

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE TECNOLOGIA  
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

**MODELO ORGANIZACIONAL PARA O TRANSPORTE  
ESCOLAR RURAL NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS  
BRASILEIROS**

**ELISANGELA PEREIRA LOPES**

**ORIENTADOR: JOAQUIM JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM TRANSPORTES**

**PUBLICAÇÃO: T.DM-007A/2009**

**BRASÍLIA/DF, JUNHO/2009**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE TECNOLOGIA**  
**DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E**  
**AMBIENTAL**

**MODELO ORGANIZACIONAL PARA O TRANSPORTE**  
**ESCOLAR RURAL NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS**  
**BRASILEIROS**

**ELISANGELA PEREIRA LOPES**

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL DA FACULDADE DE TECNOLOGIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM TRANSPORTES.

APROVADA POR:

---

PROF. JOAQUIM JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO, Dr. (UnB)  
(ORIENTADOR)

---

PROFA. YAEKO YAMASHITA, PhD. (UnB)  
(EXAMINADOR INTERNO)

---

PROF. OSWALDO CAVALCANTI DA COSTA LIMA NETO, Dr. (UFP)  
(EXAMINADOR EXTERNO)

Brasília/DF, 30 de junho de 2009.

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

LOPES, ELISANGELA PEREIRA

Modelo Organizacional para o Transporte Escolar Rural nos Estados e Municípios Brasileiros [Distrito Federal] 2009.

vi, 172p., 210 x 297 mm (ENC/FT/UnB, Mestre, Transportes, 2009).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia.

Departamento de Engenharia Civil e Ambiental.

1. Transporte Escolar Rural

2. Planejamento

3. Gestão

4. Controle

I. ENC/FT/UnB

II. Título (série)

## **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

LOPES, E. P. (2009). Modelo Organizacional para o Transporte Escolar Rural nos Estados e Municípios Brasileiros. Dissertação de Mestrado em Transportes, Publicação T.DM-007A/2009, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 172p.

## **CESSÃO DE DIREITOS**

AUTOR: Elisangela Pereira Lopes

TÍTULO: Modelo Organizacional para o Transporte Escolar Rural nos Estados e Municípios Brasileiros.

GRAU: Mestre

ANO: 2009

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte dessa dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

---

Elisangela Pereira Lopes  
elislopesdf@gmail.com

## DEDICATÓRIA

*À Laura Pereira da Silva,  
(falta muito para eu ser doutora, minha avó!)  
e aos alunos usuários do TER  
(a perseverança é o caminho mais curto  
entre o sonho e a sua concretização).*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Criador, pelo dom da vida e pelas necessárias porções de sabedoria, perspicácia e perseverança.

### **À confiança,**

À Nathercia Schneider, grande amiga e responsável por essa conquista. Obrigada por me aconselhar a ingressar nas veredas do caminho virtuoso e repleto de frutos que é o meio acadêmico.

### **Ao conhecimento,**

Ao Prof. Joaquim Aragão, pela orientação e sabedoria.

Ao Prof. Paulo César, pela calorosa recepção quando aluna especial.

À Prof<sup>ª</sup>. Yaeko Yamashita, pelos ensinamentos, inclusive os de metodologia.

À Prof<sup>ª</sup>. Maria Alice, pelo profissionalismo regado de candura.

Ao Prof. Pastor Gonzáles, pela amizade, força e conselhos oportunos.

Ao Prof. José Augusto, pelas opiniões na formulação do projeto de pesquisa.

À Prof<sup>ª</sup>. Adelaida Pallavicini, pelas aulas dinâmicas.

Ao Prof. Matsuo Shimoishi, por enraizar a Engenharia em meu coração.

Ao Prof. Oswaldo Neto, por aceitar o convite de participar da banca.

Aos professores José Accarini e Rodrigo Rodrigues, pela recomendação.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Transportes – PPGT.

### **À família,**

À minha avó Severina Pereira, pelo amor incondicional.

Aos meus pais José e Geralda Lopes, pela disciplina e motivação.

Aos meus irmãos Elisabeth e Felipe Lopes e ao meu cunhado-irmão Bruno de Paula, pela fé e momentos de descontração.

Ao Karl Marx ou Tchantchan, meu querido gato (*in memorian*), pelas lições de afeto e lealdade.

### **À amizade e ao companheirismo,**

Como são tantos, fica um agradecimento especial à Venina Oliveira, por ser a amiga que entrega a alma a favor dos seus.

À Andréa Lima, por participar de todos os momentos, demonstrando todo o carinho que lhe é peculiar.

À Marianne Trindade, pelos conhecimentos transmitidos e seu exemplo de sabedoria, dedicação e conquista.

À Marta Pantarotto, pela paciência e presença, mesmo morando tão distante.

À Hilba Soares, Lara Hill e Leila Queiroz, pela hospitalidade, por vezes necessária.

Ao Alexandre Henrique, Jocilene Costa e Marne Leggio, pela parceria acadêmica.

Às turmas do PPGT de 2005, 2006, 2007 e 2008.

À Equipe FNDE IV do Centro de Formação de Recursos Humanos em Transporte – Ceftru, pelos momentos que juntos pesquisamos em busca de um ideal: *o acesso universal ao saber*.

Aos amigos do GEIPOT, PETCON, ANTT, berços da paixão pelo setor de transportes e da CNA, um novo desafio.

Ao Júlio Duarte, pelo suporte administrativo e por ensinar constantemente que sempre há tempo para dedicar um pouco de atenção aos que estão ao nosso redor.

### **Ao apoio financeiro,**

À Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal e Nível Superior – CAPES e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, pela bolsa de estudo concedida.

## RESUMO

O contexto social brasileiro é permeado pela desigualdade e falta de oportunidades para o exercício de muitos dos direitos fundamentais do cidadão. A carência de políticas públicas voltadas para a zona rural, em detrimento da zona urbana, tem distanciado a população rural do exercício dos seus direitos sociais e fundamentais, previstos na Constituição Federal. No que concerne à educação, tal situação é agravada, pois além das poucas investidas públicas para sua melhoria, as restrições inerentes ao meio rural dificultam o acesso às escolas. A grande dispersão da população rural e a carência de serviços básicos exigem que os moradores do campo percorram grandes distâncias para chegarem às escolas mais próximas de suas residências.

Essa realidade faz com que o educando, principalmente o mais carente, enfrente obstáculos para chegar à instituição de ensino e manter-se nela. A simples disponibilização do ensino público e gratuito não é suficiente para assegurar o direito à educação. É preciso oferecer transporte para que todos possam desfrutar de iguais condições de acesso e permanência na escola. Conscientes de tal problema, os legisladores responsáveis pela elaboração da Constituição Federal de 1988 vincularam ao direito à educação, a obrigação de oferta de transporte, por meio de programas suplementares.

A garantia do transporte deverá estar aliada à aplicação de diretrizes e instrumentos que impliquem na melhoria do serviço. Isso possibilita que os alunos não tenham cerceado seu direito constitucional à educação, bem como ao transporte para conduzi-los aos estabelecimentos de ensino. No entanto, a ausência de aplicação de regras e instrumentos de controle/fiscalização, penalização e estímulo à qualidade aos prestadores de serviços de transporte faz com que esses o executem segundo seu próprio interesse. Tal situação acarreta, muitas vezes, em um serviço ineficiente, impedindo que esses serviços sejam prestados de forma adequada à sociedade.

No caso do Transporte Escolar Rural – TER, objeto desta dissertação, é necessário que os estados e municípios formalizem a prestação desse serviço em suas unidades, ou seja, desenvolvam modelos que possibilitem organizar a estrutura de planejamento, gestão e controle. A garantia da qualidade dos serviços de TER por meio da melhoria da estrutura organizacional é analisada nesta pesquisa. Busca-se, aqui, fornecer subsídios para que os estados e municípios possam (re)estruturar a produção TER, com vistas a prover serviços de qualidade e, conseqüentemente promover a (re)organização necessária.

**Palavras-chave:** Transporte Escolar Rural, estrutura organizacional, planejamento, gestão e controle.

## **ABSTRACT**

*The Brazilian social context is permeated by social inequality and the lack of opportunities to put into practice several of the fundamental rights of its citizens. The lack of public policies for rural areas, at the expense of the urban areas, has created a growing gap between the rural population and its fundamental and social rights outlined in the Federal Constitution. With regard to education, this situation is worsened not only due to the lack of public investments aiming at its improvement, but also due to the inherent restrictions of rural environment that hinder the access to schools. The great dispersion of the rural population and mainly the scarcity of basic services demand that the countryside dwellers travel great distances in order to attend the nearest schools to their residences.*

*This reality causes students, especially those who are most in need, to face obstacles that hinder their arrival at school and that make it difficult for them to continue studying at the institution. The mere supply of public and free teaching is not sufficient to assure the right to education. It is also necessary to offer transportation so that all students may enjoy equal conditions of access and permanence at school. Conscious of this problem, the legislators responsible for the elaboration of the Brazilian Federal Constitution of 1988 obligated the supply of the transportation, linking this obligation to the right to education, by means of supplementary programs.*

*The guarantee of transport must be coupled with the application of guidelines and instruments that lead to improvement in rendering the service. This allows that the students exert their constitutional right to education and to transportation by which they have access to school. However, the failure to implement control/supervision instruments and rules, penalization procedures and stimulus to the quality of the service offered by the operators of the transportation services, causes them to execute the service according to their own interest. Such situation generally leads to an inefficient service, impeding these services to be executed in an adequate manner to the society.*

*In the case of the Rural School Transportation – RST, object of this dissertation, it is also important that the states and cities formalize the execution of the service in their units, i.e., that they develop models that make the organization of the planning, managing and control structure feasible. This research aims to analyze the conditions for the improving the quality of the RST services by improvements in the organization framework. Recommendations are set up for the state and municipal authorities in order to subsidize them in the (re)structuration of the service provision and, as a way to improve its quality, which will promote its general (re)organization.*

**Keywords:** *Rural School Transportation, organization structures, planning, managing and control.*



# SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>xiii</b>
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	<b>xiv</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	<b>xvi</b>
<b>LISTA DE SÍMBOLOS, NOMENCLATURAS E ABREVIACÕES</b> .....	<b>xviii</b>
<b>1. CAPÍTULO</b> .....	<b>1</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
1.1 APRESENTAÇÃO.....	1
1.2 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA.....	2
1.3 HIPÓTESE FUNDAMENTAL.....	3
1.4 OBJETIVO.....	3
1.5 JUSTIFICATIVA.....	3
1.6 ESTRUTURA METODOLÓGICA.....	4
1.7 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	5
<b>2. CAPÍTULO</b> .....	<b>7</b>
<b>CARACTERÍSTICAS DO TRANSPORTE RURAL E DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL</b> .....	<b>7</b>
2.1 TRANSPORTE RURAL.....	8
2.1.1 Mobilidade e Acessibilidade no Transporte Rural.....	10
2.1.2 Questões que Afetam a Acessibilidade e Mobilidade a na Área Rural.....	12
2.2 TRANSPORTE ESCOLAR RURAL – TER.....	15
2.2.1 As Especificidades do Transporte Escolar Rural.....	15
<i>Exclusão Social e Bem-estar Social</i> .....	16
<i>Contextualização do Transporte Escolar Rural</i> .....	17
2.3 TÓPICOS CONCLUSIVOS.....	25
<b>3. CAPÍTULO</b> .....	<b>27</b>
<b>NATUREZA JURÍDICA DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL</b> .....	<b>27</b>
3.1 SERVIÇO PÚBLICO.....	28

3.1.1	Propostas Conceituais de Serviço Público na Doutrina Brasileira.....	29
3.2	DISPOSITIVOS LEGAIS QUE GARANTEM O DIREITO À EDUCAÇÃO....	35
3.2.1	Educação e a Satisfação das Necessidades Coletivas.....	37
3.2.2	Natureza Jurídica do Direito à Educação e o Regime de Direito Aplicável..	40
3.2.3	Acesso ao Serviço Público da Educação .....	42
3.3	DIREITO AO TRANSPORTE ESCOLAR PÚBLICO.....	43
3.3.1	Natureza Jurídica do Direito ao Transporte Escolar.....	46
3.4	TÓPICOS CONCLUSIVOS.....	48
<b>4.</b>	<b>CAPÍTULO.....</b>	<b>50</b>
	<b>ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO SERVIÇO DE TRANSPORTE</b>	
	<b>ESCOLAR RURAL.....</b>	<b>50</b>
4.1	ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	51
4.1.1	Definição de Estrutura Organizacional.....	51
4.2	FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS DA ORGANIZAÇÃO ESTRUTURAL .....	52
4.2.1	Planejamento .....	53
	<i>Níveis de Planejamento, foco no Planejamento Estratégico Situacional .....</i>	<i>54</i>
	<i>Planos e Tipos .....</i>	<i>59</i>
4.2.2	Organização.....	61
4.2.3	Gestão (Direção).....	63
4.2.4	Controle .....	64
4.3	IDENTIFICAÇÃO DOS <i>STAKEHOLDERS</i> DO SERVIÇO DE TRANSPORTE	
	ESCOLAR RURAL.....	67
4.3.1	Usuários.....	70
4.3.2	Planejadores, Gestores e Reguladores ou Controladores e Provedores de	
	Infraestrutura .....	71
4.3.3	Prestadores do Serviço ou Operadores .....	72
4.4	FORMAS DE PROVISÃO, EXECUÇÃO E CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO	
	DE TER.....	73
4.4.1	Provisão e Execução do Transporte Escolar Rural.....	74
4.4.2	Contratação do Transporte Escolar Rural.....	77
4.5	RECURSOS DISPONÍVEIS AO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL.....	80
4.6	TÓPICOS CONCLUSIVOS.....	84
<b>5.</b>	<b>CAPÍTULO.....</b>	<b>86</b>

<b>ELEMENTOS DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE NECESSÁRIOS AO MODELO ORGANIZACIONAL DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL.....</b>	<b>86</b>
5.1. Estrutura Organizacional do Transporte Escolar Rural.....	87
5.1.1 Planejamento do Transporte Escolar Rural.....	89
<i>Definição dos Objetivos</i> .....	91
<i>Verificação da Situação Atual do Serviço de Transporte Escolar Rural</i> .....	92
<i>Insuficiência de Recursos ou Orçamento</i> .....	95
<i>Dimensão da Frota e Capacidade dos Veículos</i> .....	95
<i>Tempo Excessivo de Viagem</i> .....	96
<i>Falta de Manutenção ou Substituição dos Insumos ou Equipamentos</i> .....	96
<i>Ausência de Mão de Obra Suficiente e Estável</i> .....	97
<i>Desenvolvimento de Premissas</i> .....	98
<i>Identificação dos Meios para Alcançar os Objetivos</i> .....	103
<i>Identificação e Implementação dos Planos de Ações</i> .....	104
5.1.2 Organização e Gestão do TER.....	109
<i>Definição de Atribuições</i> .....	110
<i>Poder Público</i> .....	111
<i>Prestador do Serviço</i> .....	114
<i>Condutor</i> .....	115
<i>Monitor</i> .....	116
<i>Pais ou Responsáveis e Alunos</i> .....	116
<i>Contratação do Serviço de TER</i> .....	118
<i>Licitação</i> .....	118
<i>Modalidades e Tipos</i> .....	118
<i>Formas de Execução e Remuneração</i> .....	119
<i>Edital</i> .....	120
<i>Contrato</i> .....	122
5.1.3 Controle nas Operações de Transporte Escolar Rural.....	126
<i>Definição de Padrões de Medida e Avaliação</i> .....	127
<i>Monitoramento do Desempenho</i> .....	132
<i>Dados a serem Coletados</i> .....	134
<i>Formatação dos Instrumentos de Pesquisa</i> .....	134
<i>Coleta de Dados</i> .....	135

<i>Validação</i> .....	137
<i>Avaliação do Desempenho</i> .....	137
<i>Ação Corretiva</i> .....	140
<i>Regulação de Desempenho</i> .....	141
5.2 TÓPICOS CONCLUSIVOS.....	142
<b>6. CAPÍTULO.....</b>	<b>145</b>
<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>145</b>
6.1 CONCLUSÕES .....	145
6.2 RECOMENDAÇÕES.....	149
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>150</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>158</b>
<b>Descrição dos Elementos de Planejamento .....</b>	<b>158</b>
<b>ANEXO II.....</b>	<b>164</b>
<b>Estrutura do Edital e Contrato .....</b>	<b>164</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 2.1:</b> Caracterização do TER.....	18
<b>Tabela 2.2:</b> Aspectos negativos do TER .....	20
<b>Tabela 2.3:</b> Número de alunos que utilizam transporte escolar oferecido pelo Poder Público, em escolas rurais e urbanas, por área .....	22
<b>Tabela 2.4:</b> Número de alunos que utilizam transporte escolar oferecido pelo Poder Público, em escolas rurais e urbanas, por nível de ensino .....	22
<b>Tabela 2.5:</b> Percentual dos que não freqüentavam escola ou creche, pela inexistência de escola ou creche perto de casa, falta de vaga ou falta de transporte escolar .....	23

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 2.1:</b> Situações contrastantes do transporte rural.....	13
<b>Quadro 3.1:</b> Elementos conceituais do serviço público na doutrina .....	33
<b>Quadro 3.2:</b> Arcabouço legal vigente à educação.....	36
<b>Quadro 3.3:</b> Arcabouço legal vigente ao transporte escolar .....	43
<b>Quadro 4.1:</b> Diferença entre o Planejamento Tradicional ou Normativo e o PES.....	57
<b>Quadro 4.2:</b> <i>Stakeholders</i> do TER .....	69
<b>Quadro 4.3:</b> Programas voltados à educação e ao transporte escolar .....	81
<b>Quadro 5.1:</b> Definição elementos de planejamento do TER.....	90
<b>Quadro 5.2:</b> Questões para avaliação do nível de demanda do TER.....	94
<b>Quadro 5.3:</b> Exemplos de definição dos problemas, objetivos e premissas do TER.....	99
<b>Quadro 5.4:</b> Exemplos de premissas definidas em leis ou regulamentos do TER.....	100
<b>Quadro 5.5:</b> Definição das metas .....	103
<b>Quadro 5.6:</b> Exemplo de estratégias ou planos de ações para o TER.....	106
<b>Quadro 5.7:</b> Elementos para o esboço do perfil do prestador do serviço de TER .....	114
<b>Quadro 5.8:</b> Roteiro mínimo do conteúdo do edital de licitação .....	121
<b>Quadro 5.9:</b> Estrutura sugerida para o edital de licitação .....	121
<b>Quadro 5.10:</b> Roteiro mínimo do conteúdo do contrato de prestação de serviço .....	124
<b>Quadro 5.11:</b> Estrutura sugerida para contrato de prestação de serviço .....	124
<b>Quadro 5.12:</b> Definição dos padrões de qualidade do TER.....	130
<b>Quadro 5.13:</b> Exemplo de dados a serem coletados e sua aplicação no controle do TER .....	134
<b>Quadro 5.14:</b> Pontos de coletas de dados do TER.....	135
<b>Quadro 5.15:</b> Princípios orientadores para um sistema de avaliação de desempenho.....	138
<b>Quadro 5.16:</b> Diferença entre monitoramento e avaliação .....	138
<b>Quadro 5.17:</b> Avaliação do tempo de viagem.....	139
<b>Quadro 5.18:</b> Ações corretivas: infrações e penalidades .....	140

<b>Quadro I.1:</b> Descrição dos elementos de planejamento.....	158
<b>Quadro II.1:</b> Cláusulas necessárias do edital (artigo 40 da Lei n. 8.666/1993).....	164
<b>Quadro II.2:</b> Cláusulas necessárias do contrato (artigo 55 da Lei n. 8.666/1993).....	158
<b>Quadro II.3:</b> Descrição da estrutura sugerida para o edital e contrato .....	158

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.1:</b> Estrutura metodológica.....	5
<b>Figura 2.1:</b> O sistema de transporte rural .....	9
<b>Figura 2.2:</b> Elementos de acesso físico ao transporte nas áreas rurais.....	11
<b>Figura 2.3:</b> Verificação e necessidade de regulamentação.....	19
<b>Figura 2.4:</b> Média das distâncias percorridas por município.....	21
<b>Figura 2.5:</b> Média dos tempos de viagem apontados nas rotas dos municípios.....	21
<b>Figura 2.6:</b> Número de alunos que utilizam transporte escolar oferecido pelo Poder Público, em escolas rurais e urbanas, por região .....	22
<b>Figura 3.1:</b> Concepções ou visões do conceito de serviço público .....	30
<b>Figura 3.2:</b> Ocorrência dos elementos conceituais do serviço público na doutrina .....	34
<b>Figura 4.1:</b> Estrutura organizacional e suas funções administrativas.....	53
<b>Figura 4.2:</b> Desdobramento dos objetivos.....	54
<b>Figura 4.3:</b> Processo de tomada de decisão segundo PES de Matus .....	58
<b>Figura 4.4:</b> Tipos de planos .....	60
<b>Figura 4.5:</b> O controle como forma de assegurar o alcance dos objetivos.....	65
<b>Figura 4.6:</b> Partes interessadas no sistema de transporte rural .....	68
<b>Figura 4.7:</b> <i>Stakeholders</i> no STER.....	69
<b>Figura 4.8:</b> Formas de realização de TER .....	77
<b>Figura 4.9:</b> Execução direta. Tipos de contratos celebrado pelo Poder Público para o TER .....	78
<b>Figura 4.10:</b> Execução indireta. Tipo de contrato celebrado pelo Poder Público para o TER .....	80
<b>Figura 5.1:</b> As funções dentro do processo administrativo .....	87
<b>Figura 5.2:</b> MOPGC .....	88
<b>Figura 5.3:</b> Elementos lógicos do planejamento .....	89
<b>Figura 5.4:</b> Descrição dos elementos de planejamento. ....	92
<b>Figura 5.5:</b> Definição da situação atual do TER.....	93



<b>Figura 5.6:</b> Elementos lógicos da organização e gestão .....	109
<b>Figura 5.7:</b> Elementos lógicos do controle.....	126

## LISTA DE SÍMBOLOS, NOMENCLATURAS E ABREVIACÕES

<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>Ceftru</b>	Centro de Formação de Recursos Humanos em Transporte
<b>CF/88</b>	Constituição Federativa do Brasil de 1988
<b>CNT</b>	Código Tributário Nacional
<b>Contran</b>	Conselho Nacional de Trânsito
<b>CTB</b>	Código de Trânsito Brasileiro
<b>ECA</b>	Estatuto da Criança e do Adolescente
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FPNQ</b>	Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade
<b>Fundeb</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
<b>Geipot</b>	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
<b>GPS</b>	<i>Global Positioning System</i> ou Sistema de Posicionamento Global
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>LDB</b>	Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MOPGC</b>	Modelo Organizacional baseado nas funções de Planejamento, Gestão e Controle
<b>ONG</b>	Organização não-Governamental
<b>OSCIPs</b>	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>PAED</b>	Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializados às Pessoas Portadoras de Deficiência
<b>PES</b>	Planejamento Estratégico Situacional
<b>PMR</b>	Portadores de Mobilidade Reduzida
<b>Pnate</b>	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PNEs</b>	Portadores de Necessidades Especiais
<b>PNTE</b>	Programa Nacional de Transporte Escolar
<b>Secad</b>	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
<b>SNT</b>	Sistema Nacional de Trânsito
<b>STER</b>	Sistema de Transporte Escolar Rural
<b>TE</b>	Transporte Escolar
<b>TER</b>	Transporte Escolar Rural

# 1. CAPÍTULO

## INTRODUÇÃO

### 1.1 APRESENTAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) menciona o direito à educação como um dos fundamentos da República, para o exercício da cidadania. A previsão desse direito encontra-se no artigo 6º do referido diploma legal: “São direitos sociais a educação, (...) na forma desta Constituição”. Raposo (1988) entende por direito social aquele cujo fundamento encontra validade na preservação da condição humana.

Pela relevância do tema, o constituinte dedicou uma seção à educação (artigos 205 a 214). O artigo 206, inciso I, versa sobre os princípios segundo os quais o ensino deverá ser ministrado; entre eles, a necessidade de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Por sua vez, o artigo 208, inciso VII, impõe ao Poder Público um papel fundamental na efetivação do direito à educação, incumbindo-lhe de organizar seus sistemas de ensino, de modo que cumpra o atendimento ao educando no ensino fundamental, aliado aos programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Observa-se que no inciso VII, do artigo 208, são estipulados os elementos que devem ser priorizados para que a disposição do artigo 206, inciso I, possa ser atendida. Ambos definem condições básicas a serem oferecidas aos educandos, de forma a promover o acesso de todos à educação. Essa função constitucional, conferida ao Poder Público, traduz a obrigação dos entes federativos de viabilizar não apenas escolas, mas também os meios que possibilitem o acesso a tais, investindo, inclusive, em programas de transporte.

Destarte, o transporte escolar emerge como elemento constitutivo importante para a garantia do direito fundamental à educação. Tal essencialidade é que o faz ser alvo de políticas públicas que permitam aos estados e municípios brasileiros a prestação desse serviço. Cumpre destacar que não basta definir em leis a necessidade de oferta da educação

e seus programas suplementares. É preciso criar instrumentos que tornem realidade as determinações legais e viabilizem a aplicação de diretrizes, as quais garantam tanto a prestação adequada do serviço de transporte escolar à comunidade, como o direito de acesso dos alunos às instituições de ensino.

## **1.2 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA**

Com relação aos serviços de transporte, uma pesquisa realizada, em 16 municípios, no ano de 2006 pelo Centro de Formação de Recursos Humanos em Transporte e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Ceftru e FNDE, 2007), apontou que a maioria dos municípios que estavam associados à provisão do serviço de transporte escolar rural – TER não possuía formação ou afinidade ligada com a gestão do transporte. Observou-se também que apesar de existirem normas rígidas concernentes ao tema, essas muitas vezes não são colocadas em prática pelos estados e municípios.

A não aplicação de regras e instrumentos de controle/fiscalização, penalização e estímulo à qualidade, dentre outros elementos, aos prestadores de serviços como o de TER faz com que esses o executem segundo seu próprio interesse e não dos alunos. Essa situação, aliada, em alguns casos, a uma má remuneração conduz, muitas vezes, a um serviço ineficiente, a falta de renovação da frota, a ausência ou baixas condições dos equipamentos de segurança, e níveis indesejáveis de pontualidade e regularidade.

Isso posto, mister se faz que tais serviços sejam prestados de forma adequada à sociedade. Assim sendo, é necessário que os estados e municípios formalizem a prestação do TER em suas unidades, ou seja, desenvolvam modelos que possibilitem organizar a estrutura de planejamento, gestão e controle. A promoção da melhoria no serviço prestado e garantia de que os alunos tenham cerceado seu direito constitucional a uma educação e ao transporte escolar para conduzir-lhes às escolas, poderá ser alcançada pela aplicação de diretrizes e instrumentos que ditem e auxiliem a implementação das regras concernentes ao setor.

Por todo o exposto, a pesquisa a ser desenvolvida visa responder a seguinte pergunta: *Como auxiliar os estados e municípios brasileiros a organizarem o serviço de transporte*

*escolar rural prestado à comunidade, garantindo o direito de acesso dos alunos às instituições de ensino?*

### **1.3 HIPÓTESE FUNDAMENTAL**

Pesando os argumentos acima expostos, foi elaborada a seguinte hipótese para a pesquisa: *O desenho de um modelo organizacional que articule o planejamento, a gestão e o controle, permite subsidiar os estados e municípios na organização do serviço de transporte escolar rural prestado à comunidade, de forma garantir o direito de acesso dos alunos às instituições de ensino.*

### **1.4 OBJETIVO**

O objetivo geral considerado é desenvolver um modelo organizacional para o TER que articule os elementos de planejamento, gestão e controle e que permita subsidiar os estados e municípios na organização desse serviço prestado à comunidade, de forma a garantir o direito de acesso dos alunos às instituições de ensino.

### **1.5 JUSTIFICATIVA**

O contexto social brasileiro é permeado pela desigualdade e ausência de oportunidades, o que dificulta o exercício de muitos dos direitos fundamentais do cidadão. A simples disponibilização do ensino público e gratuito não é suficiente para assegurar o acesso e a permanência dos alunos na escola. O educando, em especial o mais carente, possui inúmeros obstáculos para manter-se na escola, tais como: déficit de alimentação, transporte, vestuário e material didático para uso diário (FEIJÓ, 2006).

Os alunos residentes na área rural enfrentam problemas ainda maiores. Segundo Egami *et al.* (2006), diversas escolas estão situadas na área urbana e o transporte escolar fornecido pelo Poder Público representa a única forma que a maioria dos alunos dispõe para chegar à escola. A carência de transporte escolar na área rural torna-se um problema mais preocupante quando não existem escolas na própria área e o aluno é obrigado a frequentar a escola na área urbana. Os alunos enfrentam grandes distâncias para chegarem às escolas

e, na maioria das vezes, em veículos que não oferecem condições mínimas de transporte, colocando em risco a segurança deles.

Os autores supracitados mencionam, adicionalmente, como agravantes à situação, a ausência de serviço de transporte coletivo municipal de passageiros que atendam regular e continuamente as áreas rurais, além da própria precariedade das estradas que servem as regiões fora do perímetro urbano. Alia-se a esse último fator a má-conservação dos veículos, o que ocasiona um tempo maior de percurso (SANCHES e FERREIRA, 2003).

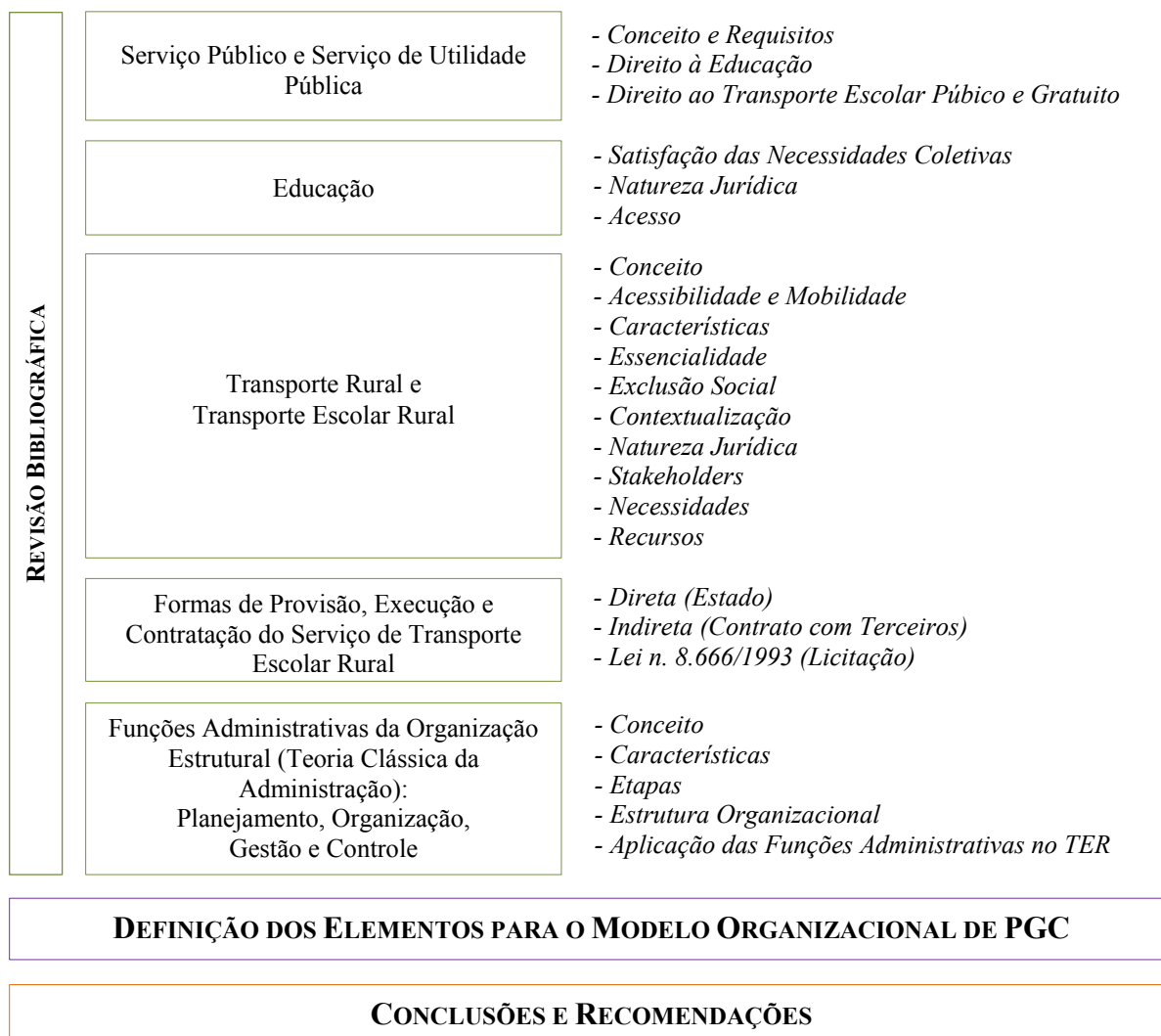
Ainda, segundo Pegoretti (2005), mesmo contando com um transporte gratuito para acesso às escolas, os alunos residentes na zona rural têm severas restrições de acesso ao sistema escolar devido o seu isolamento geográfico, suas condições sociais e econômicas e às limitações do serviço de transporte que lhes é oferecido.

A questão é agravada ao se considerar a impossibilidade dos estados e municípios brasileiros de desenvolverem, por si só, uma estrutura formalizada de TER e promoverem serviços de qualidade. A resposta a esses problemas emerge da necessidade, por meio do Poder Público, de um modelo organizacional que possibilite tanto uma melhor organização interna, quanto uma melhor fiscalização e controle para a realização da sua função de prestador ou regulador do serviço de TER prestado. Nesse sentido, o modelo será balizado nas funções administrativas da Organização Estrutural, ramo da Teoria Clássica da Administração.

## 1.6 ESTRUTURA METODOLÓGICA

O método de abordagem adotado nesta pesquisa é o hipotético dedutivo. Para tanto, a metodologia abrange as etapas apresentadas na Figura 1.1, abaixo:

REVISÃO DA BASE JURÍDICA	(a) Direito Social; Competências Legislativas; Direito ao Acesso, Deveres do Estado, Família e Sociedade; Direito Público e Subjetivo; Oferta Irregular do Serviço; Organização dos Sistemas de Ensino; PNE e Transporte Escolar.	- CF/88 - Lei n. 8.069/1990 (ECA) - Lei n. 9.394/1996 (LDB) - Lei n. 10.172/2001 (PNE) - Lei n. 10.845/2004 (PAED) - Portaria Ministerial n. 955/1994 (PNTE Subst.) - Lei n. 10.880/2004 (Pnate) - Res/FNDE/CF/n. 03/2007 (Caminho da Escola) - Lei n. 11.494/2007 (Fundeb)
	(b) Programas e Recursos Financeiros	
	Outros Dispositivos Legais: Veículos, Condutores etc.	- CTB - Contran (Resoluções)



**Figura 1.1:** Estrutura metodológica

## 1.7 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Essa dissertação está estruturada em seis capítulos, incluindo este introdutório. O **Capítulo 2** apresenta as especificidades da área rural, que muitas vezes atuam como barreiras às oportunidades por parte de seus residentes. O objetivo dessa análise é gerar subsídios para a descrição geral das condições da educação no campo, da situação e contextualização do transporte escolar na área rural e ressaltar o papel desse último como elemento essencial na garantia do acesso à educação.

O escopo do **Capítulo 3** é identificar a natureza jurídica da educação e do TER, a fim de melhor orientar quaisquer ações que venham a ser desenvolvidas com foco em tais serviços, principalmente no que concerne a aspectos regulatórios. Há, contudo, que ser

destacado que o enquadramento realizado durante o referido estudo baseia-se nas visões de grandes doutrinadores do direito brasileiro, não havendo nenhuma determinação legal explícita quanto à natureza a ser identificada.

O **Capítulo 4** realiza uma abordagem conceitual das funções administrativas de planejamento, organização, gestão e controle, necessárias para compor a estrutura organizacional do TER. Em complemento, tece importantes considerações sobre o nível de interesse da prestação do serviço de TER. O objetivo é identificar e conquistar o apoio dos atores que estejam interessados ou diretamente ligados ao TER e tomar conhecimento dos recursos existentes e disponíveis à comunidade para a prestação do TER. Vale ressaltar que esses aspectos são necessários para estabelecer uma base que contribua para a formulação da estrutura organizacional do serviço de TER.

Já o **Capítulo 5** identifica quais atividades devem ser controladas para que se garanta o bom andamento da prestação do serviço de TER, montando assim uma arquitetura preliminar do Modelo Organizacional baseado nas funções de Planejamento, Gestão e Controle – MOPGC. A finalidade é auxiliar os estados e municípios brasileiros a organizarem o serviço de TER prestado à comunidade, garantindo o direito de acesso dos alunos às instituições de ensino. Tal estrutura preliminar é de suma importância para os gestores públicos, profissionais em planejamento e operação de transporte, políticos e outros interessados na gestão do serviço de transporte escolar em áreas rurais.

Por último, o **Capítulo 6** versa sobre as principais conclusões e recomendações, seguido das referências bibliográficas. Cabe destacar que os anexos contêm detalhes fundamentais para a prestação do serviço de TER no que concerne aos aspectos de planejamento, contratação e regulação.



## 2. CAPÍTULO

### **CARACTERÍSTICAS DO TRANSPORTE RURAL E DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL**

Nos países em desenvolvimento, a maioria das pessoas residentes em zonas rurais encontra-se subordinada a oferta inadequada dos serviços e de infraestrutura de transportes. Para Vasconcelos (1997), o transporte rural esteve alheio as preocupações dos técnicos e estudiosos da área de transportes públicos no Brasil, mesmo possuindo papel relevante na integração rural-urbano e rural-rural.

Segundo a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – Geipot (1995), estudos sobre transporte rural raramente são encontrados na literatura técnica e, na legislação, o tema é pouco tratado. Isso se deve, principalmente, ao fato de que o custo para disponibilizar uma rede de transporte coletivo para uma população pouco densa e/ou dispersa é muito alto. Entretanto, o transporte rural desempenha um papel importante e fundamental para o exercício das atividades cotidianas de um contingente populacional significativo, como: lazer, saúde, educação e trabalho. Dados do Geipot (1995) indicaram que no transporte rural brasileiro, a educação aparece como o maior motivo de viagens, com 45,70% do total, trabalho com 37,85%.

Para Pegoretti (2005), o percentual elevado de viagens para a escola deve-se à desativação das escolas rurais isoladas, que obriga alunos a se deslocarem para aquelas mais distantes: na própria área rural ou na área urbana mais próxima. No que se refere à obrigação do Estado em disponibilizar transporte aos educandos em áreas urbanas, o cumprimento de tal dever não se apresenta um problema quando comparado a área rural. As áreas urbanas são providas de sistemas de transporte coletivos que servem boa parte da população. Esses sistemas permitem o deslocamento sobre praticamente toda a geografia urbana, facilitando o acesso a vários pontos da urbe, inclusive as escolas.

As dificuldades emergem quando as distâncias são maiores e envolvem a área rural. A região é caracterizada como um espaço segregado e apresenta um padrão complexo de

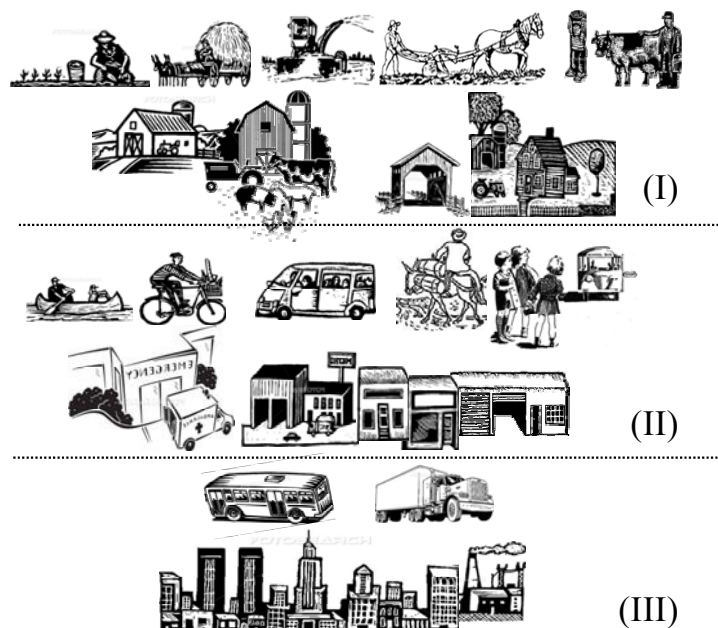
organização espacial. Na maioria das vezes, a área rural é marcada pelo isolamento físico; pela diferença de capacidade dos grupos sociais de financiarem seu acesso à terra urbana e à habitação; e pela oferta insuficiente e desigual de infraestrutura, de atividades e de serviços pelo Estado, inclusive o transporte (DELGADO, 1995 e PEGORETTI, 2005).

Assim, além dos moradores da área rural serem desprovidos de serviços dos mais diversos tipos – inclusive educação, pois a maioria das escolas situa-se nas áreas urbanas – eles possuem, muitas vezes, renda baixa e sistemas de transporte ineficientes. O resultado dessas carências é a dificuldade de deslocamento e de acesso aos serviços essenciais e o aumento da segregação. De acordo com Egami *et al.* (2006), a indisponibilidade de um serviço que permita esses deslocamentos pode levar a uma situação de exclusão social. Ou seja, apesar deles possuírem recursos ou necessidade, não conseguem usufruir dos serviços oferecidos na área urbana, que geralmente encontra-se inacessíveis à população rural.

Diante do exposto, este capítulo pretende promover o detalhamento das especificidades da área rural, que muitas vezes atuam como barreiras às oportunidades por parte de seus residentes. O objetivo dessa análise é gerar subsídios para a descrição geral das condições da educação no campo, da situação e caracterização do transporte escolar na área rural e ressaltar o papel desse último como elemento essencial na garantia do acesso à educação.

## **2.1 TRANSPORTE RURAL**

É comum observar que em muitas zonas rurais, o transporte a pé pode ser utilizado em viagens de longa distância. Viagens com destinos fora da área rural apresentam-se em menor volume, porém de enorme importância econômica e social, incluindo aquelas geradas para oportunidades de emprego e para o usufruto de serviços de cunho social, como os de educação e saúde. Essas, por sua vez, são propensas a exigir meios de transportes públicos ou privados. A necessidade é maior quando as viagens se concentram em rotas do interior da área rural para o centro das cidades, onde existe maior procura e melhor infraestrutura. Starkey *et al.* (2002) ilustraram o sistema de transporte rural, como visualizado na Figura 2.1.



**Figura 2.1:** O sistema de transporte rural

Fonte: Adaptado de Starkey *et al.* (2002)

Em conformidade com a Figura 2.1, o primeiro meio de transporte e mais básico é o humano, em que as pessoas caminham a pé e carregam consigo os seus pertences (Parte I). Andar a pé pode ser cômodo, de baixo custo e eficiente para distâncias curtas, pequenas cargas e lugares de acesso difícil a outras modalidades de transporte. Muitos moradores das áreas rurais caminham longas distâncias todos os dias para efetuar o transporte de cargas pesadas, mantimentos, produtos agrícolas e bens destinados à comercialização.

Do outro lado, encontram-se os meios de transporte de grande porte, incluindo caminhões, ônibus, automóveis, trens, aviões e navios (Parte III). Esses são geralmente concebidos para deslocar pessoas e mercadorias com rapidez por longas distâncias e com grandes cargas. Segundo Starkey *et al.* (2002), essas tecnologias são intrinsecamente complicadas e dispendiosas. No entanto, economias de escala podem fazer com que o custo por usuário-quilômetro transportado, reduza bastante, desde que as operações sejam eficientes e a capacidade de utilização seja satisfatória.

Entre esses dois extremos existe uma variedade de transportes que podem envolver um nível menor de tecnologia. Muitas vezes são referidos como meios intermediários de transporte (Parte II). De acordo com Starkey *et al.* (2002), os meios de transportes intermediários são comumente utilizados para distâncias relativamente curtas, isto é, de até 20 quilômetros. Alguns não são motorizados, como as bicicletas, transporte por tração

animal; enquanto outros possuem pequeno motor, é o caso das motocicletas e dos reboques motorizados. Os de uso na água incluem canoas, jangadas, barcos pequenos, entre outros.

### **2.1.1 Mobilidade e Acessibilidade no Transporte Rural**

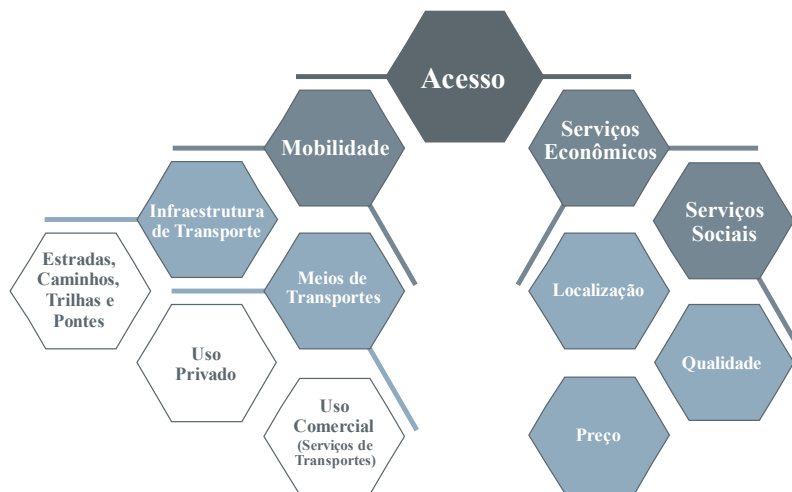
O acesso inadequado ao transporte nas áreas rurais restringe o crescimento econômico e social e contribui para a pobreza. Melhorar o acesso da população rural aos serviços essenciais exige melhor mobilidade, por meio de adequada infraestrutura e da disponibilidade de serviços de transportes, bem como a atenção devida aos aspectos relacionados com a localização, a qualidade e o preço estabelecidos.

Por mobilidade entende-se a habilidade de movimentar-se em decorrência de condições físicas e econômicas. É um atributo associado a pessoas e aos bens e corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades nele desenvolvidas (VASCONCELOS, 1996).

As condições de transportes têm estrita relação com o bem-estar do indivíduo. Para Affonso *et al.* (2003), se por um lado a pobreza pode impedir as pessoas de usarem o transporte e de terem acesso aos destinos desejados; por outro, as pessoas são prejudicadas por não terem acesso a certos destinos, e conseqüentemente estarem sujeitas a oportunidades limitadas de trabalho, de estudos e de uso de equipamentos públicos.

Gomide (2003) destacou a real importância que deve ser dada ao transporte público como instrumento de promoção da inclusão social. Conforme o autor, os indivíduos residentes na periferia urbana, carecem da oferta de transporte e de serviços públicos. Por conseguinte, a garantia de acesso físico desses indivíduos a todo o espaço urbano fica comprometida, podendo diminuir consideravelmente a disponibilidade de renda e tempo.

A situação é agravada nas áreas rurais, caracterizadas pela distribuição desigual da renda entre as classes sociais, pela segregação espacial e pela oferta insuficiente de infraestrutura necessárias as realizações de atividades e acesso aos de transportes, essenciais para os deslocamentos às cidades. Na Figura 2.2 são ilustrados os elementos de acesso físico ao transporte nas áreas rurais, segundo a visão de Starkey *et al.* (2002).



**Figura 2.2:** Elementos de acesso físico ao transporte nas áreas rurais  
 Fonte: Adaptado de Starkey *et al.* (2002)

As operações em transporte e a infraestrutura de transportes constituem o sistema de transporte rural. Principalmente porque a mobilidade para os usuários e a movimentação de bens e mercadorias, depende da disponibilidade, acessibilidade e eficiência do sistema de transporte. A mobilidade oferece às pessoas facilidade de acesso aos serviços de educação e saúde, ao trabalho, aos mercados. Isso implica nas oportunidades de renda e participação dos membros da sociedade em atividades sociais, políticas e comunitárias.

As pessoas de baixa renda das áreas rurais precisam gastar muito tempo e esforço para satisfazerem suas necessidades básicas. A melhoria do sistema de transporte pode resultar no aumento da acessibilidade, na redução da pobreza e do isolamento, e ainda, contribuir para o desenvolvimento social e econômico. Cumpre ressaltar que a acessibilidade depende da mobilidade e é traduzida pela facilidade com que o indivíduo pode alcançar com autonomia as atividades almejadas, a partir de um determinado local e meio de transporte. Pode ser medida pela proximidade ou distância, tempo e custo da viagem e determinada pelas características e qualidade dos serviços ofertados pelo sistema de transporte.

Sanches (1996) definiu a acessibilidade como a medida de esforço para superar uma separação espacial e, portanto, caracterizar as possibilidades oferecidas aos indivíduos, pela cidade e sua rede de transportes, para que eles possam exercer suas atividades. A acessibilidade está condicionada a infraestrutura, ou seja, a disponibilidade de fontes de água, estradas e pontes, escolas, hospitais, mercados e o acesso as opções de transporte disponíveis para os usuários, seus bens ou cargas. Porém, a ausência ou ineficiência do

transporte na área rural consome tempo e esforço dos seus moradores e dificultam o acesso às facilidades econômicas e sociais.

Pegoretti e Sanches (2004) descreveram também a importância da acessibilidade às atividades e aos serviços urbanos pelos residentes da área rural. Consideraram o sistema de transporte como um meio para mitigar as diferenças de oportunidades e as barreiras enfrentadas pela comunidade rural em detrimento da urbana. Ademais, destacaram a importância de estudos e intervenções que enfatizem o transporte rural e a acessibilidade, como forma de garantir melhor qualidade de vida para a população rural.

### **2.1.2 Questões que Afetam a Acessibilidade e Mobilidade na Área Rural**

Como abordado, a mobilidade e a acessibilidade são essenciais para a redução do isolamento e da pobreza presentes no cotidiano dos habitantes das áreas rurais. É notório que em alguns países, especialmente os mais pobres, existem esforços governamentais e o uso de donativos para melhorar o acesso rural-urbano por meio do transporte. No entanto, nota-se que os recursos direcionados para esse feito estão centrados em aspectos como a expansão da rede rodoviária. Pouca atenção é dedicada à sustentabilidade, ao desenvolvimento dos meios de transporte e a melhoria dos serviços nas estradas, ou ainda, às necessidades e opiniões dos usuários dos transportes.

Segundo Touton (2003), como resultado, apesar dos enormes investimentos despendidos para a construção de estradas, tais intervenções não têm atendido às necessidades de transporte da população rural. Deixam de lado aquelas indispensáveis para a realização de atividades de subsistência, sociais e econômicas, e as direcionadas à promoção do sustento da população. Além disso, o mercado não manifesta interesse em prestar serviços de transporte para áreas com baixa demanda e para os segmentos mais pobres da comunidade.

Touton (2003) observou que antes de qualquer outra ação, para se avaliar a necessidade de uma comunidade rural é importante levar em consideração a densidade e o nível de renda média da população. Segundo o autor, a demanda para os serviços de transporte está diretamente relacionada a esses fatores. Nesse sentido, Starkey *et al.* (2002) apontaram três situações gerais e contrastantes do serviço de transportes rural, que envolve a relação entre a densidade de disponibilidade de transportes e da população e sua renda.

A primeira situação refere-se aquela em que a baixa densidade populacional se associa a baixa densidade de transporte, tendo por característica poucos veículos motorizados ou meios intermediários de transporte escassos. A quantidade de usuários insuficientes impede o desenvolvimento. Nela, a escolha pelos serviços de transporte está fortemente condicionada aos custos elevados e a baixa rentabilidade. Como acentuado por Starkey *et al.* (2002), as pessoas têm pouco dinheiro e, portanto, fazem uso limitado do transporte motorizado, quase raramente para viagens com fins sociais.

Na segunda situação, pormenores como a densidade da população média a alta, a agricultura irrigada, o cultivo comercial, os sistemas de comercialização eficientes e o emprego não agrícola se associam a uma densidade de transporte maior. Para Starkey *et al.* (2002), embora a viagem a pé seja comum, há o uso dos meios de transporte intermediários. Os serviços de transporte estão disponíveis a partir de um custo que varia de baixo a médio. O transporte motorizado é usado para ir ao hospital, escolas, para visitas ocasionais e movimentos sociais de usuários a longa distância.

A última situação relatada é a da baixa a média densidade de transporte em zonas rurais com altos rendimentos. Segundo Starkey *et al.* (2002), a infraestrutura de transporte é geralmente boa e as pessoas usam os transportes motorizados regularmente para ir ao trabalho, hospitais, escolas e mercados, para visitar amigos e familiares e para participar de eventos sociais e cerimônias religiosas. As viagens de longo curso são feitas de ônibus, microônibus ou comboio (Quadro 2.1).

