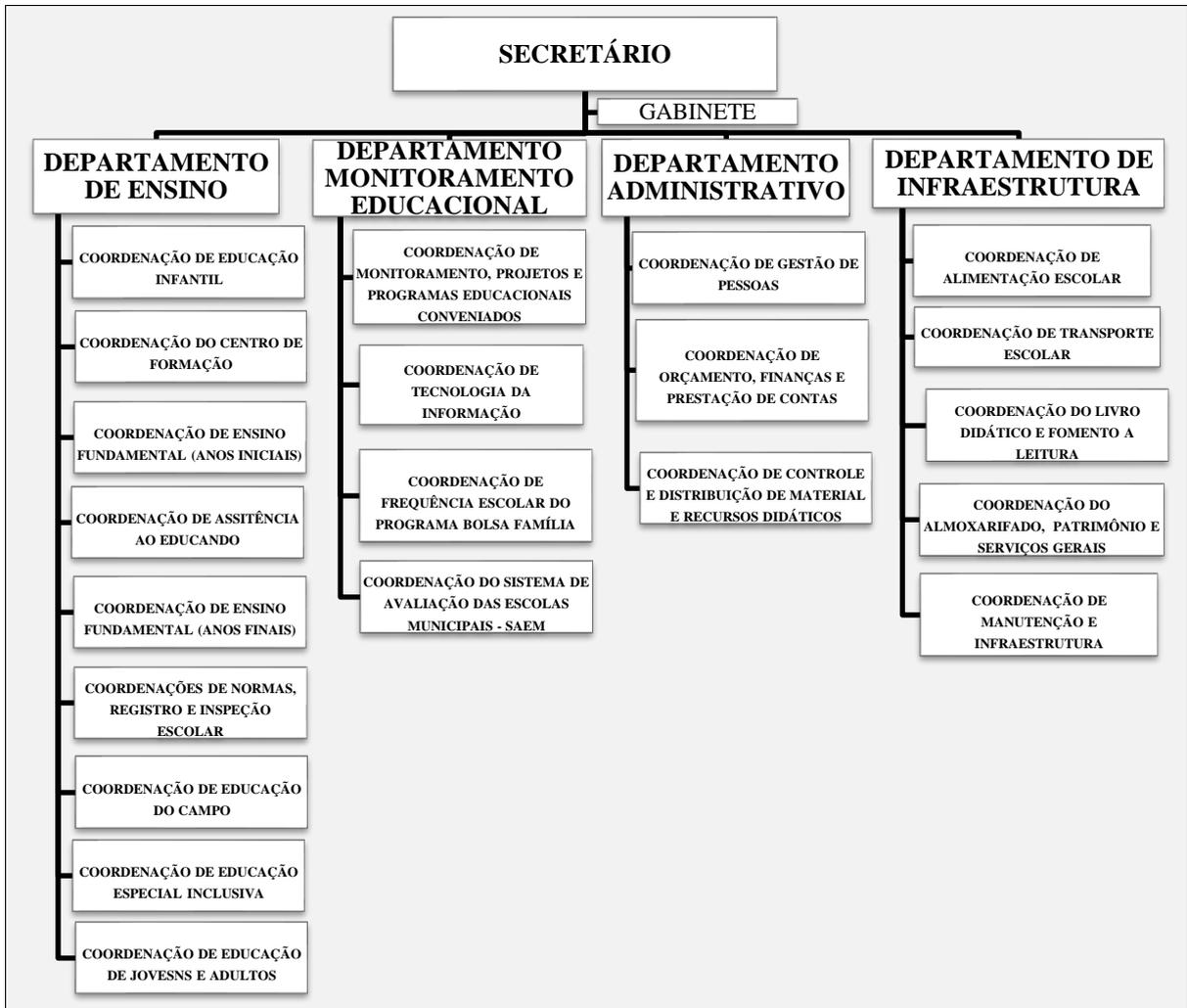
Entende-se que embora a estrutura organizacional seja um dispositivo formal da administração, ela denota a intencionalidade e o grau de interesse da gestão na implementação de uma política pública, e, por conseguinte, importante parâmetro de análise da eficácia, da eficiência ou da efetividade dos resultados alcançados.

Atualmente, o órgão gestor do TER no município de Codó é a Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEMECTI), a qual conta com a sua estrutura definida na Lei Municipal nº 1.758, de 03 de janeiro de 2017 (Com alterações da Lei nº 1765, de 05 de abril de 2017).

Na estrutura definida nessa lei¹², embora se tenha reduzido o número de departamentos em relação ao período de 2009 a 2016 (recorte temporal desta pesquisa), foi criada uma grande quantidade de coordenações vinculadas, conforme se apresenta a figura 1.

¹² Embora o recorte temporal da pesquisa se reporte ao período de 2009 a 2016, foi importante destacar a estrutura organizacional para se fazer uma análise comparativa mais clara.

Figura 1 – Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação do município de Codó – MA



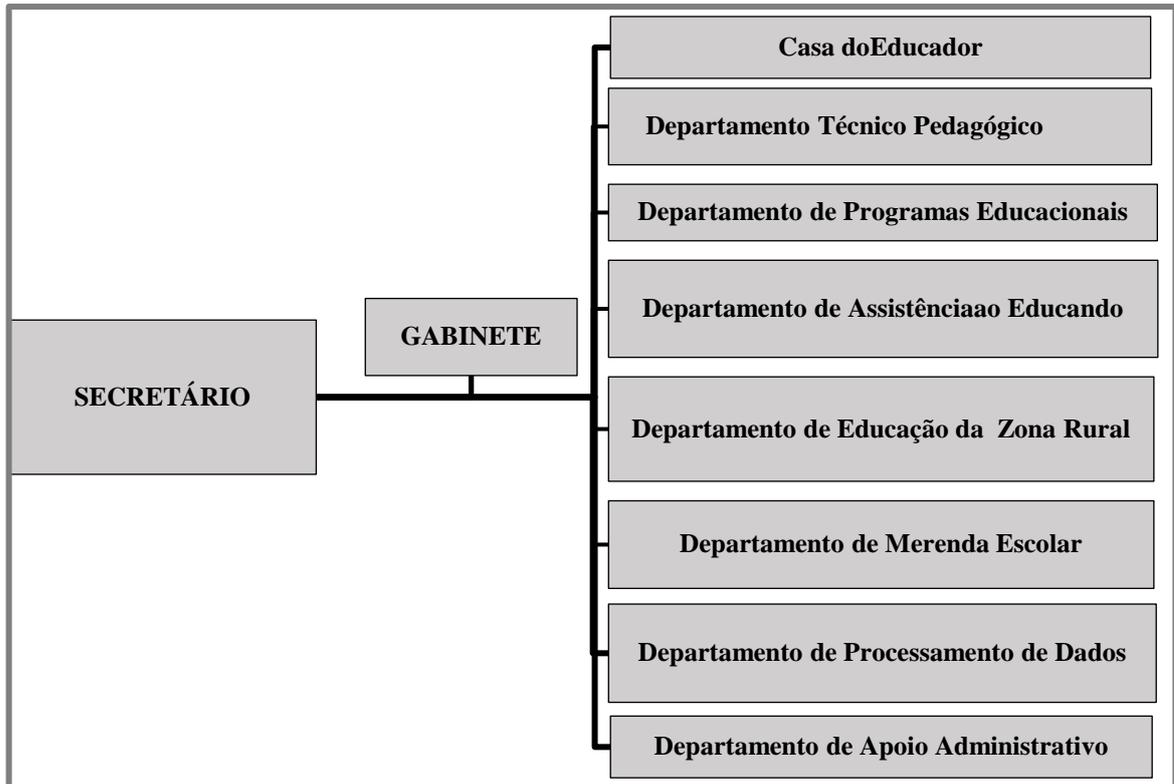
Fonte: Lei Municipal nº 1.758/2017 (Com alterações da Lei nº 1765/ 2017). Elaborado pelo autor.

Nesse ínterim, a criação de coordenações não teve praticidade em relação ao TER, pois a coordenação criada para esse fim tem efeito apenas figurativo dentro do departamento de infraestrutura, haja vista que durante as incursões junto a SEMECTI, a informação repassada dão conta de que essa demanda se concentra no Departamento de Ensino, e mais especificamente no Departamento de Monitoramento Educacional, através da Diretoria de Estatística, Ciência e Tecnologia da SEMECTI/CODÓ (DECITEC/CODÓ) conforme anexos 7, 8 e 9.

Já em relação à estrutura administrativa de 2009 a 2016, período em que ocorre a investigação deste estudo, se manteve mais discreta. Ela foi definida e aprovada em conformidade com a Lei nº 1.477, de 30 de março de 2009, com um desenho mais simplificado,

menos departamentos em comparação a figura 1, mas sem nenhuma coordenação vinculada aos mesmos, conforme demonstra a figura 2.

Figura 2 - Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Educação do município de Codó do período de 2009 a 2016



Fonte: Lei Municipal nº 1.477/09. Elaborado pelo autor.

Embora simplificada no ponto de vista da diminuição de níveis hierárquicos, não se vislumbra na estrutura apresentada uma pasta estratégica de ensino entre os departamentos, o que sugere um comando mais centralizado na cúpula administrativa. Também não se consegue vislumbrar na figura 2 qual dos departamentos seria o responsável mais direto pelas ações de atendimento do TER. Portanto, pelo que se apresenta no organograma, trata-se de estrutura organizacional dispersa e de reduzida funcionalidade do ponto de vista administrativo.

Tal postura administrativa na condução do TER no município de Codó nesse período demonstram uma desatenção em relação a ações estratégicas das demandas municipais, que exigem um planejamento adequado. Rezende (2006, p. 91), assinala que o planejamento estratégico em âmbito municipal “pode constituir um instrumento de política pública relevante para o desenvolvimento local e regional”.

Além disso, tem a questão de alinhamento em relação às normativas nacionais, considerando que os programas mais específicos como o PNATE e Caminho da escola já estavam vigorando desde 2004 e 2007, respectivamente (BRASIL, 2004; 2009).

Conforme resposta contida no Ofício Circular nº 004/2019-DECITEC/SEMECTI (anexo 7), as informações relativas ao período de 2009 a 2016 são de competência da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Rural (SEMDUR). A partir dessa informação pode-se perceber um problema evidenciado quanto ao fluxo de informações, haja vista que a SEMDUR é um órgão com múltiplas demandas, não são apenas aquelas relativas ao TER.

Quando se estabelece um comparativo da estrutura administrativa atual da SEMECTI/CODÓ, em relação à estrutura administrativa da gestão de 2009 a 2016, e, isso levando em conta apenas aquilo que está disposto nas estruturas a partir dos dispositivos legais, pode-se concluir que existe até um maior nível de organização na divisão das funções estratégicas da pasta da Educação. No entanto, durante a pesquisa demonstrou-se que existe um problema na sintonia entre essas pastas, principalmente em relação às informações consideradas elementares no tocante ao ensino, que poderia ser sanado através de um sistema de Informações (SI¹³).

Nesse contexto é importante observar que se faz necessário a um gestor, e nesse caso específico se reporta à SEMECTI/CODÓ, ter o conhecimento holístico de toda a estrutura organizacional como requisito básico na condução das políticas a serem implementadas. Esse tipo de conhecimento, Katz (apud CHIAVENATO, 2003) define como habilidade conceitual, que é aquela que permite ao gestor a compreensão das várias funções da organização, e como ela se comporta em relação também ao ambiente no qual está inserida. Esse conceito se aplica perfeitamente ao nosso objeto de estudo, pois para se trabalhar em uma política tão complexa como o atendimento do transporte escolar no município de Codó, é necessário transformar a realidade e proporcionar mudanças, sejam elas internas ou externas.

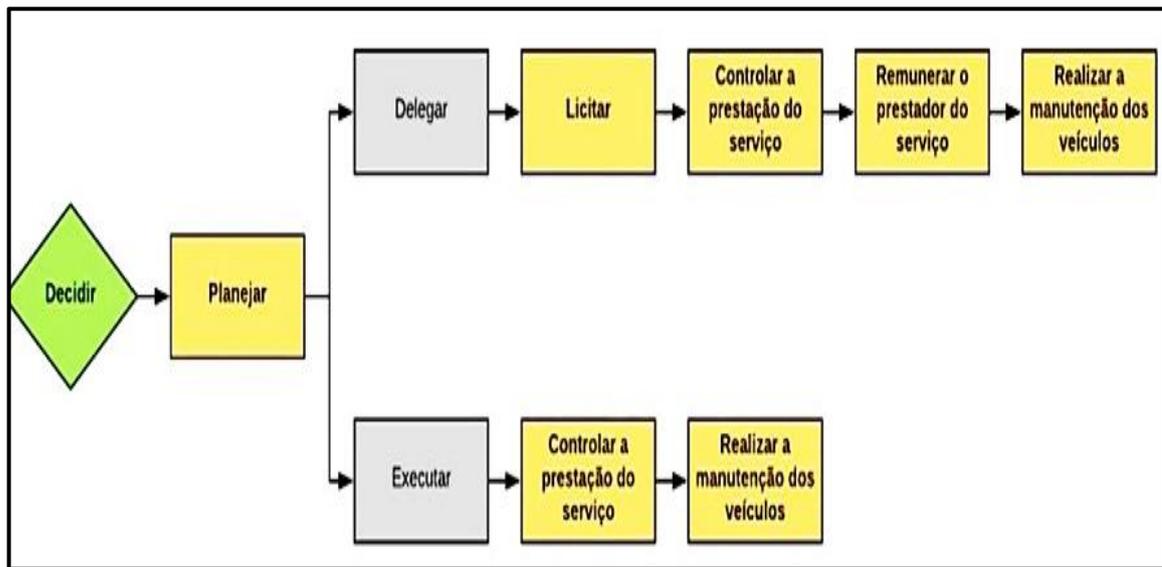
Chiavenato (2003) complementa que a habilidade conceitual está relacionada ao ato de pensar, de raciocinar, de diagnosticar as situações e formular alternativas e soluções para os problemas encontrados. Complementa-se então, a partir da definição do autor, que o diagnóstico de situações obrigatoriamente deve ser resultante de uma ação conjunta, coletiva.

¹³ A falha de sintonia entre as pastas se confirma pela insuficiência de informações consolidadas nos bancos de dados do órgão, pois apesar de toda a estrutura administrativa da SEMECTI estar dentro de um mesmo espaço, teve-se que fracionar a solicitação de informações a três pastas distintas: Departamento de Ensino, DECITEC/SEMECTI, e Coordenação de Educação do Campo. Isso pode se refletir em um problema de interlocução capaz de comprometer o diagnóstico em relação ao transporte escolar, pois o ideal seria reunir e consolidar as informações para facilitar a consulta. A respeito dessa consolidação, Chiavenato (2009) cita a importância de um Sistema de Informações (SI) para minimizar as incertezas no processo decisório.

Dessa forma, a habilidade conceitual passa a ser incorporada a todos os colaboradores, e vai além do simples saber fazer, pois o saber fazer, em determinados momentos pode individualizar uma ação, caso alguém ache que já sabe fazer tudo, dispersando o trabalho em equipe.

Sem que haja essa percepção da política como um todo, a gestão do TER no município de Codó não atende aos parâmetros mínimos de planejamento exigidos pelos elementos norteadores em nível nacional. Note-se o exemplo de um deles na figura 3.

Figura 3 – Macro etapas do Gerenciamento do Transporte Escolar



Fonte: Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar (CECATE).

Mesmo contendo outras ações, foca-se aqui mais na ação de planejar apontada pela figura 3, dentro da qual o gestor deve saber, dentre outros aspectos, a quantidade de alunos a serem atendidos pelo TER, percurso ou rota a serem utilizados, tipos e quantidade de veículos envolvidos na operação, distância entre ponto de embarque e desembarque, tempo percorrido e condições das vias. Tudo isso, para diminuir o desgaste e aumentar o rendimento escolar dos alunos, de acordo com a disponibilidade de recursos (BRASIL, 2018).

Nesse contexto, deve-se novamente ressaltar a importância dessa visão global do funcionamento e dos problemas a serem contornados em uma política pública tão abrangente como a do TER, pois de acordo com o TCU uma política é o “conjunto de ações e decisões do governo voltado para a solução (ou não) de problemas da sociedade.” (BRASIL, 2014). Tal visão torna-se um pré-requisito básico para o desenvolvimento do planejamento em nível estratégico, que dentre suas características básicas apontadas por Chiavenato e Sapiro (2009) pode-se frisar aquelas que são consideradas norteadoras, quais sejam a visão sistemática e a visão a longo prazo.

Conforme já supracitado anteriormente, as informações pertinentes ao TER na própria SEMECTI/CODÓ se encontram dispersas, o que dificulta a caminhada e a integração de forças em torno de um mesmo objetivo. Verifica-se então, que apesar de não haver grande rotatividade no quadro de servidores do período recorte até a fase de coleta desta pesquisa, o registro de informações e consolidação de dados ainda são precários.

4.2 A estrutura de ensino do município de Codó (2009 a 2016)

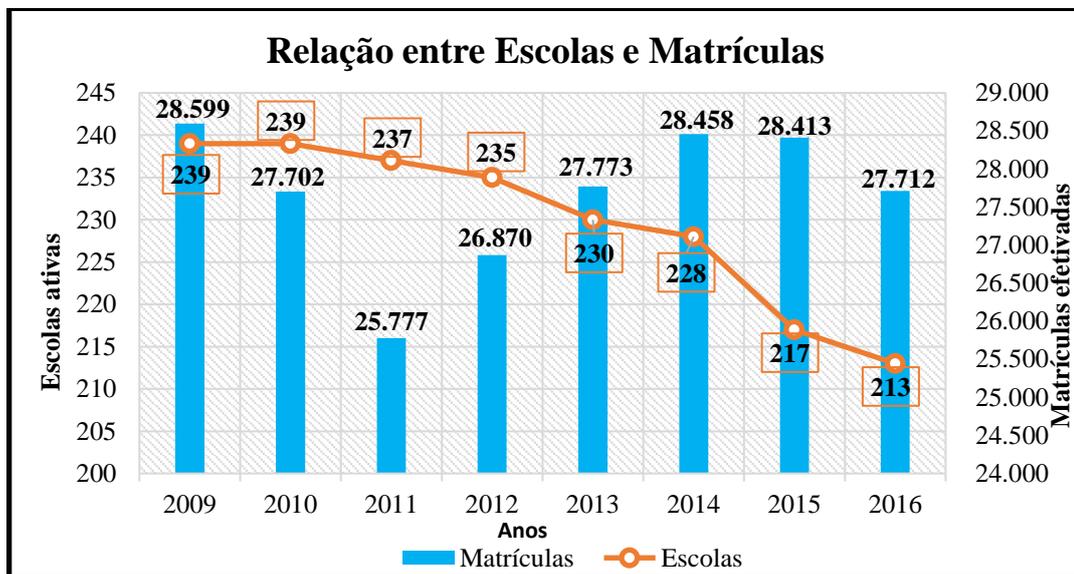
Para confirmar o que está relatado na seção anterior, informa-se que o Ofício nº 050/Dir. Ensino/SEMECTI, datado do dia 20 de março de 2019, não responde na íntegra as informações solicitadas sobre o mapeamento de escolas da zona rural e urbana da rede municipal de ensino de Codó de 2009 a 2016. Tal fato é preocupante, pois os órgãos da administração pública devem dispor de todas as informações que são necessárias para se detectar problemas estruturantes e formular diagnóstico que permita elaborar intervenções mais precisas e eficientes, haja vista que o planejamento de qualquer ação, embora mantenha o foco no futuro, também deve levar em conta a situação diagnóstica.

De acordo com a diretoria de ensino da SEMECTI/CODÓ existem problemas de inconsistências nos indicadores educacionais do Estado do Maranhão, conforme descreve a direção da pasta no ofício 050/Dir. Ensino/SEMECTI (anexo 9): “Reitero, que por conta de inconsistências no sistema Indicadores Educacionais do Maranhão, lamentavelmente não será possível responder o quantitativo do número de escolas por etapa de ensino (educação infantil e ensino fundamental).”

Dessa forma, pode-se constatar um grau de dependência em relação aos dados registrados nas bases Estadual e Federal, o que pode se configurar como uma precariedade na base de dados dentro da própria SEMECTI. Além do quantitativo de escolas por etapas de ensino, o documento não apresenta dados das escolas por zona de funcionamento. Tal incongruência gera uma lacuna que pode ser prejudicial ao acompanhamento do atendimento do TER, haja vista que o planejamento das ações deve levar em conta as informações intercaladas entre zona urbana e rural.

Portanto, face ao exposto, optou-se por recorrer à base de dados do Censo Escolar disponibilizada no portal do INEP, para se coletar informações relativas à rede municipal de ensino de Codó, relativo ao período de 2009 a 2016, conforme distribuição do gráfico 2.

Gráfico 2 – Relação entre escolas e matrículas na rede de ensino do município de Codó de 2009 a 2016 (zona urbana e zona rural)



Fonte: INEP (Censo Escolar). Elaborado pelo autor.

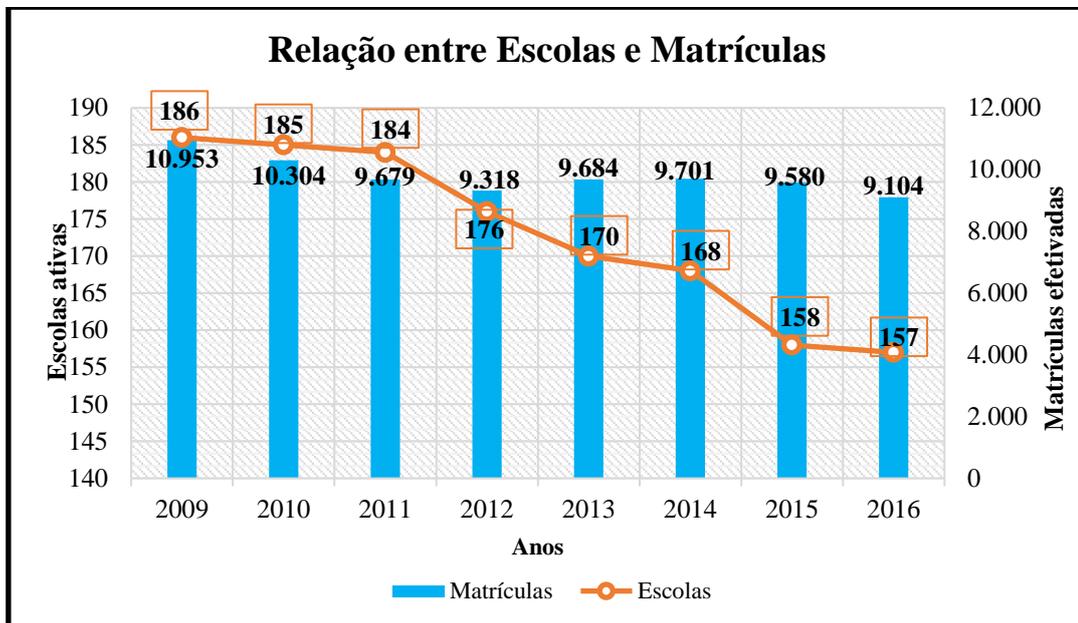
A estrutura de ensino da rede pública municipal de ensino do município de Codó, em quantitativo de escolas, apresenta uma queda considerável no período de 2009 a 2016. De um total de 239 escolas em 2009, esse número caiu drasticamente para 213 escolas em 2016, o que equivale a um decréscimo aproximado de 10,9%, conforme demonstrado no gráfico 2.

Em relação ao número total de alunos matriculados também há uma queda com base na mesma análise comparativa, haja vista que em 2009 tinha-se um total de 28.599 alunos e em 2016 esse número caiu para 27.712 alunos, o que equivale a uma queda percentual aproximada de 3,1%. Essa queda gera um ponto de reflexão na questão do acesso, pois tanto a curva é descendente tanto no número de escolas, quanto no número de alunos.

Se o fechamento de uma escola municipal acontece na zona rural, por exemplo, o transporte escolar tem que dar o suporte necessário para que o aluno se desloque até a escola mais próxima. Esse é um direito do aluno e obrigação do município, e está resguardado pela própria Constituição de 1988, no seu artigo 208 (BRASIL, 1988).

Também se faz importante a análise das informações relativas ao quantitativo de escolas e alunos da zona rural pertencentes à rede municipal de Codó de 2009 a 2016, com vista a entender separadamente a estrutura de ensino voltada para a educação do campo, conforme se apresenta o gráfico 3.

Gráfico 3 – Relação entre escolas e matrículas na rede de ensino do município de Codó de 2009 a 2016 (somente zona rural)



Fonte: INEP (Censo Escolar). Dados zona rural. Elaborado pelo autor.

Percebe-se, conforme se apresenta o gráfico 3, que em relação ao quantitativo de alunos matriculados somente na zona rural e o quantitativo de escolas rurais ativas no período de 2009 a 2016, o comportamento é semelhante ao apresentado em relação ao número global da rede de ensino de Codó (gráfico 2), seguindo em queda nas duas situações.

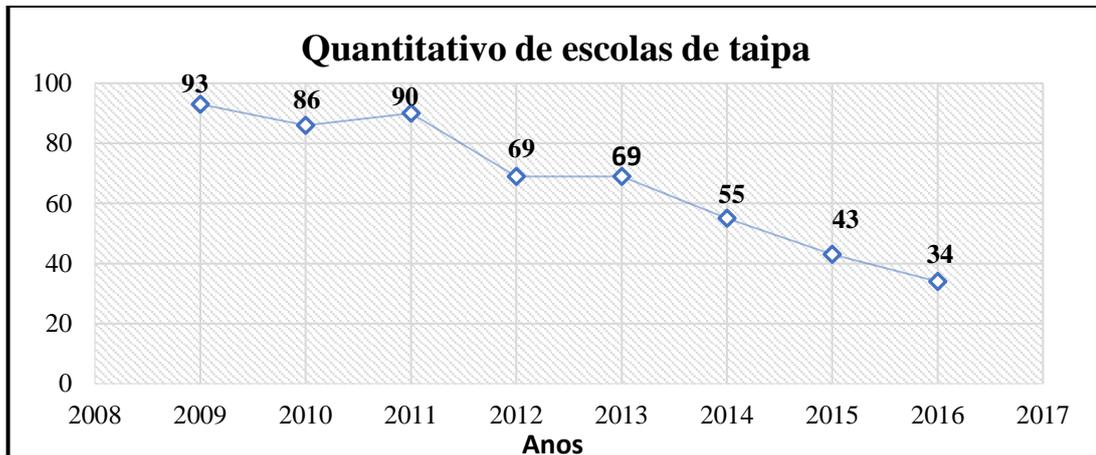
Analisando o gráfico 3, pode-se inferir que a curva se mantém descendente quando comparadas as duas extremidades em número de escolas ativas na zona rural, considerando que em 2009 a rede municipal de Codó tinha 186 escolas ativas, e em 2016 esse número caiu para 157, uma queda relativamente brusca de aproximadamente 15,6%. Já em relação ao número de matrículas, há ainda um decréscimo, já que em 2009 o número de alunos matriculados nas escolas rurais foi de 10.953 enquanto em 2016 esse número caiu para 9.104, uma variação de aproximadamente 16,9%.

Olhando apenas no ponto de vista numérico não dá para traduzir essa relação menos escola- menos alunos. Entretanto, olhando a estrutura física das escolas possibilita melhor entendimento de tal situação. Isso porque um dos fatores de redução do quantitativo de escolas está diretamente relacionado ao grande número de escolas de taipa¹⁴, existentes na zona rural

¹⁴ Também chamada de pau-a-pique, taipa de sopapo, taipa de sebe, barro armado, é uma técnica em que as paredes são armadas com madeira ou bambu e preenchidas com barro e fibra. O solo local e água são amassados com os pés. (FONTE: <http://www.pinhalarquitetura.com.br>).

do município de Codó e sua lenta, mas gradual redução no período de 2009 a 2016, conforme se apresenta no gráfico 4.

Gráfico 4 – Escolas de taipa utilizadas pela rede municipal de ensino de Codó de 2009 a 2016 (zona rural)



Fonte: Coordenação de Estatística da SEDUC/MA. Elaborado pelo autor.

As informações do quantitativo de escolas caracterizadas como taipa foram obtidas junto à Coordenação de Estatística da Secretaria Estadual de Educação do Governo do Estado do Maranhão (SEDUC/MA), com sede na cidade São Luís, no período de 17 a 22 de outubro de 2019. Esses dados estatísticos compreendem todas as informações armazenadas que são enviadas pelos municípios maranhenses durante o Censo Escolar anual.

O gráfico 4 mostra o processo de redução quantitativa das escolas de taipa no período de 2009 a 2016, demonstrando a inativação de 59 dessas unidades por parte da Prefeitura Municipal de Codó. A desativação de uma escola dessa natureza pode ocasionar duas situações distintas: uma delas é a construção de uma escola com estrutura na mesma comunidade ou nas proximidades, situação pela qual os alunos não precisem de serem deslocados; a outra implica em deslocar esses alunos para uma outra escola, fazendo para isso a utilização do transporte escolar.

Analisando as duas situações apresentadas no gráfico 3, não houve uma propensão pela construção de escolas, demonstrando-se que a opção foi pelo deslocamento dos alunos dessas escolas desativadas por meio do transporte escolar. Esse fato demanda um planejamento adequado, pois aumenta a demanda de beneficiários desse tipo de serviço ofertado, bem como altera o fluxo de deslocamentos. Aumentando a demanda, as ações devem ser reprojatadas, pois todos os recursos (material, físico, financeiro, humano e tecnológico) diretamente envolvidos no processo também são alterados.

A situação descrita, de escolas de taipa, não é um fato novo no município de Codó¹⁵, sendo uma precariedade estrutural (geralmente classes multisseriadas), representando um problema a ser equacionado. É uma situação tão grave que já foi denunciada em rede nacional.

Desse modo a situação precária das escolas de taipa ainda é uma dura realidade na educação do município de Codó, pois de acordo com dados fornecidos pela Coordenação de Educação no Campo, com data de 30 de janeiro de 2019, ainda existem 33 escolas de taipa na zona rural, pelo menos até o início de 2019. Para ilustrar tal situação, a figura 4 apresentada abaixo, demonstra claramente que a situação ainda perdura, inclusive com veiculação na mídia codoense e adjacências.

Figura 4 – Caracterização do tipo de escola de taipa - Escola Municipal Raimundo Paixão no povoado Oiteiro dos Félix na zona rural de Codó (MA)



Fonte: Portal G1 Maranhão. Publicado em 10.01.2018.

Em que pesem os problemas já relatados quanto à precariedade da estrutura da rede municipal de ensino de Codó (Figura 4) e a complexidade oriunda da demanda de um grande quantitativo de polos¹⁶, ainda se somam desafios proporcionados pela delegação de atendimento dos alunos da rede estadual de ensino, residentes na zona rural. Essa é uma configuração prevista no artigo 2º, § 5º-da Lei 10.880/04:

Os Municípios poderão proceder ao atendimento do transporte escolar dos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino, localizados nas suas respectivas áreas de circunscrição, desde que assim acordem os entes, sendo, nesse

¹⁵ No dia 9 de março de 2014 foi veiculada em rede nacional, através do programa Fantástico da Rede Globo de televisão, reportagem retratando a dura realidade dos estudantes da zona rural de Codó. As escolas mostradas na época tiveram as notas mais baixas no Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (Pisa). No registro feito na cidade, as crianças estudam em uma escola de taipa, em instalações elétricas e sanitárias, carteiras quebradas, sem material didático e banheiro. Em nota, a Secretária de Educação (Fonte: G1, 2014). Após a denúncia dos repórteres Eduardo Faustini e Luiz Cláudio Azevedo, que flagraram escolas sem água potável, sem banheiro e até sem sala de aula nos estados de Alagoas, Pernambuco e no Maranhão, a prefeitura de Codó (MA) assinou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no dia 21 de março de 2014, informando que se comprometia a construir 18 escolas na zona rural da cidade. No registro feito na cidade, as crianças estudam em uma escola de taipa, em instalações elétricas e sanitárias, carteiras quebradas, sem material didático e banheiro. Em nota, a Secretária de Educação (Fonte: G1, 2014).

¹⁶ Polos são zonas delimitadas na rede de ensino municipal de Codó, dotados de pelo uma escola mais estruturada. De acordo com informações da DECITEC/SEMECTI-CODÓ, 15 polos fizeram parte da movimentação do TER no período de 2009 a 2016. Cada polo é um conjunto de vários pequenos povoados.

caso, autorizado o repasse direto do FNDE ao Município da correspondente parcela de recursos, calculados na forma do § 3º deste artigo. (BRASIL, 2004).

Em resposta à solicitação de informações acerca da autorização Estadual para que os municípios maranhenses gozem das prerrogativas contidas no artigo 2º, § 5º da Lei 10.880/04, a Secretaria de Educação do Estado do Maranhão nos enviou cópia do Ofício nº 115/2019-GS/SEDUC (anexo 4), no qual manifesta parecer favorável para que os municípios do Estado recebam os recursos diretamente do FNDE:

A Secretaria de Estado da Educação - SEDUC/MA, em atenção ao Ofício 37804/2018-COATEC/Cgame/DIRAE/FNDE, cujo assunto versa sobre autorização ao FNDE para que efetue o repasse do valor correspondente a seus respectivos municípios, no exercício de 2019, manifesta-se de forma favorável à autorização para que o FNDE efetue o repasse direto dos recursos financeiros do Programa Nacional de Transporte Escolar/PNATE para os municípios no presente exercício. (MARANHÃO, 2019).

