

A Política do Transporte Escolar Rural: o ‘ônibus amarelinho’ entre ‘o dito’ e ‘o feito’!

The Rural School Transportation Policy: the ‘little yellow bus’ between ‘the said’ and ‘the done’ !

DOI:10.34117/bjdv7n5-510

Recebimento dos originais: 07/04/2021

Aceitação para publicação: 21/05/2021

Ivonete da Conceição

Graduação em Geografia - Universidade do Estado da Bahia (UNEB).
Santana do Rio da Dona, Conceição do Almeida Zona rural/s/n CEP: 44550-000
E-mail: netyconceicao33@gmail.com

Paula Arcoverde Cavalcanti

Doutorado em Educação - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
Professora Titular -Universidade do Estado da Bahia (UNEB).
Departamento de Ciências Humanas (DCH- Campus V)- Loteamento Jardim Bahia, s/n.
CEP: 44.570-000, Santo Antônio de Jesus - BA
E-mail: paularcverde@yahoo.com.br/ pcavalcanti@uneb.br

RESUMO

Esta pesquisa analisou o Transporte Escolar Rural (TER) através do oferecimento do Ônibus Rural Escolar (ORE) que faz o trajeto dos estudantes residentes no Distrito Rio da Dona, Conceição do Almeida/BA, para as instituições de ensino que se localizam no município de Santo Antônio de Jesus. Mesmo com dispositivos legais que asseguram o direito ao transporte escolar aos estudantes residentes na área rural, ao que parece isso não ocorre apropriadamente. A partir da perspectiva de Análise de Política (*Policy Analysis*) foram abordadas as características, os objetivos e normatizações da política de Transporte Escolar Rural e, especificamente, observou-se como estava sendo implementada a oferta do ‘ônibus amarelinho’ entre 2018 e 2019. Esta pesquisa utilizou como fonte de dados documentos, dispositivos legais, observação e pesquisa de campo com aplicação de questionários aos estudantes, professoras, gestoras escolares e o condutor do ônibus. Verificou-se que o ORE foi ofertado de maneira inadequada, considerando o que estava previsto nos dispositivos legais e o que foi encontrado na realidade, havendo ‘o dito’ e ‘o feito’.

Palavras - Chave: Análise de Política. Implementação. Política de Transporte Escolar Rural.

ABSTRACT

This research analyzed the Rural School Transportation (RST) through the offer of the Rural School Bus (RSB) that takes the route of students residing in the District of Rio da Dona, Conceição do Almeida/BA, to the educational institutions located in the municipality of Santo Antônio de Jesus. Even with legal provisions that ensure the right to school transport for students living in rural areas, it seems that this doesn't occur properly. From the perspective of Policy Analysis, the characteristics, objectives and

normatizations of the RST policy were addressed and, specifically, it was observed how the offer of the ‘little yellow bus’ was being implemented between 2018 and 2019. This research used as data source documents, legal devices, observation and field research with the application of questionnaires to students, teachers, school managers and the bus driver. It was found that the RSB was offered improperly, considering what was foreseen in the legal provisions and what was found in reality, having ‘what is said’ and ‘what is done’.

Keywords: Policy Analysis. Implementation. Rural School Transportation Policy.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988, em seu Artigo 205, afirma que a educação é responsabilidade do Estado e da família e, o artigo 208 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação n° 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (LDB 9394/96) ratifica o pressuposto estabelecido pela CF no sentido em que impõe ao Estado o provimento de programas educacionais, bem como o fornecimento de assistência social, alimentação, transporte e material didático. (BRASIL, 1996).

O Brasil carrega as marcas históricas que advém do processo de colonização, que destinou o espaço geográfico por vários séculos à função de produção e suplementos de bens primários que fossem necessários ao atendimento do interesse da metrópole e do capitalismo. Essa colonização estabeleceu uma estrutura econômica que deixou marcas sociais que ainda estão presentes, principalmente, no que tange área rural: a concentração de renda, a pobreza e a exclusão social.

De uma maneira geral, “a pobreza rural se define em termos do nível insuficiente de rendimento, da falta de acesso a bens e serviços e da negação de direitos elementares, além da própria indiferença da sociedade que tem contribuído para ampliar o processo de exclusão social”. (MIRANDA e TIBURCIO, 2011, p.17)

Para Guimarães (2004) um dos principais problemas enfrentados pela população mais carente e vítima das desigualdades sociais é justamente o acesso ao sistema público de ensino. Na “área rural” (IBGE, 2017, p.39) essa situação se agrava, pois a distribuição espacial e a dispersão populacional provocam extensos deslocamentos entre as residências dos estudantes e as instituições de ensino.

Atualmente, para tentar amenizar o problema de deslocamento dos estudantes residentes na área rural para as instituições de ensino, ao que parece, o governo brasileiro tem implementado, a Política Pública de Transporte Escolar – Programa Nacional de Apoio ao Transporte (PNATE) e Caminho da Escola.

As políticas públicas de modo geral são entendidas como ações do governo que envolvem os recursos que são administrados pelo poder público independentemente dos grupos sociais para as quais foram elaboradas (CAVALCANTI, 2012) e, as atividades implementadas podem gerar resultados que afetam aos beneficiários/público-alvo direta ou indiretamente. Segundo Cavalcanti (2012, p. 41)

[...] a política pública é um curso de inação ou ação, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema que é expresso no corpo das leis, regulamentos, decisões e ações de governo. A política pública está relacionada com as intenções que determinam as ações de um governo; com o que o governo escolhe fazer ou não fazer; com as decisões que têm como objetivo implementar programas para alcançar metas em uma determinada sociedade; com a luta de interesses entre o governo e sociedade; ou ainda, com atividades de governo, desenvolvidas por gestores públicos ou não, que têm uma influência na vida de cidadãos.