**Quadro 2.1:** Situações contrastantes do transporte rural

	<b>Baixa densidade de transporte em áreas de baixa renda (condições/circunstâncias relativamente desfavoráveis)</b>	<b>Maior densidade de transporte em áreas de baixa renda (condições/circunstâncias relativamente favoráveis)</b>	<b>Baixa a média densidade de transporte em áreas de renda elevada (comparação com a renda elevada)</b>
<b>Características da População e da Renda</b>	<p>População rural de baixa a média densidade</p> <p>Abundância de terras, mas não necessariamente fértil</p> <p>Agricultura baseada na colheita tradicional de subsistência ou para uso na pecuária</p> <p>Pouco emprego de origem não-agrícola e rendas geralmente baixas</p> <p>Baixa densidade de serviços básicos: água, saúde, educação e mercado</p>	<p>População rural de média a elevada densidade</p> <p>Pouca terra disponível</p> <p>Agricultura envolve o cultivo de alimentos básicos e comerciais, possivelmente com irrigação</p> <p>Diversos serviços rurais atendem a população e alguma renda proveniente de serviços não-agrícolas.</p> <p>Maior densidade de serviços básicos: água, saúde, educação e mercado</p>	<p>População rural de baixa a média densidade, com fortes conexões urbanas-rurais</p> <p>Agricultura com base na demanda do mercado e mecanizada</p> <p>Uso de diversos insumos externos (defensivos, fertilizantes, herbicidas, corretivos)</p> <p>Alta renda, incluindo renda não-agrícola</p> <p>Alta densidade de serviços básicos: água, saúde, educação e mercado</p>

	Baixa densidade de transporte em áreas de baixa renda (condições/circunstâncias relativamente desfavoráveis)	Maior densidade de transporte em áreas de baixa renda (condições/circunstâncias relativamente favoráveis)	Baixa a média densidade de transporte em áreas de renda elevada (comparação com a renda elevada)
Características do Transporte	<p>Infraestrutura de transporte inadequada</p> <p>Baixa propriedade de veículos</p> <p>Baixa diversidade de serviços de transporte</p> <p>Meios intermediários de transporte caros</p> <p>Serviços de transporte infreqüentes e de custo elevado</p> <p>Carência de transporte regular para a execução de tarefas domésticas, sociais e econômicas</p> <p>Transporte hidroviário pode ser essencial em algumas localidades</p>	<p>Infraestrutura de transporte adequada</p> <p>Propriedade de média a elevada de meios intermediários de transporte</p> <p>Diversidade elevada de serviços de transporte</p> <p>Meios intermediários de transporte baratos</p> <p>Serviços de transporte amplamente disponíveis e de baixo a médio custo</p> <p>Meios intermediários de transporte utilizados para a execução de tarefas domésticas, sociais e econômicas</p> <p>Transporte hidroviário relevante em algumas localidades</p>	<p>Infraestrutura de transporte adequada</p> <p>Níveis moderados e elevados de propriedades de veículos motorizados e/ou de meios intermediários de transporte</p> <p>Elevada diversidade de serviços de transporte</p> <p>Serviços de transporte disponíveis em áreas altamente povoadas</p> <p>Custo do transporte rural variável e dependente altamente da demanda</p> <p>Transporte hidroviário tem pouca relevância</p>
Exemplos de Problemas Específicos	<p>Isolamento dos serviços sociais e econômicos essenciais</p> <p>Sobrelotação</p> <p>Usuários carecem de transporte e encontram-se isolados, pois os serviços de transporte são infreqüentes e relativamente fora de seu alcance financeiro</p> <p>Operações de transporte não são viáveis devido aos elevados custos e a baixa demanda econômica</p> <p>Falta de competência e de marco/estrutura regulatória no setor de transportes</p> <p>Soluções para o transporte local não estão disponíveis e/ou não são acessíveis</p> <p>Carência de estratégias e suporte/apoio ao transporte rural</p> <p>Escasso desenvolvimento dos sistemas complementares do transporte hidroviário</p>	<p>Sobrelotação</p> <p>Falta de coordenação do transporte</p> <p>Marco/estrutura legal e de cumprimento fracos</p> <p>Meios intermediários de transporte não estão incluídos no marco/estrutura organizacional</p> <p>Usuários de meio intermediário de transporte estão marginalizados por outros veículos</p> <p>Grupos desfavorecidos (idosos, crianças, deficientes, desempregados) podem encontrar o transporte inadequado e/ou inacessível (fora do alcance econômico)</p> <p>Carência de estratégias e suporte/apoio ao transporte rural</p>	<p>Serviços de transporte rural são inapropriados devido à população dispersa e/ou ao uso elevado de veículos privados</p> <p>Usuários de meio intermediário de transporte estão marginalizados por outros veículos</p> <p>Grupos desfavorecidos (idosos, crianças, deficientes, desempregados) carecem de transporte e se encontram isolados devido aos serviços infreqüentes e ao custo relativamente elevado do serviço</p> <p>Carência de estratégias e suporte/apoio ao transporte rural</p>

Fonte: Adaptado de Starkey *et al.* (2002)

Diante desses cenários, em anos recentes tem havido um crescente reconhecimento de que sem uma abordagem integrada da infraestrutura de transporte e de serviço, é improvável que os investimentos em transportes sejam capazes de produzir benefícios econômicos e sociais. Conforme salientado por Starkey *et al.* (2002), vários estudos têm ressaltado a importância de soluções para o transporte local, com o uso de infraestruturas de transporte e serviços complementares. Governos dos países em desenvolvimento estão sendo incentivados a criar políticas favoráveis e ambientes operacionais que permitam ao setor privado desempenharem um papel importante no transporte rural.



Discorridos os temas gerais sobre o transporte rural, cabe agora tratar especificamente do objeto deste estudo, o transporte escolar rural – TER. Para tanto, a seguir, são abordados os conceitos e características e peculiaridades do TER no Brasil.

## **2.2 TRANSPORTE ESCOLAR RURAL – TER**

Antes de tratar das características e peculiaridades presentes na prestação do serviço de TER, é necessário considerar o seu conceito. Segundo o Geipot (1995), transporte rural é o transporte de passageiros, público ou de interesse social, entre a área rural e a área urbana ou o interior da área rural do município. O Decreto-Lei n. 311/1938, que dispõe sobre a divisão territorial do país, define área urbana como aquela circunscrita pelo perímetro urbano e área rural como aquela externa a esse perímetro (BRASIL, 1938).

Assim, Silva e Yamashita (2008) apresentaram o conceito de TER a ser utilizado neste estudo. Refere-se ao transporte gratuito e em veículo exclusivo, utilizado por alunos residentes na área rural e que estudam na área rural ou urbana. Ademais, para os autores está implícito nesse conceito que, devido à carência de grande parte das famílias que residem no meio rural, o transporte é um meio necessário para que a criança tenha acesso à escola, além de ser um direito garantido em lei independente da renda familiar.

### **2.2.1 As Especificidades do Transporte Escolar Rural**

Com visto, a área rural constitui uma região marcada por muitas restrições. Aspectos históricos, econômicos e culturais fizeram do campo um lugar esquecido por muitos, isolado, com baixa densidade demográfica. Ademais, o meio rural sofre por carência de serviços básicos em face de restrições espaciais, de renda e de um processo antigo de exclusão. Isso significa que em grande parte dos casos, constitui um local com poucas oportunidades de emprego e carente de serviços básicos de saúde e educação.

Na maioria das vezes, para a consecução desses serviços necessários ao dia a dia do cidadão é necessário deslocar-se longas distâncias. E é nessa situação que problemas maiores surgem, pois passa a envolver as áreas mais distantes e o meio rural. A baixa

oferta desses serviços importantes leva os moradores do campo a dependerem do transporte, pois em muitos casos é preciso recorrer a áreas vizinhas para acessá-los.

É essa segregação existente no meio rural, que faz com que o transporte rural surja como um forte aliado à integração social e espacial desse meio, caracterizando-se como elemento importante para a viabilização dos deslocamentos às cidades e o acesso aos mais diversos serviços (PEGORETTI e SANCHES, 2004). No que se refere ao TER, a situação se configura de forma similar quando assunto é a exclusão social. Após a análise das características do TER, demonstrada nos itens seguintes, essa afirmativa foi validada.

### *Exclusão Social e Bem-estar Social*

Primeiro é importante considerar que o transporte possui estreita relação com a exclusão social e o bem-estar individual. Segundo Pegoretti (2005), a impossibilidade de utilizar o transporte pode restringir o acesso aos destinos desejados pelas pessoas, interferindo na condição de vida da população e reduzindo seu bem-estar.

De acordo com Silva e Yamashita (2008) essa é uma realidade comum de milhares de alunos residentes em áreas rurais que precisam percorrer longos trechos a pé, a cavalo ou em barcos para ter acesso à escola. A consequência imediata dessa dificuldade é a repetência, a evasão escolar e a exclusão social. Segundo Rajé (2006), a exclusão social é um processo de constrangimento a uma participação de indivíduos ou grupos da sociedade em atividades sociais. Como ressaltado por Preston e Rajé (2007), um indivíduo pode ter um alto nível de renda e ainda assim ser socialmente excluído.

Direcionando o conceito de exclusão social vivenciada pelos estudantes, pela ausência de transporte escolar, faz-se importante levar em consideração as proposições de Santos (2004). O autor alertou que se deve atribuir o conceito de pobreza as parcelas mais pobres da população que se vêem impossibilitadas de adquirir bens e serviços. Enquanto que, à impossibilidade de adquirir outros elementos de natureza comportamental, social, por exemplo, enquadra-se no conceito de exclusão social.

Importa aqui, estabelecer o conceito de exclusão social superior ao sinônimo de pobreza. A pobreza por ser passível de relativização – uma pessoa pode ter ao seu dispor um aparato

de bens e serviços, mas pode se sentir pobre na medida em que eles não atingem a sua satisfação pessoal – é mais difícil de ser concebida por políticas públicas, à medida que a exclusão social é mais funcional, ou seja, é resultado de desigualdades que poderiam ser evitadas.

Segundo o Geipot (1995), a falta de transporte corresponde à discriminação de uma população em relação à outra. O transporte escolar rural é um instrumento importante para a inserção social das crianças, evitando as desigualdades sociais. Permite aos alunos vencer as barreiras geográficas, que inclui grandes distâncias e ter acesso aos estabelecimentos de ensino.

No que concerne à educação, verifica-se que a estrutura de provisão desse direito no meio rural apresenta muitas deficiências. Existe a necessidade de adotar medidas que permitam uma melhoria do nível de instrução dos moradores do meio rural para que esses possam exercer com dignidade seu papel de cidadão, buscar seus direitos e contribuir para o desenvolvimento da nação. Assim, em face da precariedade atual do sistema educacional do meio rural e da desativação das escolas rurais, o que obriga crianças a se deslocarem diariamente para as escolas distantes, o transporte escolar emerge como meio essencial.

#### *Contextualização do Transporte Escolar Rural*

A caracterização do TER nos municípios brasileiros pode ser verificada pelos dados levantados em pesquisa realizada pelo Ceftru e FNDE (2006). Com os resultados deparados pode-se traçar um perfil da realidade do transporte nos municípios visitados, de forma a auxiliar na melhoria do serviço prestado. A estrutura foi elaborada considerando os atores e elementos envolvidos no processo de planejamento e operação do TER.

As informações apontadas na coleta foram agrupadas em três partes: (i) serviço, (ii) clientela e (iii) recursos. O serviço foi caracterizado avaliando elementos como o nível de serviço, frota, custo, rotas, gestão e acompanhamento, regulamentação e aspectos positivos e negativos do TER. A clientela, representada pelas escolas e usuários refere-se aos beneficiados com o serviço de TER. E os recursos são as formas pela qual o sistema é implementado, ou seja, sua existência é fundamental à operação.

Foram pesquisados 16 municípios brasileiros, utilizando os instrumentos de entrevista, pesquisa embarcada e preenchimento de questionários. Os dados mais relevantes estão agrupados na Tabela 2.1.

**Tabela 2.1:** Caracterização do TER

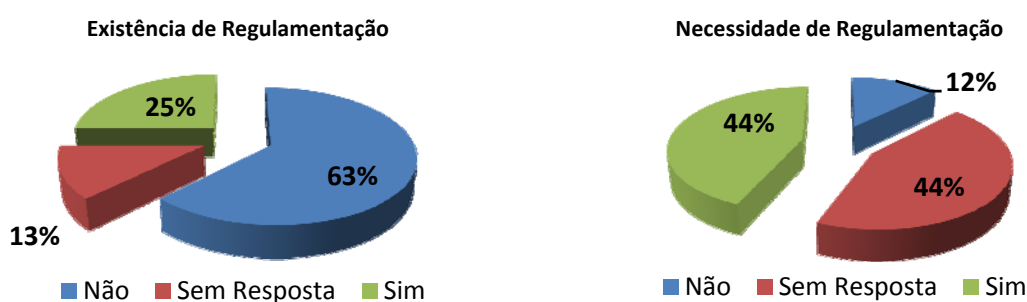
Elementos	Critérios				Aquém do Desejado	
<b>Serviço</b>						
Propriedade da Frota	<i>Terceiros</i>	<i>Própria e Terceiros</i>	<i>Própria</i>			
	12,50%	81,20%	6,30%			
Nível de Serviço	<i>C</i>	<i>B</i>	<i>A</i>		<b>75,00%</b>	
	13,50%	61,50%	25,00%			
Idade da Frota (anos)	<i>&gt; que 20</i>	<i>Entre 10 e 20</i>	<i>Entre 5 e 10</i>	<i>&lt; 5</i>		
	9,80%	68,80%	8,40%	13,00%	<b>87,00%</b>	
<b>Segurança</b>						
Tacógrafo	<i>Não</i>	<i>Não Checado</i>	<i>Sim</i>			
	47,60%	1,20%	51,20%		48,80%	
Cinto de Segurança (Motorista)	<i>Não</i>		<i>Sim</i>		30,50%	
	30,50%		69,50%			
Cinto de Segurança (Passageiro)	<i>Não</i>	<i>Em Parte</i>	<i>Sim</i>			
	76,80%	12,20%	11,00%		<b>89,00%</b>	
Extintor de Incêndio	<i>Não</i>		<i>Sim</i>		15,70%	
	15,70%		84,30%			
Pintura Lateral Escolar	<i>Não</i>		<i>Sim</i>			
	61,50%		38,50%		<b>61,50%</b>	
Grades de Proteção Lateral nas Embarcações	<i>Não</i>		<i>Sim</i>		30,00%	
	30,00%		70,00%			
Estado de Conservação da Frota	<i>Ruim</i>	<i>Regular</i>	<i>Bom</i>			
	19,40%	35,00%	45,60%		54,40%	
Condições de Limpeza da Frota	<i>Ruim</i>	<i>Regular</i>	<i>Bom</i>			
	16,90%	27,70%	55,40%		44,60%	
<b>Gestão e Acompanhamento</b>						
Critérios de Pagamento do Serviço (valor)	<i>Fixo Mensal</i>	<i>km Rodado</i>	<i>km Rodado Transp. Aluno</i>	<i>Outros</i>		
	35,70%	42,90%	14,30%	7,10%		
Utilização do Veículo de TER para outro fim	<i>Não</i>		<i>Sim</i>			
	46,70%		53,30%			
Acompanhamento da Rotina do TER	<i>Não</i>		<i>Sim</i>			
	16,70%		83,30%		16,70%	
Controle dos Veículos do TER	<i>Não</i>		<i>Sim</i>			
	28,60%		71,40%		28,60%	
<b>Regulamentação</b>						
Existência	<i>Não</i>	<i>S/ Resposta</i>	<i>Sim</i>			
	62,50%	12,50%	25,00%		<b>75,00%</b>	
Necessidade	<i>Não</i>	<i>S/ Resposta</i>	<i>Sim</i>			
	12,50%	43,80%	43,80%		<b>56,20%</b>	
<b>Clientela/Demanda</b>						
Escolas Atendidas pelo TER	<i>Federal</i>	<i>Estadual</i>	<i>Municipal</i>	<i>Outras</i>		
	0,60%	7,80%	91,30%	0,30%		
Usuários do TER	<i>Alunos</i>	<i>Professores</i>	<i>Servidores</i>	<i>Outros</i>		
	91,90%	1,20%	0,10%	6,80%		
Nível de Escolaridade (educação)	<i>Infantil</i>	<i>Fundam.</i>	<i>Médio</i>	<i>Superior</i>	<i>Jovens e Adultos</i>	<i>Outros</i>
	4,54%	78,34%	15,64%	0,27%	1,21%	0,02%

Fonte: Adaptado de Ceftru e FNDE (2006)

Como visualizado na Tabela 2.1, a maioria dos elementos de caracterização do TER apresentaram-se aquém do nível de serviço adequado. Apenas para exemplificar, na última coluna calculou-se, com base no melhor critério, o percentual que o elemento pesquisado pode ser melhorado, com fim de atingir o nível de serviço ótimo ou o desejado pelos atores entrevistados. Nesse sentido, destaque para a necessidade de cinto de segurança (89%); adequação da idade da frota para 7 anos (87%); criação de regulamentação (75%); melhoria no nível de serviço (75%); pintura lateral do dístico escolar (61,50%); e necessidade de regulamentação (56,20%). Vale ressaltar que boa parte desses elementos consta no Código de Trânsito Brasileiro – CTB e são obrigatórios.

Por exemplo, no que se refere à idade da frota dos municípios visitados, a média é de 13,5 anos, sendo que os veículos mais antigos possuem 26 anos de uso. De acordo com a idade declarada no questionário que incluiu a amostra de 187 veículos rodoviários, pode-se verificar, conforme detalhado no Quadro 2.1, que quase 70% da frota dos municípios possuem veículos com idade entre 10 e 20 anos.

Outro ponto que merece atenção é o elemento regulamentação. Esse corresponde à verificação da existência de legislação específica para o TER, com o intuito de proporcionar subsídios para a proposição de mecanismos legais que regulamentem o serviço. De acordo com a declaração dos gestores, 62,5% dos municípios visitados não possuem qualquer regulamento. Porém, embora a maioria não disponha de sequer um instrumento legal para regular o TER, o percentual de 43,8% dos entrevistados reconhecem a importância de legislações que determinem regras sobre o condutor, veículo e a prestação do serviço. O resultado é ilustrado na Figura 2.3.



**Figura 2.3:** Verificação e necessidade de regulamentação  
 Fonte: Ceftru e FNDE (2006)

A pesquisa avaliou também os aspectos negativos do TER. O destaque abrangem as condições do ambiente (38,71%), em especial as condições das estradas e as climáticas a que estão sujeitos o alunado durante as viagens. Outro aspecto desfavorável condiz com a distância do percurso das residências para as escolas; a falta de assiduidade e pontualidade do TER; a inexistência de transporte coletivo regular; o não atendimento de determinadas áreas; e a extensão longa das rotas, entre outras (Tabela 2.2)

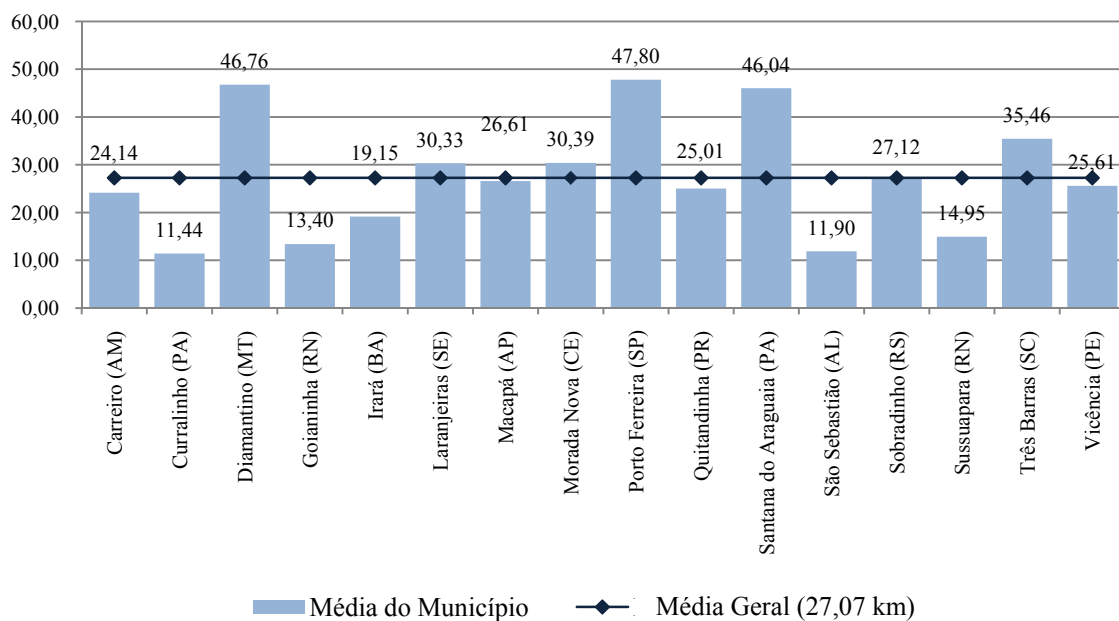
**Tabela 2.2:** Aspectos negativos do TER

Aspectos	Frequência	%
<b>Condições do Ambiente</b>	<b>12</b>	<b>38,71</b>
Estradas Ruins	7	22,58
Condições Climáticas	5	16,13
<b>Atendimento Deficitário</b>	<b>6</b>	<b>25,81</b>
Escolas Distantes	4	3,23
Assiduidade/Pontualidade	1	3,23
Ausência de Transporte Coletivo Regular	1	3,23
Pequena Área de Cobertura	1	3,23
Rotas Longas	1	3,23
<b>Condições do Veículo</b>	<b>5</b>	<b>16,13</b>
Ocupação/Lotação	2	6,45
Não Adequado ao TER	2	6,45
Idade da Frota	1	3,23
<b>Interações/Comportamentos</b>	<b>3</b>	<b>9,68</b>
Causar Danos aos Veículos	2	6,45
Outros	1	3,23
<b>Recursos Financeiros</b>	<b>3</b>	<b>9,68</b>
Insuficientes	2	6,45
Atrasos nos Pagamentos	1	3,23

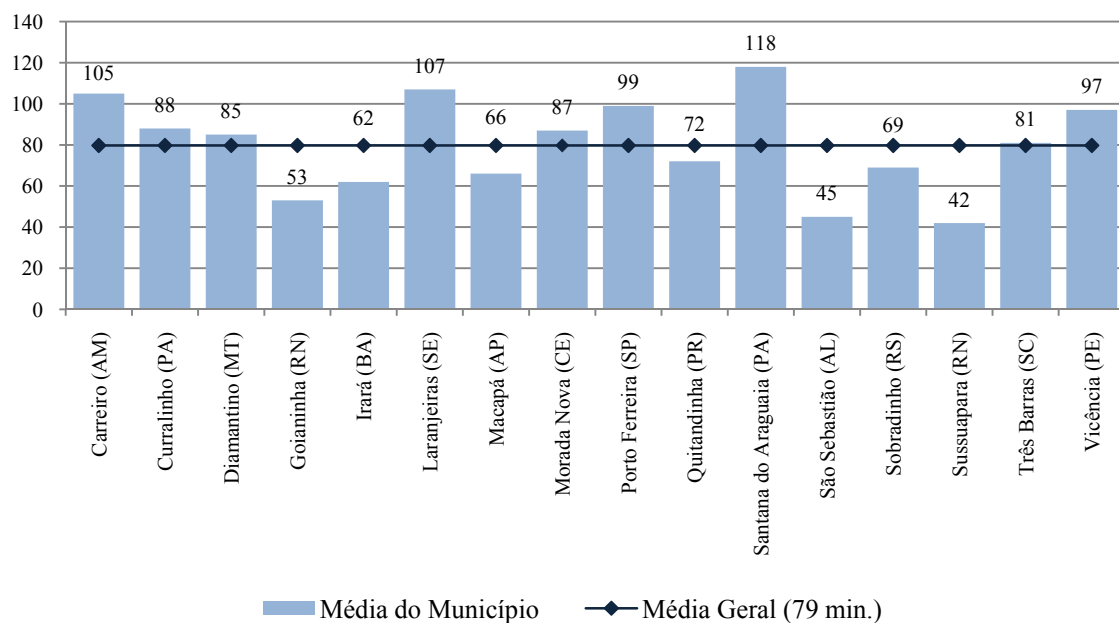
Fonte: Ceftru e FNDE (2006)

O fator de distância entre a residência e a escola e vice-versa registrou percursos que variam de 42 quilômetros a 118 quilômetros entre a residência dos alunos e unidade de ensino. Nos 16 municípios brasileiros foram pesquisadas 105 rotas. Dessas rotas, 84 eram realizadas com o uso de veículo rodoviário e 21 com o uso do veículo aquaviário. As 105 rotas perfizeram um total de 2.621,32 quilômetros percorridos. A média geral da distância por viagem encontrada é de 27,07 quilômetros e a média de cada município corresponde 27,26. Os resultados foram detalhados na Figura 2.4.

A referida pesquisa também contabilizou o tempo de viagem do veículo nas rotas, a partir do primeiro embarque até o último desembarque de alunos, para cada um dos 16 municípios. Conforme visualizado na Figura 2.5, o tempo de percurso variou entre 42 minutos a 118 minutos, com média geral de 79 minutos por município.

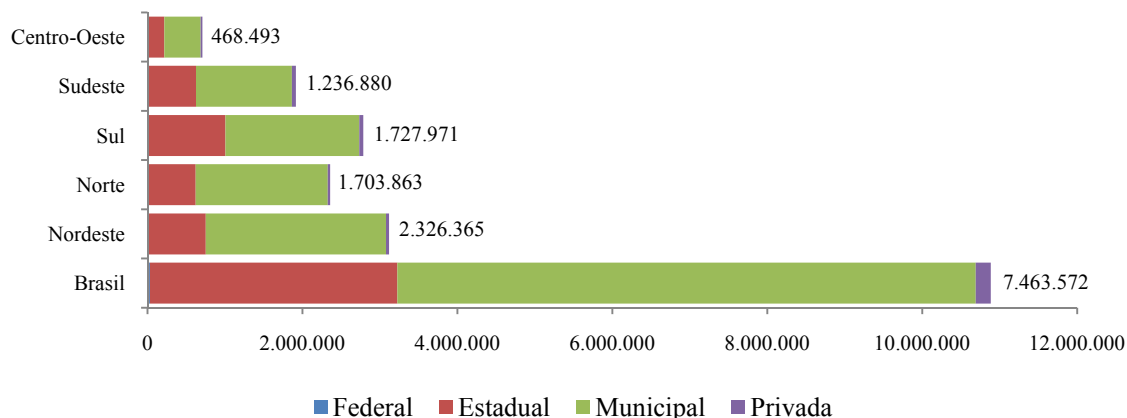


**Figura 2.4:** Média das distâncias percorridas por município  
 Fonte: Ceftru e FNDE (2006)



**Figura 2.5:** Média dos tempos de viagem apontados nas rotas dos municípios  
 Fonte: Ceftru e FNDE (2006)

Atualmente, de acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (2008), consolidados do Censo Escolar 2007, o Brasil possui 7.463.572 alunos que utilizam transporte escolar público (Figura 2.6).



**Figura 2.6:** Número de alunos que utilizam transporte escolar oferecido pelo Poder Público, em escolas rurais e urbanas, por região  
Fonte: Inep (2008)

Comparado o número total de alunos na educação básica, que é de 52.179.530, esse montante corresponde a 14,30% dos estudantes que necessitam de transporte para ter acesso às unidades de ensino Tabela 2.3.

**Tabela 2.3:** Número de alunos que utilizam transporte escolar oferecido pelo Poder Público, em escolas rurais e urbanas, por área

Escolas	Número de Alunos	
	Área Rural	Área Urbana
Federal	2.110	30.300
Estadual	1.780.958	1.475.603
Municipal	2.841.641	1.119.947
Privadas	36.893	145.091
Total	4.661.602	2.770.941

Fonte: Inep (2008)

Ainda, segundo o Inep (2008), na área rural se concentra o maior percentual de usuários do transporte escolar oferecido pelo Poder Público, em âmbito municipal e estadual, ou seja, 62,19% dos alunos utilizam o TER. Os números da área rural, em comparação com os da área urbana, são maiores entre usuários na maioria dos níveis de ensino (Tabela 2.4).

**Tabela 2.4:** Número de alunos que utilizam transporte escolar oferecido pelo Poder Público, em escolas rurais e urbanas, por nível de ensino

Nível de Ensino	Número de Alunos	
	Área Rural	Área Urbana
Educação Infantil	251.075	227.576
Ensino Fundamental	3.278.256	1.489.931
Ensino Médio	850.476	661.616
Educação Especial	25.756	82.736
Educação Jovens e Adultos	248.591	262.272
Educação Profissional	7.448	46.810
Total	4.661.602	2.770.941

Fonte: Inep (2008)



Verifica-se que o público alvo do serviço de TER é a população residente no meio rural em idade escolar entre 5 a 17 anos. Entretanto, pesquisas apontam um cenário desfavorável à universalização e ao cumprimento do direito e acesso à educação a todos. A inexistência de escola, a falta de vaga ou de transporte escolar também são os principais motivos de afastamento dos bancos escolares. Dados estatísticos colhidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2006) corroboram essa afirmativa.

Segundo as informações do Inep (2007), consolidados do Censo Escolar 2006, na faixa etária de 7 a 14 anos de idade, o percentual de crianças e adolescentes que tinham como motivo para não freqüentar escola ou creche pela inexistência de escola perto de casa, falta de vaga ou de transporte escolar foi mais elevado nas Regiões Norte (20,9%) e Centro-Oeste (19,0%) e menor na Região Sul (8,4%).

No grupo de menos de 7 anos de idade, o maior valor desse indicador foi o da Região Sul (21,1%) e o mais baixo da Região Norte (14,2%). Na faixa etária de 15 a 17 anos, os resultados regionais foram mais baixos e ficaram próximos, variando de 4,4% a 6,7% (Tabela 2.5).

**Tabela 2.5:** Percentual dos que não freqüentavam escola ou creche, pela inexistência de escola ou creche perto de casa, falta de vaga ou falta de transporte escolar

Grupos de Idade	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
0 a 6 anos	17,2%	14,2%	17,0%	17,4%	21,1%	15,3%
7 a 14 anos	14,7%	20,9%	12,9%	15,1%	8,4%	19,0%
15 a 17 anos	5,3%	6,7%	5,3%	4,4%	6,1%	5,8%

Fonte: Inep (2007)

Por outro lado, tais motivos para não freqüentar escola ou creche apresentaram um percentual decrescente com o aumento da idade. Esses foram indicados por 5,3% do contingente de 15 a 17 anos de idade, 14,7% do grupo de 7 a 14 anos de idade e 17,2% do grupo de menos de 7 anos de idade.

A pesquisa registrou também a exclusão educacional a que estão sujeitos os alunos do Ensino Fundamental de classes sociais mais baixas, uma vez que demonstrou que quanto maior o nível de rendimento domiciliar per capita maior o nível de escolarização.

Aqui se propõem uma investigação que justifique o decréscimo do percentual dos motivos de não se freqüentar a escola, em função do aumento de idade, uma vez que esse pode estar diretamente relacionado com o nível de evasão escolar.

Perante toda a situação tratada, fica claro que as áreas rurais sofreram e ainda sofrem com a pobreza, a discriminação e o isolamento que as castigam por longos anos. Sistemas de transportes coerentes com a realidade apresentada em cada caso podem constituir uma solução para a segregação e a dificuldade de acesso às atividades básicas por parte de qualquer membro do campo.

Um aspecto relevante a ser destacado é a adoção de uma política que privilegie o transporte em detrimento das escolas rurais, ou seja, não se considere ideal a redução do número de escolas nas zonas rurais e a implantação de uma rede de transporte para conduzir os alunos às escolas disponíveis, normalmente localizadas em áreas urbanas.

No entanto, em face da má condição atual da estrutura de ensino no meio rural, do fechamento das escolas isoladas e da má qualidade do ensino, entende-se que a oferta de transporte pode suprir a carência de escolas nessas áreas, contribuindo com a garantia do direito à educação para uma maior quantidade de pessoas, até que uma política de educação no campo seja adequadamente implementada.

O estabelecimento de escolas na área rural, destinadas à educação da população que nela reside, reduziria em parte a necessidade de programas de transporte visando o apoio e o incentivo à educação. Contudo, as iniciativas que aconteceram nessa direção não conseguiram se viabilizar de maneira eficiente, resultando na desativação das escolas construídas (PEGORETTI e SANCHES, 2004). No entanto, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação – Secad/MEC, por meio da Coordenação-Geral de Educação no Campo, tem buscado retomar a política de implantação de escolas de qualidade na zona rural e viabilizar sua proposta.

Independente das escolas estarem localizadas na zona urbana ou na zona rural, a necessidade de transporte escolar sempre existirá, pois não há como disponibilizar escolas próximas a todos os alunos. O importante é que esse transporte seja ofertado com qualidade melhorando o acesso às escolas e contribuindo para que a educação aconteça.

## 2.3 TÓPICOS CONCLUSIVOS

Este capítulo teve por objetivo descrever as especificidades e condições da educação e do transporte escolar dentro do contexto da área rural, bem como ressaltar o papel do transporte como elemento essencial à garantia do acesso à educação. Assim, pelo conteúdo tratado, merecem destaque os seguintes tópicos conclusivos:

- A área rural é caracterizada pela desigualdade de distribuição da renda, pela segregação espacial e pela oferta insuficiente de serviço e infraestrutura de transporte. Esse cenário negativo ocasiona dificuldade de deslocamento e de acesso aos serviços de cunho social e essencial, como a educação.
- A melhoria na acessibilidade e na mobilidade consiste em medida de esforço para superar a segregação espacial presente na área rural. Tal melhoria pode ser traduzida pela habilidade de movimento e pela facilidade de um aluno alcançar, com autonomia, a atividade de educação, a partir de um determinado local (casa-escola) e meio de transporte (TER).
- Sistemas de TER coerentes com a realidade podem constituir uma solução para a segregação e a dificuldade de acesso às atividades de ensino. Porém, a avaliação da necessidade e da demanda pelo TER, por parte dos alunos residentes em área rural, deverá considerar a densidade e nível de renda da população.
- Inconsistências na definição dos conceitos de áreas urbanas e rurais representam obstáculos para a elaboração de legislações específicas e efetivas para o TER, além de dificultarem o planejamento e operação desse serviço.
- O TER é um instrumento importante para a inserção social das crianças na sociedade. A ausência da prestação desse serviço possui estreita relação com a exclusão social e o baixo nível de bem-estar social. A impossibilidade de utilizar o transporte pode restringir o acesso à educação, interferido na condição da vida dos alunos e reduzindo o bem-estar almejado.
- Pesquisa realizada para contextualizar o TER traçou um cenário que demanda preocupação e ação por parte dos estados e municípios responsáveis pela gestão do serviço. A prestação do serviço de TER, em sua maioria, é caracterizada pela necessidade da aplicação de normas existentes, como a obrigatoriedade do cinto de segurança não só por parte dos motoristas, mas como também pelos alunos e o cumprimento do limite de idade da frota fixado em 7 anos. Ou ainda, pela

elaboração de regulamentação que determine as regras mínimas a serem seguidas, com vista à prestação adequada do TER.

- Ficou claro os inúmeros problemas que permeiam o TER, como: as más condições do ambiente (estradas ruins); o atendimento deficitário (escolas distantes, falta de assiduidade e pontualidade, ausência de transporte coletivo, pequena área de cobertura, rotas longas); as péssimas condições dos veículos (ocupação e lotação superior a regulamentada); e a falta de recursos financeiros (insuficientes e atrasados).
- Por fim, dados estatísticos apontaram um cenário desfavorável à universalização e ao cumprimento do direito à educação e seu acesso. Entre os principais entraves à consecução do mencionado direito, destacou-se a falta de transporte escolar como um dos principais motivos para os alunos não freqüentarem a escola.

### **3. CAPÍTULO**

## **NATUREZA JURÍDICA DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL**

A década de 90 foi palco de profundas transformações de cunho econômico e institucional no Brasil. Os governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, de fato consolidaram uma concepção de governabilidade entendida como sinônimo do cumprimento e aprofundamento da agenda neoliberal. A transformação que houve no âmbito estatal foi acometida pela bandeira de que o Estado é ineficiente e, portanto, a iniciativa privada é que possui a capacidade para gerir algumas atividades. Ressalte-se que o Poder Público não se eximiu por completo de tais atividades, simplesmente passou de provedor a regulador, como versa a teoria da Administração Pública gerencial, surgida na Inglaterra.

Nesse contexto de reformas, em que certas atividades ora cabem ao Estado ora ao ente privado, ora às duas esferas, a identificação da natureza jurídica de algumas delas tem se tornado complexa. Ademais, pelo fato da sociedade encontrar-se em um estágio de transição e alguns paradigmas ainda não estarem completamente definidos, há muita incerteza quanto aos aspectos sociais, culturais, políticos e jurídicos.

No que se refere aos aspectos jurídicos, objeto deste capítulo, o próprio regime de serviço público não é algo bem delimitado, o que pode ocasionar futuramente grandes prejuízos sociais. Falta definição explícita de como tais atividades são encaradas pela Constituição vigente. Ademais, não existe consenso entre os doutrinadores brasileiros acerca da classificação de alguns serviços atribuídos à Administração, como é o caso dos serviços públicos.

Isso posto e considerando a atual conjuntura e as visões de vários doutrinadores consagrados no direito pátrio, o objetivo deste capítulo é identificar a natureza jurídica da educação e do transporte escolar, a fim de melhor orientar quaisquer ações a serem desenvolvidas com foco em tais serviços, principalmente no que concerne a aspectos regulatórios. Há, contudo, que ser destacado que o enquadramento realizado durante este

estudo baseia-se nas visões de grandes doutrinadores do direito brasileiro, não havendo nenhuma determinação legal explícita quanto à natureza aqui identificada.

### **3.1 SERVIÇO PÚBLICO**

O conceito de serviço público possui gênese no direito francês, berço de diversos teóricos voltados para essa temática. Dentre os estudiosos da escola francesa, destaca-se Léon Duguit, que defendeu o serviço público com elemento legitimador ou fundador do Estado, com a finalidade de atingir a solidariedade social (JUSTEN FILHO, 2003). Nem todos os teóricos franceses da época ou atuais compartilham da mesma opinião, preferem caracterizar o Estado pelo poder público e não pelo serviço público (GROTTI, 2003). Ademais, outras escolas encaram o conceito de forma mais restrita, pois defendem que nem toda atividade estatal deve ser considerada serviço público.

Na doutrina brasileira, como observado por Vasconcelos (2004), a definição de serviço público não se encontra uniforme ou pacífica. Idéias relativas à vida digna da pessoa humana, à solidariedade e ao interesse coletivo aparecem de maneira direta ou indireta nos fundamentos que levam diversos doutrinadores a elaborarem definições de serviço público. No que concerne ao serviço público, Mello (2007) compartilha da dificuldade de encontrar um significado unívoco, ao mencionar que “por singular que pareça, não obstante a sua importância capital, o conteúdo de serviço público e respectiva definição nunca foram precisos e uniformes”.

Medauar (2006) concorda que a expressão serviço público às vezes é empregada em sentido muito amplo, para abranger toda e qualquer atividade realizada pela Administração Pública. Pode referir-se desde uma simples carimbada em um requerimento até a prestação do serviço de transporte coletivo. Assim, em decorrência da polissemia da expressão, Araújo (2008) assinala a importância de analisar as principais características presentes no conceito de serviço público para que se possa identificar se a natureza do serviço em questão é um serviço público ou não, já que não é possível formular um conceito unânime.

Porém, uma questão relevante a ser destacada é que embora destoantes em certos aspectos, nenhuma das abordagens encontradas na doutrina estão incorretas. É preciso escolher

aquela que melhor se enquadra ao que se deseja realizar. No intuito de verificar a classificação a prestação do serviço de educação e de transporte escolar como serviço público nos subtópicos seguintes são abordadas as propostas conceituais estabelecidas por doutrinadores relevantes no direito brasileiro.

### **3.1.1 Propostas Conceituais de Serviço Público na Doutrina Brasileira**

Cretella Júnior (2000) define serviço público como “toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, por procedimento de direito público e em prol da satisfação do interesse público”. O conceito traz como principais características a execução dos serviços de forma direta e indireta pelo Poder Público, submissão a regime jurídico de direito público e função de satisfação do interesse público.

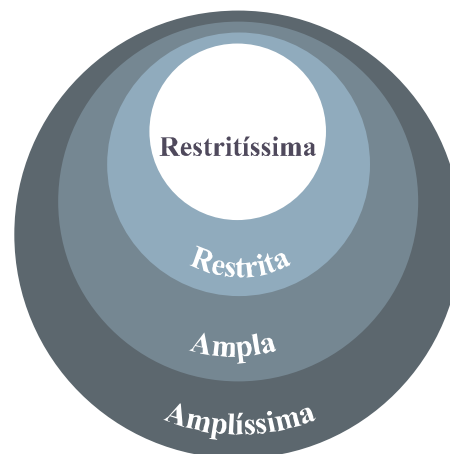
Já Meirelles (2005) descreve serviço público como “todo aquele prestado pelo Poder Público ou por seus delegados, voltado à satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou a conveniências do Estado e desenvolvido segundo normas e controles estatais”. De acordo com o ponto de vista do referido autor, dois aspectos se apresentam destacáveis.

O primeiro refere-se à consideração de serviços essenciais e secundários como serviço público – visão abrangente. Em outras palavras, envolve tanto aqueles considerados importantes para a soberania e supremacia do Estado e que, em face da essencialidade, são insuscetíveis de prestação privada; quanto àqueles que não reúnem a natureza de serem de satisfação absolutamente necessário e por isso podem ser transferidos a terceiros mediante certas condições (MIOLA, 1997). O segundo é que para ser serviço público a atividade não precisa necessariamente satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade. Pode ser que conveniências do Estado levem-no a considerar alguns serviços como públicos.

Medauar (2006) adota o conceito de serviço público como sendo a atividade realizada no âmbito da Administração e inserida no Executivo. É uma atividade prestacional, em que o Poder Público propicia algo necessário à vida coletiva, como por exemplo, água, energia elétrica e transporte. Para a autora, somente constituem serviços públicos as atividades de cunho prestacional voltadas à garantia das necessidades da vida coletiva. Furtado (2007)

acentua que a definição de serviço público constitui uma das tarefas mais difíceis do Direito Administrativo. De forma a alcançar as diversas manifestações dessa função estatal, o conceituou como sendo “a atividade de satisfação das necessidades da população, desenvolvida pelo Estado ou por particulares, por meio da qual são postas utilidades ou comodidades à disposição da coletividade”. O conceito de Furtado (2007) reforça as características citadas anteriormente, como execução dos serviços de forma direta e indireta e disponibilização de utilidades à sociedade.

Considerando as diferenças de concepções acerca de quais atividades englobam o serviço público, Aragão (2007) sistematizou o conceito de serviço público em quatro concepções ou visões (Figura 3.1):



**Figura 3.1:** Concepções ou visões do conceito de serviço público

A visão restritíssima contempla apenas os serviços públicos remuneráveis por taxa ou tarifa, devendo ainda ser de titularidade exclusiva do Estado, cuja exploração por entes privados somente é permitida sob a forma de concessão ou permissão. Dessa forma, abrangem apenas às atividades econômicas assumidas pelo ente público. A visão restrita envolve atividades prestacionais que tivessem ligação direta com os indivíduos, podendo seus beneficiários ser identificados e a sua utilização quantificada. A diferença em relação à concepção ampla é que ficariam excluídos os serviços *uti universi*, insuscetíveis de serem remunerados pelos seus beneficiários diretos.

A visão ampla equivale às atividades prestacionais do Estado, ou seja, aquelas que o Poder Público exerce para proporcionar diretamente à coletividade comodidades e utilidades,



independentemente de poderem ser cobradas individualmente ou não, ou de serem de titularidade do Estado. Abrangeria, dessa forma, os serviços públicos chamados pelo autor de econômicos, ou seja, remuneráveis por taxa ou tarifa; sociais, que podem ser prestados sem delegação pela iniciativa privada; e os serviços *uti universi*, por sua vez inespecíficos e indivisíveis.

Excluem-se de tal conceito apenas o poder de polícia administrativa e o fomento. O primeiro porque ao invés de prestar utilidade indivíduo, restringe sua liberdade e o segundo porque visa incentivar o mercado e a sociedade a agirem de forma a garantir a realização do interesse público. E por último, a visão amplíssima que considera todas as atividades exercidas pelo Estado, ou, quando menos, a um sinônimo da própria Administração Pública, sejam elas externas ou internas, inerentes ou não à soberania, econômicas/potencialmente lucrativas ou não, de polícia administrativa ou de fomento.

Aragão (2007) direciona seu conceito para uma visão mais restrita e operacional. Contempla atividades que, mesmo com regimes jurídicos diferentes, possuem características similares suficientes que as colocam sob uma mesma categoria. Assim, conforme o referido autor, serviços públicos são “atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocadas pela Constituição ou pela lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem estar da coletividade”.

Dentre os diversos conceitos doutrinários outrora mencionados, aquele fornecido por Mello (2007) é considerado como clássico e citado na doutrina brasileira. Para o referido autor, serviço público é “toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público”.

Há ainda que se considerar o ponto de vista de Di Pietro (2007) sobre o assunto. A autora define serviço público como “toda a atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, como o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”. O conceito abordado por Di Pietro (2007) reúne três elementos: (i) o subjetivo,

que abrange a idéia de que o serviço público é atribuído, por lei, ao Estado; (ii) o objetivo ou material, que corresponde à prestação de atividades que atende a necessidades coletivas; e (iii) o formal, que diz respeito ao regime jurídico, que é total ou parcialmente público.

Quando se trata do elemento subjetivo, importa salientar que o Estado decide sobre a forma de gestão que irá adotar, direta ou indireta. Já as atividades materiais, constituem aquelas para a consecução de determinada finalidade pública, como por exemplo, as atividades voltadas para a satisfação de necessidades coletivas (MATOS, s.d.). Além de atividade material, a autora cita que os serviços públicos também podem se submeter ao regime jurídico parcialmente público, como no caso das concessões e permissões.

O serviço é considerado parcialmente público quando é prestado por pessoas jurídicas de direito privado, a saber: empresas públicas, sociedades de economia mista, concessionárias e permissionárias de serviços públicos e parceiros privados. Nesses casos, são regidos por normas semelhantes às empresas privadas, mas que se submetem ao direito público no que diz respeito aos princípios, como os da universalidade, continuidade, isonomia entre usuários, bem com a responsabilidade civil, regida pelo artigo 37, § 6º da Constituição Federal e ao regime jurídico aplicável aos bens afetados à prestação do serviço (DI PIETRO, 2007).

A partir dos doutrinadores clássicos, observa-se que eles estabelecem uma identidade entre o serviço público e a prestação direta pelo Estado. Nesse sentido, quando o serviço público não for prestado diretamente pelo Estado, estar-se-à diante de outro instituto que não é serviço público, pois o elemento subjetivo necessário para a formação do serviço não estaria presente.

Para Catão (2002), as atividades próprias do Estado na qual a participação de entes privados se apresenta como uma intervenção acessória ou substitutiva só deverá ocorrer mediante o cumprimento de condições específicas. Assim, a sujeição dos serviços públicos às formas de fiscalização e controle aplicadas para a generalidade dos serviços privados, como o poder de polícia, não se configura como aceitável (MELLO, 2007). Dessa maneira, é aplicada à atividade considerada serviço público um disciplinamento peculiar voltado para defesa do interesse público sobre o particular.

Segundo Grotti (2003), os doutrinadores praticamente são concordes em afirmar que a definição clássica de serviço público agrupa três elementos, embora a ênfase seja diferenciada para cada um deles. No entanto, os três elementos fornecidos pela doutrina clássica do serviço público podem não estar presentes simultaneamente diante da nova realidade estatal, o Estado Liberal, o que não o descaracteriza o serviço prestado como público (ARAUJÓ, 2008).

Ainda, segundo Araújo (2008), caso se tente identificar o serviço público a partir dos três elementos fornecidos pela doutrina clássica, grandes conflitos começam a surgir, pois em diversos momentos, pode-se deparar com uma atividade que é serviço público, mas que não é prestada diretamente pelo Estado. Em casos como esses, destaca-se o elemento subjetivo, que faria parte da concepção clássica do serviço público, mas não se encontra sempre presente no conceito de serviço público atual.

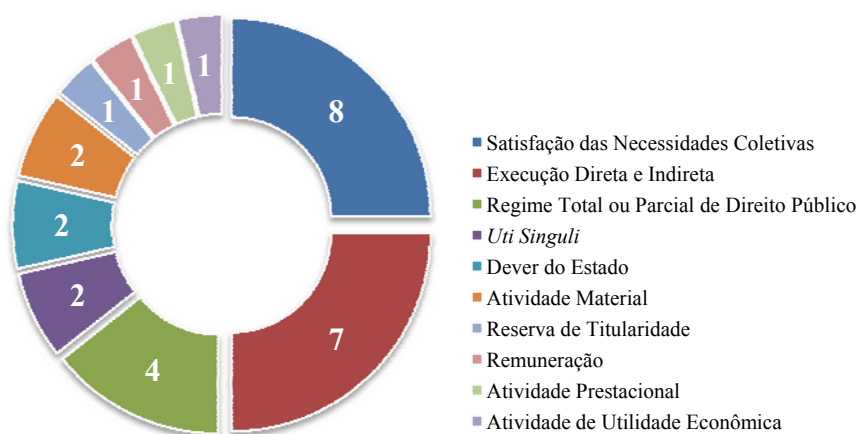
Santos (2002) observou que certas características sobressaem nas definições dos diversos doutrinadores, destacando-se a vinculação da atividade estatal ao atendimento das necessidades públicas e a participação direta ou indireta do Estado na sua prestação. Visando tornar conhecidos os elementos que compõem o conceito de serviço público, buscou-se no Quadro 3.1 agrupar as partes coincidentes encontradas nas definições dos autores em estudo.

**Quadro 3.1:** Elementos conceituais do serviço público na doutrina

<b>Elementos</b>	<b>Fragmentos do Conceito e Autor</b>
<b>Atividade Material</b>	Toda a atividade material (DI PIETRO, 2001) Toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material (MELLO, 2007)
<b>Dever do Estado</b>	Que a lei atribui ao Estado (DI PIETRO, 2001) Colocadas pela lei a cargo do Estado (ARAGÃO, 2007)
<b>Execução Direta e Indireta</b>	Para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados (DI PIETRO, 2001) Toda atividade que o Estado exerce direta ou indiretamente (CRETELLA JÚNIOR, 2000) Todo aquele prestado pelo Poder Público ou por seus delegados (MEIRELLES, 2005) Atividade realizada no âmbito da Administração e inserida no Executivo (MEDAUAR, 2006) Desenvolvida pelo Estado ou por Particulares (FURTADO 2007) E por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários (ARAGÃO, 2007) Que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhes faça às vezes (MELLO, 2007)
<b>Satisfação das Necessidades Coletivas</b>	Com objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas (DI PIETRO, 2001) E em prol da satisfação do interesse público (CRETELLA JÚNIOR, 2000) Atividade de satisfação das necessidades da população (FURTADO, 2007) Destinada à satisfação da coletividade em geral (MELLO, 2007) Em que o Poder Público propicia algo necessário à vida coletiva (MEDAUAR,

Elementos	Fragmentos do Conceito e Autor
	2006) Por meio da qual são postas utilidades ou comodidades à disposição da coletividade (FURTADO, 2007) Toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material (MELLO, 2007) Voltado à satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou a conveniências do Estado (MEIRELLES, 2005) Com vistas ao bem-estar da coletividade (ARAGÃO, 2007)
<b>Regime Total ou Parcial de Direito Público</b>	Sob regime total ou parcialmente público (DI PIETRO, 2001) Por procedimento de Direito Público (CRETELLA JÚNIOR, 2000) Desenvolvido segundo normas e controles estatais (MEIRELLES, 2005) Sob um regime de Direito Público (MELLO, 2007)
<b>Atividade Prestacional</b>	É uma atividade prestacional (MEDAUAR, 2006)
<b>Atividade de Utilidade Econômica</b>	Atividades de prestação de utilidades econômicas (ARAGÃO, 2007)
<i>Uti Singuli</i>	A indivíduos determinados (ARAGÃO, 2007) Mas fruível singularmente pelos administrados (MELLO, 2007)
<b>Reserva de Titularidade</b>	Com ou sem reserva de titularidade (ARAGÃO, 2007)
<b>Remuneração</b>	Gratuita ou remuneradamente (ARAGÃO, 2007)

Na Figura 3.2, encontram-se de forma sintetizada as ocorrências de cada elemento conceitual encontrado nas definições de serviço público dos principais doutrinadores brasileiros.



**Figura 3.2:** Ocorrência dos elementos conceituais do serviço público na doutrina

Diante da análise dos conceitos acima apresentados, verifica-se que muitos dos doutrinadores seguem por vezes caminhos diferentes, confirmando as dissonâncias observadas na apresentação das visões ampla, amplíssima, restrita e restritíssima apresentadas por ARAGÃO (2007).

Porém, apesar de diferentes, os conceitos apresentam aspectos em comum que confirmam a assertiva apresentada anteriormente, isto é, que embora diversos, todos os conceitos aduzem pontos análogos. Entre tais similaridades, destacam-se dois elementos citados por todos os doutrinadores: (i) a possibilidade de execução direta e indireta dos serviços; e (ii)

o foco na satisfação das necessidades coletivas. Outro ponto que merece destaque, presente em quatro dos sete conceitos apresentados, é que o serviço público é regido por regime total ou parcial de Direito Público.

Apresentados os conceitos, se faz necessário enquadrar no contexto do serviço público o direito à educação e ao transporte escolar público. Entretanto, é indispensável confirmar essa indicação por meio do confronto entre características dessa atividade com os conceitos de serviço público explanados. Inicialmente será considerado o direito à educação.

### **3.2 DISPOSITIVOS LEGAIS QUE GARANTEM O DIREITO À EDUCAÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1988) menciona o direito à educação como um dos fundamentos da República à cidadania. Enuncia-o, no artigo 6º, como um direito social, e especifica nos artigos 22, XXIV e 24, IX a competência legislativa. Silva (2004) apresenta sua contribuição acerca do conceito dos direitos sociais. Afirma que “como dimensão social dos direitos fundamentais do homem”, os direitos sociais “são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta e indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos. Além de se tratarem de direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”.

