



Ano III Nº 28 - 7 de julho a 14 de agosto de 2006

## Os Programas Suplementares ao Ensino: Transporte Escolar

### Aspectos Gerais

A Constituição Federal de 1988 (CF88) estabeleceu os chamados Programas Suplementares ao Ensino, dentro da lógica de assegurar prioridade ao ensino fundamental regular, facilitando o acesso e permanência do estudante. Segundo o dispositivo constitucional, são programas suplementares: material didático-escolar (livro, uniforme etc), transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 208, VII). Os artigos 54, VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e 4º, VIII, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) reafirmam o enunciado constitucional.

No ensino fundamental, a omissão quanto à oferta desses programas ou sua oferta irregular configura crime de responsabilidade da autoridade competente, nos mesmos termos da não garantia de vagas. Além disso, a Constituição estabelece (art.212, § 4º) que somente os programas suplementares relacionados ao transporte e ao material didático-escolar podem ser mantidos com as receitas de impostos destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e, por consequência, pelo Fundef.

Os programas de alimentação escolar e assistência à saúde devem ser custeados com recursos provenientes de contribuições sociais, como o salário-educação, ou outras receitas (CF/88, art.208, § 2º), não podendo ser contabilizados para efeito de cumprimento da despesa mínima constitucional do art.212, que é 18% da receita de impostos na União e 25% dessas receitas, incluídas as transferências obrigatórias intergovernamentais, nos estados, municípios e Distrito Federal.

A sociedade deve estar atenta à aplicação regular desses recursos destinados aos programas suplementares, pois não são incomuns manobras orçamentárias com estes valores. Exemplo disso foi detectado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em relação à prestação de contas do próprio governo federal, que contabilizou em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental os valores repassados para "Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica" - R\$1,23 bilhões. O mais grave é que excluindo este montante indevidamente contabilizado, constata-se que nem sequer o mínimo constitucional a ser obrigatoriamente despendido no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo foi respeitado em 2005.

Nessa nova série de boletins, analisaremos cada um desses programas previstos na Constituição, verificando suas formas de implementação e as possibilidades de exigi-los quando não ofertados. Outra questão a ser tratada está relacionada à possibilidade de que sejam exigidos programas suplementares nos demais níveis de ensino básico (educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos), mesmo não estando garantidos de forma explícita no texto constitucional.

### Direito ao Transporte Escolar Gratuito

O primeiro dos programas suplementares a ser tratado é o transporte escolar, o qual em muitas situações chega a ser condição para a própria garantia de acesso à escola. Justamente por este motivo, a menção constitucional somente ao ensino fundamental não pode significar a inexistência deste direito a estudantes de outras etapas.

Por essa razão, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996), com as modificações feitas pela Lei nº 10.709/2003 nos artigos que estabelecem as incumbências de estados e municípios quanto à oferta de ensino, passou a explicitar que a estes caberia assumir o transporte escolar dos alunos matriculados nas suas respectivas redes, resolvendo assim um antigo "jogo de empurra" relativo a esta responsabilidade, no qual os grandes prejudicados eram os estudantes de ensino médio.

Além disso, pode-se argumentar com propriedade que os princípios constitucionais do ensino são expressos materialmente nos programas suplementares, os quais garantem a "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" e a "gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais" (CF88, art.206, I e IV). Afinal, sem a garantia de transporte escolar, a própria determinação do local a ser construída uma escola poderia significar um fator de discriminação de determinada comunidade, dificultando ou até impossibilitando o acesso dos estudantes lá residentes. Também é evidente que nesta situação o estudante seria obrigado a custear seu deslocamento, ferindo assim o princípio da gratuidade e fortalecendo as disparidades em função da renda, obstando sua permanência.

É bem verdade, como vimos no OPA nº 27, que o ECA assegura o direito à escola próxima à residência do educando, justamente visando facilitar seu acesso, além de minorar os riscos advindos de um eventual

deslocamento. Não há contradição entre esta norma e o direito ao transporte escolar, há complementaridade em favor da plena acessibilidade física à escola. Ou seja, em não havendo escola perto da residência do estudante, ou por outra condição (idade, violência urbana, clima, barreira natural, deficiência etc) não lhe sendo possível chegar facilmente à escola, sem custo ou prejuízo ao seu pleno aproveitamento, este tem direito ao transporte escolar gratuito, independente de seu nível.

A divisão de responsabilidades pela garantia do transporte escolar, nos termos da LDB, está relacionada à própria distribuição constitucional de competências em matéria de ensino (art.211), ou seja, aos municípios cabe ofertar o transporte aos estudantes de sua rede de educação infantil e ensino fundamental, aos estados cabe garantir o transporte gratuito aos estudantes de sua rede de ensinos fundamental e médio, aplicando-se à União o dever de apoiar técnica e financeiramente os demais entes federados na garantia desse direito.

