



Artigo

Transporte Público Escolar: de uma iniciativa local a uma política nacional

*Public School Transport:
from local initiative to national policy*

*Transporte Público Escolar:
de uma iniciativa local a uma política nacional*

Eduardo de Lima Caldas¹ e Dominique Mouette²

¹ Filiação institucional. Docente do bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, Brasil, possui graduado em Economia e em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, mestrado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas – SP e em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e pós-doutor pelo Centre International de Recherches Agronomiques pour le Développement, França.

Correspondência: E-mail: eduardocaldas@usp.br
Instituição de correspondência
Escola de Artes, Ciências e Humanidades – Universidade de São Paulo
Av. Arlindo Béttio, 1000 – São Paulo – SP – Brasil

² Filiação institucional. Docente do bacharelado em Gestão Ambiental da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, Brasil. Possui graduação em Matemática pela Universidade Estadual de Campinas, mestrado em Engenharia Elétrica pela Universidade Estadual de Campinas, doutorado em Engenharia de Transportes pela Universidade de São Paulo e pós-doutorados pela Universidade Estadual de Campinas e pela Universidade Federal de São Carlos, Brasil.

Correspondência: E-mail: dominiquem@usp.br
Instituição de correspondência:
Escola de Artes, Ciências e Humanidades – Universidade de São Paulo
Av. Arlindo Béttio, 1000 – São Paulo – SP – Brasil

Resumo

Este trabalho é sobre o transporte público escolar e procura apresentar as várias modalidades de transporte escolar adequadas para cada região do país. O trabalho mostra a peculiaridade de cada região e o aspecto inovador dos gestores públicos locais ao implementares políticas públicas de transporte público escolar. Este trabalho é resultado de um conjunto de pesquisas realizadas em quatro municípios brasileiros: São Carlos e Piracicaba (2009), ambos em São Paulo (SP); Presidente Juscelino (2010) e Itacoatiara (2011), localizados respectivamente no Maranhão (MA) e Amazonas (AM). Este trabalho se beneficiou de estratégias diferentes no período em que foram realizadas as visitas de campo. No caso dos municípios paulistas foram feitas várias visitas que permitiram entrevistas, conversas e observações. Nos outros municípios, os pesquisadores realizaram apenas uma visita de campo de 15 dias em cada um deles. Nos quatro municípios, foram feitas observações livres. A coleta de informações foi feita por meio de entrevistas semi-estruturadas, e fundamentalmente por meio de “conversas” (SPINK, 2008), realizadas com gestores de políticas públicas, secretários municipais, alunos, pais de alunos, professores e diretores de escola, bem como com servidores e funcionários que trabalham diretamente com os respectivos programas de transporte escolar. Do trabalho foi possível observar essencialmente que por mais que se acredite nos processos de difusão de iniciativas a partir de um centro altamente capacitado, a experiência brasileira tem demonstrado que há, espalhada pelo país, em regiões muitas vezes distantes dos grandes centros decisórios, alta capacidade inovadora dos gestores e dirigentes públicos. Também foi possível observar que não há uma sequência de ações para garantir a implementação do projeto.

Palavras-chave: Transporte Escolar, Educação, Políticas Públicas, Gestão Pública, Bicicleta.

Abstract

This work is about public school transportation and seeks to present the various modalities of school transportation appropriate to each region of the country. The work shows the peculiarity of each region and the innovative aspect of the local public managers when implementing public policies of public school transport. This work is the result of a set of researches carried out in four Brazilian municipalities: São Carlos and Piracicaba (2009), both in São Paulo (SP); President Juscelino (2010) and Itacoatiara (2011), located respectively in Maranhão (MA) and Amazonas (AM). This work benefited from different

strategies during the period of the field visits. In the case of the municipalities of São Paulo, several visits were made that allowed for interviews, conversations and observations. In the other municipalities, the researchers conducted only a field visit of 15 days in each of them. In the four municipalities, free observations were made. Information gathering was done through semi-structured interviews, and mainly through "conversations" (SPINK, 2008), carried out with public policy managers, municipal secretaries, students, parents of students, teachers and school directors, As well as servers and employees who work directly with the respective school transportation programs. From the work, it was possible to observe essentially that although one believes in the processes of diffusion of initiatives from a highly qualified center, the Brazilian experience has shown that there are, scattered throughout the country, in regions often distant from large decision centers, high capacity Managers and public leaders. It was also possible to observe that there is no sequence of actions to guarantee the implementation of the project.

Keywords: School Transport, Education, Public Policy, Public Management, Bicycle.

