



FINANCIAMENTO PARA TRANSPORTE DE ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.

Paulo de Sena Martins
Consultor Legislativo da Área XV
Educação, Cultura e Desporto

ESTUDO TÉCNICO

FEVEREIRO DE 2019

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2019 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

SUMÁRIO

1. TRANSPORTE COMO INSTRUMENTO PARA A GARANTIA DA PERMANÊNCIA NA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR	4
2. CADA UM NO SEU QUADRADO	7
3. UMA ESCOLHA DE SOFIA?.....	11
4. REGIME DE COLABORAÇÃO PARA O TRANSPORTE UNIVERSITÁRIO	16
5. CONSIDERAÇÃO FINAIS.....	18
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	19

1. TRANSPORTE COMO INSTRUMENTO PARA A GARANTIA DA PERMANÊNCIA NA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR

A Constituição Federal, que consagra o direito à educação (arts. 6º e 205), abriga, entre os princípios a partir dos quais o ensino será ministrado, a igualdade de condições para o acesso **e permanência** na escola (art. 206, I). Esse Princípio é replicado no art. 3º, I, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Entre os instrumentos de efetivação do dever do Estado brasileiro para com a educação, insere-se (art. 208, V, CF) o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.

Recorde-se que o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), instrumento das Nações Unidas, do qual o Brasil é signatário, dispõe (art. 13.2.c):

13.....

[...]

c) O ensino superior deve ser tornado **acessível** a todos em plena igualdade, em função das capacidades de cada um, por todos os meios apropriados e nomeadamente pela instauração progressiva da educação gratuita; [...]

A preocupação da Carta Magna vai além do acesso – os demais incisos do dispositivo que define os instrumentos que o Estado utilizará a fim de cumprir seu dever para com a Educação (art. 208, *caput*) articulam-se no sentido de buscar a **permanência** do educando na escola – em todos os níveis.

Assim, é previsto o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência (art. 208, III), bem como oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando (art. 208, VI), que visa propiciar o acesso ao estudante que trabalha no período diurno.

Quando se refere a transporte, a legislação educacional dá tratamento diferenciado à educação básica, sendo mais econômica em relação à educação superior. Assim, por exemplo, a Carta Magna prevê expressamente (art. 208, VII) o atendimento ao educando, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, **em todas as etapas da educação básica**. Mas não se refere à educação superior nos mesmos termos. Esse comando é replicado na estratégia 7.17 do Plano Nacional de Educação (PNE):

7.17) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao(à) aluno(a), em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Isto não significa, contudo, que o transporte escolar dos educandos da educação superior esteja ausente do arcabouço legal brasileiro. A temática é tratada como aspecto da assistência estudantil.

A Estratégia 12.5 do PNE propõe

*ampliar as **políticas de inclusão e de assistência estudantil** dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, **na educação superior**, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e **ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior** de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;*

Há em curso o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), regulamentado pelo Decreto nº 7.234/10, que apoia a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior (Ifes). Conforme esclarece o *site* do MEC “O objetivo é viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir de medidas que buscam combater situações de repetência e evasão”. O Pnaes oferece

assistência à moradia estudantil, à saúde, alimentação, **transporte**, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. As ações são executadas pela própria instituição de ensino, que deve acompanhar e avaliar o desenvolvimento do programa.

A **Resolução/CD/FNDE nº 13, de 9 de maio de 2013**, dispõe sobre o programa de Bolsa permanência, destinado à concessão de auxílio pecuniário a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica matriculados em cursos de graduação de instituições federais de ensino superior. O recurso é pago diretamente aos estudantes de graduação por meio de um cartão de benefício. Atualmente o valor é de R\$ 900,00 para estudantes indígenas e quilombolas e R\$ 400,00 para os demais. As normas são estabelecidas pela **Portaria MEC nº 389, de 9 de maio de 2013**, que prevê:

Art. 5º Poderá receber a Bolsa Permanência o estudante que cumprir, cumulativamente, as seguintes condições:

I - possuir renda familiar *per capita* não superior a 1,5 (um e meio) salário mínimo;

II - estar matriculado em cursos de graduação com carga horária média superior ou igual a 5 (cinco) horas diárias;

III - não ultrapassar dois semestres do tempo regulamentar do curso de graduação em que estiver matriculado para se diplomar;

IV - ter assinado o Termo de Compromisso conforme Anexo II; e

V - ter seu cadastro devidamente aprovado e mensalmente homologado pela instituição federal de ensino superior no âmbito do sistema de informação do programa.