Essa autorização do Governo do Estado do Maranhão é renovada anualmente, e, embora a autorização contida no Ofício nº 115/2019-GS/SEDUC seja relativa ao ano de 2019, também se manteve no período em recorte deste trabalho.

Embora a autorização em epígrafe se refira a todos os municípios maranhenses, este estudo foca somente na gestão do transporte escolar do município de Codó. Contudo, a análise abrange também a estrutura estadual de ensino no município de Codó.

Pensando em mostrar a evolução das escolas e matrículas da rede Estadual de 2009 a 2016, pois também é um público que deve ser atendimento pelo transporte escolar gerido pelo município de Codó, elaborou-se a tabela 1.

Tabela 1 – Quantitativo de escolas e alunos matriculados na rede de ensino estadual dentro do município de Codó (2009 a 2016)

Ano	Zona Rural		Zona Urbana		Total de escolas	Total de alunos
	Escolas	Alunos	Escolas	Alunos		
2009	2	254	9	6.574	11	6.828
2010	3	262	9	6.149	12	6.411
2011	3	275	9	5.872	12	6.147
2012	3	273	5	4.153	8	4.426
2013	2	158	5	4.551	7	4.709
2014	2	157	5	4.729	7	4.886
2015	2	149	5	4.736	7	4.885
2016	2	169	6	4.552	8	4.721

Fonte: Coordenação de Estatística da SEDUC/MA. Elaborado pelo autor.

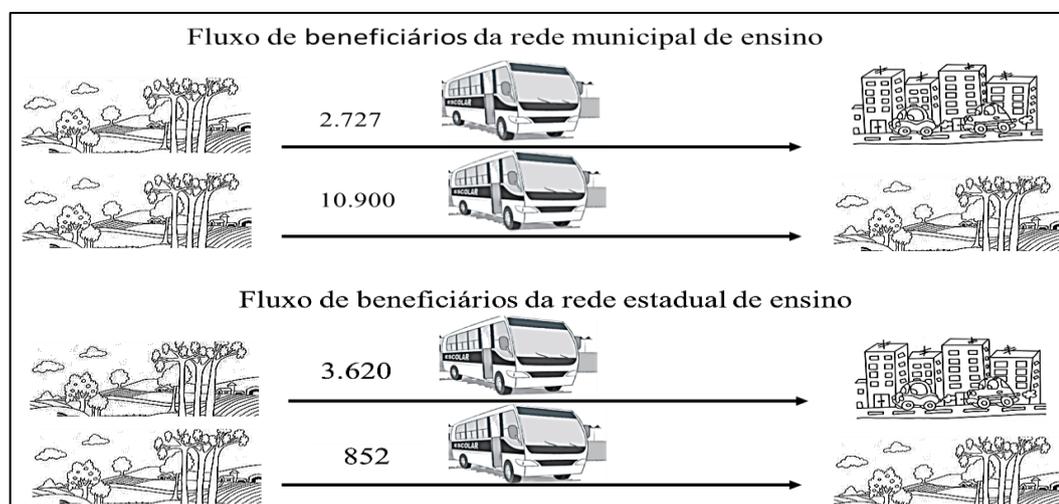
Na mesma tendência da rede municipal de ensino, conforme está disposto na tabela 1, o município de Codó apresenta também uma queda no número de escolas no período de 2009 a 2016. Isso porque de 11 escolas em funcionamento em 2009, esse número caiu para 8 em 2016, o que representa um percentual de redução de 27,3%. Embora não se tenha obtido informação relativa a essa redução, não há como atribuir que tal fato esteja relacionado à extirpação de escolas de taipa, haja vista que, consultando a base de dados da SEDUC-MA, não foram identificados registros de escolas dessa natureza na rede estadual de ensino.

Em relação ao número de matrículas, conforme a tabela 1, o comportamento foi o mesmo das escolas, pois comparando os 6.828 alunos matriculados em 2009 em relação aos 4.721 matriculados em 2016, há uma diferença para menos de 2.107 alunos, que representa uma queda aproximada de 30,8%. Assim, o percentual de queda no mesmo período foi bem maior que o da rede municipal (gráfico 2).

Dessa forma, se a inserção de jovens no ensino médio também foi reduzida, pode ser que haja uma dispersão do ensino fundamental para o ensino médio, fato interpretado com preocupação, considerando o fato das escolas do ensino médio serem preponderantes na zona urbana, conforme a tabela 1, o que aumenta as distâncias de deslocamento e exige a regularidade do transporte escolar, inclusive com rotas alternativas.

A demanda estendida aos alunos da rede estadual altera o fluxo do transporte escolar. Conforme dados pesquisados junto à base de dados da SEDUC/MA, relativo ao quantitativo de alunos residentes na zona rural cadastrados para o TER, montou-se a demonstração de fluxo conforme figura 5.

Figura 5 – Fluxo da demanda de beneficiários do TER no município de Codó (Acumulado de 2009 a 2016)



Fonte: Coordenação de Estatística da SEDUC/MA. Elaborado pelo autor.

Conforme se evidencia na figura 5, a base total de beneficiários acumulado de 2009 a 2016, fica demonstrado que o fluxo da demanda¹⁷ de alunos beneficiários do TER matriculados na rede estadual de ensino, consiste basicamente no deslocamento zona rural-zona urbana, com 3.620 beneficiários, ao contrário dos beneficiários da rede municipal, cujo deslocamento é predominantemente intra-campo¹⁸, compreendido dentro da própria zona rural, com 10.900 beneficiários no mesmo período.

Em menor número, ainda de acordo com a figura 5, estão os beneficiários da rede municipal cujo deslocamento é zona rural-zona urbana, com 2.727, e aqueles da rede estadual no sentido intra-campo, com 852 beneficiários, no acumulado de 2009 a 2016. Essa diferenciação em relação ao fluxo pode se justificar pela própria localização das escolas de ensino médio, que na sua maioria estão situadas dentro da área urbana, como demonstrado na tabela 1.

Portanto, trata-se de um sistema complexo em termos de fluxos e demanda de atendimento, pois há uma abrangência municipal de duas redes de ensino, com calendários e peculiaridades distintas. Em vista disso, a não disposição do gestor municipal de Codó em habilitar um setor específico dentro da sua estrutura organizacional (2009 a 2016) para tratar do TER, conforme ficou demonstrado na figura 2, pode gerar uma insegurança quanto à elaboração de um planejamento estratégico adequado.

4.3 Infraestrutura da gestão do TER no município de Codó

O desenho da estrutura organizacional ou administrativa e a infraestrutura disponibilizada para o atendimento do TER são partes integrantes de um conjunto de instrumentos a serem utilizados para o alcance dos objetivos no que tange ao transporte escolar. Nisso, destaca-se que todos os instrumentos disponibilizados pelo órgão gestor, devem estar devidamente alinhados aos objetivos, mas para isso se requer um planejamento adequado, no qual devem constar de forma clara as atribuições do responsável pela condução da implantação das ações previstas em cada área.

¹⁷ Neste trabalho, o conceito de demanda está relacionado a quantidade de beneficiários do transporte escolar rural, ou ainda aqueles alunos matriculados residentes na zona rural, portanto, não tem conotação econômica.

¹⁸ Esse fluxo tem se intensificado a partir do ano de 2018 com a nucleação das escolas da zona rural do município de Codó, cujo processo foi instituído pela Lei Municipal nº 1.331, de 12 de janeiro de 2004. A nucleação visa a desativação de escolas com baixa quantidade de alunos, com sistemas multisseriados de ensino e com carência de infraestrutura. Os alunos dessas unidades desativadas são deslocados para escolas-polo. (Fonte: Relatório da Coordenação de Educação do Campo/SEMECTI).

Dentro do campo da gestão a ausência de diagnóstico da execução das políticas públicas pode comprometer um resultado satisfatório, haja vista que para se planejar essas ações faz-se necessário ter conhecimento dos antecedentes. Dessa forma é que a gestão passa a projetar seus objetivos e traçar plano de metas para o futuro.

Com base no conhecimento das informações a prevenção de inconformidades nas ações futuras fica fortalecida, pois uma das principais características do planejamento nas organizações é a antecipação. De acordo com Chiavenato (2003, p. 167) “as organizações não trabalham de improviso. Quase tudo nelas é planejado antecipadamente.”

Pensando em dar um direcionamento para que os municípios tivessem um padrão de planejamento no atendimento do TER, o FNDE colocou à disposição dos gestores uma cartilha denominada Planejamento do Transporte Escolar Rural, a qual traz algumas questões interessantes, que devem ser respondidas pelo gestor quando do planejamento da execução do transporte escolar:

Quem e qual estrutura devem se responsabilizar pelo planejamento? Quem e qual estrutura devem se responsabilizar pelo financiamento? Quem e qual estrutura devem se responsabilizar pela regulação? Quem e qual estrutura devem se responsabilizar pela gestão? Quem e qual estrutura devem se responsabilizar pela operação/execução? (BRASIL, 2008, p. 29).

A partir das questões reflexivas sugeridas pelo FNDE, procurou-se obter informações acerca de como seria a infraestrutura disponibilizada e o fluxo de processos relacionados ao atendimento do TER no município de Codó. Então, primeiramente foi solicitada autorização do Secretário de Educação do Município, e, de posse dessa autorização (anexo 6), deu-se início a busca por informações.

Foi encaminhado solicitação de informações acerca da infraestrutura disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Codó para o atendimento do TER junto ao órgão municipal encarregado da execução direta desse atendimento, que é a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Rural (SEMDUR). Entretanto, após várias incursões, não se obteve uma resposta formal dos responsáveis pela pasta, para as questões levantadas no tocante ao período investigado neste trabalho¹⁹.

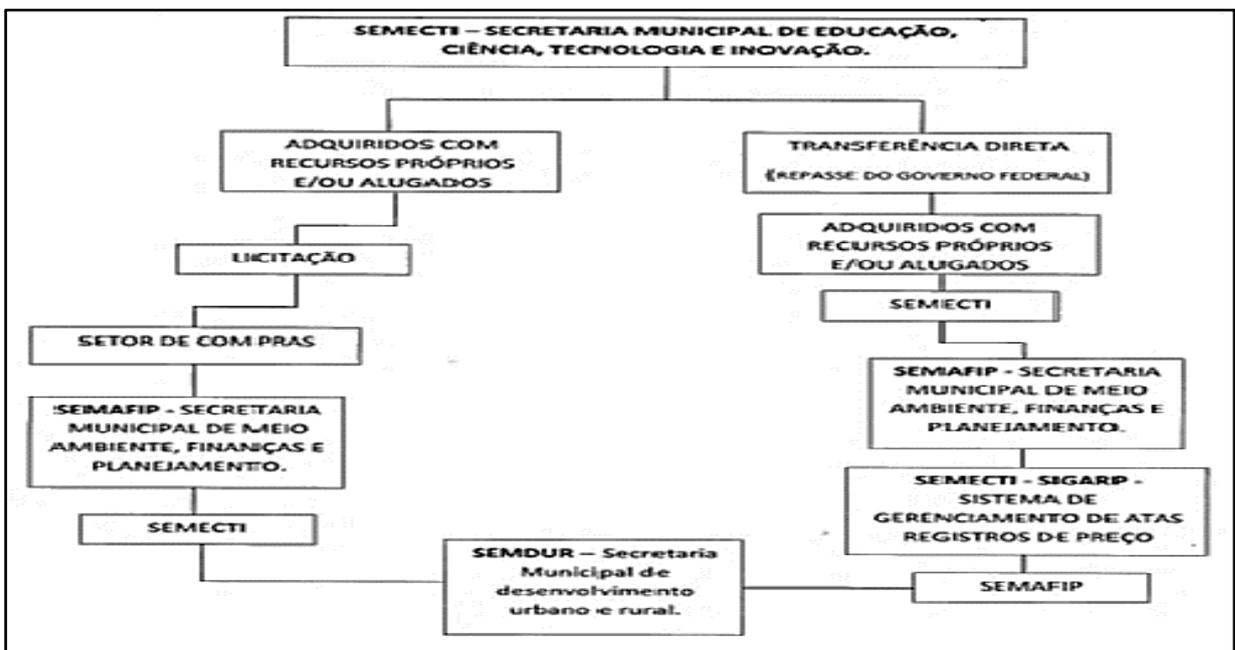
Essa omissão, por se tratar de solicitação de informações de caráter público, representa falta grave no que tange a transparência de gestão, podendo, inclusive, ser denunciada junto ao

¹⁹ Esse conjunto de informações solicitadas são referentes a frota própria e terceirizada total e efetivamente utilizada no período de 2009 a 2016, dados relativos aos condutores e mapas de rotas do TER. Isso porque, de acordo com a SEMECTI, lá é o ponto de partida para qualquer solicitação de transporte, incluindo o transporte escolar. No pátio da SEMDUR também são guardados os ônibus da frota própria do transporte escolar.

Ministério Público Estadual de acordo com a Lei nº 12.527/11 (acesso à informação). Apesar dessa limitação da pesquisa, buscou-se mitigar a lacuna através da análise dos processos de contratação de serviços terceirizados e relatórios do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, que serão explorados mais adiante.

Quanto ao processo ou caminho percorrido pelos recursos específicos, que são transferidos diretamente pelo FNDE para a conta da Prefeitura Municipal de Codó para subsidiar o TER, a resposta se deu através do Ofício Circular nº 004/2019DECITEC/SEMECTI (anexo 7) no qual consta o fluxograma com o detalhamento do processo elaborado pelo setor, disposto na figura 6.

Figura 6 – Fluxograma do TER – Órgão Gestor do Município de Codó (MA)



Fonte: DECITEC/SEMECTI (2019).

A importância do fluxograma para o gestor se torna primordial para conhecimento, racionalização e monitoramento daquilo ao qual se propõe a fazer. Para Carreira (2009) o fluxograma é a representação gráfica dos processos operacionais, e é utilizado como instrumento de trabalho pelo administrador.

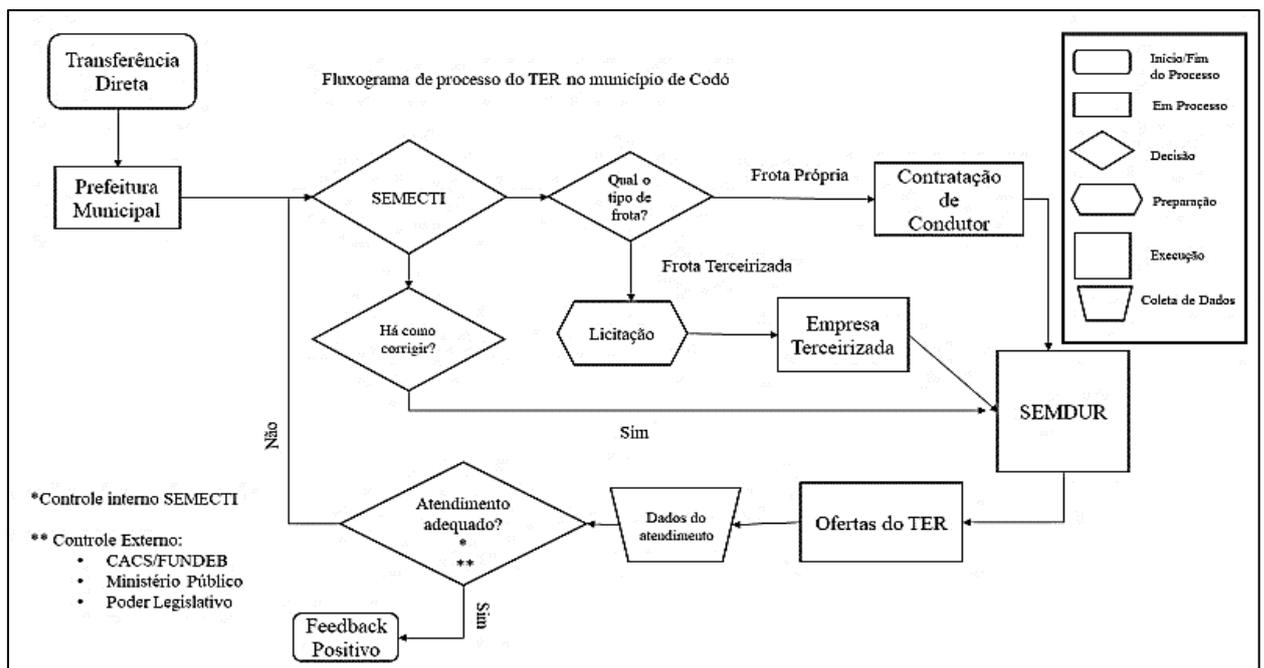
Por conseguinte, a figura 6 não deixa claro o final do processo, o que o faz girar em torno de si mesmo sem apresentar um resultado específico, um produto ou serviço ao final. Considerando que o consumidor final do serviço é o aluno da zona rural e que o serviço (produto) é o TER, o fluxograma apresentado pela DECITEC/SEMECTI se mostra inconclusivo nesse sentido.

Para que um fluxograma esteja adequado ele deve demonstrar de forma nítida o início e o final do processo, possibilitando que o administrador verifique disfunções. Dessa forma ele poderá analisar e subsidiar a sua tomada de decisão (CARREIRA, 2009).

Face a deficiência do fluxograma apresentado, foi elaborado um modelo que se torna ideal para se representar graficamente o processo que deveria ser o curso normal do TER no município de Codó, partindo da entrada dos recursos (input²⁰) até a prestação do serviço ao aluno beneficiário (output²¹). Dessa forma há melhor projeção para se fazer uma avaliação dos resultados, que se traduziria no retorno de satisfação (feedback ou retroalimentação²²).

O fluxograma elaborado pode perfeitamente se encaixar na política como um todo, pois se trata da mesma projeção entre decisão (SEMECTI) e execução (SEMDUR). Entretanto, é um modelo idealizado conquanto se aproxime do planejamento de execução sugerido na cartilha do FNDE (anexo 16), representando apenas uma sugestão, haja vista que aquele informado pelo órgão gestor não coaduna com as diretrizes do FNDE.

Figura 7 – Sugestão de Fluxograma de processo do TER no município de Codó



Fonte: Elaborado pelo autor.

²⁰ Entrada de recursos ou insumos que permitem a operacionalização, e, conseqüentemente, viabiliza o processo de transformação (CHIAVENATO, 2014).

²¹ Resultado final de uma operação (CHIAVENATO, 2014).

²² Retroalimentação ou Feedback é a resposta que retorna a determinadas pessoas e atividades da organização para análise e refino da entrada. (LAUDON & LAUDON, 2010, p. 12-13).

Na figura 7, há uma ligação mais nítida de todos os processos e os canais de comunicação, permitindo o feedback para eventuais ajustes. E, embora em uma perspectiva de avaliação mais abrangente, alguns autores defendam a sondagem direta ao consumidor final do serviço (usuário do TER), pela extensão territorial e peculiaridade do TER, reforça-se nesse trabalho a importância dos mecanismos de controle enquanto avaliadores dos assuntos de interesse público.

Para que a efetividade seja avaliada é necessário demonstrar o impacto social. De forma que, é necessário haver um retorno daquilo que está sendo implementado, o que não é propiciado pelo modelo (figura 6). Nesse aspecto, há de se destacar que os mecanismos de controle são importantes termômetros para indicar potenciais inconformidades e possibilidades de reformulações.

Essa conexão entre o início e o fim do processo é vital na implementação de uma política pública. Sem essa conexão, não há como avaliar as ações, e, conseqüentemente, verificar a efetividade do TER no município de Codó. Retratando a importância da avaliação da efetividade, Fontes (2005 *apud* SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013) ressalta que ela é elemento necessário para possibilitar o replanejamento em caso de impacto negativo.

Considerando o fato de a SEMDUR ser o Órgão municipal que concentra as ações de execução direta do atendimento ao transporte escolar em Codó, a realidade encontrada a partir da falta de sintonia e ausência de informações basilares no tocante a frota, condutores, rota e mapeamento dos polos atendidos pelo transporte escolar, é extremamente preocupante. É importante ressaltar que no período de 2009 a 2016, de acordo com a SEMECTI, também era de sua competência e execução do TER.

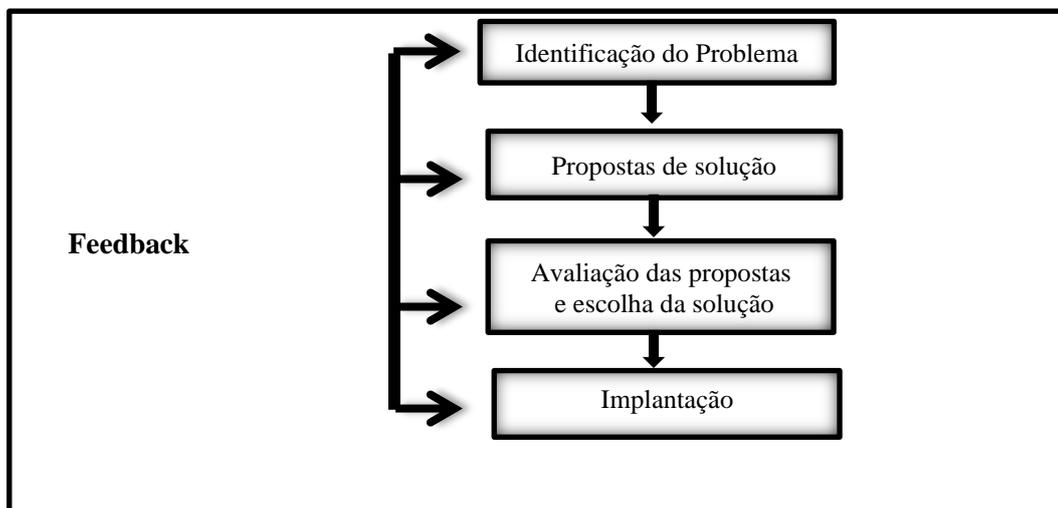
Portanto, pode-se evidenciar um problema de comunicação entre os setores diretamente envolvidos na implementação da política do transporte escolar. A ausência de registros²³, neste caso, pode comprometer a eficácia na comunicação interna, gerando barreiras entre o Órgão decisor (SEMECTI) e o Órgão executor (SEMDUR), prejudicando assim uma análise diagnóstica situacional, e, conseqüentemente, uma intervenção que realmente reflita a realidade dos alunos beneficiários do transporte escolar.

²³ De acordo com o Manual do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), em seu artigo 44, fica instituído que “é proibida toda e qualquer eliminação de documentos produzidos, recebidos ou acumulados pela Administração Pública Municipal, no exercício de suas funções e atividades, sem a autorização prévia do Arquivo Público Municipal” (BRASIL, 2014). Como teve-se dificuldades extremas de acesso no arquivo público municipal de Codó, não se pode afirmar se essa documentação existe e não nos foi fornecida, se ela nunca existiu, ou ainda se ela foi destruída.

Como alternativas à uniformização das informações e consolidação de uma base de dados, a SEMECTI/CODÓ poderia instalar um Sistema de Informações (SI), assim definido por Laudon & Laudon (2010, p. 11) como sendo “um conjunto de componentes inter-relacionados que coletam (ou recuperam), processam, armazenam e distribuem informações destinadas a apoiar a tomada de decisões, a coordenação e ao controle de uma organização.” Os SI foram originalmente criados para o setor privado, mas podem ser perfeitamente adaptados ao setor público.

Um sistema de informação adaptado ao atendimento do transporte escolar, por exemplo, poderia reunir ao mesmo tempo informações sobre número de alunos beneficiários a cada ano, localidades, frotas, mapeamento de estradas, rotas utilizadas, dados de condutores etc. Tais informações seriam importantes para melhorar o feedback, e, conseqüentemente contribuir para a solução de problemas, conforme ilustração da Figura 8.

Figura 8 – Processo contínuo de resolução de problemas (os quatro passos), que poderia ser utilizado na gestão do transporte escolar no município de Codó, a partir da alimentação de um sistema de informações (SI)



Fonte: Langdon & Landom (2010, p. 19).

A sugestão aqui apresentada para implantação de um sistema de informação (SI), vai depender da iniciativa de gestão do Órgão gestor do transporte escolar da Prefeitura Municipal de Codó, sabendo de antemão que haverá um investimento financeiro para tal, mas que também passa pela vontade política.

Esse investimento permitirá uma projeção de retorno positivo, pelo menos em médio e longo prazos, na medida em que os ajustes forem se adequando aos objetivos previamente

traçados, haja vista que um sistema integrado cria condições favoráveis ao monitoramento das ações empregadas no TER.

4.4 Financiamentos da educação: identificação das fontes de recursos legalmente aplicáveis no atendimento do TER no município de Codó

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mais precisamente no seu artigo 212, estipula percentuais mínimos de recursos que devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse caso, a União aplicará nunca menos de 18%, enquanto Estados, Municípios e Distrito Federal nunca menos que 25%, tendo como parâmetro a receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências, para assim garantir a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Talvez o problema maior resida na fiscalização quanto ao efetivo cumprimento da pactuação entre os entes federados, ainda mais levando em consideração a dificuldade encontrada pelo cidadão comum, quando do seu manifesto desejo de consultar as informações inerentes aos gastos com educação. Essas informações poderiam estar disponibilizadas de forma acessível à consulta pública nas páginas disponibilizadas pelos municípios brasileiros.

No caso específico de Codó, as ações e prestações de contas do período de 2009 a 2016 não aparecem no site da Prefeitura Municipal, contrariando o inciso II, artigo 48 da Lei Complementar nº 101, segundo o qual a transparência na prestação de contas se dá mediante “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.”

Um dos principais recursos abordados neste trabalho na esfera de financiamento da política de transporte escolar junto às unidades subnacionais, juntamente com o Programa Caminho da Escola, é o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). O destaque para o PNATE enquanto principal fonte de recurso, não se dá em função do volume de recursos, e sim em relação a sua especificidade.

Como ainda será visto neste capítulo, existem outras fontes de financiamentos que geram até perspectivas maiores em relação a alternativas de aplicação na política do transporte escolar em função do volume de recursos. É o caso do Salário-Educação e do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), mas que diferentemente do PNATE, sugerem uma margem discricionária menos rígida ao gestor público em relação a aplicação dos recursos.

Elenca-se então aqui como margem discricionária²⁴, a liberdade que o administrador público tem para com as despesas expressas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), em conformidade com o artigo 70 da LDB\96:

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:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Portanto, em função do objetivo para o qual foi concebido, o PNATE é mais específico em relação à política de atendimento do transporte escolar na zona rural. Isso porque no artigo 2º da Lei em epígrafe o objetivo para o qual foi criado, o recurso deve ser empregado integralmente na oferta de transporte escolar aos alunos da educação pública, exclusivamente voltado para aqueles regularmente matriculados e que residem na zona rural. Já na fase executória, a discricionariedade pode e deve estar presente para facilitar estratégias de atendimento, embora dentro das limitações legais pertinentes.

Os recursos do PNATE são repassados aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios pelo FNDE por meio de assistência financeira em caráter suplementar. O montante dos recursos leva em conta os dados do Censo Escolar do ano anterior. O Censo Escolar é realizado pelo INEP. No caso específico de Codó, o município também assume o quantitativo de beneficiários da rede estadual como já foi relatado anteriormente.

Pensando nisso, procurou-se reunir informações que contemplassem os recursos repassados para atender ambas as redes de ensino, para assim se ter uma visão global do volume de recursos destinados ao município para custear o transporte escolar. Tais informações dos

²⁴ Margem de liberdade ao administrador em função da própria lei. Isso se aplica quando a lei prevê a possibilidade do gasto, mas dentre esses gastos, existem outros que não o do transporte escolar. Está relacionada ao poder discricionário, que é aquele pelo qual a Administração Pública, de modo explícito ou implícito, pratica atos administrativos com liberdade de escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo. (VIEIRA, 2012, p. 48).

recursos liberados do PNATE, que evidenciam os quantitativos de beneficiários e o volume de recursos correspondente, tanto da rede municipal, quanto da rede estadual, o que possibilita uma análise mais abrangente do que foi transferido diretamente à conta da Prefeitura Municipal de Codó, conforme se apresenta a tabela 2.

Tabela 2 – Recursos liberados PNATE – Município de Codó (2009-2016)

ANO	Total do alunado/Beneficiários Rede Estadual e Municipal	Valor Per capita (Ano)	Valor total previsto Com base no Censo Escolar – INEP (Valor Nominal)	Total dos Recursos Liberados/ano (Valor Nominal)
2009	1.463	116,36	170.658,32	170.658,32
2010	2.017	148,07	298.648,73	298.657,19
2011	1.661	148,07	245.937,30	245.944,27
2012	1.992	148,07	294.944,27	294.947,08
2013	2.293	148,07	339.514,88	339.514,88
2014	1.056	148,07	156.357,48	156.357,48
2015	3.029	148,07	448.403,51	407.403,51²⁵
2016	3.192	148,07	472.639,44	472.639,44

Fonte: FNDE. Elaborado pelo autor.

É possível analisar que durante o período de 2009 a 2016, os recursos do PNATE relativos aos alunos beneficiários do transporte escolar, devidamente matriculados na rede Estadual de ensino, foram transferidos diretamente para a conta da Prefeitura Municipal de Codó, ratificando assim a autorização expressa da Secretaria Municipal de Educação do Estado do Maranhão para que os seus municípios apliquem os recursos do Programa sem a interferência direta do Estado. Isso revela, de certo modo, uma ação descentralizadora do estado do Maranhão, mesmo que ela já esteja prevista no artigo 2º, § 5º da Lei 10.880/04 (BRASIL, 2004).

Outro dado importante, que não se encontra de forma explícita na tabela 2, mas que é possível identificar na sua configuração implícita, diz respeito a um problema de natureza executória. Isso porque, o fato de haver um aumento no volume de recursos na conta da Prefeitura por conta do PNATE, não significa, necessariamente, que isso seja um facilitador na política de atendimento do transporte escolar rural, considerando que, além da demanda dos

Verifica-se na tabela 2, que sempre há uma variação bem pequena em alguns dos demais anos (provavelmente em razão de aproximações quanto ao valor per capita), mas no ano de 2015 essa diferença entre o previsto e o liberado é bem significativa, no valor de R\$ 41.000,00. Não se conseguiu apurar o motivo dessa diferença para menos.

alunos beneficiários da rede municipal, o gestor público de Codó passa a acumular a responsabilidade também por aqueles da rede Estadual, que podem sugerir situações distintas. Tais situações distintas se devem ao fato das particularidades de cada rede de ensino, como a diferenciação no fluxo de demanda (figura 5).

Pode-se também inferir, com base na tabela 2, que há uma queda acentuada no número de alunos beneficiários da rede municipal de ensino de Codó no ano de 2014. Esse fato também implicou numa queda de recursos bastante significativa. O volume de recursos recebidos em 2014 foi de R\$ 156.357,48, enquanto no ano anterior os recursos somaram R\$ 339.514,88. A diferença entre os dois anos é de R\$ 183.157,40, que em termos percentuais, representa uma queda de 53,9%. Analisando as atas do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (quadro 8), verificou-se que não há menção a esse fato, enquanto no Ofício 004/2019 DECITEC/SEMECTI há o reconhecimento de que a SEMECTI/CODÓ não dispõe de dados sobre beneficiários efetivamente transportados de 2009 a 2014 (conforme anexo 7).

Essa diferença de beneficiários de 2014 em relação a 2013 demonstrada na tabela 2 não se reflete na soma total de alunos matriculados na zona rural e urbana na rede municipal de ensino de Codó no mesmo período, conforme o gráfico 2. E se analisarmos que os beneficiários de 2014 levam em conta o Censo Escolar de 2013, a inconsistência fica ainda maior em relação ao gráfico 3 (somente dados rurais da rede municipal) pois, as matrículas municipais rurais subiram consideravelmente nesse ano, e é prioritariamente esse público que faz jus ao atendimento.

Já em relação ao volume de recursos do PNATE transferidos automaticamente pelo FNDE ao município de Codó, não entrando neste momento no mérito da suficiência ou não do volume transferido, o acumulado de 2009 a 2016 perfaz um total de R\$ 2.215.463,85. Esse volume de recursos, em conformidade com Resolução/CD/FNDE de nº 5, de 28 de maio de 2015, deve ser empregado exclusivamente para o pagamento de despesas relacionadas ao transporte de alunos beneficiários residentes na zona rural, devidamente discriminadas no artigo 14, inciso I ao IV (BRASIL, 2015).

Gerenciar esses recursos exige da administração local, a adoção de estratégias para que o atendimento do TER não fique comprometido, ainda que em situações de escassez de recursos. Nesse contexto, ressalte-se que a gestão pública municipal, seja de Codó ou de qualquer outro município brasileiro, deve prestar um serviço de qualidade aos estudantes da zona rural, pois na esfera pública brasileira eles são cidadãos, e como tais, têm o direito a um serviço público digno e de bons resultados. A esse respeito, assevera Pascarelli Filho (2011, p.

47), que “todos os poderes do Estado devem observar a eficiência nas funções, prerrogativa inclusive estabelecida por força de lei (artigo 37 da Constituição federal).”

No concernente ao Programa Caminho da Escola cabe destacar que ele abre leques de possibilidades aos gestores municipais, considerando o fato deles poderem renovar as suas frotas de veículos (ônibus, barcos e bicicletas) por meio de aquisição via pregão eletrônico para registro de preços.