As políticas públicas têm o Estado (todas as esferas) como agente primordial para a ‘materialização’ das decisões e, os processos e resultados envolvem vários grupos (sociais, políticos e econômicos etc.) podendo constituir em objeto específico e qualificado de disputa entre eles (DIOGENES e SILVA, 2020), assim como, influenciar a vida dos indivíduos que são afetados por problemas das esferas públicas (*issues*), da política (*politics*) e das políticas públicas (*public policies*). (CAVALCANTI, 2020).

Portanto, as políticas públicas (*public policies*) podem ser ‘ações’ (programas, projetos etc.) nas quais os governos traduzem seus propósitos e produzirão algum tipo de resultado. Nesse sentido, Cunha e Cunha *et al* (2002) abordam que as políticas públicas têm sido criadas como respostas do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo a expressão do ‘compromisso’ público de atuação numa determinada área.

No caso específico, o Transporte Escolar Rural (TER) é compreendido como uma política pública materializada a partir da oferta de veículo motorizado, denominado Ônibus Rural Escolar (ORE), conhecido popularmente e chamado carinhosamente de ‘ônibus amarelinho’.

O município de Conceição do Almeida/Ba (distritos e povoados), assim como em outras localidades, possui estudantes residentes na área rural com dificuldades de deslocamento para as instituições de ensino. Para esses estudantes o uso do ORE – ‘ônibus amarelinho’ – não é uma opção, mas o único meio de locomoção para as instituições de ensino e, representa um ‘serviço’ fundamental para o acesso à educação, tendo em vista que são oriundos de famílias carentes.

Teoricamente, o ORE, deve ser implementado (ofertado) de acordo com as normatizações e especificações dos dispositivos legais onde são delineados as características, condicionantes, requisitos básicos, tais como: lotação, segurança, pintura, contratação do condutor /motorista), manutenção, fiscalização etc.

No entanto, durante o processo de implementação dessa política podem aparecer problemas de natureza diversa, dificultando o oferecimento do serviço de acordo com o que foi estabelecido (objetivos, resultados etc.). As políticas (projetos, ações etc.) muitas vezes são falhas não por falta de recursos e, sim, pelo descaso da gestão pública.

Então, partimos da hipótese de que o ORE – ‘ônibus amarelinho’ – não estava sendo implementado (ofertado) conforme as normatizações estabelecidas pelos dispositivos legais que o regulamentam. Nesse sentido, alguns questionamentos foram levantados, tais como: quais dispositivos legais regulamentam o TER? Quais as condições da estrutura física do ORE? Quais os problemas mais frequentes enfrentados pelos estudantes? Como ocorre a fiscalização do ORE?

Desta forma, esta pesquisa tem como objetivo analisar o Transporte Escolar Rural (TER) através do oferecimento do Ônibus Rural Escolar (ORE) que faz o trajeto dos estudantes residentes no Distrito Rio da Dona (06 povoados), Conceição do Almeida/BA, para as instituições públicas de ensino que se localizam no município de Santo Antônio de Jesus no período entre 2018 e 2019.

2 OPÇÕES METODOLÓGICAS

A Análise de Política é entendida como a ciência do Estado em ação ou, como uma metodologia de investigação social tendo em vista que nos permite compreender as políticas públicas de qualquer área (processo decisório, formulação, resultados etc.).

Para Cavalcanti (2012), a análise de política está relacionada com o redirecionamento do papel do Estado na economia, onde os processos políticos são colocados em destaque a partir da necessidade de ampliar o entendimento das relações entre o Estado e sociedade. Além disso, além de entender as ações desenvolvidas para atender as demandas da sociedade, as quais podem ser cada vez mais complexas. Ou seja, a análise de uma política, tem a intenção descritiva e explicativa, a partir de um contexto histórico, social, político e econômico.

A análise de política é considerada como uma investigação sistemática e engloba um grande espectro de atividades, todas elas emaranhadas de forma direta ou não e, tem

como objetivo descrever; explicar e entender o que o governo (federal, estadual ou municipal) faz ou deixa de fazer (políticas, programas, ações etc.).

Além disso, permite compreender tensões e tendências contraditórias que os debates públicos da sociedade atravessam, analisando e questionando os processos, efeitos e comportamentos dos atores sociais (agentes públicos ou não) no processo de formulação das políticas e seus resultados, impactos (como ela pode interferir na vida das pessoas). Essa análise revela as tensões dos defensores de políticas e o papel ativo do Estado, não apenas na regulação, como também, na resolução de problemas com investimento público e respondendo às necessidades e expectativas dos cidadãos de um País.

Segundo Frey (2000), Serafim e Dias (2012) e Cavalcanti (2012, 2020) o Ciclo da Política (*policy cycle*), é uma ferramenta analítica, que decompõe a política de maneira geral em três momentos: a) **formulação** a qual são apresentadas as soluções e alternativas de intervenção (alguns autores incluem a **agenda** onde são selecionados as prioridades ou assuntos de política que podem ou serão abordados pelo poder público; b) **implementação** onde as políticas são materializadas no nível do Estado; c) **avaliação** que é quando ocorre o julgamento de valor etc., das ações que foram implementadas com objetivo em atingir de terminados objetivos e, conseqüentemente, em atender os beneficiários para quais as políticas são elaboradas.

Teoricamente, uma política se inicia no momento em que um assunto (*issue*) é considerado pelo poder público um problema e, passa a fazer parte da agenda governamental. Ou seja, a partir do momento em que percebe a necessidade em tomar uma decisão a respeito do problema. Nesse sentido, as alternativas e ações são escolhidas e implementadas a fim de resolver-lo.