§ 1º O disposto nos incisos I e II não se aplica aos estudantes indígenas ou quilombolas.

[...]

Há, também, a *Bolsa Permanência Prouni, destinada a educandos com bolsa integral do Programa Universidade para Todos* matriculados em cursos de forma presencial com no mínimo seis semestres e que possuam uma carga horária média do curso igual ou superior a seis horas diárias. O valor da Bolsa Permanência Prouni é definido em edital publicado pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.

2. CADA UM NO SEU QUADRADO

A Constituição Federal define, no art. 211, as responsabilidades federativas de cada ente para com a Educação.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que a forma de Estado adotada pelo Brasil é a Federação e seu desenho específico baseia-se no federalismo cooperativo, em que os entes têm competências comuns e concorrentes e diferentes tipos de funções que, embora envolvam algumas prioridades definidas, não afastam o dever de solidariedade federativa e de cooperação. No caso da educação, esta ideia é expressa pelo chamado regime de colaboração.

A partir do que preceitua a Carta Magna, podem-se depreender três funções¹ dos entes federativos em relação à educação:

Função Própria – função indicada pela Constituição como a de **atuação prioritária**, e que deve, portanto, ser sustentada com as fontes orçamentárias típicas ou próprias – no caso da Educação, a referente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Função Supletiva – advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade. Além de ser prevista no art. 211, é também indicada no art. 30, VI, que estabelece como competência do Município “manter, **com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado**, programas de educação infantil e de ensino fundamental”. A função supletiva visa manter o equilíbrio federativo e, por conseguinte, o pacto federativo.

Função Redistributiva – corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de equalização. É o que ocorreu no caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério (Fundef) e ocorre no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em que há, inclusive,

¹ O projeto de Plano Nacional de Educação, de maio de 1937, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação, submetido ao Congresso Nacional e abortado pelo golpe de Estado em novembro daquele ano (Estado Novo), já distinguia entre ação própria e ação supletiva da União, na execução do plano (art. 7º). Cf. Diário da Câmara dos Deputados, 27/05/1937, p. 31061, acessível em www.camara.gov.br.

fluxo horizontal de recursos entre municípios, mas que pode ser aprimorado com distribuições mais equitativas.

As funções supletiva e redistributiva constituem corolário do modelo de federalismo cooperativo adotado no Brasil.

A União tem como função própria organizar e financiar as instituições de ensino públicas federais (art. 211, §1º, CF), isto é, as instituições de ensino superior federais e sua rede de educação profissional². Além disso, deve exercer as funções redistributiva e supletiva “de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.

Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, §2º, CF).

Aos Estados e ao Distrito Federal³ compete atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio (art. 211, §3º, CF).

O fato de um ente ter uma função prioritária:

- não impede que atue em outras etapas, **desde que não comprometa as fontes típicas de financiamento (MDE), que devem ser direcionadas para sua função própria;**

- não exclui a função supletiva de responsabilidade de outros entes, que devem apoiá-lo, inclusive técnica e financeiramente, para que cumpra sua função própria.

² Nos termos da Lei nº 11.892/08:

I - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais;

II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR;

III - Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG;

IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais.

IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e (Redação dada pela Lei nº 12.677, de 2012)

V - Colégio Pedro II. (Incluído pela Lei nº 12.677, de 2012)

³ Observe-se que a redação do dispositivo não é feliz no que concerne ao DF, uma vez que a este ente são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios (art.32, § 1º). Assim, a partir da interpretação sistemática da Constituição, pode-se depreender que ao DF cabe atuar ‘prioritariamente’ em todas as etapas da educação básica.