Pela representatividade no contexto da existência da sociedade, o direito à educação é reconhecido como indispensável e possui como objetivos: (i) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; (ii) o desenvolvimento nacional; (iii) a erradicação da pobreza e da marginalidade; (iv) a redução das desigualdades sociais e regionais; e (v) a promoção do bem comum (artigo 3º da CF/88). Cabe salientar, que anteriormente à Constituição, o ensino público era considerado um serviço assistencial, um amparo dado aos que não possuíam recursos financeiros. Essa consideração reformulou as responsabilidades do Estado quanto à obrigatoriedade do ensino e tornou-se um marco na promoção da educação fundamental como dever a ser prestado pelo Poder Público.

Com o intuito de conferir um conjunto de elementos capazes de vincular a atuação estatal à garantia do direito à educação, a Constituição também dedica uma seção ao assunto

(artigos 205 a 214). Bortolotti *et al.* (2006) identificaram além da Carta Magna, outros instrumentos legais regulamentam o direito à educação, a saber, a Lei n. 8.069/1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990) e a Lei n. 9.394/1996, denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996). O Quadro 3.2 apresenta a regulamentação que trata do direito à educação.

**Quadro 3.2:** Arcabouço legal vigente à educação

Tema	Constituição	ECA Lei n. 8.069/1990	LDB Lei n. 9.394/1996
Direito Social	Artigo 6º	-	-
Competências Legislativas dos Entes Federativos	Artigo 22, XXIV Artigo 24, IX	-	Artigo 9º, IV Artigo 10 Artigo 11, I e III
Acesso	Artigo 23, V Artigo 206, I	Artigo 53, I e V	Artigo 3º, I
Dever do Estado, Família e Sociedade	Artigo 205 Artigo 208, I, II e VII Artigo 208 § 3º	Artigo 53 Artigo 54, I, II, VII Artigo 54 § 3 Artigo 4º	Artigo 2º Artigo 5º § 1º, I, II, III Artigo 4º, I, II, VIII
Programas Suplementares	Artigo 227	Artigo 55 Artigo 129, V	Artigo 6º
Atividade Pública e Privada	Artigo 205 Artigo 206, III Artigo 209, I e II		
Direito Público e Subjetivo	Artigo 208 § 1º	Artigo 54 § 1º	Artigo 5º
Oferta Irregular	Artigo 208 § 2º	Artigo 54 § 2º	Artigo 5º § 4º
Organização dos Sistemas de Ensinos	Artigo 221 § 1º, 2º, 3º e 4º	-	Artigo 8º § 1º Artigo 9º, III Artigo 10, VI Artigo 11, V
Recursos (Impostos)	Artigo 23, V Artigo 206, I	Artigo 53, I e V	Artigo 3º, I
PNE	Artigo 214, II	-	Artigo 9º, I
<b>Transporte Escolar</b>	-	-	<b>Artigo 10º, VII Artigo 11, VI Artigo 70, VIII</b>

Entre os dispositivos apresentados no Quadro 3.2, alguns merecem destaque. É o caso, por exemplo do artigo 205 da Constituição, do artigo 53 da ECA e do artigo 2º da LDB, onde a educação é tratada com um direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. De acordo com esses dispositivos, a educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Ao Estado cabe, entre outras atribuições presentes no artigo 208, a garantia do ensino público. Embora a Constituição não explicita qual a responsabilidade da família, tais deveres estão previstos no artigo 54, § 3º, artigo 55 e artigo 129, inciso V do ECA e no

artigo 2º da LDB. A família, além de dividir com o Estado, em regime de coresponsabilidade, a tarefa de zelar pela frequência de seus filhos à escola, está incumbida de realizar a matrícula e acompanhar o desempenho deles nas instituições de ensino.

Esse conjunto de diplomas legais também expressam a preocupação do legislador com a disponibilização do ensino público e gratuito. Nesse sentido, a Constituição garante que a educação deve ser prestada gratuitamente, pelo Poder Público, nos estabelecimentos oficiais, (artigo 206, inciso IV) e no caso do ensino fundamental, deve ser garantida pelo Estado de forma obrigatória e gratuita (artigo 208, inciso I), o que corrobora sua importância para a coletividade frente à visão do legislador constituinte. O artigo 54, incisos I e II do ECA e o artigo 4º, incisos I e II da LDB, que versam sobre o dever do Estado com relação à educação escolar pública, repetem o estabelecido na Constituição.

O artigo 205, artigo 206, inciso III e artigo 209, incisos I e II da Constituição Federal enquadram a educação como uma atividade compartilhada entre a iniciativa pública e privada. Os dispositivos estabelecem respectivamente que a educação é dever do Estado; que ao ministrar o ensino é admitida a coexistência de instituições públicas e privadas; e que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas as normas gerais de educação nacional e as condições de autorização e avaliação da qualidade pelo Poder Público.

### **3.2.1 Educação e a Satisfação das Necessidades Coletivas**

Como apresentado, o conceito de serviço público é verificado ora com maior, ora com menor amplitude, porém quase sempre ligado ao bem-estar da coletividade ou a dignidade da pessoa humana. Riveiro *apud* Araújo (2008) destaca que o serviço público é criado para a satisfação do interesse geral e que, sem a intervenção de uma pessoa pública, a necessidade da coletividade poderia estar comprometida. Entretanto, de acordo com Araújo (2008) quando observado o objetivo da materialidade do serviço público, leva-se em consideração a situação hipotética de não existir o referido serviço.

Se a sociedade estiver sendo prejudicada por falta de prestação do serviço ou se ela, também, encontra-se em prejuízo por prestação inadequada, dever-se-á analisar se o serviço é de competência do Estado ou da iniciativa privada. Caso o serviço seja de

competência do Estado, ainda que prestado de modo insuficiente pela iniciativa privada ou pelo Estado, estar-se-à diante de casos de serviço público.

Justen Filho (2003), em seu conceito de serviço público deixa claro como objetivo primordial a satisfação das necessidades coletivas. Para o autor, a idéia de serviço público encontra-se diretamente relacionado aos direitos fundamentais. A atividade de serviço público é um instrumento de satisfação direta e imediata dos direitos fundamentais, entre os quais avulta a dignidade humana.

Araújo (2008) também compartilha da idéia de que quando se discorre sobre a satisfação de necessidades coletivas, observa-se claramente a vinculação existente entre serviço público e os direitos fundamentais. Segundo a referida autora, se o serviço atende as necessidades coletivas e possui como um dos objetivos a melhoria na qualidade de vida dos administrados, conseqüentemente, vincula-se aos direitos fundamentais.

Em outras palavras, os serviços públicos existem porque os direitos fundamentais não podem deixar de ser satisfeitos. Se um serviço público for percebido como direito fundamental do usuário, nesse caso, mais especificamente como direitos do administrado, isso significa que ele não deve ser esquecido ou tido como inexistente justamente por se tratar de uma garantia conquistada. Porém, isso não quer dizer que o único modo de satisfazer os direitos humanos seja o serviço público, nem que esse seja a única atividade estatal norteadas pela supremacia dos direitos fundamentais.

A despeito de algumas classificações encontradas na literatura, destaca-se uma no qual o serviço público possui como marco referencial a necessidade a ser satisfeita. Trata-se dos serviços sociais, ou seja, aqueles que satisfazem necessidades de cunho social. A opinião de Justen Filho (2003) é que os serviços assistenciais, tal como a educação, se enquadram perfeitamente nessa classificação.

A educação, ora serviço social, em razão de sua natureza, quando prestados pelo Estado não persegue fins lucrativos, sendo geralmente até mesmo deficitária, o que determina um regime especial de financiamento, já que apenas pode ser mantida por meio de impostos ou contribuições. Ao contrário, serviços públicos cuja natureza é industrial ou comercial admitem apenas o financiamento na base de preços e tarifas. Para Rojas *apud* Aragão



(2007) a educação é uma atividade econômica com potencial lucrativo, mas que, mesmo não sendo monopólio natural, o mercado e o terceiro setor não são capazes de por si só satisfazer os fortes interesses coletivos em usufruí-la.

Uma questão levantada por Aragão (2007) é se a educação ou qualquer outra atividade assistencial pode ser colocada sob a mesma categoria jurídica, independentemente de serem prestadas pelo Estado ou por particulares por direito próprio, não como delegatários estatais. Segundo o autor, a Constituição (BRASIL, 1988) as considera serviços públicos quando essas atividades são prestadas pelo Estado e serviços de relevância pública quando são exploradas por particulares. É mantido sem prejuízo, como no caso da educação, o regime jurídico privado e as regras da livre iniciativa, com forte regulação incidente, inclusive mediante a sujeição a autorizações administrativas prévias e operativas, constituindo-as como atividades econômicas privadas de interesse público.

Ainda no que se refere ao tema serviço público, é importante mencionar a distinção entre serviços públicos privativos e serviços públicos não privativos. Entre os primeiros, aqueles cuja prestação é privativa do Estado, mesmo que admitida a possibilidade de entidades do setor privado desenvolvê-los em regime de concessão ou permissão (artigo 175 da CF/88). Aragão (2007) avalia a polêmica quanto se os serviços sociais, quando prestados pelo Estado, podem ou não ser considerados serviços públicos. Parte da doutrina considera com base o artigo 175 da Constituição, que apenas as atividades sob reserva estatal exclusiva, ou seja, titularizadas pelo Estado, apenas delegáveis à iniciativa privada, podem ser consideradas serviços públicos.

Porém Sundfield (1992) sustenta que os serviços sociais são, à semelhança dos serviços públicos, atividades cuja realização gera utilidades ou comodidades que os particulares fruem direta e individualmente. No entanto, diferenciam-se daqueles por não serem exclusivos do Estado. A prestação de tais serviços é dever inafastável do Estado, tendo os indivíduos o direito subjetivo de usufruí-los.

No caso da educação, a partir da prestação desse serviço e outros fundamentais, os cidadãos passam a usufruir de melhoria na sua qualidade de vida, o que torna a sociedade mais equilibrada e justa e menos desigual. Serviços públicos, quando bem prestados, de forma a atender os direitos fundamentais, tornam a sociedade mais equilibrada. Porém, o

estudo do serviço público resulta em encontrar soluções para que o princípio da dignidade da pessoa humana seja atendido. É um instrumento que concede dignidade às pessoas, pois, em virtude da sua prestação, existe uma melhoria na qualidade de vida da sociedade.

### **3.2.2 Natureza Jurídica do Direito à Educação e o Regime de Direito Aplicável**

O objetivo do Constituinte ao outorgar competências ao Poder Público não é de reservá-las, mas sim a de obrigar seu exercício. Os particulares exploram os serviços sociais independentemente de qualquer delegação estatal. Tais serviços se desenvolvem, portanto, em setores não reservados ao Estado, mas livres aos particulares. Daí uma importante consequência: quando prestados pelo Poder Público, submetem-se ao regime de Direito Público; quando prestados pelos particulares, sujeitam-se ao regime de Direito Privado. Tal dualidade se justifica, porquanto os serviços sociais são, ao mesmo tempo, atividade estatal e dos particulares.

Há nesse particular, entretanto, uma exceção importante. Por vezes a intensidade da nota de interesse público, que assinala certas atividades desempenhadas pelos particulares, faz com que elas se estendam ao Direito Público, por considerar que seus prestadores estão investidos em funções públicas delegadas, de sorte que alguns dos seus atos são tidos como atos administrativos, impugnáveis pela via do mandado de segurança. Por outro lado, os estabelecimentos privados de ensino não são permissionários nem concessionários de serviços públicos, necessitando, porém de autorização do Estado para que possam funcionar, como ocorre algumas atividades privadas.

A educação trata-se de atividade que possui a peculiaridade de ser prestada tanto pelo Estado como pela iniciativa privada, com ou sem fins lucrativos. Assim sendo, a educação se submete ao regime de Direito Público quando prestada pelo ente público, que segundo Meirelles (2005), corresponde a relações que envolvem o interesse público. Em contrapartida, quando realizada por particular submete-se ao regime de Direito Privado e deve cumprir as normas gerais da educação nacional e submeter-se à autorização para execução do serviço e avaliação de qualidade pelo Poder Público (artigo 209, incisos I e II da CF/88).

Verifica-se que a educação não se enquadra como atividade econômica privada pura e simples, pois existe a obrigação de provisão pública. Além disso, essa situação não se configura posição empresarial por parte do Estado, visto que sua ação não visa lucro e tampouco se submete prioritariamente a regras próprias de empresas privadas. Por outro lado, observa-se forte presença de aspectos caracterizadores de serviço público, como dever do Estado, relevância para a sociedade, inclusive com determinação de provisão gratuita nos estabelecimentos oficiais de ensino público, sujeição ao regime de Direito Público, dentre outros.

Dadas as características acima citadas, o ensino prestado pelo ente público apresenta características relevantes que podem levá-lo a integrar a lista dos serviços públicos. Meirelles (2005) corrobora tal assertiva quando destaca que há serviços, como a educação, que são prestados tanto pela iniciativa pública quanto pela privada e que, dessa forma, são tratados com abordagens diferenciadas. Assim, enquanto o primeiro configura-se como serviço público, o segundo constitui atividade econômica privada, sujeita às limitações do Estado.

Prado (2007) encerra a discussão quando afirma que a educação é o direito fundamental social, de cunho prestacional, que tem como pilares a cidadania e a dignidade da pessoa humana. É um serviço público que deve ser prestado pelo Estado, independentemente de qualquer contraprestação, pois sem educação não há a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; não há desenvolvimento nacional e muito menos a erradicação da pobreza e da marginalização. Sem educação não é possível a promoção do bem de todos sem qualquer tipo de preconceito.

Assim posto, tem-se que a educação é uma atividade de interesse geral que são desempenhadas tanto pelo Estado como pelos indivíduos. O Estado não se apresenta, aqui, como o titular exclusivo dos serviços. Quando prestada pelo Estado ou executadas por delegação estatal tal atividade se insere no âmbito do conceito de serviço público. Se ausente qualquer laço com o Estado, elas são geralmente tidas e consideradas como atividades ou serviços puramente privados.

Silva (2004) pontua que “as normas elevam a educação à categoria de serviço público essencial que ao Poder Público impende possibilitar a todos”. Tal é a importância da

educação na formação do indivíduo que passa a ser considerada um direito fundamental que deve ser provido pelo Estado.

Nesse ínterim, é importante asseverar que não adianta o Estado garantir a matrícula se os indivíduos não possuem as condições necessárias para frequentar a escola, ou mesmo as condições necessárias para o aprendizado. Como assinala a doutrina, o direito subjetivo à educação também compreende o direito à merenda escolar e a assistência à saúde, o direito ao material escolar e ao transporte escolar.

Desse modo, cabe agora discutir a natureza jurídica do serviço de TER. Nessa senda, como citado anteriormente, a Constituição enquadra em seu artigo 6º a educação como um direito social. Quanto aos serviços de educação, dispõe o artigo 205 serem direito de todos e dever do Estado e da família. Em relação ao Estado, os seus deveres são especificados no artigo 208, que inclui o transporte escolar como programa suplementar e caracteriza o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo.

### **3.2.3 Acesso ao Serviço Público da Educação**

De essencial relevância é considerar o acesso aos serviços públicos. Derani (2002) assinala que o acesso é indispensável para assegurar a cada cidadão a realização efetiva de seus direitos em termos de mobilidade, informação e inserção social. Depreende-se disso que o primeiro ponto a ser garantido ao usuário do serviço público é o seu acesso, pois sem o seu devido acesso o serviço público pode até existir, mas não se torna algo suscetível de exequibilidade.

De acordo com Pereira (2006) as condições de acesso têm direta ligação com o princípio da igualdade. Por meio dessas condições é que se calibra a realização da igualdade perante o serviço público. Também interferem na realização da igualdade no serviço público e da igualdade pelo ou por meio do serviço público, embora esses outros aspectos relacionem-se também com os momentos anteriores ao da organização.

O acesso ao serviço público, no caso em estudo, o da educação, será instrumentalizado mediante a adoção de políticas públicas, ou outros instrumentos que são de notável

importância para o maior atendimento à população. Os serviços públicos tornam a sociedade mais coesa e a solidariedade social mais presente no dia-a-dia da comunidade.

No Brasil, há grandes desigualdades sociais e as oportunidades não são distribuídas de forma equânime entre todos os cidadãos, pois muitas pessoas não dispõem de veículos para chegar à escola. Diante desse cenário desfavorável, de acordo com o Ministério Público do Rio Grande de Sul (1999), cabe ao Poder Público subsidiar a sociedade com o necessário para que todos possam usufruir de iguais condições de acesso e permanência às unidades de ensino, já que o direito à educação não se restringe tão somente ao direito à vaga. Esses benefícios, contudo, devem ser gratuitos, para que não seja gerada mais discriminação entre aqueles que estão em condições favoráveis e, por isso, detêm maiores oportunidades, e aqueles que se encontram em condições adversas.

Dessa forma, tal instrumento de acesso, no caso o transporte escolar, deverá ser fortemente defendido, uma vez que é por meio do seu acesso a ele e à sua ampliação que se conseguirá uma sociedade mais justa e materialmente igual. Seja o serviço público vislumbrado em uma visão clássica ou contemporânea, o que muda é a sua estrutura e a remuneração, mas não os objetivos a serem alcançados, como a concretização dos direitos fundamentais.

### 3.3 DIREITO AO TRANSPORTE ESCOLAR PÚBLICO

No que se refere ao transporte escolar, a classificação quanto à sua natureza, não é apresentada na literatura. Assim sendo, tornou-se necessário realizar uma análise do que é dos dispositivos legais que tratam do transporte escolar de forma a auxiliar em tal enquadramento (Quadro 3.3).

**Quadro 3.3:** Arcabouço legal vigente ao transporte escolar

Tema	Constituição	ECA Lei n. 8.069/1990	LDB Lei n. 9.394/1996
Acesso	Artigo 23, V Artigo 206, I	Artigo 53, I e V	Artigo 3º, I
Programas Suplementares	Artigo 208, VII	Artigo 54, VII	Artigo 4º, VIII
Direito Público e Subjetivo	Artigo 208 § 1º	Artigo 54 § 1º	Artigo 5º
<b>Transporte Escolar</b>	-	-	<b>Artigo 10º, VII Artigo 11, VI Artigo 70, VIII</b>

Dos dispositivos indicados no Quadro 3.3 se destacam os relacionados com o direito ao acesso a educação por meio do transporte escolar. Inicialmente, o artigo 23, inciso V da Constituição atribui entre outras competências comuns à União, ao Distrito Federal, aos estados e aos municípios, proporcionar os meios de acesso à educação. Além disso, versa em seu artigo 206 sobre os princípios pelos quais o ensino deverá ser ministrado. Entre esses, a necessidade de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (inciso I).

Assim, aqueles que não possuem igual oportunidade de usufruir da educação oferecida pelo Poder Público, por não poderem contar com escolas próximas, têm o direito de receber auxílio como forma de redução da situação de desigualdade existente. Tal auxílio deve ser prestado de forma gratuita, caso contrário, seria fixada uma forma de discriminação em decorrência da localização geográfica das escolas.

A LDB, confirmando o disposto nos artigos 206, inciso I da CF/88 e 53 inciso I do ECA, decreta em seu artigo 3º, inciso I, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola como um dos princípios que devem nortear o ensino. O ECA (BRASIL, 1990) considera o papel que a educação tem na formação da sociedade e a necessidade de universalização de seu acesso. Em seu artigo 53, inciso I, assegura igualdade de condições de acesso e permanência nas escolas, corroborando, assim, o disposto no artigo 206, inciso I da Constituição.

O artigo 53, inciso V, estabelece ainda que todas as crianças e adolescentes tenham direito ao acesso à escola pública e gratuita próxima a suas residências. Assim, conforme dispõe a lei em estudo, deveria existir uma escola pública gratuita próxima às residências de todas as crianças e adolescentes do país para que, assim, fossem garantidas iguais condições de acesso à educação.

O artigo 4º, da LDB que versa sobre o dever do Estado com relação à educação escolar pública, também repete o estabelecido na Constituição Federal (artigo 208, inciso VII) e no ECA, atribuindo-lhe o papel de garantir ensino fundamental, obrigatório e gratuito (inciso I), progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio (inciso II), além de atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas

suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (inciso VIII).

Ademais, o § 1º do artigo 208 da Carta Magna não deixa a menor dúvida que o educando, cumprindo os requisitos legais, tem o direito público subjetivo do acesso ao ensino obrigatório e gratuito. Os direitos públicos subjetivos admitem ao titular uma especial prerrogativa de torná-los exigíveis e realizáveis.

Se há um direito público subjetivo à educação, isso quer dizer que o indivíduo tem a faculdade de exigir do Estado o cumprimento da prestação educacional pelo Poder Público. Tal direito é oponível ao Estado, ou seja, esse ente, sob nenhuma possibilidade, poderá negar a solicitação. Em caso de omissão, o Estado poderá ser cobrado, inclusive judicialmente.

O ECA no artigo, 54 § 1º, por meio da definição do acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, protegeu juridicamente tal interesse, permitindo que todos recorram a esse direito, utilizando, inclusive, os instrumentos jurídicos necessários para se fazer cumprir as disposições constitucionais aplicáveis (SILVA, 2006).

Em se tratando desse assunto a LDB no artigo 5º confere a qualquer cidadão, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída ou ao Ministério Público o direito de acionar o Poder Público para exigir a garantia do acesso ao ensino fundamental, caracterizando então o acesso à educação como direito público subjetivo.

Nesse sentido, a LDB inovou na prestação do transporte escolar, ao atribuir como responsabilidade dos estados e dos municípios o transporte dos alunos de suas respectivas redes (artigo 10, inciso VII e artigo 11, inciso VI). E ainda, por considerar como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas que se destinam aos programas de transporte escolar.

Isso ocorreu quando os alvos de destinação dos recursos previstos no artigo 60 foram estabelecidos no artigo 70. Dessa forma, houve a definição daqueles elementos considerados básicos para o desenvolvimento do ensino e que, portanto, podem usufruir

das receitas destinadas a eles. Dentre tais elementos destacam-se material didático-escolar e programas de transporte escolar (inciso VIII).

Os programas de alimentação e assistência à saúde foram eximidos de tal benefício por não serem considerados despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 71, inciso IV). Há de se ressaltar que tal abordagem dada pela LDB mostra como os legisladores encaram a necessidade de transporte escolar e destaca a função que esse possui frente à viabilização do acesso à educação.

### **3.3.1 Natureza Jurídica do Direito ao Transporte Escolar**

O transporte possui papel importante na sociedade moderna, pois viabiliza o deslocamento das pessoas sobre a geografia possibilitando que essas exerçam atividades essenciais para seu dia-a-dia de cidadão. No entanto, mesmo sendo tão relevante hodiernamente para a coletividade, constitui apenas uma atividade intermediária para a consecução de outras, denominadas de atividades fim, como trabalho, estudo, lazer etc. Por isso, não se configura como direito social ou serviço social como a educação, que possui vinculação direta com o desenvolvimento do ser humano e assim incorpora uma essencialidade que o transporte em geral não consegue atingir.

No entanto, o transporte escolar se apresenta como item básico do processo de provisão da educação para crianças e adolescentes do país. É um complemento, e a princípio podem ser considerado como um serviço de utilidade pública, para viabilizar o acesso ao serviço público da educação.

Meirelles (2005) entende serviço de utilidade pública como aquele que o Poder Público, reconhecendo a sua conveniência e não essencialidade, nem necessidade para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros. A respeito do direito ao transporte escolar, contrariamente, Lima (2003) ensina que o transporte da criança até a escola, bem como os demais direitos que compõem os programas suplementares, reveste-se de caráter essencial, pois sem transporte como meio de acesso às unidades de ensino, criar-se-á uma dificuldade que poderá impedir a consecução do dever do Estado.



Diante disso, a distinção do serviço de transporte escolar público dentre os serviços de interesse local deve ser considerada, bem como a atribuição do caráter essencial desse serviço dentro do contexto social. O transporte escolar fornecido pelo Estado desempenha um papel fundamental na Educação, em especial, quando é considerado o único meio que garante aos alunos o acesso às unidades de ensino. Tal pormenor impõe a obrigatoriedade de organização de um sistema de transporte escolar que atenda a tais necessidades. A inexistência ou precariedade da prestação desse serviço poderia acarretar danos incomensuráveis à sociedade.

Assim, a Constituição ao prever os programas suplementares ao ensino reconhece a importância de uma atuação estatal pró-ativa no sentido de minorar as disparidades de oportunidades educacionais. A garantia de transporte escolar a todos os estudantes da rede pública é essencial para que se materialize a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola (artigo 206, I). Ademais, tal garantia é a forma capaz de efetivar plenamente o princípio da gratuidade (artigo 206, IV), constituindo meio para se alcançar a garantia de padrão de qualidade (artigo 206, VII).

O transporte escolar também é visto pela Constituição como serviço importante vinculado à concretização da educação pública, mais especificamente a do ensino fundamental. De acordo com o artigo 208, inciso VII a garantia de transporte escolar aos alunos do ensino fundamental, por meio de programas suplementares, constitui elemento relevante na efetivação do dever do Estado para com a educação.

Coube ao constituinte atrelar a educação elementos suplementares importantes para sua viabilização, como o transporte, a fim de fazer valer a esse direito. Tal consideração retrata que o transporte escolar constitui um serviço relevante na garantia do direito social à educação, necessidade básica do cidadão, sem o qual a viabilização do ensino fica comprometida para uma parcela considerável da população.

Nesse sentido, a organização 'Ação Educativa (2006) considera que na ausência de garantia de transporte escolar, a determinação do local a ser construída uma escola, poderia significar um fator de discriminação de determinada comunidade, dificultando ou até impossibilitando o acesso dos alunos. O aluno seria obrigado a custear seu deslocamento,

ferindo assim o princípio da gratuidade e fortalecendo as disparidades em função da renda, obstando sua permanência.

Ademais, o artigo 208, inciso VII demonstra que o legislador também percebeu que frente à impossibilidade de oferta atomizada de escolas públicas nas mais diversas localidades e às desigualdades existentes no país, que tornam desequilibradas as oportunidades de acesso e permanência nas escolas, principalmente entre ricos e pobres, muitas pessoas teriam podado seu direito à educação.

### **3.4 TÓPICOS CONCLUSIVOS**

Como visto, a proposta do presente capítulo foi identificar a natureza jurídica da prestação do serviço de educação e de transporte escolar. Tal enquadramento foi necessário para orientar as ações a serem desenvolvidas com vista à elaboração da estrutura organizacional do TER, principalmente no que concerne aos aspectos regulatórios. Assim, as principais conclusões abstraídas foram:

- O conceito de serviço público não se encontra uniforme na literatura. Dessa forma, tanto a educação quanto o transporte escolar constituem-se em atividades cuja classificação não apresenta consenso entre os doutrinadores brasileiros. No que tange ao transporte escolar as visões são mais divergentes do que em relação à educação.
- A identificação da natureza da prestação do serviço de educação e de TER resultou na análise das principais características ou elementos presentes no conceito de serviço público. O resultado comprovou que dois deles se sobressaem nas definições dos diversos doutrinadores estudados: (i) a possibilidade de execução direta e indireta dos serviços e (ii) a satisfação das necessidades coletivas.
- A educação enquadra-se no rol dos direitos sociais e fundamentais, visto que tal serviço atende às necessidades coletivas e possui como objetivo a melhoria da qualidade de vida dos membros da sociedade. Ela é um direito de cunho prestacional, que tem como pilares a cidadania e a dignidade da pessoa humana. É um serviço que deve ser prestado pelo Estado, independente de sua contraprestação.
- A educação também é uma atividade de interesse geral, desempenhada pelo Poder Público e por particulares. Quando prestada pelo Estado a educação insere-se no

âmbito do conceito de serviço público e submete-se ao regime de Direito Público. Entretanto, quando ausente qualquer laço com o Estado, é geralmente considerada como atividade ou serviço puramente privado, sujeita ao regime de Direito Privado.

- O acesso ao ensino, por meio do TER, é um direito público subjetivo. Isso significa que o aluno, representado pelos pais ou responsáveis, tem a faculdade de exigir do Poder Público o cumprimento da prestação educacional pelos estados e municípios. Tal direito é oponível ao Poder Público, o qual, sob nenhuma possibilidade, poderá negar a solicitação.
- O TER constitui-se em uma atividade intermediária para a consecução do acesso ao serviço público da educação. É um complemento, um serviço atrelado à educação e ofertado por meio dos Programas Suplementares (artigo 208, VII da CF/88, artigo 54, VII do ECA e artigo 4º, VIII da LDB), para que se materialize a igualdade de condições necessárias de acesso ao ensino e a permanência na escola.

## 4. CAPÍTULO

### **ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL**

Requerer-se planejamento aliado a boa prática de gestão e controle para transformar o círculo vicioso da prestação dos serviços de TER em um círculo virtuoso. O objetivo é estimular a melhoria social, proporcionando a todos os alunos residentes em área rural a garantia do direito de acesso à educação.

Por sua vez, sabe-se que nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, os planejadores, gestores e controladores possuem recursos materiais e de pessoal limitados. Ademais, as intervenções no transporte raramente utilizam processos participativos para coletar as opiniões e anseios dos agentes envolvidos, por meio de consultas à sociedade e, ainda, desconsideram a análise de perfil ou gênero dos usuários do transporte.

Além disso, o progresso e a eficácia são lentos, uma vez que a maioria dos planejadores falha ao construir seu modelo com base em experiência e lições de outros países. Ressalte-se que esse tipo de colaboração se constitui mínima, em função das características peculiares de cada país.

Assim, este capítulo propõe abordar com base na Teoria Clássica da Administração a base conceitual de planejamento, gestão e controle necessária para compor a estrutura organizacional do TER. Em complemento, tece importantes considerações sobre o nível de interesse e necessidade da prestação do serviço de TER.

O objetivo é identificar e conquistar o apoio dos atores que estejam interessados ou diretamente ligados ao TER e tomar conhecimento dos recursos existentes e disponíveis à comunidade para a prestação do TER. Vale ressaltar que esses aspectos são necessários para estabelecer uma base que contribua para a formulação da estrutura organizacional do serviço de TER.

## **4.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL**

Conforme Chiavenato (2000), em 1916 surgia na França, propagando-se rapidamente pela Europa, a chamada Teoria Clássica da Administração. Essa teoria foi fundada por Henri Fayol e tinha como principal característica, a ênfase dada à estrutura organizacional, ou seja, à organização formal.

Os autores clássicos restringiam-se aos aspectos formais da organização como, por exemplo, a divisão do trabalho, a especialização, a hierarquia dos níveis dentro da organização, a autoridade, a responsabilidade e a coordenação. Para esses autores, toda a organização se estrutura com a finalidade de atingir os seus objetivos.

### **4.1.1 Definição de Estrutura Organizacional**

Antes de tratar da definição de estrutura organizacional é necessário apresentar o significado de organização. Robbins (2002) descreve a organização como uma unidade social coordenada conscientemente e que funciona numa base relativamente contínua. Chiavenato (2000) e Oliveira (2007) a definem como a função administrativa que determina e agrupa as atividades necessárias e as atribui às respectivas posições e pessoas. Os referidos autores são concordes quanto ao objeto da organização, que é o alcance dos objetivos e resultados estabelecidos.

Partindo do conceito de organização, Oliveira (2007) considera a estrutura organizacional como um instrumento essencial para o desenvolvimento e a implementação de planos organizacionais. Trata-se de uma ferramenta básica para alcançar os objetivos almejados pela organização.

Consiste em um instrumento administrativo resultante da identificação, análise, ordenação e agrupamento das atividades e dos recursos das organizações. Na estrutura organizacional inclui-se, ainda, o estabelecimento dos níveis de alçada e dos processos decisórios, visando o alcance dos objetivos estabelecidos no planejamento.

Para Chiavenato (2000) e Cury (2000) a estrutura organizacional é um arranjo sistemático composto de duas ou mais pessoas que interagem, por meio de relações recíprocas, para atingir objetivos comuns. É caracterizada pela distribuição das atividades às diversas unidades da organização, pelas interdependências entre tais atividades e pela maneira como essas são coordenadas e ou controladas.

Autores como Davis e Weckler (1996) e Chiavenato (1994) são unânimes em afirmar que a estrutura organizacional deve ser delineada ou determinada em função das necessidades dos processos e não vice-versa. Seguindo a linha desse pensamento pode-se observar que a estrutura dos processos é refletida na estrutura organizacional.

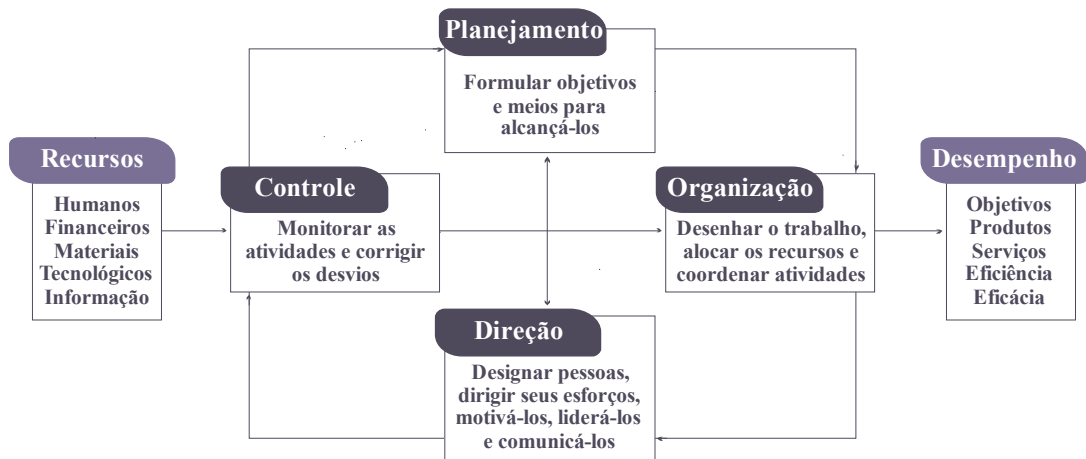
Oliveira (2007) reforça que se a estrutura organizacional for estabelecida de forma adequada, ela propicia: (i) a identificação das tarefas necessárias ao alcance dos objetivos estabelecidos; (ii) a organização das funções e responsabilidades; (iii) as informações, os recursos e o *feedback* aos planejadores, gestores e prestadores de serviço; e (iv) as condições motivadoras para a realização das tarefas estabelecidas.

## **4.2 FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS DA ORGANIZAÇÃO ESTRUTURAL**

Como salientado por Oliveira (2007), além da organização da empresa, existem outras funções básicas a serem consideradas. A primeira delas é o planejamento, que representa o estabelecimento de objetivos e resultados esperados, bem como das estratégias e meios mais adequados para se alcançá-los.

Em seguida é a organização, definida anteriormente como aquela que determina e agrupa as atividades necessárias e as atribui às respectivas posições e pessoas. A terceira função é a gestão, que representa a orientação, coordenação, motivação e liderança das atividades e recursos.

E por último, o controle, que compreende o acompanhamento e a avaliação dos resultados apresentados em relação aos objetivos e resultados esperados. Tais funções são apresentadas na Figura 4.1, de maneira interligada.



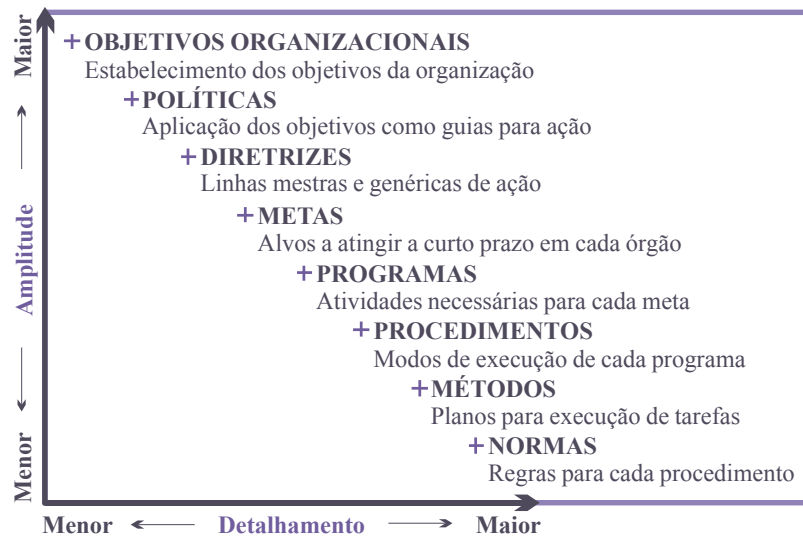
**Figura 4.1:** Estrutura organizacional e suas funções administrativas  
Fonte: Chiavenato (2000)

A seguir, serão explanados detalhadamente os conceitos de cada função administrativa, seus elementos e características, de forma a criar subsídios para auxiliar na estruturação organizacional do TER.

#### 4.2.1 Planejamento

De acordo com Chiavenato (2000), o planejamento figura como a primeira função administrativa, por ser aquela que serve as demais funções: organização, gestão e controle. No planejamento algumas questões são determinadas antecipadamente, como: o que fazer, quais os objetivos a serem atingidos, quais meios a serem adotados e os planos de ações necessários para alcançá-los. Trata-se de um modelo teórico para a execução de uma ação futura, em que são definidos os objetivos, isto é, onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que seqüência.

Por objetivos, entendem-se os alvos escolhidos a serem alcançados dentro de certo espaço de tempo, aplicando-se recursos disponíveis ou possíveis. Chiavenato (2000), com vistas a conciliar os diferentes objetivos de uma organização, apresentou a seguinte hierarquia (Figura 4.2).



**Figura 4.2:** Desdobramento dos objetivos  
 Fonte: Chiavenato (2000)

Como visualizado na Figura 4.2, os objetivos estão dispostos em uma hierarquia que inicia nos objetivos globais da organização, no topo; e finaliza nos objetivos operacionais que envolvem simples instruções para a rotina cotidiana, na base da hierarquia. Em decorrência da hierarquia de objetivos surgem os desdobramentos dos objetivos. A partir dos objetivos organizacionais, a empresa pode fixar políticas, diretrizes, metas, programas, procedimentos, métodos e normas. Enquanto os objetivos organizacionais são amplos e genéricos, à medida que são apresentados os seus desdobramentos, o foco torna-se cada vez mais restrito e detalhado (CHIAVENATO, 2000).

#### *Níveis de Planejamento, foco no Planejamento Estratégico Situacional*

Ainda, no que diz respeito ao planejamento, importa destacar a sua abrangência. De acordo com a literatura, o planejamento pode ocorrer em quatro níveis: o tradicional ou normativo, o estratégico, o tático e o operacional. O planejamento tradicional ou normativo abordado por Ferrari *apud* Magalhães (2004) refere-se a um método contínuo, destinado à solução racional de problemas que afetam uma sociedade, espacialmente e temporalmente localizada e determinada, antecipando suas conseqüências num momento futuro.

Trabalha em uma perspectiva em que o planejamento é definido como mecanismo por meio do qual se obteria o controle dos fatores e das variáveis que interferem no alcance dos objetivos e resultados almejados. Nesse sentido, ele assume um caráter determinista em que o objeto do plano, a realidade, é tomada de forma estática, passiva, pois, em tese, tende



a se submeter às mudanças planejadas. Ao lado dessas características, outros elementos marcam o planejamento normativo:

- Há uma ênfase nos procedimentos, nos modelos já estruturados, na estrutura organizacional da instituição, no preenchimento de fichas e formulários, o que reduz o processo de planejamento a um mero formalismo.
- O planejador é visto como o principal agente de mudança, desconsiderando-se os fatores sociais, políticos, culturais que engendram a ação, o que se traduz numa visão messiânica daquele que planeja.
- Ao mesmo tempo em que, por um lado, há uma secundarização das dimensões social, política, cultural da realidade, por outro lado, prevalece a tendência de se explicar essa realidade e as mudanças que nela acontecem como resultantes, basicamente, da dimensão econômica que a permeia.

Matus (1993) advoga que o planejamento tradicional é impotente para lidar com a complexidade da realidade social, por ter sido concebido com princípios deterministas, em que o cálculo se baseia na predição e não considera a capacidade de planejamento de outro ator nem a ocorrência de surpresas ou a existência de incertezas, enquanto a realidade é um sistema complexo de “incerteza dura”, com problemas quase-estruturados.

Chama-se de “incerteza dura” pela precariedade de previsão do futuro, uma vez que, dada a complexidade do contexto de um determinado problema, o leque de desdobramentos, assim como as conseqüências das atitudes do gestor, são inúmeros: alguns conhecidos, outros possíveis de prever e grande parte desconhecidos. Além disso, há situações inimagináveis que ocorrem no meio de um processo e que freqüentemente pegam de surpresa o gestor menos avisado, os chamados “incêndios” e até mesmo os acidentes e as catástrofes naturais. O método nos reporta a encarar a realidade com todas essas nuances em que, obviamente, não é possível trabalhar com relações diretas de causa e efeito.

Já o planejamento estratégico, difere-se do anterior por tratar-se de um método sistemático de gerir as mudanças (na empresa) com o propósito de competir vantajosamente (no mercado), adaptar-se ao seu entorno, redefinir produtos e maximizar os benefícios (Güell, 1997). Ele se desenvolve dentro de uma concepção de administração estratégica que articula aos modelos e padrões de organização da produção, construídos no contexto das

mudanças do mundo do trabalho e da acumulação flexível, a partir da segunda metade do século XX.

Essa concepção de administração e de planejamento procura definir a direção a ser seguida por determinada organização, especialmente no que se refere ao âmbito de atuação, às macropolíticas e às políticas funcionais, à filosofia de atuação, aos macroobjetivos e aos objetivos funcionais, sempre com vistas a um maior grau de interação dessa organização com o ambiente.

Tal interação com o ambiente, no entanto, é compreendida como a análise das oportunidades e ameaças do meio ambiente, de forma a estabelecer objetivos, estratégias e ações que possibilitem um aumento da competitividade da organização. Em síntese, o planejamento estratégico concebe e realiza o planejamento dentro um modelo de decisão unificado e homogeneizador, que pressupõe os seguintes elementos básicos:

- Determinação do propósito organizacional em termos de valores, missão, objetivos, estratégias, metas e ações, com foco em priorizar a alocação de recursos.
- Análise sistemática dos pontos fortes e fracos da organização, inclusive com a descrição das condições internas de resposta ao ambiente externo e à forma de modificá-las, visando ao fortalecimento dessa organização.
- Delimitação dos campos de atuação da organização.
- Engajamento de todos os níveis da organização para a consecução dos fins maiores.

Ademais, o planejamento estratégico está localizado no topo das decisões organizacionais. É considerado o mais amplo e abrangente em uma organização, pois estrutura o planejamento tático e o operacional. Chiavenato (2000) assinala que no nível estratégico, o planejamento é projetado à longo prazo, com efeitos e conseqüências estendidos para o futuro.

Em outras palavras, isso significa que esse tipo de planejamento não é extinto no momento da sua implementação. Antes, dura o tempo necessário à organização, sendo analisado, retroalimentado e avaliado, assim como os demais níveis. O planejamento estratégico envolve a organização como um todo, abrangendo a totalidade dos recursos, habilidades e potencialidades, com o fim de atingir os objetivos organizacionais.

Na busca por uma acepção mais geral e essencial para o planejamento e para o ato de planejar, o conceito a ser utilizado é o de planejamento estratégico situacional – PES. Matus (1993) o define como a tentativa de submeter à vontade do homem (planejador), o curso encadeado dos acontecimentos cotidianos, os quais determinam uma direção e uma velocidade à mudança de um contexto.

O método PES é, segundo o referido autor, particularmente potente para o nível de direção central, onde se enfrentam problemas de alta complexidade. Para melhor abordar esse tema, é mostrado no Quadro 4.1 o comparativo entre as diferenças do planejamento tradicional ou normativo e do PES.

**Quadro 4.1:** Diferença entre o Planejamento Tradicional ou Normativo e o PES

<b>Planejamento Tradicional ou Normativo</b>	<b>PES</b>
<b>Determinista (predições certas)</b>	<b>Indeterminista (predições incertas)</b>
<b>Objetivo (diagnóstico)</b>	<b>Subjetivo (apreciação situacional)</b>
<b>Predições únicas</b>	<b>Várias apostas em um cenário</b>
<b>Planos por setores</b>	<b>Plano por problemas</b>
<b>Certeza</b>	<b>Incerteza e surpresas</b>
<b>Cálculo técnico</b>	<b>Cálculo tecnopolítico</b>
<b>Os sujeitos são agentes</b>	<b>Os sujeitos são atores</b>
<b>Sistema fechado (metas únicas)</b>	<b>Sistema aberto (várias possibilidades)</b>
<b>Teoria do controle de um sistema</b>	<b>Teoria de participação em um jogo</b>

Fonte: Matus (1993)

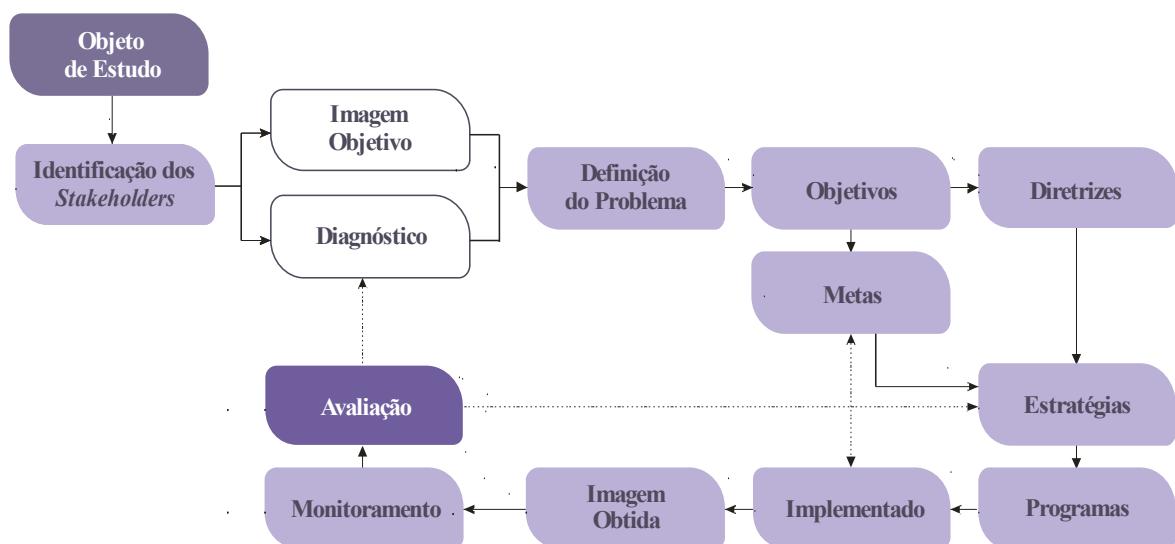
O PES mostra-se adequado para lidar com os problemas quase-estruturados dos sistemas de “incerteza dura”, por respeitar os requisitos básicos necessários ao planejamento em sistemas complexos. Dessa forma, reconhece a existência de outros atores em situação e sua capacidade de planejamento; e explica a realidade a partir dessa ótica.

Dispõe de métodos para lidar com surpresas e diferenciar os problemas bem-estruturados dos quase-estruturados, admite a existência de recursos escassos – político, econômico, cognitivo e organizacional –, útil para tomada de decisões no presente e preparado para renovar o cálculo sobre o futuro, de acordo com as mudanças da realidade. Para encerrar, vale considerar que Artmann, Azevedo e Sá (1997) sintetizaram os quatro momentos do PES, como segue:

- Momento explicativo, onde a realidade é explicada mediante a seleção de problemas relevantes, buscando a compreensão mais ampla de porque esses ocorrem e identificando-se os nós críticos.

- Momento normativo, que inclui a identificação dos atores que fazem parte do problema; e dos recursos que os atores dispõem para controlar as operações e o peso de cada ator.
- Momento estratégico, busca responder quais as operações do plano são viáveis ou inviáveis; que possíveis reações cada ator envolvido no problema terá e como construir a viabilidade para as ações inviáveis.
- Momento tático operacional, é o momento de implementação das ações propostas. Considera-se que a ação exige um cálculo que completa o plano. É necessário fazer a mediação do plano na realidade, isto é, adequá-lo diante das situações que se apresentam.

Para Matus (1993) antes de qualquer iniciativa de planejamento ou política de gestão, o decisor deve conhecer os seus objetivos, os seus macroprocessos, as suas atividades, os seus produtos ou serviços, assim como os recursos humanos e materiais a serem alocados, por meio de uma análise sistêmica que possa promover a convergência de esforços e de interesses e obter um desempenho mais satisfatório. A Figura 4.3 dispõe as etapas que compõem o PES.



**Figura 4.3:** Processo de tomada de decisão segundo PES de Matus

Fonte: Adaptado do Ministério das Cidades (2006) *apud* Tedesco (2008)

No que diz respeito ao planejamento no nível tático, esse abrange cada departamento ou unidade da organização. Possui como característica a projeção para o médio prazo,

geralmente para o exercício anual. Chiavenato (2000) assinala que o planejamento tático envolve cada departamento, abrange seus recursos específicos e preocupa-se em atingir os objetivos departamentais. É definido no nível intermediário, em cada departamento da organização. Souza (2007) acrescenta que o planejamento ao ser projetado no nível operacional utiliza-se de metas específicas, programas, procedimentos, métodos e normas.

Por último, convém considerar o conceito de planejamento no nível operacional. Conforme Silva (2001), esse nível compreende as peculiaridades do conjunto de atividades necessárias para fomentar o progresso dentro do planejamento estratégico, desenvolvido por meio da determinação de metas de curto e médio prazos.

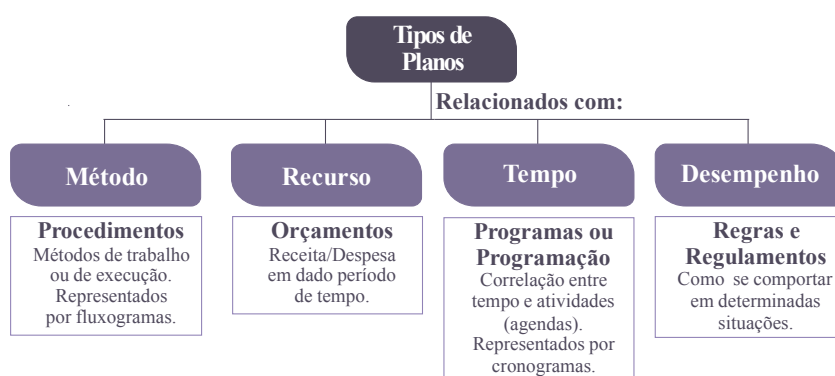
Nele são fixados os recursos materiais, humanos e financeiros necessários, bem como os papéis e responsabilidades específicos, vinculados às estratégias ou planos de ações. Chiavenato (2000) considera que nesse nível, o planejamento abrange cada tarefa ou atividade específica e preocupa-se com o alcance de metas específicas. É projetado para o curto prazo e definido em nível operacional, para cada tarefa ou atividade.

Em suma, vale considerar os conceitos do Ministério das Cidades (2006) sobre o assunto. Segundo o referido órgão governamental, o nível estratégico é responsável por toda a base de expectativas sobre os resultados obtidos e os horizontes de tempo para concretizá-los. Ao nível tático requer o desafio de apontar os caminhos para a consecução desses resultados. Enquanto que o nível operacional, responde pela implementação das definições do nível estratégico (o que fazer – objetivos) e do nível tático, (como fazer – programa) e deve garantir a conformidade do que foi definido por esses níveis.

### *Planos e Tipos*

Para encerrar a discussão sobre o planejamento, importa tecer algumas considerações também sobre o plano. Chiavenato (2000) ensina que o plano é o resultado imediato produzido pelo planejamento. O plano constitui o evento intermediário entre os processos de elaboração e implementação do planejamento. O propósito é a previsão, a programação e a coordenação de uma seqüência lógica de eventos, os quais deverão conduzir ao alcance dos objetivos que os comandam.

Ainda, segundo o autor, o plano é um curso predeterminado da ação sobre um período específico. Representa a antecipação do tempo no sentido de alcançar um objetivo formulado. Descreve o curso de ação para alcançar um objetivo e proporciona respostas às questões: o quê, quando, como, onde e por quem. A Figura 4.4 ilustra os quatro tipos de planos existentes.



**Figura 4.4:** Tipos de planos  
Fonte: Chiavenato (2000)

Discorridos os tipos de planos existentes e suas respectivas definições, é importante lembrar os apontamentos de Santos (2006) sobre o assunto. O autor adverte que um plano politicamente viável, exige certo grau de aceitação da sociedade a qual vai atuar. Ademais, a sua implementação requer porções necessárias de apoio administrativo.

Tal apoio está relacionado aos interesses, forças políticas e ao controle que essas possuem sobre os meios e mecanismos de tornar um plano viável, seja politicamente, seja na implementação. As diferentes forças participantes são afetadas pelo processo de planejamento, na medida em que esse prospera e gera maior compromisso político, proporcionalmente a seus interesses.

Assim, é imperativo que o sistema de planejamento governamental seja visto da seguinte perspectiva: é impossível falar de planejamento se esse não tiver condições de conduzir concretamente processos e programas para atingir os fins desejados e se a proposta não for aceita pelos interessados. Nesse rol, incluem aqueles que têm o poder de decisão, os políticos; e aqueles para os quais as ações são destinadas, a comunidade.