Resumen

Este trabajo es sobre el transporte público escolar y el uso de presentar como diversas modalidades de transporte escolar adecuadas para cada región del país. O trabajo muestra una peculiaridad de cada región y el aspecto innovador de los gestores públicos. Este trabajo es resultado de un conjunto de actividades en cuatro municipios brasileños: São Carlos y Piracicaba (2009), ambos en São Paulo (SP); Presidente Juscelino (2010) e Itacoatiara (2011), localizados respectivamente no Maranhão (MA) y Amazonas (AM). Este trabajo se beneficia de estrategias diferentes en un período en el que se realizaron como visitas de campo. No hay caso de los municipios paulistas se forjaron varias visitas que permitieron entrevistas, conversas y observaciones. Los otros municipios, los investigadores realizaron sólo una visita de campo de 15 días en cada uno de ellos. Nos cuatro municípios, foram realizadas observações livres. A coleta de informação se hizo por medio de entrevistas semi-estructuradas, e fundamentalmente por medio de "conversas" (SPINK, 2008), realizadas con gestores de políticas públicas, secretarios municipales, Como los servidores y los empleados que trabajan directamente con los siguientes programas de transporte escolar. Do work for



essential observation that for more than that on the development of the development of a central based on the capacity, a experiment brasileira has demonstrado que, por el país, en muchos lugares distantes de los grandes centros decisorios, alta capacidad Innovadora de los gestores y dirigentes públicos. También fue posible observar que no existe una secuencia de acciones para garantizar una implementación del proyecto.

Palabras-clave: Transporte Escolar, Educación, Políticas Públicas, Gestión Pública, Bicicleta.

Introdução

Para garantir o acesso da população em idade escolar à educação pública em Estados e Municípios brasileiros, e desta forma, universalizar o acesso à educação, deve-se oferecer além da educação, enquanto serviço e direito, a alimentação escolar, o material escolar, o uniforme escolar e finalmente o transporte escolar. Pode parecer absurdo, mas quando não se assegura o mínimo de renda para as famílias e quando os recursos gerados socialmente estão altamente concentrados, há necessidade em se ampliar as políticas públicas de modo que uma série de direitos que seriam garantidos desde a primeira infância passem a ser garantidos com atraso, a partir da idade escolar (alimentação e vestimenta).

Para os alunos que vivem em áreas rurais, além da alimentação e da vestimenta, o transporte escolar ganha destaque, em decorrência da falta de estradas vicinais e de meios de transporte, o que gera dificuldades de locomoção. Ao reconhecer a importância do transporte escolar, fundamentalmente em áreas rurais, como forma de garantir o acesso e a permanência das crianças em idade escolar às unidades de Ensino, procura-se compreender como a política de transporte escolar é desenvolvida, principalmente no meio rural. Assim, propõem-se, por meio deste trabalho, uma análise exploratória da gestão do transporte escolar, fundamentalmente em área rural, a partir do estudo de quatro municípios: São Carlos (SP), Piracicaba (SP), Itacoatiara (AM) e Presidente Juscelino (MA). Este trabalho está organizado em quatro seções, além desta Introdução e das Considerações Finais: Características do Transporte Escolar Rural no Brasil; Experiências, subdividida em três partes – São Carlos e Piracicaba; Presidente Juscelino; e Itacoatiara; e Análise Comparada.

1. Características do Transporte Rural no Brasil

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação asseguram o direito à Educação e às formas que facilitem o acesso e a permanência dos alunos na escola. Em país com alta concentração de renda, muitas vezes o direito à educação é reduzido ao direito que garante acesso e permanência na escola: distribuição de material, alimentação, uniforme e transporte escolar.

Apesar da necessidade de políticas que garantam o acesso e a permanência dos alunos na escola, observa-se que desde a década de 1980 muitos municípios no Brasil vem diminuindo o número de escolas rurais (GEIPOT, 1995), seja por meio do fechamento da escola ou da criação e fortalecimento de alguns polos regionais que atendam aos alunos da região. O fato é que o processo de fechamento de escolas nas zonas rurais, por um lado contradiz o esforço de universalização do ensino, e por outro amplia a demanda por deslocamento dentro de determinada área rural ou da área rural para a área urbana.

Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP, 2002), a deficiência na quantidade de escolas de escolas na área rural faz com que 48% dos alunos dos anos iniciais e 68,9% dos alunos dos anos finais do Ensino Fundamental (de 6 a 14 anos) desloquem-se para as escolas localizadas no meio urbano em todo o país. O problema é ainda mais crítico no ensino médio onde mais de 90% dos alunos da área rural necessitam se deslocar para as escolas urbanas.

As dimensões continentais do Brasil, as diversidades cultural, econômica e geográfica (características físicas e clima) fazem com que haja diferentes formas de organizar, gerenciar e operacionalizar o transporte escolar, fundamentalmente na área rural.

Diante da diversidade exposta, o Governo Federal, desde meados do ano 2000, iniciou a implementação de uma série de Programas Nacionais de apoio ao Transporte Escolar, dentre os quais o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) instituído por meio da Lei nº 10.880/2004, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural nas unidades escolares; e o Programa Caminho da Escola, criado por meio da Resolução 03/2007, para a concessão (realizada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) de linha de crédito especial para estados e municípios adquirirem ônibus, miniônibus, micro-ônibus e embarcações novas.