No federalismo cooperativo a União e os entes federados subnacionais concorrem, todos, para garantir o direito à educação em todas as etapas e níveis, mas, como com âmbito e intensidade distintos. Trata-se de um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação (BERCOVICI, 2003). Nenhum estará sozinho para realizar suas funções, uma vez que o que prevalece é o regime de colaboração.

Há situações mais complexas. O Brasil é um estado federativo. Ainda que o município não tenha a responsabilidade sobre o transporte universitário prevista na Constituição Federal, ele próprio, no âmbito de sua autonomia federativa, pode estabelecer obrigações, desde que não conflitem com a Carta Magna, e assumir essa tarefa. É o que ocorre no município de Teresópolis (RJ), cuja Lei Orgânica prevê:

Art. 176. O dever do Município com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

VI – incentivo a níveis profissionalizantes ou mais elevados do ensino, através de: (**Emenda 001/2005**)

b) auxílio de transporte a alunos regularmente matriculados em cursos de nível médio de caráter profissionalizante, cursos de educação profissional e **cursos de nível superior, em instituições de ensino legalmente reconhecidas, localizadas em outros municípios.**

[...]

Teixeira observa, em relação ao município de Teresópolis:

em que pese a Constituição Federal não imponha o ônus do custeio do transporte universitário intermunicipal gratuito para o município de Teresópolis, fora o próprio legislador constitucional teresopolitano que criou tal ônus a municipalidade e sendo norma prevista na Lei Orgânica, devidamente regulamentada, há de ser cumprida (TEIXEIRA,2014).

Ainda assim, a prioridade deve ser respeitada. O desenho do Fundeb consagrou a regra informalmente conhecida como “ cada um no seu quadrado”, segundo a qual o cômputo das matrículas, para efeito de captação de recursos do fundo, dá-se exclusivamente segundo a área de atuação prioritária, isto é, a função própria conforme o art. 211, CF. Há dificuldade de realização de gasto em etapas que não constituem a prioridade do ente.

E, também, as normas da LDB são interpretadas à luz da diretriz do art. 211 da Constituição Federal. Assim, o **Parecer CP 26/97, do Conselho Nacional de Educação** assinalava: “entende-se que pela nova LDB podem ser classificadas em MDE as despesas com transporte escolar dos Municípios, **quando efetuadas com a educação infantil e o ensino fundamental**”. Há, contudo, decisões de tribunais de contas estaduais, que admitem inclusão de despesas municipais com transporte de alunos do ensino superior nos gastos de MDE.

Trata-se de aspecto controverso.

Considerando a legislação mais recente, parece razoável que um critério para o atendimento à prioridade seja o efetivo cumprimento das metas previstas no PNE e no respectivo plano estadual ou municipal de educação. Se atendidas essas metas, ainda houver recursos da fonte típica (MDE) pode-se até discutir despesas que não são prioritárias, mas não estão vedadas. Ocorre que, ao menos no caso de recursos da subvinculação do Fundeb (que são, afinal, recursos de MDE e conservam sua natureza), que obedece à máxima “cada um no seu quadrado”, é evidente que o legislador quis reservar esses recursos apenas para a área de atuação prioritária.

Estando “fora do quadrado” referente ao município, as despesas com educação superior, inclusive com o transporte dos alunos, não são de sua responsabilidade. Algo sempre lembrado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

Se o educando estiver matriculado em instituição de ensino superior estadual, em tese, conforme dispõe expressamente o art.10, inciso VII da LDB, sem excluir qualquer nível ou etapa da educação, **aos estados incumbiria assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual**.

No caso de alunos da rede federal, a Estratégia 12.5 do PNE prevê a ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas, não só aos estudantes de instituições públicas, mas também aos bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES. É verdade que a União não é totalmente

ausente, quando se trata de sua função própria, já que mantém a *Bolsa Permanência* e a *Bolsa Permanência Prouni*. E o Pnaes, adotado em 2010, representou um marco importante, uma vez que “o governo federal se compromete, por lei, com o repasse de recursos às instituições federais de ensino superior, aliviando-as da responsabilidade de criar fundos a partir de recursos próprios para realizar a assistência estudantil” (PAULA, 2017, p.308). Ainda assim, como apontam Crossara e Silva (2018) há, desde 2015, um descompasso entre as políticas de acesso (cotas) e as de permanência (assistência estudantil): o número de ingressantes por meio de políticas afirmativas, e, portanto, educandos em condições de vulnerabilidade socioeconômica, é maior que o número de beneficiários da *Bolsa Permanência* (CROSSARA e SILVA, 2018).