Desta forma, compreendemos que a política pública de Transporte Escolar Rural (TER) passou por um processo de elaboração – formulada (com alternativas, com disputas políticas etc.) –, posteriormente implementada e vem produzindo algum tipo de resultado. O TER para ser implementado e minimamente ‘materializado’ requer que o poder público local, no caso específico, a prefeitura em questão, adquira conduções (ônibus, bicicletas) para o transporte de estudantes e, cumpra com os requisitos estabelecidos pelos dispositivos legais que o normatizam.

Portanto, o Ônibus Rural Escolar (ORE) – ‘ônibus amarelinho’ – é uma das formas pela qual a política é materializada. Para que seja implementada, ou seja, para que

o ‘ônibus amarelinho’ ‘circule’ e transporte os estudantes residentes na área rural (beneficiários/público-alvo) para as instituições públicas de ensino, ele deve ser adquirido pelo ente federativo e ter autorização dos órgãos estaduais de trânsito; registro como veículo de passageiros; tacógrafo; indicação de veículo escolar; cintos de segurança em número igual a lotação sentada, entre outros.

Para efeito de análise foi definido: quem implementa (gestor público e quem conduz o ônibus devido a especificidade da política); quem deveria acompanhar/fiscalizar (gestor público, gestores escolares, professores e estudantes e seus responsáveis), quem se beneficia (estudantes).

Para dar conta do objetivo, esta pesquisa possui um momento descritivo onde buscamos detalhar a política (fundamentos, objetivos, normatizações etc.) e um momento analítico ‘da oferta’ (implementação) do ORE, de cunho qualitativo, que segundo Doxey e Riz (2003, pp 38-39)

A escolha de um método específico depende principalmente de objeto de estudo, mas o fator tempo e a necessidade para usar um ou vários métodos em conjunto influenciaram a seleção. Pesquisadores iniciantes não precisam ter domínio ou conhecimento de todos os métodos apresentados no quadro, mas é importante saber da abrangência de possibilidades disponíveis.

Além da pesquisa bibliográfica (livros, artigo etc.) e documental (dispositivos legais, manuais etc.) lançamos mão da observação direta e pesquisa de campo com a utilização de questionários como instrumento de coleta de dados (PRODANOV; FREITAS, 2013) com questões fechadas e abertas, para entendermos assuntos como: dispositivos de segurança, problemas mais frequentes dentro ORE, avaliação dos beneficiários quanto ao ‘ônibus amarelinho’ etc. Os questionários foram respondidos por 23 (vinte e três) estudantes, 01 (um) motorista, 07 (sete) professoras, 02 diretoras e 02 vice-diretoras.

Devido a faixa etária e do grau de escolaridade da maioria dos estudantes ser baixa, a aplicação do questionário ocorreu através da leitura das questões de forma que eles pudessem responder. Por questões éticas os nomes dos sujeitos da pesquisa foram preservados e adotamos: estudantes, motorista, educadoras, gestoras etc.

3 A POLÍTICA DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL (TER): O ‘ÔNIBUS AMARELINHO’

A LDB 9.394/96 no TÍTULO III, Do Direito à Educação e do Dever de Educar, estabelece o transporte escolar em todas as etapas da Educação Básica (EB)

Art. 4º. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:
[...] VIII - 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. [...] (grifo nosso)

O contexto social brasileiro é caracterizado pela desigualdade e pela falta de oportunidades e, a disponibilização do ensino público e gratuito não é o suficiente para assegurar o direito à educação da criança e do jovem nas instituições de ensino.

Dentre as diversas ações (políticas) implementadas pelo Estado voltadas para garantir o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e que residem na área rural, foi criado o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE). Segundo Souza (2006) apud Carrijo (2016, np.) esse programa teve

[...] sua origem na política para o transporte escolar realizada pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), em 1993, em caráter experimental, mediante programa de assistência financeira aos municípios. A sua institucionalização ocorreu somente no ano seguinte, pela Portaria 955, de 21/06/1994, com o objetivo de contribuir financeiramente com os municípios para a aquisição de veículos automotores zero quilômetro, destinados ao transporte diário dos alunos da rede pública de ensino fundamental residentes na área rural e, desde 2000, também para as organizações não-governamentais filantrópicas sem fins lucrativos que mantivessem escolas de ensino fundamental de educação especial.

A Lei nº 10.709 de 31 de julho de 2003 acrescentou incisos aos arts.10 e 11 da LDB 9.394/96, e estabelece que os estados e municípios incumbir-se-ão de assumir o transporte escolar de suas respectivas redes de ensino. Ou seja, cada ente federativo tem a obrigação e responsabilidade em gerir os recursos e proporcionar o Transporte Escolar Rural (TER).

Atualmente, o governo federal a partir do Ministério da Educação (MEC) implementa a Política de Transporte Escolar Rural, cujo objetivo é o deslocamento dos estudantes residentes na área rural e regiões ribeirinhas para as instituições públicas de ensino, por meio de conduções escolares (vans, ônibus, barcos, lanchas e bicicletas). Essa política é normatizada por vários dispositivos legais e composta pelos programas: Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e Programa Caminho da Escola.

O primeiro – o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) – de responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituído pela Lei nº 10.880 de 09 de janeiro de 2004, tem “o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar” (BRASIL, 2004, p. 1). Posteriormente, a abrangência foi alterada para todos os estudantes da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio). (Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009).