## 4.2.2 Organização

Retomando os ensinamentos de Chiavenato (1997), cada organização tem seu modo próprio de dispor sua estrutura interna, agrupar seus recursos, estabelecer sua hierarquia de autoridade. Além de decompor a tarefa global em subtarefas que serão realizadas por indivíduos ou por grupos de indivíduos, bem como de coordenar as subtarefas na consecução da tarefa global. O problema levantado pelo autor é a maneira de alcançar a coerência entre todas essas áreas de decisão.

Para tanto, Chiavenato (1997) considera três níveis estruturais: o institucional, intermediário, e o operacional. Conforme o referido autor, o nível institucional está relacionado com o desenho organizacional no âmbito da organização, tomada como um todo.

O nível intermediário responde pelo formato organizacional dos departamentos ou divisões que serão responsáveis pela administração de um ou mais recursos relevantes para o alcance dos objetivos da organização. Já o nível operacional é responsável em definir o desenho de cargos e tarefas que, no seu conjunto, produzirão os produtos ou serviços que constituem a tarefa básica da organização.

O desenho organizacional envolve a definição da estrutura básica da organização e de como a tarefa será dividida e distribuída entre departamentos, divisões, grupos, posições e cargos. Ou seja, o esquema de diferenciação ou de integração existente no nível intermediário da organização. Já o desenho departamental ou departamentalização, como é mais comumente conhecido, pode apresentar uma variedade de tipos: departamentalização funcional, por produtos ou serviços, por base territorial, por clientela, por processo, por projeto ou departamentalização matricial.

Esse desenho estrutural pode ser efetuado de acordo com quatro características principais: (i) a diferenciação, ou divisão do trabalho em departamentos; (ii) a formalização, que inclui a existência de regras e regulamentos, definindo as tarefas ou atividades dos atores envolvidos; (iii) a centralização, isto é, a localização e distribuição da autoridade, que implica no direito organizacional de exigir que determinada tarefa ou atividade seja executada; e (iv) a integração, onde a atividade humana apresenta os requisitos de divisão

ou diferenciação do trabalho em várias tarefas a serem executadas e a coordenação ou integração dessas tarefas para cumprir a atividade (Chiavenato, 1997).

Por outro lado, o desenho de cargos e tarefas se refere à divisão do trabalho e consequente a diferenciação e integração existente no nível operacional da organização. De acordo com Chiavenato (1997), um cargo é uma unidade da organização que consiste em um conjunto de deveres e responsabilidades que o diferencia dos outros cargos. As tarefas constituem as atividades executadas por um ocupante de cargo.

Nesse contexto, Mintzberg (2003) elencou cinco mecanismos de integração no nível operacional, pelo qual a organização coordena seu trabalho, são eles: (i) o ajustamento mútuo; (ii) a supervisão direta; (iii) a padronização do processo de trabalho; (iv) a padronização de resultados do trabalho; e (v) a padronização das habilidades ou conhecimentos.

O ajustamento mútuo corresponde à ordenação das funções pelo processo de coordenação informal. A supervisão direta acontece com a definição de um responsável para instruir e monitorar as ações dos subordinados. A padronização do processo ocorre quando as funções forem especificadas ou programadas. À medida que os resultados do trabalho são padronizados, ou seja, as dimensões do produto encontram-se especificadas, ocorre a padronização dos resultados. Por fim, o treinamento externo propõe habilitar um indivíduo a realizar suas atribuições e corresponde ao mecanismo de padronização das habilidades.

Mintzberg (2003) também destaca outros parâmetros organizacionais que podem influenciar na configuração organizacional. São eles: (i) planejamento e controle, ou seja, se a empresa possui planejamento formal e formas de mensurar resultados; (ii) descentralização das atividades, com a delegação; (iii) formalização do comportamento dos membros da organização; e (iv) poder.

É importante ressaltar que nas organizações públicas, a organização se faz normalmente por diretrizes definidas na legislação. Nos campos estrutural e funcional da gestão pública atua o Direito Administrativo, auxiliado por técnicas modernas de administração. A organização basicamente refere-se à estruturação legal dos órgãos que irão desempenhar as funções, por intermédio dos agentes públicos. Uma vez que o serviço de TER é um



programa suplementar, vinculado ao serviço público da educação é obrigatório levar em consideração a estrutura estabelecida pela legislação aos seus órgãos gestores.

### **4.2.3 Gestão (Direção)**

A gestão ou direção constitui a terceira função administrativa, logo depois do planejamento e da organização. Chiavenato (2000) observou que a função gestão se relaciona diretamente com a maneira pela qual os objetivos devem ser alcançados, por meio da atividade das pessoas que compõem a organização.

Assim, a gestão é a função administrativa que se refere às relações interpessoais dos administradores em todos os níveis da organização e os seus respectivos subordinados. Para que o planejamento e a organização possam ser eficazes, eles precisam ser dinamizados e complementados pela orientação a ser fornecida às pessoas. Para tanto, deve-se utilizar uma adequada comunicação e habilidade de liderança e de motivação.

Ainda, no que se refere a abrangência da função gestão, importa destacá-la no nível estratégico e a operacional. Tavares (2000) ensina que a gestão no nível estratégico abrange o processo de formulação e implementação de estratégias, além da concepção e adoção de um modelo organizacional adequado a implementação das estratégias delimitadas.

Além disso, a gestão é uma forma de controlar uma atividade a fim de obter melhores resultados. Seu objetivo principal é possibilitar o acompanhamento, análise e monitoração das atividades e obter informações que melhor orientem as decisões relacionadas ao objeto controlado. Busca-se com isso potencializar os resultados e otimizar as atividades dela decorrente. Sabe-se que para dirigir os subordinados, o administrador – em qualquer nível da organização em que esteja situado – precisa comunicar, liderar e motivar. Como não existem organizações sem pessoas, a gestão constitui uma das mais complexas funções administrativas.

A razão se justifica no fato dessa função envolver a orientação, a assistência à execução, a comunicação, a motivação, enfim todos os processos por meio dos quais os administradores procuram influenciar os seus subordinados. Esse poder de persuasão é

exercido para que os subordinados se comportem dentro das expectativas e consigam alcançar os objetivos da organização.

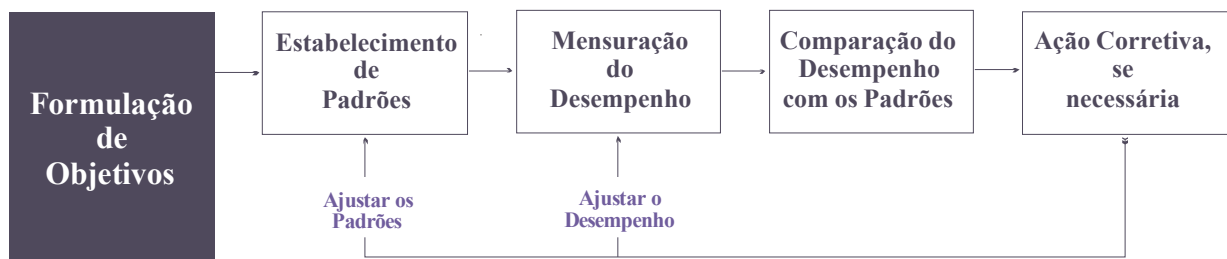
Já a gestão, no nível operacional, abrange aspectos relativos ao controle e planejamento da operação do serviço pelo órgão gestor. Tal etapa compreende peculiaridades relativas à prestação propriamente dita do serviço pelos prestadores e se desenvolve por meio de atividades de fiscalização, controle e avaliação. Permitem ao Poder Público verificar o que os prestadores do serviço estão fazendo e quão bem estão cumprindo suas atribuições, deveres e obrigações. As informações relativas à operação subsidiam as decisões do Poder Público, auxiliando-o a planejar suas ações de forma a buscar constantemente que seja oferecido ao usuário um serviço público de qualidade.

Importa ressaltar aqui que os dirigentes de uma instituição pública são, em geral, eleitos e nomeados pelos já eleitos. São eleitos, portanto, os presidentes, os governadores e os prefeitos. São nomeados pelos eleitos: os ministros, os secretários de Estado e os diretores de departamento. Nas organizações públicas, as ordens são escritas e as instruções normalmente são elaboradas a partir de resoluções, normas, atas ou regulamentos.

#### **4.2.4 Controle**

Controle, segundo Souza (2007), é uma função administrativa que mede e avalia o desempenho, bem como promove ação corretiva, quando necessário. Assim o controle é um processo essencialmente regulatório. Chiavenato (2000) menciona que a finalidade do controle é assegurar que os resultados das estratégias, políticas, diretrizes, planos táticos e operacionais, regras e procedimentos se ajustem tanto quanto o possível aos objetivos previamente estabelecidos.

A essência do controle reside em verificar se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados. Para o referido autor, o controle consiste fundamentalmente em um processo que guia a atividade exercida para um fim previamente determinado. Como processo, o controle é composto de quatro fases: (i) estabelecimento de padrões; (ii) observações do desempenho; (iii) comparação do desempenho com o padrão estabelecido; e (iv) ação corretiva. A Figura 4.5 facilita a compreensão.



**Figura 4.5:** O controle como forma de assegurar o alcance dos objetivos  
 Fonte: Chiavenato (2000)

O primeiro deles, o estabelecimento de padrões, indica o desempenho desejado. Os critérios representam as normas que guiam as decisões. São balizamentos que proporcionam meios para se estabelecer o que deverá ser feito e qual o desempenho ou resultado a ser aceito como normal ou desejável. Constituem os objetivos que o controle deverá assegurar ou manter.

Os padrões podem ser expressos em tempo, dinheiro, qualidade, unidades físicas, custos ou por meio de índices. A observação ou verificação do desempenho busca obter informação precisa a respeito do que está sendo controlado. Isso ocorre, uma vez que o processo de controle atua no intuito de ajustar as operações a determinados padrões previamente estabelecidos e funciona de acordo com a informação que se recebe. Entretanto, como lembrado por Chiavenato (2000), toda atividade proporciona algum tipo de variação, erro ou desvio. É importante determinar os limites dentro dos quais essa variação poderá ser aceita como normal ou desejável. Nem toda variação exige correções, apenas aquelas que ultrapassam os limites de normalidade. O controle separa o que é excepcional para que a correção se concentre unicamente nas exceções ou desvios.

Assim sendo, o desempenho deverá ser comparado com o padrão para verificar eventuais desvios ou variações. A comparação da atuação com o que foi planejado não busca apenas localizar as variações, erros ou desvios. Também permite prever resultados futuros e detectar entraves para criar condições para que as operações futuras possam alcançar melhores resultados. A quarta fase e última é a ação corretiva, visa garantir que aquilo que foi determinado seja executado de acordo com o pretendido e estabelecido.

Chiavenato (2000) deixa claro que a abrangência do controle também pode ser feita a nível global e operacional, respectivamente dentro dos planos estratégico e operacional. O controle estratégico, de acordo com Kisil (1998) é um tipo especial de controle organizacional que se concentra na monitorização e avaliação do processo de administração estratégica, para garantir seu funcionamento apropriado.

Enquanto que o controle operacional verifica os eventos realizados por parte dos prestadores, em face do programado, das regras e especificações estabelecidas em contrato. Esse tipo de controle auxilia o órgão gestor na detecção de anormalidades ao se executar o serviço e na tomada de decisões quanto às providências corretas a serem adotadas, com o fim de corrigi-las.

A atividade de controle operacional deverá estar subsidiada pelas informações obtidas pelas demais atividades presentes na gestão operacional, como por exemplo, a fiscalização e o processo de avaliação de desempenho. Entende-se por fiscalização a realização de ações que objetivam a verificação do cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais por parte dos prestadores de serviços. Envolve normalmente atividades no campo, que deverão ser realizadas continuamente ou mediante reclamação do usuário e dos operadores do sistema. A fiscalização é composta por um conjunto de procedimentos e técnicas aplicadas por agentes de fiscalização para obtenção de evidências de fatos, dados ou informações.

Feitas essas explanações teóricas, convém aplicar os conceitos outrora apresentados da Teoria Clássica da Administração, com foco dado à estrutura organizacional, no serviço de TER. Com isso, objetiva-se apresentar os elementos necessários para a elaboração de um modelo organizacional para o TER, que contemple as funções de Planejamento, Gestão e Controle – MOPGC. No entanto, antes de apresentar os elementos do MOPGC é prudente a promoção de algumas investigações que contribuam para a formulação da estrutura organizacional do serviço de TER.

Por exemplo, a prestação do serviço de TER de forma insatisfatória requer imediata interação entre os *stakeholders* ou partes envolvidas ou interessadas, com vista a reverter tal cenário indesejável. Em caso de detectados problemas no transporte dos alunos, por uma das partes, importa analisar se os envolvidos estão munidos de apoio, tempo e recurso

para solicitar a solução imediata. A prestação adequada envolve um processo complexo, que demanda um nível básico de apoio e interesse.

Ademais, para a identificação dos *stakeholders* inclui-se a avaliação da forma de provisão e execução do TER. Sabe-se que o transporte de escolares poderá ser operado tanto pelo Poder Público, como delegado à iniciativa privada mediante contratação. E que, dependendo da forma de provisão haverá variação entre os atores envolvidos, bem como, na definição das atribuições e obrigações cabíveis a esses.

A finalidade da promoção dessas investigações preliminares é, entre outras: (i) identificar e conquistar o apoio dos atores que estejam interessados ou diretamente ligados ao TER; e (ii) tomar conhecimento dos recursos existentes e disponíveis à comunidade para a prestação do TER.

#### **4.3 IDENTIFICAÇÃO DOS *STAKEHOLDERS* DO SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL**

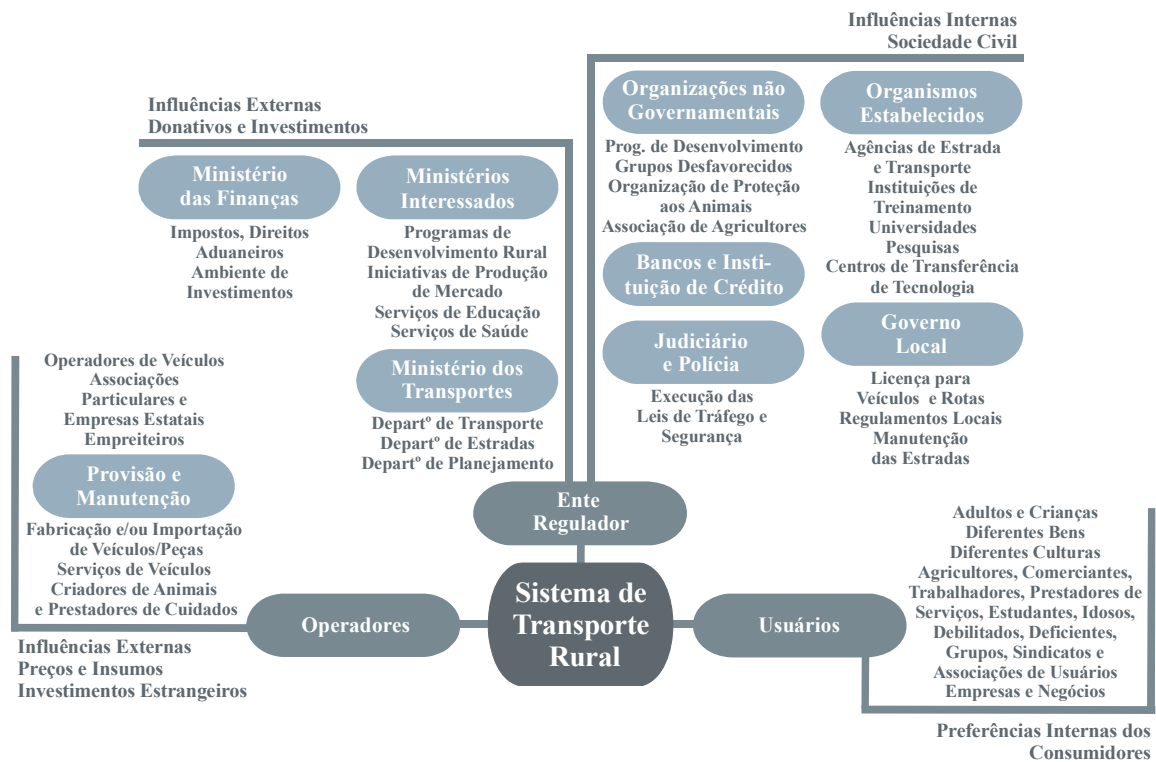
Como conceituado por Ethos (2007) *apud* Francisco (2009), *stakeholder* é todo ou qualquer indivíduo, ou grupo de pessoas, que possam afetar uma organização de forma positiva ou negativa, direta ou indiretamente, por meio de suas opiniões ou ações, ou ser por ela afetada. Em complemento a essa definição, Donaldson, Jones e Moore (1995) *apud* Francisco (2009) identificaram que o objetivo das organizações é atender, de forma direta, os interesses de todos os *stakeholders*.

Ademais, de acordo com Francisco (2009) o conceito de *stakeholders* e a concepção de uma organização estão concatenados. Para o autor, a organização, no seu processo de concepção, leva em consideração a criação, o desenvolvimento e a implementação de métodos que permitam determinar os atores ou partes diretamente envolvidos à ela. Sendo assim, o referido autor afirma, de forma contundente, que aferir corretamente esses interessados, proporcionará um diferencial à organização.

Assim, depois de discorrer sobre as necessidades e interesses, formas de provisão, execução e contratação do TER e os recursos a ele disponibilizados, boa idéia é estabelecer a relação entre os principais *stakeholders*, ou prestadores do serviço e as demais partes, ou

seja, pessoas e organizações que possuem o interesse comum em acompanhar a prestação do serviço. Em uma visão macro, que abrange toda a área rural, são diversos os *stakeholders* diretamente no serviço de transporte da região, com diferentes prioridades e agendas.

De acordo com Starkey *et al.* (2002), eles influenciam na provisão e prestação do serviço, no preço, na quantidade e na qualidade das instalações, e dessa forma, todos devem ser incluídos no planejamento e intervenções do transporte. Os principais atores envolvidos no transporte rural são os usuários, os operadores ou prestadores do serviço e o Ente Regulador. A Figura 4.6 minudencia as partes interessadas no sistema de Transporte Rural.



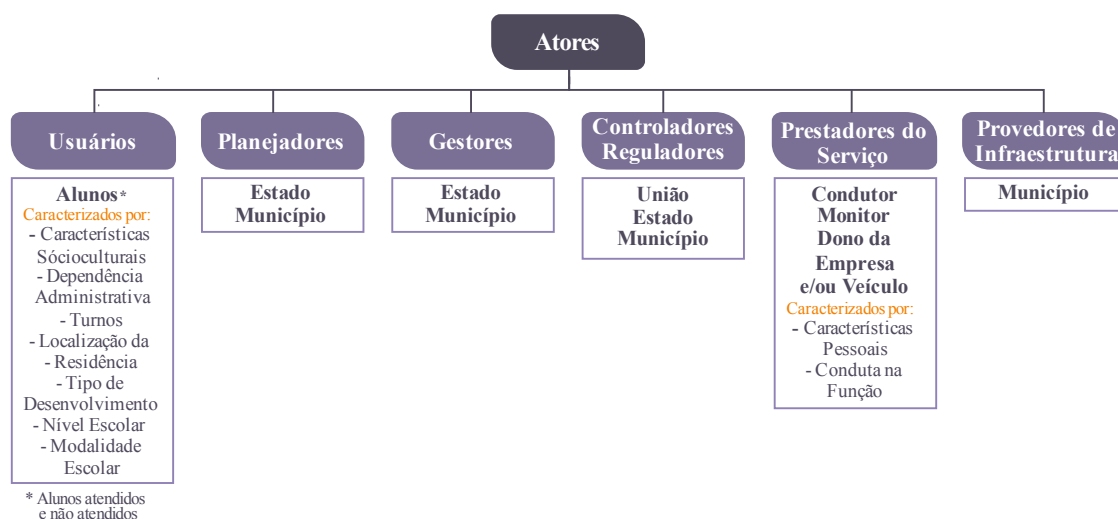
**Figura 4.6:** Partes interessadas no sistema de transporte rural

Fonte: Adaptado de Starkey *et al.* (2002)

Após o detalhamento das partes envolvidas no sistema de transporte rural, é relevante considerar que cada uma delas desempenha um papel importante no sistema. Portanto, devem cumprir suas obrigações da melhor maneira possível, para que se tenha ao final um serviço de qualidade, coerente com a necessidade da sociedade.

Nesta pesquisa a discussão concentra-se direcionada aos atores ou *stakeholders* diretamente envolvidos no TER, a saber: usuários, planejadores, gestores, controladores ou

reguladores, prestadores do serviço e provedores de infraestrutura, detalhados na Figura 4.7, a seguir.



**Figura 4.7: Stakeholders no STER**  
Fonte: Adaptado de Ceftru e FNDE (2008a)

Tedesco (2008) ao entrevistar diversos setores, tais como ministérios ligados à educação e ao transporte, órgãos federais, estaduais e municipais de transporte e de educação, especialistas na área de transportes, especialistas em populações rurais, sociólogos, entre outros, elaborou uma lista com os principais com os principais *stakeholders* do TER, conforme o Quadro 4.2:

<b>Stakeholders</b>	<b>Componentes</b>
<b>Órgãos Federais (União)</b>	Ministério da Educação, Ministério de Infraestrutura e Transportes, Agências Reguladoras
<b>Órgão Estadual</b>	Governador de Estado, Secretário Estadual de transporte
<b>Órgão Municipal</b>	Agências reguladoras de serviços de transporte municipal, Prefeito, Secretário de Transporte, Secretário de Educação, Secretário de Infraestrutura, planejadores de transporte público coletivo, planejadores de transporte escolar, técnicos de transporte, fiscais de transporte
<b>Prestadores do Serviço</b>	Donos de empresas operadoras de serviço particular e de serviço público, terceirizado, motoristas, monitores, auxiliares mecânicos
<b>Instituições de Ensino</b>	Escolas públicas municipais, escolas particulares municipais, instituições de ensino que utilizem o serviço de TER
<b>Usuários (Alunos)</b>	Usuários do serviço de TER, considerando os usuários atuais (demanda manifesta), os usuários que não conseguem usar o serviço (demanda reprimida), e possíveis novos usuários do sistema (demanda potencial)
<b>Núcleo Social e Familiar</b>	Familiares ou demais pessoas de convívio com os usuários de TER
<b>Fabricantes de Veículos</b>	Fabricantes de veículos com <i>layout</i> especial para transporte de crianças e demais usuários do TER.

Fonte: Tedesco (2008)

Assim, como visualizado na Figura 4.7 e Quadro 4.2 as partes envolvidas ou interessadas no Sistema de Transporte Escolar Rural – STER são representados por indivíduos, grupos ou entidades com legítimos interesses nas ações e no desempenho da prestação do serviço de TER e cujas decisões e atuações possam afetá-lo, direta ou indiretamente.

Obviamente, na maioria dos projetos de gestão de transporte, os estados ou municípios responsáveis, juntamente com o órgão público de trânsito, são a pedra angular na prestação adequada do serviço. No entanto, outras pessoas e/ou entidades podem ter interesse na prestação do TER, como as instituições de ensino e seus representantes, os pais ou responsáveis pelos alunos, membros da sociedade. Ou ainda, aqueles diretamente envolvidos com o setor público e privado, como o governo federal, estadual e municipal e as instituições financeiras.

Nesse universo, há que se considerar também os interessados externos, como os provedores em pequena e grande escala, formais ou informais, de veículos de transporte de passageiros; os prestadores de serviços de apoio, que envolvem os fabricantes, importadores, varejistas, mecânicos e outros; os empreiteiros de infraestrutura; os sindicatos e associações profissionais; e as ONGs relevantes.

#### **4.3.1 Usuários**

O usuário do TER, conforme entendimento do Ceftru e FNDE (2008a) é o aluno que reside ou estuda em área rural e possui o intuito de deslocar-se até a instituição de ensino utilizando o TER. Em casos em que o aluno não possui autonomia para acionar o transporte, por ser muito jovem ou apresentar restrições físicas, pode haver a necessidade de um elemento mediador.

Por vezes, o mediador pode ser os próprios pais ou responsáveis, que atuam como se fossem o aluno. Entre os usuários declarados em pesquisa realizada pelo Ceftru e FNDE (2007), os municípios questionados apontaram além dos alunos, a presença de professores e servidores da escola nos TER.



#### **4.3.2 Planejadores, Gestores e Reguladores ou Controladores e Provedores de Infraestrutura**

De acordo com o Ceftru e FNDE (2008b), os planejadores, gestores e reguladores ou controladores do sistema de TER são compostos pelos representantes e órgãos públicos estaduais e municipais. No caso dos reguladores e controladores, acrescenta-se a União. Já os provedores de infraestrutura, que incluem vias, paradas, terminais, sinalização e garagens, estão a cargo dos municípios. No entanto, podem ocorrer situações em que os elementos de infraestrutura sejam providos pela União ou estado.

O referido centro de pesquisas definiu que o papel de planejador deve ser exercido por aquele que conduz o processo de planejamento, equilibrando os interesses dos diversos grupos. Por controlador configuram-se o papel exercido pelos agentes de monitoramento e fiscalização de gastos públicos, investimentos no setor e resultados alcançados com os programas.

E por último, a função do provedor da infraestrutura, exercido por quem constrói e/ou opera a infraestrutura para o TER. Vale ressaltar a função do gestor, que compete a interpretação dos objetivos propostos pela organização e atuação, por meio do planejamento, da gestão e do controle, com a finalidade de atingir os referidos objetivos.

Os governos estaduais, municipais ou locais desempenham um papel destacado no contexto do TER. A maioria deles está envolvida em atividades de planejamento de suas regiões e administram os investimentos não apenas diretamente para custear o serviço de TER, mas como nas rodovias, e, em alguns casos, ferrovias, aeroportos e hidrovias. Por razões administrativas, é comum cada segmento estadual ou municipal do sistema de transporte ser operado por um órgão específico, que também tem poder de regulamentar a operação de empresas públicas e privadas, operando em sua área de jurisdição.

Nesse sentido, o artigo 5º da Lei n. 9.503/1997 ou Código de Trânsito Brasileiro – CTB prevê como atribuição dos órgãos de trânsito o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário,

policciamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades (BRASIL, 1997).

Ademais, o marco legal do TER consiste em grande parte em leis e regulamentos de trânsito cujos programas e disposições regulamentares são supervisionados por esses órgãos de trânsito. As leis de trânsito geralmente abrangem: (i) a construção e utilização de veículos; (ii) o registro e licenciamento de veículos, compreendendo a inspeção da capacidade de circulação; (iii) o licenciamento dos motoristas, incluindo a sua qualificação e instrução; (iv) a utilização de estradas e os dispositivos de segurança; (v) o policiamento e a fiscalização; (vi) as violações de trânsito e sanções aplicáveis; e (vii) os requisitos de segurança.

### **4.3.3 Prestadores do Serviço ou Operadores**

Os operadores de serviços de TER incluem empresas tanto públicas e privadas, como os particulares. Trata-se do papel exercido por quem executa o serviço de transporte. As empresas privadas e os particulares formam uma classe diferenciada de indivíduos que prestam o serviço de TER em troca de uma remuneração ou tarifa.

Enquanto que a empresa pública o faz em cumprimento de alguma determinação legal. Esse é o caso do TER, já que a educação é tida como direito fundamental e social do cidadão e o transporte escolar como serviço atrelado à educação ofertado por meio dos Programas Suplementares previstos no artigo 208, inciso VII da CF/88.

Vale ressaltar que as empresas públicas e privadas tendem a operar com veículos de médio e grande porte, o que exige um investimento significativo e suporte organizacional. Enquanto que os particulares investem em micro ônibus, *pickups*, e meios intermediários de transporte, inclusive pequenos tratores.

Feita essa divisão entre os *stakeholders*, nota-se que o resultado é a definição dos atores direta e indiretamente envolvidos com a organização. A organização sustentada no plano de desenvolver ações que estabeleçam os atores e a forma de relacionamento com tal, resulta em um futuro alicerçado em princípios e valores que nortearão a atuação dessa

organização, rumo à satisfação daqueles que realmente irão sustentá-la, estabelecê-la e posicioná-la, no caso os alunos usuários do TER.

Infere-se, portanto, que o processo de determinar o correto posicionamento em relação aos atores envolvidos com a concepção da prestação do serviço adequado de TER, poderá trazer benefícios internos e externos à organização. No que tange os benefícios internos, a missão, a visão e os princípios do trabalho serão plenamente aferidos e determinados. Em relação aos benefícios externos, a consolidação da imagem desse serviço será uma constante, e o processo de desenvolvimento de ferramentas de relacionamento com os *stakeholders*, posicionarão a organização de tal forma a fortalecê-la e protegê-la contra as intempéries e inevitáveis percalços à que essas estão sujeitas no ambiente em que atuam.

#### **4.4 FORMAS DE PROVISÃO, EXECUÇÃO E CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE TER**

Antes de tratar das formas de provisão, execução e contratação do serviço de TER é necessário tecer algumas considerações conceituais sobre o assunto. Meirelles (2005) especificou três diferentes formas de prestação dos serviços públicos em função da responsabilidade pela sua execução: centralizada, descentralizada e desconcentrada. A centralizada constitui o serviço prestado pelos próprios órgãos do Poder Público em seu nome e sob sua exclusiva responsabilidade. Nesses casos, o Estado é titular e prestador do serviço.

A descentralizada abrange todo serviço no qual o Poder Público transfere sua titularidade ou sua execução por outorga ou delegação. A outorga se dá por lei e ocorre quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere determinado serviço público. Já a delegação ocorre por contrato e se dá quando o Estado transfere, por concessão, permissão ou autorização, a execução do serviço para que o delegado o preste ao público em seu nome e por sua conta e risco, nas condições regulamentadas e sob contrato estatal. E por último, a forma desconcentrada, que envolve todo serviço que o Poder Público executa de forma centralizada, porém, distribuindo em vários órgãos da mesma entidade para facilitar a sua realização e obtenção pelos usuários.

Os serviços centralizados, descentralizados e desconcentrados admitem execução direta ou indireta. A execução refere-se à implantação e operação do serviço, e não à responsabilidade pelo mesmo. Foca basicamente o meio como o serviço é realizado. Cabe ao Poder Público sempre atuar, seja de forma direta ou indireta, pois sua racionalidade exige a prestação contínua e adequada.

Carvalho Filho (2007) definiu a execução direta como aquela pela qual o próprio Estado presta diretamente os serviços públicos. Acumula, pois, as situações de titular e prestador do serviço. As competências para tal função são distribuídas entre os diversos órgãos que compõem a estrutura administrativa do prestador.

Por sua vez, a execução indireta existe quando os serviços são prestados por entidades diversas das pessoas federativas. O Estado, por sua conveniência, transfere os encargos da prestação a outras pessoas, porém, nunca abdicando do dever de controle sobre elas, variável conforme a forma específica de transferência. A forma de delegação deve atender o disposto no artigo 175 da Constituição Federal, ou seja, sempre por meio de licitação.

#### **4.4.1 Provisão e Execução do Transporte Escolar Rural**

Como definido anteriormente, o transporte escolar corresponde ao serviço destinado a levar crianças e jovens de casa para a escola e vice-versa, permitindo assim que os alunos consigam chegar às unidades de ensino e ter acesso à educação. Para Câmara e Cruz (2008), o transporte escolar pode ser ofertado à população de quatro formas distintas, excluindo-se a autoprovisão e a utilização do transporte regular convencional, sem auxílio pecuniário ou material do ente público. Na autoprovisão a supressão foi motivada pela inexistência de contratos/relação comercial com terceiros, e no serviço regular convencional, por não se tratar de um serviço de transporte com ações voltadas especificamente para escolares.

Assim, dentre as principais formas existentes de oferta de transporte escolar, restam duas a serem consideradas, a saber, a provisão pelo Poder Público e pela iniciativa privada. Em conformidade com o ensinado por Câmara e Cruz (2008), mesmo sendo o transporte escolar dever do Estado, essa função não é exclusiva do Poder Público. Pode ser realizada

pelo próprio ente público, por seus próprios meios ou pela cessão de vales-transporte para utilização gratuita de transporte regular, ou pela iniciativa privada.

Verifica-se a partir das formas de provisão supracitadas que o TER constitui uma atividade com características bastante diferenciadas conforme sua provisão e, assim sendo, submetida a regimes jurídicos diversos. É importante salientar que regime jurídico consiste nas leis que definem os parâmetros para regulação de determinada atividade. Pode ser dividido em público e privado. O regime jurídico público visa regular principalmente os interesses estatais e sociais. Já o regime de jurídico privado tutela de forma predominante os interesses individuais, de modo a possibilitar a coexistência das pessoas em sociedade e a utilização de seus bens (MEIRELLES, 2005).

Nos casos em que são de responsabilidade unicamente de particulares, constituem atividades econômicas privadas, submetidas às regras de livre mercado, e controladas pelo Poder Público por meio de seu poder de polícia administrativa. Conforme artigo 78 da Lei n. 5.172/1966, também denominada Código Tributário Nacional – CTN, “considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, a disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e os direitos individuais ou coletivos” (BRASIL, 1966). Estão, portanto, subjugadas ao regime de Direito Privado.

Esses casos constituem uma opção do particular, os quais os pais ou responsáveis preferem prover seus filhos com educação e transporte a deixá-los dependentes dos serviços oferecidos pelo Poder Público, por julgarem que tais serviços não são ofertados com boa qualidade ou apresentam-se indisponíveis. Essa forma de provisão encontra-se hoje bem definida, e assim, não constituirá foco de análise do presente estudo.

Para o caso dos serviços providos pelo Poder Público, como tratado no Capítulo 3, a atribuição lhe é dada pela Constituição Federal quando estabelece em seu artigo 208, inciso VII, que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de

atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 1988).

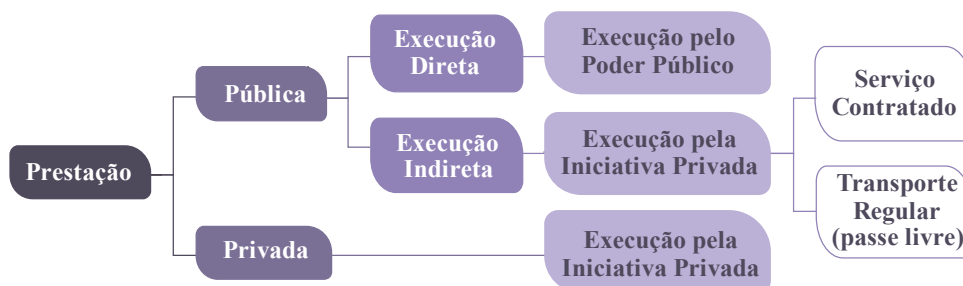
Verifica-se a partir do papel do Estado frente ao deslocamento dos educandos que o transporte constitui um serviço importante para a sociedade e essencial no estabelecimento de iguais condições de acesso e permanência dos alunos nas escolas, atuando de maneira complementar a viabilização da educação.

Contudo, mesmo em face da obrigatoriedade de oferta pelo ente público e de seu relevante papel para a garantia da educação, formalmente sua natureza ainda não se encontra completamente delineada. Porém, o capítulo anterior demonstrou que o TER representa uma atividade complementar para a consecução do acesso ao serviço público que é a Educação.

Assim, o TER executado pelo próprio Poder Público constitui prestação centralizada com execução direta. A provisão ocorre por execução direta do serviço de transporte escolar, quando a Administração Pública detém toda a estrutura produtiva como veículos ou embarcações, mão de obra etc.

Já o transporte escolar público executado pela iniciativa privada se apresenta como atividade de prestação centralizada com execução indireta, pois a responsabilidade é assumida exclusivamente pelo Estado e a contratação de terceiros se dá por contratos regidos pela Lei n. 8.666/1993, ou Lei de Licitações e não pela Lei n. 8.987/1995, conhecida como Lei de Concessões. Nesse caso, não ocorre delegação, mas sim a realização de um contrato administrativo de prestação de serviço (BRASIL, 1993 e BRASIL, 1995).

A execução indireta, contudo, pode se dar tanto pela prestação do serviço de transporte escolar, quanto por meio do transporte regular, auxiliada pela disponibilização de subsídios pelo Poder Público para que o aluno possa acessar o sistema como passes ou livre acesso. A Figura 4.8 auxilia no melhor entendimento.



**Figura 4.8:** Formas de realização de TER

Fonte: Câmara e Cruz (2008)

Quanto às formas de execução, estudos do Geipot (1995) já indicavam a possibilidade da contratação da iniciativa privada, por parte do Poder Público, para a realização do transporte escolar em zonas rurais. Esses serviços eram normalmente realizados por transportadores autônomos ou por pequenas empresas de transporte e constituíam opção de muitos municípios em face de evitar aspectos como: (i) a imobilização de capital em veículos, garagens, oficinas e almoxarifados de peças sobressalentes; (ii) os problemas do controle e coordenação do trabalho de uma numerosa equipe de motoristas, mecânicos e pessoal auxiliar; (iii) as demoras e dificuldades burocráticas normais de órgãos públicos na aquisição de peças e serviços de oficina; e (iv) as dificuldades burocráticas e comerciais de aquisição de veículos no mercado de veículos usados, quando há necessidade de substituir veículos da prefeitura em final de vida útil.

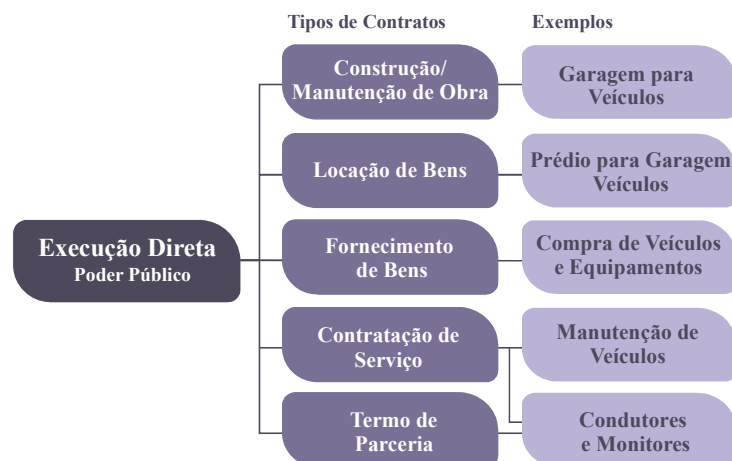
Atualmente, dados de pesquisas realizadas pelo Ceftru e FNDE (2007) indicam que a contratação ainda continua sendo utilizada, embora a principal forma de execução continue sendo a direta pelo Poder Público por meio de veículos próprios ou alugados.

#### **4.4.2 Contratação do Transporte Escolar Rural**

Como visto anteriormente, Câmara e Cruz (2008) apresentaram as formas de provisão ilustradas na Figura 4.8, em que o transporte escolar público pode ser executado diretamente pelo Poder Público, ou transferido à iniciativa privada. Em complemento, os autores realizaram uma expressiva pesquisa sobre as formas de contratação com a Administração Pública para a prestação do serviço de TER.

Segundo os referidos autores, o Estado caso opte por executar o transporte escolar diretamente, ou seja, por assumir diretamente sua oferta, poderá contratar: (i) a

construção/manutenção de obras, se identificada a carência de alguma obra para viabilização da prestação; (ii) o fornecimento dos bens móveis necessários à manutenção do serviço; (iii) a locação de bens, sejam eles móveis ou imóveis; (iv) a contratação de serviços de terceiros; ou, ainda, (v) a realização de termo de parceria para algum serviço realizado ao TER. Dessa forma, para a execução direta, podem ser realizados os tipos de contrato apresentados na Figura 4.9:



**Figura 4.9:** Execução direta. Tipos de contratos celebrado pelo Poder Público para o TER  
Fonte: Câmara e Cruz (2008)

No primeiro caso, Câmara e Cruz (2008) se referem a um contrato de obra pública, onde objetivo é a construção ou reforma/ampliação de um imóvel. Nesse, a licitação é obrigatória, desde que não se enquadre nos casos de inexistência e inexigibilidade e o contrato é regido de acordo com as determinações legais vigentes na Lei n. 8.666/1993.

Quanto a locação de bens móveis ou imóveis, os autores esclarecem que em muitas situações o Poder Público pode optar por locar prédios ou até mesmo os veículos para a execução direta do transporte dos estudantes. A justificativa está na indisponibilidade de recursos suficientes para aquisição desses bens ou, ainda no caso dos veículos, por ser mais fácil dispor de uma renovação da frota. Aqui, o ente público realiza com o particular um contato de locação, regido prioritariamente pelo Direito Privado. Para Câmara e Cruz (2008), o desafio para a Administração é encontrar veículos com características específicas para o transporte dos escolares.

O terceiro tipo de contrato tratado por Câmara e Cruz (2008) é o contrato de fornecimento, que constitui um certame de compra de materiais no qual uma das partes transfere à outra o



domínio de um bem em troca de pagamento por esse. Nessas situações a responsabilidade da operação recai inteiramente sobre o Poder Público, que assume riscos da provisão e da remuneração dos bens adquiridos. Alguns pontos considerados pelos atores como relevantes são a necessidade de especificações claras acerca do objeto e o preço dos bens balizados no preço no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

No que concerne a contratação de serviços, no caso dos serviços de manutenção dos veículos, o Poder Público pode celebrar contratos de prestação de serviço, que, como versa o inciso II, do artigo 6º, da Lei n. 8.666/1993, é toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, entre outros, como conservação, reparação, manutenção e adaptação.

Segundo Câmara e Cruz (2008), nesse contexto, enquadram-se os serviços técnico-profissionais e os serviços de manutenção dos veículos do TER e submetem-se a todos os procedimentos licitatórios e formais previstos na Lei n. 8.666/1993. Cumpre salientar que o Poder Público também pode optar por realizar diretamente a manutenção dos veículos, utilizando para tanto seus próprios funcionários.

Já a contratação de mão de obra para a prestação dos serviços, os autores recomendam a realização de concurso público, pela a Administração. No entanto, Câmara e Cruz (2008) acreditam ser possível que o Poder Público celebre contratos de prestação de serviços. Relembrem que caso o Poder Público tenha a opção de fazer alguma parceria com entidades sem fins lucrativos, como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, também pode realizar contratos do tipo termo de parceria para fornecimento de condutores e/ou monitores ou qualquer outro elemento que se enquadre nas exigências desse tipo de contrato.

Por outro lado, caso o Poder Público deseje passar para terceiros a incumbência total pela execução do TER, o Estado realizará a contratação de um serviço, mediante o contrato de serviço, regido pela Lei n. 8.666/1993. Câmara e Cruz (2008) apresentaram o tipo de contrato para a execução indireta, para o TER (Figura 4.10).



**Figura 4.10:** Execução indireta. Tipo de contrato celebrado pelo Poder Público para o TER  
 Fonte: Câmara e Cruz (2008)

Os referidos autores definem contrato de serviço como um instrumento de acordo entre a Administração Pública e terceiros. Nesse, o ator privado é incumbido de realizar determinada atividade sem, contudo, assumir a responsabilidade direta por ela. O pagamento é realizado pelo próprio Poder Público contratante, diferentemente do que ocorre nos casos de concessão ou permissão.

Já a iniciativa privada, de acordo com Mello (2007), caracteriza-se como mera executora de contrato. A relação dos usuários não se dá com os executores, mas com o responsável pelo serviço – a saber, o ente público. Em suma, o serviço continua sendo prestado pelo ente público, pois é o Estado que assume as responsabilidades, mesmo que executado por terceiros. Câmara e Cruz (2008) salientam que o contrato de serviço, funciona como o instrumento mais adequado à contratação de operadores privados para a realização de transporte escolar público, caracteriza-se por prestação direta, com execução indireta.

#### **4.5 RECURSOS DISPONÍVEIS AO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL**

A responsabilidade pelo oferecimento de transporte escolar cabe aos estados e municípios, os quais devem investir recursos próprios para subsidiar a oferta e manutenção do serviço de transporte (artigos 10 e 11, inciso I e III da LDB). Porém, não basta apenas definir em leis a necessidade de oferta da educação e seus programas suplementares. É preciso criar instrumentos que viabilizem a implementação das diretrizes e tornem realidade as determinações legais.

Dada a importância do TER, para que se proceda a universalização da educação, há ações federais específicas destinadas à manutenção desse serviço, que inclui auxílio ao transporte escolar. Tais ações voltam-se, normalmente, para a distribuição de recursos financeiros, materiais ou facilidades de financiamento. Os recursos federais destinam-se a auxiliar,

supletivamente, os estados e municípios em seu papel de disponibilizar transporte escolar aos alunos da rede pública de ensino.

Dentre as ações do Poder Público Federal destacam-se a criação de programas e fundos com os quais os demais entes federativos podem contar para a compra de veículos, embarcações e até mesmo recursos pecuniários para manutenção desses veículos e embarcações, contratação de operadores de transporte, compra de vales etc.

Mister se faz destacar que tais programas, cumprindo as metas do Plano Nacional de Educação – PNE, têm seu foco voltado para alunos residentes nas zonas rurais (Objetivos e Metas, Ensino Fundamental, Item 17). Entre as principais ações implementadas ao longo dos últimos anos e destinadas ao transporte escolar podem ser citadas (Quadro 4.3):

**Quadro 4.3: Programas voltados à educação e ao transporte escolar**

Dispositivo Legal	Programa	Particularidades
Lei n. 10.845/2004	Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializados às Pessoas Portadoras de Deficiência ( <b>PAED</b> )	Reserva a faculdade aos entes federativos de prestar <b>apoio técnico e financeiro</b> às entidades privadas sem fins lucrativos que oferecem educação especial (BRASIL, 2004a).
Portaria Ministerial n. 955/1994	Programa Nacional de Transporte Escolar ( <b>PNTE</b> ), substituído pelo Programa Caminho da Escola	Visava garantir <b>assistência financeira</b> para a aquisição de veículos zero km (rede pública, área rural e portadores de necessidades especiais) (BRASIL, 1994a).
Lei n. 11.494/2007	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação ( <b>Fundeb</b> )	Objetiva a <b>manutenção</b> e o <b>desenvolvimento</b> da educação básica pública (BRASIL, 2007a).
Lei n. 10.880/2004	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar ( <b>Pnate</b> )	Objetiva <b>oferecer o Transporte Escolar</b> aos alunos do ensino fundamental público, <b>residentes em área rural</b> , e dessa forma garantir o acesso e a permanência desses nos estabelecimentos escolares (BRASIL, 2004b).
Resolução/FNDE /CD n. 03/2007	<b>Programa Caminho da Escola</b>	Visa possibilitar a <b>renovação e ampliação da frota de veículos</b> de transporte escolar (área rural). (BRASIL, 2007b)

Como visto, a maioria dos benefícios traduz-se em auxílio financeiro, alguns transferidos a estados e municípios por repasse direto de capital, outros vinculados a programas e fundos criados pelo ente Federal, que, juntamente com estados e municípios, devem garantir o acesso e permanência dos alunos nas escolas. Esses recursos visam, basicamente, fazer com que os serviços acima referidos sejam postos em prática.

Segundo o PNE, as inversões financeiras requeridas para a manutenção da oferta de transporte escolar devem ser vistas, sobretudo, como aplicações em direitos básicos dos

cidadãos. Destacam-se dentre os auxílios hodiernamente disponibilizados, o salário-educação, os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate e do Programa Caminho da Escola. Os dois últimos focam-se basicamente em benefícios direcionados ao transporte escolar de alunos residentes em áreas rurais.

Assim, embora a preocupação com a educação não tenha se efetivado durante muito tempo, observa-se um crescimento nos últimos anos de ações voltadas para mitigar este problema. Essas ações emergem concomitantemente com o entendimento de que esse direito só será plenamente cumprido com a provisão de outras necessidades, dentre as quais o transporte.

Vale destacar aqui o programa Pnate e Caminho da Escola. O Pnate tem por objeto oferecer transporte escolar aos alunos do ensino fundamental público, residentes em área rural e, dessa forma, garantir o acesso e a permanência desses nos estabelecimentos escolares. O Pnate fornece assistência financeira, em caráter suplementar, a estados e municípios para que esses custeiem despesas de reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada, para o transporte de alunos do ensino fundamental público residentes em área rural.

O apoio financeiro pode ainda ser utilizado no pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar. A transferência de recursos tem como base de cálculo o número de alunos constantes no censo escolar do ano anterior. Considera ainda a dimensão da área rural do município, a população moradora do campo e a posição do município na linha de pobreza, o que fez os valores per capita variarem entre R\$ 81,00 e R\$ 116,32 no ano de 2007.

O programa Caminho da Escola não se traduz em transferência de recursos financeiros, mas em facilidades oferecidas por meio da concessão de linhas de crédito junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES para a aquisição de ônibus, mini-ônibus e microônibus, além de embarcações.

O objetivo do Caminho da Escola é promover a renovação e ampliação da frota de veículos de transporte escolar destinada ao transporte diário de alunos da educação básica municipal e estadual que residam em zona rural. Além disso, o Caminho da Escola objetiva padronizar os meios de transporte utilizados no transporte escolar, reduzir o preço dos veículos escolares por meio de isenção de impostos sobre sua compra e aumentar a transparência na aquisição dos veículos e embarcações.

A instituição desses programas aponta para um aspecto bastante positivo que é a revalorização da área rural. Indica que mesmo depois de tantos anos à margem de ações públicas o meio rural tem sido alvo de investimentos do Estado visando a melhoria das condições de vida da população.

Contudo, há de ser destacado que esses programas são apenas um primeiro passo para minimizar o problema existente. Portanto, não devem ser os únicos nem os últimos, até porque políticas voltadas para a melhoria da qualidade da escola e disponibilização de escolas adequadas à realidade campestre são consideradas por muitos estudiosos como mais efetivas.

Além de garantirem aos educandos o que lhes confere a lei, também minimizam os efeitos negativos de grandes deslocamentos, como o cansaço físico, que impacta negativamente no rendimento dos alunos e a probabilidade de ocorrência de acidentes, dentre outros aspectos. No entanto, considerando a situação atual de deficiência das escolas rurais e a necessidade de oferta de educação para uma maior parcela de cidadãos, ações voltadas para o transporte são necessárias, pois esse significa para muitas pessoas único meio de acesso à educação.

Existe outro programa disponibilizado às empresas do setor privado que possuem o interesse de prestar o serviço de transporte de alunos das redes públicas estaduais e municipais. Trata-se do Proescolar, que assim como o Caminho na Escola é uma linha de crédito do BNDES utilizada para a aquisição de veículos para o TER e urbano.

Os interessados nessa linha de crédito devem dirigir-se a uma instituição financeira credenciada ao BNDES, com a especificação técnica (orçamento ou proposta técnico-comercial) do bem a ser financiado. A instituição informará qual a documentação

necessária, analisará a possibilidade de concessão do crédito e negociará as garantias. Após aprovação pela instituição, a operação será encaminhada para homologação e posterior liberação dos recursos pelo BNDES.

Por último, além dos programas de financiamento direto para o transporte escolar, outras linhas de recursos encontram-se disponíveis, como empréstimos da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e o Programa Pró-Transporte. O primeiro têm como objetivo financiar a realização de estudos e projetos, o detalhamento de projetos básicos, o desenvolvimento de *softwares* para a gestão de trânsito e transportes e outros objetos com valor cognitivo.

Já o Programa Pró-Transporte foi aprovado pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, por meio da Resolução n. 567, de 25/06/2008 e voltado ao financiamento de infraestrutura para o transporte coletivo urbano. Sua contribuição para o TER é na possibilidade de construção de abrigos ou pontos de parada. Algumas das exigências para a habilitação nesse programa são a existência de Plano Diretor e de Plano de Transporte e Circulação atualizados, e a priorização do acesso aos Portadores de Necessidades Especiais – PNEs em projetos de construção ou reforma de infraestrutura.

#### **4.6 TÓPICOS CONCLUSIVOS**

Este capítulo contemplou os conceitos fundamentais presentes nas funções administrativas da Organização Estrutural, a saber, o planejamento, a gestão e o controle. Das três funções administrativas estudadas, destacou-se o Planejamento Estratégico Situacional – PES. Esse se demonstrou mais adequado ao TER. É composto por atividades que envolvem a seleção dos problemas relevantes; a identificação dos atores que fazem parte do problema; e a identificação dos recursos que esses atores dispõem para controlar as operações.

Da necessidade de ser avaliar esses aspectos, antes da concepção do modelo organizacional, foram identificados os principais *stakeholders* ou atores interessados no TER, bem como os recursos disponíveis à sua viabilização. Discorreu-se, ainda, sobre as formas de provisão, prestação e contratação do serviço de TER. Diante disso, foram estabelecidos alguns tópicos conclusivos:

- A prestação adequada do serviço de TER e a formulação da sua estrutura organizacional requerem a definição das partes envolvidas e interessadas, bem como a interação entre elas. Os principais *stakeholders* do TER, detectados neste trabalho, são: os usuários (alunos), planejadores, gestores, controladores ou reguladores (estados e municípios), prestadores do serviço (Poder Público e iniciativa privada) e provedores de infraestrutura (municípios).
- Os serviços de TER poderão ser providos por dois meios: Poder Público e iniciativa privada. Essa última, auxiliada pelos subsídios originários do Poder Público, para que o aluno possa acessar gratuitamente o TER, seja pela cessão de passes estudantis ou pelo livre acesso.
- O TER executado pelo Poder Público constitui prestação centralizada com execução direta. Ocorre quando a Administração Pública detém toda a estrutura produtiva, como por exemplo, veículos ou embarcações, mão-de-obra e outros.
- O TER executado pela iniciativa privada apresenta-se como atividade de prestação centralizada, com execução indireta. A responsabilidade é assumida exclusivamente pelo Estado e a contratação de terceiros é celebrada por contratos regidos pela Lei n. 8.666/1993, denominada Lei das Concessões. Não ocorre delegação, mas sim a realização de um contrato administrativo de prestação de serviço.
- Recursos federais são destinados ao TER, com a finalidade de auxiliar supletivamente os estados e municípios no cumprimento da obrigação de disponibilizar o meio de acesso à educação. Entre os auxílios disponíveis destacam-se o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate e o Programa Caminho da Escola. Ambos são direcionados exclusivamente para a provisão do TER.