Mas, a ampliação do apoio, especificamente, ao transporte escolar universitário efetuado pelos municípios que transportam alunos da rede estadual ou federal, e que, portanto, deveriam ser por elas subsidiados (art.10, inciso VII, LDB e Estratégia 12.5 do PNE) pode-se dar, também, com a compensação àqueles entes federativos, ou ainda por meio do exercício da função supletiva, da União (art. 212, CF e art. 75, LDB) ou do Estado (art. 75, LDB), por exemplo, com a transferência de recursos a consórcios intermunicipais.

3. UMA ESCOLHA DE SOFIA?

Apesar dessa configuração legal, na prática, é o município que assume as despesas com o transporte universitário.

Há duas situações diversas.

A primeira refere-se ao educando que reside numa metrópole, grande cidade ou cidade com instituições universitárias, onde normalmente há uma política de passes estudantis e subsídios a sua locomoção.

O Portal Mobilize Brasil (www.mobilize.org.br), dedicado ao tema da mobilidade urbana sustentável, coletou, em 2015, informações de algumas capitais brasileiras.

Cidade	Política para estudantes universitários
Goiânia	Embarque gratuito a beneficiados do programa Bolsa Universitária
Distrito Federal	Acesso gratuito a estudantes de todos os níveis, para utilização de até 6 linhas.
Rio de Janeiro	Política só beneficia estudantes da educação básica
São Paulo	Gratuidade concedida a alunos de universidade pública com renda familiar <i>per capita</i> de até R\$ 1.182 e de universidade privada beneficiários do Prouni, Fies, Bolsa Universidade ou Cotas Sociais. O estudante deve pagar boleto com taxa anual de validação do Bilhete Único Estudante e ter o cartão em mãos na hora do embarque. Os alunos de ensino superior devem preencher o formulário de autodeclaração de renda.
Recife	A carteira estudantil e o cartão "Vem Estudante" dão direito a abatimento de 50% na tarifa de todas as linhas convencionais do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife
Salvador	Estudantes pagam meia passagem nos ônibus. Outro benefício, concedido aos domingos e extensivo a todos usuários, permite usar bilhete avulso ou dinheiro para fazer a integração entre dois ônibus, no período de duas horas, pagando o valor de uma viagem.
Manaus	Estudantes são Beneficiários de meia passagem - Lei nº 750, de 07 de janeiro de 2004
Fortaleza	Além de dar a garantir da meia passagem ilimitada no transporte público de Fortaleza e a meia cultural, a carteira de estudante tem a função do Bilhete Único incorporada no mesmo cartão. Essa vantagem possibilita fazer integrações no período de duas horas pagando apenas meia passagem, além de dar direito à franquia do Bicicletar.

Fontes: a partir de dados do Portal Mobilize e do site <https://leismunicipais.com.br>, para o caso de Manaus

Outra é a realidade quando se trata de estudantes de pequenas cidades que se deslocam para um polo regional que oferece a educação superior, em distâncias que chegam a superar 200 quilômetros⁴.

A Lei nº 12.816/13, resultante da conversão da MP nº 593/12, dispõe:

Art. 5º A União, por intermédio do Ministério da Educação, apoiará os sistemas públicos de educação básica dos Estados, Distrito Federal e Municípios na aquisição de veículos para transporte de estudantes, na forma do regulamento.
Parágrafo único. Desde que não haja prejuízo às finalidades do apoio concedido pela União, os veículos, além do uso na área rural, poderão ser utilizados para o transporte de estudantes da zona urbana **e da educação superior**, conforme regulamentação a ser expedida pelos Estados, Distrito Federal e Municípios”.