Essas iniciativas não impediram que muitos municípios, diante de seus problemas, criassem alternativas para o transporte escolar e, em alguns casos, se antecipassem às iniciativas nacionais, como é o caso do município de Presidente Juscelino que em 2005/2006 “distribuiu” bicicletas aos alunos da rede pública municipal como alternativa ao transporte escolar.

Assim, propõem-se, por meio deste trabalho, uma análise exploratória da gestão do transporte escolar, fundamentalmente em área rural, a partir do estudo de quatro municípios.

2. Metodologia

2.1 Elasticidade Renda-Pobreza

A metodologia utilizada neste trabalho tem caráter qualitativo. Inicialmente foi realizada uma revisão parcial da literatura sobre o tema, especificamente sobre transporte escolar e suas alternativas, seguida por análise de conteúdo.

Parte da pesquisa foi feita por meio de trabalhos de campo, tanto nos municípios de São Carlos e Piracicaba (2009), ambos em São Paulo (SP); quanto nos municípios de Presidente Juscelino (2010) e Itacoatiara (2011), localizados respectivamente no Maranhão (MA) e Amazonas (AM).

Este trabalho se beneficiou de estratégias diferentes no período em que foram realizadas as visitas de campo. No caso dos municípios paulistas foram feitas várias visitas que permitiram entrevistas, conversas e observações. Nos outros municípios, os pesquisadores realizaram apenas uma visita de campo de 15 dias em cada um deles.

Nos quatro municípios, foram feitas observações livres. A coleta de informações foi feita por meio de entrevistas semi-estruturadas, e fundamentalmente por meio de “conversas” (SPINK, 2008), realizadas com gestores de políticas públicas, secretários municipais, alunos, pais de alunos, professores e diretores de escola, bem como com servidores e funcionários que trabalham diretamente com os respectivos programas de transporte escolar. Como o campo analítico é complexo e as possibilidades de análise são diversas, optou-se pela realização de estudos de caso em perspectiva comparada que se serão apresentados com menos rigor que o exigido pelos estudos de caso e cumprirão o papel de ilustrar a situação do transporte escolar rural no Brasil.

Robert Yin (2005) justifica a escolha do estudo de caso como método de pesquisa pelo “desejo de se entender fenômenos sociais complexos. Em resumo, o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real” (YIN, 2005).

Outro fator determinante para a escolha metodológica do estudo de caso ocorreu pelo seu potencial em fazer a “observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados e as entrevistas das pessoas neles envolvidos” (YIN, 2005).

Sobre a realização do trabalho de campo, merece destaque a orientação e influência exercidas pelo texto “O pesquisador conversador no cotidiano” (SPINK, 2008), segundo o qual o cotidiano é composto de vários micro-lugares compreendida como uma “noção da psicologia social como prática social, de conversa e de debate de uma inserção horizontal do pesquisador nos encontros diários – encontros estes que não acontecem no abstrato ou no ar, mas que acontecem sempre em lugares, com suas socialidades e materialidades” (SPINK, 2008). Deste modo, propõe-se que o pesquisador se repositone, observe e se atente para a cotidianidade. Não se trata, portanto, da utilização dos métodos mais ortodoxos em que o pesquisador se deixa levar pelo excesso de rigor no planejamento e na confecção dos questionários e perde a riqueza da observação e da fluidez e espontaneidade da conversa cotidiana. O método do pesquisador conversador pretende, assim, evitar a contaminação do observador pelo observado, ou que o observado se sinta coagido, por um gravador, ou mesmo por perguntas incompreensíveis (do seu ponto de vista).

Em resumo, este trabalho está amparado em um conjunto de técnicas e métodos, dentre as quais, revisão bibliográfica, análise de conteúdo, observação livre, estudos de caso estruturados em “conversas” e em entrevistas semiestruturadas.

2.2 As Experiências

A seguir serão apresentadas quatro experiências municipais de transporte escolar para a área rural. Não significa necessariamente que o município se caracteriza essencialmente pela ruralidade, como é o caso de São Carlos (SP) e Piracicaba (SP). No entanto, são municípios em que há ocorrência significativa de famílias e de trabalho na área rural. Também não significa que se trata de municípios pequenos do ponto de vista populacional. Outra vez, São Carlos (221.950 habitantes) e Piracicaba (364.571 habitantes). Finalmente, os municípios também não tem característica única no que diz respeito à sua extensão. Presidente Juscelino, por exemplo, tem 442Km² de extensão, mas embora “pequeno” se comparado com os outros três municípios estudados, está submetido a fenômenos naturais como intensa amplitude em termos de precipitação pluviométrica além da carência de infraestrutura que tornam os deslocamentos mais demorados e exige diferentes meios de transporte.