## 5. CAPÍTULO

### **ELEMENTOS DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E CONTROLE NECESSÁRIOS AO MODELO ORGANIZACIONAL DO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL**

Como visto até agora, o serviço de transporte escolar rural é caracterizado pela Constituição como um programa suplementar (art. 208, inciso VII). Assim o sendo, é uma atividade essencial para sociedade na medida em que viabiliza o direito à educação para as camadas mais carentes e desfavorecidas da população. Sua prestação e organização são de competência dos estados e municípios. Quando o serviço não é fornecido diretamente pelos por esses, a prestação é realizada pela contratação de terceiros, e dar-se-á por meio de autorização/permissão do Poder Público, precedido de licitação.

O modelo organizacional tem como objetivo definir a estrutura e as atividades necessárias para a gestão do serviço prestado ou delegado pelo Poder Público, bem como estabelecer as atribuições do Órgão Gestor quanto aos diversos aspectos do sistema. Além de identificar quais atividades devem ser controladas para que se garanta o bom andamento da prestação do serviço de TER, montando assim uma arquitetura preliminar do Modelo Organizacional baseado nas funções de Planejamento, Gestão e Controle – MOPGC.

São atividades inerentes ao sistema de planejamento elementos de (i) formulação de visões, diagnósticos e diretrizes; e (ii) delimitação e implementação de meios e planos de ações. Com relação aos elementos de gestão da operação, é necessário especificar: (i) a programação e as atividades da operação; (ii) o processo de contratação do serviço (desenho do contrato, desenho do edital, realização da licitação, efetivação da contratação); (iii) itens para o cadastramento (escola, alunos, famílias, operadores dos serviços, veículos, motoristas e monitores); (iv) o controle da operação e dos deslocamentos escolares; e (v) a gestão da informação, das relações dos atores envolvidos e de emergência.

E por último, os elementos de controle da operação, a saber: (i) as medidas ou padrões de melhoria (estratégias, operação, fiscalização e controle); (ii) a avaliação e monitoração de desempenho (falhas operacionais, falta nas aulas, incidentes, acidentes, queixas, custos,

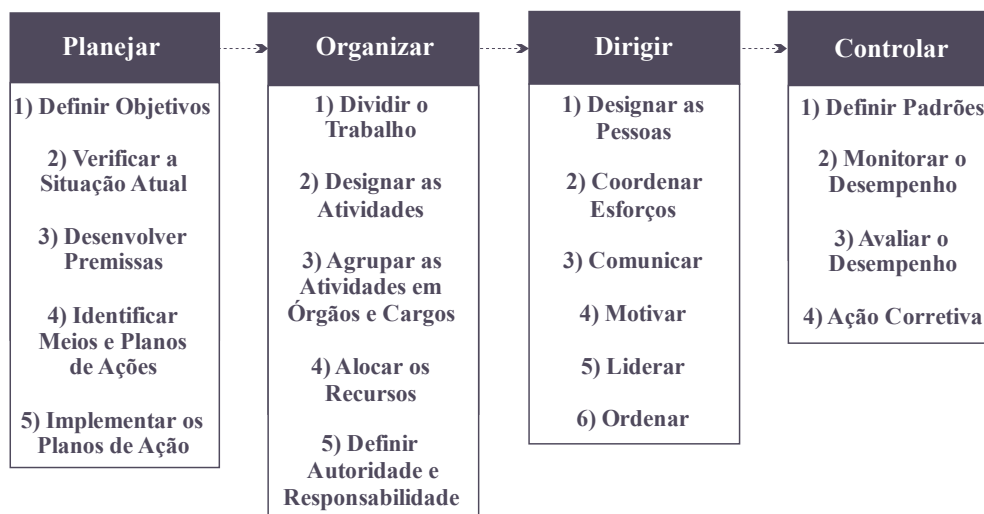


conflitos, prestação adequada do serviço); e (iii) as sanções contratuais e regulamentares (infrações e penalidades).

O MOPGC a ser proposto possui como meta principal definir a estrutura organizacional do TER. Além de delimitar as atividades necessárias para a gestão do serviço prestado ou delegado pelo Poder Público e estabelecer as atribuições do órgão gestor quanto aos diversos aspectos do sistema. Assim, este capítulo propõe abordar com base na Teoria Clássica da Administração os elementos de planejamento, gestão e controle necessários para compor a estrutura organizacional do TER. O objetivo é auxiliar os estados e municípios brasileiros a organizarem o serviço de TER prestado à comunidade, garantindo o direito de acesso dos alunos às instituições de ensino. Tal estrutura preliminar é de suma importância para os gestores públicos, profissionais em planejamento e operação de transporte, políticos e outros interessados na gestão do serviço de transporte escolar em áreas rurais.

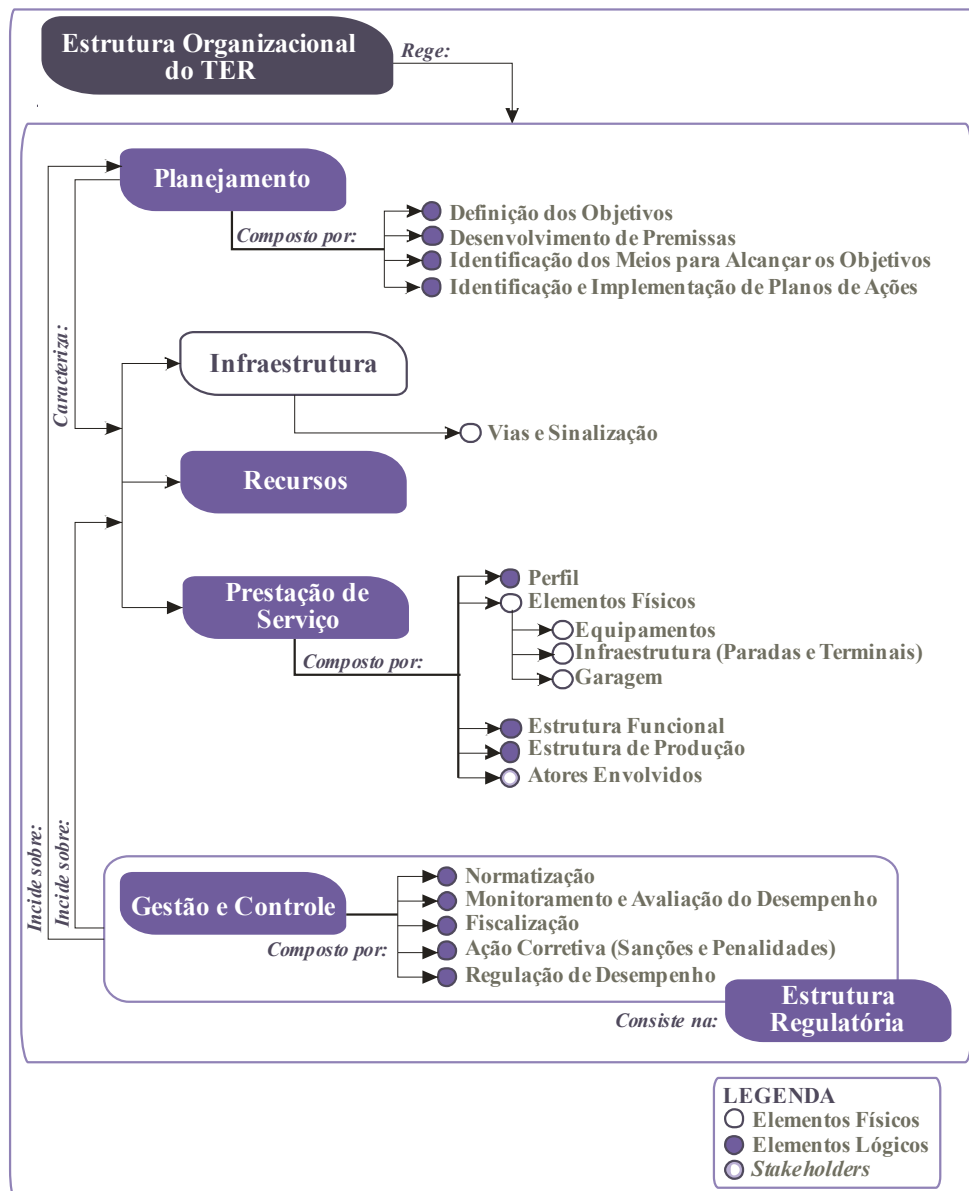
### 5.1. Estrutura Organizacional do Transporte Escolar Rural

A estrutura a ser desenvolvida compreende a organização dos elementos do sistema de TER, com o objetivo de possibilitar a consecução do serviço e a manutenção das conformidades do sistema de transporte, de acordo com os parâmetros estabelecidos (CEFTRU e FNDE, 2008b). Para tanto, há que considerar as seguintes etapas encontradas na literatura, já apresentadas no Capítulo 4 e agrupadas na Figura 5.1, a seguir.



**Figura 5.1:** As funções dentro do processo administrativo  
 Fonte: Chiavenato (2000)

Com isso, é possível identificar quais elementos devem ser controlados e quais ações precisam ser executadas para que se garanta o bom andamento da prestação do serviço de TER, montando uma arquitetura preliminar para um Modelo Organizacional baseado nas funções de Planejamento, Gestão e Controle – MOPGC.



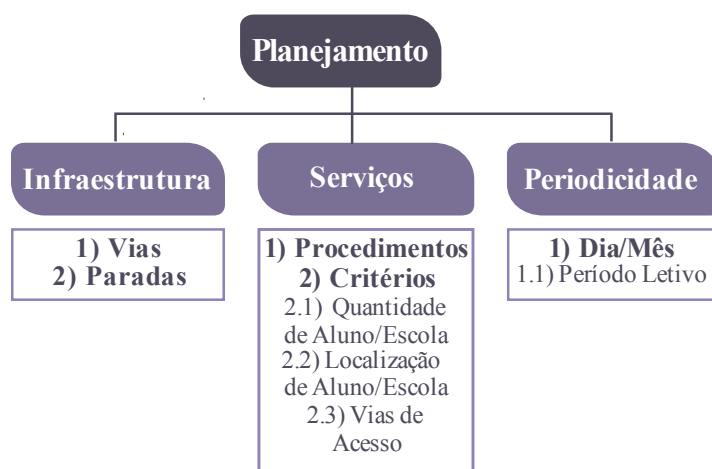
**Figura 5.2:** MOPGC

Como observado, são diversas as etapas para a elaboração preliminar do MOPGC. Assim, com a finalidade de promover a prestação adequada do serviço de TER, nos itens a seguir, são explanadas as principais ações que devem ser adotadas nas esferas das quatro funções administrativas, presentes na Figura 5.2.

### 5.1.1 Planejamento do Transporte Escolar Rural

É fundamental que cada estado ou município seja plenamente capaz de planejar a prestação do serviço de TER a ele incumbido. Para tanto, precisam estar familiarizado com a função planejamento e a maneira de realizá-lo, mantendo coerência entre os objetivos, premissas, meios e planos elaborados. Tendo em mente que o objetivo geral é solucionar os problemas identificados e proporcionar a prestação adequada do serviço de TER.

Assim, vale ressaltar as atividades inerentes ao sistema de planejamento estratégico, tático e operacional, apresentadas na Figura 5.1. São elas: (i) a definição de objetivos; (ii) a verificação da situação atual do serviço de TER; (iii) o desenvolvimento de premissas para as condições futuras; (iv) a identificação dos meios e planos de ações para alcançar os objetivos determinados; e a (v) implementação dos planos de ações. Para facilitar a aplicação dessas etapas, utilizou-se a estrutura de planejamento sugerida pelo Ceftru e FNDE (2008a) para o TER (Figura 5.3).



**Figura 5.3:** Elementos lógicos do planejamento  
Fonte: Adaptado de Ceftru e FNDE (2008a)

De acordo com o Ceftru e FNDE (2008a), o primeiro elemento lógico do planejamento é a infraestrutura. Ela é composta por vias, paradas e elementos físicos como a sinalização, garagens, terminais, entre outros. Envolve caminhos, calçadas, estradas, barragens, pontes, vias férreas, manutenção e sistemas de gestão de tráfego. A infraestrutura também inclui trajetos, trilhas, caminhos, acesso, estradas primárias, secundárias, ou rodoviárias. Esses podem variar em qualidade, em função do clima, temporada, construção e manutenção.

O segundo elemento inclui o planejamento do serviço e é caracterizado pelos procedimentos utilizados e pelos critérios considerados. Os procedimentos envolvem as atividades realizadas para o planejamento dos serviços. Já os critérios considerados são aqueles que auxiliam e determinam as necessidades do sistema de TER, tais como a quantidade e localização de alunos e de escolas e as vias que podem ser utilizadas pelos veículos.

Por último, o elemento periodicidade corresponde à definição do período expresso em dias ou meses de atendimento do TER. Consiste na oferta de transporte escolar durante todos os dias letivos. São contabilizadas no quesito periodicidade, as viagens previstas e não realizadas. As viagens iniciadas e não terminadas não entram nessa questão. Para melhor entendimento, buscou-se apresentar no Quadro 5.1 uma pequena amostra dos elementos do sistema de TER, identificados pelo Ceftru e FNDE (2008a) que deverão ser utilizados na fase do planejamento (Anexo I).

**Quadro 5.1:** Definição elementos de planejamento do TER

<b>Elementos</b>	<b>Justificativa</b>
<b>Estado e conservação das vias</b>	O estado e conservação das vias por onde passam os veículos influencia a qualidade do serviço. Ex.: uma via má conservada poderá ocasionar em atraso na viagem
<b>Paradas e terminais</b>	Os tipos de paradas e de terminal devem ser planejados de forma a permitir a acessibilidade de todos os alunos. Ex: a incompatibilidade meio-objeto pode dificultar o acesso dos PNEs
<b>Frota</b>	Representa o número de veículos disponíveis para o serviço de TER. Ex: o tempo de viagem depende da quantidade de alunos que será atendido em cada rota. Havendo mais veículos, atende-se um número menor de alunos e o tempo de viagem é reduzido
<b>Presença de monitor</b>	A presença de monitor interfere no tempo total de viagem. Ex: o monitor auxilia na operação, organiza os embarques/desembarques dos alunos
<b>Periodicidade do serviço</b>	Corresponde ao período do ano letivo em que o TER é oferecido. Ex. o consumo dos insumos depende da produção do serviço. Quanto mais dias o serviço for oferecido, maior o consumo de insumos

Fonte: Adaptado de Ceftru e FNDE (2008b)

Os demais elementos do sistema de TER a serem considerados compreendem: (i) o estado de conservação, a extensão e distribuição da malha viária; (ii) os tipos de pavimento; (iii); (iv) o estado de conservação, o tipo, a localização e a quantidade de paradas e terminais; (v) o estado de conservação, o tipo e a quantidade de sinalização; (vi) a garagem; (vii) os equipamentos de apoio; (viii) a idade, a capacidade, o tipo, o estado de conservação, o mobiliário e os acessórios do veículo; (ix) o desempenho do motor, (x) o tipo de combustível; (xi) a necessidade de adaptação aos PNEs; (xii) os insumos de equipamento; (xiii) os recursos financeiros e subsídios; (xiv) a educação para o TER; (xv) o

comportamento no veículo; (xvi) a utilização do veículo para outras atividades; (xvii) a pontualidade no pagamento; (xviii) a presença do monitor; (xix) o desempenho do motorista/monitor; (xx) a distribuição espacial, (xxi) o itinerário; (xxii) a extensão e a quantidade de parada das rotas; (xxiii) o modo de acesso escola-parada; (xxiv) a frota; (xxv) os turnos de operação; (xxvi) a periodicidade do serviço; (xxvii) a quantidade de embarques e desembarques; (xxviii) os horários programados; (xxix) os serviços e equipamentos adicionais; (xxx) o tipo de atendimento; e (xxxi) as características dos clientes (CEFTRU e FNDE, 2008a).

### *Definição dos Objetivos*

O planejamento em transportes é mais eficiente quando são estabelecidos os seus objetivos. No TER, a determinação dos objetivos auxiliará na identificação dos elementos necessários para que o serviço possa ser prestado adequadamente. Ademais, é nessa etapa que se torna possível detectar os problemas e traçar planos para que os objetivos ou premissas sejam alcançados.

Os objetivos podem ser gerais, quando são determinados após a análise dos problemas e tencionam selecionar quais planos serão traçados. É provável que nem todos os problemas possam ser abordados em um único plano. Já os objetivos específicos ou intermediários são estabelecidos a partir de um conjunto específico de causas de cada problema (CEFTRU e FNDE, 2008b).

Ressalte-se que os objetivos devem ser específicos o bastante para guiar o desenvolvimento dos planos de ações, porém não demasiadamente inflexíveis, de forma que atendam às circunstâncias e às mudanças a que poderão ser sujeitados. Os fatores de sucesso para o desenvolvimento dos objetivos incluem a especificação dos papéis, nos termos de quem será o responsável pela tomada de decisões; a visão e opinião das partes envolvidas; e a consolidação dessas percepções em um único entendimento.

No que se refere a definição dos papéis, o responsável pelo planejamento deve possuir pleno conhecimento da situação do TER, para ter êxito como articulador e mediador entre os diferentes interesses do atores envolvidos. Boa sugestão dada pelo Ceftru e FNDE

(2008b) é que o planejador seja membro do próprio órgão gestor do TER, para que tenha maior liberdade no processo de tomada de decisão.

### *Verificação da Situação Atual do Serviço de Transporte Escolar Rural*

O desafio para a prestação adequada do serviço de TER é identificar as intervenções que surtirão os objetivos almejados. Antes de determinar as prioridades de intervenções para a melhoria do TER, os planejadores devem avaliar o panorama atual do serviço. A verificação da situação atual inclui uma análise do estado em que se encontram os elementos necessários a prestação do serviço de TER em comparação com aquele que seria ideal.

O Anexo I apresenta a descrição desses elementos, suas definições, os questionamentos pertinentes para avaliar as necessidades e os critérios fundamentais para a representação de cada elemento. Apenas para exemplificar, foram escolhidos dois elementos, conforme Figura 5.4.

Elemento/Definição	Necessidade de Informações dos Grupos-Alvo		Critérios para a Representação dos Elementos
<b>Compatibilidade do Meio com o Objeto</b> É a conformidade das propriedades dos elementos físicos (veículos, vias e pontos de paradas) com as características físicas dos alunos de TER	<b>Usuário</b> O serviço é compatível com as minhas necessidades?	<b>Prestador</b> O serviço que ofereço é compatível com as características físicas dos alunos?	<b>Representar a adequação das características intrínsecas dos alunos às características físicas dos veículos que transporta</b>
	<b>Provedor de Infra</b>	<b>Planejador</b> O serviço que ofereço é compatível com as características físicas dos alunos?	
Elemento/Definição	Necessidade de Informações dos Grupos-Alvo		Critérios para a Representação dos Elementos
<b>Danos Físicos</b> É a propriedade do transporte que não acarreta em danos físicos aos usuários de transporte	<b>Usuário</b> O TER provoca danos físicos aos usuários (alunos, condutores e monitores)?	<b>Prestador</b> Em relação à situação dos serviços do país, como está o meu na ocorrência de danos físicos?	<b>Representar o número de vitimados (mortos e feridos) em acidentes automobilísticos, em acidentes internos e agressões físicas</b>  <b>Permitir a análise de percentual de viagens que ocorrem danos</b>
	<b>Provedor de Infra</b> Como está a ocorrência de danos físicos aos usuários do serviço de transporte que utilizam a infra que ofereço?	<b>Planejador</b> Como está a ocorrência de danos físicos aos usuários do TER?	

**Figura 5.4:** Descrição dos elementos de planejamento  
 Fonte: Adaptado de Ceftru e FNDE (2008a)

Algumas questões que também poderão ser levadas em consideração para a definição da situação atual do TER são apresentadas na Figura 5.5.



**Figura 5.5:** Definição da situação atual do TER

Nesse sentido a ênfase é para o reconhecimento e a quantificação da demanda do TER. Esse item refere-se à maneira pela qual os estados e municípios reconhecem, localizam e quantificam os alunos e escolas que desejam e necessitam ser atendidos. Os levantamentos e pesquisas incluem o acesso ao cadastro dos alunos nas escolas, pesquisas diretas com a clientela e os resultados obtidos pelo censo escolar.

A procura espontânea inclui as solicitações por parte dos requerentes diretamente ao Órgão Gestor. Isso significa que os pais, alunos, professores, diretores, líderes de comunidade se dirigem diretamente à prefeitura para solicitar que o serviço de TER seja oferecido a clientela. A clientela pode ser classificada em atendida e não atendida. A primeira corresponde às escolas e aos alunos que desfrutam do serviço de TER escolar, enquanto que a segunda compreende os usuários que necessitam, mas que por algum motivo não são atendidos.

Para quantificar o nível de demanda do TER em uma determinada comunidade, é essencial avaliar se alguma criança ou potencial aluno está tendo dificuldade em acessar o serviço. Sem evidência dessa necessidade, torna-se difícil obter sustentação para a solicitação de

transporte. Os instrumentos de avaliação podem ser pesquisas, questionários, entrevistas, audiências e a disponibilidade dos serviços de ouvidoria. O Quadro 5.2 apresenta algumas questões que devem ser levadas em consideração.

### **Quadro 5.2: Questões para avaliação do nível de demanda do TER**

#### **QUESTÕES INICIAIS:**

- 1) Os estado ou municípios responsáveis pela Instituição de Ensino fornecem o TER gratuito ou subsidiado?
- 2) Existe um órgão de trânsito responsável pelo planejamento, fiscalização e controle no local?
- 3) Esses serviços são operados diretamente ou indiretamente (contrato)?
- 4) Houve a identificação por uma das partes interessadas da necessidade de transporte?
- 5) As partes interessadas têm apoio, tempo e recurso para buscar solução para a necessidade de transporte identificada?

A resposta **negativa** a uma dessas questões requer mais interação entre as partes interessadas, para a busca de soluções.

#### **NECESSIDADES E RECURSOS**

##### **Necessidades**

- 1) Há necessidade de transporte que o prestador do TER não é capaz de atender? Quais?

##### **Recursos ou Orçamento**

- 1) A incapacidade de atender a demanda está relacionada com a ausência de recursos ou a má administração dos recursos, que tornam a prestação/operação do TER onerosa?
- 2) Quais as fontes de recursos e programas direcionados ao TER e provenientes da esfera Federal, estadual ou municipal?
- 3) Quais os custos unitários, ou seja, por viagem, por dia ou por quilometragem oriundos do TER?
- 4) Os prestadores do serviço de TER têm despendido esforços para buscar mais recursos ou melhorar a eficiência dos custos do serviço?

##### **Dimensão da Frota e Capacidade do Veículo**

- 1) A frota disponível pelos prestadores de serviço de TER é suficiente para o transporte dos alunos que precisam do serviço?
- 2) O tamanho dos veículos é suficiente para atender a demanda?
- 3) Os veículos são utilizados para a prestação exclusiva do TER? Ou para serviços complementares?

##### **Acessibilidade**

- 1) Os prestadores do serviço de TER possuem o número suficiente de veículos acessíveis para acomodar o crescente número de alunos que tem exigido veículos acessíveis?
- 2) Os prestadores do serviço de TER necessitam de veículos mais acessíveis para prestação do serviço adequado?

##### **Tempo de Viagem**

- 1) Os alunos são forçados a suportar tempos excessivos de viagem?
- 2) Em caso afirmativo, a razão está no fato de estarem situados em área rural ou porque a procura pelo serviço é maior que a oferta de veículos?

##### **Manutenção**

- 1) Os recursos para a manutenção ou substituição de veículos e outros bens são suficientes?
- 2) No caso de insuficientes, a causa está na ineligibilidade dos recursos concedidos ou na falta de adequação dos recursos às necessidades de forma eficiente?

##### **Mão de Obra (Motoristas, Monitores, Mecânicos e outros)**

- 1) Os prestadores do serviço de TER são capazes de atrair e manter sua mão-de-obra?
- 2) Que fatores afetam a decisão dos funcionários em permanecer no trabalho?



Como demonstrado no Quadro 5.2, um ou outro instrumento, alguns componentes devem ser revistos e, se possível, quantificados para a melhoria da prestação do serviço de TER. O principal deles é a necessidade de transporte que os prestadores do serviço não são capazes de suprir. Na busca de soluções, é de suma importância quantificar essa demanda insatisfeita.

Uma maneira de fazer isso é determinar o número de usuários que não são atendidos e as causas que levam a essa condição. Algumas situações que resultam no não atendimento da demanda são: (i) a insuficiência de recursos ou orçamento; (ii) a dimensão da frota e a capacidade do veículo limitada; (iii) o tempo excessivo de viagem; (iv) a falta de manutenção ou substituição dos bens e equipamentos; e (v) a ausência de mão-de-obra suficiente e estável. Essas situações são explicadas brevemente nos próximos subtópicos.

#### *Insuficiência de Recursos ou Orçamento*

Os recursos ou orçamento representam o montante financeiro necessário para a prestação adequada do serviço de TER. Podem ser caracterizados em relação à sua origem e à sua quantidade e devem ser compatível às necessidades do TER. A insuficiência de recursos ou orçamento traduz-se na incapacidade de atender a demanda devido ao subfinanciamento, isto é, a disponibilidade de recursos aquém dos necessários. Embora algumas vezes o orçamento possa ser suficiente, a má administração, resulta em operações não eficientes e onerosas.

Nesse sentido, é primordial avaliar as fontes e níveis receita oriundos dos programas destinados ao TER ou advindos dos recursos próprios dos estados e municípios, bem como os custos unitários, ou seja, por viagem, por dia ou por quilometro. E ainda, se o prestador do TER, público ou privado, está empreendendo esforços para melhorar a eficiência dos custos do serviço ou para buscar mais financiamento.

#### *Dimensão da Frota e Capacidade dos Veículos*

No que diz respeito aos veículos utilizados no TER é de suma importância avaliar a dimensão da frota e a sua capacidade. Enquanto que a dimensão da frota representa o número de veículos, a capacidade corresponde à quantidade de assentos disponíveis nos

veículos. Os provedores do serviço deverão prover o número de veículos suficientes para garantir o transporte dos alunos que necessitam desse serviço.

É importante levar em consideração a obrigatoriedade imposta ao TER de transportar todos os alunos sentados e com cinto de segurança. Deve-se também atentar para a disponibilidade de frota e vagas suficientes para acomodar a demanda crescente de novos alunos que poderão ser inseridos ao longo do ano letivo.

#### *Tempo Excessivo de Viagem*

O tempo de viagem corresponde ao período que o aluno permanece no veículo no trajeto de casa-escola e vice-versa. O tempo excessivo de viagem é comum na área rural, principalmente no trajeto para as instituições de ensino situadas a longa distância. A causa está na extensão das rotas, vez que quanto maior a distância, maior será o tempo que o aluno permanece no veículo.

Todavia, muitas vezes a falta de pontualidade é justificada no excesso de demanda em relação à oferta de veículos. Outro fator que resulta em atraso é a má definição do itinerário. Por itinerário entende-se o trajeto pré-determinado a ser percorrido pelo veículo em determinada rota. O local onde o veículo trafega, interfere diretamente no tempo de viagem, já que a velocidade de tráfego depende do local em que o veículo está passando. Por exemplo, uma via em estado de má conservação, esburacada ou alagada, poderá ocasionar atrasos, pois a velocidade de deslocamento dos veículos será diminuída consideravelmente.

#### *Falta de Manutenção ou Substituição dos Insumos ou Equipamentos*

A manutenção ou conservação envolvem atividades de mecânica, pintura externa do veículo, limpeza interna, presença de itens de segurança e obrigatórios e os cuidados necessários que os motoristas e alunos deverão ter com o próprio veículo. Durante a operação do TER, os insumos ou equipamentos são consumidos, como combustíveis, lubrificantes, pastilhas de freio, pneus etc.

O estado de conservação do veículo pode afetar a continuidade da oferta do serviço e da viagem. Caso o veículo esteja mal conservado e quebre, o serviço será interrompido. Nesse quesito um problema a ser considerado é a falta de manutenção ou substituição insuficiente dos veículos. O desgaste descomunal dos equipamentos pode ser fruto da sua subutilização.

#### *Ausência de Mão de Obra Suficiente e Estável*

Por último, há que se considerar a ocorrência de mão-de-obra insuficiente ou instável. Avalia-se nesse ponto se os prestadores do serviço de TER são capazes de atrair e manter os condutores, monitores, pessoal da manutenção entre outros. Nesse caso, alguns fatores podem incentivar a permanência ou estabilidade do pessoal, como a existência de tabelas salariais, benefícios internos e a definição dos turnos de trabalho, incluindo o uso de escalas.

O resultado a ser obtido com essa verificação é fundamental para a identificação dos problemas e o delineamento dos objetivos necessários à elaboração dos planos. De acordo com Magalhães e Yamashita (2008), por problema entende-se a existência de divergência ou desigualdade entre o estado atual e a expectativa estipulada, dentro de um limite de tolerância. Para resolvê-los é fundamental a identificação e descrição de cada problema e sua explicação, isto é, as causas e os efeitos. A explicação do problema também está baseada na elaboração de hipóteses e na análise do processo em que eles foram gerados.

Vale ressaltar que as avaliações das necessidades devem levar em conta os critérios de redução da pobreza e desigualdade social. O planejamento deve seguir uma abordagem que considere as questões de importância para o alunado e a consecução do objetivo que é o acesso à educação.

Na avaliação das necessidades, os planejadores devem incluir o maior número de usuários e prestadores do serviço de TER possíveis, para compreender as suas diferentes perspectivas e preferências. Algumas preferências podem ser inconsistentes e os conflitos devem ser abordados de uma forma transparente e equitativa. Como dito antes, a colaboração entre os *stakeholders* deve ser promovida desde o início do planejamento.

Os planejadores após tomarem ciência dos recursos existentes deverão escolher as intervenções apropriadas para o TER, dentro dos limites financeiros impostos. É sabido que a densidade da demanda, os níveis de renda e de recursos, a provisão de infraestruturas, os regulamentos e a cultura afetam significativamente no nível, no curso e no tipo de serviços de TER. Assim, os planejadores devem compreender e solucionar os problemas conflitantes, concentrando os recursos nas áreas em que melhorias são de suma importância para o desenvolvimento social e a promoção da equidade.

Os recursos devem ser mobilizados para os níveis nacionais, estaduais e municipais da comunidade rural. A primeira etapa para avaliar questões que envolvem os recursos utilizados no TER é identificar as fontes, níveis, fatores determinantes e as condições impostas pelos estados e municípios para o financiamento dos serviços (Capítulo 4).

Ao analisar essas informações, é necessário levar em consideração os critérios utilizados para determinar a quantidade de recursos disponíveis e se o nível de financiamento está sujeito a modificações, isto é, aumento, diminuição, ou estagnação em futuro previsível. O próximo passo é determinar o início, o andamento e o término dos custos anuais no TER. Essas despesas incluem aquelas voltadas para a administração, mão-de-obra, manutenção, insumos, seguro, veículos, instalações, equipamentos de escritório e outras despesas de capital.

#### *Desenvolvimento de Premissas*

Para atingir os objetivos definidos dentro do planejamento é necessário desenvolver premissas. Premissas ou suposições são fatores que, para os propósitos do planejamento, são consideradas verdadeiros, reais ou certos. Em geral, as premissas oferecem um grau de risco caso não atendidas e influenciam todos os aspectos do planejamento de um projeto. Portanto, devem ser constantemente revisadas e atualizadas durante a fase de planejamento. Pode acontecer que uma premissa identificada no início da fase de planejamento não se aplique mais ao projeto no final dessa fase.

No Quadro 5.3, são apresentados alguns exemplos de objetivos e premissas definidos após a identificação dos problemas no TER, levando em consideração a decisão dos planejadores e a visão e opinião das partes envolvidas.

**Quadro 5.3:** Exemplos de definição dos problemas, objetivos e premissas do TER

Problemas	Objetivos	Premissas
<b>Compatibilidade do meio com o objeto</b>	<b>Geral:</b> adequação do meio com o objeto <b>Específico:</b> adequação da frota de veículos, pela compra de veículos novos e adaptação de veículos existentes Adequação dos pontos de parada	Os veículos e pontos de parada devem ser compatíveis com todos os usuários do TER, atendendo aos requisitos de temperatura, ergonomia, vibração e acústica
<b>Danos físicos</b>	<b>Geral:</b> redução dos danos físicos nas viagens <b>Específico:</b> melhoria da sinalização Contratação de monitores. Adequação dos veículos	A ocorrência de danos aos alunos, condutores e monitores deve ser nula
<b>Tempo de acesso ao ponto de parada</b>	<b>Geral:</b> redução dos tempos de acesso aos pontos de parada <b>Específico:</b> aumento do número de paradas. Realocação das paradas	O tempo de caminhada para acesso ao sistema da residência ao ponto de parada, e do ponto de parada à escola deve ser de no máximo $n$ minutos
<b>Tempo de viagem no veículo</b>	<b>Geral:</b> redução dos tempos de viagem <b>Específico:</b> melhoria das vias. Adequação dos veículos. Contratação de monitores. Adequação da quantidade e da localização de paradas Otimização das rotas do TER	O tempo de viagem dos alunos, dentro do veículo, deve ser de no máximo $n$ minutos

Fonte: Ceftru e FNDE (2008b)

É importante ressaltar que algumas premissas também encontram-se definidas em lei ou regulamentos. No caso do TER isso não é diferente. No que se refere ao direito à educação e ao transporte escolar, o Capítulo 3 as tratou exaustivamente. Porém, o arcabouço legal referente ao transporte escolar também define premissas importantes a serem seguidas no que concerne a veículos e condutores.

Tais exigências visam, sobretudo, tentar garantir um serviço de transporte seguro para os alunos, principalmente aos residentes nas zonas rurais, que muitas vezes são transportados em veículos com a idade superior a recomendada e inseguros. Para melhor compreensão, são elencados as principais premissas presentes na CF/88, ECA, CTB e na Cartilha do Transporte Escolar, instrumentos que regulam o TER.

Registra-se que dentre as leis que regulam o assunto, destaca-se principalmente o CTB. As regras vigentes e instituídas pelo CTB visam disciplinar, ordenar e tornar o trânsito mais humano e civilizado. Além das instruções referentes ao comportamento no trânsito, o CTB ainda define parâmetros e diretrizes para infraestrutura de circulação, sinalização e características dos veículos, pretendendo-se, com isso, tornar o trânsito mais seguro para o condutor, para os passageiros e demais cidadãos que disputam diariamente um espaço para circulação na cidade (Quadro 5.4).

#### Quadro 5.4: Exemplos de premissas definidas em leis ou regulamentos do TER

<p>Educação é um direito social (artigo 6º, CF/88)</p> <p>Ensino médio gratuito é universal (artigo 208, CF/88)</p> <p>Melhoria da qualidade do ensino (artigo 208, CF/88)</p> <p>Universalização do atendimento escolar por meio de programas suplementares de transporte (artigo 208, CF/88 e artigo 54, ECA)</p> <p>Cinto de segurança como equipamento obrigatório nos veículos (artigos 105 e 136, CTB)</p> <p>Direito ao acesso à escola pública e gratuita próxima as residências dos alunos (artigo 53, inciso V, ECA)</p>	<p>Educação é um direito de todos (artigo 205, CF/88)</p> <p>Atendimento educacional especializado aos estudantes PNEs (artigo 208, CF/88)</p> <p>Valorização da diversidade étnica e regional (artigo 215, inciso V, CF/88)</p> <p>Condutores devem possuir idade superior a 21 anos, ser habilitados na categoria D, não terem cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, não ser reincidente em infrações médias durante os 12 últimos meses e ser aprovado em curso especializado (artigo 138, CTB)</p> <p>Veículos escolares devem possuir extintor de incêndio (CTB)</p>	<p>Ensino fundamental deve ser obrigatório gratuito (artigo 208, CF/88)</p> <p>Obrigação de educação infantil às crianças de até 5 anos (artigo 208, CF/88)</p> <p>Erradicação do analfabetismo (artigo 208, CF/88)</p> <p>Veículos escolares poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivo de trânsito (artigo 136, CTB)</p> <p>É vedada a condução de passageiros escolares em número superior à capacidade dos veículos (artigo 137, CTB)</p> <p>Veículos escolares autorizados: ônibus, vans, kombis e embarcações com idade máxima ideal de 7 anos (Cartilha)</p>
--	--	---

Com relação ao transporte de escolares, o CTB traz um capítulo dedicado ao tema. O capítulo XIII, “Da condução de escolares”, define regras relacionadas aos veículos e condutores que devem ser respeitadas por todos aqueles que realizam o transporte de alunos às escolas.

Uma das primeiras exigências estabelecidas pelo código é a necessidade de autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos estados, municípios e do Distrito Federal (artigo 136). Para a autorização são exigidos: “registro como veículo de passageiros; inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança; pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroceria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas; equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo; lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira; cintos de segurança em número igual à lotação; e outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Trânsito – Contran” (incisos I a VII).

São equipamentos obrigatórios dos veículos, entre outros a serem estabelecidos pelo Contran: (i) cinto de segurança; (ii) equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo, para os veículos de transporte e de condução escolar; (iii) encosto de cabeça, para todos os tipos de veículos automotores; (iv) dispositivo destinado ao controle de emissão de gases poluentes e de ruído; (v) a campainha, sinalização noturna dianteira, traseira, lateral e nos pedais, e espelho retrovisor do lado esquerdo, para as bicicletas.

Em favor da segurança dos educandos, além dos equipamentos exigidos acima, o código veta a condução de estudantes em quantidade que ultrapasse a capacidade estabelecida pelo fabricante (artigo 137). No que concerne aos condutores, o artigo 138, incisos I a V, estabelece que esses devem possuir idade superior a vinte e um anos; ser habilitado na categoria D; não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses; e ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do Contran.

A Resolução n. 789, do Contran (BRASIL, 1994b) constitui a norma regulamentadora do curso para treinamento de condutores de veículos de transporte de escolares. Consoante a referida Resolução, o curso tem a finalidade de “formar especialistas na respectiva área de atuação, em virtude da responsabilidade desse tipo de transporte, habilitando-os a melhor condução de veículos transportadores de escolares”.

De maneira geral o curso visa dar condições ao condutor de (i) permanecer atento ao que acontece dentro e fora dos veículos; (ii) agir adequada e corretamente no caso de eventualidades; (iii) proporcionar segurança aos passageiros e a si próprio; (iv) possuir bom relacionamento com as crianças transportadas e com a família do aluno, inclusive ressaltando para ele sua importância frente ao processo educativo da criança. A Resolução estabelece, ainda, o currículo e a carga horária, dentre outros aspectos.

As exigências contidas no CTB devem ser cumpridas à risca pelos condutores de transporte escolar, inclusive os rurais, e cabe ao Poder Público local verificar o respeito às exigências do código e punir aqueles que não estejam cumprindo-as. Quando se trata de requisitos mínimos para o condutor e seleção de candidatos, bem como formação inicial e contínua é necessário levar em consideração algumas questões. Por exemplo, os candidatos a condutor são obrigados a serem habilitados na categoria D. Porém é necessário realizar

periodicamente um rastreio que inclui a verificação de algum registro criminal, inclusive um teste de uso de álcool ou entorpecentes.

Os estados e municípios também poderão manter uma base de dados dos condutores dos veículos. Do mesmo modo, os programas de treinamento para condutores do TER poderão incluir a condução defensiva, primeiros socorros e noções básicas de manutenção dos veículos. A formação do condutor de ônibus escolar também inclui normalmente competências de gestão os alunos e tratar de crianças com necessidades especiais.

Além das disposições do CTB, a Cartilha do Transporte Escolar do Inep (2005) também apresenta aspectos relevantes com relação aos veículos utilizados para o transporte de escolares. Embora ela não seja lei, traz algumas definições importantes acerca dos veículos utilizados para a realização dos deslocamentos dos escolares. Consoante a Cartilha, os veículos autorizados para a realização do transporte dos educandos são ônibus, vans, kombis e embarcações. Não é indicada a utilização de motocicletas, carros de passeio ou caminhões para o transporte dos alunos.

Em face da dificuldade de transporte resultante da precariedade das estradas nas zonas rurais, os Detrans e alguns órgãos municipais autorizam extraordinariamente o transporte de escolares em veículos menores, como caminhonetes. No entanto, esses devem passar por adaptações para que se tornem aptos a realizarem a função a que se destinam.

Para que o transporte de alunos seja mais seguro, a Cartilha define sete anos como a idade máxima ideal para todos os veículos da frota de transporte escolar. Cumpre salientar que tais veículos devem respeitar as exigências constantes do CTB, especialmente no que concerne aos equipamentos obrigatórios e de segurança, realização de vistorias e utilização do cinto de segurança por todos os alunos. Destaque-se que devem ser realizadas, além das vistorias anuais tradicionais, duas vistorias adicionais especiais (em janeiro e em julho) para que sejam verificados itens de segurança para transporte escolar.

No que se refere às embarcações também são estabelecidas algumas indicações, como a necessidade de registro na Capitania dos Portos e autorização para trafegar. Além dessas, também são estabelecidas diretrizes voltadas para a segurança dos educandos, como obrigatoriedade de disponibilização de bóias salva-vidas para todos os alunos e grades



laterais de proteção contra quedas. Sugere-se, ainda, que a idade máxima de uso seja de sete anos e que as embarcações sejam providas de cobertura para proteção contra o sol e a chuva. Quanto aos condutores, todos devem possuir curso de transporte de pessoas, promovido pela Capitania dos Portos.

### *Identificação dos Meios para Alcançar os Objetivos*

Após definidos os objetivos e premissas, o planejador deverá esboçar os meios e planos de ações ou estratégias para alcançá-los. Para tanto são traçadas as metas. Essas implicam nos resultados com prazos definidos para sua consecução e refletem o compromisso político, o horizonte de realização que poderá ser a curto, médio e longo-prazo e as prioridades. Assim os resultados são verificados em função do acompanhamento das metas. Em virtude dos elementos e problemas tratados no Quadro 5.5, foram apresentados exemplos de metas gerais e específicas.

**Quadro 5.5:** Definição das metas

<b>Problemas</b>	<b>Metas Gerais</b>	<b>Metas Específicas</b>
<b>Compatibilidade do meio com o objeto</b>	Adequação de $n\%$ do meio como objeto no prazo $n$	Adequação de $n\%$ da frota no prazo $n$ Aquisição de veículos novos, adaptados, que correspondam a $n\%$ do total da frota no prazo $n$ Adaptação de $n\%$ dos veículos da frota no prazo $n$ Adequação de $n\%$ dos pontos de paradas no prazo $n$
<b>Danos físicos</b>	Redução de $n\%$ dos incidentes que causam danos físicos nas viagens no prazo $n$	Adequação de $n\%$ da sinalização das vias e das paradas no prazo $n$ Contratação de monitores para $n\%$ das viagens no prazo $n$ Adequação de $n\%$ da frota no prazo $n$
<b>Tempo de acesso ao ponto de parada</b>	Possibilitar que $n\%$ dos alunos gastem um tempo médio de acesso aos pontos de $n$ minutos no prazo $n$	Aumento de $n\%$ do número de paradas no prazo $n$ . Realocação de $n\%$ das paradas existentes no prazo $n$
<b>Tempo de viagem no veículo</b>	Redução dos tempos de viagem em $n\%$ no prazo $n$	Adequação da infraestrutura viária de $n\%$ das rotas no prazo $n$ Adequação de $n\%$ da frota no prazo $n$ Contratação de monitores para $n\%$ das viagens no prazo $n$ Aumento de $n\%$ do número de paradas no prazo $n$ Realocação de $n\%$ das paradas existentes em no prazo $n$ . Roteirização de $n\%$ do serviço

Fonte: Ceftru e FNDE (2008b)

A definição das metas requer a quantificação dos objetivos e a definição dos prazos para executá-los, tratados nos itens anteriores. No entanto, para que essa quantificação seja possível, é preciso identificar as prováveis restrições técnicas, de tempo e de recursos financeiros.

A análise técnica e financeira deve ser realizada por meio de estudos preliminares, com um projeto básico que permita uma avaliação geral do custo, da viabilidade técnica das metas e do prazo necessário para sua execução. Nesse sentido, o capítulo anterior tratou dos principais instrumentos de financiamento do TER, como o Pnate, o Programa Caminho da Escola e o Proescolar.

Para determinação dos prazos, analisa-se o tempo de maturação do resultado final previsto para cada meta. Além disso, para facilitar a avaliação das metas, cada prazo deve ser dividido em prazos intermediários.

### *Identificação e Implementação dos Planos de Ações*

Identificados os objetivos, premissas e meios para alcançá-los, é tarefa dos planejadores preparar um plano de ação ou estratégias. Magalhães e Yamashita (2008) definiram estratégias como pacotes de projetos e ações selecionadas para a consecução dos objetivos, tendo as diretrizes como elemento de delimitação. Elas representam o ponto culminante de todo o processo de planejamento estratégico. É nessa fase que são escolhidos os caminhos para se atingir as metas propostas.

As estratégias ou planos de ação têm o intuito de eliminar ou minimizar os pontos fracos da organização e maximizar os pontos fortes. Esses devem centrar-se em aspectos como, por exemplo, o itinerário, o horário, o pessoal envolvido na prestação do serviço, a aquisição e manutenção de veículos e questões relativas a informatização, como discutido a seguir.

Para o Ceftru e FNDE (2008b), o procedimento para a determinação dos planos de ações envolvem duas etapas. A primeira refere-se ao levantamento das estratégias e divide-se em operações técnicas, que atuam diretamente no problema; e operações políticas, que podem não atuar diretamente no problema, mas sem sua atuação as operações técnicas não poderiam se possíveis.

A segunda etapa é a análise da viabilidade das alternativas, que deve ser técnica, política e financeira. Nessa etapa, o projeto de cada ação técnica, incluindo o orçamento e cronograma para sua realização deve ser detalhado, para que a partir daí, a viabilidade

técnica e financeira seja verificada. Além disso, recomenda-se uma avaliação sobre o conhecimento e capacidade de organização necessária do condutor do processo para implantação dessas ações (CEFTRU e FNDE, 2008b).

De acordo com o Ceftru e FNDE (2008b), a viabilidade técnica consiste em verificar se as tecnologias escolhidas serão adequadas aos recursos aplicados e os resultados previstos possíveis de serem alcançados. Assim, a viabilidade técnica pode ser analisada por meio da existência de tecnologia e mão de obra especializada para a execução da estratégia escolhida.

A viabilidade financeira é verificada quando os recursos financeiros disponíveis tornam o empreendimento capaz de evitar saldos negativos e, ainda, proporciona um fluxo de caixa positivo em qualquer momento do empreendimento. E a viabilidade política corresponde à aceitabilidade dos grupos de interesses e que possuem poder de pressão sobre o objeto de estudo.

Para especificar as principais estratégias de planejamento da operação do TER, o Ceftru e FNDE (2008b) sugerem que seja adotado um procedimento de quatro etapas. Na primeira, é realizada a relação de interferência entre os elementos do sistema de TER com os elementos de planejamento. Com isso, as possíveis causas do problema de planejamento são identificadas, sendo possível determinar em quais elementos do sistema se deve atuar para modificar a situação não desejada.

Na segunda, é construída a matriz que relaciona os elementos de planejamento e os elementos do sistema de TER. Nela é relevante classificar os elementos do sistema de TER por ordem decrescente de importância e relevância para cada problema de planejamento, ou seja, classificar do mais importante ao de menor importância.

Com a identificação de quais são as causas que ocasionam problemas do TER e de classificá-las por ordem de interferência em cada elemento de planejamento, tem-se a terceira fase. Trata-se da identificação de quais dessas causas podem ser atacadas por ações específicas do planejamento da operação do TER.

A partir da listagem dos elementos que possibilitam ações que podem ser feitas por meio do planejamento da operação, é executada a última fase. Os elementos são separados de acordo com a governabilidade do estado ou município. Isso permite identificar quais serão as ações que o estado ou município poderá executar com menor número de negociações.

Considerando os aspectos relacionados nos quatro passos apresentados acima, segue exemplo de estratégias e planos de ações relacionadas com o planejamento operacional das rotas. Aqui são destacados os aspectos fundamentais a serem observados na sua implantação.

### **Quadro 5.6: Exemplo de estratégias ou planos de ações para o TER**

#### **Definição das Rotas**

##### **Etapa 1: Definição da área de estudo**

Definição da área que deve ser atendida pelo TER do estado ou município e que participará do estudo para fixação das rotas.

##### **Etapa 2: Mapeamento das redes viárias, residências, escolas e pontos de embarque dos alunos**

Essa etapa compreende o mapeamento da rede viária (rural e urbana), da localização das escolas, garagens e pontos de embarque dos alunos que se encontram dentro da área de estudo definida na Etapa 1. A coleta pode ser manual ou por meio de equipamentos como o GPS (*Global Positioning System* – Sistema de Posicionamento Global). Nos dois casos será necessário percorrer as vias utilizadas pelo TER e as demais vias da zona urbana e da zona rural.

Durante essa coleta podem ser levantadas outras informações sobre o TER, como, por exemplo, a quantidade de alunos que embarca em cada ponto de parada, a velocidade operacional e a escola correspondente a cada aluno.

##### **Etapa 3: Cálculo das distâncias entre os pontos que devem ser “atendidos”**

Por meio da localização dos pontos e do desenho da rede viária da região de estudo (que pode ser feita sobre o mapa do município ou de forma esquemática), é possível determinar as distâncias entre todos os pontos de atendimento, permitindo, assim, uma visualização geral do problema. A partir das distâncias, e considerando a velocidade de deslocamento nas vias, é possível calcular os tempos de deslocamento entre os pontos da rede viária.

##### **Etapa 4: Criação de um banco de dados com os valores coletados**

A estrutura do banco de dados a ser construído vai depender do tipo de coleta que foi realizada. Podem ser construídos bancos de dados em *Excel* ou *Access*, entre outras ferramentas, para as coletas manuais de dados e um banco georreferenciado (tipo SIG – sistema de informação geográfica) para as coletas feitas com GPS.

Para ambos os tipos de coleta, é imprescindível lembrar que o banco de dados deve ser constantemente atualizado, em relação aos dados de vias, pontos de parada, velocidade de percurso, condições de trafegabilidade das vias etc.

##### **Etapa 5: Definição das restrições para a roteirização do TER**

Para definir as rotas (roteirização) do TER, as duas principais restrições são:

- o tempo de permanência do aluno no veículo ao longo do percurso, e
- a capacidade do veículo.

A roteirização permite o acréscimo de outras restrições, tais como a extensão máxima ou a quantidade máxima de pontos de embarque por rota, sendo necessário, porém, que sua definição seja anterior à formulação do método de roteirização.

Fonte: Ceftru e FNDE (2008b)

Como visto, no caso do roteamento e programação, o plano de serviço deverá considerar os seguintes elementos, para cada linha: (i) um mapa da rota, com os principais destinos e pontos de parada, como a residência dos alunos e a localização da escola; (ii) detalhes da parada do veículo, como o local onde os alunos irão embarcar e desembarcar, o período de estudo, se é matutino, vespertino ou noturno, a necessidade de guardas de trânsito em cruzamentos e a determinação do local onde a sinalização de tráfego é essencial; (iii) a previsão média da quantidade de usuário; e (iv) as exigências da frota.

No que refere a manutenção dos veículos, os planos deverão ser voltados para a segurança dos alunos. A chave para essa questão poderá ser um abrangente programa de manutenção preventiva e corretiva realizada cooperativamente por supervisores, operadores do veículo, pessoal da manutenção e por prestadores contratados para esse serviço. Um programa de manutenção eficaz é aquele estruturado de forma a garantir a manutenção preventiva de todos os veículos.

As auditorias de segurança em um sistema organizado devem ser conduzidas por Poder Público, pela execução da lei, para identificar pontos fracos e fortes na operação. As auditorias deverão rever:

- Os planos atuais de segurança, políticas e procedimentos.
- Os planos atuais de comunicação para assegurar a coordenação com policiais locais, serviços de bombeiros e de emergência, administradores escolares e os pais e os responsáveis.
- Os procedimentos atuais de segurança a respeito do pessoal para estabelecer correntes de comando apropriadas.

Os planos e procedimentos de emergência e segurança devem incluir as diretrizes adotadas pelos estados e municípios e pelos departamentos de segurança interna, e devem considerar a segurança dos estudantes, como uma prioridade máxima. Os planos devem identificar os principais decisores políticos, incluindo os administradores escolares e prestadores do serviço e criar uma cadeia de comando para comunicação. Diretrizes de comunicação para o contato com os pais e tutores devem ser desenvolvidos e aprovados pelos estados e municípios ou membros da escola.

É importante também que cada veículo escolar disponha de tecnologia apropriada instalada que permite a comunicação com o motorista. Para tanto, os prestadores do serviço de TER poderão incorporar novas tecnologias nas frotas de veículos, como GPS e outros mecanismos de monitoramento.

Ainda no que se refere a segurança, os prestadores de serviços de TER e os representantes da indústria de transporte devem trabalhar juntamente com os órgãos governamentais de segurança de trânsito. O objetivo é distribuir materiais de treinamento de segurança em veículos escolares e estabelecer um programa de monitoramento e acompanhamento dos incidentes relacionados com a segurança de veículos escolares.