⁴ É o caso do Município de Acaraú, no Ceará, que em 2017 teve a questão judicializada. A Justiça determinou que fosse restabelecido transporte diário dos universitários residentes no município, que se destinavam às universidades de Sobral, devendo disponibilizar adequado transporte coletivo; e se abster de usar os veículos do projeto “Caminho da Escola” nos horários que coincidam com o transporte dos alunos do ensino básico residentes na zona rural. Em caso de descumprimento, o Prefeito deveria pagar multa diária no valor de dez mil reais.

Desta forma, os entes subnacionais já podem abrigar o ensino superior em sua política de transporte escolar, desde que não haja prejuízo às finalidades do apoio concedido. Apesar da lei, esse ainda é um aspecto controverso, e pode haver alguma elasticidade no que se entenda por “prejuízo às finalidades do apoio concedido pela União”.

Este, que seria um caso típico a ser abordado por meio do regime de colaboração, ainda não teve desenvolvimento satisfatório e pode gerar demandas judiciais.

O Ministério Público da Infância e da Juventude e os segmentos do MP especializados em educação promovem a tutela dos interesses e direitos das crianças pequenas e adolescentes, em relação à educação – que podem entrar em disputa com o direito à educação dos universitários, cujos instrumentos de garantia deveriam ser idealmente proporcionados pelas esferas federativas competentes – e não pelos municípios.

E, uma despesa desta natureza deve observar o disposto na Lei Complementar nº 101/2000- Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que prevê:

Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de **despesas de competência de outros entes da Federação** se houver:

- I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;
- II - convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação.

No boletim *Realidade Municipal*, da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) (<http://www.realidade.cnm.org.br>), datado de 2015, mas representando situação que não teve alteração significativa, lê-se:

O transporte escolar é destinado a assegurar o acesso dos alunos à escola e é oferecido por Estados e Municípios. No entanto, são os municípios que assumem a maior parte dessa responsabilidade. **De acordo com o projeto Experiências Municipais, são investidos 64% dos gastos com o transporte dos alunos estaduais e 100% do transporte universitário, que deveria ser financiado pela União**, e os Municípios não recebem os recursos necessários para arcar com o alto custo do transporte escolar.

François Bremaeker, do Observatório de Informações Municipais (OIM), destaca:

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe em seu artigo 62 que os Municípios somente contribuirão para o custeio de competências de outros entes da Federação se houver autorização em suas Leis de Diretrizes Orçamentárias e previsão nos seus orçamentos, além de um convênio, acordo, ajuste ou congênere entre as partes. Considerando-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece uma série de rígidos dispositivos, fica parecendo que o artigo 62 segue uma outra trajetória, abrindo brechas que possibilitam a fuga da responsabilidade dos Estados e da União na prestação dos serviços de sua competência, vez que é por demais sabido que **o Município acaba sendo pressionado e forçado a efetuar estes gastos, pois se não os fizer, a população acabará ficando sem estes serviços. Nestes casos, os Prefeitos já sabem que as pressões virão de dois lados: da população que se vê privada do serviço e que também desconhece as competências dos entes federados e por parte do ente federado o fato de se eximir da sua responsabilidade.** Na opinião do autor, caso os Municípios venham a ser forçados a cortar os gastos que efetuam com os serviços de competência da União e dos Estados, para se adequarem aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não se sabe exatamente a extensão dos efeitos que adviriam dessa medida. Nesse caso corre-se o risco de enfraquecer e/ou até desestruturar o equilíbrio da Federação, pois é sabido que tanto a União quanto os Estados não estarão em condições de manter esses serviços em todo o Território Nacional. Se os Municípios continuarem a assumir os encargos das demais esferas de Governo, sem que seja efetuada a correspondente compensação financeira, não resta dúvida de que acabará por comprometer a qualidade dos seus serviços oferecidos à população.

A proposta do Observatório de Informações Municipais é no sentido de que os Municípios somente poderão assumir serviços, ações e programas dos Estados e da União se firmarem convênios, prevendo a respectiva fonte de receita, e contar com o financiamento de pelo menos 80% dos respectivos custos por parte do ente federado que deveria arcar com os encargos financeiros.

Há municípios que utilizam veículos do *Caminho da Escola*. Outros adquirem ônibus especificamente para o transporte de universitários. Alguns discutem o repasse de recursos diretamente aos estudantes, nos moldes da *Bolsa Permanência*.