O PNATE consiste na suplementação de recursos destinados ao pagamento de serviços contratados junto a terceiros e despesas com os veículos próprios (reformas, seguros, licenciamento, impostos e taxas, serviços de mecânica, funilaria, recuperação de assentos etc.) A partir de 2016, os recursos creditados, mantidos e geridos em contas correntes específicas, abertas pelo FNDE em banco e agência indicados pelo EnEx. A transferência dos recursos do PNATE tem como base de cálculo o número de alunos da Educação Básica (EB), residentes em área rural que utilizam o transporte escolar, informados no Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP) do ano anterior. O valor per capita do PNATE a ser repassado ao Ente Executor (EnEx), é definido com base no índice "Fator de Necessidade de Recursos do Município (FNRM). Tal fator considera os seguintes aspectos: a) Percentual da população rural do município (IBGE); b) Área do município (IBGE); c) Percentual da população abaixo da linha da pobreza e d) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O segundo – o Programa Caminho da Escola – criado pela Resolução nº 3 de 28 de março de 2007, como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) consiste na concessão, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de linha de crédito especial para a aquisição, pelos estados e municípios, de transporte escolar.

O Programa Caminho da Escola tem como objetivos adquirir, renovar, padronizar e ampliar a frota de veículos escolares (diversos tipos) através de especificações que garantam segurança, qualidade e conforto para os estudantes das redes públicas de ensino (Distrito Federal, municipal, estadual e do Distrito Federal (DF)) residentes, prioritariamente, em áreas rurais e ribeirinhas.

É no Programa Caminho da Escola que se insere o Ônibus Rural Escolar (ORE), o reconhecido ‘ônibus amarelinho’. Na Figura 1 é possível observar o padrão do Ônibus Rural Escolar (ORE) e suas algumas de suas características externas.

Figura 1– Padrão - Ônibus Rural Escolar (ORE)



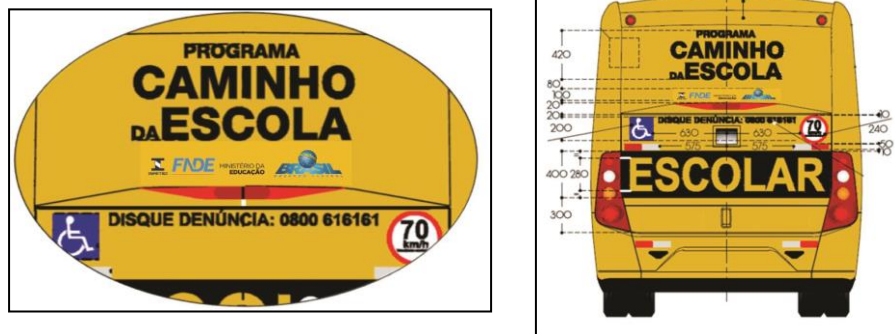
Fonte: FNDE, 2017, p.47

O Programa Caminho da Escola – na forma do ORE – possui dispositivos legais que normatizam os padrões dos veículos, além de definirem critérios para a sua utilização. A seguir iremos descrever algumas dessas normatizações, pois não seria possível explaná-las em sua totalidade.

O ORE, chamado carinhosamente de ‘ônibus amarelinho’, deve ter uma autorização (fixada na parte interna do veículo, em local visível) expedida por órgãos responsáveis pela fiscalização de veículos (Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) ou pela Circunscrição Regional de Trânsito (CIRETRAN)) e seguir os requisitos conforme estabelece o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), Lei nº 9.503 de 1997 e suas atualizações. São realizadas duas vistorias especiais (janeiro e julho) para verificação dos itens de segurança para transporte escolar (cinto de segurança subabdominal, martelo de emergência, alavanca de emergência etc.).

O ORE, na parte traseira teve ter: a) identificação de limite de velocidade (cores e dimensões conforme legislação de trânsito); b) dispositivos refletivos de segurança do para-choque; c) 02 (dois) dispositivos refletivos de segurança acima do dístico “ESCOLAR”; d) acessibilidade; e) nome do programa e o órgão financiador (é permitida a inclusão do nome ou logomarca do ente federativo que detém a sua posse, não excedendo as dimensões que possam atrapalhar a visualização das marcas originais e obrigatórias); e) “Disque Denúncia: 0800-616161”, somente quando a aquisição do ORE for oriundo de convênio da Prefeitura/Estado com o FNDE. Na Figura 2 podemos observar essas especificações.

Figura 2 – Padrão do ORE - Traseira



Fonte: FNDE, 2017, p.49

Internamente, os cintos de segurança devem estar em boas condições e disponibilizados para todos os passageiros sentados e os assentos possuem um padrão específico de forração. Na Figura 3 podemos observar o padrão estabelecido e que devem estar em todos os OREs do território nacional.

Figura 3 – Padrão do ORE - Cinto de segurança/forração dos assentos



Fonte: FNDE, 2017, p.57

Além disso e visando a segurança, bem e estar e qualidade do serviço prestado, o ORE deve ter: a) uma grade separando os alunos da parte onde fica o motor; c) seguro contra acidentes; d) veículos da frota com no máximo 07 anos; e) tacógrafo (aparelho instalado no painel do veículo que registra a velocidade e as paradas do veículo) etc.

Conduzir um veículo escolar requer muita responsabilidade. Para isso o condutor/motorista deve obedecer a alguns requisitos que são estabelecidos pelo CTB: ser maior de 21 anos de idade; ter habilitação categoria D; não ter cometido falta grave ou gravíssima durante 01 ano (não ser reincidente em infrações nos últimos 12 meses); ter cursos de formação continuada (relações interpessoais no ambiente de trabalho, segurança etc.).

Para garantir a segurança dos estudantes e do condutor, o veículo deve estar completamente equipado com sistema de segurança/emergência e documentação de

revisão/manutenção mecânica atualizada; ter janela e saída de emergência; limpador de para-brisa; escotilhas de teto; cinto de segurança; apoio de braço; encosto de cabeça; porte para material escolar/porta mochila; cadeira de rodas; proteção contra risco de incêndio; espelhos retrovisores etc. Todos os equipamentos devem conter o selo de segurança do Inmetro.