As instituições escolares e prestadores de serviços poderão fornecer programas de conscientização de segurança no TER e treinar os condutores e outro pessoal para aumentar a sensibilização quanto à vulnerabilidade de segurança no transporte escolar. Os condutores devem ser incentivados a participar de ações de formação para ajudar a reconhecer e relatar atividades suspeitas.

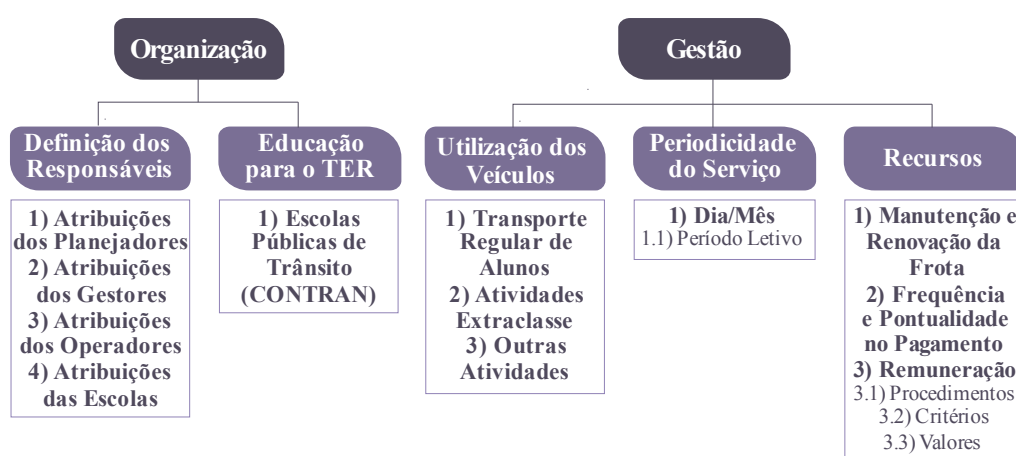
Outro fator que pode ser alvo dos planos de ação é o uso de elementos de informação na prestação do TER. Poderá ser facultado ao plano contemplar a introdução da informatização ou novas aplicações tecnológicas, se necessário. Isso poderia incluir, por exemplo, o uso de GPS para o detalhamento e orientação das rotas e paradas programadas. Também pode compreender programas de manutenção do veículo, como sugerido acima.

O plano de ação também deve contemplar planos para alocação de pessoas, como a equipe de funcionários do escritório, os motoristas, os monitores, os mecânicos etc. Esse plano deve identificar os níveis de alocação, as escalas de salário, as descrições das tarefas e a equipe de treinamento dos funcionários.

Por exemplo, a determinação do número de motoristas e ou monitores que necessitarão ser empregados no nível proposto das operações, identificar qual o turno de trabalho deles, efetuar a contratação, o treinamento e os procedimentos de disciplina. Esse assunto será melhor abordado pelas funções organização e gestão, a seguir.

## 5.1.2 Organização e Gestão do TER

Para a organização e gestão do TER, é necessário o desempenho de algumas atividades. No caso da organização, cabe ao Poder Público executar tarefas como (i) a divisão do trabalho; (ii) a designação das atividades em órgãos e cargos; (iii) a alocação dos recursos; e (iv) a definição das autoridades e responsabilidades. Já a gestão, envolve ações para (i) designar pessoas; (ii) coordenar esforços; (iii) comunicar, motivar, liderar e ordenar. Segue a estrutura de organização e gestão sugerida pelo Ceftru e FNDE (2008b) para o TER (Figura 5.6).



**Figura 5.6:** Elementos lógicos da organização e gestão  
Fonte: Adaptado de Ceftru e FNDE (2008a)

De acordo com o Ceftru e FNDE (2008a), a organização corresponde à forma de estruturação e de relações entre os diferentes atores e instâncias políticas, como a finalidade de repartir as responsabilidades e as competências acerca do funcionamento, produção e manutenção do sistema de transporte. Essa estrutura é composta pelos convênios entre estados e municípios para a realização de repasses de recursos para o TER e pela definição dos responsáveis pelo serviço, de acordo com suas atribuições e responsabilidades.

Quanto à educação para o TER ou o trânsito, também elemento da organização, corresponde a um direito de todos e constitui um dever prioritário aos componentes do Sistema Nacional de Trânsito – STN como disposto no artigo 74 do CTB (BRASIL, 1997). Assim, órgãos ou entidades executivos de trânsito devem promover, dentro de sua estrutura

organizacional ou mediante convênio, o funcionamento de Escolas Públicas de Trânsito, nos moldes e padrões estabelecidos pelo Contran (CEFTRU e FNDE, 2008a).

Já a gestão divide-se em três elementos importantes: utilização dos veículos, periodicidade do serviço e os recursos. A gestão da utilização dos veículos é composta pelo gerenciamento das atividades regulares de transporte de alunos, das atividades extraclasses e pelas demais atividades realizadas com os veículos do TER.

A gestão da periodicidade do serviço corresponde ao período do ano que o TER é oferecido. Estabelece como esse serviço deve auxiliar os alunos que residem e/ou estudam em área rural a acessar a escola. A periodicidade deve ser compatível com o calendário escolar. Ou seja, o serviço deve ser oferecido no mesmo período em que os alunos têm aula. Já a gestão dos recursos é composta, dentre outros, pelo gerenciamento de recursos para renovação da frota, gerenciamento da remuneração de empresas terceirizadas e de condutores e pela manutenção da regularidade e pontualidade nos pagamentos (CEFTRU e FNDE, 2008a).

Realizadas essas importantes explanações a respeito dos elementos que compõem as funções de organização e gestão, serão tratados os aspectos relacionados com as atribuições pertinentes ao Poder Público, às instituições privadas, aos pais ou responsáveis e aos alunos usuários do TER.

#### *Definição de Atribuições*

Essa primeira etapa da organização auxilia no desenvolvimento da estrutura institucional do planejamento. Define claramente as atribuições dos responsáveis pela condução da execução das ações previstas em cada área. É fundamental o desenvolvimento e a implementação do plano do TER, para que os responsáveis não mudem suas atribuições, quando conveniente, e para que se limite a influência de cada um sobre a condução do futuro sistema (CEFTRU e FNDE, 2008b).

O plano de execução para a organização e a gestão da operação do TER deve incluir um esboço detalhado, por o período, dos primeiros anos do serviço. Em um mínimo, esse esboço deve identificar tarefas, datas da iniciação das tarefas e a pessoa responsável (ou



organização, se apropriado). O plano deve refletir uma estratégia de execução que seja consistente com os recursos de pessoal disponíveis. Também pode ser aconselhável preparar um plano mais detalhado da execução para cada atividade e um quadro de responsabilidade, especialmente se as atividades da execução forem delegadas a um número pessoas ou de organizações.

Para o alcance dos objetivos traçados para o TER, é necessário que diversas funções sejam estabelecidas: planejamento, financiamento, regulação, gestão e operação/execução. A definição dos responsáveis por cada estrutura do TER exige que todas as partes envolvidas estejam presentes, a fim de que as estruturas sejam construídas em conjunto. Para isso, é possível utilizar as técnicas e os instrumentos de levantamento das percepções e dos interesses dos atores envolvidos. Nem todos os encargos, necessariamente, ficam sobre a responsabilidade do Poder Público. De qualquer forma, o setor público deve regular as atividades do TER, conforme a legislação vigente.

É fundamental lembrar um ponto tratado anteriormente, ou seja, que a organização das atividades do setor público é determinada por lei ou decretos. Dessa forma, uma vez que serviço de TER é um programa suplementar, vinculado ao serviço público da educação, logo, obedece a estrutura legal das entidades e órgãos que vão desempenhar as funções, por meio dos agentes públicos. Ademais, a estrutura organizacional está relacionada às características locais, ligadas a tradições administrativas e políticas, o que dificulta a definição dos elementos fixos nessa estrutura. Porém, a título de exemplificação, buscou-se elencar algumas atribuições cabíveis aos principais atores do TER.

### *Poder Público*

As administrações públicas têm como objetivo prestar serviços para a sociedade. Devem cumprir suas funções, buscando maior eficiência da máquina pública e melhor atendimento para a sociedade, envolvendo informações e seus fluxos, estruturas organizacionais, pessoas e tecnologias.

Um exemplo a ser considerando da responsabilidade do Poder Público, dentro do rol de elementos relevantes que compõe o TER, é o da segurança. Nesse caso, é importante

estabelecer e documentar os artifícios necessários para operação do TER, que sejam coerentes com esse elemento e resultem em procedimentos, como listado abaixo:

- Desenvolver políticas e diretrizes com relação aos procedimentos de emergência e planos de contingência no caso de um acidente, quebra do veículo, fechamento inesperado da escola ou mudança de rota.
- Promulgar legislação que prevê procedimentos e orientações para os veículos escolares que necessitam parar em rodovias públicas para o embarque e desembarque de crianças, bem como, a condução de uma campanha de educação pública para informar o público como proceder nessa situação.
- Desenvolver políticas que controlem o número de horas por dia que um condutor do TER pode operar o veículo escolar.
- Garantir que todos os alunos do veículo escolar estarão devidamente acomodados e usando o cinto de segurança, principalmente enquanto o veículo escolar estiver em movimento.
- Estabelecer a capacidade do veículo, de forma que cada aluno fique sentado em uma posição que irá proporcionar proteção máxima nos assentos.
- Instituir que o número de passageiros em um veículo escolar não deve ultrapassar o estabelecido pelo fabricante, ou seja, sua capacidade nominal. Bancos devem ser ajustados de acordo com o tamanho dos passageiros a serem transportados e em conformidade com os PNEs.
- Determinar que o acesso às saídas de emergência deverá estar disponível em todo o momento. Bagagem e outros itens transportados no interior do veículo devem ser armazenados e protegidos de forma que os corredores sejam mantidos livres e as portas e saídas de emergência continuem desobstruídas sob qualquer circunstância.
- Estabelecer normas que esclarecem o tipo de bagagem e outros itens que serão permitidos no veículo escola.
- Adotar os procedimentos para informar o público sobre a capacitação, formação e qualificação de condutores de TER e outros pessoais envolvidos na prestação do serviço, inclusive monitores.

Esses procedimentos se justificam em função do aumento da consciência para a vulnerabilidade das escolas e do transporte escolar ao crime e outros riscos de segurança. Conseqüentemente, os estados e municípios, devem avaliar continuamente os

procedimentos de segurança do TER. Com essa ação, objetiva-se assegurar que os prestadores do serviço de TER planejem com a devida atenção a melhor maneira de promover a segurança e lidar com o surgimento de eventuais emergências.

Os fatores de segurança relacionados com as questões de manutenção e escolha do veículo exclusivo ou regular, também deverão ser objeto de responsabilidade do Poder Público. Em que se refere a manutenção dos veículos, os estados e municípios devem estabelecer procedimentos de manutenção que atendam alguns critérios, como: (i) os veículos escolares devem ser mantidos em boas condições operacionais por meio de um programa sistemático de manutenção preventiva; (ii) os condutores devem conduzir inspeções de segurança diárias pré-viagem e pós-viagem e devem registrar todas as questões mecânicas e reportá-las prontamente ao pessoal da manutenção; (iii) todos os veículos escolares devem ser vistoriados de acordo com o programa estatal e municipal de inspeção, pelo menos anualmente; (iv) todos os veículos escolares devem atender ou exceder as normas federais, estaduais ou municipais estabelecidas, e (v) o pessoal de manutenção do veículo escolar deve estar familiarizado com recomendações do fabricante do veículo para manutenção e adotar os procedimentos que respeitem essas recomendações.

Quanto a escolha do tipo de veículo, exclusivo ou regular, de acordo com a legislação em vigor, os estados e municípios são responsáveis pelos estudantes que utilizam o TER público e gratuito. Essencialmente, a partir do momento que o estudante é transportado de casa para a escola e vice-versa, o Poder Público é responsável pela segurança desse estudante. Qualquer mudança no transporte escolar público para transporte público convencional pode resultar na redução de responsabilidades para o Poder Público e aumentar a responsabilidade dos pais ou responsáveis.

No entanto, essa situação pode não ser aceitável para os pais e responsáveis, que por sua vez, podem exigir a continuação do regime atual. Todas as partes envolvidas no TER concordam que os estudantes de menor idade, do ensino fundamental, requerem uma maior supervisão e devem ser transportados em veículos que fazem o percurso mais próximo da casa para a escola, e vice-versa. O uso do transporte público para estudantes do ensino médio é amplamente aceito.

## *Prestador do Serviço*

O esboço do perfil para o prestador do serviço de TER deve considerar os elementos apresentados no Quadro 5.7, a seguir. Tal perfil deve incluir os órgãos de gestão existentes e fatores como os mandatos legais, as políticas externas e internas, e as restrições aos recursos disponíveis que podem afetar o desenvolvimento de estratégias.

### **Quadro 5.7: Elementos para o esboço do perfil do prestador do serviço de TER**

#### **DESCRIÇÃO DO SERVIÇO**

1. Tipo e modalidade da prestação de serviços (p. ex.: direta e/ou indireta – contrato)
2. Rota (descrição e mapa) e/ou área de prestação do serviço
3. Dia e horário do serviço
4. Tarifa ou política de subsídio

#### **CARACTERÍSTICAS DOS USUÁRIOS (ALUNOS)**

1. Elegibilidade dos usuários
2. Número dos usuários registrados

#### **PREVISÃO MÉDIA DA QUANTIDADE DE USUÁRIOS E CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO**

1. Previsão média da quantidade de usuários
2. Previsão média da quantidade de usuários pela categoria de elegibilidade dos usuários
3. Veículos por hora e veículos por quilometragem
4. Cálculo das medidas de desempenho do veículo (p.ex.: produtividade)
5. Principais destinos e instalações
6. Necessidades não satisfeitas

#### **FROTA E INSTALAÇÕES**

1. Dimensão ou tamanho e as características da frota (p.ex.: marca e modelo, ano, capacidade, equipamentos, acessibilidade, vida útil, quilometragem)
2. Exigências de seguro
3. Uso sazonal ou diário da frota
4. Descrição das facilidades (p.ex.: manutenção, administração, abastecimento, armazenamento dos veículos)
5. *Hardware/software* e outros equipamentos de escritório

#### **PESSOAL E FORMAÇÃO**

1. Níveis de alocação de pessoal e responsabilidades (inclui habilidades exigidas, certificações requeridas e treinamento)
2. Regras dos sindicatos (p.ex. acordos coletivos)
3. Programas de formação e instrutores

#### **AQUISIÇÕES**

1. Métodos atuais e/ou restrições (p. ex., operação, veículos, combustível, manutenção, peças, seguro, elegibilidade)
2. Potenciais obstáculos em promover articulações/compra agregada

#### **RECEITAS E DESPESAS**

1. Fontes e níveis de financiamento
2. Programação e o custo da linha
3. Cálculo do custo unitário e das receitas
4. Identificação de fontes de receitas adicionais

#### **MANDATOS E/OU RESTRIÇÕES**

1. Mandatos legais que afetam o transporte
2. Restrições associadas com as fontes externas (p. ex., financiamento) e a políticas internas

Para traçar o perfil do prestador é especialmente importante considerar também: (i) quaisquer leis federais, estaduais ou municipais que especificam quem pode ou deve ser transportado; (ii) a permissão do uso curricular e extracurricular do TER; (iii) o método de cálculo e repasse dos recursos federais, estaduais ou municipais a serem destinados TER; (iv) os padrões dos veículos; (v) os padrões de formação e licenciamento do condutor de veículo escolar; (vi) o itinerário dos ônibus escolar e políticas operacionais; (vii) o processo de aquisição veículo; (viii) os contratos de serviços; e (ix) as normas de seguro.

Aos prestadores do serviço de TER cabe respeitar as disposições legais e regulamentares advindas do Poder Público, bem como facilitar a fiscalização do serviço. Outras obrigações são: (i) manter a frota em boas condições de tráfego; (ii) fiscalizar quanto ao comportamento e aparência pessoal do motorista e monitor; (iii) não permitir que o veículo seja dirigido por motorista que não seja cadastrado; (iv) não contratar monitores com idade inferior a 18 anos, salvo, mediante autorização judicial; e (v) requerer autorização prévia do Poder Público para toda e qualquer alteração ou substituição.

### *Condutor*

O condutor do veículo escolar é uma das principais partes envolvidas na prestação do serviço de TER. Como tal, todos os condutores merecem e necessitam de treinamento, supervisão e de procedimentos que os preparem e lhes forneçam suporte para as responsabilidades que lhe são delegadas. Embora cada estado e municípios e empregador possuam procedimentos específicos, como tratado no planejamento, alguns elementos devem ser padrões, além da carteira de condutor obrigatória.

Os pré-requisitos podem incluir (i) o conhecimento das peculiaridades técnicas do sistema de propulsão do veículo; (ii) a familiaridade com as características técnicas dos equipamentos de segurança e demais componentes veiculares; (iii) a otimização do consumo de combustível; (iv) técnicas e procedimentos para a segurança e conforto dos passageiros; (v) as normas legais relacionadas ao transporte de passageiro; (vi) as características das vias; e (vii) os riscos da condução e acidentes de trabalho.

Algumas diretrizes gerais de encargo e responsabilidade dos condutores incluem, por exemplo, a atribuição dos lugares aos alunos, utilizando os critérios para que se alcance um

serviço adequado. Além disso, a decisão se a rota é segura para viajar por conta das condições meteorológicas ou de estradas, poderá ser tomada pelo motorista e comunicada ao órgão gestor. Também cabe a ele, ajustar a rota em função das condições de emergências e recusar embarcar ou desembarcar um aluno, fora do local estabelecido, sem prévia autorização por escrito dos pais ou responsáveis.

### *Monitor*

O monitor é um profissional de suma importância no TER. A presença dele no veículo permite ao motorista dedicar atenção exclusiva ao trânsito, excluindo a sua preocupação direta com o comportamento e a segurança dos alunos. O monitor deverá ser responsável pelo embarque e desembarque dos alunos, além de verificar, a todo o momento se as crianças estão usando o cinto de segurança.

Destacam-se também como funções do monitor: (i) recolher e acompanhar os alunos no ponto de parada até o interior da escola, se possível; (ii) comprovar o embarque e desembarque de alunos nas paradas estabelecidas, de acordo com a relação disponibilizada pela instituição de ensino; (iii) confirmar que apenas o aluno beneficiado pelo TER se utiliza dele; (iv) auxiliar no embarque e desembarque do TER os alunos portadores de necessidades especiais ou mobilidade reduzida; (v) atribuir os assentos que os alunos ocuparam, atendendo os critérios de idades, localidade de origem e outros que considerarem oportunos; (vi) assegurar que o material escolar, como mochilas, carteiras, pastas estejam alocados nos lugares adequados e não ocasionem risco algum para o alunado durante o trajeto; (vii) zelar pelo cumprimento dos direitos e deveres dos alunos, evitando condutas violentas, agressivas ou desrespeitosas; (viii) levar ao conhecimento da direção da instituição escolar ou do coordenador do TER as faltas de disciplina do alunado, se houver; (ix) atender ao alunado em possíveis situações de acidente; e (x) comunicar à direção da instituição escolar ou do coordenador do TER qualquer problemática e incidência ocorrida e colaborar em sua solução.

### *Pais ou Responsáveis e Alunos*

Como disposto na Constituição Federal (BRASIL, 1998), é papel dos pais ou responsáveis discutir o TER com os gestores do sistema, buscando sempre a eficiência, a economia e a

segurança do transporte dos alunos. Assim, os pais possuem a responsabilidade de contribuir para a segurança de seus filhos no que diz respeito ao TER. Devem inculcar em seus filhos a obrigação de comportarem com segurança como pedestres, quando embarcam e desembarcam do veículo escolar e quando estão dentro dele.

Dessa forma, os pais devem certificar que seu filho conheça e cumpra as regras e regulamentos do TER. Essas regras incluem obedecer prontamente o motorista e monitor e manter-se sentado em seu lugar, utilizando o cinto de segurança. Os pais também são encarregados da segurança e fiscalização de seus filhos, desde a saída da criança de casa até o embarque no veículo e, no final do turno, que corresponde a hora em que o veículo escolar deixa o estudante no ponto de desembarque planejado.

Cabe aos pais, também outras funções, como a de (i) conduzir as crianças para o embarque no veículo com a antecedência pactuada com o Poder Público ou prestador do serviço; (ii) auxiliar no desenvolvimento de rotas específicas que minimizem a exposição dos seus filhos ao circular a pé, em direção ao trajeto para o embarque e desembarque do veículo; e (iii) estarem ou designarem um responsável, em casa ou no ponto de desembarque, para receber os seus filhos.

Quanto ao aluno, cabe o dever de se (i) comportar dentro do veículo escolar; (ii) fazer bom uso do TER, dando um trato adequado aos assentos e cuidando para que se mantenha limpo e conservado; (iii) respeitar, durante todo o curso, o assento atribuído no veículo; (iv) ser pontual; (v) obedecer e atender às instruções do motorista e monitor; (vi) cumprir durante a viagem as normas de comportamento e de segurança viária, o que inclui o uso do cinto de segurança; (vii) permanecer sentado durante toda viagem; (viii) colocar no lugar determinado o material escolar; (ix) comunicar, mediante autorização dos pais, os dias em que não fará uso do transporte escolar; (x) ser solidário e ajudar aos companheiros com limitações; e (xi) entrar e sair mediante o consentimento do motorista ou monitor.

É importante registrar que tais atribuições poderão variar de acordo com a realidade socioeconômica de cada estado ou município e que tais encargos deverão constar obrigatoriamente no contrato de prestação de serviço, a ser tratado no próximo tópico.

### *Contratação do Serviço de TER*

A proposta e o processo de seleção do contratado para prestar o serviço de TER devem promover a competição entre os potenciais prestadores de serviços, com vistas a se obter o melhor serviço a um preço justo. Normalmente as contratações entre o Poder Público e a iniciativa privada se submetem ao processo licitatório.

Por licitação entende-se o processo administrativo formal em que Poder Público convoca, mediante condições estabelecidas em edital, as empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços. Rigolin e Bottino (1999) consideram que licitação é um instrumento de eleição da proposta que se apresenta mais vantajosa ao interesse público.

#### *Licitação*

A licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para o Poder Público, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes. Alguns requisitos devem ser levados em consideração nesse processo. Por exemplo, a empresa que desejar participar do processo licitatório para a prestação do serviço de TER deverá apresentar toda a documentação referente à idoneidade técnica, financeira, jurídica e legal exigida. A Lei n. 8.666/1993, artigos 28 a 31, estabelece que os requisitos necessários para a verificação desses aspectos incluem a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira e a regularidade fiscal.

#### *Modalidades e Tipos*

Ademais, para a execução de qualquer licitação é necessário que sejam analisadas as modalidades e tipos existentes, a fim de proceder ao enquadramento adequado. O artigo 22 da Lei das Licitações (BRASIL, 1993) apresenta as modalidades permitidas, a saber, a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Quantos aos tipos de licitação, o artigo 45 § 1º, do referido dispositivo legal considera o menor preço, a melhor técnica, a técnica e preço e o maior lance ou oferta.



De acordo com Câmara e Cruz (2008), a partir da análise dos artigos 45 e 46 da Lei das Licitações, que trata da especificação dos tipos de licitação, surgem algumas considerações aplicáveis ao TER. Entre elas, observou-se que o Poder Público não poderia optar pelos tipos melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta, para a contratação de operadores destinados a execução do serviço. Restaria, portanto, apenas o tipo menor preço. No entanto, para a contratação pelo ente público de outros serviços vinculados ao transporte, como: estudos técnicos, projetos, fiscalização, supervisão e gerenciamento poderiam ser utilizados os tipos melhor técnica e técnica e preço. No caso de haver transferência de bens públicos, como ônibus ou vans, para particulares executarem o transporte escolar, o tipo indicado seria maior lance ou oferta.

#### *Formas de Execução e Remuneração*

Como já explanado no Capítulo 4, o artigo 6º, incisos VII e VIII da Lei n. 8.666/1993, prevê a contratação de bens e serviços relacionados com o TER e a execução de obra ou serviço de forma direta e indireta (BRASIL, 1993). Assim, o serviço de TER quando executado pelo Poder Público, constitui execução direta; quando contratado pela iniciativa privada, caracteriza-se como execução indireta. No que se refere à execução indireta, ela pode incidir em quatro regimes de execução.

O primeiro regime de execução é a empreitada por preço global, acontece quando a execução de obra ou serviço é contratada por um preço certo e total. Como observado por Câmara e Cruz (2008), para o TER, ocorreria caso fosse fechado um preço único para o transporte de todos os alunos durante o período do contrato. A empreitada por preço unitário ocorre quando a contratação se dá por preço certo para unidades determinadas. No TER, caso a licitação para a contratação do prestador do serviço seja por aluno transportado ou quilometragem percorrida, têm-se uma empreitada por preço unitário.

Os outros dois regimes correspondem à tarefa ou a empreitada integral. A tarefa envolve a contratação de mão de obra para pequenos trabalhos, por preço certo, com ou sem fornecimento de material pelo contratado. Em se tratando do TER, caso o Poder Público opte por contratar a operação, essa não deve ser realizada por tarefa, mas como serviço, dadas suas características e valor do contrato.

Já no caso da contratação de monitor para acompanhar os alunos na viagem, se o Poder Público não quiser enquadrá-lo como funcionário do estado ou município realizando a investidura por concurso, poderá fazê-lo por contratos de tarefa. Por último, a empreitada total corresponde a contratação de um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas da obra, dos serviços e das instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a entrega ao contratante (CÂMARA e CRUZ, 2008).

Quanto às formas de pagamento dos prestadores de TER pelo Poder Público, pode-se destacar (i) o valor por aluno; (ii) o valor por quilometro rodado; (iii) o valor por quilometro rodado transportando o aluno; e (iv) o valor fixo mensal. De acordo com Câmara e Cruz (2008), a escolha deve considerar as condições financeiras do estado ou município e a mão de obra disponível para controle. A justificativa está no fato de que alguns métodos exigem a aquisição de aparelhos ou contratação de mão de obra para acompanhamento das atividades, vez que alguns problemas são reduzidos em função da realização de um melhor controle por parte do Poder Público.

É importante salientar que a objetividade nos critérios do certame da licitação torna fácil a escolha da proposta mais vantajosa. No TER, a licitação por menor preço é a mais prática e ideal, além da mais utilizada. Entretanto, há que se levar em conta que a licitação é a fase que antecede o contrato administrativo. E ainda, que antes da formulação do contrato é elaborado o edital de licitação. A seguir, serão tratados individualmente esses dois instrumentos, no que diz respeito aos seus aspectos legais e estruturais.

### *Edital*

Como doutrinado por Meirelles (2005), o edital é um documento por meio do qual o Poder Público leva ao conhecimento público a abertura da licitação para os tipos concorrência, tomada de preço, convite e leilão. Também estabelece as regras relativas à sua realização e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas. Tem por finalidade fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação, além de estabelecer um elo entre o Poder Público e os licitantes.

Devem constar no edital, segundo Câmara e Cruz (2008), tanto as definições feitas acerca dos aspectos estratégicos, quanto às determinações procedimentais estabelecidas pelas leis que regem a licitação e os contratos administrativos. O roteiro mínimo do conteúdo a ser contemplado no edital está definido no artigo 40 da Lei n. 8.666/1993, conforme apresentado no Quadro 5.8.

**Quadro 5.8:** Roteiro mínimo do conteúdo do edital de licitação

<b>Inciso</b>	<b>Aspectos Contemplados (artigo 40, da Lei n. 8.666/1993)</b>
<b>I</b>	Objeto de licitação
<b>II</b>	Prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação
<b>III</b>	Sanções para o caso de inadimplemento
<b>IV e V</b>	Local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico e o executivo
<b>VI</b>	Condições para participação na licitação e forma de apresentação das propostas
<b>VII</b>	Critério para julgamento
<b>VIII</b>	Locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto
<b>IX</b>	Condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais
<b>X</b>	O critério de aceitabilidade dos preços unitário e global
<b>XI</b>	Critério de reajuste
<b>XII</b>	(Vetado)
<b>XII</b>	Limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços
<b>XIV</b>	Condições de pagamento
<b>XV</b>	Instruções e normas para os recursos
<b>XVI</b>	Condições de recebimento do objeto da licitação
<b>XVII</b>	Outras indicações específicas ou peculiares da licitação

Fonte: Adaptado de Câmara e Cruz (2008)

Os referidos autores realizaram considerações individuais sobre os incisos apresentados no Quadro 5.8, conforme disponibilizado no Anexo II. Após considerarem as informações que devem constar no edital, Câmara e Cruz (2008b) sugeriram uma nova estrutura organizacional para a o edital de TER, também detalhada no Anexo II e apresentada em suma no Quadro 5.9.

**Quadro 5.9:** Estrutura sugerida para o edital de licitação

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definições</li> <li>2. Objeto da licitação</li> <li>3. Recursos previstos</li> <li>4. Prazo de vigência da execução</li> <li>5. Aquisição de documentos para licitação</li> <li>6. Credenciamento             <ol style="list-style-type: none"> <li>6.1 Processo de credenciamento</li> <li>6.2 Poderes do credenciado</li> <li>6.3 Condições de substituição do credenciado</li> </ol> </li> <li>7. Procedimento e prazo para consultas</li> <li>8. Condições de participação na licitação             <ol style="list-style-type: none"> <li>8.1 Condições gerais de participação</li> </ol> </li> </ol>
---

8.2	Vedação à participação
<b>9.</b>	<b>Da habilitação</b>
<b>10.</b>	<b>Da proposta</b>
<b>11.</b>	<b>Apresentação e abertura da documentação</b>
11.1	Apresentação dos envelopes
11.2	Abertura dos envelopes
11.2.1	Local e prazo de abertura
11.2.2	Procedimento e ordem de abertura
<b>12.</b>	<b>Verificações da habilitação e julgamento das propostas</b>
12.1	Verificação das condições de habilitação
12.1.1	Procedimento de análise da habilitação
12.1.2	Procedimento de suspensão da sessão para análise das condições de habilitação
12.1.3	Comunicação do resultado do julgamento da habilitação
12.1.4	Procedimentos no caso de inabilitação de todas as licitantes
12.1.5	Recursos com relação ao resultado da habilitação
12.1.6	Desistência da licitação
12.2	Avaliação, classificação e desclassificação das propostas
12.2.1	Procedimento de análise, classificação e seleção das propostas
12.2.2	Procedimento no caso de desclassificação de todas as propostas
12.2.3	Recursos com relação ao resultado da classificação das propostas
<b>13.</b>	<b>Homologação, adjudicação e contratação</b>
13.1	Prazo e processo de homologação e adjudicação
13.2	Retiradas dos instrumentos
13.3	Sanções contra vencedores desistentes
<b>14.</b>	<b>Condições de pagamento e reajuste</b>
<b>15.</b>	<b>Condições para execução do contrato</b>
<b>16.</b>	<b>Condições para recebimento do objeto licitado</b>
<b>17.</b>	<b>Sanções para o caso de inadimplemento</b>
<b>18.</b>	<b>Disposições gerais</b>

Fonte: Adaptado de Câmara e Cruz (2008)

É importante lembrar que a Lei n. 8.666/1993, estabelece que alguns anexos devem integrar o edital. São eles: (i) o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos; (ii) o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (iii) a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor; e (iv) as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

### *Contrato*

O contrato é um acordo jurídico realizado entre duas partes que possuem interesses divergentes. Esse instrumento sujeita as referidas partes a uma conduta idônea e à observância dos interesses que regula. É realizado para criar, modificar ou extinguir relações jurídicas obrigacionais (GOMES, 1998). A Lei das Licitações (BRASIL, 1993) considera contrato todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidade do Poder Público e particulares, por meio do qual se estabelece acordos de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas.

Na medida do possível, o contrato deve ser um instrumento de clareza, precisão e completude, vez que irá reger as relações entre as partes durante toda sua vigência. Nele serão estabelecidas as cláusulas com os direitos, obrigações e responsabilidade do Poder Público e do particular. Tais disposições necessitam estar em harmonia com o ato convocatório da licitação.

No caso do TER, por ser a relação entre a Administração e o particular, regida pelo direito público (Capítulo 4), os contratos firmados constituem contratos administrativos. Esses caracterizam-se pela existência de cláusulas diferenciadas, voltadas para a preservação do interesse público, as quais tornam desiguais os agentes envolvidos no acordo. Isso ocorre em razão da superioridade do interesse público sobre o privado.

Nos contratos administrativos, o Poder Público pode, por exemplo, modificar ou rescindir unilateralmente o contrato e impor sanções ao particular. Como visto, o contrato administrativo corresponde a ajustes entre Poder Público e terceiros, nos quais, pela natureza do objeto do acordo (atividades de interesse público), o Poder Público possui prerrogativas sobre o particular (MEIRELLES, 2005).

Para que os contratados e os contratantes possuam maior segurança sobre o que será acordado, sabendo de todas as condições do acordo antes de assumir oficialmente a avença, a Lei n. 8.666/1993 estabelece que a minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação (artigo 62, § 1º).

O conteúdo do contrato é dividido em cláusulas, nas quais se encontram enumeradas as condições para sua execução. Segundo Meirelles (2005), o contrato é composto por cláusulas essenciais ou necessárias e por cláusulas acessórias ou secundárias. As primeiras fixam o objeto de contrato e estabelecem condições para sua execução; assim, devem constar em todo contrato sob pena de nulidade do mesmo. As segundas apenas esclarecem as vontades das partes para diminuir dúvidas sobre o acordo. Podem, portanto, ser omitidas sem qualquer prejuízo (MEIRELLES, 2005), mas sugere-se sua inclusão, a fim de evitar conflitos posteriores decorrentes de omissões.

Os encargos e as responsabilidades das empresas também constituem aspectos que devem ser claramente definidos. Segundo o artigo 55, inciso VII, da Lei n. 8666/1993, os direitos

e as responsabilidades das partes representam cláusulas necessárias em todo o contrato, devendo, portanto, integrar sempre tal documento. Além dessa cláusula de suma importância, o Quadro 5.10 apresenta o roteiro mínimo do conteúdo do contrato.

**Quadro 5.10:** Roteiro mínimo do conteúdo do contrato de prestação de serviço

<b>Inciso</b>	<b>Aspectos Contemplados (artigo 55, da Lei n. 8.666/1993)</b>
<b>I</b>	Objeto e seus elementos característicos
<b>II</b>	Regime de execução ou a forma de fornecimento
<b>III</b>	Preço e condições de pagamento, critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento
<b>IV</b>	Prazos de início de etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, conforme o caso
<b>V</b>	Crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional-programática e da categoria econômica
<b>VI</b>	Garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas
<b>VII</b>	Direitos e responsabilidades das partes, penalidades cabíveis e valores das multas
<b>VIII</b>	Casos de rescisão
<b>IX</b>	Reconhecimento dos direitos da administração, em caso de rescisão administrativa
<b>X</b>	Condições de importação; data e taxa de câmbio para conversão, quando for o caso
<b>XI</b>	Vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor
<b>XII</b>	Legislação aplicável à execução do contrato e, especialmente, aos casos omissos
<b>XIII</b>	Obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação

Fonte: Adaptado de Câmara e Cruz (2008)

O detalhamento de cada inciso do artigo 55, da Lei 8.666/93 é apresentado no Anexo II deste trabalho. Porém, há ainda que considerar a estrutura do contrato para a prestação de serviço para o TER. Câmara e Cruz (2008) delinearão a estrutura dos elementos que deverão constar necessariamente ou essencialmente nas cláusulas do contrato, como observado no Quadro 5.11 e no Anexo II.

**Quadro 5.11:** Estrutura sugerida para contrato de prestação de serviço

<p><b>1. Caracterização inicial do contrato</b></p> <p>1.1. Origem processual</p> <p>1.2. Regime de execução/forma de fornecimento</p> <p>1.3. Base legal e regulamentar</p> <p>1.4. Interpretação</p> <p>1.5. Documentos anexos</p> <p><b>2. Identificação das partes</b></p> <p>2.1. Do contratante</p> <p>2.2. Do contratado</p> <p>2.3. Da transferência de contrato e subcontratação</p> <p><b>3. Do objeto</b></p> <p>3.1. Descrição do objeto</p> <p>3.2. Prazo, prorrogabilidade e condições e prorrogação</p>
--

- 3.3. Crédito pelo qual correrão as despesas
- 3.4. Recebimento definitivo
- 4. Bens reversíveis**
- 5. Das condições gerais de prestação do serviço (para o caso de serviços)**
  - 5.1. Procedimentos para início da execução
  - 5.2. Condições mínimas para início da execução
  - 5.3. Início da execução
  - 5.4. Condições de habilitação e qualificação
- 6. Direitos e obrigações do contratante**
- 7. Direitos e obrigações do contratado**
  - 7.1. Direitos e obrigações
  - 7.2. Relações trabalhistas
  - 7.3. Cadastro dos veículos (caso necessário).
  - 7.4. Desempenho da execução contratual e sua avaliação
- 8. Direitos e obrigações dos usuários**
  - 8.1. Direitos e obrigações
  - 8.2. Dos portadores de necessidades especiais
- 9. Da remuneração**
  - 9.1. Valor
  - 9.2. Forma de remuneração
  - 9.3. Condições de pagamento
  - 9.4. Critérios de pagamento
  - 9.5. Datas de pagamento
  - 9.6. Atualização monetária
  - 9.7. Reajuste
  - 9.8. Revisão
- 10. Da fiscalização**
  - 10.1. Competência
  - 10.2. Objetos, procedimentos e hipóteses de aplicação
- 11. Garantias contratuais**
- 12. Nulidade e extinção do contrato**
  - 12.1. Nulidade
  - 12.2. Casos de extinção
  - 12.3. Direitos da Administração em caso de rescisão contratual
- 13. Intervenção**
- 14. Das infrações, penalidades e recursos**
  - 14.1. Tipos de infrações e penalidades e especificação do processo de aplicação de penalidades
  - 14.2. Montantes e condições gerais de pagamento
  - 14.3. Tabela de infrações e penalidades

Fonte: Adaptado de Câmara e Cruz (2008)

Como salientado por Câmara e Cruz (2008), tanto para o edital como para o contrato, a lista acima apresenta uma estrutura um pouco mais completa do que a mínima estabelecida na Lei n. 8.666/1993 e visa auxiliar o desenvolvimento do referido instrumento, a fim de facilitar sua leitura e entendimento. Contudo, não existe obrigatoriedade acerca da sequência a ser seguida, tampouco acerca da inclusão de todos os itens, visto que somente há determinações legais quanto aos itens constantes no artigo 55 da Lei de Licitações e em alguns outros artigos presentes na referida lei.

No entanto, segundo os autores, o acompanhamento da sequência acima ajuda a contemplar a maior quantidade possível de assuntos interligados, reduzindo problemas acerca da omissão de assuntos relevantes. Outro aspecto a ser ressaltado é a necessidade de

exame e a aprovação da minuta pela assessoria jurídica da Administração (artigo 38, parágrafo único da Lei n. 8.666/93).

### 5.1.3 Controle nas Operações de Transporte Escolar Rural

Os serviços de transporte requerem não apenas planejamento, mas também regulamentação para operar eficazmente, em particular no caso das intervenções para áreas de baixa densidade e grupos desfavorecidos, como é o caso da área rural. Mas os planejadores e os reguladores freqüentemente carecem de recursos e pessoal. A informação e a compreensão insuficientes podem ser limitações fundamentais para a eficácia de uma política e regulamentação de TER.

Assim é elementar definir, de acordo com as etapas apresentadas na Figura 5.1 os elementos e parâmetros de controle da operação para o TER, a saber: (i) definição de padrões; (ii) monitoramento do desempenho; (iii) avaliação de desempenho; e (iv) ações corretivas. Seguindo a mesma metodologia utilizada na definição das outras funções, a estrutura de controle sugerida pelo Ceftru e FNDE (2008a) para o TER é apresentada na Figura 5.7.



**Figura 5.7:** Elementos lógicos do controle  
Fonte: Adaptado de Ceftru e FNDE (2008a)



Vale reproduzir o entendimento do Ceftru e FNDE (2008a) sobre os elementos lógicos do controle. O controle das rotas é caracterizado pelo controle do acesso e da ocupação dos veículos, em relação à quantidade e ao tipo de passageiro transportado. E também pelo controle da assiduidade e da pontualidade do serviço de TER, bem como do cumprimento dos itinerários estabelecidos.

Já o controle dos veículos é delimitado pelo controle da manutenção e do estado de conservação desses. Essas atividades são caracterizadas pela verificação e/ou constatação de oficinas, da pintura externa do veículo, da limpeza interna, da manutenção mecânica e do cuidado que os passageiros têm com o próprio veículo. No que se refere ao controle dos atores, é delimitado pela formação e pelo desempenho dos responsáveis pelo TER (condutores, monitores) e pelo comportamento (de condutores, alunos transportados, monitores) no interior dos veículos e ao longo da viagem.

#### *Definição de Padrões de Medida e Avaliação*

Para que as organizações possam gerenciar o seu presente e futuro precisam de informações sobre o que ela está fazendo, como está se saindo em relação ao que está fazendo e se seus setores e departamentos estão agindo como um todo.

A definição de padrões consiste na fixação das normas e dos procedimentos para a execução e controle das ações, planos e programas que serão executados. Tais normas devem refletir os princípios, valores e diretrizes definidos no planejamento. Os padrões são a base para a comparação dos resultados desejados. De acordo como o Ceftru e FNDE (2008b), o objetivo dessa atividade é estabelecer a linha condutora dos processos que serão executados para obtenção dos produtos e, conseqüentemente, dos resultados esperados.

A construção das normas e procedimentos de execução e controle são dispostas em três grandes atividades. A primeira refere-se a verificações de disposições em normas e planos existentes sobre o tema. Baseia-se no levantamento da legislação e normatização sobre a ação, o projeto ou programa que será executado (Capítulo 3). A próxima atividade é o levantamento das percepções e interesses das partes envolvidas (Capítulo 4).

É importante utilizar instrumentos distintos de pesquisa, como questionários, entrevistas, de forma isolada ou conjunta, conforme a necessidade de planejamento. E por último, o desenvolvimento das normas e procedimentos. Possui como base as normas e planos existentes, bem como as percepções e os interesses dos atores envolvidos (CEFTRU e FNDE, 2008b).

Os seguintes parâmetros devem ser considerados na definição dos padrões de qualidade a serem seguidos no TER:

- **Acessibilidade (generalidade):** é a propriedade do transporte de estar acessível aos seus usuários reais ou potenciais. Significa, ainda, que o TER deve ser prestado a todos os alunos que dele necessitem, de forma indistinta, nos horários previstos de acordo com as atividades de ensino programadas.
- **Assertividade:** é a propriedade do transporte que indica que o objeto de transporte chegou ao destino estabelecido; mede-se, aqui, o sucesso no sentido de executar efetivamente o transporte.
- **Tempestividade (pontualidade):** é a propriedade do transporte que é iniciado e finalizado no momento pactuado, contratado. Em outras palavras, corresponde ao cumprimento dos horários previstos para buscar os alunos e, principalmente, ao cumprimento dos horários desses nas atividades escolares a eles destinadas.
- **Conforto:** diz respeito às condições de bem-estar do aluno desde a espera pelo veículo e durante a permanência dentro desse, de forma que o aluno chegue ao seu destino, à escola, em condições plenas de ter um aproveitamento em suas atividades escolares.
- **Cortesia:** refere-se ao tratamento, por parte dos prestadores de serviço, com os alunos, de forma que esses sejam tratados com cortesia e atenção por aqueles que os assistem.
- **Higiene:** aborda as condições higiênico-sanitárias do veículo, que são de responsabilidade dos prestadores do serviço, tanto no ambiente interno do veículo quanto no ambiente externo.
- **Segurança:** corresponde a aspectos de segurança veicular e a aspectos relacionados à segurança pública, por meio de equipamentos que inibam a violência nos transportes coletivos durante o trajeto entre as escolas e suas residências.

- Eficiência: diz respeito à capacidade do transporte ser realizado com os menores custos.
- Atualidade: esse termo obedece à capacidade do transporte em se adequar permanentemente às condições e às necessidades em permanente mutação e, ainda, de adequar de forma permanente suas técnicas e padrões de serviço. A atualidade constitui aspecto muito importante, principalmente quando se fala em modernidade das técnicas e dos equipamentos, uma vez que processos e equipamentos modernos normalmente trazem benefícios relevantes, como melhoria de segurança, conforto e outros fatores. Todavia, dentre todos os demais itens integrantes da definição de um serviço de qualidade a atualidade constitui o aspecto mais problemático, pois as restrições econômico-financeiras dos municípios podem dificultar a aquisição de equipamentos mais modernos, mas, mesmo assim, o serviço pode ser prestado com qualidade (mesmo sem a utilização de técnicas e equipamentos mais sofisticados). Dessa forma, para os elementos considerados reguláveis em função unicamente da atualidade (pois há outros que se inserem em outros aspectos, como segurança, por exemplo, que não devem deixar de ser regulados), os municípios devem realizar uma avaliação da necessidade e da viabilidade de regulação de tal aspecto sob pena de solicitar coisas que são difíceis de serem alcançadas em função de sua realidade econômica e de seus moradores.
- Legalidade: corresponde ao atendimento dos requisitos legais exigidos para a execução do TER, compreendendo a aplicação das leis que regem o transporte de passageiros, as especificações contratuais e as normas técnicas cabíveis. Qualquer elemento de regulação que seja contemplado em instrumento legal, como as leis, os decretos, os editais ou contratos deve ser avaliado em função da legalidade. Assim, atualmente a legalidade é observada em função das normas hodiernamente vigentes. No futuro, a legalidade será função do arcabouço legal que estiver vigorando.

Para melhor entendimento, foram aproveitados os exemplos dos elementos utilizados no planejamento e definidos os padrões e os instrumentos de regulação cabíveis, como apresentados no Quadro 5.12.

**Quadro 5.12: Definição dos padrões de qualidade do TER**

Item	Elementos e Padrões	Regulação
Compatibilidade do meio com o objeto	<p><b>Pontos de Parada e Terminais:</b> devem ser ajustados às realidades rurais e adaptados às características dos escolares, de forma a proporcionar maior <b>conforto, higiene e segurança</b> para os usuários. No caso de transporte fluvial, os trapiches merecem uma atenção especial, pois são locais de risco. Devem seguir todas as recomendações existentes na legislação naval para que não se coloque em risco a segurança dos alunos, condutores/motoristas ou monitores</p> <hr/> <p><b>Capacidade:</b> a capacidade nominal de lotação de um veículo de transporte escolar corresponde à quantidade de alunos sentados que o veículo está habilitado a transportar. Todos os alunos que necessitam do transporte escolar devem ser transportados sentados, por questões de <b>conforto e segurança</b>. O Poder Público não deve especificar a capacidade dos veículos a serem transportados. Cabe ao operador definir o veículo adequado em função da demanda local, para que seja garantido o acesso de todos os alunos de determinada área às instituições de ensino</p>	<p>Desenvolvimento pelo Poder Público de especificações para esse quesito. Construção e monitoramento constantemente do seu estado. Um <b>decreto ou lei municipal</b> pode consolidar esse encargo</p> <hr/> <p>Fiscalização pelos os órgãos administradores do cumprimento da capacidade dos veículos, de acordo com a Resolução do CONTRAN n. 25/98. As normas pertinentes a esse tópico devem constar nos <b>Regulamentos e/ou contrato</b>. A inclusão em ambos ocorre em face da inexistência de regulamentos em algumas localidades ou ainda em decorrência da dificuldade de adaptar regulamentos existentes</p>
Tempo de acesso ao ponto de parada	<p><b>Embarque e Desembarque:</b> pode-se definir na ordem de serviço não só os horários de chegada à escola, mas também os horários em que o veículo deve passar em cada ponto de embarque/desembarque estabelecido na rota. Dependendo do município, se existir algum período do ano em que o deslocamento dos veículos seja dificultado por fatores climáticos ou quaisquer outros que impeçam a realização do transporte, pode-se estabelecer um quadro de horários diferentes.</p> <p>Considerar na especificação dos horários previstos fatores como o tipo de pavimento, entre outros que possam impactar o deslocamento dos veículos. Especificar claramente em regulamento e contrato as situações que desconfiguram a falta de <b>pontualidade</b>, bem como os períodos do ano em que deverá ser adotado o quadro de horários alternativo (caso exista)</p>	<p>Para que o objetivo de pontualidade seja cumprido, será necessário fiscalizar os horários, por meio da comparação entre o previsto (na ordem de serviço) e o executado.</p> <p>Esse item deverá constar no <b>contrato</b> (como indicador de desempenho), além de indicações da obrigatoriedade de cumprir o pactuado no <b>regulamento</b></p>
Tempo de viagem no veículo	<p><b>Duração das Viagens:</b> o tempo de viagem influencia de forma direta no <b>conforto</b> do escolar. Desde que garantidos parâmetros de <b>segurança</b>, quanto menor o tempo de viagem, maior o conforto e a praticidade para o usuário do TER</p> <p>É recomendado ao Poder Público que estabeleça, considerando as características específicas de cada região, o tempo máximo de viagem ou um tempo tolerável de viagem, para que seja garantido um mínimo de conforto aos alunos. Além disso, esse tempo estabelecido servirá de base para a montagem dos quadros de horários da operação dos veículos do TER</p>	<p>Para que os tempos de viagens sejam cumpridos, será necessária a fiscalização dos quadros de horários estabelecidos. Os tempos máximos de duração das viagens do TER, bem como as tolerâncias que serão aceitas deverão contar no <b>contrato</b></p>

Como demonstrado no Quadro 5.12, a garantia da melhor efetividade e qualidade no processo de definição dos procedimentos, normas e controle do TER é dada mediante a regulação da atividade. Fica claro que é importante que os estados e municípios busquem formas de realizar a regulação na prestação do TER, com vistas à melhoria da qualidade do serviço.

Vale ressaltar que são diversos os fatores que afetam a prestação adequada do serviço de TER. Alguns deles incluem as questões relacionadas como os aspectos jurídicos e regulamentares e a segurança. Há certamente uma série de barreiras regulamentares que impedem a prestação adequada do serviço de TER. Embora a maioria dessas restrições regulamentares esteja relacionada à concepção física ou *design* dos veículos utilizados para o transporte de crianças no ensino fundamental, existem outras questões.

Por exemplo, as leis estaduais ou municipais podem (i) restringir a utilização de transporte público por alunos do ensino fundamental; (ii) exigir que o veículo acate aos parâmetros de acessibilidade, atendendo aos usuários portadores de mobilidade reduzida; e (iii) permitir que somente estudantes, condutores e o monitores viajem a bordo do veículo escolar.

Sabe-se que a crescente demanda por transporte de crianças portadoras de mobilidade reduzida ou necessidades especiais e a obrigatoriedade de adaptação dos veículos para atendê-las, resultam em custos adicionais. No entanto, cabe aos estados e municípios, em consonância com o previsto na Constituição Federal e outras leis que tratam do assunto fornecer esse transporte, independentemente da restrição do aluno ou do custo do serviço.

Quanto aos regulamentos que proíbam ou limitam o uso do ônibus escolar de propriedade pública no transporte de não escolares, algumas considerações são pertinentes. Em certos estados e municípios podem existir regulamentos que restrinjam a utilização do ônibus escolar exclusivamente para o transporte de alunos. Nesses, o ônibus escolar não pode ser utilizado para outras finalidades, mesmo quando eles não estão transportando estudantes.

Outros podem permitir o uso de ônibus escolar para o transporte de não alunos, mas com limitações: (i) quanto a quem pode fazer uso dos veículos, que podem ser organizações sem fins lucrativos; (ii) quanto ao horário em que o veículo pode ser utilizado, por exemplo, a utilização não pode coincidir com a programação destinada ao transporte de alunos; (iii) a cobrança de taxas pelo uso; e (vi) o limite de uso baseado na quilometragem, nos dias não letivos, entre outros.

E ainda, podem permitir, com prévia aprovação, o uso do TER pelos membros da comunidade rural. Nesses estão inclusos, os empregados da escola, monitores, voluntários

e os pais ou responsáveis. Pesquisa realizada pelo Ceftru e FNDE (2008b) demonstrou que essa prática é comum nos estados e municípios brasileiros.

Importa registrar que o grau de restrição da legislação e regulamentos que tratam da prestação do serviço de TER varia de estado para estado e município para município. As leis e os regulamentos quando existentes continuam criando barreiras entre os serviços de TER, ao invés de reforçar os aspectos em comum que existe entre eles e buscarem soluções conjuntas e uniformes.

### *Monitoramento do Desempenho*

O desempenho é o modo como as atividades de um processo atingem suas metas. Mackay (1998) esclarece, ainda, que o conceito de desempenho engloba a eficiência do projeto ou atividade, ou seja, a habilidade de executar uma atividade ao mínimo custo possível. E, a eficácia, se os objetivos da atividade estão sendo alcançados.

A Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ (2002) complementa, definindo desempenho como os resultados obtidos pelos principais indicadores, no caso em estudo, do serviço de TER. Os resultados permitem avaliar e comparar os indicadores em relação às metas, os padrões, os referenciais pertinentes e a outros processo e produtos. Vale ressaltar que, comumente, os resultados expressam satisfação, insatisfação, eficiência e podem ser representados em termos financeiros ou não.

Assim, o processo de monitoramento do desempenho consiste em medir e avaliar o desempenho. Significa estabelecer o que medir e selecionar como medir, mediante critérios de quantidade, qualidade e tempo. Esses critérios podem variar entre os responsáveis por essa função, mas uma organização deve procurar homogeneidade e integração em seus critérios de medição de desempenho; caso contrário, o processo de controle e avaliação fica prejudicado.