Assim, as experiências são diversas em termos de regiões do país, de população, de extensão territorial, de características físicas e geográficas e das opções de políticas de transporte escolar, fundamentalmente para a área rural.

A. Os municípios de São Carlos – SP e Piracicaba – SP

Os Municípios de São Carlos e de Piracicaba ficam no interior de São Paulo, na Região Sudeste, apresentam um clima tropical e não enfrentam problemas com o regime hídrico dos rios. De acordo com o IBGE (2010), São

Carlos possui 212.956 habitantes, dos quais 22.104 alunos matriculados no Ensino Fundamental (EF) e 7.053 matriculados no Ensino Médio (EM) de escolas Públicas, que somam 57 unidades de ensino no município.

Em Piracicaba há 358.108 habitantes, dos quais 41.533 alunos matriculados no EF 12.395 no EM Público em 131 escolas.

Em ambas as cidades o Transporte é totalmente realizado por ônibus, sendo a maior parte deles na forma de Concessão, operando apenas alguns veículos pertencentes ao Município. Os veículos de uma forma geral são antigos, com mais de 10 anos de uso. Em geral, são carros que não podem mais rodar no transporte coletivo municipal.

Em Piracicaba, em 2002, conforme informação de Secretaria Municipal de Educação, para a prestação dos serviços de transporte escolar e garantia deste direito eram necessários 72 ônibus para percorrerem 68 rotas, que podem ser rurais, urbanas ou especiais. O tempo médio gasto para percorrer as rotas é de 56 minutos, com rota mínima de 10 minutos e máxima de 142 minutos, sendo que dezessete rotas possuem um tempo superior a 90 minutos. Neste ano (2002) eram realizados em torno de 7.000 embarques em apenas um sentido, sendo que há rotas com mais de 80 embarques (Oficina Consultores Associados, 2003).

No Município de São Carlos, de acordo com a Secretaria Municipal de Educação, havia no ano 2000, 2.046 alunos cadastrados no transporte escolar público. Destes alunos, 75% estão concentrados em cinco Escolas Públicas Urbanas e os demais estão dispersos em várias escolas. O município mantém 5 escolas rurais que recebem 660 alunos. Após um projeto de otimização do serviço de transporte escolar, foram definidas 62 rotas, com tempo mínimo de 18 minutos e máximo de 120 minutos (Sanchez & Ferreira, 2001).

Nos dois municípios, o Transporte Escolar Público apresenta problemas, principalmente com relação à extensão das rotas. Algumas rotas são muito longas, o que obriga o aluno a ficar no ônibus por mais de 90 minutos, muitas vezes em estradas de terra, sob sol ou chuva, no frio ou no calor. Há alunos que saem de casa entre 4:30h e- 5:00h, percorrem trecho do caminho a pé, chegam na escola antes das 7:00, com fome, sono e sem condições de se concentrar.

Outro problema diz respeito à qualidade das estradas. A lugares, nos dois municípios, em que a manutenção viária é falha, a pavimentação é precária, com buracos, empoeiradas em período de seca e barrentas e lamacentas em períodos chuvosos. Assim, além do desconforto com os solavancos decorrentes das condições de pavimentação, há efeitos sobre a saúde, em decorrência de doenças respiratórias, seja pelo excesso de poeira, seja pelo frio e umidade, principalmente quando da necessidade de “desatolar” os ônibus em período chuvoso.

Outro problema comum aos dois municípios diz respeito às condições dos veículos: antigos, com déficit de manutenção, baixo conforto, os veículos pertencentes ao poder público podem demorar a serem consertados devido às dificuldades de compra e reposição de peças.

Do ponto de vista do acesso ao serviço do transporte escolar, destaca-se a dificuldade de “cadastro” das crianças em decorrência do desenho organizacional. Finalmente, destaca-se que em São Carlos, o transporte escolar é programado, gerenciado e fiscalizado pela Prefeitura. No entanto, a execução é concedida a uma empresa privada de Transporte.

Em Piracicaba existe outra forma de organização do transporte escolar, na qual os veículos são destinados à Escola, os alunos que desejam acessar esse serviço, cadastra-se em sua própria escola. No caso em que a demanda pelo serviço supera a oferta de ônibus, a própria escola cumpre o papel de gerar a “exclusão”, por meio da seleção de alunos. Tanto cadastro quanto seleção é responsabilidade da direção escolar. Este método facilita a identificação do aluno, porém torna o sistema mais rígido e passível de injustiças, em decorrência tanto da seleção (que poderia ser evitada por meio do aumento da oferta do serviço), quanto da falta de regulação e transparência do próprio sistema.