Nesse aspecto, vale observar que a União, de acordo com artigo 1º do Decreto nº 6.768/09 se compromete a apoiar os de educação básica pública dos municípios na aquisição de transporte para os alunos sistemas da zona rural. Então, por intermédio do Programa Caminho da Escola, a União intermedia um canal facilitador para que o ente federado adquira veículos novos e apropriados para renovação ou incremento da sua frota, através de três formas de aquisição de acordo com o artigo 3º, § 1º: com recursos próprios, bastando aderir ao pregão do FNDE; via convênio firmado com o FNDE; por meio de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que disponibiliza linha de crédito especial para a aquisição de ônibus zero quilômetro e de embarcações novas (BRASIL, 2009).

Com base nessas informações, foi mapeado tudo o que foi adquirido pela Prefeitura Municipal de Codó no período de 2009 a 2016 para reforçar a frota do TER, bem como visou-se identificar, dentro das três formas de aquisição, aquela mais adotada, conforme tabela 3.

Tabela 3 - Ônibus adquiridos pelo Programa Caminho da Escola (TOTAL) – Prefeitura Municipal de Codó / MA

Ano	Financiamento BNDES		Recursos FNDE		Recursos Próprios (Município)		Total	
	Ônibus	Valor (R\$)	Ônibus	Valor (R\$)	Ônibus	Valor (R\$)	Ônibus	Valor (R\$)
2009	0	0	1	203.000,00	0	0	1	203.000,00
2010	0	0	2	335.000,00	0	0	2	335.000,00
2012	0	0	6	1.006.280,00	0	0	6	1.006.280,00
2016	0	0	1	242.100,00	0	0	1	242.100,00
Totais Gerais	0	0	10	1.786.380,00	0	0	10	1.786.380,00

Fonte: FNDE (E-SIC, 2018). Elaborado pelo autor.

Analisando a tabela 3, pode-se afirmar que não houve por parte da Prefeitura Municipal de Codó, no período de 2009 a 2016, nenhuma movimentação no sentido de adquirir veículos por meio das fontes de financiamento da linha especial de crédito do BNDES, tampouco o

emprego de recursos próprios com a utilização das receitas municipais. Isso denota uma dependência exclusiva dos recursos provenientes da União.

Fica assim demonstrada a ausência de iniciativa do gestor municipal de Codó em outra linha de financiamento que não seja a de recorrer aos recursos orçamentários do Ministério da Educação. Tal proposição administrativa fragiliza a capacidade de compor uma frota própria mais robusta, ao passo que abre terreno para uma inserção maior da iniciativa do setor privado. Essa relação de contratação com o setor privado será possível averiguar mais especificamente na próxima seção.

No momento, porém, é importante destacar que a política de atendimento do transporte escolar rural, pela sua natureza é muito complexa, e, somando-se o fato de que a demanda de atendimento no município de Codó inclui também os alunos da rede estadual residentes na zona rural, requer da gestão um zelo maior com o conforto e a segurança na oferta dos serviços. Nesse aspecto, os ônibus do Caminho da Escola se destacam pela adaptação às regiões de difícil acesso.

Nesse caso, a não se predispor a adquirir os veículos do Programa Caminho da Escola por meio de financiamento do BNDES ou com recursos próprios, a Prefeitura Municipal de Codó, além de limitar a capacidade de sua frota própria destinada ao transporte escolar, remete a gestão do TER a uma predisposição quanto à utilização de um quantitativo maior de frota terceirizada em função do incremento de demanda de beneficiários.

Na prática, essa postura reflete o caminho traçado dentro da conjuntura do modelo gerencial implantado no Brasil a partir dos anos 90, no qual as estratégias de gestão evoluíram para uma participação maior do setor privado nas atividades consideradas passíveis de terceirização. Entretanto, essas mudanças estruturantes nunca foram um consenso no contexto brasileiro, pois desde a sua implantação foram alvos de críticas em função da sua associação ao modelo neoliberal. Conforme afirma Paula (2005, p. 125) “após algumas experiências concretas de ajuste estrutural, cresceram as críticas ao movimento neoliberal, que apontavam principalmente para sua tendência a realizar o desmonte do Estado e das políticas sociais.”

A tabela 3 também ajuda na compreensão de que no período de 2009 a 2016 (período longo de oito anos), a quantidade de ônibus adquiridos pela Prefeitura Municipal de Codó foi de apenas dez unidades, e que não houve aquisição de bicicletas, embora a Resolução FNDE nº 40, de 29 de dezembro de 2010, tenha sido criada para estabelecer normas de aquisição para que os entes federativos também acrescentem a bicicleta como alternativa de acesso em localidades remotas.

Além dos dois Programas já citados, o PNATE e o Programa Caminho da Escola, dentro da política de atendimento do transporte escolar no município de Codó, também há de se destacar outras fontes importantes de financiamento, que podem ser utilizadas de forma complementar em despesas compreendidas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, e são igualmente gerenciadas pelo FNDE. Uma delas é o Salário-Educação, e a outra é o FUNDEB. Ambos, são fontes de recursos que podem²⁶ ser utilizadas pelo gestor municipal para o transporte escolar dentro da margem de gastos permitida em lei.

O Salário-Educação é uma contribuição social, conforme descreve o artigo 15 da Lei nº 9.424/96, segundo o qual ele é “devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados.”. A contribuição também está definida no artigo 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, em conformidade com a previsão contida no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal (com redação da Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

A arrecadação, fiscalização e cobrança da contribuição social do Salário-Educação, atualmente, são de competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), na forma da Lei nº 11.457/07. No que tange à repartição e distribuição dos recursos arrecadados, algumas divergências observadas no Decreto-Lei nº 1.422/1975 e na Lei nº 9.766/1998 foram sanadas com a sanção da Lei nº 10.832²⁷, de 29 de dezembro de 2003, sendo distribuídos de forma proporcional, em contas, conforme o número de alunos matriculados, com base no Censo Escolar. As quotas correspondentes aos Estados e Municípios equivalem a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, as quais são creditadas em favor das instâncias subnacionais para financiar programas, projetos e ações na esfera educacional.

O montante pode ser utilizado para pagamento de despesas relacionadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com o artigo 70 da LDB/96, com exceção daquelas destinadas ao pagamento de pessoal, as quais são vedadas pelo artigo 7º da Lei 9.766/1998. Dentre as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o

²⁶ Utilizou-se a expressão “podem” porque as despesas com MDE inseridas no artigo 70 da LDB/96 incluem uma gama de possibilidades de gastos, e não apenas do transporte escolar. Essa é uma prerrogativa de gestão.

²⁷ Art. 2º O art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 2º A Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação, de que trata o § 1º e seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, será integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação." (NR). (BRASIL, 2003).

inciso VIII do artigo 70 da LDB\96 inclui aquelas com “manutenção de programas de transporte escolar.” (BRASIL, 1996).

A partir de levantamento no Portal do FNDE, pôde-se verificar que o município de Codó recebeu um montante expressivo dos recursos oriundos da quota do Salário-Educação no período de 2009 a 2016, considerando o volume repassado ao município de São Luís, considerando o próprio censo populacional e a realidade econômica. Tomando como base o Censo de 2010, Codó tinha 118.038 habitantes, enquanto São Luís, que é a capital do Estado, tinha 1.014.837 habitantes. O volume de recurso e sua comparação estão demonstrados na tabela 4.

Tabela 4 – Repasse da quota anual do Salário-educação do município de Codó em comparação percentual à quota anual do Município de São Luís

Ano	SÃO LUÍS	CODÓ	
	Valor Nominal	Valor Nominal	Percentual em relação a São Luís
2009	2.145.003,63	600.158,29	27,98 %
2010	2.480.058,82	708.963,14	28,59 %
2011	3.197.435,26	901.966,42	28,21 %
2012	3.707.988,05	1.025.598,21	27,66 %
2013	4.110.266,85	1.223.924,82	29,78 %
2014	4.344.907,83	1.408.223,44	32,41 %
2015	4.444.357,23	1.530.762,66	34,44 %
2016	4.433.453,23	1.548.004,60	34,92 %

Fonte: FNDE. Consultas gerais. Elaborado pelo autor.

Com base na tabela 4, somando o acumulado de 2009 a 2016, os valores repassados pela quota municipal, em valores nominais, ficaram na ordem de R\$ 8.947.601,58. Levando em consideração o mesmo período, o acumulado repassado ao município de São Luís foi de R\$ 28.863.470,90. Em termos comparativos significa que Codó recebeu o equivalente a 31% do que foi repassado à São Luís.

Comparando os repasses do Salário-Educação para o município de Codó, conforme se apresenta a tabela, foi verificado que os valores do ano de 2016 mais que dobram em relação aos valores do ano de 2009, significando um aumento no volume de recursos, em termos percentuais, na ordem de 157,93%. Portanto, isso significa um reforço a mais para subsidiar políticas públicas na área da educação, somando-se às demais fontes de recursos para despesas com MDE em nível local. Por conseguinte, essa é uma fonte de recurso para fortalecimento da

educação básica, inclusive com transporte escolar de acordo com o artigo 76 da LDB/96 (BRASIL, 1996)

Outra fonte de financiamento das mais importantes é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Sua própria nomenclatura já denota a diferença em relação ao Salário-Educação em termos de abrangência e de composição, conforme ilustra o quadro 4.

Quadro 4 – Demonstrativo de impostos que integram a cesta do FUNDEB

ENTE FEDERADO	IMPOSTOS	TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS
Estados e DF	• IPVA	• FPE
	• ITCMD	• IPI – Exp.
	• ICMS	• Compensação – desoneração – Lei Kandir
Municípios	*	Da União:
		• FPM
		• ITR
		Do Estado:
		• IPVA
		• ICMS
		• IPI – Exp.

Fonte: Lei 11.494/07. Elaborado pelo autor.

*Ficaram de fora da cesta do FUNDEB os impostos municipais: IPTU; ITBI; e ISS.

O FUNDEB é um Fundo de natureza contábil²⁸, e sua cobertura passou a abarcar toda a Educação Básica, que compreende todas as etapas de ensino, se estendendo da educação infantil ao ensino médio, diferentemente do FUNDEF, que era restrito ao Ensino Fundamental (1ª à 8ª série).

Os recursos desse Fundo são compostos, na sua ampla maioria, dos impostos e transferências constitucionais dos entes subnacionais, quais sejam Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme artigo 3º da Lei 11.494/07, cujo percentual é de 20%, incluindo também as receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes (Vinculação por força do que está contido no artigo 212 da CF de 1988).

²⁸ É um conjunto de 27 fundos (um por Estado, e mais o Distrito Federal), cujo mecanismo de redistribuição é direcionado à Educação Básica. (BRASIL, 2007).

Além dos recursos mencionados no Quadro 4, a Lei 11.494/07 traz em seu artigo 4º a previsão referente a complementação da União, exigida sempre quando, no âmbito estadual, o valor por aluno não atinge o mínimo definido nacionalmente. Isso acontece quando o ente estadual não consegue atingir essa margem mínima mediante sua própria arrecadação.

O cálculo ponderado por aluno das etapas de ensino leva em conta as informações do Censo Escolar atualizado, que é realizado pelo INEP. A complementação da União, a que se refere o artigo 6º da Lei em epígrafe será de, “no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do artigo 60 do ADCT”, a saber:

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste art. serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988).

Com base no exposto até aqui, levando em conta a cesta descrita no quadro 4 (página anterior), percebe-se que o FUNDEB tem uma forma de distribuição que independe da arrecadação local, haja vista que os recursos arrecadados compõem uma única cesta, sendo os valores repassados de acordo com o quantitativo de matrículas de cada ente, e não em função do volume de arrecadação do mesmo. Essa é uma fórmula que faz com que as unidades federativas que arrecadam mais possam auxiliar aquelas com menor arrecadação.

A previsão de aplicação do FUNDEB cria possibilidades de injeção desses recursos pela Prefeitura Municipal de Codó, também no transporte escolar, haja vista que com base no artigo 22 da Lei 11.494/07, pelo menos 60% do montante destinado ao município deverá ser destinado ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica. Desta forma, torna-se ato discricionário a aplicação dos 40% restantes, pelo ente municipal, em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), nas quais o artigo 70, inciso VIII da LDB/96, inclui também o transporte escolar.

Com base nas informações disponibilizadas no Portal da Transparência da Controladoria Geral da União (CGU) pôde-se fazer um apanhado dos recursos recebidos a título de transferência pela Prefeitura Municipal de Codó na conta do FUNDEB no período de 2013 a 2016. Os dados foram organizados, de forma a serem compreendidos os valores devidos pelo

número de alunos matriculados, os valores complementados pela União, e os valores referentes aos 40% reservados para o MDE, conforme tabela 5.

Tabela 5 – Detalhamento dos recursos transferidos para o município de Codó na conta do FUNDEB (2013 a 2016) em valores nominais

Ano	Transferência Fundeb/aluno matriculado no município	Complementação da União	Total	40% MDE
2013	21.344.483,87	26.965.371, 84	48.309.855,71	19.323.942,28
2014	25.194.263,85	35.125.888, 56	60.320.152,41	24.128.060,96
2015	27.267.046,06	47.414.050,46	74.681.096,52	29.872.438,61
2016	31.456.813,44	52.248.230,19	83.705.043,63	33.482.017,45
ACUMULADO	105.262.607,22	161.753.541,05	267.016.148,27	106.806.450,00

Fonte: Portal da Transparência/CGU. Elaborado pelo autor.

Fica demonstrado na Tabela 5, que transferências de recursos do Fundo com base no número de alunos matriculados na rede municipal de ensino acumulada de 2013 a 2016 foi de R\$ 105.262.607,22, o que representa um valor considerável, mesmo deixando de fora o acumulado de 2009 a 2012.²⁹

Por outro lado, na Tabela há outro dado significativo para análise, que é o valor referente à complementação da União nos termos do artigo 6º da Lei 11.494/07, que levando em conta o mesmo período e soma um montante acumulado em R\$ 161.753.541,05, o que em termos percentuais representa um acréscimo de 53,7% em relação ao valor proporcional.

Portanto, com base nos dados apresentados, pode-se constatar uma discrepância entre o número de alunos matriculados e a arrecadação estadual, ensejando insuficiência para cobrir o valor mínimo definido nacionalmente por aluno em todo o período de 2013 a 2016, exigindo da União uma complementação bem acima daqueles valores regularmente repassados por aluno matriculados. Isso denota, ao mesmo tempo, a fragilidade na arrecadação dos entes federativos (no caso específico o Estado do Maranhão), bem como a importância do mecanismo do

²⁹ Não foi encontrada a base de dados detalhada por município dos anos anteriores a 2013. No site do FNDE os dados desses anos se apresentam de forma consolidada por UF e não de forma detalhada por município. Por esse motivo não foram colocados na tabela 5.

FUNDEB no processo de equalização dos valores mínimos que são estipulados nacionalmente pelo Governo Federal para cada aluno matriculado na educação básica pública³⁰.

Apesar do FUNDEB, a exemplo do FUNDEF, ser objeto de críticas das unidades subnacionais quanto a insuficiência de recursos, o foco deste trabalho não reside na fonte, mas na aplicação real do recurso no serviço de atendimento do TER no município de Codó. Isso não significa que não há existência de problemas no que tange à função supletiva e redistributiva da União em relação a Estados e Municípios brasileiros. A deficiência da União nesta seara, inclusive, já foi retratada por Cruz (2009).

Portanto, em que pesem as discussões acerca de responsabilidades de financiamento da Educação no Brasil, a nossa análise se concentra na gestão dos recursos pela Prefeitura Municipal de Codó, e, mais especificamente, ao montante do FUNDEB destinado a fomentação da política de atendimento do transporte escolar rural (TER).

Ainda com base na tabela 5, fica evidenciado que o acumulado referente aos 40% que podem ser aplicados com MDE, que é um indicativo para os valores que podem ser gastos pela Prefeitura Municipal de Codó no atendimento do TER, dentre outras despesas de MDE. Esses valores ficaram na ordem de 106.806.450,00, em valores nominais.

Para fechar a linha de financiamento de que pode dispor a Prefeitura Municipal de Codó para a execução da política de atendimento do transporte escolar rural no município, apresenta-se aqui uma fonte de financiamento local do Governo do Estado do Maranhão como forma de complementação aos municípios maranhenses pelo atendimento aos alunos da rede estadual de ensino, que é o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (PEATE).

O PEATE-MA foi instituído pela Lei nº 10.231/2015, cujo teor diz que ele funciona em caráter complementar ao PNATE. Para participar do Programa, em conformidade com o artigo 2º o município deverá habilitar-se “mediante a assinatura de termo de adesão a ser celebrado com o Governo do Estado do Maranhão, sem necessidade de qualquer outro acordo, contrato ou convênio.” (MARANHÃO, 2015).

Em celebrando o termo de adesão, o município deve estar atento à normatização quanto a aplicação dos recursos conforme rege o artigo 5º da lei em epígrafe, sendo expressamente proibido ao gestor designado pelo Prefeito Municipal: “I - utilizar os recursos em desacordo com as normas estabelecidas para execução do Programa; II - apresentar prestação de contas

³⁰ O valor mínimo nacional é estipulado a cada ano em função da estimativa de arrecadação de impostos e contribuições que formam o FUNDEB. Os estados que não conseguem atingir esse patamar com a própria arrecadação recebem uma complementação da União. (BRASIL, 2007).

em desacordo com a forma e o prazo estabelecidos; III - descumprir ou permitir que se descumpram as normas definidas no Código de Trânsito.” ((MARANHÃO, 2015).

Através desse Programa, o Estado repassa o valor de R\$ 200,00 por aluno/ano, em 9 parcelas mensais. Conseguiu-se apurar os repasses relativos ao período em que entrou em vigor até o ano de 2016, portanto, dois anos de referência dentro no recorte temporal desta pesquisa. Esses dados estão organizados na tabela 6.

Tabela 6 – Repasse do PEATE (MA) ao Município de Codó em valores nominais e percentual em relação ao valor devido anual (2015 e 2016)

Ano do Repasse	Valor Empenhado	Valor Repassado	Beneficiários/ alunos da rede estadual	Valor Devido*	Percentual Repassado
2015	139.600,00	69.800,00	698	139.600,00	50%
2016	46.200,00	46.200,00	693	138.600,00	33,3%
Totais	185.800,00	116.000,00	1.391	278.200,00	61,5%

Fonte: SEDUC-MA/Censo Escolar – Inep. Valores empenhados e repassados anotados conforme E- Sic MA (Doc. nº 23954/2019).

Nota: Calculado com base na Lei do PEATE - MA (Beneficiários*200,00).

Conforme dados da tabela, pode-se perceber que não há uma conformidade no repasse dos valores de 2015 e 2016, haja vista que o montante devido (Beneficiários*200,00) não foi repassado na sua totalidade ao município de Codó, destoando da sua função que é atuar de forma complementar ao PNATE.

Após o exame das notas de empenho que foram fornecidas, em conformidade com Documento nº 23954/2019 (anexo 11) encaminhado pela SEDUC/MA através do sistema E-Sic (Portal da Transparência), constata-se que o Governo do Estado realmente não repassou o valor que seria devido nesses dois anos, haja vista a confirmação de repasse somente de 69.800,00 em 2015 e 46.200,00 em 2016, perfazendo um total de R\$ 116.000,00.

Face a esse não repasse integral procurou-se saber do Governo Estadual do Maranhão o motivo pelo qual o valor devido pelo PEATE deixou de ser pago à Prefeitura Municipal de Codó, sendo que a resposta da Supervisão de Transporte da SEDUC/MA para a Ouvidoria da SEDUC/MA (anexo 12) datada de 17 de julho de 2019 é a seguinte:

Concernente o atendimento do PEATE-Programa-Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar ao Município de Codó-MA, informamos o seguinte:

1 – Em 2015, foi efetuado o repasse da 1ª parcela no valor de R\$ 69.800,00. No entanto, não houve o repasse das demais parcelas (2ª e 3ª no valor de R\$ 34.900,00 cada) conforme despachos da Superintendência Financeira-SUFIN e Secretaria Adjunta de Assuntos Jurídicos-SAAJUR constantes nos autos do Proc. nº 114511/15, cópias em anexo.

2 – Em 2016, foi programado o repasse dos recursos do PEATE em 9 parcelas de R\$ 15.400,00, sendo efetivado o pagamento de 3 parcelas. O pagamento das demais parcelas foi suspenso por situação de pendência na prestação de contas da Prefeitura Municipal de Codó para com a SEDUC, conforme cópias de despachos constantes nos autos dos Proc. Nº 105909/16, 166799/16 e 184819/16.

Portanto, o repasse do PEATE tem como condicionante a devida regularização da prestação de contas do ente municipal, e, conforme descrito, há um descumprimento do acordo por parte da Prefeitura Municipal de Codó, em conformidade com o inciso II, artigo 2º da Lei nº 10.231/2015 no ano de 2016. Já no tocante ao ano de 2015, conforme despacho nº 319/2016 SAAJUR/SEDUC-MA (anexo 12), a justificativa pelo não repasse das parcelas restantes se deu devido ao prazo de execução do exercício financeiro, conforme segue:

Considerando o início do ano letivo de 2016, não é mais possível efetuar transferência de recursos do PEATE/MA, correspondente ao ano de 2015. Desse modo, encaminhe-se à Supervisão de Transporte Escolar – STE/SED para fins de guarda, controle e acompanhamento, assim como para solicitar os repasses referentes ao ano letivo de 2016, conforme previsão legal do Decreto nº 30.796, de 24.04.2015, alterado pelo Decreto nº 31.507, de 23.02.2016.

Dessa forma, enfatiza-se que o recebimento parcial desse Programa nos anos de 2015 e 2016, ainda que represente uma pequena parcela de recursos quando comparado ao PNATE, não deixa de ser um recurso a menos que poderia ter sido aplicado no atendimento do transporte escolar no município do transporte escolar no município.

O não repasse desses recursos, pelo que ficou demonstrado, reflete uma ingerência do ente municipal na condução do processo, o que compromete a efetividade na oferta do TER, considerando que o montante repassado é um complemento importante contra contrapartida ao atendimento do alunado da zona rural que pertence à rede Estadual.

4.5 Atendimento do transporte escolar rural no município de Codó

Embora o recorte temporal do nosso trabalho de pesquisa aborde apenas a política de atendimento do transporte escolar no município de Codó do período de 2009 a 2016, procurou-se também reunir informações acerca de como se deu tal política em nível local em relação ao

ordenamento nacional. Tal busca procurou responder a três questões centrais: quando o município de Codó começou a atender os alunos residentes na zona rural com o transporte escolar? Qual o programa precursor? Existiu um documento que deu origem a todo esse processo em nível municipal?

Após o recebimento de autorização do Secretário Municipal de Educação de Codó para realização da pesquisa, conforme mostra a declaração de autorização emitida no dia 27 de novembro de 2018 (anexo 6), iniciou-se a busca pela documentação norteadora para elucidar ou tentar elucidar as questões levantadas no parágrafo anterior.

Dessa forma, no dia 10 de janeiro de 2019, foi recebida a primeira resposta da Diretoria de Estatística, Ciência, Tecnologia e Inovação (DECITEC/SEMECTI), ligada ao Departamento de Monitoramento Educacional, que está encarregado de gerir os dois principais programas do transporte escolar, quais sejam: o PNATE e o Caminho da Escola. Essa Diretoria responde por todas as demandas do Programa de Ações Articuladas (PAR), que conforme já foi falado anteriormente, se trata de uma importante ferramenta de gestão criada pelo governo Federal a serviço dos municípios brasileiros, pois é um facilitador para a melhoria do planejamento das políticas educacionais (BRASIL, 2007a).

Conforme Ofício 004/2019-DECITEC/SEMECTI as principais fontes de financiamento do transporte escolar no município de Codó são aquelas decorrentes dos recursos oriundos do Governo Federal, BNDES, FNDE, convênio estadual, como também dos recursos próprios.

Em um novo ofício de nº 025/2019 – DECITEC/SEMECTI, datado de 11 de maio de 2019, a responsável pela pasta informa que o atendimento do transporte escolar, dentro do município de Codó, se deu a partir dos convênios firmados com o Governo Federal e com o Estado do Maranhão, por meio dos quais o município passou a receber auxílio financeiro, em parcelas, com base no número de beneficiários informados. No documento, consta que o primeiro programa a ser implementado foi o PNATE:

O programa de início a essa política de atendimento foi o Programa Nacional de Apoio do Transporte Escolar - PNATE, através dos repasses federais que garantiam um auxílio financeiro para complementação das despesas com alugueis, manutenção e/ou abastecimento dos transportes que cobriam a rota à época. Logo após veio o Programa Caminho da Escola que através do Plano de Ações Articuladas – PAR, municípios podem adquirir por meio de Ata de Registro de Preço Nacional transportes adequados (ônibus, barcos e bicicletas) e validados pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO (Ofício nº 025/2019 – DECITEC/SEMECTI, anexo 8).

A partir dessas informações contidas no novo ofício, pode-se concluir que o início do atendimento aos alunos matriculados e residentes na zona rural de Codó, se deu a partir do ano

de 2004, ano este que foi instituído o PNATE, conforme Lei nº 10.880/04. Isso porque no portal do FNDE, no campo de Liberações/Consultas gerais, consta nesse ano o repasse de 9 parcelas de R\$ 3.580,44 para a Prefeitura Municipal de Codó, perfazendo o total de R\$ 31.743,00, em valores nominativos da época.

Também pode-se constatar, de acordo com as informações do Ofício nº 025/2019 DECITEC/SEMECTI (anexo 8) ausência de sintonia entre o desenvolvimento da política nacional do transporte escolar e o desenvolvimento da política de atendimento do transporte escolar em nível local, haja vista que não há menção sobre a implementação do Programa Nacional do Transporte Escolar (PNTE), que foi a primeira iniciativa do governo Federal, embora tímida, de criar subsídios para que os municípios pudessem adquirir veículos zero quilômetro, ainda na era FHC, conforme Portaria Ministerial nº 955/94 (BRASIL, 1994). Essa lacuna verificada de 1994 a 2004, pelas informações contidas no referido Ofício, evidencia que município de Codó foi tardio em relação à implementação dessa política tão importante.

4.5.1 Desenvolvimento do atendimento do transporte escolar rural no município de Codó (2009 a 2016) e o sistema de contratações

Antes de se discorrer sobre o atendimento do TER no município de Codó de 2009 a 2016, é preciso retomar a sistemática de repasse de recursos do PNATE (FNDE) e PEATE (Estado do Maranhão). Esses recursos tomam como parâmetro o quantitativo dos alunos beneficiários informados pelo INEP, cujo ano base é o anterior ao do atendimento real.

Note-se que se tem um repasse com base numa demanda anterior, e o atendimento de uma demanda de beneficiários no ano em curso (demanda real). Pode até parecer confuso, mas não existe forma mais racional de repasse, pois o cálculo deve preceder de números já consolidados no Censo Escolar Nacional. Com base nessa dinâmica, torna-se ainda mais imprescindível o planejamento e a devida alocação de recursos por parte do ente local.

Como já foi visto na seção anterior, o PNATE, o Caminho da Escola e o PEATE não são as únicas fontes de financiamento. Compete à gestão do TER em Codó saber equalizar os recursos disponíveis de forma que isso se traduza em qualidade de atendimento, buscando assim garantir de forma mais efetiva, aos alunos residentes na zona rural, garantia de acesso e permanência na escola. Visando proporcionar melhor visualização do número de beneficiários desse serviço, no período de 2009 a 2016, organizou-se os dados coletados na tabela 7.

Tabela 7 - Quantitativos de alunos residentes na zona rural do município de Codó cadastrados para utilização do transporte escolar de 2009 a 2016 (por rede de ensino e localização da escola)

ANO	REDE MUNICIPAL			REDE ESTADUAL			GERAL POR ANO
	RURAL	URBANA	TOTAL	RURAL	URBANA	TOTAL	
2009	1.202	420	1.622	109	319	428	2.050
2010	912	347	1.259	154	316	470	1.729
2011	1.304	350	1.654	174	327	501	2.155
2012	1.484	289	1.773	158	363	521	2.294
2013	610	62	672	73	374	447	1.119
2014	1.877	481	2.358	101	597	698	3.056
2015	2.062	439	2.501	64	629	693	3.194
2016	1.449	339	1.788	19	695	714	2.502
GERAL	10.900	2.727	13.627	852	3.620	4.472	18.099

Fonte: Coordenação de Estatística da SEDUC/MA. Elaborado pelo autor.

Portanto, o quantitativo de alunos cadastrados efetivamente para atendimento do TER no período de 2009 a 2016, no ato da matrícula, representam uma base mais sólida para avaliação do atendimento e do fluxo.

Pode-se verificar a partir da tabela 7, que a demanda mais expressiva é da rede municipal de ensino, especialmente a demanda do TER com movimentação intra-campo. De acordo com a SEMECTI/CODÓ, o transporte de alunos da zona rural para a zona urbana é de localidades mais próximas à zona limítrofe. Entretanto, essa não é uma realidade aplicável aos alunos da rede estadual, pois como já foi percebido na seção anterior, as escolas estaduais são na maioria localizadas na zona urbana.

Em ambos os casos, as ações de deslocamento de alunos deverão atender as recomendações da Resolução CEB/MEC nº 2, de 28 de abril de 2008, segundo a qual deve ser evitado, sempre que possível, evitar o deslocamento de alunos da zona rural para a zona urbana. Contudo, pelo que se pode observar no período de 2009 a 2016, em ambas as redes de ensino, não houve uma propensão administrativa a aumentar o quantitativo de escolas na zona rural (gráfico 3 e tabela 1). O resultado disso é que há uma continuidade nesse período, ainda que em menor intensidade, da movimentação do TER no sentido zona rural-zona urbana.

Para se estabelecer um comparativo entre a estimativa do valor considerando a demanda real de beneficiários, ou aqueles que são cadastrados no ano em que devem receber o atendimento, foi elaborada a tabela 8.

Tabela 8 – Relação entre demanda real (alunos residentes na zona rural, matriculados e cadastrados anualmente para o TER) e demanda com recursos liberados pelo FNDE (Censo Escolar do INEP/ano base anterior)

ANO	Demanda Censo INEP Rede	Valor Per capita (Ano)	Recursos Liberados FNDE/ano	Demanda real (cadastro no ato da matrícula/ano)	Estimativa (demanda real)
2009	1.463	116,36	170.658,32	2.050	238.538,00
2010	2.017	148,07	298.657,19	1.729	256.013,03
2011	1.661	148,07	245.944,27	2.155	319.090,85
2012	1.992	148,07	294.947,08	2.294	339.672,58
2013	2.293	148,07	339.514,88	1.119	165.690,33
2014	1.056	148,07	156.357,48	3.056	452.501,92
2015	3.029	148,07	407.403,51	3.194	472.935,58
2016	3.192	148,07	472.639,44	2.502	370.471,14
GERAL	16.703		2.215.463,85	18.099	2.614.913,43

Fonte: Coordenação de Estatística da SEDUC – FNDE/Consultas gerais. Elaborado pelo autor.

Note-se que na tabela 8, que há uma margem de aumento quando comparados o valor com base na demanda real e aqueles que são efetivamente repassados ao município de Codó. A diferença percentual entre os valores repassados e aquele que seria o real para o ano ficou na ordem de 15,27% aproximadamente em relação ao acumulado de 2009 a 2016. No entanto, os valores a serem considerados do PNATE são os repassados pelo FNDE, e isso está devidamente regulamentado pela Lei 1.880/04. Somente colocou-se os valores de referência da demanda real para ampliar a discussão.

Essa diferença percebida deve ser administrada com os demais recursos sobre os quais já se dissertou: FUNDEB, Cotas do Salário Educação e recursos próprios da Prefeitura de Codó. Para isso é necessário que haja planejamento nas ações voltadas para o desenvolvimento do TER. Sobre esse tema haverá um esforço dissertativo ao longo dessa seção.

Uma ação de planejamento adequada ao TER implica diretamente na qualidade dos resultados. Dessa forma o planejamento trabalha a perspectiva dos 3 E's: eficácia, eficiência e efetividade. Este trabalho está mais focado no impacto ou qualidade do resultado da gestão do TER, na efetividade. E quanto a sincronia dos indicadores, Torres (2012) é enfático em afirmar que necessariamente os dois primeiros não conduzem ao último.

A efetividade está ligada a um conjunto bem mais amplo de aspectos, e não se prende exclusivamente a dados quantitativos, embora eles sejam particularmente importantes. Pensando nisso, buscou-se junto à SEMECTI/CODÓ as informações pertinentes ao atendimento de fato do TER de 2009 a 2016 (dados relativos a alunos que efetivamente foram transportados). Entretanto o Órgão gestor, através do ofício circular nº 004/2019-DECITEC/SEMECTI (anexo 7) somente respondeu dados equivalentes a 2015 e 2016³¹, alegando indisponibilidade dessas informações, conforme tabela 9.

Tabela 9 – Relação entre o número total de alunos beneficiários da rede municipal de ensino Codó (matriculados/cadastrados) e o número de alunos efetivamente transportados de 2009 a 2016 com respectivo percentual de atendimento

Ano	Alunos transportados/ Municipal	Educ. Infantil	Fundamental (Anos iniciais)	Fundamental (Anos finais)	EJA	Cadastrados no ato da matrícula	%
2015	1.976	184	748	1.001	43	2.501	79,0
2016	1.381	75	410	896	0	1.788	77,2

Fonte: DECITEC/SEMECTI/CODÓ. Elaborado pelo autor.

³¹ Ausência ou sonegação de informação não deixa de ser uma falta grave em um órgão público. Denota problemas de ausência de base de dados já relatadas anteriormente, que comprometem, sobretudo, o planejamento adequado. Contudo, buscou-se também outros elementos para subsidiar a avaliação final deste trabalho, pois ela levará em conta também outros aspectos correlacionados ao atendimento.