No que se refere ao que medir, os elementos escolhidos foram os mesmos do planejamento, como demonstrado no item anterior. Resta descrever como medir o desempenho. Essa ação envolve duas atividades: a avaliação e a fiscalização. A avaliação será tratada no item posterior. A fiscalização, de acordo como Ceftru e FNDE (2008b) é a

inspeção sistemática de medição e comparação para a verificação de condições preestabelecidas, com a aplicação de medidas coercitivas, quando necessário, dentro de suas atribuições. Envolve as atividades de monitoramento e verificação.

O monitoramento incide no acompanhamento contínuo e sistemático de um objeto ou fenômeno, por meio de coleta, medição e registro, com a finalidade de ter uma visão clara e atualizada de seu estado, observando mudanças positivas e negativas (CÂMARA e CRUZ, 2008). É o acompanhamento realizado por parte dos gestores para o desenvolvimento dos planos e políticas em relação a seus objetivos e metas.

Também, trata-se de uma função capaz de prover informações sobre a prestação do TER para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. É realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho do serviço de TER, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados.

O conceito de monitoramento encerra uma ambigüidade e pode se referir a dois processos distintos, ainda que interligados. Por um lado, enquanto o acompanhamento do serviço de TER se constitui em uma atividade interna da organização, um procedimento a distância, por outro, o monitoramento também se refere a processos presenciais, checagens locais, que acabam constituindo um tipo de pesquisa rápida, qualitativa, por meio da qual gestores, pesquisadores ou outros agentes podem verificar como a implementação está sendo realizada, e se está atingindo seus objetivos, além de verificar que problemas estão interferindo nas ações, processos e consecução dos objetivos previstos.

A verificação é a comparação entre o estado registrado no monitoramento de um objeto ou fenômeno e as condições preestabelecidas, com a finalidade de verificação do cumprimento dessas condições. A fiscalização acompanha os processos para então ser realizada a verificação. Na verificação é realizada a comparação entre o que foi monitorado (processos executados) e as condições preestabelecidas para a execução dos processos (normas e procedimento de execução). Pode-se aplicar medidas coercivas para assegurar que os processos sejam executados conforme as normas definidas (CEFTRU e FNDE, 2008b).

A fiscalização encaminha à atividade de avaliação dos dados monitorados, o resultado da verificação com as normas e procedimentos de execução e as medidas coercivas aplicadas. Com isso, os avaliadores podem julgar o impacto dos processos nos produtos gerados, a fim de verificar a eficiência e a eficácia dos processos na geração dos produtos, tendo como unidade referencial as normas e procedimentos de execução.

De acordo com o Ceftru e FNDE (2008a) o monitoramento é composto de quatro etapas: (i) definição dos dados a serem coletados; (ii) formatação dos instrumentos de pesquisa; (iii) coleta de dados; e (iv) validação.

#### *Dados a serem Coletados*

A definição dos dados a serem coletados já foram definidos na fase do planejamento, pelos órgãos responsáveis em conjunto com os outros atores interessados no serviço de TER. Para tanto, foi necessário conhecimento amplo de todas as atividades, elementos e procedimentos que envolvem o TER. No Quadro 5.13, são abordados os exemplos de dados a serem coletados e atividade de controle demandada por eles.

**Quadro 5.13:** Exemplo de dados a serem coletados e sua aplicação no controle do TER

<b>Dado Coletado</b>	<b>Atividade Controlada</b>
<b>Horário de chegada dos veículos nas escolas</b>	Acompanhar a pontualidade do serviço
<b>Tempo de viagem dos alunos dentro do veículo</b>	Verificar os limites aceitáveis para o tempo de viagem e avaliar a rota desenvolvida
<b>Tempo de deslocamento do aluno até ter acesso ao veículo do TER</b>	Avaliar a dificuldade de acesso dos alunos ao sistema Reavaliar as rotas
<b>Número de passageiros transportados</b>	Identificar o transporte de pessoas não autorizadas Definir a lotação dos veículos
<b>Itinerário</b>	Verificar o cumprimento do itinerário acordado
<b>Dados de Custo</b>	Acompanha o custo do serviço
<b>Número de quebras dos veículos</b>	Acompanhar a qualidade do serviço prestado
<b>Equipamentos de segurança nos veículos</b>	Verificar a existência e o cumprimento de uso dos equipamentos de segurança
<b>Estado de conservação dos veículos</b>	Avaliar a necessidade de renovação da frota, a limpeza dos veículos e a manutenção realizada

Fonte: Ceftru e FNDE (2008b)

#### *Formatação dos Instrumentos de Pesquisa*

A segunda etapa, a formatação do instrumento de pesquisa, corresponde a como será realizada a coleta de dados, que pode ser manual, automatizada e conjugada. A manual envolve a utilização de formulários, questionários ou entrevistas. O processo automatizado



pode utilizar tipos distintos de tecnologias, com características e funcionalidades peculiares. Essas tecnologias vão desde simples códigos de barra, sensores, Sistema de Posicionamento Geográfico – GPS, computadores de bordo e outras (CEFTRU e FNDE, 2008b).

### *Coleta de Dados*

Definido o instrumento é possível dar início a coleta de dados. A primeira fase da coleta de dados consiste na definição dos pontos onde ocorrerá o levantamento dos dados. No TER, o levantamento dos dados do monitoramento pode ser realizado em diferentes locais (Quadro 5.14).

**Quadro 5.14:** Pontos de coletas de dados do TER

<b>Pontos de Coletas</b>	<b>Dados Coletados</b>
<b>Ponto final das rotas (escola, em geral)</b>	Pontualidade dos veículos, higiene, número de alunos transportados
<b>Ponto inicial das rotas (garagem ou escola)</b>	Pontualidade dos veículos na saída, a higiene no início da viagem, hora de saída
<b>Veículos durante o percurso (pesquisa embarcada)</b>	Cumprimento do itinerário, da programação horária, os tempos de embarque e desembarque, a forma de condução do veículo, as condições da via
<b>Empresas terceirizadas (prestadores do serviço de TER)</b>	Custos operacionais, reclamações dos usuários, forma de gestão

Fonte: Ceftru e FNDE (2008b)

É notório que cada ponto da coleta de dados possui particularidades que interferem no tipo de dado a coletar e no instrumento de coleta a ser utilizado. Por esses motivos, a partir da definição dos dados a serem obtidos e dos objetivos do monitoramento a ser realizado é necessário identificar o local mais adequado para a coleta dos dados.

A segunda fase da coleta de dados é a definição da amostra. Para o TER, deve-se utilizar algum plano amostral para definir a quantidade de elementos necessários para a pesquisa. A realização de um censo (pesquisa com todos os elementos) poderia ser considerada uma opção adequada, pois envolveria todos os elementos do estado ou município que utilizam o TER.

No entanto, sabe-se que não é necessário averiguar toda a população de estudo para se obter estimativas precisas da variável em questão. Além disso, o censo seria muito

dispendioso e envolveria muito mais recursos para um ganho de informação insignificante diante de uma amostragem bem planejada.

A terceira etapa é a definição da equipe de monitoramento. Essa deverá ser composta pelo chefe da equipe, os pesquisadores de campo e o digitador. O chefe de equipe é responsável pela coordenação do grupo, pelo gerenciamento das atividades no campo, pela coleta dos formulários e questionários preenchidos, pela conferência dos formulários e pelo suporte às equipes de campo.

Os pesquisadores de campo são os responsáveis diretos pela coleta de dados no campo. O dimensionamento da equipe de pesquisadores por ponto de coleta deve ser definido em função da quantidade de dados a ser coletado e da complexidade para conseguir cada informação. Já o digitador é o responsável pelo registro dos dados coletados em campo. Essa função pode ser executada pela mesma equipe de campo, desde que seja treinada e que esta atividade não comprometa o monitoramento.

Vale ressaltar que toda a equipe deve passar por treinamento para executar as funções que lhes são dadas no monitoramento. Esse treinamento deve ser contínuo, pois os objetivos e instrumentos de monitoramento podem passar por alterações, exigindo novas abordagens.

A quarta função é a especificação da infraestrutura de apoio. Retrata a especificação de insumos, equipamentos e espaço físico necessários para oferecer suporte às atividades realizadas no programa de monitoramento é uma etapa importante dentro do processo. Nesta etapa também são desenvolvidos os bancos de dados necessários ao armazenamento e tratamento das informações.

A quantidade de equipamentos e o tamanho da infraestrutura necessária dependem da complexidade e número de pessoas que compõem as equipes de monitoramento. Como o monitoramento, deve ser uma atividade que não se interrompe, assim, é necessário viabilizar uma infraestrutura permanente para permitir o desenvolvimento dessa atividade.

A última fase é a do levantamento de dados, em que estão relacionadas diretamente as atividades de (i) coleta de dados; (ii) armazenamento de dados; (iii) análise da qualidade da

informação; e (iv) análise dos dados coletados. Existem duas categorias de levantamento de dados, que são denominados quantitativos e qualitativos.

No primeiro, busca-se a quantificação dos aspectos operacionais e econômicos relacionados ao serviço do TER. Assim, são coletados dados tais como: tempo de viagem, número de alunos transportados; horários de saída e chegada dos veículos; tempo de caminhada dos alunos da casa até acessarem o serviço; e custos de manutenção. Enquanto que no levantamento de dados qualitativos são obtidas informações referentes à qualidade do serviço de transporte prestado.

Nesse sentido, são coletados dados como: conforto dos alunos; forma de tratamento dado aos alunos pelo motorista ou monitor; qualidade das vias percorridas pelo veículo; forma de acesso dos alunos ao veículo; condições dos percursos desenvolvidos pelos alunos a pé; e aspectos relacionados à satisfação dos usuários.

### *Validação*

Por último há que se considerar a última etapa do monitoramento, chamada de validação. Nessa é verificada a ligação dos resultados obtidos com o objetivo inicial do monitoramento, bem como a validade dos dados coletados e dos instrumentos, ferramentas e equipamentos utilizados no processo de obtenção dos dados.

Isso significa avaliar, com base nos resultados, se as informações adquiridas estão cumprindo o seu objetivo de subsidiar o sistema de avaliação, bem como se as técnicas, ferramentas e tecnologias utilizadas estão de acordo com as necessidades do estudo. É nessa fase que novos dados a serem coletados são incluídos, bem como são excluídos aqueles que não se mostraram úteis para os objetivos traçados. Além disso, os instrumentos de coletas são atualizados ou modificados para facilitar o processo de coleta e torná-lo mais eficiente.

### *Avaliação do Desempenho*

A etapa de avaliação é fundamental para observar se as estratégias traçadas estão alcançando seus objetivos, e ainda, se existe a necessidade de readequar o plano. Trata-se

da comparação da situação atual com os resultados esperados, após a implementação das ações. Segundo Nauri (1998), o sucesso de um sistema de avaliação de desempenho está baseado nos seguintes princípios apresentados no Quadro 5.15.

**Quadro 5.15:** Princípios orientadores para um sistema de avaliação de desempenho

Princípios	O que significa?
Medir somente o importante	Não medir demais Medir aquilo que dê impacto ou indiquem o sucesso organizacional Medir gera custos
Equilibrar um conjunto de medidas	Procurar considerar as perspectivas daqueles que tomam decisões ( <i>stakeholders</i> ) Perguntar o que acham que deve ser medido
Oferecer uma visão tanto vertical como horizontal do desempenho organizacional	A visão vertical é a gestão dos recursos A visão horizontal é a gestão dos resultados
Envolver os funcionários no desenho e na implementação do sistema de medidas	Proporcionar aos funcionários o senso de propriedade, para as melhorias da qualidade do sistema de medição de desempenho
Alinhar as medidas com os objetivos e as estratégias organizacionais	As medidas devem dar suporte à tomada de decisões e alavacar à orientação dos esforços para o alcance das metas

A avaliação se diferencia do monitoramento em alguns aspectos, como demonstrados no Quadro 5.16.

**Quadro 5.16:** Diferença entre monitoramento e avaliação

Monitoramento	Avaliação
É um processo que observa sistematicamente e criticamente os eventos dentro do serviço de TER	É uma análise extensa do andamento do serviço de TER
É feito para observar as mudanças no serviço de TER, adaptar as ações às condições e assim melhorar sua execução	É feita para adaptar a estratégias do serviço de TER às condições variáveis
É feito regularmente, contínuo e frequentemente	É feita periodicamente e com menor frequência
Basicamente é realizado internamente	Basicamente é realizada externamente

É importante salientar que as comparações realizadas na avaliação podem apresentar situações de desvios dentro do esperado, em que o gestor não deve preocupar-se. No entanto, o desvio pode exceder um pouco o esperado. Nesse caso o gestor deve continuar sua ação, mas como alguns ajustes que possibilitem retornar à situação adequada, ou seja, dentro do delineado ou esperado. Em caso do desvio exceder em muito o esperado, o gestor deve interromper as ações até que as causas sejam identificadas, analisadas e eliminadas.

Além disso, a etapa de avaliação e controle deverá acontecer em um prazo pré-fixado, que no caso do TER poderá ser anual, com o término do ano letivo, para verificar se as metas

anuais foram alcançadas e quais ações podem ser melhoradas. Dessa forma, seguindo os exemplos apresentados anteriormente, no Quadro 5.17 são demonstradas as etapas todas as etapas até o monitoramento, e conseqüentemente a avaliação a partir dos resultados encontrados.

**Quadro 5.17: Avaliação do tempo de viagem**

Elemento	Diagnóstico	Objetivo	Meta	Estratégia	Monitoramento
<b>Tempo de viagem no veículo</b>	Viagens com tempo médio de 75 minutos. Viagens mais longas possuem 125 minutos	Redução dos tempos de viagem	Redução dos tempos de viagem em 20% em um prazo de 4 anos	Roteirização do serviço	Viagens com o tempo médio igual a 70 minutos. A mais longa possuem 110 minutos.

Fonte: Ceftru e FNDE (2008b)

No exemplo foram determinados os objetivos específicos para reduzir o tempo de viagem. No primeiro ano a estratégia esboçada foi a otimização das rotas. A estratégia mostrou-se adequada para alcance da meta, porém a meta de redução do tempo de viagem para os quatro anos ainda não foi alcançada. Essa situação foi detectada após o monitoramento e constatou-se que o valor encontrado é superior ao fixado em meta. Dessa forma existe a necessidade de serem definidas novas estratégias para o alcance dos objetivos, denominada ação corretiva.

O planejador ou gestor deve frequentemente rever se é necessário ajustar o curso dos programas de manutenção preventiva atuais, o fluxo de trabalho, o controle dos registros de manutenção, os controles do inventário, dos equipamentos da garagem, as instalações, o treinamento da equipe de funcionários da manutenção, e os requisitos do pessoal envolvido. Na realização das avaliações, o planejador deve coletar as especificações da manutenção preventiva de cada veículo, a descrição da frota e dos equipamentos de manutenção, o histórico e dados dos relatórios dos serviços de manutenção.

A partir dessas informações, o planejador ou gestor passa a ser capaz de determinar medidas quantitativas, tais como quilômetros por falha mecânica, bem como as medidas qualitativas, que incluem a limpeza e condições veículo. Modificações de procedimentos, *upgrades* em equipamentos, aditamentos pessoal, formação de pessoal, e/ou

informatização devem ser realizadas, conforme necessário para melhorar a eficácia dos programas de manutenção.

### *Ação Corretiva*

Essa etapa do controle, a ação corretiva, corresponde às medidas ou providências que são adotadas para eliminar os desvios significativos detectados pelo que o gestor do serviço de TER, ou mesmo para reforçar os aspectos positivos que a situação apresenta. Tais desvios podem ser consequência da má formulação dos objetivos, metas ou planos estabelecidos na fase do planejamento. Nesse caso algumas medidas corretivas a serem adotadas poderão envolver a alteração dos objetivos metas e planos estabelecidos, porque as ações estão sendo mal conduzidas; e a revisão da estrutura organizacional, para a melhor adequação da empresa e seu ambiente.

Porém certas falhas detectadas podem ser resultados da má prestação do serviço de TER, por parte do contratado. Algumas ações preventivas poderão estar previstas no contrato de prestação do serviço. Para exemplificar, buscou-se elencar pelo menos três infrações que são passíveis de detecção após o monitoramento e a avaliação do serviço de TER e as principais penalidades aplicáveis.

**Quadro 5.18:** Ações corretivas: infrações e penalidades

Penalidade	Infrações
<b>Advertência</b>	É um tipo de sanção. Trata-se da penalidade mais branda. Funciona como mera comunicação de insatisfação, incapaz de produzir qualquer efeito. É utilizada quando o infrator for primário e o Poder Público entender que a infração cometida é involuntária e sem gravidade
	É a prestação pecuniária compulsória instituída em lei ou contrato em favor de particular ou do Estado tendo por causa a prática de um ilícito (descumprimento de dever legal ou contratual. Em outras palavras, a multa consiste em sanção pecuniária que atinge o transgressor de uma norma, podendo ter caráter coercitivo ou de reparação civil. Ela poderá ser aplicada em dobro, quando houver reincidência
<b>Multa</b>	<p><b>GRUPO A</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Não manter sistema que permita ao Poder Concedente, a qualquer momento, ter um exato conhecimento das características operacionais e do comportamento funcional da frota</li> <li>2. Utilizar veículo da frota em atividade diferente daquela para a qual foi o mesmo registrado, sem autorização do Poder Concedente</li> <li>3. Deixar de instruir motoristas e monitores quanto às determinações do Poder Concedente</li> </ol> <p><b>GRUPO B</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Utilizar os veículos de TER fora do destino para o qual foram registrados, sem a devida autorização do Poder Concedente</li> <li>2. Mau estado da carroceria do veículo e/ou pintura</li> <li>3. Falta ou mau funcionamento ou vencimento da validade do equipamento de combate a incêndio do veículo (extintor de incêndio)</li> </ol>
	<p><b>GRUPO C</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Empregar motoristas e/ou monitores não cadastrados pelo Poder Concedente ou utilizá-los</li> </ol>

Penalidade	Infrações
	fora das respectivas funções para as quais foram qualificados 2. Não acatar ordens, nem apresentar os documentos solicitados pela fiscalização 3. Desrespeitar a capacidade oficial de passageiros sentados dos veículos <hr/> <b>GRUPO D</b> 1. Deixar de realizar a manutenção dos veículos adequadamente 2. Trafegar com velocidade acima da permitida 3. Não manter as portas do veículo fechadas quando em trânsito
<b>Suspensão ou cassação do registro de condutor ou da prestação do serviço de TER</b>	1. Transitar com veículo em má condição de funcionamento, conservação, higiene e segurança (suspensão) 2. Permitir que motorista não cadastrado ou suspenso, dirija o veículo em serviço (suspensão) 3. Recusar de exibir à fiscalização documentos que lhe foram exigidos (suspensão) 4. For intimado e não comparecer ao Poder Público (suspensão) 5. Prestador que for suspenso por $n$ vezes no prazo de $n$ anos (cassação)

As ações de correções, como demonstrada no Quadro 5.18, constituem-se em sanções e penalizações como advertência, multas, suspensões e cassações. As multas ensejam maior ônus e podem ser classificadas como graves ou gravíssimas e variam o valor em função da sua seriedade. Quanto maior o risco proporcionado aos alunos, maior o nível de gravidade.

É importante ressaltar que tais infrações poderão ser identificadas por meio da fiscalização do Poder Público (estados ou municípios) ou motivadas também pela reclamação dos usuários do serviço ou outras partes interessadas. Para tanto, o Poder Público poderá estabelecer canais de comunicação entre suas instituições e os cidadãos. A finalidade é facilitar a circulação das informações; aumentar a conscientização da população em relação ao exercício de seus direitos; ampliar os mecanismos de controle; e permitir a transparência indispensável ao desempenho e aperfeiçoamento do regime democrático.

Entre esses canais situa-se, por exemplo, o instituto da Ouvidoria. A Ouvidoria é um sistema de atendimento que não se limita à recepção de reivindicações e denúncias, ela participa de todo o processo de implantação de políticas públicas, estabelecendo parâmetros com diretrizes gerenciais que balizarão o Poder Público nas suas relações com o público.

### *Regulação de Desempenho*

A Teoria da Administração apresentou quatro etapas para determinar e caracterizar a função controle. No entanto, a ação de controle não se resume pura e simplesmente no controle dos aspectos contratuais. E também, em induzir o prestador de serviço a cumprir como o seu dever, pré estabelecido em contrato sob a pena de serem multados, advertidos

ou perderem o direito de prestar o serviço. Antes, o mais adequado seria estimular a melhoria contínua das atividades, ao invés de aplicar penalidades em função de algum desvio.

Nesse caso, boa medida a ser adotada é a regulação do desempenho do prestador do serviço de TER. De acordo com Santos *et al.* (2006), ela corresponde a uma dimensão da atividade regulatória estatal que objetiva fazer com que o prestador do serviço empenhe esforços para ser inovador e eficiente.

A regulação de desempenho se difere da fiscalização. A fiscalização corresponde, grosso modo, ao cumprimento das obrigações prescritas em contrato. Já a regulação de desempenho diz respeito à verificação da medida em que os resultados e objetivos delineados no contrato estão sendo alcançados, com vista a estimular que o desempenho do prestador do serviço seja cada vez melhor.

De acordo com Coelli *et al.* (2003), a monitoração reconhecerá o esforço do prestador do serviço para executá-lo de melhor do que o estipulado e definirá incentivos de acordo com o grau de benefícios atingidos. Da mesma forma, a penalização também incidirá de maneira proporcional ao resultado obtido aquém do proposto como padrão.

## **5.2 TÓPICOS CONCLUSIVOS**

O presente capítulo abordou os elementos do planejamento, gestão e controle – funções administrativas da Organização Estrutural, necessários à formulação do MOPGC do TER. O objetivo é auxiliar os estados e municípios brasileiros a organizarem a prestação do serviço de TER. Com essa abordagem foi possível aduzir os seguintes tópicos conclusivos:

- O conceito de estrutura organizacional, baseada na Teoria Clássica da Administração, quando aplicados ao TER, auxilia na identificação dos elementos de planejamento, gestão e controle. A abordagem de tais elementos é fundamental para a organização da prestação do serviço de TER, com a finalidade de garantir o direito de acesso dos alunos às instituições de ensino.
- Para realizar um planejamento é necessário que estados e municípios estejam familiarizados com a função planejamento e a maneira de realizá-lo. É preciso, ainda, que eles mantenham coerência no cumprimento das principais atividades que



ele engloba. Tais atividades envolvem a definição dos objetivos, o desenvolvimento das premissas, a identificação dos meios e a identificação dos planos de ações.

- A quantificação da situação atual do TER poderá ser determinada a partir da avaliação da dificuldade dos usuários (alunos) de acessar o serviço disponível. Importa na mensuração da demanda insatisfeita, ou seja, da necessidade de transporte que os prestadores de serviço não são capazes de suprir.
- Algumas situações conduzem ao não atendimento da demanda, a saber: (i) a insuficiência de recursos ou orçamento; (ii) a dimensão da frota e a capacidade do veículo limitada; (iii) o tempo excessivo de viagem; (iv) a falta de manutenção ou substituição dos bens e equipamentos; e (v) a ausência de mão-de-obra suficiente e estável.
- Organizar, no TER, conjuga a definição da estrutura básica da organização e as relações existentes entre os diferentes *stakeholders* ou partes envolvidas no serviço. É a forma de definir as responsabilidades e competências necessárias a gestão do serviço prestado exclusivamente pelo Poder Público, ou delegado em partes à iniciativa privada. Isso implica estabelecer as atribuições do órgão gestor e do prestador do serviço quanto aos diversos aspectos do sistema de TER. A definição dos responsáveis por cada estrutura organizacional do TER exige, também, que todos os *stakeholders* ou partes envolvidas no serviço estejam presentes, para que as estruturas sejam construídas em conjunto.
- No caso do serviço de TER a ser executado pela iniciativa privada, a proposta e o processo de seleção do contratado devem estimular a competição e, conseqüentemente, a prestação do melhor serviço, ao preço justo. Para tanto, qualquer contratação entre o Poder Público e a iniciativa privada para a prestação do serviço de TER deverá submeter-se ao processo licitatório.
- Ainda, no que pese à licitação, a modalidade adequada de contratação para a prestação do serviço de TER é a de menor preço. Outras situações podem requerer as modalidades melhor técnica, bem como técnica e preço. É o caso dos serviços de elaboração de estudos técnicos, projetos, fiscalizações e outros vinculados ao TER.
- Quando o serviço de TER é executado pela iniciativa privada, incide em quatro regimes de execução.
  - A empreitada por preço global, segundo a qual é definido um preço único, por determinado período de vigência e para o transporte de todos os alunos.

- A empreitada por preço unitário, que corresponde à fixação do preço por aluno transportado ou quilometragem percorrida.
- A tarefa, que poderá ser utilizada quando o Poder Público não desejar contratar por concurso, como no caso dos monitores.
- A empreitada total, que envolve a contratação do serviço do TER em sua integralidade, compreendendo todas as etapas da obra, dos serviços e das instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a entrega ao contratante.
- As formas existentes de remuneração dos prestadores do serviço de TER compreendem (i) o valor por aluno; (ii) o valor por quilômetro rodado; (iii) o valor por quilômetro rodado transportando o aluno; e (iv) o valor fixo mensal. A escolha deverá considerar as condições financeiras dos estados ou municípios e a mão de obra disponível.
- A definição da estrutura do edital e contrato para a prestação do serviço de TER apresentou-se um pouco mais complexa do que os requisitos mínimos estabelecidos obrigatoriamente na Lei n. 8.666/1993. Dessa forma objetivou-se facilitar aos estados e municípios o desenvolvimento e elaboração dos referidos instrumentos. Todavia, é importante ressaltar que não existe rigidez na seqüência ou inclusão de todos os itens abordados para a elaboração do edital de licitação e do contrato de prestação de serviço.
- A garantia da melhor efetividade e qualidade para a definição dos procedimentos e normas presentes na função controle do TER é alcançada por meio da regulação da atividade. Ficou claro que tanto os estados como os municípios devem buscar formas de promover a regulação na prestação do serviço de TER, com o objetivo de alcançar a melhoria da qualidade do serviço.
- A regulação de desempenho visa a adoção de incentivos para estimular a melhoria do desempenho das operadoras, ao invés de simplesmente penalizar os desvios, é deve ser adotada no TER.

## **6. CAPÍTULO**

### **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

A presente dissertação teve como propósito identificar os elementos que devem ser considerados para que se garanta a prestação adequada do serviço de TER, montando uma arquitetura preliminar para a consecução de um Modelo Organizacional baseado nas funções de Planejamento, Gestão e Controle – MOPGC. Com isso, objetiva-se estimular a melhoria social, proporcionando a todos os alunos residentes em área rural a garantia do direito ao acesso à educação.

Esta pesquisa e todos os elementos que a compõem possibilitaram a concepção de formulações e recomendações importantes que contribuem para prestação adequada do serviço de TER, tratadas a seguir.

#### **6.1 CONCLUSÕES**

Realizada a análise das especificidades e condições da educação e do transporte escolar na área rural, observou-se, como característica da região a presença de desigualdade de renda e segregação espacial, ocasionada pela oferta insuficiente de serviço e infraestrutura de transportes. Essa situação possui estreita relação com a exclusão social e o baixo nível de bem-estar social da sociedade residente no campo. Ficou claro que a impossibilidade de utilizar o transporte pode restringir o acesso à educação, interferido na condição da vida dos alunos e reduzindo o bem-estar almejado. Dados estatísticos recentes apontaram como principais entraves à consecução do acesso à educação, a ausência de transporte escolar.

No que diz respeito à identificação da natureza jurídica da prestação do serviço de educação e de transporte escolar, essa se fez indispensável para orientar ações visando à elaboração da estrutura organizacional do TER, principalmente no que concerne aos aspectos regulatórios. Notou-se que o tratamento constitucional atribuído às referidas atividades apresentou-se divergente, pois a educação é tida como um direito fundamental e

social do cidadão, enquanto o transporte escolar é classificado como um serviço atrelado ao serviço público da educação e ofertado por meio de programas suplementares (artigo 208, inciso VII da CF/88). Porém, mesmo com as disparidades de conceituação entre os doutrinadores e o enquadramento diferenciado quanto à natureza jurídica dessas atividades, observou-se que as características da educação e do transporte escolar estiveram presentes em todos os conceitos de serviço público adotados neste estudo.

Digno de nota, é salientar que diante das condições desfavoráveis em que são expostos os alunos do TER, concluiu-se que o disposto nos artigos 205 e 206 da CF/88 correspondem meramente a exemplos de cláusulas pragmáticas invariavelmente desrespeitadas. O direito social à educação, bem como a garantia à igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, acentuam a distância havida entre o projeto constitucional e a realidade física, na qual as políticas públicas na área educacional estão em franco descompasso com as determinações constitucionais. O curioso é que o acesso ao ensino, por meio do TER, é um direito público subjetivo e constitui-se obrigação inafastável do Estado. O Poder Público pode eximir-se de tal dever somente sob pena de imputação de crime de responsabilidade.

Este trabalho também promoveu importantes investigações e subsídios para a avaliação do nível de interesse e necessidade de prestação do TER. Discorreu sobre as formas de provisão, prestação e contratação do serviço de TER, bem como os recursos disponíveis a sua viabilização. Cabe destacar os aspectos relacionados com a contratação do serviço de TER. Como abordado, esses poderão ser providos tanto pelo Poder Público, como pela iniciativa privada. Essa última, auxiliada pelos subsídios originários do Poder Público, para que o aluno possa acessar gratuitamente o serviço de TER, pela cessão de passes estudantis ou livre acesso.

Assim sendo, quando o serviço de TER é executado pelo Poder Público constitui prestação centralizada com execução direta. Entretanto, quando executado pela iniciativa privada se apresenta-se como atividade de prestação centralizada, com execução indireta. A responsabilidade é assumida exclusivamente pelo Estado e a contratação de terceiros é celebrada por contratos regidos pela Lei n. 8.666/1993, denominada Lei das Concessões. Não ocorre delegação, mas sim a realização de um contrato administrativo de prestação de serviço.

Nesse caso é necessário que a contratação seja precedida de um processo licitatório, que pode possuir variações de acordo com a modalidade e tipo. A definição da estrutura do edital e contrato para a prestação do serviço de TER, encontrada na literatura, procurou estabelecer a melhor prática licitatória, assim como o desenho ideal dos contratos. O resultado foi a apresentação de uma estrutura um pouco mais complexa do que os requisitos mínimos estabelecidos obrigatoriamente na Lei n. 8.666/1993. Com isso, objetivou-se facilitar aos estados e municípios o desenvolvimento e elaboração dos referidos instrumentos.

Por último, avaliou-se a necessidade de organização do TER, em cumprimento a lei que atribui ao Poder Público o dever de garantir o acesso e a permanência dos alunos nas escolas. Essa tarefa exige, antes de qualquer prestação do serviço, a execução das funções administrativas de planejamento, gestão e controle. Porém, como notado, nem sempre os estados ou municípios conseguem executar de forma adequada tais funções, resultando em um serviço ineficiente.

Ademais, como abordado nesta pesquisa, o conceito de estrutura organizacional, baseada na Teoria Clássica da Administração, quando aplicados ao TER, auxilia os estados e municípios na identificação dos principais elementos de planejamento, gestão e controle. A abordagem desses elementos é fundamental para a organização da prestação do serviço de TER, com a finalidade de garantir o direito de acesso dos alunos às instituições de ensino.

Para planejar, os estados e municípios precisam estar familiarizados com a função planejamento e a maneira de realizá-lo, mantendo coerência no cumprimento das principais etapas que o compreende. Tais atividades envolvem a definição dos objetivos, o desenvolvimento das premissas, a identificação dos meios e a identificação dos planos de ações. Para que o planejamento seja eficaz é necessário entender os problemas que permeiam o TER e adotar estratégias para solucioná-los. Para tanto, é primordial avaliar qual é a situação atual dos TER e os principais entraves ou gargalos que impedem a prestação adequada do serviço.

É fundamental lembrar que a função planejamento deve ser desempenhada de forma contínua e permanente, para que se consiga resolver os problemas que afetam a prestação do TER. Tal necessidade é justificada em face das constantes mudanças às quais a

sociedade e o TER estão submetidos. Para ambos as necessidades, expectativas e problemas existentes se alteram-se com o decorrer do tempo, em virtude das mudanças políticas, sociais, econômicas e culturais. Daí a necessidade do acompanhamento por parte dos planejadores, para que as decisões tomadas não se tornem obsoletas e ineficientes.

No entanto, o planejamento por si só não é suficiente para promover a prestação do TER de forma adequada. Para que os problemas sejam enfrentados com sucesso, é necessário desenvolver e implementar as ações delineadas na fase do planejamento, bem como realizar atividades complementares. Nesse rol estão incluídas a definição das atribuições dos atores envolvidos e o aperfeiçoamento das normas de controle do TER.

Como abordado, organizar no TER conjuga a definição da estrutura básica da organização e as relações existentes entre os diferentes *stakeholders* ou partes envolvidas no serviço. É a forma de definir as responsabilidades e competências necessárias à gestão do serviço prestado exclusivamente pelo Poder Público, ou parcialmente delegado à iniciativa privada. Isso implica estabelecer as atribuições do órgão gestor e do prestador do serviço quanto aos diversos aspectos do sistema de TER. A definição dos responsáveis por cada estrutura organizacional do TER exige, também, que todos os *stakeholders* ou partes envolvidas no serviço estejam presentes, para que as estruturas sejam construídas em conjunto.

Ainda no que se refere às funções administrativas, observou-se que no TER as ações de controle são mínimas, na maioria das vezes decorrentes da baixa capacidade técnica e da falta de “boa vontade” política. Destarte, a garantia da melhor efetividade e qualidade para a definição dos procedimentos e normas presentes na função controle do TER é alcançada por meio da regulação da atividade. Ficou claro que tantos os estados como os municípios devem buscar formas de promover a regulação na prestação do serviço de TER, com o objetivo de alcançar a melhoria da qualidade do serviço.

Atualmente os elementos de regulação se resumem-se em práticas punitivas, como a aplicação de penalidades, multas e advertência, ou ainda, a suspensão ou cassação da prestação do TER. Entretanto, a proposta é a consecução de uma estratégia regulatória baseada no monitoramento do desempenho do prestador do TER, com vista a incentivá-lo diariamente à melhor prestação do serviço.

## **6.2 RECOMENDAÇÕES**

A melhoria na acessibilidade e na mobilidade consiste em medidas de esforço para suplantar a segregação espacial presente na área rural. Dessa forma, sugerem-se estudos que avaliem a situação atual da infraestrutura utilizada pelo TER, e proponham medidas de solução para a segregação e a dificuldade de acesso às atividades de ensino, baseadas na formulação de padrões de acessibilidade e mobilidade desejados.

Outra necessidade apontada encontra-se balizada na opinião de alguns estudiosos do assunto ou integrantes do Poder Público. Para eles é primordial o desenvolvimento de ações públicas para a implantação de escolas em áreas rurais, com vistas a reduzir as distâncias entre os alunos do campo e a educação. Assim, propõe-se a elaboração de um estudo que avalie a necessidade e viabilidade da execução dessa ação, levando em consideração a necessidade do TER. Tal estudo deverá abordar os aspectos relacionados com a melhor localização das instituições de ensino, a estrutura de transporte para o apoio dos deslocamentos e os recursos disponíveis.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AÇÃO EDUCATIVA, (2006). *Os Programas Suplementares ao Ensino: transporte escolar*. Ano III n. 28. Disponível em <<http://www.acaoeducativa.org.br/opa/opa28.htm>>. Acesso em: 16 de outubro de 2007.
- AFFONSO, N. S.; BADINI, C.; GOUVEA, F. (2003). *Mobilidade e Cidadania*. São Paulo: ANTP, 256 p.
- ARAGÃO, A. S. (2007). *Direito dos Serviços Públicos*. Rio de Janeiro: Forense.
- ARAÚJO, S. M. L. de (2008). *Taxas e Tarifas no Serviço no Serviço Público*. Dissertação de Mestrado do Curso de Pós Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba, PR.
- ARTMANN, E.; AZEVEDO, C.S.; SÁ, M.C. (1993). *Possibilidades de Aplicação do Enfoque Estratégico de Planejamento no Nível Local de Saúde: análise comparada de duas experiências*. Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 13(4): p. 723-740, out-dez, 1997.
- BORTOLOTTI, N. F.; FERNANDES, M. A.; BIZARRIA, J.; MACEDO FILHO, F. A. (2006). *Transporte Escolar: via legal para uma educação de qualidade*. Centro de Defesa da Criança e Adolescente do Ceará – CEDECA e Ministério Público Federal. Fortaleza, CE.
- BRASIL. (2007a). *Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, n. 10.880, de 9 de junho de 2004, e n. 0.845, de 5 de março de 2004 e dá outras providências. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. (2007b). *Resolução CD/FNDE n. 03, de 28 de março de 2007*. Cria o Programa Caminho da Escola e estabelece as diretrizes e orientações para que os municípios, estados e o Distrito Federal possam buscar financiamento junto ao Banco de Desenvolvimento Social e Econômico – BNDES para aquisição de ônibus e embarcações enquadrados no Programa, no âmbito da Educação Básica. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Ministério da Educação – MEC.



- \_\_\_\_\_. (2004a). *Lei n. 10.845, de 5 de março de 2004*. Institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência e dá outras providências. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. (2004b). *Lei n. 10.880, de 9 de junho de 2004*. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o artigo 4º da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997*. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. (1996). *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. (1995). *Lei n. 8.987, de 7 de julho de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal e dá outras providências. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. (1994a). *Portaria Ministerial n. 955, de 21 de junho de 1994*. Institui o Programa Nacional de Transporte do Escolar – PNTE. Ministério da Educação e Desporto.
- \_\_\_\_\_. (1994b). *Resolução n. 955, de 13 de dezembro de 1994*. Curso para treinamento de condutores de veículos de transporte escolar. Conselho Nacional de Trânsito – Contran.
- \_\_\_\_\_. (1993). *Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. (1990). *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.
- \_\_\_\_\_. (1966). *Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios. Presidência da República.
- \_\_\_\_\_. (1938). *Decreto-Lei n. 311*. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ.

- CÂMARA; M. T. e CRUZ, R. O. M. (2008). *Direcionamentos para a Contratação de Bens e Serviços relacionados ao Transporte Escolar Rural*. Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes – Ceftru.
- CARVALHO FILHO, J. S. (2007). *Manual de Direito Administrativo*. 17ª Edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.
- CATÃO, A. L. (2002). *O Serviço Público no Direito Brasileiro*. Breves comentários acerca de sua natureza jurídica. Jus Navigandi, ano 6, n. 54, Teresina, PI. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2606>>. Acesso em: 15 de maio de 2008.
- CENTRO DE FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS EM TRANSPORTES (Ceftru); FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE) (2008a). *Diagnóstico do Transporte Escolar Rural*. Volume II – Apêndices. Universidade de Brasília – UnB. Brasília, DF.
- \_\_\_\_\_. (2008b). *Manual de Planejamento do Transporte Escolar Rural*. Universidade de Brasília – UnB. Brasília, DF.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Produto 2: Levantamento de Dados para a Caracterização do Transporte Escolar*. Projeto: Transporte Escolar Rural. v. I, Amostra Total. Universidade de Brasília – UnB. Brasília. 83 p. (*Relatório de Pesquisa*).
- \_\_\_\_\_. (2006). *Relatório de Pesquisa do Projeto do Transporte Escolar Rural. Caracterização do Transporte Escolar nos Municípios Visitados*. Universidade de Brasília – UnB. Brasília, DF.
- CHIAVENATO, I. (2000). *Introdução a Teoria Geral da Administração*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- \_\_\_\_\_. (1994). *Administração de Empresas: uma abordagem contingencial*. 3. ed. São Paulo: Makron Books.
- COELLI, T.; ESTACHE, A.; PERELMAN, S.; TRUJILLO, L. (2003). *A Primer on Efficiency Measurement for Utilities and Transport Regulators*. WBI Development Studies. The World Bank. Washington D.C.
- CRETELLA JÚNIOR, J. (2000). *Direito Administrativo Brasileiro*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense.
- CURY, A. (2000). *Organização e Métodos: uma visão holística*. São Paulo: Atlas.
- DAVIS, M. R.; WECKLER, D. A. (1996). *A Practical Guide to Organization Design*. Boston: Crisp Publications.

- DELGADO, J. P. M. (1995). *Mobilidade Urbana, Rede de Transporte e Segregação*. Trabalho apresentado nos Anais do IX ANPET: Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, v.1. São Carlos, SP.
- DERANI, C. (2002). *Privatização e Serviços Públicos: as ações do estado na produção econômica*. São Paulo: Max Limonad.
- DI PIETRO, M. S. Z. (2007). *O Direito Administrativo Brasileiro sob Influência dos Sistemas de Base Romanística e da Common Law*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 8, nov/dez de 2006 e jan de 2007. Salvador, BA. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 14 de agosto de 2008.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Direito Administrativo*. 13ª. ed. São Paulo: Editora Atlas.
- EGAMI, C. Y.; SOUZA, R. F. A.; MAGALHÃES, M. T. Q.; COSTA, E. J. S. C.; ALVES, M. F. B., YAMASHITA, Y. (2006). *Panorama das Políticas Públicas do Transporte Escolar Rural*. Anais do XX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes. Brasília, DF, v.1, p. 770-771.
- FEIJÓ, P. C. B. (2006). *Transporte Escolar: a obrigação do poder público municipal no desenvolvimento do programa*. Aspectos jurídicos relevantes. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1259, 12 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9239>>. Acesso em: 10 outubro de 2007.
- FRANCISCO, T. H. A. (2009). *A Importância da Definição dos Stakeholders na Concepção de uma Nova Organização*. Disponível em <[http://www.faculdadesenergiasul.com.br/artigos/a\\_importancia\\_da\\_definicao.pdf](http://www.faculdadesenergiasul.com.br/artigos/a_importancia_da_definicao.pdf)>. Acesso em: 28 de abril de 2009.
- FUNDAÇÃO PARA O PRÊMIO NACIONAL DE QUALIDADE – FPNQ (2002). *Critérios de Excelência: o estado da arte da gestão para a excelência do desempenho*. São Paulo, SP.
- FURTADO, L. R. (2007). *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Fórum. Belo Horizonte, MG.
- GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (1995). *Avaliação Preliminar do Transporte Rural: destaque para o segmento escolar*. Relatório Final. Brasília, DF.
- GOMES, O. (1998). *Contratos*. Ed. Forense: Rio de Janeiro.

- GOMIDE, A. A. (2003). *Transporte Urbano e Inclusão Social: elementos para políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA, Brasília, DF.
- GROTTI, D. A. M. (2003). *O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros.
- GÜELL, J. M. F. (1997). *Planificación Estratégica de Ciudades*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2006). *Aspectos Complementares de Educação e Acesso a Transferência de Renda de Programas Sociais 2004 – Pesquisa Nacional por Amostra e Domicílios*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Rio de Janeiro, RJ.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP (2008). *Censo Escolar 2007*. Brasília, DF.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Censo Escolar 2006*. Brasília, DF.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Cartilha do Transporte Escolar: versão preliminar*. Ministério da Educação. Brasília, DF.
- JUSTEN FILHO, M. (2003). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 8ª. ed. São Paulo: Editora Dialética.
- KISIL, M. (1998). *Gestão da Mudança Organizacional*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, vol. 4.
- LIMA, M. C. de B. (2003). *A Educação como Direito Fundamental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.
- MACKAY, K. (1998). *Public Sector Performance: the critical role of evaluation. Selected Proceedings of a World Bank Seminar*, ed. K. Mackay, ix-xvi. Washington, DC: World Bank.
- MAGALHÃES, M. T. Q e YAMASHITA, Y. (2008). *Repensando o Planejamento. Texto de Discussão*. Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes da Universidade de Brasília, Brasília. (Texto não publicado).
- MAGALHÃES, M. T. Q. (2004). *Metodologia para o Desenvolvimento de Indicadores: uma aplicação no planejamento e gestão da política nacional de transportes*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 135p.
- MATOS, F. M. (s.d.). *Serviços Públicos*. R2 Direito. Disponível em <<http://www.r2learning.com.br/site/home/>>. Acesso em: 27 de abril de 2008.
- MATUS C. (1997). *O Método PES: roteiro de análise teórica*. São Paulo: FUNDAP.

- MEDAUAR, O. (2006). *Direito Administrativo Moderno*. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- MEIRELLES, H. L. (2005). *Direito Administrativo Brasileiro*. 31ª. ed. São Paulo: Editora Malheiros.
- MELLO, C. A. B. (2007). *Curso de Direito Administrativo*. 21ª Edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 52, de 8 de março de 2006. São Paulo: Malheiros Editores.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2006). *Mobilidade e Desenvolvimento Urbano*. Ministério das Cidades, Secretaria de Transporte e da Mobilidade Urbana, Brasília: Mcidades. (Gestão Integrada de Mobilidade Urbana, 1).
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL (1999). *O Direito à Educação Escolar*. Porto Alegre, RS. Disponível em <ftp://ftp.mp.rs.gov.br/infancia/-doutrina/id154.htm>. Acesso em: 18 de março de 2008.
- MINTZBERG, H. (2003). *Criando Organizações Eficazes*. 2. ed. São Paulo: Atlas.
- MIOLA, C. (1997). *A Terceirização no Serviço Público*. Rio Grande do Sul. Disponível em <<http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/terceirizacao.pdf>>. Acesso em: 25 de abr. de 2008.
- ÑAURI, M. H. C. (1998). *As Medidas de Desempenho como Base para a Melhoria Contínua de Processos: o caso da Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária – FAPEU*. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção. Escola de Engenharia, UFSC.
- OLIVEIRA, D. P. R. de (2007). *Sistemas, Organização e Métodos: uma abordagem gerencial*. 17ª Edição. Editora Atlas. São Paulo, SP.
- PEREIRA, C. A. G. (2006). *Usuários de Serviços Públicos: usuários, consumidores e os aspectos econômicos dos serviços públicos*. São Paulo: Saraiva.
- PEGORETTI, M. S. (2005). *Definição de um Indicador para Avaliar a Acessibilidade dos Alunos da Zona Rural às Escolas da Zona Urbana*. São Carlos, São Paulo/SP: Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.
- PEGORETTI, M. S. e SANCHES, S. P (2004). *A Problemática da Segregação Espacial dos Residentes na Área Rural: uma visão através da dimensão acesso e do sistema de transporte*. Em Anais do II Encontro da ANPPAS, Indaiatuba, São Paulo, SP.
- PRADO, S. O. M. (2007). *O Controle Judicial dos Serviços Públicos sob a Perspectiva de Concretização dos Direitos Fundamentais*. Dissertação de Mestrado apresentada

- no Curso de Pós-Graduação em Direito, do Setor de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, PR.
- PRESTON, J.; RAJÉ, F. (2007). *Accessibility, Mobility and Transport-related Social Exclusion*. Transport Studies Unit, Oxford Centre for the Environment, South Parks Road, Oxford: DPhil Thesis.
- RAJÉ, F. (2006). *The Impact of Transport on Different Social Groups*. Transport Studies Unit, University of Oxford: DPhil Thesis.
- RAPOSO, G. de R. (1988). *A Educação na Constituição Federal de 1988*. Jus Navigandi, Ano 9, n. 641, Teresina. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6574>>. Acesso em: 14 de março de 2008.
- RIGOLIN, I. B. e BOTTINO, M. T (1999). *Manual Prático de Licitações*. 3ª ed. Editora Saraiva: São Paulo.
- ROBBINS, S. (2002). *Comportamento Organizacional*. São Paulo: Prentice Hall.
- SANCHES, S. P.; FERREIRA, M. A. G. (2003). *Avaliação do Padrão de Acessibilidade de um Sistema de Transporte de Alunos da Zona Rural*. Anais do XVII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes. Rio de Janeiro: ANPET, 2003, v.2, p. 931-942.
- SANCHES, S. P. (1996). *Acessibilidade: um indicador do desempenho dos sistemas de transporte nas cidades*. In: Anais do X Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes. Brasília: ANPET 1996, p.199-208.
- SANTOS, E. M., ARAGÃO, J. J. G., CÂMARA, M. T., COSTA, E. J. S., ALDIGUERE, D. R., YAMASHITA, Y. (2005). *Análise de Desempenho em Contratos de Concessão Rodoviária*. Em: Anais do XIX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, Recife.
- SANTOS, C. S. (2006). *Introdução à Gestão Pública*. São Paulo: Saraiva.
- SANTOS, E. M. (2004). *Exclusão Social, Transporte e Políticas Públicas*. In: Anais do XVIII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, ANPET, p.1288-1299, Florianópolis, SC.
- SANTOS, J. A. A. (2002). *Contratos de Concessão dos Serviços Públicos: equilíbrio-econômico-financeira*. 1ª Ed. Curitiba: Editora Juruá.
- SILVA, A. R. da; YAMASHITA, Y. (2008). *Análise dos Princípios da Igualdade e da Equidade nos Critérios de Distribuição de Recursos para o Transporte Escolar Rural*. Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes. Fortaleza: ANPET, 2008. v. 1. p. 1033-1044.

- SILVA, J. A. da. (2004). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros.
- SILVA, J. J. P. da (2001). *Um Modelo de Desenvolvimento Estratégico: preparando micro e pequenas empresas para utilização de indicadores estratégicos*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.
- SILVA, P. M. C. (2006). *Lições Preliminares sobre o Direito Subjetivo*. DireitoNet. Disponível em: <<ftp://ftp.direitonet.com.br/artigos/x/29/63/2963/>>. Acesso em: 16 de março de 2008.
- SOUZA, A. R. (2007). *Agências Reguladoras e seus Modelos de Gestão: uma análise na Aneel e Anatel*. Escola de Administração. Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA. Tese de Doutorado. Salvador, BA.
- STARKEY, P.; ELLIS, S.; HINE, J.; TERNELL, A. (2002). *Improving Rural Mobility: options for developing motorized and nonmotorized transport in rural areas*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. Washington, DC.
- SUNDFIELD, C. A. (1992). *Fundamentos do Direito Público*. Ed. Malheiros. São Paulo, SP.
- TAVARES, M. C. (2000). *Gestão Estratégica*. São Paulo: Editora Atlas.
- TEDESCO, G. M. I (2008). *Metodologia para a Elaboração do Diagnóstico de um Sistema de Transporte*. Dissertação de Mestrado em Transportes. Universidade de Brasília – Unb. Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil.
- TOUTON, S. (2003). *Sustaining Rural Transportation in Developing Countries*. Department of Civil Environmental Engineering Master's International Program Michigan Technological University. Disponível em: <<http://www.cce.mtu.edu/peacecorps>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2009.
- VASCONCELOS, A. S. (2004). *O Equilíbrio Econômico-financeiro nas Concessões de Rodovias Federais no Brasil*. Monografia apresentada a Comissão de Coordenação em Controle Externo – PGCE do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF.
- VASCONCELOS, E. A. (1997). *Transporte Rural: o resgate de um tema esquecido*. Revista de Transportes Públicos n. 75 , p. 31-48.
- \_\_\_\_\_. (1996). *Transporte Urbano, Espaço e Equidade: análise das políticas públicas*. São Paulo: Editoras Unidas.