O Decreto nº 7.691 de 31 de maio de 2012 estabelece normas de condições de segurança e a Resolução nº 45 de 20 de novembro de 2013 dispõe sobre os critérios para a utilização dos veículos de transporte escolar no âmbito do Programa Caminho da Escola

Cabe ressaltar que na Resolução/CD/FNDE nº 45, § 1º, “a manutenção dos ônibus e embarcações, descritos nos itens I e III, é de exclusiva responsabilidade do ente federativo que detém a sua posse, sendo que o seu uso pelos estudantes deve ser gratuito”. Para que o ORE, seja utilizado para o trajeto de estudantes de nível superior, o condutor/motorista deve ter autorização expressa do ente federativo responsável pelo veículo e com relação nominal dos estudantes participantes. Segundo a Resolução/CD/FNDE nº 45, no Art. 4º

Desde que não haja prejuízo ao atendimento dos estudantes residentes na zona rural e matriculados nas escolas das redes públicas de ensino básico, os veículos poderão ser utilizados para o transporte de estudantes da zona urbana e da educação superior, conforme regulamentação a ser expedida pelos estados, Distrito Federal e municípios.(grifo nosso)

Na Resolução/CD/FNDE nº 45, § 2º “Os itinerários em qualquer modalidade dos veículos de transporte escolar, devem ser definidos de forma a garantir o menor tempo e maior segurança dos estudantes nos percursos”. Essa definição fica a critério do ente federativo e não há nos dispositivos tempo ou distância máxima permitida. É oportuno informar que, antes de transportar os estudantes, cabe ao poder público verificar as condições do veículo (higiene, cinto de segurança, documentação, assentos, a documentação pessoal do motorista etc.), além de coletar algumas referências básicas nas instituições de ensino com pais, sindicatos dos condutores ou no DETRAN, para maior segurança dos estudantes.

4 O “ÔNIBUS AMARELINHO” E A REALIDADE ENCONTRADA

Para garantir aos estudantes residentes na área rural condições de acesso ao sistema público de ensino, foi formulada pelo estado brasileiro a política pública de Transporte Escolar Rural (TER).

Segundo o site oficial da prefeitura do município de Conceição do Almeida/Ba, a implementação do TER foi realizado através de pregão eletrônico em 2011, para a aquisição de 02 (dois) veículos automotores denominado de Ônibus Rural Escolar (ORE) zero quilômetro, com as especificações para transporte escolar, por meio de apoio financeiro no âmbito do Programa Caminho da Escola.

No caso em tela, essa política é implementada na forma do Ônibus Rural Escolar (ORE), atendendo aos estudantes residentes no Distrito Rio da Dona (06 povoados) que estudam em instituições de ensino de Santo Antônio de Jesus (04 quatro instituições da rede estadual – Ensino Fundamental (EF), Ensino Médio (EM) e Educação de Jovens e Adultos (EJA) e 01 uma instituição da rede municipal - Ensino Fundamental I e II).

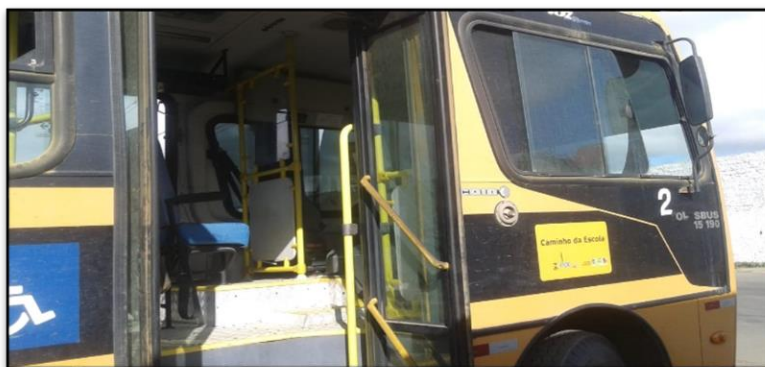
O município não apresenta leis, normas, resoluções que tratem especificamente sobre ORE. Com base nisso, podemos inferir que ele utiliza as diretrizes estabelecidas pelos dispositivos legais que versam sobre o tema, inclusive as que estabelecem critérios de uso, condicionantes, normatizações, manutenção etc.

O ‘ônibus amarelinho’, considerado de grande porte, tem capacidade para transportar 59 estudantes sentados, próprio para o uso em estradas rurais e equipado com plataforma elevatória veicular para estudantes cadeirantes ou com dificuldade de locomoção. Originalmente, esse ônibus é um veículo de capacidade de 44 passageiros, convertido para 59 passageiros sentados, conforme é permitido pela Resolução FNDE nº 7 de 23 de abril de 2010.

Conforme visto anteriormente, o ‘ônibus amarelinho’ dever ter características específicas (externa e interna) para que se enquadre nos padrões de ‘transporte escolar’ (normas de segurança, a pintura do veículo, elementos/logomarcas etc.).

Na Foto 1 a seguir é possível visualizar a lateral do ORE com algumas especificações: logomarca do programa e indicação de plataforma elevatória para cadeirantes ou pessoas com dificuldades de locomoção. Destacamos que durante a pesquisa de campo, tivemos muitas dificuldades em fotografar (interna ou externamente) devido a ‘desconfiança’ do condutor/motorista.

Foto 1 – ORE - Vista lateral/dianteira/plataforma



Fonte: pesquisa de campo, 2019.

Na Foto 2 podemos observar a situação encontrada no referido ORE em relação a ‘traseira’. Como esse ônibus foi adquirido aproximadamente em 2011, podemos afirmar que ele tem aproximadamente 08 anos de uso (tempo máximo indicado para uso de veículo em transporte escolar). Talvez a gestão municipal tenha realizado uma pintura como uma forma de ‘manutenção’ para ficar com a cor ‘amarela padrão’. Podemos observar que a placa está coberta com uma ‘pintura amarela’ que impede a sua identificação e conseqüente descumprimento das normas estabelecidas, uma vez que a pintura cobre as logomarcas e sinalizações obrigatórias, inclusive, as que indicam ser um “transporte escolar”. O interessante é que a ‘frente e a lateral’ estão em conformidade e a ‘traseira’ está fora das especificações.