B. Presidente Juscelino - SP

O município de Presidente Juscelino, com população de 11.705 habitantes (IBGE, 2010) fica no Maranhão, estado no Nordeste do Brasil, apresenta um clima tropical, com um período de chuvas bem definidos. A região apresenta rios temporários, que na época das chuvas estendem-se por suas várzeas e ocupam as estradas vicinais, impedindo o trânsito de veículos. O município é capilarizado por grande quantidade de veios de água, riachos e rios, e está localizada às margens do Rio Munim. O transporte escolar no município é realizado basicamente por três (03) ônibus, um (01) micro-ônibus, duas (02) Vans e um (01) barco, para a travessia do Rio Munim.

Há no município 3.372 matrículas no Ensino Público e 39 escolas públicas. Fato curioso: não é por existirem 39 escolas que existem 39 unidades escolares. Em uma mesma unidade escolar (Prédio), há muitas vezes duas ou três escolas, com denominações e corpo dirigente diferentes.

As escolas estão distribuídas nas áreas rurais e na sede do município. Na área rural há escolas com salas de aula “multisseriais” para o atendimento de pequenos povoados. Nessas escolas geralmente funciona o Ensino Fundamental (primeiro ciclo), ou seja, do primeiro ao quinto ano. Além destas “pequenas” escolas, há escolas localizadas naquilo que a gestão pública municipal chamou de “polos regionais nas áreas rurais”. Essas escolas atendem às crianças que vão da idade pré-escolar até o 9º ano do EF. Em alguns polos há disponibilidade de classes do Ensino Médio.

Neste município, 426 alunos utilizam o transporte escolar realizado por 03 ônibus, 01 micro-ônibus, 02 vans e 01 barco. Os mesmos veículos são utilizados para o transporte escolar nos períodos da manhã, tarde e noite. Alguns carros chegam a fazer mais de uma viagem no mesmo período, deixando alunos na escola com antecedência para buscar outros.

Há alunos que residem em povoados afastados da escola e sem estrada ou caminhos que possibilitem o acesso a veículos. Então, eles caminham entre 3 e 4 Km pela mata até chegar à escola.

Neste município, assim como nos municípios vizinhos, durante o período das chuvas, muitos dos rios temporários se formam, bloqueando as estradas e impedindo a passagem de veículos (as águas podem chegar a mais de um metro de altura). Os alunos para acessarem os veículos do transporte escolar são obrigados a vencer os rios (quando a altura da água permite), caminham através do rio, nadam (levando o material escolar), e, em seguida, efetuam a viagem de ônibus, completamente molhados.

Neste município, as estradas são de terra e os veículos que realizam o transporte escolar carecem de manutenção. Embora, o transporte escolar seja programado, gerenciado, executado e fiscalizado pela Prefeitura, não se pode dizer que haja propriamente um sistema de transporte escolar.

Apesar da proximidade das pessoas com o poder público, no sentido da população saber onde mora o prefeito, vice-prefeito, vereadores, secretários, há carência de recursos tanto financeiros quanto em capacitação de recursos humanos, no que diz respeito a aspectos gerenciais, administrativos e organizacionais. Também se observa uma forte desarticulação entre a Secretaria de Finanças e o Gabinete do Prefeito por um lado, que concentra recursos financeiros, informação e poder de decisão; e a Secretaria de Educação, do outro.

C. Município de Itacoatiara - AM

O Município de Itacoatiara (AM), região norte do país, fica no centro do estado do Amazonas, tem 84.676 habitantes (IBGE, 2010), e possui clima tropical úmido, com épocas de chuva e de seca bem definidas. Assim passa, anualmente, pelo processo de cheia e de seca dos rios. Alguns apresentam uma drástica redução no volume de água, chegando a secar por completo. Há, no município, 19.924 alunos matriculados no Ensino Fundamental (EF) e 4.575 matriculados no Ensino Médio (EM) de escolas Públicas, que somam 178 unidades de ensino no município.

Em 2010, o município teve 7.825 alunos transportados, utilizando 385 condutores e embarcações remuneradas, 18 voluntários que recebiam apenas o auxílio diesel para as embarcações e 32 veículos terrestres. A operação do transporte aquaviário é feita por concessão e por um programa de voluntários. Os proprietários de embarcações precisam cumprir uma série de exigências feitas pela prefeitura, como disponibilizar condutores habilitados, embarcações com cobertura e salva vidas para cada tripulante. A prefeitura realiza fiscalizações periodicamente (Rodrigues et alli, 2011).

Vizinho a Itacoatiara, há o Município de Silves, com apenas 8.444 habitantes (IBGE, 2010), dos quais 2.129 alunos que frequentam o Ensino Fundamental I e 26 que frequentam o Ensino Médio. A região sofre fortemente no período de seca, fazendo os rios da região baixarem muito e dificultando ou impedindo o fluxo de embarcações. Em decorrência disso, professoras, alunos, a merenda e o material de consumo não chega na escola. Assim as escolas e os alunos ficam "ilhados". Para garantir o cumprimento do ano letivo, o período escolar é alterado, havendo aulas de fevereiro/março a

outubro, sem interrupções, terminando antes que os rios se tornem “inavegáveis”.