Pode-se interpretar através dos dados que nos anos de 2015 e 2016 não houve o pleno atendimento da demanda, mesmo se tratando apenas daqueles beneficiários da rede pública municipal. Dessa forma, com base na tabela 9, a Prefeitura de Codó através do órgão gestor do TER, só conseguiu transportar o equivalente a 79% da demanda de 2015, enquanto, em 2016, o atendimento ficou em torno de 77,2%. Em comparando 2016 em relação a 2015 há um decréscimo percentual de 1,8%.

A partir dessa breve análise, considerando o atendimento pleno da demanda, é possível afirmar que o objetivo do transporte escolar resumidamente é o de promover o acesso e a permanência na escola do estudante residente na zona rural, não foi exitoso em Codó nos anos de 2015 e 2016. Tal fato remete à conclusão de que nesses dois anos analisados a gestão do TER em relação à demanda da rede municipal, não foi eficaz³², tampouco efetiva³³.

O próximo passo da investigação, no que tange ao atendimento do TER no município de Codó, foi reunir a documentação pertinente aos processos licitatórios realizados durante o período de 2009 a 2016. Como não poderia ser diferente, procurou-se saber primeiramente na SEMECTI como conseguir tal documentação, cuja informação inicial foi de que tal requerimento deveria ser dirigido a própria sede da Prefeitura Municipal de Codó, haja vista tratar-se de documentos sob custódia do setor de Licitação, provavelmente já arquivados.

Foi encaminhado solicitação formal junto a Prefeitura Municipal de Codó, e de forma mais específica ao Setor de Arquivo do Município. Entretanto, o processo foi moroso e complicado, considerando que o setor inquirido alegou ser necessária uma autorização expressa, emitida pela Secretaria de Governo, para fornecer a documentação pertinente.

Somente no dia 22 de março de 2019 conseguiu-se obter cópia dos processos licitatórios e os respectivos contratos (vale lembrar que a numeração dos processos foi informada pelo setor de licitações e contratos, e não dá pra precisar se todos os processos foram devidamente entregues, em função do acesso ao setor de Arquivo ser restrito a funcionários). Essa blindagem não coaduna com as novas práticas de governança do setor público defendidas pelo TCU, com base na transparência, na integridade e prestação de contas dos governantes (BRASIL, 2014).

Ressalte-se que tais obstáculos não deveriam existir no setor público quando se trata de modernização e transparência. Para tratar dessa matéria, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de

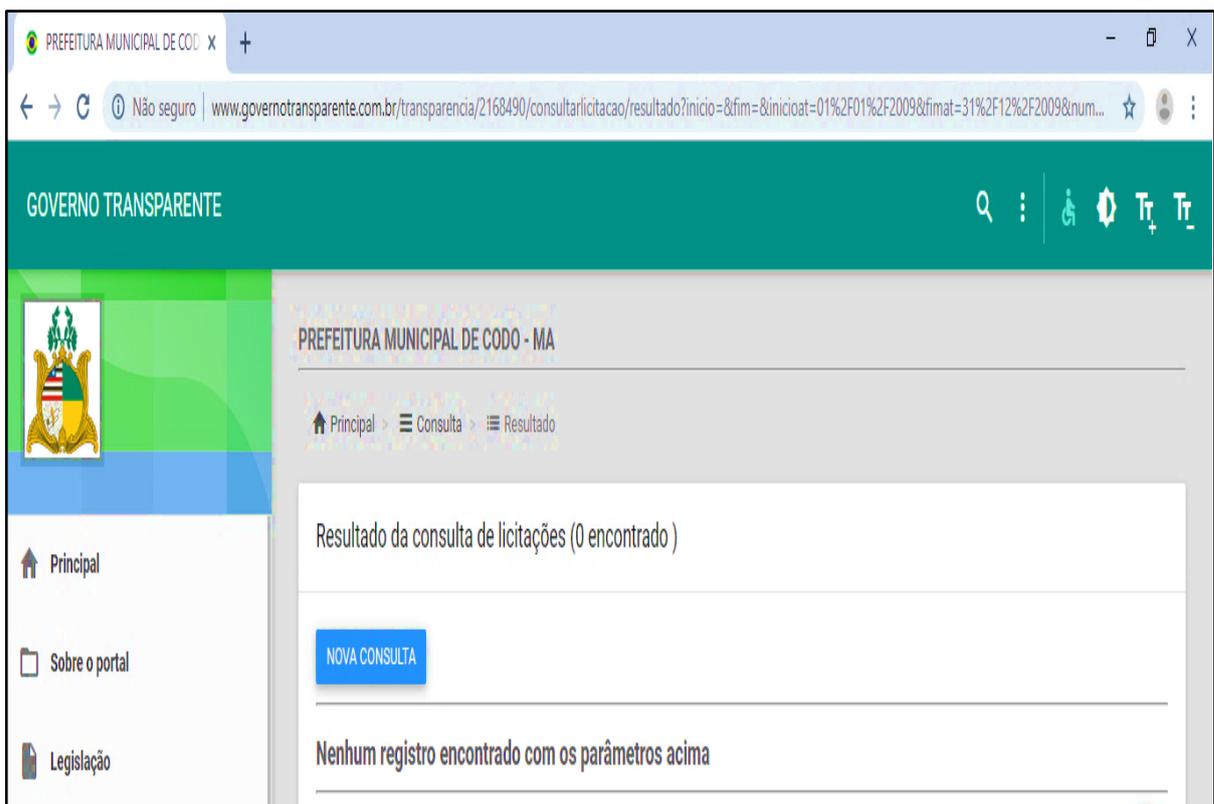
³² Mesmo considerando atenuantes como desistência ou erros de cadastro, a margem percentual confirma o não alcance do objetivo. Destaca-se então os fragmentos de falta de sintonia já relatados nas seções anteriores.

³³ Os dados revelam que em dados momentos, alunos deixaram de ser transportados, apesar de considerarmos os atenuantes da observação anterior. Isso significa que não foi garantido o pleno acesso como requer a efetividade do TER. Então o resultado foi negativo. O não acesso pode trazer consequências indesejáveis como reprovação e abandono, por exemplo.

2011, denominada Lei de Acesso à Informação já está em vigor há muito tempo, e ela é categórica no seu Inciso I do artigo 6º, que cabe aos Órgãos do Poder Público assegurar, observando as normas e procedimentos aplicáveis “gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação.” (BRASIL, 2011).

Baseando-se nesse tipo de entrave, registre-se aqui que tais informações deveriam estar disponíveis no próprio Portal de Transparência do Município, considerando que o acesso a esse tipo de canal é hoje massificado pela facilidade que grande parcela da população tem a partir da internet, entretanto, tal facilidade não se aplica à Prefeitura Municipal de Codó como está demonstrado na figura 9.

Figura 9 – Página de consulta Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Codó (negativação para consulta de licitações e/ou prestações de contas de 2009 a 2016)



Fonte: Site oficial da Prefeitura Municipal de Codó/Transparência.

Outro instrumento legal garantidor do acesso à informação que também não é recente, é a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual reforça o que foi colocado no parágrafo anterior, haja vista que se trata da Lei que institui as normas para as licitações e os contratos na administração pública. Esta Lei têm sido, desde que entrou em vigor, o principal instrumento normativo norteador para contratação junto ao setor público.

A Lei 8.666/93 regula a observância de que deve haver a publicização do processo de licitação para a contratação de empresas terceirizadas na prestação de serviços públicos, e isso inclui o transporte escolar. Dessa forma, os contratos celebrados entre poder público e empresa do setor privado deve atender aquilo que reza o § 13 do artigo 3º da lei em epígrafe, quando diz que “será divulgada na internet, a cada exercício financeiro, a relação de empresas favorecidas em decorrência do disposto nos §§ 5º, 7º, 10, 11 e 12 deste artigo, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.” (BRASIL, 1993).

De forma mais específica a contratação do transporte escolar, por se tratar de serviço, se enquadra no artigo 2º da Lei 8.666/93, visto que o aludido artigo trata sobre “as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.” (BRASIL, 1993). Já o artigo 3º faz menção clara à observância do princípio da publicidade, sobre a qual debateu-se até aqui.

Então, não se justifica a obstaculização no acesso às informações sobre as licitações e contratos por parte de setores vinculados à Secretaria de Administração da Prefeitura Municipal de Codó, ainda mais levando em conta que os requisitos exigidos pelo artigo 9º da Lei 12.527/11 foram preenchidos pelo pesquisador, quais sejam:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:
I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:
a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e
II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Destaca-se ainda a infração cometida de acordo com Lei 12.527/11, considerando o fato de que houve uma extrapolação ao prazo estipulado por parte da Prefeitura Municipal de Codó conforme prevê o artigo 11, § 1º de que o órgão ou entidade que receber o pedido deve responder dentro um prazo não superior a vinte dias, e, entre 4 de fevereiro (solicitação) e 22 de março (entrega) de 2019 há um prazo de 46 dias.

A documentação fornecida pela Prefeitura Municipal de Codó foi devidamente organizada a partir da ordem dos processos, oportunidade em que se buscou a identificação de todos os pontos principais dos contratos celebrados entre os anos de 2009 e 2016, ou pelo menos daqueles contratos cujas cópias nos foram fornecidas, conforme Quadro 5.

Quadro 5 – Análise dos contratos de prestação de serviço/de licitações do TER no município de Codó no período de 2009 a 2016 (valores nominais)

ANO	OBJETO	MODALIDADE	EMPRESA VENCEDORA	VALOR TOTAL (R\$)	DOTAÇÃO
2009	Transporte Escolar para o município.	Dispensa de licitação (Processo 022/2009, Contrato nº 20090093).	Estaleiro e Transporte Alencar Ltda.	156.246,00	FUNDEB (40% MDE)
2010	Transporte Escolar para o município.	Pregão (Processo nº 002/2010, Contrato nº 20100725, que se refere apenas ao Transporte Escolar).	Construtora Umari Ltda	1.886.050,00	FUNDEB (40% MDE)
2011	Transporte para alunos do ensino médio.	Pregão (Processo nº 24/2011, Contrato nº 20110677).	Construtora Umari Ltda.	134.400,00	FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
2013	Transporte para alunos do ensino médio.	Pregão (Processo nº 40/2013, Contrato nº 20130483)	Construservice Empreendimentos e Construções Ltda.	108.000,00	FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
2013	Transporte Escolar para o município 2013.	Pregão (Processo nº 50/2012, Contrato nº 20130231) ³⁴	F Z Construções e Serviços Eirelli - ME	3.080.213,28	FUNDEB (40% MDE)
2014	Transporte Escolar para o município 2014.	Pregão (Processo nº 02/2014, Contrato nº 20140064).	F Z Construções e Serviços Eirelli - ME	2.723.844,40	FUNDEB (40% MDE)
2015	Transporte Escolar para o município 2015).	Pregão (Processo nº 11/2015, Contrato nº 20150074).	F Z Construções e Serviços Eirelli - ME	2.723.844,40	FUNDEB (40% MDE)
2016	Transporte Escolar para o município 2016).	Pregão (Processo nº 15/2016, Contrato nº 20160112).	F Z Construções e Serviços Eirelli - ME	3.241.865,00	FUNDEB (40% MDE)

Fonte: Arquivo da Prefeitura Municipal de Codó. Elaborado pelo autor.

Nos contratos analisados, não foi identificado nenhum processo de contratação de serviço de transporte terceirizado celebrado pela Prefeitura Municipal de Codó com recursos do PNATE, no período de 2009 a 2016, por via licitatória. Também não há menção nesses mesmos contratos sobre utilização de recursos oriundos do Salário-Educação.

As fontes de recursos específicos utilizadas nesse período através de licitação, conforme análise dos contratos, foram: a) dotação orçamentária dos recursos oriundos dos 40% do

³⁴ O objeto nesse processo licitatório, estranhamente destoa daquilo que seria a real execução do TER em Codó, em desacordo então com o que recomenda a lei do PNATE, e também em relação a demanda retratada na figura 5 (fluxo zona rural-zona rural e zona rural-zona urbana, o que é de natureza da prestação já que a demanda é atender prioritariamente os alunos residentes na zona rural). O objeto do instrumento licitatório discriminado no processo é de **“contratação de empresa para prestar serviços dos alunos da rede de ensino médio que residam na zona urbana e estudam na zona rural deste Município”** (grifo do autor). Nesse caso há uma divergência entre o instrumento licitatório e a execução, o que representa um vício de ilegalidade. Entretanto, apesar dessa divergência, a Procuradoria Municipal, aprovou o termo sem ressalvas.

FUNDEB para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), para transporte escolar para o município; e b) dotação orçamentária decorrente de recursos do Fundo Municipal de Educação (FME), para o transporte de alunos do ensino médio.

Quando se calcula o acumulado de todos os anos analisados, verifica-se um montante de R\$ 13.812.063,08 financiados e pagos com os 40% do FUNDEB e R\$ 242.400,00 financiados e pagos pelo Fundo Municipal de Educação. Somando-se as duas fontes de financiamento o total é de R\$ 14.054.463,08. Está bastante evidente, com base nas informações do quadro 5, que a partir de 2014 a Prefeitura de Codó não mais recorreu aos recursos oriundos do Fundo Municipal de Educação, sendo a partir de então o FUNDEB única fonte indicada nas licitações (transporte de beneficiários da rede municipal e estadual de ensino).

Em relação à modalidade de licitação empregada nos processos de contratação de serviço terceirizado de transporte escolar no município de Codó, no período analisado de 2009 a 2016, com exceção para o ano de 2009, no qual houve Dispensa de Licitação em consonância com a Lei 8.666/93, a modalidade empregada foi a do Pregão presencial. Essa modalidade foi criada pela Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000, e, posteriormente convertida na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Trata-se de uma modalidade inovadora, pois possibilita que os lances também sejam feitos por meio eletrônico, além da sessão pública presencial.

Pelo exame dos contratos de 2013 a 2016, foi constatado que uma única empresa, a F Z Construções e Serviços Eirelli – ME, participou do pregão presencial para contratação de serviço de transporte para a rede municipal de ensino de Codó, conforme lavratura de ata de realização do certame. Nesse caso, embora o processo licitatório dê um tom de legalidade, a não participação de outras empresas no certame deixa transparecer a imagem de que há uma situação de inobservância do princípio da publicidade consagrada no artigo 37 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), o que seria caracterizada como uma prática eminentemente clientelista.

Sobre clientelismo, Bresser-Pereira (2003) apesar de tecer veladas críticas à CF de 1988, no tocante ao excessivo aparelhamento burocrático e de favorecer alguns privilégios, ele não deixa de afirmar que sua promulgação representou um importante marco reacionário ao clientelismo operante à sua época.

A análise do quadro 5, põe em suspeição a observância ao princípio da igualdade. Ele, que é outro princípio fundamental para que a licitação aconteça dentro das normativas da Lei 8.666/93, e juntamente com os demais princípios contidos no artigo 3º da mesma lei, tais como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos, formam a base legal de todo o processo. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).

Nas licitações realizadas no município de Codó, pelo menos nos documentos que foram apresentados, conforme análise das cópias de contratos fornecidos, não constam notas fiscais naqueles compreendidos de 2010 a 2016, o que representa omissão importante no quesito transparência. Esse fato inviabiliza a aferição documental dos serviços prestados pelas empresas contratadas nesse período, embora os efeitos colaterais da má prestação de serviços se evidenciem pelas imagens registradas conforme anexo 14 (2013)³⁵ e anexo 15 (2015).

Outra observação importante a partir da análise do Quadro 5, conforme exame dos contratos, com exceção de 2009, é a contratação de empresas cuja atividade principal é a construção civil. Nesse caso, enfatiza-se que embora no ato constitutivo venha a constar atividade de transporte escolar, haverá uma tendência à subcontratação de veículos com condutores. A subcontratação é mencionada na Lei 8.666/93, conforme segue:

Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

.....

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato [...] (BRASIL, 1993).

Pelo entendimento de alguns juristas, embora os artigos 72 e 78 da Lei 8.666/93 gerem uma situação de dubiedade no tocante a subcontratação, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem formulado decisões ao longo da vigência da Lei 8.666/93, que recomendam prudência nesse tipo de relação contratual. Assim, elenca-se aqui o Acórdão da Segunda Turma de nº 3776, do dia 9 de maio de 2017, segundo o qual a subcontratação deve ser tratada como exceção, só sendo admitida “parcial e, ainda assim, desde que seja demonstrada a inviabilidade técnico-econômica da execução integral do objeto por parte da contratada, e que haja autorização formal do contratante.”

Apesar dessas recomendações, no contrato do transporte escolar de 2016, o exame apurado da documentação anexada, nos permite afirmar que há uma subcontratação total do objeto através de locação de veículos com condutores, conforme cópias de contratos firmados com outrem pela empresa vencedora do certame. Com base nas duas primeiras cláusulas desses contratos contidos na documentação de 2016, há a indicação clara de que a participação de

³⁵ Reportagem publicada no Portal G1 Maranhão no dia 25 de setembro de 2013. De acordo com a reportagem do Jornalista Acélio Trindade, o flagrante de superlotação de uma Van terceirizada que fazia o transporte de alunos da localidade Povoado 7 até o Povoado Boqueirão dos Vieiras, foi registrado por um aluno. Nessa Van os alunos se encontram em situação de eminente risco à segurança e visível desconforto.

outros atores é estranha à relação direta do contrato nº 20160112/2016, firmado entre a empresa vencedora da licitação e o município de Codó.

CLÁUSULA PRIMEIRA – Objeto do contrato:

O presente contrato tem como objeto, a locação de um veículo, tipo [...] para ficar a disposição da empresa.

CLÁUSULA SEGUNDA – Dos serviços:

O contratado obriga-se a executar os serviços mencionados na cláusula primeira, devendo o veículo estar de acordo com as exigências do Código de Trânsito Brasileiro, com jornadas de trabalho a iniciar as 07:00h e encerrar as 18:00h, podendo no entanto excepcionalmente ser alterado para outros horários, como sábados, domingos e feriados, dependendo da necessidade da Contratante.

CLÁUSULA TERCEIRA – das obrigações do contratado:

Será facultada ao contratado, a substituição do veículo por outro, desde que este possua características do originalmente contratado, inclusive com a mesma capacidade.

A mão de obra necessária à operacionalização do objeto do contrato não terá qualquer vínculo empregatício com a contratante.

A contratada se responsabilizará pelos salários, gratificações e outros encargos referentes à equipe de trabalho. (CONTRATO Nº 20160112/2016).

Esse fato indica que a empresa vencedora da licitação não dispunha de uma estrutura apropriada para execução direta do transporte escolar, além disso há uma situação que requer um olhar interpretativo quanto a funcionalidade desse contrato de 2016, pois no item 1.3, da Cláusula Nona do mesmo está definido que “é vedada a subcontratação de outra empresa para a prestação de dos serviços objeto desse contrato”. Essas questões, inclusive, deveriam fazer parte do crivo dos mecanismos de controle, sobretudo os locais, por estarem mais próximos da execução da política.

Observa-se ainda, conforme está configurado no quadro 5, uma inconformidade no volume de recursos dispendidos pela Prefeitura Municipal de Codó para a contratação de serviço de transporte escolar de 2009 a 2011. Isso porque percebe-se uma grande diferença no volume de recursos entre o contrato celebrado em 2010, cujo valor foi de 1.886.050,00, em relação ao de 2009, que foi de 156.246,00, e comparando também ao ano posterior (2011)³⁶, que ficou em 134.400,00 (somente ensino médio). Portanto, há uma diferença significativa, apontando no sentido que algum contrato deixou de ser informado, haja vista que o quantitativo de beneficiários (rede municipal e estadual de ensino) nesses anos não tem tanta variação assim.

Pode-se perceber, conforme se apresenta no quadro 5, que há um pico muito elevado de recursos em 2010, que não se justifica pela demanda de beneficiários do transporte escolar

³⁶ No quadro 5, nenhum contrato com o objeto de prestação de serviços de transporte escolar para os beneficiários da rede municipal foi identificado no ano de 2011. Encontrou-se apenas 1 contrato, e esse está voltado para o transporte de alunos do ensino médio, que pertencem à da rede estadual de ensino.

dentro do município de Codó, de acordo com os recursos repassados ao município (tabela 2). Exemplificando, o total de beneficiários em 2009 foi de 1463 educandos da zona rural, ao passo que em 2010 esse número subiu para 1644, portanto, uma diferença de apenas 181 beneficiários. Assim, o volume de recursos de 2009 representa apenas, aproximadamente, 8,1% em relação a 2010, o que reforça a argumentação do parágrafo anterior.

Pelo que até aqui revelado, pode ser confirmado o que já foi enfatizado no sentido de que não houve empenho da administração local na aquisição de veículos novos para fortalecimento da frota própria do transporte escolar no período de 2009 a 2016, dependendo única e exclusivamente de recursos do MEC. Entretanto, não se pode afirmar o mesmo em relação a contratação de serviço terceirizado do TER, que, no mesmo período, se apresenta como uma prática recorrente.

Acrescenta-se ainda que embora o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CAC/S/FUNDEB) de Codó tenha aprovado e enviado ao FNDE os relatórios de pareceres de prestação de contas da utilização dos recursos do PNATE pela Prefeitura Municipal de Codó, pôde-se constatar que o mesmo marcou “sim” nos campos que apontam para recebimento de denúncia de irregularidades (relatório de 2013); de mau atendimento, superlotação, falta de conforto e segurança e denúncia de irregularidades (relatório de 2015); de falta de conforto e segurança (relatório de 2016). Dessa forma, o simples indicativo de “sim” já é um indicativo claro de que o valor gasto não teve ganho qualitativo (Relatórios CACS/FUNDEB, 2009-2016).

Tal constatação é paradoxal, pois o atendimento ao público deve ter a observância da garantia do bem-estar daquele beneficiado pelo serviço para garantir que a parceria entre público e privado não lese o cidadão. Em relação a essa parceria, Pascarelli Filho (2011) ressalta que parceria e terceirização coexistem na administração atual, isto porque o Estado diminuiu o seu tamanho mediante os processos de privatização e terceirização de alguns serviços e atividades. Em função disso, o setor privado passou a executar atividades consideradas não exclusivas do Estado³⁷.

Nesse contexto, os municípios têm recorrido à terceirização sob o argumento de que a máquina pública não pode ofertar todos os serviços necessários à população de forma direta, e no caso do transporte escolar não é diferente. Todavia, isso não isenta o Estado de realizar a devida fiscalização e controle, bem como a avaliação dos resultados, pois qualidade é sinônimo

³⁷ As atividades não exclusivas do Estado Pós-Reforma foram as Organizações Sociais (prestação de serviços sociais e científicos) e os Terceiros Contratados por Licitação (prestação de serviços auxiliares e de apoio). (BRESSER-PEREIRA, 1998a *apud* PAULA, 2005, p.129).

de efetividade. Conforme enumera Pascarelli Filho (2011, p. 47), “o cidadão tem direito a um serviço público de qualidade.”

Mas para que haja qualidade se faz necessário que a administração esteja comprometida com o resultado da política. Nesse sentido, para se alcançar um resultado satisfatório deve haver por parte do gestor a atenção voltada também para o controle e avaliação dos serviços prestados, pois de acordo com Torres (2012, p. 267), eles “[...] servem como ferramentas poderosas para evitar desvios, corrupção, desperdícios e ineficiência dos gastos públicos”. De modo que, o gestor não pode se abster do real acompanhamento do atendimento, embora o delegue. Antes de tudo é preciso que haja a compreensão de que o foco reside naqueles que devem ser beneficiados.

Muito embora a literatura sobre a matéria reconheça que existe uma linha muito tênue entre público e privado, pois ambos estão compreendidos dentro de um contexto social, é importante observar a especificidade de cada caso. No caso do setor público, esse consumidor ou cliente-cidadão não deve ser tratado de forma individualizada, sendo que no atendimento do TER a qualidade deve ser atingida de forma coletiva, pois não é dirigido à apenas um aluno, mas para um conjunto deles.

Continuando a discussão, observa-se que ainda que discutível, a participação do setor privado na prestação de serviços de natureza pública, hoje em dia é algo que já está sacramentado na própria Lei 8.666/93, artigo 2º, desde que prime pela isonomia e seja precedida de licitação. Isso é importante para o alcance das políticas, considerando que o braço do Estado, em determinados momentos, pode não atender as demandas da sociedade. A mesma lei, no seu artigo 58, inciso III, deixa explícita a estrita observância dos contratos, competindo à administração do setor público “fiscalizar lhes a execução; [...]” (BRASIL, 1993,). Com base na assertiva, percebe-se que talvez na fiscalização resida um dos maiores problemas.

Além do controle, outro princípio deve ou deveria se fazer presente nessa relação, que é o da eficiência. Mas conquanto o princípio da eficiência, introduzido pelo artigo 37 da Constituição Federal de 1988 tenha visado garantir a boa condução da administração pública, a terceirização acaba, em muitos casos, por ignorar o fator qualidade nos resultados, que é elemento constituinte da efetividade. Foi isso que constatou Moura (2015) em pesquisa realizada na rede municipal de Teresina, pois o estudo demonstrou que a maior parte do serviço ofertado foi terceirizado, mas de acordo com autora isso não garantiu a qualidade, haja vista que foram identificadas inconformidades em alguns veículos durante as vistorias.

No tocante ao transporte escolar no município de Codó, o que de fato preocupa em relação à terceirização dos serviços é a precariedade da estrutura da SEMDUR quanto a uma

efetiva fiscalização na prestação desses serviços. Conforme descreve o Ofício 025/2019-DECITEC/SEMECTI há um setor específico na SEMDUR para essa finalidade:

Vale ressaltar que o acompanhamento para inspeção das normas federais para monitoramento dos transportes escolares em nosso município se dar pela própria Coordenação responsável lotada na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Rural, em período específico e durante todo o ano letivo em consonância com o Departamento Estadual de Trânsito - Detran e o Conselho Municipal do Cacs-Fundeb, respeitando legislação nacional.

Durante as incursões junto à SEMDUR/CODÓ não foi possível identificar a existência funcional desse setor, tampouco o responsável pela demanda. Pôde-se também constatar que a própria Lei nº 1.758/2017, que criou a estrutura administrativa do município de Codó, foi negligente quanto a isso, pois não especifica nenhum setor com essa especificidade dentro do Órgão em destaque, conforme Capítulo II, inciso VI.

4.5.2 A trajetória do Programa Caminho da Escola no contexto do atendimento do transporte escolar rural no município de Codó (2009 a 2016)

Como já foi dissertado na subseção anterior, existe uma característica marcante de utilização de transportes terceirados na gestão do TER no município de Codó no período investigado. Essa não é única forma de se atender a demanda de beneficiários desse tipo de serviço, pois o governo federal deu um passo importante no sentido de fortalecer os entes federativos quanto à aquisição de frota própria através de um mecanismo de financiamento especial, que é o Programa Caminho da Escola.

Conforme configuração normativa da Lei 10.880/04 e delegação expressa na autorização do Governo do Estado do Maranhão (anexo 4), o gestor municipal de Codó é o principal responsável pela execução direta da política do transporte escolar, e como conhecedor da realidade local, deveria avaliar as necessidades de implementação de mecanismos que transformem a realidade dos alunos beneficiários no período de 2009 a 2016. Afinal, o Caminho da Escola, gera possibilidades para que o município melhore ou renove a sua frota, pois conta com veículos que oferecem melhores condições de segurança aos beneficiários do TER.

Assim, apesar do município não atuar de forma mais direta na idealização e formulação das políticas públicas, cabe a ele criar condições para que o alcance das mesmas seja eficaz (que alcance o seu objetivo), que seja eficiente (que se faça mais com menos), e que seja efetiva (transforme a realidade). Reforçando a importância desse comprometimento em nível local, é

importante se observar o que afirma Torres (2012, p. 262) quando diz que a realidade da administração pública no Brasil aponta no sentido de que “[...] apesar do trabalho importante e essencial dos formuladores e idealizadores, o sucesso das políticas públicas tem dependido mais da vontade, da dedicação e da capacidade das equipes executoras que atuam na ponta do sistema.”

O comprometimento retratado por Torres (2012) não foi evidenciado na gestão do TER do município de Codó de 2009 a 2016, cuja configuração de contratação, reflete uma lógica de favorecimento do setor privado em detrimento da estruturação da frota própria. Não seria redundante observar que, enquanto o gestor local limitou a aquisição de veículos para fortalecer a frota própria ao orçamento do MEC (conforme está configurado na tabela 3), foi propenso a utilização de um volume bem superior de recursos próprios para contratação de serviço terceirizado (quadro 5).

Durante esse período, as empresas terceirizadas contratadas para o TER realizaram contratos com a Prefeitura Municipal de Codó, somando o acumulado de recursos dos 40% do FUNDEB e daqueles provenientes do Fundo Municipal de Educação, no valor total de 14.054.463,08. Esse valor daria para adquirir uma quantidade significativa de ônibus através do pregão do FNDE, pois de acordo com a tabela 3, o valor de 10 ônibus adquiridos nesse mesmo período foi de apenas 1.786.380,00. Mas por que isso não foi feito?

A explicação para a indagação do parágrafo anterior pode residir no processo, pois se torna bem mais cômodo ao gestor do transporte escolar contratar e delegar funções do que executá-las diretamente. Na sugestão de fluxograma de processos sugerida (figura 7) se revela claramente que o atendimento do TER por intermédio de frota própria remete o gestor a um envolvimento mais direto na execução, visto que, demanda a contratação de condutor especializado e maior acompanhamento para revisão e manutenção desses veículos.

Ressalte-se que, a contratação de empresas terceirizadas pode até fortalecer o quantitativo da frota, dando um tom de aparente legalidade e normalidade, porém, ao mesmo tempo cria uma cortina que oculta outros aspectos ligados à qualidade do atendimento, tais como superlotação, desconforto, falta de segurança, descontinuidade dos serviços, dentre outros (anexo 14 e 15).

Por outro lado, a gestão do TER no período de 2009 a 2016, a exemplo do que já foi apresentado em relação a contratação de empresas terceirizadas, apresentou também pontos de inadequação no atendimento do TER mediante frota própria, conforme demonstrado no anexo

17³⁸, evidenciando que o problema se configure em uma dimensão ainda maior, a da desarticulação no planejamento. Aliado a esse fato também há a propensão à utilização de frota terceirizada em detrimento da própria, conforme já foi relatado, que pode ser comprovado pela imagem registrada de ociosidade (anexo 18)³⁹.

Essa propensão aqui descrita não é um fato isolado do município de Codó. Conforme descreve Moura (2015), no ano de 2014, durante vistoria da Câmara do FUNDEB da cidade de Teresina, foi constatado uma grande quantidade de ônibus do Caminho da Escola parados na garagem da SEMEC, ainda que veículos terceirizados em situação precária estivesse transportando alunos da zona urbana e rural.

Também fica bastante claro que, a contratação de empresa terceirizada para realizar serviços de transporte escolar não deixou de sobrecarregar o transporte eventualmente ofertado pela frota própria (vide anexo 17). A ocorrência desse fato destoa do posicionamento da própria CGU em seu relatório de gestão de 2016, quando coloca que “a terceirização de veículos é necessária devido à insuficiência ou inadequação de veículos públicos.” (BRASIL, 2016, p.86).

Entende-se, portanto, que o indicativo de inadequações de veículos assinaladas nos relatórios de 2013, 2014 e 2015, enviados pelo CACS FUNDEB à CGU (quadro 8), poderiam ter sido amenizadas ou até contornadas mediante uma adesão mais propositiva ao Programa Caminho da Escola por parte da gestão do transporte escolar no município de Codó. Porém, o lento processo de aquisição de veículos apresentado na tabela 3, demonstra exatamente o contrário. O resultado desse processo gera estagnação e envelhecimento da frota própria, e o consequente desgaste dos veículos em função das condições das estradas da zona rural.

Quando existe a constatação de situações iguais a essa, pode-se inferir que a qualidade da prestação do TER não foi devidamente alcançada, ainda mais quando se sabe que na outra ponta existe um público considerado hipossuficiente e que necessita de ter acesso à educação. O atendimento a esse público requer atenção e planejamento adequado, considerando as peculiaridades da zona rural e limitações de deslocamento.

4.5.3 Fiscalização e inspeção de veículos do transporte escolar rural no município de Codó (2009-2016): a fiscalização real e sua adequação às normas do CTB/97

A fiscalização das condições dos veículos de transporte escolar atende à orientação da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

³⁸ Flagrante de superlotação e risco à segurança dos alunos em um ônibus do Caminho da Escola, em plena região central da cidade de Codó, no ano de 2015.

³⁹ Registro da frota de ônibus Caminho da Escola parados no pátio da SEMDUR em pleno período letivo de 2016.

A observância desse importante instrumento legal é essencial para garantir a segurança dos alunos transportados, cujas prerrogativas estão descritas no seu artigo 136.

Art. 136. Os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos estados e do Distrito Federal, exigindo-se, para tanto:

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).

De acordo com o artigo 137 do CTB/97, a autorização para circulação dos veículos deve prescindir de sua fixação na parte interna do veículo, de forma que esteja visível, com a devida especificação da lotação máxima permitida, sendo expressamente vedada a não observância da capacidade previamente estabelecida pelo fabricante (BRASIL, 1997).

Quanto ao condutor do veículo, a normatização está bastante clara no Código em epígrafe, no seu artigo 138, quando descreve que para condução de veículos escolares o condutor deverá ter:

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)

No Estado do Maranhão o órgão responsável pela fiscalização e vistoria dos veículos do TER é o Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Maranhão (DETRAN). E no município de Codó está instalada a 3ª Circunscrição Regional de Trânsito (CRT) que é a instância local com atribuição para realizar as vistorias.