A oferta de transporte a universitários em situação de carência de oferta de vagas na educação infantil – área de atuação prioritária dos municípios – tem gerado ações e recomendações por parte do Ministério Público, como ocorreu, por exemplo, nos municípios de Cordeiro e Rio das Ostras, no estado do Rio de Janeiro.

O aparente conflito de direitos entre estudantes da educação infantil e universitários deve encontrar solução pela via do que indica a Constituição da República Federativa do Brasil: o regime de colaboração.

4. REGIME DE COLABORAÇÃO PARA O TRANSPORTE UNIVERSITÁRIO

As responsabilidades para garantir o instrumento de permanência (transporte universitário) e, portanto, o direito à educação do estudante da educação superior é, conforme o caso, das esferas estadual, distrital e federal – não dos municípios. Contudo, do ponto de vista operacional, a esfera municipal, desde que tenha os recursos repassados pelos instrumentos do regime de colaboração, pode ser a mais adequada para dar efetividade a esse direito.

A Fundação Itaú Social tem investido, na esfera do Programa *Melhoria da Educação no Município*, no desenvolvimento de ações focadas na área de educação em Consórcios Intermunicipais desde 2013, com o estímulo à criação de Câmaras Técnicas da Educação.

No biênio 2013/14 participaram o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (CODIVAR), com 25 municípios e o Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema (AMVAPA), com 17 municípios.

Nos dois anos subsequentes, 2015/2016, foram agregados ao projeto o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP), integrado por 24 municípios, e Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada dos Municípios do Baixo Rio Paraíba (COGIVA), integrado por 15 municípios.

Criou-se a Rede de Consórcios Intermunicipais de Educação, consolidada em 2017.

Há experiências mais antigas, como o Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

A *Plataforma Conviva* organizou o III Encontro da Rede de Consórcios Intermunicipais de Educação, que ocorreu em João Pessoa (PB) entre 8 e 10 de agosto de 2018.

Participaram representantes de Consórcios Públicos e de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) de municípios de São Paulo, Piauí, Maranhão, Paraíba, Bahia Alagoas e Santa Catarina. Os Consórcios presentes foram Civap, Conisul, Amvapa, Codivar, Cogiva, Cisama, Ciapra CDL-LS e Chapada Forte. Entre os ADE, estavam Chapada Diamantina, Granfpolis, Cogemfri, Noroeste Paulista, G5 do Piauí, Dos Guarás no Maranhão, Cajarás e Saber.

Juntos, esses grupos são responsáveis pelo atendimento de mais de 1 milhão de estudantes da educação básica em seus municípios.

Estas estruturas consorciais podem ter um papel importante para o transporte escolar, desde a organização das rotas, até a negociação com os entes federados que deveriam transportar os estudantes universitários – os estados da rede estadual (art.10, inciso VII da LDB) ou a União, quando os estudantes forem da rede federal.

Os consórcios, além da troca de experiências e organização de atividades que permitem economia de escala, fortalecem seus membros em negociações federativas com outras esferas. Pode ser o caso de um tema como o transporte escolar, por exemplo, já que a esfera estadual é frequentemente inadimplente ou morosa na realização de compensação por alunos que deveriam ser transportados pelo estado, inclusive os de ensino superior estadual, *ex vi* do art.10, inciso VII da LDB. Um conjunto de municípios pode obter melhores termos.

Eventualmente consórcios intermunicipais poderiam unificar um bilhete de ônibus e política de subsídios para os universitários que façam uso do transporte. Em caso de estudantes de universidades federais, poderiam pleitear repasse de recursos pela União ao consórcio intermunicipal, nos moldes, por

exemplo, das transferências efetuadas para a educação básica por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR).

5. CONSIDERAÇÃO FINAIS

O transporte escolar dos universitários é um tema cuja resolução, por excelência, envolve um bem pactuado regime de colaboração. Assim como os estudantes da educação básica, os educandos do ensino superior têm, nos termos da Constituição Federal, direito ao acesso e permanência na escola.