O Transporte aquaviário nesta região é feito por diversas embarcações. Em muitos locais não há qualquer segurança, e tampouco fiscalização. As crianças são transportadas em barcos sem vistoria, sem colete salva-vidas, e muitas vezes sem condutores habilitados.

3. Análise Comparada

É importante explicitar que os municípios analisados (Quadro 1), ainda que não representativos do ponto de vista estatístico, são muito diversos e procuram mesmo que de forma limitada expressar parte da diversidade de situações que se pode observar no que tange ao transporte escolar.

Quadro 1.
Características Gerais Municipais e Específicas do Transporte Escolar, segundo municípios

Município	Estado/Região	População*	Área* (Km ²)	DM**	Alunos Matriculados (EPM)***	Modais	Forma de operação utilizado
Itacoatiara	AM/NO	84.676	8.892	9,5	25.083	Ônibus Barcos	Concessão, contratos individuais.
Piracicaba	SP/SE	358.108	1.370	261,4	53.928	Ônibus	Concessão por licitação, empresa única.
Presidente Juscelino	MA/NE	11.705	442	26,5	3.372	Ônibus Van Barcos Bicicletas	Veículos Próprios (da Prefeitura) e Concessão, contratos individuais
São Carlos	SP/SE	212.956	1.140	186,8	29.157	Ônibus	Concessão por licitação Empresa. única

Fonte: Elaboração própria

Das experiências analisadas a partir da coleta de informações por meio da revisão da literatura e da realização de estudos de casos (com visitas de campo), observam-se semelhanças, similaridades, diferenças e tendências.

Das semelhanças e similaridades, é possível observar a ausência do que poderíamos chamar de um sistema municipal de transporte escolar; a dificuldade em se encontrar informações públicas para facilitar a análise; a

* Os dados de população e área, por município, foram obtidos no Censo Populacional de 2010 (IBGE, 2010).

** DM é Densidade Demográfica (População/Área) expressa em População por Km².

*** EPM é Ensino Público Municipal, que compreende a Educação Infantil (EI), o Ensino Fundamental (primeiro e segundo ciclos), o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos (EJA), sob a responsabilidade do Município.

carência, indisponibilidade, insuficiência ou inadequação de recursos financeiros, tecnológicos e humanos.

Apesar disso, o serviço de transporte escolar é prestado. Do ponto de vista das políticas públicas, pode-se dizer a partir disso que a política pública é, muitas vezes, implementada ou com a ausência de planejamento ou em desacordo com o que foi planejado. Isso é um fato interessante para a análise, pois demonstra que a política pública, diferente do que prenuncia o que se teorizou como “ciclo das políticas públicas” (planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação) vai ganhando forma enquanto é implementada. A implementação da política pública prescinde do planejamento por vários motivos, dentre os quais, podemos destacar:

1. Porque a população começou a reivindicar uma política pública (transporte escolar) que não estava prevista no orçamento.
2. Porque o Ministério Público começa a exigir do Gestor Público Municipal (prefeito) a garantia de Direitos previstos na Lei, como acesso e permanência dos alunos na escola, ou mesmo o transporte escolar para crianças que moram a mais de 3 Km da escola.
3. Porque o Governo Federal ou Estadual criou mecanismos de apoio para determinada política.

Ou ainda a mescla das hipóteses acima. O fato é que e o direito, a política pública, assim como os mosaicos, vai se formando aos poucos, da colagem de pequenos cacos que dão contorno a uma composição.

Ainda no campo das semelhanças e das ausências, além da inexistência de um sistema de transporte escolar, observa-se a falta de transparência (o que dificulta acesso à informação). Quando não há falta, há uma certa inoperância. É o caso dos Conselhos, seja de Transporte, seja de Educação. As duas dimensões – ausência de transparência e baixa eficácia dos Conselhos – estão diretamente relacionadas.

Finalmente, uma outra semelhança entre os municípios é aquela relacionada com a precariedade das vias de locomoção. Nas regiões permeadas por rios, observa-se a dificuldade do gestor público em lidar e se adaptar ao regime das águas. Muitos rios são temporários ou durante a seca sofrem grande redução no nível da água, fatos que impedem a passagem dos veículos, quer sejam ônibus, bicicletas ou barcos.

Das diferenças observadas, destacam-se aquelas que se referem à prestação do serviço. Há duas maneiras (limites), de se prestar o serviço:

1. Via terceirização dos serviços, ou seja, da contratação de empresas ou cooperativas que se responsabilizem pela realização do serviço.
2. Por meio da operação direta do serviço. Neste caso, a Prefeitura opta pela aquisição e manutenção dos equipamentos (ônibus e peruas), realiza Concurso Público para motoristas, repõe peças e compra de combustível.