No período de 2009 a 2016, no Estado do Maranhão, foi constatada a utilização de veículos popularmente chamados de “pau-de-arara” no transporte escolar, cuja prática corriqueira levou a acidentes com alunos, inclusive com vítimas fatais. Esse fato acende ainda

mais o alerta para os cuidados nas contratações, sobretudo requer um olhar mais apurado do órgão encarregado de inspecionar os veículos.⁴⁰

Diante desse cenário, dentre outras inconformidades no tocante ao transporte de alunos, o DETRAN-MA emitiu no dia 20 de novembro de 2015 a Portaria nº 1.117, com o objetivo de inspecionar os veículos destinados ao transporte escolar nos municípios maranhenses, obedecendo ao que reza o artigo 136 do Código de Trânsito Brasileiro.

A Portaria 1.117/2015 determina inspeções semestrais para atestar as condições dos veículos utilizados no transporte de escolares. E, ao final, de acordo com o § 4º do artigo 5º, se “aprovado na inspeção semestral, será expedida “AUTORIZAÇÃO PARA TRANSPORTE DE ESCOLARES - ATE”, que deverá ser afixada no veículo em local visível”. Pode-se então verificar que o artigo 136 do Código de Trânsito Brasileiro disciplina toda a cadeia de fiscalização das normas de segurança.

Pelo que se sabe, no período investigado nesta pesquisa, as ações no município de Codó não caminharam nessa mesma direção, considerando que a resposta do DETRAN-MA, por meio do sistema E-Sic⁴¹, sinalizou negativamente quanto à efetiva fiscalização/inspeção por parte da CRT-CODÓ em veículos do TER no âmbito municipal: “comunicamos que foram realizadas pesquisas internas neste órgão não sendo encontrada, contudo, a informação solicitada, uma vez que inexistem registros ou processos de inspeção ou fiscalização de veículos de transporte escolar no período em referência na 3ª CRT Codó.”

Embora não se tenha encontrado evidência de contratação ou registro de ocorrências com veículos “pau-de-arara” em Codó de 2009 a 2016, é um tanto quanto preocupante essa abstenção do DETRAN-MA, pois a dinâmica de transporte dos alunos da zona rural contou nesse período com a participação bastante expressiva do setor privado (quadro 5), inclusive com subcontratação total, o que torna o quadro ainda mais agravante.

Conquanto o DETRAN-MA não tenha encontrado registro de inspeção no período elencado da pesquisa da CRT/CODÓ, através dos relatórios examinados do CACS/FUNDEB do município de Codó, foi identificada uma inspeção realizada no ano de 2011, conforme quadro 6.

⁴⁰ Ficam caracterizados como “pau-de-arara” os seguintes veículos de carga ou misto: caminhões, caminhonetas, caçambas e qualquer utilitário aberto de pequeno porte, mesmo dispondo de carrocerias adaptadas com bancos e coberturas. (Art. 1º, § 1º, Lei Municipal nº 1.701/2014).

⁴¹ Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão. É um sistema web que centraliza todos os pedidos de informação amparados pela Lei de Acesso a Informação dirigidos aos órgãos do Poder Executivo Federal, bem como às suas respectivas entidades vinculadas e empresas estatais. Maior agilidade e praticidade no acesso a informação (Fonte: Site da CGU).

Quadro 6 – Vistoria de veículos do TER realizada pelo DETRAN – MA/3ª CRT/CODÓ (vistoria de 20 veículos da frota no ano de 2011)

Modelo	Tipo	Placa	Ano de Fab.	Hab. Condutor	Parecer da Inspeção	Tempo de Uso
Ford	Ônibus	HVG-2366	1997	CNH “AE”	Com 2 das janelas sem vidro.	14 anos
M. Benz	Ônibus	HOO-2802	1994	Não Inf.	Com 1 das janelas sem vidro.	17 anos
Ford	Ônibus	BIF-1555	1995	CNH “D”	Apto.	16 anos
M. Benz	Ônibus	HOO-2789	1994	Não Inf.	Apto.	17 anos
M. Benz	Ônibus	HPI-6145	2001	CNH “D”	Apto.	10 anos
M. Benz	Ônibus	NMR-4436	1992	CNH “D”	Apto.	19 anos
M. Benz	Ônibus	HOM-9608	1996	CNH “AD”	Apto.	15 anos
Volvo	Ônibus	BUP-1246	1990	CNH “AD”	Apto.	21 anos
M. Benz	Ônibus	KBX-0162	1986	Não Inf.	Apto.	25 anos
IMP/MMC	Micro-ônibus	LVR-3014	1999	CNH “D”	Apto.	12 anos
M. Benz	Ônibus	HOO-3252	1974	CNH “D”	Apto.	37 anos
IMP/Ásia Topic	Micro-ônibus	HOY-0550	1997	CNH “AD”	Apto.	20 anos
Kia Besta	Micro-ônibus	HPN-6953	2001	CNH “AD”	Apto.	10 anos
VWL EDD	Ônibus	NNF-4240	2010	CNH “D”	Apto.	1 ano
M. Benz	Ônibus	JTH-2511	1990	CNH “D”	Apto.	21 anos
IMP/Ásia Topic	Micro-ônibus	LWL-3622	1999	Não Inf.	Apto.	12 anos
Kia Besta	Micro-ônibus	HOZ-8672	1998	Não Inf.	Apto.	13 anos
M. Benz	Ônibus	HOM-9924	2006	CNH “D”	Placa particular diverge da categoria aluguel que seria a condição para estar apto.	5 anos
Fiat	Micro-ônibus	JJZ-4838	1999	CNH “AD”	Apto.	12 anos
Kia Besta	Micro-ônibus	HPM-8646	2001	CNH “D”	Apto.	10 anos

Fonte: CACS/FUNDEB (CODÓ-MA). Elaborado pelo autor.

Embora seja escasso analisar apenas um ano, dentro de oito anos delimitados na pesquisa, é importante destacar esse fato para efeito de ilustrar a fragilidade e o descompasso entre o DETRAN-MA (Sede) e a CRT/CODÓ no que se insere à fiscalização de frota utilizada no TER. Note-se que o DETRAN-MA desconhece a inspeção realizada em 2011, embora ela tenha de fato acontecido, conforme demonstrado no quadro 6.

Dos 20 veículos vistoriados em 2011, 3 deles apresentaram inconformidades, o que representa 15% do total. Entretanto, as inconformidades relatadas não podem ser inseridas como itens incorrigíveis a curto prazo. Mas esse não é o detalhe que chama mais a atenção no quadro 6.

Um dos aspectos observados no quadro diz respeito ao tempo de uso dos veículos. Dos 20 veículos que foram vistoriados em 2011 pela 3ª CRT/CODÓ, 10 deles têm 15 anos de uso ou mais, dos quais 4 estão acima dos 20 anos (inclusive 1 com 37 anos de uso). Pelo visto, o envelhecimento⁴² da frota não foi levado em consideração.

Quanto à CNH dos condutores, em 3 laudos de vistoria não foi informado a categoria, o que não é suficientemente claro para que se possa afirmar que todos estão dentro do que é determinado pelo CTB/97, a categoria “D”⁴³. Também não está especificado nos laudos a idade dos condutores, o que não permite aferir se eles têm mais de 21 anos conforme determina o Código. Esse detalhe representa a não observância ao que está legalmente recomendado para o serviço do TER.

Portanto, pode-se inferir com base no que foi até aqui relatado e demonstrado, que no período de 2009 a 2016, as ações de fiscalização e cumprimento daquilo que recomenda o CTB/97 para o TER não foi efetivamente cumprida no município de Codó. O desconhecimento do DETRAN-MA (sede) quanto à fiscalização dos veículos escolares e a escassa inspeção realizada pela 3ª CRT/CODO em 2011 nos permitem afirmar isso. Tal fato pode refletir diretamente na má qualidade da prestação de atendimento do TER em nível local, o que não contribui para a efetividade do serviço aos beneficiários.

5 CONTROLE SOCIAL SOBRE O TRANSPORTE ESCOLAR RURAL: abordagem geral

Conforme o artigo 74 da Constituição Federal de 1988 já há um dispositivo normativo no concernente ao controle interno. O Controle ao qual se refere o artigo em epígrafe, se concentra no âmbito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sendo que o mesmo deve acontecer de forma integrada.

Desta forma, admitindo-se que dentro do sistema educacional brasileiro as políticas públicas são estabelecidas pela União, ainda que em regime de colaboração com Estados e Municípios, o controle mais rígido acaba recaindo sob a competência do ente federal, embora as unidades subnacionais devam participar de forma auxiliar.

⁴² No relatório de auditoria realizado no TER de Viana-MA (2015), a CGU recomenda que é prudente observar o prazo de uso dos veículos em no máximo 7 anos. Então, se esse critério de avaliação fizesse parte do protocolo de vistoria da 3ª CRT/DETRAN – Codó, e em ela seguindo as recomendações da CGU, sendo rigorosa nesse aspecto, somente 2 dos 20 veículos vistoriados seriam de fato liberados para o atendimento do TER em Codó.

⁴³ De acordo com o artigo 143 do CTB/97 diz-se que categoria D é aquela cujo “condutor de veículo motorizado utilizado no transporte de passageiros, cuja lotação exceda a oito lugares, excluído o do motorista.” (BRASIL, 1997, p. 60).

A forma integrada de controle não se refere somente ao controle exercido pelos órgãos governamentais e conselhos institucionalizados, pois, de acordo com o artigo 74, § 2º, da CF de 88, é facultado a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, constituir de forma legítima denúncia de irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União, demandando, assim, a participação da sociedade civil.

Em relação ao controle do transporte escolar, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é o Órgão responsável pela normatização e assistência financeira previstas no texto constitucional de 1988, o controle interno dos Programas institucionalizados em nível federal é concentrado em torno da Controladoria Geral da União (CGU).

A CGU foi criada no ano de 2003, pela Medida Provisória nº 103/03, e posteriormente ratificada pela Lei nº 11.204/05, sendo originalmente vinculada à Presidência da República. No que compete ao transporte escolar atua mais especificamente no controle dos recursos do PNATE e Caminho da Escolar, bem como do FUNDEB, buscando avaliar os resultados quanto a eficácia e eficiência de gestão. Além disso, a CGU exerce atividades voltadas para apoiar o controle exercido externamente em conformidade com o artigo 74 da CF de 1988.

Em nível Federal, o controle do transporte escolar pode ser exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), além do próprio Ministério Público Federal (MPF). Embora a legislação seja mais específica em relação ao controle do PNATE, por extensão as demais fontes de recursos devem ser analisadas.

O acompanhamento e o controle social dos recursos repassados do PNATE são exercidos pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACCS/FUNDEB) em seus respectivos Municípios, Estados e Distrito Federal. Isso está previsto no artigo 5º da Lei 10.880/04, bem como artigo 24, § 13 da Lei 11.494/07 (FUNDEB). De acordo com o próprio FNDE, por se tratar de uma instância colegiada de representação social, o Conselho do FUNDEB não deve ser confundido com o controle interno (Poder Executivo), nem com o controle externo, a cargo do Tribunal de Contas, na qualidade de órgão auxiliar do Poder Legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo.

Dentro dos Estados e Municípios ainda tem o controle exercido pelo Ministério Público Estadual, Poder Judiciário e Legislativo.⁴⁴ Nesse sentido, a publicização de irregularidades

⁴⁴ No poder Legislativo Municipal se concentram os agentes políticos que foram eleitos para representar população local. Como agentes públicos, os representantes das casas legislativa municipais assumem publicamente a função atribuída conforme a CF de 1988 “Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.” (BRASIL, 1988).

feitas pelo Conselho do FUNDEB é importante para que elas sejam objeto de apuração, contribuindo assim para melhoria dos serviços ofertados para a população e a efetividade das políticas públicas.

A atuação do Ministério Público visa assegurar os direitos Constitucionais, conforme prevê o artigo 129, inciso II da CF de 1988, no que se refere a “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.” (BRASIL, 1988).

Ainda se tem a participação da sociedade como força ativa de controle. A Resolução/CD/FNDE nº 12, de 17 de março de 2011, assegura no seu artigo 22 que qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, “poderá apresentar denúncia de irregularidades identificadas na aplicação dos recursos do PNATE ao MEC, ao FNDE, ao TCU, aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, ao Ministério Público e ao CACS/FUNDEB”.

5.1 Atuação dos órgãos oficiais de controle junto à política de transporte escolar rural no município de Codó

Quando se refere a órgãos oficiais de controle, na realidade, se está tratando daqueles que fazem parte do aparelhamento institucionalizado. Para analisar a atuação desses órgãos junto à política de atendimento do transporte escolar no município de Codó, elenca-se neste trabalho, a CGU (como controle interno da esfera Federal), o Ministério Público do Estado do Maranhão (comarca de Codó) consagrado do artigo 127 da Constituição Federal como sendo “instituição permanente, com as funções de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, e também a Câmara Municipal de Codó (representação dos interesses da população). Sobre o CACS/FUNDEB do município de Codó será dedicada toda a próxima seção.

Em relação à CGU, não foi verificada nenhuma fiscalização do transporte escolar dentro município de Codó de 2009 a 2016, no campo especificado para pesquisa de relatórios de auditoria e fiscalização “Pesquisa de Relatórios”, disponibilizado em seu portal. Isso indica que nesse período o município de Codó não foi contemplado, dentre os municípios maranhenses, em amostra de fiscalização pela CGU ou qualquer outra motivação. O município maranhense mais próximo de Codó com fiscalização de atendimento do transporte escolar foi o de Aldeias Altas, no ano de 2016.

Enfatiza-se que a CGU começou a adotar o sistema de fiscalização por sorteio por amostragem nos moldes da Loteria Federal a partir de 2003, visando maior transparência e

efetividade nas fiscalizações dos entes municipais (BRASIL, 2019). De acordo com Loureiro *et al* (2016) com esse sistema mudou-se o paradigma em relação ao foco, passando de foco no programa para a gestão do prefeito que passou a divulgar os relatórios após as fiscalizações.

Nesse contexto, ressalta-se que apesar de Loureiro *et al* (2016) considerar esta modalidade de fiscalização por sorteio como sendo um aspecto inovador da CGU, o que pode-se concordar prontamente, haja vista que foca na gestão do Prefeito, existem dúvidas quanto a sua abrangência dado o quantitativo de municípios brasileiros, total de 5.570 (CENSO IBGE, 2010).

Posteriormente, a CGU continuou a adotar o sistema de sorteio, incluiu também como forma de seleção de entes o Censo e a Matriz de Vulnerabilidade. De acordo com informações disponibilizadas em seu site, quando é utilizado a metodologia do Censo a fiscalização abrange a aplicação dos recursos de todos os entes contidos na amostragem, ao passo que na Matriz se agrega a inteligência das informações por intermédio da análise de indicadores que permitem identificar as vulnerabilidades, e apontar quais entes fiscalizar dentro de determinada região. Em resumo, embora acrescentando mais duas formas de seleção, ainda assim a fiscalização continua sendo por amostragem (BRASIL, 2019).

Diante disso, quando não há uma fiscalização da CGU, a aprovação das contas dos municípios quanto à aplicação dos recursos, pelo menos do PNATE, em conformidade com a Lei nº 11.494/07, fica condicionada ao relatório enviado pelos Conselhos do FUNDEB, o que é muito restrito. No caso específico do Município de Codó, todos os relatórios de pareceres de prestação de contas do PNATE do período de 2009 a 2016 foram recebidos e aprovados pelo FNDE, embora dois deles tenham sido com ressalvas (conforme quadro 8).

Fica evidente que, sem a aferição da CGU, o mecanismo de controle sobre o TER em Codó fica fragilizado, haja vista que sobre o Conselho do FUNDEB pesam também outras demandas, considerando que 40% dos recursos do FUNDEB se destinam a despesas com MDE (BRASIL, 2007) e ainda assim esse montante é rateado entre outras despesas conforme especificações dos artigos 70 e 71 da LDB/96 (BRASIL, 1996).

No caso específico do Ministério Público do Maranhão – Comarca de Codó⁴⁵, embora seja reconhecido que legalmente existem algumas situações que requerem sigilo, há de convir que se trata de um período longo de 8 anos delimitados na pesquisa, em que ocorrências

⁴⁵ Procurou-se saber através de requerimento protocolado junto a 3ª Promotoria de Justiça do Estado do Maranhão, se no período de 2009 a 2016 foi realizada alguma inspeção, autuação ou apuração de denúncia em relação ao atendimento do transporte escolar no município de Codó, no entanto, não foi recebido nenhum posicionamento formal do órgão.

importantes de irregularidades no transporte escolar foram veiculadas na imprensa local (anexo 14, 15, 17 e 17), cujo conteúdo não pode ou não poderia passar despercebido ao olhar fiscalizador do Controle Judiciário.

Além disso, mesmo em não havendo uma situação de inconformidade, deveria o requerido se manifestar por escrito ao requerente, considerando o que está previsto na Lei nº 12.527/11, artigo 11, inciso III, conforme descreve que o mesmo deveria “comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.”

Na Câmara Municipal de Codó, a realidade é ainda mais preocupante, haja vista que se trata de uma casa de representação do povo codoense. Lá, pela manifestação da casa, não há registro de intercorrência com a política do transporte escolar no período de 2009 a 2016. Foi essa informação que foi recebida da Presidência da Câmara Municipal, de acordo com ofício nº 006/2019/SG/CMC, datado de 20 de março de 2019:

De acordo com as solicitações constantes no ofício s/n encaminhado por V. Senhoria a esta casa legislativa, vimos pelo presente comunicar-lhe que pesquisando os arquivos da secretaria geral, nada foi encontrado referente a sua pesquisa sobre irregularidades no transporte escolar no município de Codó.

Diante da negativa, é difícil se admitir que evidências consideráveis de inconformidades até aqui apresentadas neste trabalho de pesquisa, não tenham passado pelo ciclo de debates do Poder Legislativo de Codó. Ainda mais levando em conta que a Lei Orgânica Municipal de Codó (MA), no seu artigo 47 define o Poder Legislativo Municipal como mecanismo de controle externo e da prestação de contas do Poder Executivo.

Art. 47 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pela Câmara Municipal mediante controle externo, e pelo controle interno de cada poder. (CODÓ, 2017).

A única referência oficial da política do transporte escolar obtida na Câmara Municipal de Codó foi a edição da Lei nº Lei nº 1.701, de 20 de agosto de 2014. Também conhecida como “Lei do Pau-de-arara”⁴⁶, uma referência a veículos improvisados com carrocerias de madeira,

⁴⁶ A justificativa da lei usa como referência um acidente com esse tipo de veículo ocorrido em uma estrada que liga o município de Bacuri e o povoado Madragoa, na região baixada maranhense, cerca de 500km de São Luís, o qual resultou em várias vítimas fatais. Na lei não há nenhuma referência a essa prática no município de Codó.

que são completamente inadequados ao transporte de alunos. Esse tipo de transporte está em desacordo com as normas de segurança explícitas no artigo 136 do Código Brasileiro de Trânsito (CTB – Lei nº 9.503/97).

Embora a casa legislativa municipal seja uma instância política, as prerrogativas delegadas constitucionalmente, como também pela Lei Orgânica, não podem ser ignoradas. Além disso, há de se considerar que a Câmara é um espaço para discussões democráticas e garantia de participação das comunidades rurais, um local de proteção das garantias de atendimento de qualidade do TER ou qualquer outra política pública. No entanto, a predisposição política não estabelece como prioridade o interesse desse público, pelo menos foi essa a impressão causada pela resposta do Presidente da Casa, diante das intercorrências já relatadas neste trabalho.

5.2 Conselho de Acompanhamento e Controle social do FUNDEB no município de Codó: uma análise para além das formalidades

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB do município de Codó (CACs/FUNDEB) foi criado pela Lei Municipal nº 1.491, de 15 de julho de 2009. A Lei de criação regulamenta o que está descrito no artigo 24, § 13 da Lei 11.494/07 (FUNDEB). Os Conselheiros têm mandato de dois anos, permitindo uma única recondução. A atividade desenvolvida pelo Conselheiro não tem caráter remuneratório e é considerada de relevante interesse social. A sua composição obedece ao que prevê o artigo 2º da Lei Municipal nº 1.491/09:

Art. 2º. O Conselho a que se refere o art. 1º é constituído por 11 (onze) membros titulares, acompanhados de seus respectivos suplentes, conforme representação e indicação a seguir discriminadas:

I – 02 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 01 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional;

II - 01 (um) representante dos professores da educação básica pública municipal;

III - 01 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas municipais;

IV – 01 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas municipais;

V - 02 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública municipal;

VI - 02 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública; sendo 01 (um) indicado pela entidade de estudantes secundaristas;

VII – 01 (um) representante do Conselho Municipal de Educação;

VIII – 01 (um) representante do Conselho Tutelar.

A análise da documentação fornecida pelo CACS/FUNDEB do município de Codó contempla as atas de deliberação e aprovação dos recursos do PNATE e os relatórios enviados

do período de 2009 a 2016. A coleta de dados foi realizada entre 12 de dezembro de 2018 e 25 de abril de 2019. Procurou-se fazer a análise partindo da frequência para as deliberações, conforme quadro 7.

Quadro 7 - Registro de presença dos Conselheiros do FUNDEB no município de Codó em reuniões de análise de contas do PNATE (2011 a 2016)

Representação	Reuniões de análise e deliberação do PNATE						
	(14/04/11) Exercício de 2010	(14/03/12) Exercício de 2011	(28/02/13) Exercício de 2012	(20/03/14) Exercício de 2013	(26/02/15) Exercício de 2014	(25/02/16) Exercício de 2015	(07/02/17) Exercício de 2016
Poder Executivo	3	3	3	2	3	3	3
Prof. da Educação	1	1	1	1	1	1	1
Diretor de Escola	-	1	-	1	1	1	-
Técnico-administrativo	1	1	1	1	1	1	1
Pais de alunos	-	-	1	1	-	-	-
Estudantes da Educação Básica	-	-	-	-	-	-	-
Conselho Municipal de Educação	1	1	-	1	1	1	1
Conselho Tutelar	1	1	1	1	-	-	-

Fonte: CACS/FUNDEB-CODÓ. Elaborado pelo autor.

Conforme demonstra o quadro 7, não consta a ata do ano de 2009, não fornecida pelo Conselho⁴⁷. Em função disso, o quadro contempla apenas o período de 2010 a 2016. Durante e recorte temporal não se encontrada registrada nenhuma presença nas reuniões, dos representantes de alunos da Educação Básica (com direito a dois integrantes, considerando o inciso VI, artigo 2º, Lei Municipal nº 1.491/09), o que é uma ausência considerável. Também há uma baixa frequência de representantes de pais de alunos da Educação Básica e frequência regular da representação do Conselho Tutelar.

⁴⁷ De acordo com o Secretário do Conselho, que é indicado pelo Executivo conforme parágrafo único do artigo 12, Lei 1.491/09, essa documentação não está guardada na Sede, mas também não deu pistas de onde conseguirlas. Tal situação remete à reflexão de que se para um pesquisador houve essa dificuldade, pode-se imaginar quão precário é o nível de transparência de uma forma geral.

No geral há uma situação de baixo quórum, a frequência daqueles compreendidos no campo de representação direta do Poder Executivo Municipal (compreendidos nos Incisos I e V, artigo 2º da Lei Municipal nº 1.491/09), e dos Profissionais da Educação (compreendidos nos incisos II, III e VII, artigo 2º da Lei Municipal nº 1.491/09). No que se refere a esses dois grandes grupos, com exceção do representante de direção de escolas da Educação Básica, a frequência é alta. E é nesse ponto que se concentra a análise.

Pelo que ficou demonstrado, com base nas atas de assembleias analisadas, há um visível desequilíbrio na tomada de decisão, notoriamente percebida pela ausência de representação dos estudantes. Essa é uma situação atípica, considerando que eles são os beneficiários de fato da política de atendimento do transporte escolar de acordo com a Lei 10.880/04. Foi pensando neles que o PNATE foi criado, pois de acordo com artigo 2º objetiva atender o aluno da escola básica pública que reside em área rural. De modo que, não há sentido discutir ou aprovar algo sem considerar a presença da parte mais interessada, pois o aluno precisa ser representado e efetivamente participar das discussões sobre as suas demandas. A importância da participação nos debates é definida por Sabione, Ferreira e Reis (2018) como um mecanismo de consenso, através do qual pode-se gerar benefício para a sociedade em geral.

Além disso, o exame das composições dos conselheiros de 2009 a 2016⁴⁸, demonstrou que há uma situação de alternância de funções (raras exceções) entre os grupos de representação direta do Poder Executivo e aqueles compreendidos como Profissionais da Educação. Esse ponto, pode suscitar ponto de reflexão acerca dos critérios de escolha. No caso do segundo grupo⁴⁹, foi verificado que um mesmo participante ora é representante do Conselho Municipal, ora é representante dos professores da educação básica pública, e ora é representante do Poder Executivo Municipal. (conforme exame das atas de 2009 a 2016, quadro 7).

Tomando como referência o exame das atas de 2010 a 2016, a maioria dos presentes nas assembleias de deliberação de aprovação das contas municipais relativas ao PNATE foram indicados direta ou indiretamente pelo executivo municipal. Esse fato talvez justifique a alternância nas formações do Conselho durante esse período. Então, há uma situação que favorece a tendência para aprovação das contas, afinal, quem se manifestaria contrariamente mesmo correndo o risco de sanções? Diante disso, o colegiado passa a perder a essência de espaço independente e democrático, mudando a sua referência enquanto mecanismo de controle social, a mero instrumento de validação daquilo que se propõe o executivo local.

⁴⁸ Essa composição está disponível na página da WEB do FNDE.

⁴⁹ Quanto ao primeiro grupo não convém ampliarmos a discussão já que fazem parte da representatividade do Poder Executivo Municipal de Codó.

A desproporcionalidade na participação da sociedade civil, bem como dos profissionais da educação na formação dos Conselhos, é retrata por Costa, Sauerbronn e Lourenço (2018), ao destacarem que a composição destes é feita, essencialmente, mediante representações do Poder Executivo.

Outrossim, destaca-se que a política de atendimento do transporte escolar talvez seja uma das mais complexas, devido ao fato de não estar presa a um determinado espaço escolar, haja vista que o itinerário do transporte escolar (vide figura 5) pode esconder lacunas importantes. O seu desenvolvimento demanda um planejamento que contempla uma rede logística com mapeamento de rotas, disponibilidade e regularidade dos veículos que compõem a frota e capacitação dos agentes diretamente envolvidos no processo, dentre outros aspectos.

Diante dessas características do TER, o controle social exercido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Codó deveria transpor o mero exame daquilo que foi gasto em determinado exercício e atentar-se aos reclames das comunidades atendidas a exemplo das denúncias veiculadas na mídia local (anexos 14, 15, 17 e 18). Exemplificando esse tipo de análise, faz-se aqui a transcrição na íntegra o trecho de aprovação do PNATE do exercício de 2016:

[...] a Presidenta do Conselho agradeceu a presença de todos os conselheiros presentes e solicitou que fosse feito a leitura da ata da reunião anterior, que foi aprovada pelos presentes. Em seguida, o Secretário Executivo do Conselho comunicou a todos os conselheiros presentes que fora enviado para análise e elaboração do respectivo parecer as despesas do PNATE e EJAI do exercício de 2016, logo a pós a Presidenta do Conselho colocou a disposição dos conselheiros presentes, as 09 (nove) pastas de despesas do FUNDEB relativas ao mês de novembro de 2016 e as pastas de despesas do PNATE e EJAI do exercício de 2016, que foram aprovadas pelos presentes.

Portanto, é uma análise que aponta mais no sentido de verificar a eficácia, se o recurso foi aplicado, não importando a forma como foi gasto. Essa metodologia de trabalho, não contribui para indicar pontos que podem e devem ser melhorados na gestão do transporte escolar do município de Codó. Afinal, o ato de fiscalizar deve contribuir também para a eficiência e sobretudo para a efetividade, mas com base no que se pode verificar, a análise do Conselho desconsidera aspectos voltados para a qualidade e alcance dos resultados.

Após a verificação da presença dos integrantes do Conselho durante as assembleias de aprovação do PNATE, se fez necessário também apresentar a configuração do conteúdo dessas atas e dos relatórios enviados ao FNDE, cujas informações principais e pareceres estão devidamente organizadas no quadro 8.

Quadro 8 – Análise documental das atas e relatórios das prestações de conta do PNATE no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB do município de Codó (2009 a 2016)

ANO	Ata	Relatório enviado ao FNDE	Observações
2009	Não fornecida pelo Conselho do FUNDEB	Não fornecida pelo Conselho do FUNDEB	Nada a relatar.
2010	Aprovada em 14.04.2011, sem relato de inconformidade.	Não fornecida pelo Conselho do FUNDEB	Nada a relatar.
2011	Aprovada em 14.03.2012, sem relato de inconformidade.	Enviado parecer sem ressalvas no dia 10.06.2013.	Não há relatos de intercorrências na ata, tampouco no relatório.
2012	Aprovada em 28.02.2013, sem relato de inconformidade.	Enviado parecer sem ressalvas no dia 10.06.2013.	Confere com a mesma data do parecer do exercício de 2012, o que sugere envio via sistema com atraso. Não há relatos de intercorrências na ata, tampouco no relatório.
2013	Aprovada no dia 20.03.2014, sem relato de inconformidade	Enviado parecer sem ressalvas no dia 07.07.2014.	No relatório está assinalado “sim” para recebimento de denúncias de irregularidades, na ata não foi encontrada nenhuma referência nesse sentido quanto ao PNATE.
2014	Aprovada no dia 26.02.15, sem relato de inconformidade.	Enviado parecer com ressalvas no dia 10.05.2015.	No relatório está assinalado que o CACS tem conhecimento de que os estudantes da zona rural, embora precisem, não conseguem um bom atendimento do TER; que os veículos circulam com superlotação; de denúncias de irregularidades; e que somente os veículos próprios oferecem condições de conforto e segurança.
2015	Aprovada no dia 25.02.2016, sem relato de inconformidade.	Enviado parecer sem ressalvas no dia 13.10.2016.	Apesar de constar no campo nove do relatório que somente os veículos próprios oferecem condições de conforto e segurança, ainda assim não há ressalvas.
2016	Aprovada no dia 07.02.17.	Enviado parecer sem ressalvas no dia 10.05.2017.	Observação na ata somente à recusa do Banco em fornecer o extrato da conta.

Fonte: CACS/FUNDEB-CODÓ. Elaborado pelo autor.

Analisando a aprovação da prestação de contas do PNATE, pode-se inferir que há lacunas importantes no que se refere à observância da efetividade da política de transporte escolar no município de Codó, considerando o não reconhecimento de inconformidades importantes, tais como: conforto e segurança; superlotação, ausência de atendimento regular aos alunos da zona rural para efeito de aprovação, embora no relatório o Conselho assinale que elas de fato existem. Isso remete à conclusão de que a proposição primeira é a de validação da prestação de contas, em detrimento da qualidade no atendimento.

Destaca-se que a função dos Conselheiros do CACS/FUNDEB não deve se prender ao simples exame da prestação de contas do PNATE, mesmo com a Lei do FUNDEB. Por obediência ao princípio da hierarquia das normas, a Lei Municipal nº 1.491/09, que cria do Conselho do FUNDEB, acompanha os moldes da Lei 11.494/07 e é muito resumida em relação à competência dos Conselheiros no que tange à fiscalização do PNATE, conforme se configura no seu artigo :6º:

V - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e ainda, receber e analisar a prestação de conta referente a esse Programa, formulando parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos e encaminhando-o ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE [...] (CODÓ, 2009).

No entanto, a característica do Conselho enquanto instrumento de controle social, valida sua atuação no “acompanhar a aplicação” além da mera comparação de valores entre o que foi transferido e o que foi gasto pelo município de Codó no transporte escolar com recursos do PNATE. Diante do simples exame de valores, a função do Conselho deixa de ser deliberativa⁵⁰, e remete a uma característica meramente pró-forma.⁵¹

A fragilidade dos Conselhos Municipais (um dos Conselhos analisado é o do FUNDEF, hoje CACS FUNDEB) é relatada por Araújo *et al* (2006) em obra que explora a atuação da CGU na fiscalização de municípios brasileiros em dezoito sorteios realizados no período de 2003 a 2005. Um dos problemas mais comuns dos Conselhos apontados pela CGU foi:

(...) Conselheiros não visitam as escolas, não participam da elaboração e aprovação do cardápio, não acompanham e nem fiscaliza a execução físico-financeira do programa, não divulgam em locais públicos os recursos financeiros do programa e não participam do processo licitatório (CGU *apud* ARAÚJO *et al*, 2006, p. 496).

Essa ausência de acompanhamento se manifesta também no Conselho responsável pelo acompanhamento do TER em Codó. Apesar dos relatórios de 2014 e 2015 haver assinalação clara, nos campos específicos para tal, de que somente os veículos próprios oferecem condições de conforto e segurança aos alunos que dependem do transporte escolar, o CACS/FUNDEB de Codó nos apresentou apenas documentação que comprova uma vistoria nos veículos do TER no município, realizado no ano de 2012, conforme segue quadro 9.

⁵⁰ De acordo com o Dicionário Aurélio, o ato de deliberar significa: refletir; ponderar; tomar a resolução de; estar ou entrar em deliberação; decidir-se; resolver-se; refletir; ponderar. Tais significados se configuram dentro de um espaço democrático.