Em 1994, foi criado o Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE com o objetivo de apoiar estados e municípios na aquisição de veículos destinados à condução de estudantes de ensino regular residentes na zona rural. Sua regulamentação, gerenciamento e fiscalização estão a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação – MEC e responsável pela gestão dos recursos oriundos do salário-educação. A partir de 2000, o PNTE passou a apoiar também entidades não-governamentais voltadas ao atendimento especial de estudantes com deficiência.

Em 2004, contudo, houve uma modificação significativa desse programa, que passou a apoiar, com a compra de veículos, exclusivamente entidades privadas conveniadas com poder público para o atendimento em educação especial. Ao mesmo tempo, através da Lei nº 10.880, foi criado o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, que passaria a atender os estudantes da rede regular de ensino. O novo programa – PNATE - não mais consiste no apoio à aquisição de veículos, sendo voltado apenas à manutenção do serviço. O repasse de recursos é feito a partir de um valor *per capita* anual estabelecido nacionalmente e distribuído em função do número de estudantes matriculados nos níveis fundamental e médio das redes públicas municipais e estaduais, o que permitiu sua universalização a praticamente todos os municípios com estudantes na zona rural.

Contudo, esse programa merece algumas críticas e reparos. Primeiramente, contradiz os princípios constitucionais do ensino que o Estado continue financiando a compra de veículos, através do PNTE, para os estudantes com deficiência atendidos em entidades privadas e não faça o mesmo em favor das escolas públicas que atendem regularmente este público. Ademais, ao deixar de aportar recursos federais para a compra de veículos, uma vez que o PNATE apóia unicamente a manutenção do serviço, a União tem se omitido em relação à absurda debilidade da frota (em grande parte terceirizada) hoje utilizada no transporte dos estudantes.

Além disso, apesar das exigências legais que condicionam o repasse de recursos ao respeito à legislação de trânsito, são inúmeros os casos de estudantes transportados em veículos de carga, os chamados “paus-de-arara”, que assim são total ou parcialmente mantidos pela União. Muitos têm sido os acidentes fatais ocasionados por este transporte, como foi o caso da tragédia ocorrida na cidade de Sousa/PB, em maio de 2006, quando um caminhão tipo F-400 que transportava 28 pessoas na carroceria, entre eles, estudantes do ensino médio e fundamental e três mães de alunos, chocou-se com um ônibus escolar do município vizinho de Veirópoles/PB, ocasionando a morte de 13 pessoas e 15 feridos.

Em situações como esta, há clara responsabilidade tanto do município que contratou o veículo como da União que o financia. Mas, evidentemente, não se deve esperar que aconteça esse tipo de fatalidade para que se exija o cumprimento dos direitos à educação, à integridade e à vida através da oferta adequada de transporte escolar gratuito. É preciso agir preventivamente, nesse sentido, algumas experiências precisam ser reproduzidas no país. Todos têm o poder de fiscalizar irregularidades e omissões na oferta dos programas suplementares ao ensino (LDB, art.5º), utilizando-se dos instrumentos jurídicos adequados: representação ao Ministério Público (estadual ou federal, quando envolve recursos da União), petição administrativa às autoridades ou ação judicial.

No estado do Ceará, por exemplo, uma representação do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDECA ao Ministério Público Federal, possibilitou a abertura de um Inquérito Civil Público em 2005, no qual são partes o governo estadual e todos os governos municipais, por aplicação irregular dos recursos federais, fruto da massiva utilização de veículos inadequados. Nesse caso, serão propostos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), visando à regularização da frota. Os municípios que não assinarem o TAC poderão ser acionados judicialmente, sendo responsabilizados seus gestores.

Também já é possível encontrar nos tribunais do país decisões positivas no sentido de determinar o cumprimento do dever estatal de garantir transporte escolar quando não assegurada escola perto de casa. Por fim, é comum aos gestores públicos justificarem a manutenção de veículos de carga na precariedade das estradas. Contudo, estas também são de sua responsabilidade! Daí, outro viés possível diz respeito à exigibilidade judicial de adequação das vias públicas, de forma a torná-las transitáveis pelos veículos de transporte, uma vez que constituem meio para o exercício do direito à educação.

**ERRATA:** No OPA nº27 – O Ensino Médio e o Estatuto da Criança e do Adolescente - houve um erro de edição que ocasionou o envio incompleto do texto. Para acessar o conteúdo completo do boletim, favor clicar [aqui](#).

**Não perca nos próximos OPA's**

**A continuidade da série sobre os programas suplementares ao ensino, quando trataremos do direito ao material didático-escolar**