As duas opções contam com apoio do Governo Federal. No primeiro caso, por meio do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Governo Federal faz transferência automática para pagar os serviços

contratados com terceiros, mas também para pagar despesas com reforma, seguro, licenciamento, impostos, manutenção de veículos (o que pressupõe frota própria).

No segundo caso, o Programa se chama Caminho da Escola, e busca “renovar a frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte escolar”. Como participar desse Programa? Com recursos próprios; via convênio; ou com financiamento do BNDES.

A partir da revisão da literatura e das observações realizadas por meio dos estudos de caso, pode-se dizer que os Municípios com população superior a 2000.000 habitantes contratam empresas de consultoria para realizar a programação dos serviços, definição das rotas, definição da quantidade de alunos transportados, quantidade e tamanho dos veículos, tempo de viagem, horários de início e fim de cada rota. De posse das características do serviço, abrem uma licitação pública para contratação de Empresas Privadas ou Cooperativas para oferecer os serviços que serão fiscalizados pela Prefeitura. Em geral as prefeituras possuem alguns veículos alocados na Secretaria Municipal de Educação que ganharam um reforço com o início do Programa Caminho da Escola. Estes veículos costumam ser utilizados para transporte de alunos em pequenas distâncias ou para alunos com necessidades especiais e geram muitos problemas relacionados com a manutenção, reposição de peças, e mesmo operação (compra de óleo e combustível, contratação ou concurso para motoristas).

Nas cidades pequenas notamos o predomínio da organização e gestão pela prefeitura e a oferta de serviços mista. Os municípios costumam ter peruas Kombi que são utilizadas tanto no transporte escolar quanto no transporte de servidores da Secretaria Municipal de Educação.

Em relação ao modo de transporte, dado as características da região norte do Brasil com muitos municípios e povoados à beira dos rios, o transporte aquaviário torna-se a melhor alternativa, se não o único modo de locomoção. Assim, nesta região é comum encontrarmos o Transporte Escolar Rural Aquaviário, realizado por diversos tipos de barcos, desde canoas que levam entre 6 e 8 passageiros até embarcações maiores. A região norte não é a única que se utiliza deste modal de transporte. Embora nela ocorre a maior concentração, há outros locais do Brasil em que o transporte escolar aquaviário é empregado, como o Vale do Ribeira, no Estado de São Paulo.

Observa-se que recentemente há um início de tendência ao uso da Bicicleta no Transporte Escolar. Dois grandes Programas foram lançados recentemente neste sentido: um pelo Governo federal e um pelo município de São Paulo, SP. Além disto, outros municípios já haviam adotado este modal, como Presidente Juscelino (MA), que tem pouco mais de 8.000 habitantes.

Quadro 2

Características Climáticas, Desafios e Potencial da Política Municipal de Transporte Escolar, segundo municípios

Município	Dificuldades Climáticas	Desafios da Política Municipal de Transporte Escolar	Potencial da Política Municipal de Transporte Escolar
Itacoatiara	Muitos Rios, dos quais vários temporários. Períodos de cheias e alagamento e períodos de seca.	Otimização das rotas; ampliação na quantidade de contratados; ampliação no atendimento; criação de sistema para garantir a transparência das informações; ampliação do Controle Social.	Implantação do Programa de Transporte Escolar com bicicletas; Integração dos sistemas de Transporte Escolar (Barcos, Ônibus, Bicicletas).
Piracicaba	Apesar da presença de rios e córregos, dentre os quais, o Rio Piracicaba, o município não enfrenta problemas com o regime hídrico dos rios.	Redução no tempo de deslocamento de parcela dos alunos; melhoria nas condições dos veículos; definição de critérios e mecanismos de controles nos processos descentralizados de tomada de decisão; criação de sistema para garantir a transparência das informações; ampliação do Controle Social.	Implantação do Programa de Transporte Escolar com bicicletas.
Presidente Juscelino	Estação de chuvas bem definida, rios temporários que na época de cheia interditam as estradas.	Aumento da quantidade de veículos que presta o serviço; criação das condições para as crianças acessarem o transporte e/ou uma escola, principalmente em época de chuva; criação de condições para a locomoção dos estudantes residentes em locais afastados, sem vias para veículos.	Retorno do programa de distribuição de bicicletas, desta vez com apoio do Governo Federal que criou e executa os Programas Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate); Criação de vias adequadas para a circulação das bicicletas (inclusive elevações completas e/ou laterais nas estradas que são cobertas pelas águas no período das chuvas.
São Carlos	Períodos de muita chuva em que as estradas ficam sem condições adequadas para o tráfego e muito precárias. Na seca há muita poeira e no inverno, pela manhã, as temperaturas são baixas.	Revisão das rotas, que são muito compridas; aumento da quantidade de veículos, dado que alguns dos existentes circulam superlotados; renovação da frota.	Implantação do Programa de Transporte Escolar com bicicletas.