Foto 2 – ORE - Vista traseira



Fonte: pesquisa de campo, 2019.

A seguir, na Foto 3 podemos observar que na lateral/final do referido ‘ônibus amarelinho’ possui um dano significativo e falta de manutenção. Sobre isso, não podemos afirmar que a solicitação para reparo não tenha sido feita; apenas que no momento da pesquisa o ônibus se encontrava nessa condição.

Vale ressaltar que o próprio Programa Caminho da Escola disponibiliza recursos para esse tipo de problema. É de responsabilidade do ente federado que detém a posse do veículo promover tais recursos e tomar as providências necessárias para os reparos para que garanta a segurança dos alunos.

Foto 3 – ORE - Parte externa - lateral/final



Fonte: pesquisa de campo, 2019.

O condutor/motorista do ORE é do sexo masculino, 57 anos, com 12 anos de profissão. No período da pesquisa, ele se encontrava com quatro meses no referido ônibus.

Os estudantes entrevistados têm idade entre 11 e 21 anos, a maioria do sexo masculino, e estudam no turno matutino, em instituições de ensino municipais e estaduais, no Ensino Fundamental (EF) e Ensino Médio (EM), são residentes em “localidades” (IBGE, 2017) diferentes.

Um dos principais critérios de uso do TER/ORE é a existência e uso de cintos de segurança. O veículo em questão, mesmo tendo uma idade aproximada de 8 anos, segundo o motorista, possui todos os cintos de segurança. Ele também assegurou que o ônibus tem capacidade para 60 pessoas sentadas e que tem o hábito em ‘dar caronas’ todos os dias (10 a 15 pessoas) pelo fato dessas pessoas estarem indo ao médico ou por serem estudantes da rede particular de ensino (02 estudantes em média).

Em relação a quantidade e uso dos cintos de segurança além das afirmações dos estudantes, foi observado em *lôcus* duas questões: 1) os estudantes não usam os cintos mesmo com a quantidade de lugares/cintos adequada porque não quiseram e; 2) os

estudantes não usam o cinto pelo fato de “outros passageiros” ocuparem os assentos. Essas situações apontam para: a) lotação acima do que está estabelecido; 2) transporte de pessoas que não são estudantes da rede pública (caronas). Por causa disso, segundo os estudantes, frequentemente há confusão com os “outros passageiros (caronas)” por estarem sentados e, conseqüentemente, faltarem os assentos para eles.

A partir disso, podemos inferir que a prefeitura não está fiscalizando e, por conseguinte, não está atendendo aos estudantes conforme normatizações do próprio MEC/FNDE e do Programa Caminho da Escola e, o transporte de “outros passageiros” infringe os artigos da Resolução CD/FNDE n^o 45 que estabelece os critérios de uso do ORE além da infração pela falta do uso do cinto de segurança, conforme estabelece o Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Questionamos então: os órgãos responsáveis autorizam que pessoas não estudantes das instituições públicas de ensino utilizem o ORE ou essa ação é realizada pelo motorista sem autorização? Os órgãos responsáveis não têm conhecimento dessa realidade ou não atuam por opção?

Participaram da pesquisa 07 professoras que lecionam em dois turnos (matutino e o vespertino) no EF e EM. Elas destacam que a maioria de seus alunos é da área rural e utilizam algum tipo de transporte escolar gratuito (vans, ônibus escolares etc.) para se deslocarem para a instituição de ensino. Essa informação demonstra a importância do transporte escolar gratuito para aqueles que residem na área rural e querem estudar.

Os gestores e educadores destacaram problemas, tais como: higiene do ORE; a estrutura física (acentos rasgados, veículo velho etc.), o que coaduna com os que os estudantes relataram e o que foi observado em *lócus*, conforme apresentado na Foto 4 .

Na Foto 4 podemos observar a parte interna do referido ‘ônibus amarelinho’ que faz o transporte dos estudantes da localidade em tela. Aparentemente todos os assentos possuem os cintos de segurança e estão em funcionamento. No entanto, observa-se que estão com os forros desbotados, rasgados em alguns pontos etc. Vale ressaltar que segundo os dispositivos legais a manutenção, é de responsabilidade do órgão que tem a posse para do veículo e para isso, existe um financiamento específico.

Foto 4 – ORE - Parte interna - assentos e cintos



Fonte: pesquisa de campo, 2019.

Outra dificuldade apontada pelos estudantes é o não funcionamento do ORE no período de chuva por causa das condições da “estrada de terra e da ladeira uma vez o veículo não consegue subir” (ESTUDANTES). Em relação a isso o motorista afirma que a “não ser que o carro atole e não tenha como ir é impossível fazer o trajeto” e que no período das chuvas ele ficou sem realizar o percurso “de uma a duas vezes porque o carro atolou e a ladeira não descia” (MOTORISTA). Isso é interessante pois o ‘ônibus amarelinho’ tem ‘tração nas quatro’.

Essa dificuldade também é apontada pelas gestoras entrevistadas e, segundo elas, sempre que isso ocorre há uma solicitação aos gestores públicos municipais para que os órgãos regularizem a situação. No limite, em alguns casos, os pais pagam o deslocamento dos estudantes para as instituições escolares. Em outros casos, as faltas são abonadas e os alunos podem fazer as atividades sem prejuízo, uma vez que o ‘ônibus amarelinho’ é a única opção.

Ao tratar da infraestrutura interna do ORE, o motorista afirma que quando tem algum defeito ele procura logo resolver e, que em sua opinião, “o transporte escolar deveria ser mais conservado pelos alunos porque é um patrimônio deles” (MOTORISTA).