⁵¹ De acordo com o Dicionário Aurélio, significa: pela forma; para manter as aparências; por formalidade.

Quadro 9 –vistoria do Conselho do FUNDEB de Codó em veículos do TER no ano de 2012

Tipo de veículo	Placa	Percurso/Rota	Parecer do Conselheiro
Ônibus	NFF-4240	Codó/Boi não Berra/Recreio/Codó	Veículo muito sujo.
Ônibus	HVR-5040	Lagoa do Leme/Centro doo Meio/Santa Joana/Fazenda Abelha/Lagoa do Meio	Falta faixa de identificação exigida.
Ônibus	KBX-0161	Codó/Volta da Palmeira/Codó	Algumas janelas quebradas; falta faixa de identificação exigida
Ônibus	NWX-4436	Codó/Alegre/Codó	9 bancos danificados.
Ônibus	IVO-5066	Cajazeiras	8 bancos com avarias; falta faixa de identificação exigida.
Ônibus	HPI-6145	Codó/Lagoa Grande/Codó	Pequenas avarias em 8 bancos; falta faixa de sinalização exigida.
Van	LWL-3622	Codó/Retiro/Boca da Mata/Bom Jesus/Cancela	Licenciamento do veículo vencido; pane na parte elétrica.
Van	HPN-6953	Codó/Sabiazal/Tiririca/Codó	Perfeito estado de conservação.
Van	KIA-2494	Codó/Vista Alegre	Perfeito estado de conservação.
Ônibus	HVJ-2366	Codó/Boqueirão dos Vieiras/São Martins	Perfeito estado de conservação.
Micro-ônibus	NMY-8725	Codó/São Joaquim/ Barro Vermelho/Codó/Barra do Saco	Perfeito estado de conservação.
Micro-ônibus	DJB-9141	Santana do Machado/Marcos/Maçalina/Santa Maria/Regular/Cacimba do Franco/Santana do Machado	Perfeito estado de conservação.
Ônibus	LVP-9238	Sororoca/Bacabal do Berilo/Riacho Seco/Lagoa do Leme/Centro do Meio/Santa Joana/Puraquer/Fazenda Abelha	Pneus traseiros lisos; sem step; sinaleira não funciona;1 janela com vidro quebrado; extintor inapropriado.
Van	HOZ-8672	Codó/Canto do Coxo; Sete/Boqueirão dos Vieiras	Pára-brisa trincado; farol queimado; sinaleira do lado direito não funciona
Ônibus	MRT-4436	Reforço das outras rotas	Pára-brisa trincado; ponteira do pára-choque traseiro quebrado; 1 poltrona quebrada.
Micro-ônibus	NWW-2012	Codó/Buriti Corrente/Codó/São Joaquim	Problema mecânico(partida).
Ônibus	HOM-9924	Codó (Pró-Jovem) Reforço para outras rotas	Só funciona 50% da iluminação; sirene cigarra não funciona.
Ônibus	HOO-2789	Codó/Barro Vermelho/Codó	Luz da ré não funciona; Sem sirene cigarra; teto furado; só funciona 50% da iluminação; sem step; extintor inoperante.
Ônibus	BYA-1432	Codó/Alegre/Codó	Luz da ré não funciona; extintor fora de validade.
Ônibus	BUP-1246	Codó/Viração/Codó	Sem ponteira do pára-choque traseiro; sem lanterna do lado direito; 3 pneus lisos; sem extintor.

Fonte: CACS/FUNDEB do Município de Codó (conforme laudos de vistoria). Elaborado pelo autor.

Nota: alguns nomes de povoados no campo específico do formulário do percurso dos veículos não estão muito nítidos, podendo assim haver divergência.

Conforme o quadro 9, há ocorrência de alguma irregularidade em 15 dos veículos vistoriados por 3 Conselheiros. Pela análise dos pareceres, pode-se observar que eles não levaram em conta alguns itens que são obrigatórios para os veículos escolares de acordo com o artigo 136 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB/97) tais como: cinto de segurança, registro

de velocidade (tacógrafo), idade dos condutores (se têm acima de 21 anos) e formação específica para conduzir veículos dessa natureza. Além disso, também não há observações quanto ao tempo de uso dos veículos, cuja recomendação é que não tenham mais que 7 anos de uso.

Mesmo diante das irregularidades constatadas, o Conselho se absteve de relatar as inconformidades na ata de aprovação do PNATE no ano de 2012, como também não há nenhuma assinalação no relatório de aprovação enviado ao FNDE. Nesse sentido, é completamente inoperante e sem sentido, uma vistoria que não consiga produzir efeitos de *enforcement*⁵², que possa induzir o gestor a primar pela qualidade dos resultados.

Pode-se também observar no quadro 9, que para 5 dos veículos vistoriados não há nenhuma inconformidade relatada, destoando dos demais pareceres. Nesses pareceres, causa estranheza que todos esses veículos são colocados como estando em “perfeito estado de conservação”⁵³, embora todos os demais veículos vistoriados apresentem algum tipo de irregularidade.

Como já foi dito anteriormente, não há uma objetividade, nem uma frequência nessas ações. O fato do CACS/FUNDEB de Codó ter apresentado apenas uma vistoria durante todo o período de 2009 a 2016 e que ela não tenha gerado nenhum impacto na ação de gestão do TER, sob a perspectiva de controle é algo que não coaduna com contribuição de melhoria desse tipo de atendimento. Sem a materialização das intercorrências e a devida externalização dos problemas, não há uma situação de transparência.

Segundo Torres (2012) controle social e transparência se completam dentro do atual contexto da legislação brasileira, e são instrumentos importantes para o enfrentamento de práticas consideradas patrimonialistas na execução das políticas. Essa característica pró-forma da atuação do CACS/FUNDEB de Codó pode criar uma falsa impressão de regularidade, que além de ofuscar os problemas, não alimenta a cadeia avaliativa com vistas a mudança de postura e aprimoramento de gestão.

⁵² De acordo com o guia de avaliação de políticas públicas elaborado em conjunto por Órgão do Governo Federal, incluindo o Ministério da Transparência e Controladoria da União (CGU) denominado Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, “é a previsão, no desenho da política, de mecanismos de sanção no caso de descumprimento do que foi acordado na regulamentação e nas regras da política, como desvio de finalidade ou não cumprimento da prestação de contas nos termos definidos” (BRASIL, 2018, P. 5).

⁵³ Trata-se do mesmo avaliador. As atas revelam que existe uma alternância na representatividade dos Conselheiros mais diretamente relacionados com o executivo, porém, com ínfima renovação, sendo que alguns estão desde a institucionalização do Conselho. Essa relação íntima de componentes dos Conselhos Municipais com o Executivo é citada por Araújo *et al* (2006), como um dos fatores apontados pela CGU como empecilhos ao efetivo cumprimento das ações dos Conselhos.

Visando explicitar-se ainda mais essa característica pró-forma, foi elaborado o quadro 10 com base nos próprios relatórios de pareceres enviados pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Codó. Ele revela detalhes que podem ocultar práticas patrimonialistas⁵⁴ dentro do regime de contratação de serviços terceirizados para execução de serviços de transporte escolar.

Quadro 10 – Pagamentos constantes nos relatórios das prestações de conta do PNATE no Conselho do FUNDEB do município de Codó de 2011 a 2016 que são passíveis de realização de processo licitatório em conformidade com a Lei 8.666/93

ANO	Fornecedor/Executor	NF/Série	Valor total nominal	Valor total atualizado (R\$)
2011	CONSTRUTORA UMARI EIRELI –	1277/A, 1277/A*, 1682/A	225.000,00	364.611,67
	IBRAHIM DUALIBE & CIA LTDA	236/E, 345/E, 437/E	82.463,33	133.631,52
2012	F. C. L. LIMA -ME	316, 319, 298, 442, 744, 397, 787, 397*, 816/A, 469, 461/1, 464/1, 844/A, 857, 818/A, 824/A, 861/A, 866/A, 490/1	46.945,20	71.714,37
	CONSTRUTORA UMARI EIRELI – ME	1986, 2003/A, 2059/A, 2076/A, 2097/A, 2131/A, 188/A	259.345,20	396.180,58
2013	CONSTRUTORA UMARI EIRELI –	2269/A	32.800,00	47.181,67
	FZ CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI – ME	00062/A, 00079/A, 00108/A	264.806,80	380.915,50
	JÚLIO CÉSAR MACHADO ALENCAR	2490/1, 2532/1	48.211,74	69.350,93
2014	IBRAHIM DUAILIBE & CIA LTDA	1027/1	34.492,75	47.002,07
	JÚLIO CÉSAR MACHADO ALENCAR	2619/1, 2682/1, 2682/1*, 2682/1*, 2682/1*, 3163/1, 3296/1	124.297,26	169.375,55
2015	JRB DE MAGALHÃES JÚNIOR EIRELLI – ME	422, 425/1, 443/1, 441/1, 464/1, 463/1, 467/1, 469/1, 468/1	66.932,90	88.574,17
	RACE QUIP COMERCIAL E SERVIÇOS LTDA – ME	3013/1, 3010/1, 3009/1, 3014/1, 3015/1, 3012/1, 3011/1, 3515/1, 3517/1	52.568,10	67.432,82
	A R A DE ALBUQUERQUE – ME	0018, 0019, 57/A, 58/A, 59/A, 57/A*, 61/A, 60/A, 69/A, 34/A, 36/A, 35/A, 33/A, 39/A, 40/A, 41/A, 38/A, 42/A, 43/A, 37/A, 73/A, 72/A, 71/A, 74/A, 70/A	207.986,25	275.234,01
	M SILVA MARTINS EIRELLI	03, 02/1, 05/1, 06/1, 11/1, 14/1, 13/1, 10, 09, 28/1, 30/1, 29/1	140.042,00	179.641,79
2016	A R A DE ALBUQUERQUE – ME	83/A, 84, 85/A, 90/A, 0009/1, 0010/1, 0012/1, 0013/1, 0011, 0014/1, 0015/1, 0020/1, 0101/A, 0023/1, 0103/A	234.110,31	269.877,96
	M SILVA MARTINS EIRELLI	00048/1, 00046/1, 00047/1, 00048/1, 00065/1, 0001/A, 00064/1, 0006/A, 0012/A, 0015/A, 0018/A, 0142/1, 00145/1, 00145/1*	412.157,95	475.127,94

Fonte: Relatórios de Prestação de Contas PNATE-CACS/FUNDEB/CODÓ. Elaborado pelo autor.

Nota: Os valores foram atualizados pela Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil. Tomado como base de atualização o índice INPC (IBGE) referente ao mês de junho de 2019.

*Algumas numerações de notas fiscais se repetem. Presume-se que essa repetição deva se tratar de empenhos separados da mesma nota.

⁵⁴ Conforme define Bresser-Pereira é a “confusão entre o patrimônio público e o privado” (1996, P. 28).

Os valores apresentados no quadro 10, de acordo com os relatórios de prestação de contas enviados pelo CACS/FUNDEB de Codó ao FNDE, somente levou em conta os valores empregados no TER com os recursos do PNATE. Contudo, dois detalhes chamaram a atenção: o primeiro foi o pagamento de valores que requerem a observância do processo licitatório da Lei 8.666/93; e o segundo foi a omissão dessas contratação por parte da Prefeitura Municipal de Codó, haja vista que não estão dentre aqueles que foram fornecidos e estão ordenados no quadro 5.

Note-se o que diz a Lei 8.666/93 sobre a obrigatoriedade de licitação na administração pública. Essa recomendação se estende aos demais entes da Federação, incluindo os municípios:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
- c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). (BRASIL, 1993).

Para esses valores identificados no quadro 10, não foram identificados aditamentos dos contratos examinados no quadro 5. O aditamento e a prorrogação dos contratos são situações previstas na Lei 8.666/93, desde que devidamente justificada e autorizada pela autoridade competente. Duas dessas empresas identificadas no quadro, firmaram contrato com recursos do FUNDEB e do Fundo de Participação do Município, conforme já foi relacionado no quadro 5.

A própria Lei 8.666/93 já prevê as situações em que poderá haver dispensa de licitação. E para ampliar a discussão elenca-se aqui a normatização daquilo que se enquadra nos gastos com o TER, conforme artigo 24.

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; [...]. (BRASIL, 1993).

Portanto, para as contratações do TER deve ser observado esse limite de 10%, preservadas as devidas exceções. Porém, quando se olha para o quadro 10, defronta-se com

valores que extrapolam com sobra essa margem. E quando se faz o cruzamento dessas informações constantes nos relatórios com aquelas resultantes das análises dos contratos conforme o quadro 5, percebe-se ainda mais a inobservância dos Conselheiros quanto aos aspectos da exigência licitatória.

Essa incapacidade dos Conselheiros do FUNDEB de lidarem com aspectos essencialmente técnicos é retratada no trabalho publicado por Costa, Sauerbronn e Lourenço (2018) no qual eles concluem que duas das principais dificuldades apontadas dos pesquisados dizem respeito ao nível de capacitação/formação que são exigidas para o bom desempenho da função, bem como a dificuldade encontradas no exames das documentações e emissão de pareceres.

A fragilidade do controle fortalece práticas delituosas de contratações no TER sem a observância do processo licitatório, afinal dentro daquilo que já ficou configurado no período investigado, há uma projeção muito grande da utilização do setor privado no município de Codó, constatada pelo volume de recursos pagos tanto na contratação direta do TER, quanto no custeio das demais despesas elencadas no artigo 15, inciso I ao III, da Resolução FNDE nº 12/2011.

Por outro lado, há a dificuldade já relatada no capítulo anterior para se obter informações junto a Prefeitura de Codó do período recorte da pesquisa (2009 a 2016), sendo que essas informações relativas à prestação de contas deveriam estar disponíveis para consulta pública conforme determina a Lei de Acesso à Informação.

Dessa forma, há uma situação de omissão importante de informações, já que o requerimento encaminhado ao setor de Arquivo da Prefeitura Municipal de Codó foi bastante claro em relação à natureza da informação:

Venho solicitar deste Setor do Executivo Municipal, cópias dos editais licitatórios e dos contratos celebrados (processos) do Transporte Escolar no período de 2009 a 2016. As informações serão de vital importância para o desenvolvimento do meu trabalho de Dissertação sobre a Gestão do Transporte Escolar no Município de Codó.

Pelo volume de movimentação de recebimento das empresas, ainda que não se tivesse atualizado os valores, em ambos os anos, há uma situação explícita da não observância à exigibilidade de processo licitatório nas contratações relativas ao TER, devidamente especificadas no quadro 10, conforme determina o inciso II, do artigo 23 da Lei 8.666/93.

Então, ainda que as licitações fossem dispensadas, caberia a análise da devida justificção para tal.

De antemão, não se pode afirmar de forma categórica que de fato deixou-se de proceder com a licitação. Entretanto, com base nas escassas informações que foram apresentadas para análise, tanto nos contratos fornecidos pela Prefeitura, quanto nos relatórios do CACS/FUNDEB, há uma evidente falta de aderência no concernente ao processo licitatório.

Nos relatórios de 2011 a 2016, o campo destinado a descrição dos serviços executados deixou de ser preenchido pelo Conselho. Essa seria uma informação importante para explicitar que tipo de serviço foi realmente fornecido por cada empresa relacionada no quadro 10, e que seria também importante no atendimento à transparência do controle social e avaliação de gestão. No entanto, depara-se novamente numa situação clara de análise do Conselho voltada apenas para comparar os valores recebidos e os valores gastos, ignorando outros fatores ligados à qualidade no atendimento do TER.

Com base no exposto, pode-se inferir que o CACS/FUNDEB de Codó, durante o período de 2009 a 2016, mostrou-se alheio a questões importantes no tocante a apuração de irregularidades, tais quais: mau atendimento, superlotação, falta de conforto e segurança, mesmo com indicativos nesse sentido através de veiculação de denúncias na mídia (conforme anexos 14, 15, 17 e 18) e até mesmo no reconhecimento de que existem inconformidades, elencadas no quadro 9.

O registro de frequência às reuniões que deliberam sobre questões de interesse do atendimento ao estudante da zona rural do município de Codó no tocante ao transporte escolar, demonstrou um esvaziamento de grupos que representam mais diretamente esse público, quais sejam dos estudantes e de pais de alunos. Isso retrata uma descaracterização de um espaço democrático de deliberações, que vise através do exame a melhoria dos serviços. A imagem que refletida é de um espaço com característica eminentemente pró-forma, que não contribui para alimentar o feedback para um aprimoramento de gestão.

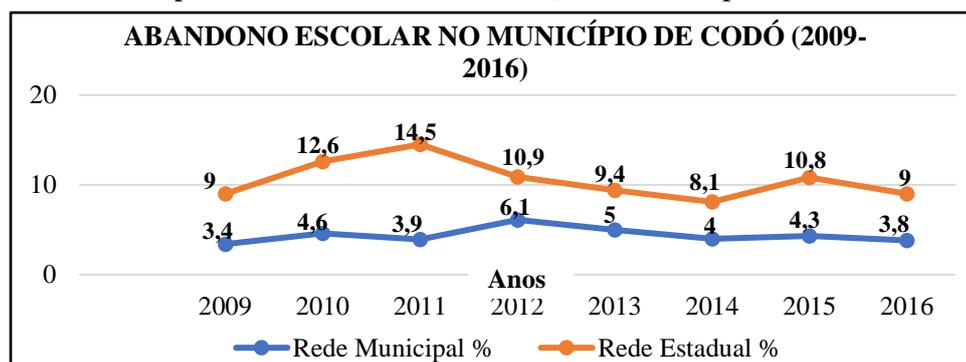
6 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

Avaliação dos resultados deste trabalho de pesquisa, de acordo com o percurso metodológico previamente delineado, pretende demonstrar através dois importantes indicadores educacionais (taxa de abandono e a taxa de reprovação), a efetividade da gestão do TER no município de Codó (MA) no período de 2009 a 2016. O comportamento desses indicadores, somados aos demais aspectos relacionados às dimensões de planejamento, fiscalização e controle, amplamente dissertados nos capítulos anteriores, deverão fornecer subsídios necessários para a análise do ponto de vista qualitativo.

O destaque para esses dois indicadores se dá em virtude de ambos estarem diretamente associados ao objetivo da oferta do TER, que é a de garantir o acesso e a permanência na escola dos alunos residentes na zona rural, matriculados na educação básica pública. O acesso e a permanência na escola podem ser influenciados pelo atendimento com regularidade e qualidade. Nisso, o indicador de abandono e reprovação, para mais ou para menos pode significar a efetividade (transformação da realidade) ou não na gestão desses serviços. Para Sano e Montenegro Filho (2013) a efetividade é resultante dos efeitos produzidos sobre um público-alvo.

A análise leva em consideração a soma dos alunos matriculados na zona rural e urbana, levando em conta que a demanda de beneficiários, conforme nos revela a figura 5, que apresenta o fluxo nos dois sentidos: zona rural – zona rural (intra-campo); e zona rural – zona urbana. E, como é uma análise qualitativa, os indicadores (dados quantitativos) servem essencialmente como parâmetros de embasamento para uma apreciação crítica dos resultados elencados. No primeiro momento optou-se por avaliar o comportamento do abandono escolar dos estudantes das redes estadual e municipal, conforme gráfico 5.

Gráfico 5 – Comportamento do abandono escolar de estudantes da zona rural e urbana do município de Codó de 2009 a 2016 (Rede Municipal e Estadual de Ensino)



Fonte: Indicadores Educacionais do INEP. Elaborado pelo autor.

Conforme gráfico 5, no tocante ao abandono⁵⁵ escolar na rede estadual, comparando 2009 e 2016, a taxa se mantém em 9%, o que de fato não é positivo, pois o resultado ideal seria o rebaixamento. Também há alguns picos elevados de abandono em 2010, 2011 e 2015, o que representa um grau de inconstância.

Já em relação a rede municipal, a taxa de abandono aumentou de 2009 para 2016, que embora seja uma margem pequena, o resultado não coaduna com o objetivo do TER, conforme já foi descrito. Isso significa que a exemplo da rede estadual, o atendimento do transporte escolar não se traduziu em resultados efetivos, pois não conseguiu dentro do resultado mais abrangente, criar condições para aumentar a permanência desse aluno na escola.

Tomando como parâmetro o ano de 2016, pode-se constatar que a taxa de abandono escolar da rede estadual está 1,4 pontos percentuais acima da média nacional do ensino médio, que foi de 7,6% de acordo com o INEP (Dados divulgados em 2017). Já o município também se mantém em 1,6 pontos percentuais acima da média nacional para o ensino fundamental, que ficou em 2,2%. Portanto, ambas as redes de ensino ainda estão bem acima do parâmetro nacional.

A rede estadual, conforme está discriminado na figura 5, tem uma demanda maior de alunos que precisam se deslocar da zona rural para a zona urbana, e esse é um fator complicador em função da distância percorrida. Só para exemplificar esse fato, pode ser tomado como base o Povoado Sentada⁵⁶, no qual aluno ali residente tem que se deslocar para fazer o ensino médio na zona urbana, cerca de 80km (considerando ida e volta, em torno de 160km diários), se submetendo a uma jornada muito cansativa para estar todos os dias na escola. Assim, a regularidade e qualidade do TER seria um ingrediente importante.

No tocante a rede municipal, enfatiza-se novamente a problemática do fechamento de escolas, cuja frequência dentre 2009 e 2016 foi muito intensa. Esse fechamento, impacta no aumento da demanda por transporte escolar, que exige o fortalecimento da estrutura de atendimento, o que de fato não foi percebido durante a pesquisa.

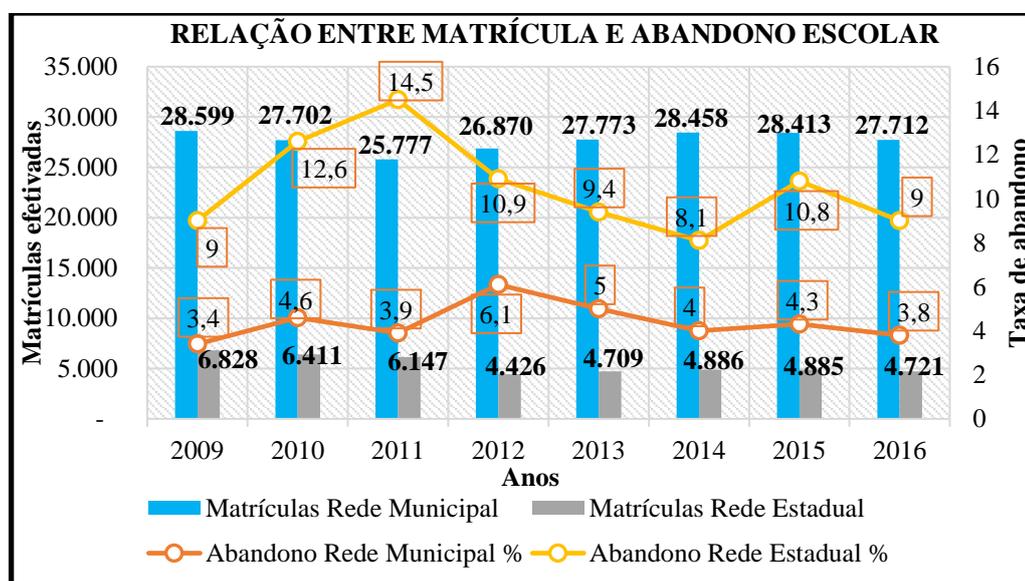
⁵⁵ O abandono usualmente é confundido com evasão. Isso mostra que ainda não há um consenso sobre a real definição. Porém, neste trabalho tratar-se-á apenas da taxa de abandono, por acompanharmos a definição do órgão oficial no que se refere a indicadores educacionais, que é o INEP. O órgão publicou em seu site no ano de 1998 aquilo que ele mesmo assim define, cujo entendimento é de que o abandono tecnicamente difere da evasão. Como abandono o INEP define a situação em o aluno deixa de frequentar a escola em um determinado período do ano, mas pode retornar no ano seguinte. Já o entendimento de evasão é mais abrangente, e aponta no sentido que o aluno sai da escola e não mais retorna para o sistema.

⁵⁶ Informação coletada do Relatório da Coordenação de Educação do Campo. SEMECTI/CODÓ. Na média, alguns povoados são bem distantes da zona urbana. A escola de ensino médio com melhor estrutura, fora da zona urbana, fica localizada no Povoado Km 17, e foi inaugurada no ano de 2017.

Na concepção de Lopes (2009) a precariedade da infraestrutura do transporte dificulta o deslocamento e o acesso à educação. Ela complementa que o não atendimento a contento do TER é um dos principais fatores que contribuem para que o aluno deixe de frequentar a escola. No caso de Codó, no período de 2009 a 2016, essa precariedade está posta em várias situações neste trabalho, inclusive através de denúncias da mídia.

Diante de todas as características do atendimento do TER em Codó, já citadas, se exigiria do Controle Social do FUNDEB e demais mecanismos institucionalizados, uma ação mais intensificada para aferir se esse atendimento de fato proporciona o resultado esperado. No entanto, pelo que foi mostrado no trabalho e se dissertará mais à frente, o caminho não se deu nessa direção. Pensando nisso, o segundo passo da avaliação dos resultados focou na comparação entre percentual de abandono escolar e comportamento das matrículas, tanto da rede municipal, quanto da rede estadual de ensino, conforme gráfico 6.

Gráfico 6 – Relação entre percentual de abandono escolar de estudantes da zona rural e urbana do município de Codó e as matrículas efetivadas de 2009 a 2016 (Rede Municipal e Estadual de Ensino)



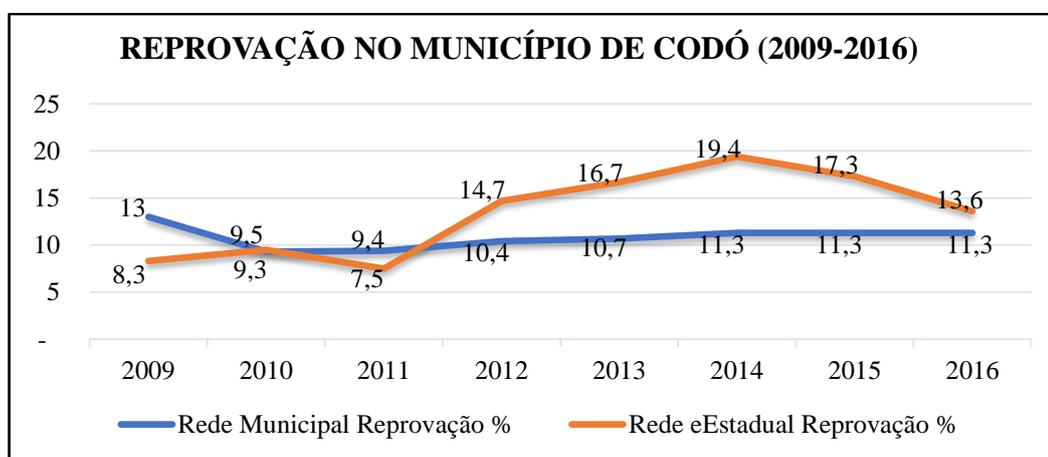
Fonte: INEP. Indicadores Educacionais. Censo Escolar. Elaborado pelo autor.

O gráfico 6, exemplifica melhor o comportamento das matrículas e de abandono escolar, evidenciando a não efetividade da gestão do TER no município de Codó de 2009 a 2016, para reverter os indicadores. Ele mostra o movimento ascendente para abandono escolar em relação a rede municipal, com pico de elevação no ano de 2012. Já na rede estadual o percentual se mantém, nas extremidades, no mesmo patamar, porém com um pico de elevação em 2011. Já no tocante as matrículas o movimento é inverso em ambas as redes de ensino.

Nesse caso, a situação ideal, diante da situação demonstrada no gráfico 6, seria uma curva ascendente para as matrículas e curva descendente para o abandono escolar. No caso há uma inversão clara de sentido, caracterizando uma projeção negativa. Esse alimenta a percepção de que não há de fato a transformação de uma realidade.

Diante do exposto, o próximo passo foi no sentido de apresentar, de forma analítica, os resultados de reprovação no município, abrangendo as duas redes de ensino, cujas informações foram organizadas no gráfico 7, seguido da devida avaliação.

Gráfico 7 – Comportamento da reprovação de estudantes da zona rural e urbana do município de Codó de 2009 a 2016 (Rede Municipal e Estadual de Ensino)



Fonte: Indicadores Educacionais do INEP. Elaborado pelo autor.

Pelo gráfico 7, pode-se perceber a taxa de reprovação muito alta, quando comparado ano de 2016 em relação à média nacional, que foi de 9,3 para o ensino fundamental e 13% para o ensino médio. Baseado na média nacional, a rede municipal de Codó está 2 pontos percentuais à frente, enquanto a rede estadual está 0,6 pontos percentuais à mais no mesmo ano.

Dessa forma, em ambos os casos o resultado foi negativo, mesmo a taxa de reprovação da rede municipal de Codó tendo retraído 1,7 pontos percentuais de 2009 para 2016 em âmbito local. Essa é uma diferença relativamente pequena para um período de 8 anos. Houve também a replicação da taxa de reprovação nos anos de 2014, 2015 e 2016.

No caso da rede estadual, a taxa de reprovação aumentou 5,3 pontos percentuais em âmbito local, comparando-se o mesmo período, com picos de elevação entre os anos de 2012 e 2016. A exemplo do comportamento da reprovação na rede municipal, esse resultado destoou daquilo que se espera como efetivo, que é uma diminuição mais progressiva. A redução a que

se está referindo aqui, vai ao encontro daquilo que se estabelece como metas no PNE 2014-2014⁵⁷, no que tange ao alinhamento da distorção idade-série.

Especialmente os alunos residentes na zona rural, cujos quantitativos estão incluídos no quantitativo total de alunos matriculados abordados nesta análise, dependentes quase que exclusivamente do bom funcionamento do TER⁵⁸, qualquer inconformidade nesse tipo de atendimento impacta diretamente no rendimento do aluno.

A pesquisa mostrou problemas compatíveis com déficit de atendimento da demanda de beneficiários cadastrados, nos anos de 2015 e 2016, demonstrado na tabela 9. Somado a esse fato, existe o registro de flagrantes de superlotação de frotas (anexos 14, 15 e 17) que é uma situação por demais fatigante. Essas são algumas das situações reveladas, e, quando não são devidamente sanadas, podem contribuir para uma situação de abandono ou reprovação, afinal não é um atendimento esporádico, mas sim, diário.⁵⁹

Essa questão que envolve, sobretudo, comunidades ligadas ao campo, tem sido muito emblemática ao longo desses anos de implementação do PNATE. A dificuldade de acesso às escolas é apontada pelo MEC, como um dos fatores que podem piorar ainda mais em função da falta de um sistema adequado de transporte escolar (BRASIL, 2007).

Nesse sentido um sistema de transporte escolar adequado pode efetivamente contribuir para mitigar tais situações, mas para isso a Cartilha de Planejamento do Transporte Escolar Rural do FNDE recomenda primeiramente a identificação dos problemas como ponto de partida da elaboração do planejamento e que a análise do processo deve estabelecer a relação de causa e efeito dos fatores intervenientes (BRASIL, 2008).

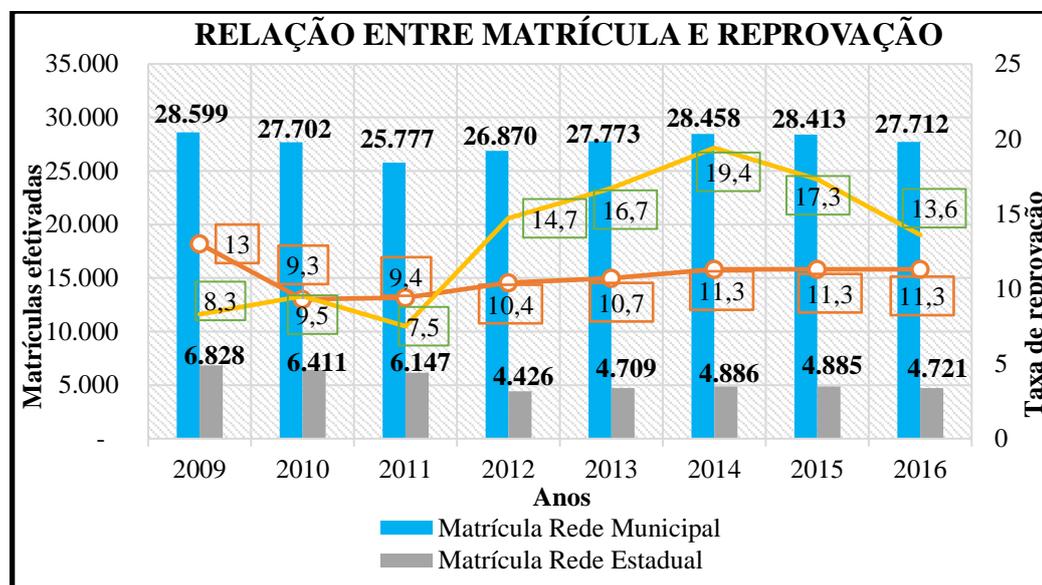
Para finalizar a avaliação dos resultados, o último passo foi estabelecer a relação entre percentual de reprovação e comportamento de matrículas, para dessa forma explicitar a situação evolutiva de ambos, conforme se apresenta o gráfico 8.

⁵⁷ Meta 2: universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE (BRASIL, 2014, p. 51).