Fonte: Elaboração própria

Considerações Finais

Nessas considerações finais, além do que foi possível extrair da análise comparada, é possível indicar pelo menos três aspectos do conjunto da pesquisa que chamam a atenção: (1) a origem das experiências; (2) o efeito da visibilidade; (3) a sequência das ações.

Por mais que se acredite nos processos de difusão de iniciativas a partir de um centro altamente capacitado, a experiência brasileira tem demonstrado que há, espalhada pelo país, em regiões muitas vezes distantes dos grandes centros decisórios, alta capacidade inovadora dos gestores e dirigentes públicos. São inúmeras as iniciativas e algumas milhares delas estão reunidas no Banco de Dados do Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas.

Estas experiências, no entanto, precisam de visibilidade, para, em seguida, multiplicarem-se. Neste sentido, tanto a academia quanto o governo Federal cumpre importante papel de “radar”, ou seja, identificar iniciativas inovadoras, com uso de tecnologia apropriada (neste caso, a bicicleta em detrimento dos ônibus escolares) e, em seguida, dar visibilidade à iniciativa. Uma vez visível, a iniciativa pode ser adaptada e replicada a partir dos recursos e das condições locais. É bem verdade que a disputa pela paternidade das boas ideias estará sempre presente e muito dificilmente será dirimida.

O terceiro aspecto diz respeito à sequência de ações para garantir a implementação do projeto: o que viria primeiro, as ciclovias ou a distribuição de bicicletas? A precedência das ações, em nome de uma pretensa segurança e cautela serve, muitas vezes, de argumento conservador para não inovar. Assim, é capaz que muitos reneguem tal iniciativa por ausência de ciclovias. Por outro lado, é capaz também que muitos gestores vejam nessa iniciativa, a possibilidade de iniciar a implantação de ciclovias. Mas a questão permanece. O que viria primeiro? Em alguns lugares, a ciclovia; em outros lugares, a distribuição das bicicletas; em outros ainda, ambos ao mesmo tempo.

Referências Bibliográficas

- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF: Senado, 1988. Acesso em 10/10/12, de: www.presidencia.gov.br
- FNDE - Ministério da Educação. (2011). *Ônibus escolar: preços registrados*. Acesso em 08/11/2012, de: <http://www.fnde.gov.br/index.php/onibus-escolares-precos-registrados>
- FNDE – Ministério de educação. (2011). *Bicicleta escolar é alternativa para chegar à sala de aula*. Acesso em 08/11/2012, de: <http://www.fnde.gov.br/index.php/noticias-2011/2223-bicicleta-escolar-e-alternativa-para-chegar-a-sala-de-aula>
- GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. (1995). *Avaliação preliminar do transporte rural: destaque para o segmento escolar*. Brasília.
- Hirschman, Albert. (1984). *Getting ahead collectively: grassroots experiences in Latin America*. New York: Pergamon Press.
- Hirschman, Albert. (1996). *Auto-Subversão*. São Paulo: Companhia das Letras.
- INEP/ MEC/. (2010). *Sinopse Estatística da Educação Básica: Censo Escolar 2006, 2007, 2008, 2009*. / Brasília: MEC.
- Oficina Consultores Associados. (2003). *Elaboração do Plano Operacional de Transporte Escolar Público*. Relatório Técnico 4, Vol1. São Paulo.
- Prefeitura municipal de São Carlos. (2012), *Prefeitura está cadastrando alunos para o Transporte Escolar Rural*. Acesso em 11 /08/1012, de: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias-2012/161253-transporte-escolar.html>
- Rodrigues, Hildebrando., Marques, Daniel S., & Telles, Mayana G. (2011). *Programa Mobilidade e Cidadania e os Desafios do Transporte Escola Rural no Município e Itacoatiara – AM*. Acesso em 07/11/2012, de: <https://pt.scribd.com/document/73620325/Artigo-I-Erpo-Tera>
- Sanches, Suely P., & Ferreira, Marco A. (2006). Avaliação Multicriterial de um Sistema de Transporte de Alunos da Zona Rural. Em *Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes – ANPET*, 20. Brasília: Anais, v. 1, p. 278-289.
- Sanches, Suely P., & Ferreira, Marco A. (2001). *Estudo do Transporte de Alunos da Zona Rural de São Carlos*. Relatório. Universidade federal de São Carlos.
- Spink, Peter Kevin. (2008). O Pesquisador conversador no cotidiano. *Revista Psicologia e Sociedade*, 20, Edição Especial, pp. 70-77.
- Yin, Robert K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 212 p.

Recebido em 01/11/2014

Revisado em 13/03/2015

Aceito 02/05/2015