Como aborda Martins (2010, p.51)

Sobre os fatores físicos, destacam-se o estado de conservação das vias e do veículo. Estradas malconservadas tornam as viagens desgastantes. Por outro lado, ônibus sucateados provoca ruídos, barulhos e desconforto para o aluno. Em relação aos fatores comportamentais, destacam-se a falta de educação de outros alunos, dos caronas (quando for o caso) e do condutor do veículo.

Em relação ao embarque no ORE, todos os estudantes afirmaram que se deslocam a pé durante aproximadamente 20min para os ‘pontos’. A distância entre o ‘ponto de embarque’ até as instituições de ensino é de aproximadamente 18km, e pelo trajeto ser majoritariamente em estradas de terra, esse percurso pode durar em torno de 01h.

Além do trajeto residência - instituição de ensino - residência ser longo, ainda existe a espera pelo ORE que dificulta ainda mais o itinerário de retorno. Segundo os estudantes, o motorista sempre estabelece um horário para sua saída de retorno, porém, ele é muitas vezes extrapolado.

Segundo as gestoras e professoras para retornarem as suas casas, os estudantes são autorizados pelas instituições a saírem de 10 a 30 minutos antes do término das aulas para que possam se locomover até os ‘pontos de embarque’ do ORE. Nesse sentido, as professoras enfatizaram que a saída antecipada dos estudantes é essencial, pois caso contrário, o deslocamento seria ainda mais complicado. Como não há uma definição nos dispositivos legais acerca do trajeto que ônibus e a distância máxima que os estudantes podem se deslocar até o ‘ponto de embarque’ ou ‘tempo de espera’, eles ficam à mercê do que o condutor/motorista estabelece. Além disso, não foram encontrados documentos que regulamentam essa questão no município em tela.

Nesse sentido, Martins (2010, p.12) citando Fox (1996) também destaca que “a grande distância, entre as comunidades rurais e a escola proporcionavam viagens longas e, conseqüentemente, restringia as atividades familiares, recreativas e extracurriculares, bem como limitava o tempo de sono e a atenção em sala de aula”.

Em relação à fiscalização do ‘ônibus amarelinho’ as gestoras responderam não conhecem como a fiscalização é realizada pelo órgão público. As famílias são de fundamental importância para que esses alunos ingressem no âmbito escolar, é dever deles: acompanhar, incentivar, orientar e matricular-los na instituição de ensino. Porém, os gestores acreditam que as famílias também não fiscalizam o ‘ônibus’ em relação às condições em que ele trafega. Elas disseram que só no início das aulas que as mães reclamavam porque não havia o transporte. Essa ausência, no entanto, ocorria devido a incompatibilidade entre calendário escolar do município e do estado (o ônibus é de responsabilidade do município de Conceição de Almeida e os alunos estudam em instituições públicas em Santo Antônio de Jesus).

Ao serem questionados sobre como avaliam o ônibus a maioria dos estudantes respondeu que gosta do transporte porque é o único meio que tem para estudar, e sem ele não seria possível. Segundo eles, o ônibus é confortável e confiável.

Considerando os problemas apontados, a maioria dos estudantes respondeu que para melhorar a oferta do ‘ônibus amarelinho’ ele deveria: ser um ônibus por povoado (a localidade), ar-condicionado, ter mais organização, deixar de transportar outros passageiros), ter a quantidade de alunos adequados aos assentos, deixar de transportar outros passageiros (transporta estudantes da rede particular e outros passageiros) etc.

Teoricamente as políticas educacionais, em um Estado democrático de direito, apresentarão como objetivo a efetivação da garantia do direito à educação, que todavia, poderá ser assegurado por ações específicas para acesso, permanência ou de outra natureza e, a política do transporte escolar, não seria diferente. No entanto, a oferta e o uso inadequado do ORE – ‘ônibus amarelinho’ – causa vários problemas.

Para Martins (2010, p.13).

O TER é o meio pelo qual ocorre a educação de pessoas localizadas em áreas distantes e/ou com ausência de redes educacionais, devendo ser, por isso, considerado elemento essencial para a democratização da educação. Por outro lado, apresenta características que prejudicam o seu funcionamento e deve, portanto, ser alvo de políticas públicas.

Como vimos o Transporte Escolar Rural (TER) enquanto política pública é importante para que estudantes residentes nas áreas rurais tenham acesso as instituições públicas de ensino.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de Transporte Escolar Rural (TER) é implementada por meio do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e do Programa Caminho da Escola.

Os recursos do PNATE são destinados ao pagamento de serviços contratados junto a terceiros e despesas com (reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, serviços de mecânica, elétrica e funilaria, recuperação de assentos etc.).

O Programa Caminho da Escola é uma política que garante recursos aos entes federados com o intuito de custear a aquisição do transporte escolar (ônibus, micro ônibus, bicicletas) dos estudantes que residem na área rural. Essa política nasce a partir

de uma demanda e auxilia na inclusão social por meio da garantia do acesso dos estudantes ao sistema educacional.

Porém, qualquer política passa por um processo de elaboração e teoricamente deve ser implementada para que atenda às necessidades do público-alvo/beneficiários. Entretanto, foi visto nesse estudo que mesmo com todo aparato legal, é possível verificar problemas no processo de implementação.

Através da análise de políticas de cunho qualitativo, a implementação do TER a partir do serviço ofertado pelo ORE – ‘ônibus amarelinho’ – aos estudantes que residem na área rural em tela, foram identificados problemas entre “o ponto de embarque” até as instituições de ensino, tais como: o ônibus é o único que faz o percurso do distrito às instituições de ensino (6 povoados); não funcionamento do ORE devido a situação das estradas; atraso do ORE e grande espera dos alunos nos ‘pontos de embarque’; não utilização do cinto de segurança; quantidade de passageiros acima do permitido e que não são das escolas públicas (caronas) .Vale destacar que o ônibus deve trafegar com 59 estudantes da rede pública sentados; os órgãos competentes não fiscalizam o transporte etc.