⁵⁸ A oferta do transporte escolar tem sido objeto de um debate intenso, pois, enquanto os movimentos sociais e uma série de políticas governamentais buscam fixar o trabalhador rural no campo e assegurar a posse da terra para aqueles que a desejem cultivar, o transporte escolar atua em sentido inverso, levando o filho deste trabalhador para os núcleos urbanos (BRASIL, 2007, p. 37).

⁵⁹ Esses foram somente alguns fatores, porém, existe limitação de estudo quando se trata de causas de abandono e reprovação porque pode decorrer de um conjunto de fatores. Em uma dessas perspectivas, visando investigar as condições do transporte escolar rural, Martins (2010) concluiu que a criação de escolas seriadas na zona rural deve ser também acompanhada de um sistema eficiente de transporte que consiga mitigar a situação dos alunos que não conseguem fazer a pé o percurso casa-escola. Nessa direção, pode-se citar a intensa redução de escolas da zona rural de 2009 a 2016 no município de Codó, que notoriamente é uma situação que exige um eficiente sistema de transporte escolar para fazer com que os educandos sejam deslocados com qualidade até a escola direcionada pela rede. A situação complexa do fluxo e de longas distâncias também mostradas é um dificultador.

Gráfico 8 – Relação entre percentual de reprovação escolar de estudantes da zona rural e urbana do município de Codó e as matrículas efetivadas de 2009 a 2016 (Rede Municipal e Estadual de Ensino)



Fonte: Indicadores Educacionais do INEP. Censo Escolar. Elaborado pelo autor.

Conforme se apresenta o gráfico 8, pode-se observar mais claramente o comportamento das matrículas em relação a taxa de reprovação. O movimento ascendente das taxas de reprovação da rede estadual e o movimento muito tímido de retração dos percentuais da rede municipal, demonstram que não houve um planejamento efetivo para se reverter essa incongruência, principalmente quando se leva em conta a tendência descendente das matrículas no mesmo período.

Para fechar a análise dos indicadores, informa-se que pelo levantamento junto a base de dados do Censo Escolar do INEP, constata-se que do acumulado total de 264.317 alunos matriculados nas duas redes de ensino no período de 2009 a 2016, 18.099 destes foram cadastrados no ato da matrícula como beneficiários do transporte escolar. O percentual de alunos cadastrados foi de 7,6% do acumulado de matrícula nos oito anos. Embora esse número não seja exato, devido as possibilidades de inserção devido ao intenso fechamento de escolas da zona rural no mesmo período (gráfico 2) serve para exemplificar o quanto o transporte escolar pode inferir nos indicadores mostrados.

Em ambas as situações analisadas, pode-se afirmar que o TER não contribuiu para a geração de impacto em relação a permanência nas escolas. O comportamento ideal de ambos os indicadores para que a situação se configurasse como impacto (transformação de uma

realidade)⁶⁰ seria diminuir mais intensamente a taxa de abandono e de reprovação, mas isso não se concretizou. Faz-se necessário analisar também as dimensões elencadas como parte integrante desse processo de gestão do TER, tais como: planejamento, fiscalização e controle.

Como elementos constituintes de planejamento foram analisados a estrutura organizacional do órgão gestor, estrutura de ensino, infraestrutura disponibilizada e financiamentos, sem deixar de contextualizar com a execução financeira. Já no tocante a fiscalização o foco foi naquilo que prevê o Código de Trânsito Brasileiro (CTB/07) mediante a ação do órgão responsável pela fiscalização dentro do Estado do Maranhão, que é o DETRAN. E por último, centrou-se nos mecanismos de controle social.

Em relação a estrutura organizacional, pelo que está disposto no dispositivo legal, após elaboração do organograma, pôde-se constatar que ela se mostrou dispersa e com pouca funcionalidade do ponto de vista administrativo, e não há indicação de um setor específico de gestão do TER. Além disso, foi constatada uma disfunção de comando no tocante a execução e administração da frota, pois existem dois setores distintos, sendo que um cuida da frota terceirizada (SEMDUR) e outro da frota própria (SEMECTI). Além disso, essa disfunção pode gerar falhas de comunicação que dificultam o processo de gestão e inviabilizam um planejamento adequado.

No tocante a estrutura de ensino, no período analisado, se revelou uma precarização na estrutura das escolas com redução contínua das escolas rurais, associado principalmente àquelas de taipa ou multisseriadas, o que aumentou a demanda do TER. Por outro lado, há uma queda significativa das matrículas no mesmo período. Nesse aspecto, também pesa o fato de a demanda de beneficiários ser muito complexa, visto que abrange alunos residentes na zona rural pertencentes às redes de ensino municipal e estadual. Os fluxos também mudam em razão da demanda de cada rede.

A infraestrutura disponibilizada é deficitária. O setor responsável pela execução, a SEMDUR, não detém ou pelo menos não disponibilizou os cadastros de condutores, quantitativo de frota utilizada no período investigado, denotando assim que não há transparência. A ausência desses registros compromete a análise daquilo que está sendo executado. Conforme assevera Torres (2012) a infraestrutura é um braço importante, mas que deve ser compatível com os objetivos e capacidade de alcance daquilo que se pretende intervir.

⁶⁰ Os indicadores de abandono e reprovação podem ser classificados na dimensão de impacto para medição de efetividade, pelo modelo desenhado pelo TCU, como resultado de política pública de educação, colocada em nível intermediário, retratado a partir de taxas de referência desses resultados (BRASIL, 2009).

Os financiamentos possíveis de aplicação dentro do TER foram elencados no trabalho, tais como PNATE, Caminho da Escola, Salário-Educação e FUNDEB, porém, na aplicação aferida identificou-se somente movimentação financeira com recursos do FUNDEB, Fundo Municipal da Educação e PNATE. Já em relação ao Caminho da Escola, apesar de se tratar de um período longo de 8 anos, não houve uma predisposição da gestão a adquirir com mais ênfase os veículos próprios e ainda assim o pequeno número adquirido foi com recursos da União.

A avaliação dos contratos de licitação, apontaram problemas com subcontratação, discrepância entre objeto licitatório e execução, precarização do atendimento terceirizado retratada pelas denúncias na mídia, bem como das vistorias de 2011 da CRT/DETRAN/CODÓ e da inspeção apresentada pelo CACS/FUNDEB de 2012. Tudo isso representa a ausência de qualidade nos gastos. O volume de contratações também demonstrou a utilização prioritária de frota terceirizada em detrimento da utilização de frota própria.

Foram encontradas evidências de insuficiência de atendimento às demandas reais de beneficiários da rede municipal de ensino nos anos de 2015 e 2016, e problemas constatados na prestação de contas do PEATE, conforme informação da SEDUC/MA.

Percebe-se pelas dificuldades encontradas em obter informações, bem como da não disponibilização dessas em portais da internet ou outro canal de fácil consulta, que há uma falta de transparência de gestão. Em relação às informações do período recorte os obstáculos se potencializaram. Essa prática está na contramão da lei de acesso à informação, além de ser um dos elementos que criam barreiras ao controle social.

Diante do exposto, pode-se inferir que durante o período de 2009 a 2016, não houve o desenho de um planejamento que conseguisse agregar com ênfase todos os elementos aqui apresentados. Os aspectos analisados se mostraram incompatíveis com um planejamento focado nos resultados do TER.

A inadequação do planejamento é apontada por Lopes (2009) como um dos fatores que contribuem para a ineficiência do processo de atendimento dessa demanda. E para agravar o quadro, na dinâmica observada do TER em Codó, a estratégia adotada foi a de maior concentração da execução desses serviços junto ao setor privado, porém, sem nenhuma aferição ou controle de qualidade pelo órgão gestor que pudesse ser constatada na investigação.

No tocante à fiscalização, pode-se afirmar que ela praticamente inexistiu, apesar de atenuantes de acidentes com mortes no interior do Estado do Maranhão. É importante se observar que, apesar de não haver vestígios de utilização de veículo do tipo pau-de-arara na execução do TER em Codó, a recomendação do CTB/97 é muito mais abrangente. Assim, pelo completo desconhecimento do DETRAN/MA sobre fiscalização de veículos do TER em Codó,

e pela escassa e infrutífera vistoria realizada pela CRT/DENTRAM/CODÓ no ano de 2011, pode-se ratificar a afirmação inicial.

Em relação aos mecanismos de controle institucionalizados para acompanhar a execução do TER nos municípios, verificou-se que durante o período de 2009 a 2016 não houve nenhuma ação controle interno em nível Federal, cujo órgão responsável para tal é a CGU. Não foi recebido resposta formal sobre ações que tenham sido empregadas pelo Ministério Público Estadual, seja de vistoria, inspeção ou apuração de denúncias durante o período investigado, apesar de irregularidades serem veiculadas na mídia local (anexos 14, 15, 17 e 18).

Já o Poder Legislativo Municipal se manifestou de forma oficial, porém, a resposta acenou negativamente para qualquer irregularidade no atendimento do TER no município de Codó, embora os agentes políticos sejam as pessoas mais próximas do público afetado. A única evidência encontrada na Câmara Municipal de Codó foi a edição da Lei do Pau-de-Arara de 2015.

Por último, abordou-se a análise documental junto ao CACS/FUNDEB do município de Codó, o qual apresentou uma característica de controle pró-forma, mediante exame apenas quantitativo e sem profundidade da utilização dos recursos do PNATE. Isso porque, apesar de verificarmos que nos relatórios enviados ao FNDE de 2009 a 2016, o CACS/FUNDEB assinalou em campos específicos reconhecendo a existência de inconformidades na gestão do TER, ainda assim aprovou todas as prestações de contas relativas a esse período. Nem mesmo a vistoria que foi apresentada de 2012, na qual se verificou várias irregularidades, foi levada em consideração. Há evidências de que os resultados das prestações de contas e vistorias não foram externalizadas.

Diante do exposto, pode-se concluir pela não efetividade da gestão do TER no município de Codó no período de 2009 a 2016, levando em conta o resultado negativo na projeção dos indicadores de abandono e reprovação escolar nesse período. E ainda, com base em todos os elementos analisados durante a pesquisa, confirmou-se a hipótese destacada na metodologia de que a precariedade de planejamento, fiscalização e controle no atendimento do TER no município de Codó (MA) comprometem a efetividade dessa política.

Portanto, face ao exposto, vale ressaltar que resultados adversos ao objetivo do atendimento do transporte escolar rural enquanto política pública suplementar, que consiste em garantir o acesso e a permanência do aluno na escola, comprometem o próprio direito à Educação sacramentado no artigo 205 da CF de 1988 enquanto dever do Estado e da Família.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa demonstrou que a política de atendimento do transporte escolar no município de Codó se deu a partir de 2004, com o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), não havendo projeção do seu antecessor, o Programa Nacional do Transporte Escolar (PNTE) que se deu a partir de 1994. Esta lacuna poderia ter sido um suporte para o amadurecimento do atendimento do transporte escolar na zona rural.

No período de 2009 a 2016 não houve uma pré-disposição da Prefeitura Municipal de Codó para aquisição dos veículos oriundos do Programa Caminho da Escola com recursos próprios ou através de financiamento junto ao BNDES, contando apenas com recursos do Tesouro Nacional. Isso foi um fator preponderante para a inserção mais profunda da iniciativa privada no atendimento do transporte escolar rural, considerando a incapacidade numérica e pouca regularidade na utilização da frota própria.

Apesar de algumas lacunas de informações, o exame das licitações e contratos realizados para o atendimento do transporte escolar referente ao período de 2009 a 2016 aponta problemas passíveis de apuração mais aprofundada por parte dos órgãos de controle. Além disso, pelo volume de contratações e recursos despendidos, ficou demonstrada a utilização prioritária de frota terceirizada, porém, sem foco evidente nos resultados. Também há insuficiência de atendimento da demanda municipal em 2015 e 2016, bem como problemas na prestação de contas dos recursos do PEATE/MA.

Na literatura explorada é enfatizada a importância do planejamento na execução das políticas públicas. Na análise delimitada da gestão do transporte escolar rural no município de Codó, os elementos que dariam o suporte necessário para o fortalecimento desse processo, tais como estrutura organizacional e de ensino, infraestrutura disponibilizada, que somados à execução financeira são termômetros da existência de ações previamente planejadas, se mostraram frágeis e desarticulados. Esse fato, inibe a qualidade dos resultados, e, por consequência não conduz à efetividade.

A análise das atas e relatórios do CACS/FUNDEB do município de Codó de 2009 a 2016 apontam a fragilidade do controle social junto ao transporte escolar rural. Constatou-se lacunas de conformidade não observadas pelos Conselheiros e baixa frequência de alguns Conselheiros que não compõem o Executivo, que leva a um desequilíbrio de forças, o que tende a favorecer a aprovação das prestações de contas enviadas ao Conselho. Em geral, as características apresentadas de controle são eminentemente pró-forma.

Outro ponto a ser destacado é a escassa e desarticulada fiscalização dos veículos e condutores que atuaram na execução direta do transporte escolar rural a cargo do DETRAN/MA. Essa precariedade pode ter favorecido a transgressão daquilo que recomenda o CTB/97, comprometendo a segurança e a qualidade no atendimento aos beneficiários desses serviços.

Em relação à CGU, não foi evidenciado atuação da mesma no que tange ao transporte escolar no município de Codó de 2009 a 2016. Tal fato torna muito vulnerável o controle, pois a prestação de contas fica condicionada apenas ao envio de relatório de aprovação do CACS/FUNDEB ao FNDE. Ressalta-se a importância da atuação da CGU na inibição de práticas delituosas e fora do ajustamento das políticas públicas, pois não resta dúvidas quanto a sua preparação técnica.

Quando ao Ministério Público Estadual e o Poder Legislativo Municipal, como ficou demonstrado neste trabalho, não foram encontradas evidências de atuação no controle do transporte escolar rural na cidade de Codó no período analisado. Esse é um ponto de reflexão haja vista que a atuação desses órgãos está legalmente constituída, seja na CF de 1988, seja na Lei Orgânica Municipal. Sem a atuação efetiva desses mecanismos, até mesmo pela relação de proximidade, os beneficiários desse tipo de transporte que residem na zona rural ficam desassistidos quanto à garantia dos seus direitos.

Na avaliação dos resultados, o comportamento dos indicadores de abandono e reprovação nas escolas da rede pública municipal e estadual de Codó no período de 2009 a 2016 revelaram alto percentual de ambas as taxas de referência, em sua maioria bem acima das taxas médias nacionais, com inversão de curva de desempenho desejável.

O comportamento negativo desses indicadores, associado aos problemas detectados quanto nas dimensões de planejamento, fiscalização e controle, apontam no sentido de que a gestão do transporte escolar rural do município de Codó de 2009 a 2016 não se insere dentro da perspectiva conceitual de efetividade, considerando que não há de fato uma transformação da realidade educacional em âmbito local.

Diante disso, a hipótese básica de que a precariedade de planejamento, fiscalização e controle no atendimento do transporte escolar rural no município de Codó (MA) no período de 2009 a 2016 comprometem a efetividade dessa política de atendimento, ainda que salvaguardando as devidas limitações de pesquisa, pôde ser confirmada.

De uma forma geral, evidenciou-se neste trabalho, que há uma clara situação de falta de zelo na utilização dos recursos públicos diante de uma política pública em que é fulcral o comprometimento do Estado em relação ao acompanhamento e desenvolvimento da Educação.

Tal comprometimento encontra amparo legal em todas as legislações de cunho educacional, incluindo a carta magna nacional. No entanto, na implementação da política do atendimento transporte escolar rural do município de Codó, ainda existem lacunas importantes sobretudo nos mecanismos de controle, que precisam ser mitigadas. O controle de uma política pública funciona como os olhos do cidadão e sua pujança pode proporcionar mudanças propositivas nos indicadores educacionais.

As limitações relatadas na obtenção de fontes documentais durante a realização desse trabalho, limitaram o aprofundamento desejado na pesquisa, sobretudo nos aspectos de infraestrutura disponibilizada no período recorte. No entanto, as informações aqui dispostas permitem o direcionamento a outros trabalhos de investigação mais específica, tais como a precarização das escolas da zona rural do município de Codó, planejamento ou ainda um estudo mais detalhado dos percursos e rotas do transporte escolar entre os polos da rede municipal de ensino e destes para a zona urbana.

Este trabalho desperta, dentre outras possibilidades, o desejo de se adquirir maior conhecimento acerca da fragilidade na fiscalização e controle do transporte escolar rural, que não é uma realidade somente do município de Codó. Contudo, é uma política ainda carente de exploração e isso talvez se dê pela natureza e complexidade desse tipo de atendimento.

O baixo desempenho dos indicadores aqui analisados, suscitam ainda mais a reflexão sobre quão é importante a qualidade e a regularidade do transporte escolar enquanto instrumento de facilitação de acesso e permanência do aluno na escola.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In: **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.
- ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Tradução Evandro Magalhães Jr.; Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**: elaboração de trabalhos na graduação. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ARAÚJO, Danielle F. M. S. de. Política pública, efetividade e direitos sociais. **Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC**, ano XVII, p. 115-146, 2017.2. Disponível em: <http://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/1791>. Acesso em: 5 mar. 2020.
- ARAÚJO, F. S.; LOPES, J. E. G.; CAMPELO, K. S.; UMBELINO, W. S. Ações de controle social: uma análise da efetividade dos conselhos municipais à luz das constatações de fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), resultantes por meio do programa de sorteios dos municípios na região nordeste do Brasil, no período de 2003 a 2005. **REAd**, ed. 54, vol. 12, n° 6, nov./dez. 2006.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 232 p.
- ATLAS BRASIL. **Índice de desenvolvimento humano dos municípios**. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>. Acesso em: 30 nov. 2017.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Editorações e Publicações, 2017.
- BRASIL. Conselho Nacional de Arquivos (Brasil). **Criação e desenvolvimento de arquivos públicos municipais**: transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania / Conselho Nacional de Arquivos -- Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. Disponível em: http://www.conarq.gov.br/images/publicacoes_textos/Cartilha_criacao_arquivos_municipais.pdf. Acesso em: 2 ago. 2019.
- BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Programa de Fiscalização em Entes Federativos**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos>. Acesso em: 8 out. 2018.
- BRASIL. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 14 out. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 6.768**, de 10 de fevereiro de 2009. Disciplina o Programa Caminho da Escola. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6768.htm. Acesso em: 30 nov. 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 872**, de 15 de setembro de 1969. Complementa disposições da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0872.htm. Acesso em: 1 nov. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 93**, de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc93.htm. Acesso em: 4 mar. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 68**, de 21 de setembro de 2011. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc68.htm. Acesso em: 4 mar. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. MEC. **Panorama da Educação no Campo**. Ministério da Educação, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://inep.gov.br/documents/186968/484154/Panorama+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+do+Campo/5b9c2ed7-208b-48ff-a803-cd3851c5c6c9?version=1.2>. Acesso em 1 nov. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Planejamento do transporte escolar**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnate/area-para-gestores/manuais-e-em-material-de-apoio>. Acesso em: 4 set. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução nº 5**, de 28 de maio de 2015. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnate/sobre-o-plano-ou-programa/pnate-legislacao?limitstart=0>. Acesso em: 1 dez. 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução nº 8**, de 19 de março de 2004. Estabelece diretrizes e orientações para o apoio financeiro suplementar, a cargo do FNDE, por meio do Programa Nacional de Transporte Escolar, no âmbito da Educação Especial para o ano de 2004. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnate/sobre-o-plano-ou-programa/pnate-legislacao?start=30>. Acesso em: 27 set. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Guia do Transporte Escolar**. Disponível em: www.fnde.gov.br/centrais-de.../131-transporte-escolar?...guia-do-transporte-escolar. Acesso em: 1 dez. 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Gestão e planejamento do transporte escolar**. Módulo 5. Universidade Federal de Goiás – Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar [s.d]. Disponível em: [file:///C:/Users/USER/Downloads/apostila_transporte_escolar-planejamento_e_gestao_da_operacao%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/USER/Downloads/apostila_transporte_escolar-planejamento_e_gestao_da_operacao%20(2).pdf). Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Mapa Estratégico do FNDE (2018-2022)**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/mapa-estrategico>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de gestão do FNDE 2009**. Brasília: FNDE, 2010. 157p. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>. Acesso em: 3 nov. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de gestão do FNDE 2010**. Brasília: FNDE, 2011. 194p. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>. Acesso em: 3 nov. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de gestão do FNDE 2012**. Brasília: FNDE, 2013. 200p. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>. Acesso em: 3 nov. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de gestão do FNDE 2013**. Brasília: FNDE, 2014. 234p. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>. Acesso em: 3 nov. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de gestão do FNDE 2014**. Brasília: FNDE, 2015. 941p. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>. Acesso em: 3 nov. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de gestão do FNDE 2015**. Brasília: FNDE, 2016. 411p. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>. Acesso em: 3 nov. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de gestão do FNDE 2016**. Brasília: FNDE, 2017. 254p. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/acoes/fnde-estrategico/plano-estrategico/historico/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>. Acesso em: 3 nov. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução nº 3**, de 28 de março de 2007. Cria o Programa Caminho da Escola. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000003&seq_ato=000&vlr_ano=2007&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC. Acesso em: 1 dez. 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução nº 12**, de 17 de março de 2011. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3435-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-12-de-17-de-mar%C3%A7o-de-2011>. Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução nº 40**, de 29 de dezembro de 2010. Estabelece as normas para que os Municípios, Estados, Distrito Federal e outros órgãos vinculados à educação possam aderir ao Programa Caminho da Escola para pleitear a aquisição de bicicletas para o transporte escolar. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3423-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-40-29-de-dezembro-de-2010>. Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução nº 45**, de 20 de novembro de 2013. Dispõe sobre os critérios para a utilização de veículos de transporte escolar adquiridos no âmbito do Programa Caminho da Escola. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/5032-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-45,-de-20-de-novembro-de-2013>. Acesso em: 2 jul. 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Histórico PNTE**. Programa Nacional de Transporte Escolar. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/131-transporte-escolar?start=27>. Acesso em: 18 set. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 14**, de 8 de junho de 2012. Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3524-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-14-de-08-de-junho-de-2012>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Nota técnica do Censo de 2010**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/download/SNIG_notas_tecnicas.pdf. Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Infográficos**: dados gerais do município. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=210330>. Acesso em 2 out. 2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto interno bruto por municípios**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/codo/pesquisa/38/46996>. Acesso em: 12 jan. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). **IDEB**: resultados e metas. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 2 abr. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87**, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 2 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.709**, de 31 de julho de 2003. Acrescenta incisos aos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.709.htm. Acesso em: 30 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.880**, de 9 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: <http://www.fnede.gov.br/programas/pnate/sobre-o-plano-ou-programa/pnate-legislacao?start=20>. Acesso em: 30 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm. Acesso em: 30 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm#art30. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.257**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, altera a Lei nº 8.112, e 11 de dezembro de 1990, revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e dá outras providências. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.537**, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa – INDEP (Atual FNDE). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5537.htm. Acesso em: 1 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 1 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm. Acesso em: 2 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 12 de fevereiro de 2019.

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 2 out. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 7 mai. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.503**, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro – CTB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm. Acesso em: 30 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.766**, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9766.htm. Acesso em: 2 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.832**, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.832.htm. Acesso em: 2 fev. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 173**, de 16 de março de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnate/sobre-o-plano-ou-programa/pnate-legislacao?start=30>. Acesso em: 27 set. 2018.

CODÓ. Câmara Municipal de Codó. **Lei Orgânica nº 3**, de 7 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.transparenciamunicipio.com.br/portal/exibePDF>. Acesso em: 6 set. 2018.

CODÓ. **Lei Municipal nº 1.331**, de 12 de janeiro de 2004. Dispõe sobre o sistema de nucleação nas escolas da zona rural do município de Codó. Disponível em: <http://www.transparenciamunicipio.com.br/portal/exibePDF>. Acesso em: 4 jan. 2020.

CODÓ. **Lei Municipal nº 1.477**, de 30 de março de 2009. Dispõe sobre a reorganização administrativa, vencimentos e remuneração de cargos e funções da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal de Codó e dá outras providências. Disponível em: <http://www.codo.ma.gov.br/portal/legislacao/>. Acesso em: 2 mar. 2019.

CODÓ. **Lei Municipal nº 1.491**, de 15 de julho de 2009. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Disponível em: <http://www.codo.ma.gov.br/portal/legislacao/>. Acesso em: 2 mar. 2019.

CODÓ. **Lei Municipal nº 1.758**, de 3 de janeiro de 2017. Trata da Estrutura Organizacional do Município de Codó e dá outras providências. Codó: Secretaria Municipal de Administração de Codó - SEMAC, 2019.

CODÓ. **Lei Municipal nº 1.765**, de 5 de abril de 2017. Altera o texto da alínea C do art. 10 da Lei Municipal nº. 1.758 de 2017 no âmbito do Município de Codó Estado do Maranhão. Disponível em: <http://www.codo.ma.gov.br/portal/legislacao/>. Acesso em: 1 ago. 2019.

CODÓ. Prefeitura Municipal de Codó. **História de Codó [s.d]**. Disponível em: <http://www.codo.ma.gov.br/portal/sample-page/>. Acesso em: 26 nov. 2018.

CODÓ. Prefeitura Municipal de Codó. **Prefeitura de Codó autoriza compra de novos ônibus para a educação**. Disponível em: <http://www.codo.ma.gov.br/portal/prefeitura-de-codo-autoriza-compra-de-novos-onibus-para-a-educacao/>. Acesso em: 28 jan. 2019.

CODÓ. Secretaria de Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação de Codó. **Relatório da Coordenação de Educação do Campo**. Codó, 2019.

COSTA, Fernanda Maria da Silva; SAUERBRONN, Fernanda Figueiras; LOURENÇO, Rosenery Loureiro. Conselheiros do Fundeb: Conhecimento da função e desafios no controle social da educação pública. In: **Gestão & Regionalidade**, v. 34, n. 10, p. 56-73, mai.-ago./2018.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, A. B; PINTO, J. M; CORBUCCI, P. R. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 79-94.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. 434 p. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/pt-br.php>. Acesso em 9 nov. 2018.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Coleção Polêmicas do nosso tempo).

FAGUNDES, Helenara; MOURA, Alessandra Ballinhas de Avaliação de programas e políticas públicas. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 8, n.1, p. 89-103, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/5676/4129>. Acesso em: 5 mar. 2020.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAM, Gilberto; FARIA, C. A. Pimenta (Org). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

GENOSO, Gianfrancesco. **Princípio da continuidade do serviço público**. 2011. Dissertação (Mestrado em direito) – Universidade de São Paulo, 2011. 148 p. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-112515/pt-br.php>. Acesso em: 13 mai. 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente, In: **Cad. EBAPE.BR**, v. 13, nº 4, Art. 12, Rio de Janeiro, p.894-909, out./dez. 2015.

KUGELMAS, Eduardo & SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. In: **Tempo Social**, Rev. Sociol. USP, S. Paulo, p. 63-81, out. 1999.

LAUDON, Kenneth; LAUDON, Jane. **Sistemas de informação gerenciais**. Tradução de Luciana do Amaral Teixeira. 9. ed. São Paulo: Pearson, 2010.

LOPES, Elisângela Pereira Lopes. **Modelo organizacional para o transporte escolar nos estados e municípios**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil e Ambiental) – Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2009, 172 p. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4184/1/2009_ElisangelaPereiraLopes_noPW.pdf. Acesso em: 13 jul. 2019.

LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L., OLIVIERI, C. e TEIXEIRA, M. A. C. Democracia e controle da gestão pública no Brasil: avanços e desafios na atuação da Controladoria Geral da União. In: MENICUCCI, T. e GONTIJO, J. G. L. (orgs.) **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2016.

MACHADO, João Batista. **Codó, histórias do fundo do baú**. Codó, MA: Imprensa Universitária, 1999.

MARANHÃO. **Portaria Detran nº 1.117**, de 20 de novembro de 2015. Dispõe sobre a expedição de autorização destinada aos veículos de transporte escolar, nos termos do art. 136 do Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.detran.ma.gov.br/Informacoes/Portarias>. Acesso em: 13 jan. 2019.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB**, federalismo e regime de colaboração. Campinas, SP: Autores associados, 2011.

MARTINS, Ana Paula Antunes. **Análise dos impactos das condições do transporte escolar rural no rendimento dos alunos**. Dissertação (Mestrado em Transportes). Departamento de Engenharia, Universidade de Brasília, 2010. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8542/1/2010_AnaPaulaAntunesMartins.pdf. Acesso em 5 mar. 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAXIMIANO, Antônio, C.A. **Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOURA, Ana Paula Monteiro de. **A política do transporte escolar na rede pública municipal de educação de Teresina**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2015. 174 p.

OLIVEIRA, Thiago de. **O poder local e o federalismo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 199 p.

PACARELLI FILHO, Mário. **A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança**. São Paulo: DVS Editora, 2011.

PAULA, Ana Paula de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. **FAE**, Curitiba, v.9, n.2, p. 87-104, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/368>. Acesso em: 4 nov. 2019.

RIBEIRO, Andreia Couto Ribeiro; JESUS, Wellington Ferreira de. A trajetória histórica da política pública de Transporte Escolar: um olhar sob a assistência dos programas federais para a educação básica. In: **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.66, p. 135-159, dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8643707>. Acesso em: 30 out. 2018.

SABIONI, Marjorie, FERREIRA ; Marco Aurélio Marques; REIS, Anderson de Oliveira. Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira. **Cad. EBAPE.BR**, v. 16, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2018.

SANO, Hironubu; MONTENEGRO FILHO, M. J. França. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, Editora Unijuí, ano 11, n. 22, jan./abr. 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. Rio de Janeiro: Cengage CTP, 2013.

SOUZA, Celina M. de. Federalismo e políticas públicas nacionais: diversidade ou uniformidade? In: MENICUCCI, Telma (Org.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2016.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Fundamentos de administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

VIEIRA, José do Monte. **Direito Administrativo**. Teresina: EDUFPI/UAPI, 2012. 184 p.

ANEXOS

Anexo 1 – Empenho PAR nº 2012NE692441 da Prefeitura Municipal de Codó (MA)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

TERMO DE COMPROMISSO PAR Nº 6593

EXTRATO DE EXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR						
IDENTIFICAÇÃO DO ENTE FEDERADO						
01 - PROGRAMA(S) PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS					02 - EXERCÍCIO 2012	
03 - Nº PROCESSO 23400011083201205						
04 - NOME DA PREFEITURA PREF MUN DE CODO				05 - N.º DO CNPJ 06.104.863/0001-95		
06 - ENDEREÇO PRAÇA FERREIRA BAYMA, 538 538 - CENTRO			07 - MUNICÍPIO CODÓ		08 - UF MA	
IDENTIFICAÇÃO DO(A) PREFEITO(A)						
09 - NOME JOSE ROLIM FILHO					10 - CPF 095.565.913-20	
IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO DAS AÇÕES FINANCIADAS						
SUBAÇÃO	TIPO	TIPO DE SUBAÇÃO	ARP*	METAS QUANTITATIVAS	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL
4.2.12.3	ÔNIBUS RURAL ESCOLAR ORE 3 (ÔNIBUS RURAL ESCOLAR GRANDE)	VEÍCULOS ESCOLARES	SIM	1	R\$ 240.500,00	R\$ 240.500,00
4.2.12.3	ÔNIBUS RURAL ESCOLAR ORE 2 COM PLATAFORMA ELEVATÓRIA VEICULAR (ÔNIBUS RURAL ESCOLAR MÉDIO COM PLATAFORMA)	VEÍCULOS ESCOLARES	SIM	1	R\$ 237.780,00	R\$ 237.780,00
TOTAL GERAL				2	R\$ 478.280,00	R\$ 478.280,00
11 – CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRO						
Mês INICIAL: 12/2012			Mês FINAL: 08/2014			
EMPENHOS						
SUBAÇÃO	NÚMERO	VALOR				
4.2.12.3	2012NE692441	R\$ 478.280,00				
TOTAL EMPENHO					R\$ 478.280,00	
12 – ETAPAS OU FASES (SE HOUVER)						

(*) ITEM A SER ADQUIRIDO POR ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DO FNDE

Reprogramação EX OFFÍCIO em virtude da necessidade de adequação do prazo de contratação e entrega de itens previstos neste documento.

As demais cláusulas permanecem inalteradas

Anexo 2 – Empenho PAR nº 2012NE691037 da Prefeitura Municipal de Codó (MA)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

TERMO DE COMPROMISSO PAR Nº 7440

EXTRATO DE EXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR						
IDENTIFICAÇÃO DO ENTE FEDERADO						
01 - PROGRAMA(S) PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS					02 - EXERCÍCIO 2012	
03 - Nº PROCESSO 23400009733201244						
04 - NOME DA PREFEITURA PREF MUN DE CODO					05 - N.º DO CNPJ 06.104.863/0001-95	
06 - ENDEREÇO PRACA FERREIRA BAYMA, 538 538 - CENTRO				07 - MUNICÍPIO CODÓ	08 - UF MA	
IDENTIFICAÇÃO DO(A) PREFEITO(A)						
09 - NOME JOSE ROLIM FILHO					10 - CPF 095.565.913-20	
IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO DAS AÇÕES FINANCIADAS						
SUBAÇÃO	TIPO	TIPO DE SUBAÇÃO	ARP*	METAS QUANTITATIVAS	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL
4.2.12.9	ÔNIBUS ESCOLAR COM 02 (DUAS) ÁREAS RESERVADAS (BOX) PARA CADEIRA DE RODAS	VEÍCULOS ESCOLARES	SIM	1	R\$ 132.000,00	R\$ 132.000,00
4.2.12.9	ÔNIBUS ESCOLAR COM 01 (UMA) ÁREA RESERVADA (BOX) PARA CADEIRA DE RODAS	VEÍCULOS ESCOLARES	SIM	2	R\$ 132.000,00	R\$ 264.000,00
4.2.12.9	ÔNIBUS ESCOLAR COM 03 (TRÊS) ÁREAS RESERVADAS (BOX) PARA CADEIRA DE RODAS	VEÍCULOS ESCOLARES	SIM	1	R\$ 132.000,00	R\$ 132.000,00
TOTAL GERAL				4	R\$ 396.000,00	R\$ 528.000,00
11 – CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRO						
Mês INICIAL: 12/2012			Mês FINAL: 08/2014			
EMPENHOS						
SUBAÇÃO	NÚMERO	VALOR				
4.2.12.9	2012NE691037	R\$ 528.000,00				
TOTAL EMPENHO					R\$ 528.000,00	
12 – ETAPAS OU FASES (SE HOUVER)						

(*) ITEM A SER ADQUIRIDO POR ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DO FNDE

Reprogramação EX OFFÍCIO em virtude da necessidade de adequação do prazo de contratação e entrega de itens previstos neste documento.