## ANEXO I

### Descrição dos Elementos de Planejamento

**Quadro I.1: Descrição dos elementos de planejamento**

Elemento/Definição	Necessidade de Informação dos Grupos-Alvo		Critérios para a Representação dos Elementos
<b>Compatibilidade do Meio com o Objeto</b> É a conformidade das propriedades dos elementos físicos (veículos, vias e pontos de parada) com as características físicas do aluno do TER	<b>Sujeito (Usuário)</b> O serviço é compatível com as minhas necessidades?	<b>Prestador de Serviço</b> O serviço que ofereço é compatível com as características físicas dos alunos?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar a adequação das características intrínsecas dos alunos às características físicas dos veículos que os transporta</li> <li>• Apresentar embasamento lógico teórico entre as variáveis do indicador de compatibilidade dos elementos físicos do STER com o objeto (quando houver)</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Planejador</b> O serviço oferecido é compatível com as características físicas do aluno?	
<b>Compatibilidade dos Equipamentos com a Infraestrutura</b> É a conformidade das propriedades físicas dos equipamentos com as da infraestrutura	<b>Sujeito (Usuário)</b> -	<b>Prestador de Serviço</b> Os equipamentos que utilizo para realização do serviço são compatíveis com a infraestrutura disponível?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar a adequação das características dos veículos às características físicas da infraestrutura na qual o veículo se locomove ou “estaciona”</li> <li>• Apresentar embasamento lógico teórico entre as variáveis do indicador de compatibilidade dos equipamentos com a infraestrutura (quando houver)</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> A infraestrutura que ofereço é compatível com os equipamentos do TER?	<b>Planejador</b> Os equipamentos utilizados na realização do serviço são compatíveis com a infraestrutura disponível?	
<b>Competitividade do Preço do Serviço de Transporte</b> É a propriedade do preço que é atrativo para a competição comercial dos serviços de transporte, dentro das condições atuais de entrada no mercado	<b>Sujeito (Usuário)</b> -	<b>Prestador de Serviço</b> Quão competitivo é o preço que ofereço, dentro das condições atuais de entrada no mercado?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar o preço do serviço de transporte;</li> <li>• Apresentar embasamento lógico teórico entre as variáveis do indicador de competitividade do preço do serviço de transporte (quando houver)</li> <li>• Permitir análise entre os preços estipulados por cada prestador de serviço</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Planejador</b> O preço cobrado pelo serviço de TER é competitivo, dentro das condições atuais de entrada no mercado?	
<b>Continuidade na Viagem</b> É a não interrupção (quantidade de viagens iniciadas que não foram finalizadas) da viagem do TER	<b>Sujeito (Usuário)</b> As viagens do serviço de TER são realizadas sem interrupção?	<b>Prestador de Serviço</b> Em relação à situação do país, como está o meu serviço no que diz respeito à não interrupção nas viagens?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar a não interrupção na viagem do TER</li> <li>• Apresentar embasamento lógico teórico entre as variáveis do indicador da continuidade da viagem (quando houver)</li> <li>• Representar a relação entre as viagens iniciadas e as não finalizadas</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Planejador</b> As viagens do serviço de TER são realizadas sem interrupção?	
<b>Continuidade na Oferta do Serviço de TER</b>	<b>Sujeito (Usuário)</b> O serviço de transporte é oferecido sem	<b>Prestador de Serviço</b> A infraestrutura está (ou estará) disponível	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar a não interrupção na oferta do serviço</li> </ul>



<b>Elemento/Definição</b>	<b>Necessidade de Informação dos Grupos-Alvo</b>		<b>Crítérios para a Representação dos Elementos</b>
É a não interrupção (indisponibilidade temporal de infraestrutura) na oferta do serviço de transporte	interrupções?	no momento em que eu precisar dela?	<ul style="list-style-type: none"> <li>de transportes</li> <li>• Apresentar embasamento lógico teórico entre as variáveis do indicador da continuidade na oferta do serviço do TER (quando houver)</li> <li>• Representar a relação entre as viagens iniciadas e as programadas</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Planejador</b> O serviço de TER está disponível aos sujeitos do TER sem interrupção da programação?	
<b>Cumprimento do Itinerário</b> É a propriedade do transporte que indica que o serviço de transporte passou pelos pontos de parada e trechos pactuados	<b>Sujeito (Usuário)</b> O serviço de TER cumpre o itinerário pactuado?	<b>Prestador de Serviço</b> Em relação à situação do País, como está o meu serviço no que diz respeito ao cumprimento dos pontos de parada pactuados?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar a passagem e parada em todos os pontos pactuados</li> <li>• Apresentar embasamento lógico teórico entre as variáveis do indicador de cumprimento do itinerário (quando houver)</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Planejador</b> O serviço de TER cumpre o itinerário pactuado?	
<b>Custo de Aquisição de Equipamentos</b> São os custos de compra de equipamentos necessários e de apoio à produção do serviço	<b>Sujeito (Usuário)</b> -	<b>Prestador de Serviço</b> Como estão meus custos de aquisição de equipamentos em relação à situação do setor?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar os custos de aquisição de equipamentos necessários e de apoio à produção de transporte</li> <li>• Representar o peso médio dos custos de aquisição de equipamentos na receita bruta dos prestadores de serviço de transportes</li> <li>• Possibilitar o cálculo dos custos de aquisição de equipamentos</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Planejador</b> Quais os custos de aquisição de equipamentos, bem como sua participação no preço do serviço?	
<b>Custo de Manutenção de Equipamento</b> São os custos de manter a aptidão de veículos para o desempenho de suas funções no processo de produção do transporte e de seus equipamentos de apoio	<b>Sujeito (Usuário)</b> -	<b>Prestador de Serviço</b> Como estão meus gastos com manutenção de equipamentos em relação à situação do setor?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar os custos de manutenção de equipamentos necessários para manter a aptidão nos processos de produção de transporte</li> <li>• Representar o peso médio dos custos de manutenção de equipamentos de transportes na receita bruta dos prestadores de serviço de transportes</li> <li>• Possibilitar o cálculo dos custos de manutenção de equipamentos</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Planejador</b> Quais os custos de manutenção dos equipamentos, bem como sua participação no preço do serviço?	
<b>Custo de Infraestrutura</b> São os custos de construção, manutenção, exploração e aqueles decorrentes da degradação da infraestrutura. Incluem-se os tributos, e custos de insumos, equipamentos e serviços referentes à infraestrutura	<b>Sujeito (Usuário)</b> -	<b>Prestador de Serviço</b> Como estão meus custos de infraestrutura em relação à situação do país?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar os custos de construção, manutenção, exploração e degradação da infraestrutura</li> <li>• Permitir comparação entre custos de infraestrutura de obras semelhantes</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Planejador</b> Quais são os custos de infraestrutura, bem como sua participação no preço de uso da infraestrutura?	
<b>Custo de Insumos</b>	<b>Sujeito (Usuário)</b>	<b>Prestador de Serviço</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar os custos de insumos para realização</li> </ul>

<b>Elemento/Definição</b>	<b>Necessidade de Informação dos Grupos-Alvo</b>		<b>Critérios para a Representação dos Elementos</b>
São os custos dos recursos essenciais para a realização do transporte (ex. mão-de-obra, combustíveis, pneus, autopeças etc), considerando os preços e os consumos	-	Quais são os custos com insumos que utilizo, quando comparados com a média do setor?	<ul style="list-style-type: none"> <li>do transporte</li> <li>• Representar o preço unitário de cada insumo essencial para realização do transporte, e a participação média do custo com insumos na receita bruta dos prestadores</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b>	<b>Planejador</b> Quais os custos com os principais insumos utilizados, bem como sua participação no preço do serviço?	
<b>Dano Físico</b> É a propriedade do transporte que não acarreta em danos físicos aos usuários do transporte	<b>Sujeito (Usuário)</b> O TER provoca danos físicos aos alunos, condutores e monitores?	<b>Prestador de Serviço</b> Em relação à situação dos serviços do país, como está o meu serviço no que diz respeito às ocorrências de danos físicos aos alunos, condutores e monitores?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar os vitimados (mortos e feridos) em acidentes automobilísticos, em acidentes internos e agressões físicas</li> <li>• Permitir análise do percentual de viagens em que ocorrem os danos</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> Como está a ocorrência de danos físicos aos alunos dos serviços de transporte que utilizam a infraestrutura que ofereço?	<b>Planejador</b> Como está a ocorrência de danos físicos aos alunos, condutor e monitor e do TER?	
<b>Diversidade de Prestadores</b> É a quantidade de prestadores que concorrem pela execução do mesmo serviço no processo de entrada no mercado do TER	<b>Sujeito (Usuário)</b> -	<b>Prestador de Serviço</b> Quantos prestadores existem no mercado de serviço do TER?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar a quantidade de prestadores em disputa para prestar um mesmo serviço de transporte</li> <li>• Apresentar embasamento lógico teórico entre as variáveis do indicador de diversidade de prestadores (quando houver)</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Planejador</b> Quantos prestadores existem no mercado de serviço de TER?	
<b>Disponibilidade Espacial do Serviço do TER</b> É a existência de uma ligação entre o local de residência do aluno e a escola em que estuda. Essa ligação existe quando há infraestruturas, equipamentos e serviços de transporte disponíveis	<b>Sujeito</b> Existe um serviço de TER disponível para me transportar no trajeto casa-escola-casa?	<b>Prestador de Serviço</b> -	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar a existência de ligação (infraestrutura, serviço e equipamentos) entre o local onde está o passageiro e o destino desejado</li> <li>• Permitir comparação da disponibilidade espacial entre locais distintos</li> <li>• Apresentar embasamento lógico teórico entre as variáveis do indicador da disponibilidade espacial (quando houver)</li> <li>• Apresentar níveis de disponibilidade espacial de acordo com a proximidade do acesso</li> <li>• Servir para identificar a existência de alunos que não possuem disponibilidade devido à distância e/ou tempo de acesso ao serviço de transporte</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> Já existe infraestrutura para realização do serviço de TER?	<b>Planejador</b> -	
<b>Equilíbrio entre a Oferta e Demanda</b> É o equilíbrio entre o número de alunos que necessitam do transporte e a quantidade de transporte oferecida	<b>Sujeito (Usuário)</b> -	<b>Prestador de Serviço</b> O serviço de transporte que ofereço é compatível com a quantidade de alunos que necessitam do TER?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar a conformidade do número de assentos ofertados com o de alunos transportados pelo tempo</li> </ul>

<b>Elemento/Definição</b>	<b>Necessidade de Informação dos Grupos-Alvo</b>		<b>Crítérios para a Representação dos Elementos</b>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> O serviço de transporte que ofereço é compatível com a demanda do TER?	<b>Planejador</b> O serviço de transporte oferecido pelo sistema é compatível com a quantidade de alunos que necessitam do TER?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentar embasamento lógico teórico entre as variáveis do indicador de equilíbrio entre a oferta e a demanda (quando houver)</li> </ul>
<b>Externalidades Negativas ao meio Ambiente</b> São resultados não-desejados do processo de produção do transporte e que afetam as condições ambientais. Incluem-se as emissões de resíduo e uso de recursos não-renováveis	<b>Sujeito (Usuário)</b> -	<b>Prestador de Serviço</b> Quanto gero de externalidades ao meio ambiente se comparado à situação do setor?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar a emissão de resíduos sólidos, líquidos, gasosos, material particulado e a taxa utilização de recursos não renováveis</li> <li>• Permitir comparação da externalidade negativa entre serviços similares</li> <li>• Apresentar embasamento lógico teórico entre as variáveis do indicador de externalidade negativa ao meio ambiente (quando houver)</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Planejador</b> Qual a intensidade das interferências ambientais geradas pelo setor?	
<b>Grau de Concentração de Mercado</b> É a taxa de participação de cada prestador no STER	<b>Sujeito (Usuário)</b> -	<b>Prestador de Serviço</b> Quão concentrado é o mercado do serviço de TER?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar a participação de cada prestador no mercado de serviço de transporte</li> <li>• Apresentar embasamento lógico teórico entre as variáveis do indicador de concentração de mercado (quando houver)</li> <li>• Representar a participação de cada prestador no mercado de acordo com a oferta de serviços de transporte</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Planejador</b> Quão concentrados são os mercados de serviços de TER?	
<b>Programação do Serviço no Tempo</b> É a oferta do serviço do TER nos dias e horários em que o aluno necessita	<b>Sujeito (Usuário)</b> O serviço de transporte ocorre nos dias e horários em que preciso?	<b>Prestador de Serviço</b> -	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar os horários e dias em que o serviço de TER é oferecido</li> <li>• Apresentar embasamento lógico teórico entre as variáveis do indicador de ocorrência do serviço no tempo (quando houver)</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Planejador</b> O serviço de TER é disponibilizado nos dias e horários em que os sujeitos do TER precisam dele?	
<b>Pontualidade</b> É a propriedade do transporte que é iniciado e finalizado no momento pactuado, contratado	<b>Sujeito (Usuário)</b> O serviço vai sair e chegar no horário programado?	<b>Prestador de Serviço</b> Em relação à situação dos serviços no país como está o meu serviço no que diz respeito a cumprimento dos horários?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar o cumprimento dos horários de partida e chegada dos veículos do TER</li> <li>• Apresentar embasamento lógico teórico entre as variáveis do indicador da pontualidade (quando houver)</li> <li>• Representar o total de viagens pontuais pelo total de viagens finalizadas</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Planejador</b> Como estão os serviços no que diz respeito ao cumprimento dos horários?	
<b>Preço do Uso da Infraestrutura</b> É a propriedade do preço de uso da infraestrutura que é atrativo e vantajoso	<b>Sujeito (Usuário)</b> -	<b>Prestador de Serviço</b> O preço pago pelo uso da infraestrutura é atrativo e vantajoso para a execução do meu serviço?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar o preço de uso da infraestrutura</li> <li>• Permitir comparação do preço do uso da infraestrutura entre infraestruturas similares</li> </ul>

<b>Elemento/Definição</b>	<b>Necessidade de Informação dos Grupos-Alvo</b>		<b>Crítérios para a Representação dos Elementos</b>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> Quão competitivo é o preço que ofereço, dentro das condições atuais do mercado?	<b>Planejador</b> O preço pago pelo uso da infraestrutura é atrativo e vantajoso para a execução do serviço de TER?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentar embasamento lógico teórico entre as variáveis do indicador do preço do uso da infraestrutura (quando houver)</li> </ul>
<b>Segurança do Sistema</b> É a propriedade do transporte que fornece aos passageiros, a condição de proteção em relação a possíveis situações de perigo	<b>Sujeito (Usuário)</b> O STER fornece a condição de proteção aos alunos?	<b>Prestador de Serviço</b> Em relação à situação dos serviços do país, como está o meu serviço no que diz respeito à condição de segurança?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar o número de acidentes e incidentes (ex.: assalto) durante a realização do transporte</li> <li>• Permitir comparação da segurança entre serviços similares</li> <li>• Apresentar embasamento lógico teórico entre as variáveis do indicador de segurança do sistema (quando houver)</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> Como está a segurança dos serviços de transporte que utilizam a infraestrutura que ofereço?	<b>Planejador</b> Como está a segurança do serviço do TER?	
<b>Tempo de Acesso ao Ponto de Parada</b> É o tempo que o aluno leva para percorrer a distância entre o local de sua residência e o ponto de embarque no TER e o tempo que o aluno leva para percorrer a distância entre o ponto de desembarque do TER e a escola	<b>Sujeito (Usuário)</b> Quanto tempo gasto para me deslocar no percurso casa ao ponto de embarque e ponto de desembarque a escola?	<b>Prestador de Serviço</b> -	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar o tempo que o aluno leva para percorrer o trajeto do local de sua residência até o ponto de embarque, o tempo que o aluno leva para percorrer o trajeto do ponto de desembarque até a escola e da escola em que estuda até o ponto de embarque</li> <li>• Permitir comparação dos tempos de acesso entre os alunos de um mesmo serviço e entre serviços similares</li> <li>• Apresentar embasamento lógico teórico entre as variáveis do indicador de tempo de acesso ao ponto de parada (quando houver)</li> <li>• Representar a duração das viagens</li> <li>• Permitir comparação do tempo de viagem entre serviços similares</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Planejador</b> Qual o desempenho do setor em relação aos tempos de deslocamento entre origem ao ponto de embarque e ponto de desembarque ao destino?	
<b>Tempo de Viagem no Veículo</b> É o tempo que o aluno permanece no trajeto de casa-escola ou escola-casa	<b>Sujeito (Usuário)</b> Quanto tempo gasto de viagem no veículo TER?	<b>Prestador de Serviço</b> Como estão meus tempos de viagem no veículo em relação à situação do setor?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar a duração das viagens</li> <li>• Permitir a comparação do tempo de viagem entre serviços similares</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Prestador de Serviço</b> Qual o desempenho do setor em relação aos tempos de viagem entre serviços similares	
<b>Tempo de Transbordo</b> Compreende o tempo de desembarque, deslocamento, espera e embarque, nos casos em que o aluno troca de veículo do STER	<b>Sujeito (Usuário)</b> Quanto tempo gasto para realizar os transbordos?	<b>Prestador de Serviço</b> Como estão meus tempos de transbordo, em relação à situação do setor?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar a duração dos transbordos</li> <li>• Permitir comparação do tempo de transbordo entre serviços similares</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Planejador</b> Quanto tempo é gasto para realizar os transbordos?	

<b>Elemento/Definição</b>	<b>Necessidade de Informação dos Grupos-Alvo</b>		<b>Critérios para a Representação dos Elementos</b>
<b>Tempo de Embarque e Desembarque</b> É o tempo gasto nas operações de embarque e desembarque dos alunos nos veículos do STER	<b>Sujeito (Usuário)</b> -	<b>Prestador de Serviço</b> Como estão os meus tempos de embarque e desembarque, em relação à situação do setor?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar o período de duração das operações de embarque/desembarque</li> <li>• Permitir comparação do tempo de embarque/desembarque entre serviços similares</li> <li>• Representar a relação entre tempo de embarque/desembarque e a unidade de objeto transportado</li> <li>• Permitir estimativa do tempo total de embarque/desembarque em termos absolutos</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> Em relação à situação do setor, como estão os tempos de embarque e desembarque dos serviços que usam a infraestrutura que oferecem?	<b>Planejador</b> Qual o desempenho do setor quanto ao tempo de embarque e desembarque?	
<b>Tributo</b> São as taxas, contribuições e impostos que incidem diretamente sobre os serviços de transporte	<b>Sujeito (Usuário)</b> -	<b>Prestador de Serviço</b> Qual a participação da carga tributária em meus custos, se comparado com a média do setor?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar os gastos com tributos</li> <li>• Representar o peso médio dos tributos na receita bruta dos prestadores de serviço de transportes</li> <li>• Possibilitar o cálculo dos tributos</li> </ul>
	<b>Provedor de Infraestrutura</b> -	<b>Planejador</b> Qual a participação da carga tributária nos custos e preços dos serviços de transporte?	

Fonte: Ceftru e FNDE (2008b).

## ANEXO II

### Estrutura do Edital e Contrato

**Quadro II.1: Cláusulas necessárias do edital (artigo 40 da Lei n. 8.666/1993)**

<b>Inciso</b>	<b>Aspectos contemplados no artigo 40 e considerações</b>
<b>I</b>	<b>Objeto da licitação</b> O objeto deve ser descrito de forma sucinta e clara, para que não existam dúvidas quanto a esse. Detalhamentos para esclarecer aspectos sobre o objeto devem constar em documentos complementares, como projetos, memoriais, plantas, planilhas etc (MEIRELLES, 2005).
<b>II</b>	<b>Prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação</b> Os prazos devem ser claros e precisos de forma que não haja dúvida quanto ao seu início e ao seu término, bem como acerca da adequabilidade de sua duração. A duração deverá seguir as definições estabelecidas no artigo 57 da Lei de Licitações, que versa sobre a duração dos contratos regidos pela lei em tela. Mais detalhes devem ser observados na seção sobre contratos. Devem ainda ser respeitadas as disposições do artigo 64, que estabelece: penalidades decorrentes da não-assinatura do termo de contrato, bem como da aceitação ou da retirada do instrumento equivalente; condições de prorrogação dos prazos de convocação; convocação de licitantes remanescentes (no caso do convocado não assinar o termo de contrato, ou não aceitar, ou retirar o instrumento equivalente no prazo) e prazo de validade das propostas (60 dias).
<b>III</b>	<b>Sanções para o caso de inadimplemento</b> As sanções são decorrências do descumprimento de quaisquer das cláusulas edilícias. Podem ser definidas sanções em face do descumprimento de cada condição especificada, ou sanções mais genéricas (RIGOLIN e BOTTINO, 1999). Diversos são os tipos de sanções que podem ser adotados, os quais variam em função da gravidade da infração e da quantidade de infrações. Os principais tipos são: sanção pecuniária (dinheiro), paralisação do contrato, impedimento de participação de nova licitação com a Administração Pública, perda ou confisco de bens, entre outras (RIGOLIN e BOTTINO, 1999).
<b>IV e V</b>	<b>Local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico e o executivo, caso exista</b> Deve ser divulgado o local para aquisição do projeto básico e do executivo, caso exista. O projeto básico constitui documento necessário para realização da licitação (artigo 7º, §2º, inciso I). Todavia, Rigolin e Bottino (1999) destaca que, para o caso de compras, o mesmo normalmente é dispensado.
<b>VI</b>	<b>Condições para participação na licitação e forma de apresentação das propostas</b> Considerando a natureza, o tamanho e a complexidade do objeto, o Poder Público deve definir condições mínimas a serem atendidas pelos interessados em participar da licitação, sem, claro, instituir qualquer forma de preferência ou discriminação. Deve, portanto, especificar claramente o perfil de quem pode e quem não pode participar da licitação. Os artigos 28 a 31 da Lei n. 8.666/1993 apresentam a documentação necessária para a habilitação dos candidatos. A comprovações exigidas devem se limitar a, no máximo, documentos constantes da lista, não podendo, portanto, ser solicitado qualquer outro que aí não esteja autorizado (RIGOLIN e BOTTINO, 1999). A descrição dessa documentação deve ser clara, a fim de evitar dúvidas, visto que qualquer desconformidade pode levar à desclassificação do proponente (MEIRELLES,2005). A mesma clareza deve ter a forma de apresentação das propostas, pois também nesse caso, inadequações ensejam desclassificação. Assim, o edital deve explicitar como deverão ser entregues as propostas, por exemplo: em duas vias, autenticadas etc.

Inciso	Aspectos contemplados no artigo 40 e considerações
VII	<p><b>Critério para julgamento</b>  Para a seleção da melhor proposta, o edital deve indicar, de forma clara e objetiva, os critérios de julgamento dessa a fim de evitar dirigismos e obscuridades no processo. Meirelles (2005) destaca que é essencial que sejam apontados os fatores que predominarão no julgamento, como qualidade, rendimento, preço, prazos ou quaisquer outros pertinentes. Cumpre destacar que não é permitido se desviar desses critérios.</p> <p>O procedimento geral a ser adotado é em função do tipo de licitação. Assim, caso se opte por “menor preço”, devem-se obedecer as disposições constantes do artigo 45, §1º, incisos I; caso seja escolhido o tipo “melhor técnica”, deve ser seguido o roteiro do artigo 46 , §1º, incisos I a IV; todavia, se for escolhido o tipo “técnica e preço”, deve-se seguir os direcionamentos do §2º do último artigo citado. No que concerne ao tipo “maior lance ou oferta” a lei não disciplinou critérios; contudo, o edital deve indicá-los.</p>
VIII	<p><b>Locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto</b>  Para tornar mais completas as informações sobre o processo licitatório, para evitar alegações de sonegações e para que se obedeça ao princípio da publicidade, deve o edital indicar endereços, telefones (com DDD e DDI), faxes ou outros meios possíveis de contato, assim como os horários de prestação de informações e de recebimento dos interessados nestas.</p>
IX	<p><b>Condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais</b>  Caso a licitação seja internacional, deve o edital atender ao disposto no artigo 42, §§ 1º a 5º, além de se ajustar às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.</p>
X	<p><b>O critério de aceitabilidade dos preços unitário e global</b>  Muitas vezes os preços apresentados pelos licitantes podem ser inviáveis ou inaceitáveis. Dessa feita, o edital deve estabelecer quais os critérios que nortearão a aceitabilidade desses valores. Admite-se apenas a definição de preços máximos. Não é permitida a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixa de variação com relação a algum preço de referência, exceto para algumas situações estabelecidas na própria lei (artigo 48, §§ 1º e 2º).</p> <p>O artigo 48, §§ 1º e 2º, estabelece critérios para aceitação de propostas com valores muito baixos (considerados manifestamente inexequíveis), a fim de proteger a continuidade das obras e serviços licitados, uma vez que preços tão baixos podem torná-los inviáveis por estarem incompatíveis com os valores praticados no mercado para insumos e salários (artigo 44, § 1º). As disposições englobam exclusivamente obras e serviços de engenharia. Assim, no caso de licitações do tipo “menor preço”, consideram-se inexequíveis as propostas que sejam inferiores a 70% do menor dos seguintes valores: média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração ou próprio valor orçado pela Administração. Caso a proposta apresentada tenha valor global superior a 70% sobre o menor dos valores acima declarados, porém inferior a 80%, sobre os mesmos valores-base, a proposta será classificada, mas será exigida para a assinatura do contrato a prestação de garantia adicional. A garantia adicional será igual à diferença entre o valor resultante da aplicação dos 70% sobre o menor dos valores entre a média aritmética ou o próprio valor orçado pela Administração e o valor da correspondente proposta.</p> <p>Cumprir destacar que o demonstrativo do orçamento estimado pela Administração deve constar no edital (valor orçado pela Administração) e será utilizado como parâmetro para definição dos critérios de aceitabilidade dos preços das propostas.</p>
XI	<p><b>Critério de reajuste</b>  O edital também deve prever os critérios de reajustes dos valores acordados. Esses reajustes devem retratar a variação efetiva dos custos de produção, ou seja, alterações nos preços decorrentes de aumento geral de custos de mercado ou desvalorização da moeda durante o prazo de execução contratual. Isso posto, precisam estar claramente definidos os índices ou fatores pelos quais o contrato será reajustado. A escolha de tais fatores é livre à Administração, vedado apenas o salário mínimo por disposição Constitucional (RIGOLIN e BOTTINO, 1999). O reajuste não deve ser confundido com atualizações financeiras dos valores, que significam atualizações destinadas a sanar prejuízos decorrentes de atrasos de pagamentos e devem ser contempladas na seção de condições de pagamento.</p>
XII	(Vetado)

Inciso	Aspectos contemplados no artigo 40 e considerações
XII	<p><b>Limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços</b>  Rigolin e Bottino (1999) comentam que gastos com mobilização ou instalação compreendem aqueles necessários à execução do contrato, porém que pouco refletem no produto final. São importantes para que o contratado possa realizar a obra ou prestar o serviço, como equipamentos de proteção, garagens, oficinas etc.  Nesse sentido, caso os referidos gastos sejam necessários, deve a Administração deixar claro no edital os valores reservados para tais pagamentos, sejam estes definidos sobre o valor do contrato ou estabelecidos expressamente. Ademais, os valores devem ser previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas existentes no contrato.  Rigolin e Bottino (1999) destacam que não há obrigatoriedade de adotar tal previsão de pagamento, mas a Administração deve deixar claro seu posicionamento para que, caso o Poder Público não faça previsão desses, os proponentes tomem conhecimento e incluam os referidos gastos no orçamento geral de seu produto.  Ressalte-se que a não-previsão de pagamento para gastos com mobilização ou instalação pode conduzir à adoção de preços elevados pelos proponentes e ao aumento do preço do produto final fornecido.</p>
XIV	<p><b>Condições de pagamento</b>  As condições de pagamento contemplam aspectos relacionados a prazos para realização dos pagamentos, cronograma de desembolsos, critérios de atualização financeira dos valores, compensação financeira e penalização em face de antecipações ou atrasos e da existência de seguros, quando for o caso.</p>
XV	<p><b>Instruções e normas para recursos</b>  Os recursos são meios para que se proceda reexame de atos pela Administração Pública (Di Pietro, 2001) e são importantes para corrigir atos errôneos, visto que, em face da falibilidade humana, erros são sempre plausíveis.  Os recursos cabíveis na licitação, na celebração e na execução contratual são apresentados no artigo 109. O referido artigo dispõe sobre o processamento, os efeitos e os prazos dos recursos – o que, segundo Meirelles (2005), dispensa regulamentação. É importante que tais aspectos sejam contemplados no edital. No entanto, mesmo se dito instrumento não os abordar, podem ser interpostos todos os recursos mencionados em lei (MEIRELLES, 2005).</p>
XVI	<p><b>Condições de recebimento do objeto da licitação</b>  Em função da natureza do objeto licitado, Rigolin e Bottino (1999) destacam que há casos em que o objeto não deve ser recebido em caráter definitivo na primeira entrega, o que enseja, portanto, uma situação de recebimento provisório, cujas condições devem ser estabelecidas no edital. Esse procedimento volta-se especialmente para obras, certos serviços e materiais e sua não-especificação no instrumento acima citado caracteriza a inexistência de recebimento provisório.  O recebimento provisório visa verificar as condições de perfeição do objeto do contrato. As falhas que aparecerem nesse período correm por conta do administrado. Transcorrido o período de entrega provisória, não ocorrendo qualquer impugnação, entende-se que o objeto passa a ser entregue em definitivo. O recebimento definitivo, caso não ocorra, em face do fim do período de entrega provisória, deve constar em termo de entrega e recebimento definitivo.  Para aquisição de equipamentos de grande vulto, o recebimento deve ser realizado mediante termo circunstaciado e, nos demais, mediante recibo (artigo 73, § 1º).  No caso de contratação de serviços de TER, em face de sua natureza de utilização imediata, uma vez que o serviço é consumido na medida em que está sendo produzido, não há como definir condições para entrega provisória. Já no que concerne à compra de bens ligados à operação – como é o caso do ônibus – é possível o estabelecimento de tal condição, pois os veículos podem dar problema, gerando a necessidade de substituição do bem.</p>
XVII	<p><b>Outras indicações específicas ou peculiares da licitação</b>  Não há grandes definições sobre as indicações específicas da licitação, as quais dependem das características do objeto licitado. No entanto, alguns elementos são citados pelo artigo 48, inciso XVII, da Lei de Licitações, a saber:  “O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados (§1º)”  “Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante (§2º):  I – o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;  II – orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;  III – a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;  IV – as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.”  Verifica-se, assim, que a minuta de contrato já deve constar como anexo do edital. Mais comentários sobre os contratos serão apresentados na subseção seguinte.</p>

Fonte: Câmara e Cruz (2008)



## Quadro II.2: Cláusulas necessárias do contrato (artigo 55 da Lei n. 8.666/1993)

Inciso	Aspectos contemplados no artigo 55 e considerações
<b>I</b>	<b>Objeto e seus elementos característicos</b> Importante descrição clara e sucinta do objeto. Detalhamentos devem ser feitos em anexos, para não deixar o edital muito complexo.
<b>II</b>	<b>Regime de execução ou a forma de fornecimento</b> Segundo Cretella Júnior. (2006), a execução é a passagem da teoria à prática, sendo o objeto do contrato o condicionante para a sua execução. Os regimes de execução das obras e dos serviços são os que estão previstos na Lei de Licitações, artigo 10, incisos I, II, alíneas <i>a, b, d e e</i> . O autor aponta ainda que se devem incluir também às cláusulas necessárias aquelas que estabelecem a forma de fornecimento de bens. Os bens podem ser oferecidos de uma só vez ou em parcelas.
<b>III</b>	<b>Preço e condições de pagamento, critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento</b> Devem estar claros também no contrato o preço do serviço ou bem adquirido e as condições de pagamento, com especificações acerca de forma de pagamento, data e periodicidade. Aspectos relativos a reajustes dos valores contratados e atualizações monetárias também não devem ser olvidados.
<b>IV</b>	<b>Prazos de início de etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, conforme o caso</b> A definição de prazos também é cláusula necessária em contrato. É importante a determinação clara de todos os prazos referentes ao início de execução do serviço, obra ou entrega do bem; prazos de entregas intermediárias de bens; e de conclusão do serviço ou obra, ou a última remessa de material. Também é importante especificar condições referentes ao recebimento provisório e definitivo dos bens, obra ou serviço. No que concerne ao prazo contratual – prazo total de duração do acordo e não das atividades –, o artigo 57 vincula a duração do mesmo à vigência dos créditos orçamentários pelos quais correrão as despesas do contrato. Assim, devem vigorar de acordo com o exercício financeiro, que, por força do artigo 34, inciso I, da Lei n. 4.320/647, corresponde ao ano civil. Dessa forma, de maneira geral os contratos administrativos devem ter duração de 12 meses (1º de janeiro a 31 de dezembro), salvo algumas exceções definidas em lei, a saber: (i) os projetos que estejam contemplados no plano plurianual; (ii) prestação de serviços a serem executados de forma contínua; e (iii) aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática. Para o TER, como esse constitui serviço prestado de forma contínua, a duração dos contratos pode ser superior a 12 meses. O inciso II do artigo 57 estabelece que para esses casos o contrato poderá ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, sendo esta limitada a 60 meses. Assim, o período máximo para contratação de serviços de TER com particulares, consideradas as prorrogações, é de 5 anos. Se o Poder Público optar por alugar qualquer bem vinculado ao transporte, poderá estender o certame até 48 meses, conforme inciso IV do artigo 57. Com relação à prorrogação, essa é permitida conforme já verificado e, embora não exista definição explícita no inciso IV do artigo 55 acerca da necessidade de considerá-la no contrato, entende-se que tal aspecto deve ser tratado de forma expressa em tais instrumentos. A prorrogação é realizada mediante termo aditivo e pode ter prazo igual, maior ou menor que o do contrato, porém mantendo-se o mesmo contrato e as mesmas condições do acordo original. Portanto, não necessita de licitação. Mesmo sendo possível, entende-se que, principalmente para serviços, a prorrogação constitui um ato que pode conduzir a ineficiências prolongadas, pois se elimina um momento de escolha de propostas mais vantajosas ao interesse público, a qual se dá com a licitação. Dessa forma, sugere-se que não se permita prorrogação contratual.
<b>V</b>	<b>Crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional-programática e da categoria econômica</b> A identificação da fonte que financiará o pagamento do contrato também se apresenta como cláusula necessária. Deve ainda ser feita a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica.
<b>VI</b>	<b>Garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas</b> A legislação vigente faculta ao Poder Público exigir garantias para execução do contrato. Caso o ente público opte por tal exigência, essa deve estar explícita no edital. A garantia é utilizada sempre que o contratado não cumprir exigências contratuais, ou para o caso de descontos de débitos e multas não recolhidas no tempo certo (MEIRELLES, 2005). Ressalte-se que a referida garantia não recai sobre todas as licitantes, mas somente sobre a vencedora, a qual poderá escolher qualquer uma das modalidades enunciadas no artigo 56, § 1º. Os valores das garantias não podem exceder 5% do valor dos contratos e serão atualizados nas mesmas condições de reajuste destes, com exceção de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, que envolvam alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, conforme disposição do artigo 56 § 3º. Ao final do contrato as garantias são liberadas e, caso tenham sido feitas em dinheiro, o valor deve ser atualizado monetariamente (artigo 56, § 4º).

Inciso	Aspectos contemplados no artigo 55 e considerações
	No caso de entrega de bens pela administração ao contratado, também poderá ser cobrada garantia (artigo 56, § 5º).
VII	<p><b>Direitos e responsabilidades das partes, penalidades cabíveis e valores das multas</b></p> <p>Com a assinatura do contrato, ambas as partes passam a ter responsabilidades e direitos no ajuste, os quais devem ser fielmente cumpridos. De maneira geral o direito da Administração consiste no exercício de suas prerrogativas (como poder exorbitante, possibilidade de alteração unilateral do contato, entre outras) sem a necessidade de intervenção jurídica, além daqueles definidos em cláusulas contratuais e regulamentos (MEIRELLES, 2005). Já o contratado tem o direito de recorrer, caso discorde de algum posicionamento da Administração e não cheguem amigavelmente a uma solução. Além desse, também é direito do contratado exigir o cumprimento do contrato por parte da Administração, receber seu pagamento no valor e no prazo acertado e, principalmente, ter mantido o equilíbrio econômico-financeiro avençado no momento da assinatura do certame, no caso de alterações unilaterais pelo Poder Público. No que concerne aos deveres, o cumprimento das definições contratuais constitui a principal responsabilidade de ambas as partes, assim como o respeito ao direito do outro. Com relação ao contratado, Meirelles (2005) destaca algumas exigências que devem ser cumpridas, mesmo não estando expressas no instrumento contratual, quais sejam: observância de normas técnicas, emprego de material apropriado e sujeição aos acréscimos e supressões legais. As penalidades e valores de multas também devem ser descritas no contrato e devem seguir os procedimentos definidos no capítulo IV da Lei n. 8.666/1993.</p>
VIII	<p><b>Casos de rescisão</b></p> <p>A rescisão contratual consiste no encerramento prematuro do contrato em face de inexecução total ou parcial por uma das partes; ocorrência de eventos que impeçam ou tornem inconveniente sua continuidade; ou ainda pela ocorrência de fato extintivo previsto em lei, regulamento ou no próprio corpo do ajuste. O interesse público também pode gerar rescisão contratual, mas essa já está implícita nos contratos administrativos. Assim, salvo a rescisão por interesse público (chamada de encampação), o contrato deve apresentar as situações que ensejam rescisão e as consequências dessa cessação de vínculo entre as partes. A seção V, “Da Inexecução e da Rescisão dos Contratos”, da Lei de Licitações discorre sobre o tema apresentando motivos, forma, desdobramentos e consequências decorrentes da rescisão. Situações relativas à anulação dos contratos também são normalmente tratadas pelo instrumento com o fim de dirimir dúvidas existentes.</p>
IX	<p><b>Reconhecimento dos direitos da administração, em caso de rescisão administrativa</b></p> <p>Além dos aspectos relativos à rescisão, é necessário ainda explicitar cláusula de reconhecimento dos direitos da administração nos casos de rescisão administrativa do contrato. Meirelles (2005) define a rescisão administrativa como aquela efetivada por ato próprio e unilateral da administração, seja decorrente de inadimplências do contratado ou do interesse público. É necessário, contudo, que a rescisão seja motivada e, caso não concorde, o contratado pode recorrer às vias judiciais. Um aspecto importante a ser destacado é que, com o fim da execução do acordo, a administração deve assumir o objeto.</p>
X	<p><b>Condições de importação; data e taxa de câmbio para conversão, quando for o caso</b></p> <p>Assim como os demais itens, caso seja necessário realizar importações, é importante que sejam definidas as condições em que a importação ocorrerá, assim como a data e o câmbio de conversão para os casos em que não for utilizada a moeda corrente nacional. Para o TER, a necessidade de especificação de cláusulas desse tipo será muito rara. Existindo apenas caso se importe algum bem vinculado ao transporte.</p>
XI	<p><b>Vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor</b></p> <p>A vinculação do contrato ao edital encontra-se descrita no artigo 41 da Lei de Licitações: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. Assim, o edital torna-se lei durante a execução contratual, devendo ser cumprido fielmente por ambas as partes, sem que se faça qualquer alteração. Na verdade, a vinculação se dá com o ato convocatório. Dessa forma, nos casos de dispensa e inexigibilidade ocorrerá vinculação ao termo que dispensou ou inexigiu; no caso de convite, ao próprio convite. Os conteúdos das propostas das vencedoras também estão vinculados ao contrato, devendo ser respeitados durante toda a execução contratual. Embora seja princípio básico, é importante destacar no contrato essa vinculação. Normalmente a descrição é feita nos preâmbulos do referido instrumento.</p>
XII	<p><b>Legislação aplicável à execução do contrato e, especialmente, aos casos omissos</b></p> <p>Além da vinculação ao edital, também devem estar explícitas as leis que irão reger o acordo entre as partes, bem como aquelas que serão utilizadas para a resolução dos casos omissos.</p>
XIII	<p><b>Obrigações do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação</b></p> <p>A declaração expressa de que os candidatos devem manter todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação também deve constar no contrato.</p>

Fonte: Câmara e Cruz (2008)

**Quadro II.3: Descrição da estrutura sugerida para o edital e contrato**

Itens/Descrição do Edital	Itens/Descrição do Contrato
<p><b>1. Definições</b> É importante incluir uma seção de definições de termos utilizados no edital, a fim de evitar dúvidas durante a leitura do instrumento.</p> <p><b>2. Objeto da licitação</b> Definido no Quadro II.1, inciso I do artigo 40.</p> <p><b>3. Recursos previstos</b> É necessária a definição das fontes de recursos para pagamento do contratado ou do bem comprado. No caso de compras, mesmo não estando esse item presente no rol apresentado no artigo 40, deve-se contemplá-lo no edital, conforme disposição do artigo 14 da Lei n. 8.666/1993, que estabelece que “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.” Assim, a definição dos recursos previstos e da fonte dos mesmos torna o processo mais claro e permite ao licitante traçar melhor seu cenário de riscos relacionados ao objeto licitado.</p> <p><b>4. Prazo de vigência da execução</b> Definido no Quadro II.1, inciso II do artigo 40. Cumprido, contudo, reforçar a necessidade de especificações acerca de prorrogação, caso exista. Se não for permitida a prorrogação, essa condição também deve estar explícita, para evitar quaisquer dúvidas.</p> <p><b>5. Aquisição de documentos para licitação</b> Definido no Quadro II.1, incisos IV e V do artigo 40. O edital deve, ainda, trazer especificações acerca do local e do horário para aquisição de documentos relativos ao procedimento licitatório, não se limitando apenas a direcionamentos relacionados ao projeto básico e ao executivo.</p> <p><b>6. Credenciamento</b> O credenciamento consiste no registro, por parte da pessoa física ou jurídica, perante o Poder Público, da pessoa que lhe representará durante todo o processo licitatório. Esse procedimento apresenta-se relevante para que fique bem definido quem pode representar a parte e se manifestar.</p> <p><i>1.1. Processo de Credenciamento</i> Explicações sobre como deve se dar o credenciamento, indicando, inclusive, documentos relacionados.</p> <p><i>1.2. Poderes do Credenciado</i> Definição do campo de atuação de cada credenciado.</p> <p><i>1.3. Condições de Substituição do Credenciado</i></p> <p><b>7. Procedimento e prazo para consultas</b> Determinação de critérios para o caso de substituição do credenciado.</p> <p><b>8. Condições de participação na licitação</b> Definido no Quadro II.1, inciso VIII do artigo 40.</p>	<p><b>1. Caracterização inicial do contrato</b></p> <p><i>1.1. Origem processual</i> Determinação do processo administrativo que autorizou a licitação, bem como do ato convocatório, e data de publicação do resultado em imprensa oficial.</p> <p><i>1.2. Regime de execução/forma de fornecimento</i> Definido no Quadro II.2, inciso II do artigo 55.</p> <p><i>1.3. Base legal e regulamentar</i> Definido no Quadro II.2, incisos XI e XII do artigo 55.</p> <p><i>1.4. Interpretação</i> Definido no Quadro II.2, inciso XII do artigo 55. Definição de forma de resolução de casos omissos. Assim, é necessário que sejam especificados os critérios ou sequências de leis que serão consideradas para resolução de divergências acerca da aplicação de cláusulas contratuais que, porventura, não puderem ser sanadas por recurso às regras gerais de interpretação.</p> <p><i>1.5. Documentos anexos</i> Listagem dos documentos anexos ao contrato.</p> <p><b>2. Identificação das partes</b> Especificação clara das partes signatárias do contrato.</p> <p><i>2.1. Do contratante</i> Descrição de quem é o contratante e seu representante.</p> <p><i>2.2. Do contratado</i> Descrição de quem é o contratado e seu representante. Também é indicado que sejam definidas as condições de substituição do responsável.</p> <p><i>2.3. Da transferência de contrato e subcontratação</i> A especificação da possibilidade ou não de transferência do contrato e de subcontratação deve estar clara no edital. Cumpre destacar que se sugere que tais procedimentos não sejam permitidos, uma vez que os “novos” operadores são passados pelo processo de licitação – o que poderia conduzir a ineficiências, pois as condições desse novo operador podem não ser as mais vantajosas para o interesse público.</p> <p><b>3. Do objeto</b></p> <p><i>3.1. Descrição do objeto</i> Definido no Quadro II.2, inciso I do artigo 55.</p> <p><i>3.2. Prazo, prorrogação e condições e prorrogação</i> Definido no Quadro II.2, inciso IV do artigo 55.</p> <p><i>3.3. Crédito pelo qual correrão as despesas</i> Definido no Quadro II.2, inciso V do artigo 55.</p> <p><i>3.4. Recebimento definitivo</i> Definido no Quadro II.2, inciso IV do artigo 55.</p>

Itens/Descrição do Edital	Itens/Descrição do Contrato
<p><i>8.1. Condições Gerais de Participação</i> Definido no Quadro II.1, inciso VI do artigo 40.</p> <p><i>8.2. Vedação à Participação</i> Definição de quem pode participar da licitação. Determinação de quem não pode participar da licitação.</p> <p><b>9. Da habilitação</b> Definido no Quadro II.1, inciso VI do artigo 40.</p> <p><b>10. Da proposta</b> Definido no Quadro II.1, inciso VI do artigo 40. Identificação da documentação a ser entregue juntamente com a proposta, bem como especificação de critérios relativos à entrega da proposta – seja ela do tipo menor preço, melhor técnica, técnica e preço ou maior lance ou oferta.</p> <p><b>11. Apresentação e abertura da documentação</b> Definido no Quadro II.1, inciso VI do artigo 40.</p> <p><i>11.1. Apresentação dos envelopes</i> Especificação da forma de apresentação, tanto da documentação relativa à habilitação quando da proposta, indicando quantidade de vias, necessidade de numeração de páginas e indicação de conteúdo de cada envelope a ser entregue, bem como qualquer outra exigência.</p> <p><i>11.2. Abertura dos envelopes</i> Determinação de critérios relativos à abertura da proposta – seja ela do tipo menor preço, melhor técnica, técnica e preço ou maior lance ou oferta. Devem ficar claros aspectos relativos a horários, ordem e procedimento de abertura.</p> <p><i>11.1.1. Local e prazo de abertura</i> Definição do local e da hora de abertura das propostas, especificando, inclusive, procedimentos para situações de atraso.</p> <p><i>11.1.2. Procedimento e ordem de abertura</i> Especificação de como serão abertos os envelopes: como procedimentos antes da abertura, sequência de abertura e procedimento após a abertura.</p> <p><b>12. Verificações da habilitação e julgamento das propostas</b> Deve também ser definida a forma como será realizado o processo de verificação tanto da habilitação quanto das propostas entregues.</p> <p><i>12.1. Verificação das condições de habilitação</i></p> <p><i>12.1.1. Local e prazo de abertura</i> É importante definir como se dará o processo de verificação da habilitação dos licitantes, inclusive no que respeita à validação das informações e às documentações fornecidas.</p> <p><i>12.1.2. Procedimento de suspensão de sessão para análise das condições de habilitação</i> Determinações de procedimentos a serem adotados no caso de situações que possam ensejar necessidade de mais tempo para análise da</p>	<p><b>Bens reversíveis</b> Caso ocorra transferência de bens por parte do Poder Público para o contratado é importante que sejam definidos quais seriam esses bens e quais as condições de reversão dos mesmos.</p> <p><b>5. Das condições gerais de prestação do serviço (para o caso de serviços)</b></p> <p><i>5.1. Procedimentos para início da execução</i> Determinação de procedimentos necessários para que se inicie a prestação do serviço, como, por exemplo, cadastro de veículos, vistorias etc.</p> <p><i>5.2. Condições mínimas para início da execução</i> Determinação da mínima condição que deve ter o contratado para iniciar o serviço, por exemplo: quantidade de veículos, idade dos veículos, monitores etc.</p> <p><i>5.3. Início da execução</i> Especificação de prazo para início da execução do serviço.</p> <p><i>5.4. Condições de habilitação e qualificação</i> Definido no Quadro II.2, inciso XIII do artigo 55.</p> <p><b>6. Direitos e obrigações do contratante</b> Definido no Quadro II.2, inciso VII do artigo 55.</p> <p><b>7. Direitos e obrigações do contratado</b></p> <p><i>7.1. Direitos e obrigações</i> Definido no Quadro II.2, inciso VII do artigo 55.</p> <p><i>7.2. Relações trabalhistas</i> Especificação do responsável por ônus decorrentes de tais ações, reivindicações ou reclamações trabalhistas, bem como fornecimento de informações pelo contratado ao contratante.</p> <p><i>7.3. Cadastro dos veículos (caso necessário).</i> Especificações acerca de cadastro de veículos, especificando informações necessárias e procedimentos para realização do cadastramento.</p> <p><i>7.4. Desempenho da execução contratual e sua avaliação</i> Determinação clara de elementos para controlar a qualidade do serviço prestado pelo contratado, a fim de prezar por serviços de boa qualidade para os usuários.</p> <p><b>8. Direitos e obrigações dos usuários</b></p> <p><i>8.1. Direitos e obrigações</i> Definido no Quadro II.2, inciso VII do artigo 55.</p> <p><i>8.2. Dos portadores de necessidades especiais</i> Especificação de aspectos relativos a portadores de necessidade especiais.</p> <p><b>9. Da remuneração</b></p> <p><i>9.1. Valor</i> Definido no Quadro II.2, inciso III do artigo 55.</p> <p><i>9.2. Forma de remuneração</i></p> <p><i>9.3. Condições de pagamento</i> Definido no Quadro II.2, inciso III do artigo 55.</p> <p><i>9.4. Critérios de pagamento</i></p>

Itens/Descrição do Edital	Itens/Descrição do Contrato
<p>documentação de habilitação.</p> <p>12.1.3. <i>Comunicação do resultado do julgamento da habilitação</i> Especificação de forma, local, data e hora da comunicação do resultado do processo de habilitação.</p> <p>12.1.4. <i>Procedimentos no caso de inabilitação de todas as licitantes</i> Embora a Lei de Licitações trate de tal assunto, é interessante que seja definido o procedimento a ser adotado caso todas as licitações sejam inabilitadas.</p> <p>12.1.5. <i>Recursos com relação ao resultado da habilitação</i> Definido no Quadro II.1, inciso XV do artigo 40.</p> <p>12.1.6. <i>Desistência da licitação</i> Determinação do momento até o qual é permitida a desistência de licitante sem que se imputem ônus à mesma.</p> <p>12.2. <i>Avaliação, classificação e desclassificação das propostas</i></p> <p>12.2.1. <i>Procedimento de análise, classificação e seleção das propostas</i> Definido no Quadro II.1, incisos VII e X do artigo 40. É importante estabelecer nessa seção aspectos relativos a critério e fatores de julgamento, peso atribuído a cada um, bem como elementos relativos ao cômputo da pontuação. Cabe ainda estabelecer situações que causem desclassificação de proposta, bem como formas para proceder a ordem de classificação e a seleção das mesmas. Caso o tipo de licitação seja por técnica e preço, mister se faz que sejam definidos critérios de ponderação entre as propostas, caso seja do tipo técnica e preço.</p> <p>12.2.2. <i>Procedimento no caso de desclassificação de todas as propostas</i> É necessário que seja definido o procedimento a ser adotado caso todas as licitações sejam desclassificadas.</p> <p>12.2.3. <i>Recursos com relação ao resultado da classificação das propostas.</i> Definido no Quadro II.1, inciso XV do artigo 40.</p>	<p>Definido no Quadro II.2, inciso III do artigo 55.</p> <p>9.5. <i>Datas de pagamento</i> Definido no Quadro II.2, inciso III do artigo 55.</p> <p>9.6. <i>Atualização monetária</i> Definido no Quadro II.2, inciso III do artigo 55.</p> <p>9.7. <i>Reajuste</i> Definido no Quadro II.2, inciso III do artigo 55.</p> <p>9.8. <i>Revisão</i> A revisão enseja mudanças nos preços acordados em função de alteração unilateral do contrato, que aumente os encargos inicialmente atribuídos ao contratado, provocando desequilíbrio econômico-financeiro. É importante destacar que não é qualquer alteração nos encargos que enseja revisão, mas aquelas que mudem o que já havia sido acordado no início do contrato. Assim, caso o Poder Público ache que o contratado deva assumir algum risco, este deve estar especificado para evitar revisões tarifárias posteriores, que sejam injustificadas.</p> <p><b>10. Da fiscalização</b></p> <p>10.1. <i>Competência</i> Determinação acerca do órgão responsável pela fiscalização.</p> <p>10.2. <i>Objetos, procedimentos e hipóteses de aplicação</i> Definição de procedimentos relativos à forma de realização da licitação.</p>
<p><b>13. Homologação, Adjudicação e Contratação</b> Especificação de aspectos relativos à aprovação do procedimento executado e à contratação da licitante vencedora.</p> <p>13.1. <i>Prazo e processo de homologação e adjudicação</i> A homologação consiste na aprovação do procedimento executado. Essa subseção inclui aspectos relativos às condições para assinatura do contrato, especificando local, data e hora; bem como os procedimentos, caso o licitante classificado em primeiro lugar não compareça à convocação.</p> <p>13.2. <i>Retirada dos instrumentos</i> Descrição de aspectos relativos à devolução da documentação às demais licitantes desclassificadas, com destaque para prazo, local e hora.</p>	<p><b>11. Garantias contratuais</b> Caso se apresente necessário, o Poder Público poderá solicitar garantias para o período de execução contratual, as quais poderão ser utilizadas em casos de inadimplemento por parte da licitante vencedora. Nesse caso, cabe a definição dos valores e formas.</p> <p><b>12. Nulidade e extinção do contrato</b></p> <p>12.1. <i>Nulidade</i></p> <p>12.2. <i>Casos de extinção</i> Definido no Quadro II.2, inciso VIII do artigo 55.</p> <p>12.3. <i>Direitos da Administração em caso de rescisão contratual</i> Definido no Quadro II.2, inciso IX do artigo 55.</p> <p><b>13. Intervenção</b> Especificação das hipóteses e dos procedimentos de intervenção por parte do Poder Público, bem como dos casos de necessidade de assunção do serviço por parte deste e as consequências para a contratada.</p> <p><b>14. Das infrações, penalidades e recursos</b></p> <p>14.1. Definido no Quadro II.2, inciso VII do artigo 55.</p> <p>14.2. <i>Tipos de infrações e penalidades e especificação do processo de aplicação de penalidades</i> Especificação dos tipos de infração e descrição do processo de aplicação das penalidades.</p> <p>14.3. <i>Montantes e condições gerais de pagamento</i></p>

Itens/Descrição do Edital	Itens/Descrição do Contrato
<p><i>13.3. Sanções contra vencedores desistentes</i> Especificação de penalidades contra licitantes vencedores que desistirem de efetivar o contrato.</p> <p><b>14. Condições de pagamento e reajuste</b> Definido no Quadro II.1, incisos XIV e XI do artigo 40.</p> <p><b>15. Condições para execução do contrato</b> Determinações acerca do início da execução do contrato, com destaque para procedimentos necessários e condições mínimas para início de operação, no caso de serviços.</p> <p><b>16. Condições para recebimento do objeto licitado</b> Definido no Quadro II.1. Inciso XVI do artigo 40.</p> <p><b>17. Sanções para o caso de inadimplemento</b> Definido no Quadro II.1, inciso III do artigo 40. Definição das sanções para o caso de descumprimento das disposições do edital.</p> <p><b>18. Disposições gerais</b> Definido no Quadro II.1, inciso XVII do artigo 40. Especificação de outras indicações específicas ou peculiares da licitação.</p>	<p>Definido no Quadro II.2, inciso VII do artigo 55.</p> <p><i>14.4. Tabela de infrações e penalidades</i></p>
<p>Fonte: Câmara e Cruz (2008)</p>	