Nessa perspectiva, o ‘ônibus amarelinho’, único meio para que os estudantes tenham acesso à educação, foi ofertado de maneira inadequada, considerando o que está previsto nos dispositivos legais e o que foi encontrado na realidade, havendo ‘um dito’ e ‘um feito.

Sopesando as particularidades e carências da área rural do Brasil, é responsabilidade do poder público elaborar e implementar políticas públicas de transporte escolar que possibilitem o acesso e garantam a permanência dos estudantes nas instituições públicas de ensino.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em Outubro de 2018.

BRASIL. *Lei n° 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996*. Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em novembro de 2018.

BRASIL. *Lei n° 9.503 de 23 de setembro de 1997*. Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/91797/codigo-de-transito-brasileiro-lei-9503-97>. Acesso em março 2020.

BRASIL. Lei n° 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 agosto de 2017.

BRASIL. *Lei n° 10.880 de 09 de junho de 2004*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.880.htm. Acesso em setembro 2019.

BRASIL. *Resolução n° 3 de 28 de março de 2007*. Disponível em: <https://www.fn-de.gov.br/index.php/ acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3127-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-3-de-28-de-mar%C3%A7o-de-2007>. Acesso em novembro 2019.

BRASIL. *Lei n° 11.947 de 16 de junho de 2009*. Disponível em: <https://www.fn-de.gov.br/index.php/legislacoes/institucional-leis/item/3345-lei-n-11947-de-16-de-junho-de-2009>. Acesso em novembro 2019.

BRASIL. Poder Executivo. *Projeto de Lei n° 8.035 20 de dezembro de 2010*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências. Câmara dos Deputados, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em abril de 2018.

BRASIL. *Resolução n° 40 de 29 de dezembro de 2010*. Disponível em: <https://www.fn-de.gov.br/index.php/ acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3423-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-40-29-de-dezembro-de-2010>. Acesso em outubro 2019.

BRASIL. *Resolução n° 45 de 20 de novembro de 2013*. Disponível em: <https://www.fn-de.gov.br/index.php/ acesso-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 maio 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Especificações técnicas preliminares Ônibus Rural Escolar - ORE*. Programa do Transporte Escolar. MEC. FNDE. SEED. 2017. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/212-compras-nacionais?download=13920:especifica%C3%A7%C3%B5es-t%C3%A9cnicas-%C3%B4nibus-escolar-> Acesso em maio de 2020.

CARRIJO, W. B. M. et al... O desenvolvimento do programa de transporte escolar no Brasil como política de garantia ao direito à educação. [Anais] VIII FIPED... Campina Grande: Realize Editora, 2016. Disponível em: <http://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/25467> Acesso em maio 2019.

CAVALCANTI, P. A. *Análise de Políticas Públicas*: o estudo do Estado em ação. Salvador: EDUNEB. 2012.

_____. O PIBID e a gestão da escola: hiato de implementação? *Brazilian Journal of Development* Curitiba, v. 6, n. 7, p. 44961-44971, jul. 2020. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/12921/10970>. Acesso em outubro 2020.

CUNHA, E. de P.; CUNHA, E.S.M. Políticas Públicas e Sociais. In: CARVALHO, A.; SALES, F. (orgs.) *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

DIOGENES, E. M. N.; SILVA, R. Políticas públicas de educação no Brasil: epistemologias. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v.6, n.5, pp.27912-27929, may.2020. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/10107/8459> . Acesso em junho 2020.

DOXSEY, J. R.; RIZ, J. De. *Metodologia da pesquisa científica*. São Paulo: ESAB, 2003. Disponível em: https://cafarufrj.files.wordpress.com/2009/05/metodologia_pesquisa_cientifica.pdf Acesso em agosto de 2019.

FREY, K. *Políticas públicas*: um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, nº 21, 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em maio de 2019.

GUIMARÃES, A. Porque o Transporte Escolar anda mal. *Revista Nova Escola*. nº 170, 2004. Disponível em: http://novaescola.abril.uol.com.br/index.htm?ed/170_mar04/html/transporte. Acesso em maio de 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=35729&view=detalhes>. Acesso em julho 2020.

IBGE. *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil* : uma primeira aproximação / IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE,

2017.84p. (Estudos e pesquisas. Informação geográfica; n. 11. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf> Acesso em maio 2019.

MARTINS, A. P. A. *Análise dos impactos das condições do Transporte Escolar Rural no rendimento escolar dos alunos*. 2010,118p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil e Ambiental) Faculdade de Tecnologia. Universidade de Brasília, DF, 2010 Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/33539208.pdf>. Acesso em julho de 2019.

MIRANDA, C. e TIBÚRCIO, B. (orgs.) *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília, IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 14, 2011. Disponível em: <http://repiica.iica.int/docs/B2888p/B2888p.pdf> . Acesso em julho de 2019.

PINHEIRO, T.G.B. S. *Diagnóstico do Transporte Escolar Rural Público*. Cachoeira de Itapemirim. 2013, 93f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013. Disponível em http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/2489/1/tese_6665 DISSERTA%C3%87%C3%83O%20FINAL%20-%20THEO%20GOULART%20BRAVO%20S.%20PINHEIRO.pdf . Acesso em julho de 2019.

SERAFIM, M. P; DIAS, R. de B. Análise de política: uma revisão da literatura. *Cadernos de Gestão Social*. vol.3, nº 1, jan./jun. 2012. disponível em: https://portalseer.ufba.br/index.php/cgs/article/view/31562/pdf_22. Acesso em fevereiro 2020.