As demais cláusulas permanecem inalteradas

Anexo 3 - Empenho PAR nº 2012NE656871 da Prefeitura Municipal de Codó (MA)

EXTRATO DE EXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR						
IDENTIFICAÇÃO DO ENTE FEDERADO						
01 - PROGRAMA(S) PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS					02 - EXERCÍCIO 2016	
03 - Nº PROCESSO 23400000818201691						
04 - NOME DA PREFEITURA PREF MUN DE CODO					05 - N.º DO CNPJ 06.104.863/0001-95	
06 - ENDEREÇO PRACA FERREIRA BAYMA, 538 538 - CENTRO			07 - MUNICÍPIO CODÓ		08 - UF MA	
IDENTIFICAÇÃO DO(A) PREFEITO(A)						
09 - NOME FRANCISCO NAGIB BUZAR DE OLIVEIRA					10 - CPF 618.127.303-49	
IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO DAS AÇÕES FINANCIADAS						
SUBAÇÃO	TIPO	TIPO DE SUBAÇÃO	ARP*	METAS QUANTITATIVAS	PREÇO UNITÁRIO	TOTAL
4.2.12.3	ÔNIBUS RURAL ESCOLAR ORE 3 COM PLATAFORMA ELEVATÓRIA VEICULAR (ÔNIBUS RURAL ESCOLAR GRANDE COM PLATAFORMA)	VEÍCULOS ESCOLARES	SIM	1	R\$ 242.100,00	R\$ 242.100,00
TOTAL GERAL				1	R\$ 242.100,00	R\$ 242.100,00
11 – CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRO						
Mês INICIAL: 02/2017			Mês FINAL: 02/2018			
EMPENHOS						
SUBAÇÃO	NÚMERO	VALOR				
4.2.12.3	2016NE656871	R\$ 242.100,00				
TOTAL EMPENHO		R\$ 242.100,00				
12 – ETAPAS OU FASES (SE HOUVER)						
(*) ITEM A SER ADQUIRIDO POR ADESÃO à ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DO FNDE						
<p>Considerando o que dispõe a LEI Nº 12.695, DE 25 DE JULHO DE 2012 e a Resolução/CD/FNDE Nº 14/2012, a Prefeitura Municipal de CODÓ compromete-se a executar as ações elaboradas no Plano de Ações Articuladas – PAR, conforme extrato supra e com as condicionantes a seguir estabelecidas:</p> <p>I – Executar todas as atividades inerentes à aquisição dos bens e serviços discriminados acima, objeto deste Termo de Compromisso, referentes às ações delimitadas no Plano de Ações Articuladas – PAR, elaborado e aprovado.</p> <p>II – Executar os programas em conformidade com as normas específicas editadas pelo FNDE para execução do PAR e das demais ações financiadas.</p> <p>III - Executar os recursos financeiros transferidos pelo FNDE/MEC, exclusivamente, no cumprimento das ações pactuadas neste Termo de Compromisso e dentro do cronograma de execução estabelecido.</p> <p>IV - Utilizar os recursos financeiros transferidos pelo FNDE/MEC, exclusivamente, e no cumprimento do objeto pactuado, responsabilizando-se para que a movimentação dos recursos ocorra somente para o pagamento das despesas previstas neste Termo de Compromisso ou para aplicação financeira, devendo a movimentação realizar-se, restritivamente, por meio eletrônico, no qual seja devidamente identificada a titularidade das contas correntes de fornecedores ou prestadores de serviços, beneficiários dos pagamentos realizados pelo município, sendo proibida a utilização de cheques, conforme dispõe o Decreto nº 7.507/2011.</p>						

Fonte: DECITEC/SEMECTI-Codó (2018).

Anexo 4 – Autorização de execução do transporte escolar do Governo do Estado do Maranhão aos municípios maranhenses



**ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
GABINETE DO SECRETÁRIO**

Ofício nº 115/2019-GS/SEDUC

São Luis/MA, 06 de fevereiro de 2019.

A Sua Senhoria a Senhora
Maria Nazaré Marinheiro Nicéas de Albuquerque
Coordenadora-Geral de Apoio à Manutenção Escolar
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE
SBS, Qd. 02, Bloco F, Edifício FNDE, Bairro Asa Sul
CEP: 70.070-929 - Brasília/DF

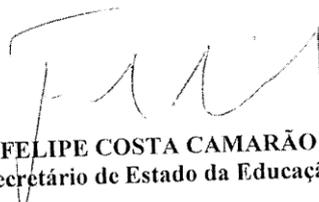
Assunto: **Resp. Ofício 37804/2018 – COATE/Cgame/DIRAE/FNDE**
Processo nº 23034.045142/2018-41

Senhora Coordenadora,

A Secretaria de Estado da Educação – SEDUC/MA, em atenção ao Ofício 37804/2018 – COATE/Cgame/DIRAE/FNDE, cujo assunto versa sobre autorização ao FNDE para que efetue o repasse do valor correspondente aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino diretamente a seus respectivos municípios. no exercício de 2019, manifesta-se de forma favorável à autorização para que o FNDE efetue o repasse direto dos recursos financeiros do Programa Nacional de Transporte Escolar/PNATE, para os municípios. no presente exercício.

3

Atenciosamente,


FELIPE COSTA CAMARÃO
Secretário de Estado da Educação

Anexo 5: Composição do Conselho do FUNDEB do Município de Codó (2017-2019)

Conselheiro	Início do Mandato	Ato de Nomeação	Representação
Titular: Marcos Antonio da Silva	16/10/17	Dec. nº 4144/17	Pais de Alunos da Educação Básica Pública
Titular: Iolanda Guimarães Costa	16/10/17	Dec. nº 4144/17	
Suplente: Ivaneide Silva Bayma	16/10/17	Dec. nº 4144/17	
Suplente: Francisca Sousa da Silva Barros	16/10/17	Dec. nº 4144/17	
Titular: Miguel Júnior da Silva	16/10/17	Dec. nº 4144/17	Estudantes da Educação Básica pública
Suplente: Paulo Renan Santos Oliveira	16/10/17	Dec. nº 4144/17	
Titular: Francisco José Gomes Teixeira	16/10/17	Dec. nº 4144/17	Poder Executivo Municipal
Suplente: Rosélia Mendes Ferreira	16/10/17	Dec. nº 4144/17	
Titular: Antonio Celso Moreira	16/10/17	Dec. nº 4144/17	Professores da Educação Básica Pública
Suplente: Dácia Naiana Moreira Abreu	16/10/17	Dec. nº 4144/17	
Titular: Maria do Espírito Santo Oliveira	16/10/17	Dec. nº 4144/17	Diretores das Escolas Básicas Públicas
Suplente: Maria da Natividade Oliveira Santos	16/10/17	Dec. nº 4144/17	
Titular: José Maria Santos	16/10/17	Dec. nº 4144/17	Servidores Técnico-Administrativos das Escolas Básicas Públicas
Suplente: José de Jesus Viana da Silva	16/10/17	Dec. nº 4144/17	
Titular: Maria Vanda de Oliveira Brito	16/10/17	Dec. nº 4144/17	Estudantes da Educação Básica Pública – Indicado pela Entidade de Estudantes Secundaristas
Suplente: José vitor Mendonça da Silva	16/10/17	Dec. nº 4144/17	
Titular: Reinaldo da Silva Lima	16/10/17	Dec. nº 4144/17	Poder Executivo Municipal – Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente
Suplente: Marcelo Gomes de Oliveira	16/10/17	Dec. nº 4144/17	
Titular: Itamara Gleyce Azevedo Muniz	16/10/17	Dec. nº 4144/17	Conselho Tutelar
Suplente: Francisco de Sousa Pereira	16/10/17	Dec. nº 4144/17	
Titular: Raimunda Ariane de Deus Silva	16/10/17	Dec. nº 4144/17	Conselho Municipal de Educação
Suplente: Jean Pierry Lopes Siqueira	16/10/17	Dec. nº 4144/17	

Fonte: FNDE (2018).

Anexo 6 – Autorização de pesquisa pela SEMECTI/CODÓ

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO,
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
SEMECTI



GABINETE DO SECRETÁRIO

AUTORIZAÇÃO

Autorizamos o Sr. JOSÉ DE ARIMATEA DE SOUSA, aluno da do Curso de Mestrado em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí, UFPI, a desenvolver a pesquisa com o Tema: GESTÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO DO TRANSPORTE ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE CODÓ-MA, com área de concentração em Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional e linha de pesquisa em Instituições e Políticas Públicas.

Codó-MA, 27 de novembro de 2018.



Paulo Roberto Roma Buzar
Secretário Municipal de Educação, Ciência,
Tecnologia e Inovação/SEMECTI

Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEMECTI

End. Avenida 1ª de Maio, 1836 – Centro

E-mail: semecti@codoma.gov.br

Fone: (99) 3661-1399 / 2068

CEP: 65400-000 / Codó - MA

Anexo 7 – Ofício Circular nº 004/2019-DECITEC/ SEMECTI

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO,
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
SEMECTI
DIRETORIA DE ESTATÍSTICA, CIÊNCIA,
TECNOLOGIA E INOVAÇÃO



Ofício Circular nº 004/2019-DECITEC/SEMECTI

Codó - MA, 10 de janeiro de 2019.

Ao Senhor

José de Arimatea de Sousa

Nesta,

Assunto: Resposta a solicitação de informações para à realização de pesquisa (Mestrado)

Prezado/a,

1. Em resposta ao ofício direcionado a esta Diretoria solicitando informações sobre o transporte escolar do município, encaminho o consolidado da Rede Publica Municipal de Ensino, em anexo.
2. Sem mais para o momento, reiteramos votos de elevada estima e considerações.

Atenciosamente,

Maria do Carmo C. C. Pires
Diretoria de Estatística, Ciência e Tecnologia

M^{te} do Carmo C. C. Pires

Diretora de Estatística, Ciência, Tecnologia e Inovação.

Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEMECTI

End. Avenida 1º de Maio, 1836 – Centro

E-mail: semecti@codó.ma.gov.br

Fone: (99) 3661-1399 / 2068

CEP: 65400-000 / Codó - MA

Em resposta a solicitação de informações para pesquisa de Mestrado do acadêmico José de Arimatea de Sousa.

1) As fontes de financiamento do transporte escolar do município de Codó - MA são: Governo Federal, BNDES, FNDE, convênio estadual e recursos próprios.

2) Em anexo.

3) **TRANSPORTE QUANTITATIVO MUNICIPAL**

ANO	TOTAL	ED. INFANT.	FUND. 1	FUND. 2	EJA
2015	1.976	184	748	1.001	43
2016	1.381	75	410	896	0
2017	1.519	115	435	952	17
2018	1.694	158	718	804	14

4) Relação dos polos escolares atendidos pelo transporte escolar de 2009 a 2018.

Polo Bacabinha;
Polo Barracão;
Polo Boi não berra;
Polo bom Jesus;
Polo Caeira;
Polo Cajazeiras;
Polo Canto do Coxo;
Polo Centro dos Monteiro;
Polo Km 17;
Polo Montevideu;
Polo Palmeira do Norte;
Polo Santa Rita;
Polo Santana do Machado;
Polo Santana Velha;
Polo Viração.

5) Frota do Transporte Escolar em 2018.

a) Frota própria: 23 Ônibus e 04 Micro-ônibus. Total de 27 veículos.

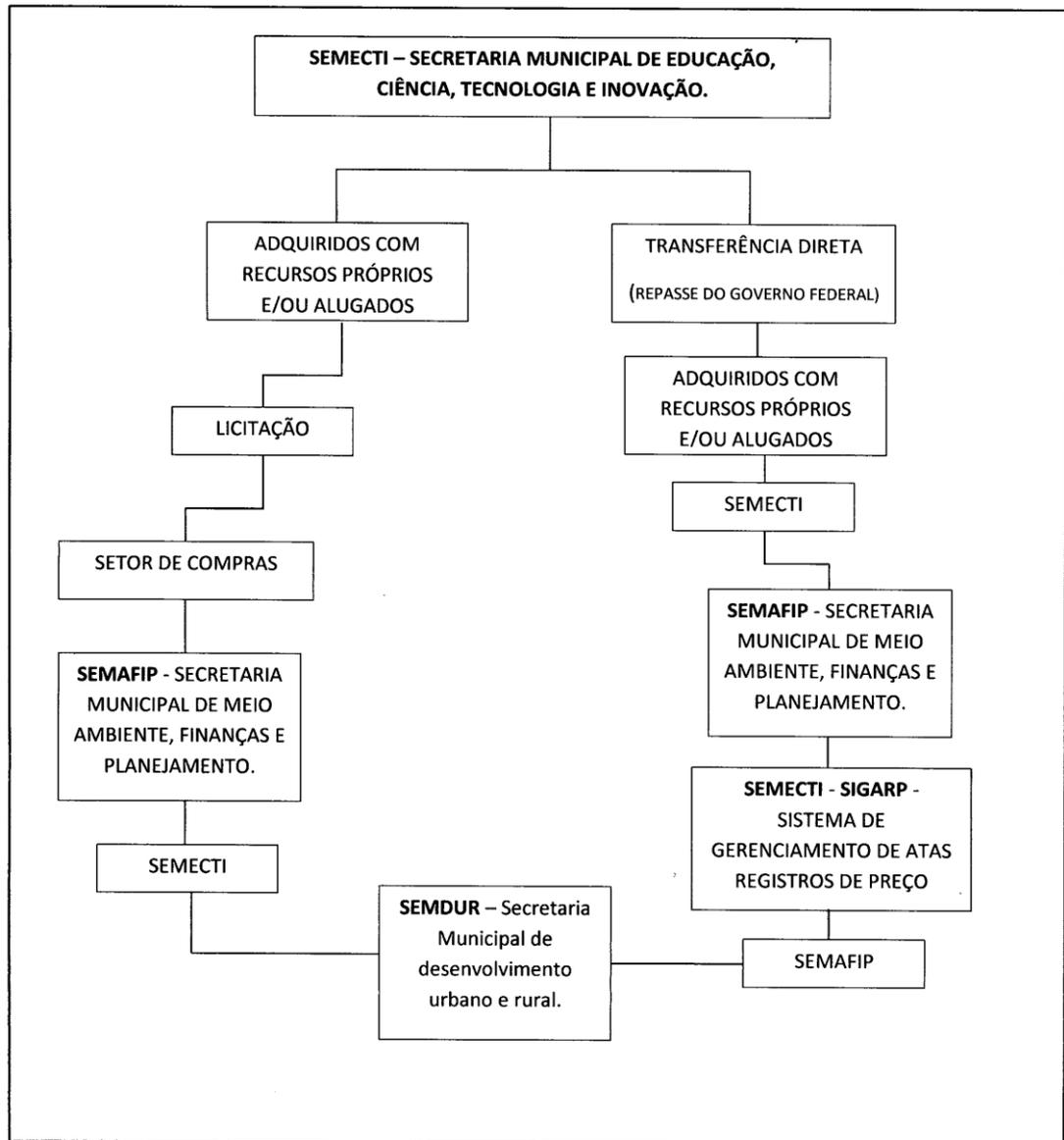
b) Frota terceirizada: 31 Ônibus, 04 Micro-ônibus, 05 Vans e 01 Combi. Total de 41 veículos.

Obs. Informações dos anos anteriores podem ser solicitadas na **SEMDUR** Sec. Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural.

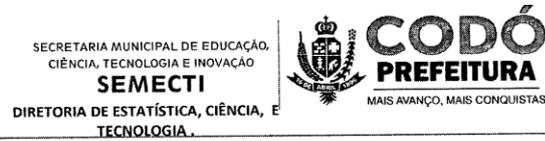
6) Cópia de convênios e termos de compromisso em anexo.

Obs. Os editais licitatórios podem ser solicitados na Secretaria de Administração, no prédio da Prefeitura Municipal de Codó - MA.

FLUXOGRAMA DO TRANSPORTE ESCOLA DE CODÓ - MA



Anexo 8 – Ofício nº 025/2019-DECITEC/SEMECTI



Ofício nº025/2019-DECITEC/SEMECTI

Codó - MA, 11 de março de 2019.

**Ao Senhor
José de Arimatea de Sousa
Mestrando em Gestão Pública UFPI
Nesta,**

**Assunto: Solicitação de informações sobre transporte escolar em
Codó/MA.**

Senhor Mestrando,

1. Como solicitado, venho expor as informações solicitadas a esta Diretoria.

1.1. Histórico do Transporte Escolar em Codó:

- A política de atendimento implantada no município se deu paralelo à convênios firmados com o Governo do Estado e Governo Federal, que por sua vez começaram a repassar parcelas conforme quantitativo de beneficiários deste sistema;
- O programa de início a essa política de atendimento foi o Programa Nacional de Apoio do Transporte Escolar - PNATE, através dos repasses federais que garantiam um auxílio financeiro para complementação das despesas com aluguéis, manutenção e/ou abastecimento dos transportes que cobriam a rota à época. Logo após veio o Programa Caminho da Escola que através do Plano de Ações Articuladas - PAR, municípios podem adquirir por meio de Ata de Registro de Preço Nacional transportes adequados (ônibus, barcos e bicicletas) e validados pelo

Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO.

- Vale ressaltar que o acompanhamento para inspeção das normas federais para monitoramento dos transportes escolares em nosso município se dar pela própria Coordenação responsável lotada na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Rural, em período específico e durante todo o ano letivo em consonância com o Departamento Estadual de Transito - Detran e o Conselho Municipal do Cacs-Fundeb, respeitando legislação nacional.

1.2. Sobre as matrículas dos beneficiários entre 2009 e 2014 não será possível ser informado por esta Diretoria pois não possuímos banco de dados referente a este período. Sugiro que entre em contato com a Coordenação Estadual de Estatística pelos contatos: (98) 98121-7094 - carlosshp@educacao.ma.gov

2. Sem mais para o momento, reiteramos votos de elevada estima e considerações.

Atenciosamente,



Maria do Carmo Costa Cruz Pires
Diretora de Estatística, Ciência e Tecnologia

Anexo 9 – Ofício Diretoria de Ensino da SEMECTI/CODÓ

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO,
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
SEMECTI
Diretoria de Ensino



Ofício nº 050/2019/DIR. DE ENSINO/SEMECTI

Codó-MA, 20 de março de 2019.

A Sua Senhoria
José Arimatéia
Nesta,

Assunto: **Encaminhamento de dados**

Prezado Senhor,

1. Conforme solicitação, estamos encaminhando os dados **em anexo**.
2. Reitero, que por conta de inconsistências no sistema **Indicadores Educacionais do Maranhão**, lamentavelmente não será possível responder o quantitativo do número de escolas **por etapa de ensino** (educação infantil e ensino fundamental).
3. Sem mais para o momento, nos colocamos a disposição.

Atenciosamente,


Fatima Stela Bezerra Viana Barbosa
Diretora de Ensino

Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação – SEMECTI

End. Avenida 1º de Maio, 1836 – Centro

E-mail: semecti@codó.ma.gov.br

Fone: (99) 3661-1399 / 2068

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO,
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
SEMECTI
Diretoria de Ensino



Ano	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Total de Matrículas
	Nº Escolas	Nº Matrículas	Nº Escolas	Nº Matrículas	
2009		4.211		20.617	24.828
2010		4.399		19.788	24.187
2011		4.257		19.889	24.146
2012		4.231		20.893	25.124
2013		4.243		20.380	24.623
2014		4.122		20.299	24.421
2015		4.383		19.742	24.125
2016		4.363		19.615	23.978

Total geral de escolas:

2009: **239**

2010: **239**

2011: **238**

2012: **235**

2013: **230**

2014: **228**

2015: **213**

2016: **214**

Anexo 10 – Ofício resposta Câmara Municipal de Codó

Ofício nº 006/2019/SG/CMC

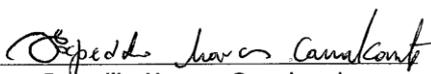
Codó, 20 de março de 2019

Sr. José Arimateia de Sousa

Prezado Senhor,

De acordo com as solicitações constantes no ofício s/n encaminhado por V. Senhoria a esta Casa Legislativa, vimos pelo presente comunicar-lhe que pesquisando os arquivos da secretaria geral, nada foi encontrado referente a sua pesquisa sobre irregularidades no transporte escolar do Município de Codó, e sobre o processo de nucleação das escolas Rurais do Município, que efetivamente ocorreu no ano de 2018. Comunicamos que o Poder Executivo não trouxe o referido tema para debate com Poder Legislativo.

Agradecemos pela compreensão, e desejamos êxito em suas empreitadas


Expedito Marcos Cavalcante
Presidente-CMC

Anexo 11 - Ofício com informações sobre repasse PEATE ao município de Codó



Estado do Maranhão
Secretaria de Estado da Educação
Secretaria Adjunta de Assuntos Jurídicos
Superintendência de Controle da Execução de Convênios e Prestação de Contas
Supervisão de Controle de Convênios com Órgãos e Entidades Estaduais

SEDUC/SCCE
Fs. 22
Rubrica

GOVERNO DO
MARANHÃO

DOCUMENTO Nº. 23954/2019
INTERESSADO: JOSÉ DE ARIMATEA DE SOUSA
REQUERENTE: OUVIDORIA

À SUPECON.

Em resposta à CI nº. 131/2019 – OUV/SEDUC-MA., motivada pelo protocolo 1 000240201912, que solicita informação de repasse em relação ao Programa de Apoio ao Transporte Escolar – PEATE entre a Secretaria de Estado da Educação e a Prefeitura Municipal de Codó.

Nesse contexto, informamos que após consulta no SIAFEM (Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios) verificou-se que foi repassado ao Município em nos exercícios de **2015** (valor de R\$ 69.800,00), em **2016** (estima de R\$ 46.200,00) e em **2017** (importância de R\$ 142.800,00) que se faz prova através das Notas de Empenhos (NE) e Ordens Bancárias (OB), anexas.

Encaminhe-se com solicitação atendida, It. 03 a 21.

Em, 05/02/2019.

/ Acácio Evangelista Torres
Supervisor – SCCE/SUPECON

Ligia Regina Maciel de Farias
Assessoria Processual
Maranhão, 2021 de
W.C.E.R./P.C.O.M.B.L.U.C.

Anexo 12 – Resposta ouvidoria SEDUC via E-Sic sobre repasse do PEATE ao Município de Codó nos anos de 2015 e 2016



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA ADJUNTA DE ADMINISTRAÇÃO-SAAD
SUPERINTENDÊNCIA DE LOGÍSTICA-SUPLOG
SUPERVISÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR-STE

DE: SUPERVISÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR-STE

PARA: OUVIDORIA/SEDUC

Concernente o atendimento do PEATE-Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar ao Município de Codó-MA, informamos o seguinte:

1. Em 2015, foi efetuado o repasse da 1ª parcela no valor de R\$ 69.800,00. No entanto, não houve o repasse das demais parcelas (2ª e 3ª no valor de R\$ 34.900,00, cada) conforme despachos da Superintendência Financeira-SUFIN e Secretaria Adjunta de Assuntos Jurídicos-SAAJUR constantes nos autos do Proc. Nº 114511/15, cópias em anexo.
2. Em 2016, foi programado o repasse dos recursos do PEATE em 9 parcelas de R\$ 15.400,00, sendo efetivado o pagamento de 3 parcelas. O pagamento das demais parcelas foi suspenso por situação de pendência na prestação de contas da Prefeitura Municipal de Codó para com a SEDUC. Conforme cópias de despachos constantes nos autos dos Proc. Nº 105909/16, 166799/16 e 184819/16.

Atenciosamente,

São Luis, 17 de julho de 2019.

Samayra V. Freitas
SAMAYRA VERAS FREITAS

Supervisora de Transporte Escolar-STE/SEDUC



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA ADJUNTA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Fls. nº _____
Proc. nº 114511/2015
Rubrica: _____

PROCESSO Nº	114511/2015 - SEDUC
ASSUNTO	PEATE – CODÓ
ENCAMINHAMENTO	ANÁLISE/PROVIDÊNCIAS
DA	SECRETARIA ADJUNTA DE ASSUNTOS JURÍDICOS – SAAJUR
PARA	SUPERVISÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR – STE

DESPACHO Nº 319/2016 SAAJUR/SEDUC.	DATA: 27/04/2016
------------------------------------	------------------

Trata-se de processo referente à Adesão do município de Codó/MA ao PROGRAMA ESTADUAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR – PEATE/MA, instituído pela Lei nº 10.231, de 24 de abril de 2015 e regulamentado pelo Decreto nº 30.796, de 26 de maio de 2015.

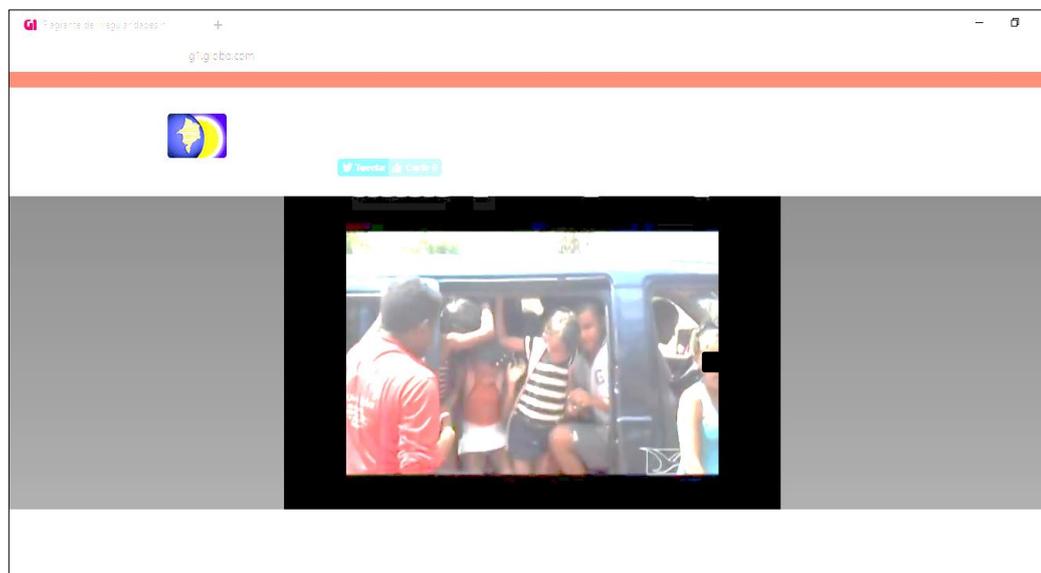
Considerando o início do ano letivo de 2016, não é mais possível efetuar transferência de recursos do PEATE/MA, correspondente ao ano letivo de 2015. Deste modo, encaminhe-se à **Supervisão de Transporte Escolar – STE/SEDUC**, para fins de guarda, controle e acompanhamento, assim como para solicitar os repasses referentes ao ano letivo 2016, conforme previsão legal do Decreto nº 30.796, de 24.04.2015, alterado pelo Decreto nº 31.507, de 23.02.2016.

DANIEL MELO SOARES PINHO DE CARVALHO
Secretário Adjunto de Assuntos Jurídicos
SAAJUR/SEDUC

Anexo 13 – Resposta DETRAN-MA via E-Sic sobre fiscalização do transporte escolar no Município de Codó (2009 a 2016)

Dados do Pedido	
Protocolo	1 002050201930
Solicitante	JOSE DE ARIMATEA DE SOUSA
Data de Abertura	08/10/2019 11:57
Orgão Superior Destinatário	Governo do Estado do Maranhão
Orgão Vinculado Destinatário	DETRAN - Departamento Estadual de Trânsito
Prazo de Atendimento	29/10/2019
Situação	Respondido
Status da Situação	Informação Inexistente
Forma de Recebimento da Resposta	Peilo sistema (com avisos por email)
Resumo	Relatório ou certificado de inspeção de veículos do transporte escolar de Codó 2009 a 2016
Detalhamento	Solicitado documento ou relatório de inspeção e/ou fiscalização de veículos do transporte escolar utilizados no município de Codó de 2009 a 2016.
Dados da Resposta	
Data de Resposta	21/10/2019 08:57
Tipo de Resposta	Informação Inexistente
Classificação do Tipo de Resposta	
Resposta	<p>Prezado (a) Senhor (a),</p> <p>Seu pedido protocolado sob o nº 1 002050201930 foi recebido, e atendendo o disposto no art. 15, inciso III do Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), comunicamos que foram realizadas pesquisas internas neste órgão não sendo encontrada, contudo, a informação solicitada, uma vez que inexistem registros ou processos de inspeção ou fiscalização de veículos de transporte escolar no período em referência na 3ª CRT Codó.</p> <p>Caso haja alguma dúvida sobre a resposta ora enviada, este Serviço de Informação ao Cidadão - SIC está à disposição para esclarecimentos por meio dos seguintes canais: e-mail sic@orgao.ma.gov.br e telefone (98) 3089-1513</p> <p>Por fim, eventuais recursos deverão ser dirigidos a este Órgão, por meio do sistema e-SIC, no prazo de 10 dias, a contar da data desta decisão, endereçado ao DETRAN.</p> <p>Atenciosamente, SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO DO DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO MARANHÃO.</p>
Responsável pela Resposta	SIC DETRAN
Destinatário do Recurso de Primeira Instância:	DIRETORIA GERAL
Prazo Limite para Recurso	31/10/2019
Classificação do Pedido	
Categoria do Pedido	Transportes e trânsito
Subcategoria do Pedido	Trânsito
Número de Perguntas	1

Anexo 14 – Flagrante de irregularidade no transporte escolar na zona rural do município de Codó (localidade Boqueirão dos Vieiras)



Fonte: Portal G1 Maranhão (25.09.2013).

Anexo 15 – Frota terceirizada inapropriada (transporte escolar irregular) no Município de Codó



Fonte: Blog do Bezerra. (Publicação em 27.04.2015).

Anexo 16 – Planejamento Integrado para o transporte escolar e seus elementos (Proposta do FNDE)

Nível	Elementos necessários para cada nível de planejamento
Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O Objeto, que corresponde ao aquilo que se pretende planejar, do qual se deve ter uma definição clara e um bom entendimento. ▪ A Imagem-objetivo, que é o estado desejado para o objeto a ser planejado. ▪ Diagnóstico, que é o resultado obtido dos levantamentos de dados realizados para cada um dos elementos de representação do objeto. ▪ O Problema, que é um aspecto indesejado, uma ocorrência verificada para cada um dos elementos de representação do objeto. ▪ Os Princípios e Valores, que são aspectos intrínsecos da sociedade em que o objeto a ser planejado se encontra. ▪ Os Objetivos, que representam os elementos orientadores do desenvolvimento das ações, determinados a partir dos problemas identificados. ▪ Metas, que constituem os resultados esperados com prazo definido para consecução.
Tático	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diretrizes, que indicam a dimensão, ou o aspecto do objeto em que se deverá atuar. ▪ Estratégias, que são representadas por “pacotes” de projetos e ações selecionadas para a realização dos diversos objetivos, delimitados pelas diretrizes. ▪ Organização da estrutura institucional, onde são definidos os poderes legais dos entes envolvidos, os quais são necessários e limitadores de sua capacidade de governança e da influência sobre a condução do futuro. ▪ Instrumentos de financiamento, que representam a disponibilidade de recursos financeiros do plano, cuja falta pode afetar a viabilidade do plano. ▪ Elementos de publicização, que são os elementos de divulgação dos dados e informações tidas como importantes para os diversos atores envolvidos. Isso inclui a realização de <i>workshops</i>, seminários e audiências públicas.
Operacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementação, que ocorre quando os programas, projetos e ações são executados. ▪ Monitoramento, que é feito através do levantamento e tratamento dos dados, sistematizando as necessidades de informação de cada ator e os dados necessários para as avaliações dos resultados, sejam eles operacionais, táticos ou estratégicos. ▪ Sistema de avaliação, que é desenvolvido para funcionar como processo contínuo, comparando a situação atual, depois de implementadas as ações, com os resultados esperados.

Fonte: Planejamento do transporte escolar. FNDE (2009). Elaborado pelo autor.

Anexo 17 – Flagrante de superlotação no transporte escolar no município de Codó



Fonte: Blog do jornalista Acélio Trindade (Publicação em 08.04.2015).

Anexo 18 – Flagrante de ônibus escolar parado na garagem da SEMDUR/CODÓ (alunos da zona rural denunciam estar sem poder ir para a escola nas primeiras semanas letivas de 2016)



Fonte: Portal G1 Maranhão (publicado em 22.02.2016)