Se o educando é matriculado na rede pública estadual de educação superior, a LDB taxativamente determina: o estado deve assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

No caso da União, em cuja rede predomina a educação superior, a temática é tratada como aspecto da assistência estudantil, na Estratégia 12.5 do Plano Nacional de Educação (PNE).

Há, contudo, uma lacuna na legislação, diante de situação corriqueira que ocorre: municípios transportam estudantes de etapas e níveis de ensino que não são de sua responsabilidade prioritária, nos termos do art. 211 da Constituição Federal.

Cabe, então ou que os entes responsáveis assumam diretamente o transporte escolar universitário, ou – o que nos parece mais racional, dada a capilaridade do ente municipal, - sejam os municípios ressarcidos por suas despesas com esse serviço.

Para uma política que assegure o transporte escolar universitário – instrumento para garantia da permanência, e assim do direito à educação superior, nos termos do art. 208, V da Constituição Federal (acesso aos níveis mais elevados de ensino, segundo a capacidade de cada um) –, o caminho é o regime de colaboração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades regionais, Estado e Constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000(LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996(LDB). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. Lei nº 12.816, de 5 de junho de 2013. Altera as Leis nos 12.513, de 26 de outubro de 2011, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC; 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para estabelecer que as bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica, no âmbito do Pronatec, não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeito do imposto sobre a renda; 8.212, de 24 de julho de 1991, para alterar as condições de incidência da contribuição previdenciária sobre planos educacionais e bolsas de estudo; e 6.687, de 17 de setembro de 1979, para permitir que a Fundação Joaquim Nabuco ofereça bolsas de estudo e pesquisa; dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na

aquisição de veículos para o transporte escolar; e permite que os entes federados usem o registro de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em ações e projetos educacionais. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. Parecer CNE/CP 26/97, do Conselho Nacional de Educação (CNE). Financiamento da Educação na Lei 9.394, de 1996. Disponível em: <portal.mec.gov.br> Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. Portaria MEC nº 389, de 9 de maio de 2013. Cria o Programa de Bolsa Permanência e dá outras providências. Disponível em: <portal.mec.gov.br>. Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. Resolução/CD/FNDE nº 13, de 9 de maio de 2013. Estabelece procedimentos para o pagamento de bolsas no âmbito do Programa de Bolsa Permanência para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, bem como para estudantes indígenas e quilombolas matriculados em cursos de graduação de instituições federais de ensino superior. Disponível em: <portal.mec.gov.br>. Acesso em: 25 fev. 2019.

BREMAEKER, François E. J. de. Despesas municipais com serviços, ações e programas de competência dos estados e da União em 2017. Observatório de informações municipais. Dezembro de 2018. <http://www.oim.tmunicipal.org.br>

CNM, Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Realidade Municipal (2015). Disponível em: <<http://www.realidade.cnm.org.br>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

CROSARA, Daniela de Melo e SILVA, Leonardo Barbosa e. A Constituição Federal de 1988: os caminhos das políticas de democratização do acesso e permanência na educação superior como direito fundamental. Revista Educação e Políticas em Debate – v. 7, n. 2, p. 289 -312, mai./ago. 2018

GILIOLI, Renato de Sousa Porto. Evasão em Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil: expansão da rede, Sisu e desafios. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

PAULA, Maria de Fátima Costa de. Políticas de democratização da educação superior brasileira: limites e desafios para a próxima década. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 22, n. 2, p. 301-315, jul. 2017.

TEIXEIRA, Josimar Domingues. Transporte universitário intermunicipal gratuito custeado pelo município de Teresópolis/RJ – Uma reflexão jurídica. 2014. Disponível em: < <https://josimardomingues.jusbrasil.com.br.>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

TERESÓPOLIS. Lei Orgânica do Município. Disponível em:< <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-teresopolis-rj> >. Acesso em: 25 fev. 2019.

UFPE. Universidade Federal de Pernambuco. Causas da evasão de alunos nos cursos de graduação presencial da UFPE. Recife, outubro de 2016. DAP/CIG/PROPLAN. Coord. Maria Cristina Falcão Raposo e Jansen Dodô da Silva Campos.

2019-1036