

Relações (inter)governamentais na oferta do PEATE/RS: análise das percepções das Coordenadorias Regionais de Educação-RS¹

Calinca Jordânia Pergher²
Julliana Cunha Alves³

Resumo: O estudo discute relações (inter)governamentais estabelecidas entre as Coordenadorias Regionais de Educação do Rio Grande do Sul com os municípios conveniados para oferta do transporte escolar rural. Observou-se o preenchimento realizado pelas Coordenadorias no Sistema Estadual de Avaliação Participativa, suas pontuações e justificativas dadas para o item que trata do aperfeiçoamento do Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (PEATE). A metodologia utilizada foi de cunho qualitativo com estudo de caso e análise documental. As Coordenadorias evidenciaram maneiras e formas de atuação muito diferentes na articulação ou na oferta dessa política.

Palavras chaves: PEATE; Política pública; Políticas públicas educacionais; Sistema Estadual de Avaliação Participativa; Relações intergovernamentais na educação.

Intergovernmental relations in the offer of the PEATE/RS: an analysis of the perceptions of the Regional Education Departments-RS

Abstract: The study discusses intergovernmental relations established between Regional Educational Departments of Rio Grande do Sul with partner municipalities to provide rural school transport. It was observed the filling out, scores and justifications for the item which deals with improving the State Program of Support for School Transport (PEATE) made by Regional offices in the State System of Participatory Assessment. The methodology used was of qualitative nature with case study and documentary analysis. The educational departments showed very different ways of operating in terms of articulating and offering this policy.

Keywords: PEATE; Public policy; Educational public policies; State System of Participatory Assessment; Intergovernmental relations in education.

PALAVRAS INTRODUTÓRIAS

Identificar e discutir relações (inter)governamentais estabelecidas entre o Estado do Rio Grande do Sul (RS), por intermédio de suas Coordenadorias Regionais de Educação (CRE), com os municípios conveniados para a oferta do Transporte Escolar Rural (TER), nos anos de 2012 à 2014, é o objetivo da investigação na qual se insere a produção deste artigo. A oferta do TER se dá mediante a adesão, por parte dos municípios, ao Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (PEATE); os municípios que fazem a assinatura do termo de convênio se disponibilizam a transportar os alunos da rede estadual de sua jurisdição e a mediação dessa ação se dá nas 30 CRE espalhadas por regiões do Estado.

A discussão proposta neste texto compreende as seguintes questões: Que papel as Coordenadorias Regionais de Educação desempenharam na articulação com os municípios para a oferta do PEATE? Sua atuação se limitou à adesão ao programa? Elas assessoram a execução e o monitoramento do mesmo? A CRE articula a política/programa em sua região? Que relações são estabelecidas entre as CRE com os municípios do entorno? São relações cooperativas ou competitivas? Os dados que foram analisados para buscar as respostas a estas indagações são oriundos do Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul (SEAP/RS).

¹ O projeto ao qual se vincula a produção deste artigo intitula-se *Análise e avaliação externa de processos e de resultados atinentes à avaliação institucional participativa do Seap/RS*; é desenvolvido sob coordenação do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da UFRGS, conforme termos de contrato firmado com a SEDUC/RS.

² Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFar), Campus Alegrete; doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: calincap@gmail.com.

³ Estudante do Curso de Pedagogia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: julliana.ufrgs@gmail.com.

O Decreto nº 48.744, de 28 de dezembro de 2011, do Rio Grande do Sul, instituiu o SEAP/RS e em 2012 a Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) iniciou o processo de avaliação participativa nele previsto, tendo sido realizadas três edições, nos anos de 2012, 2013 e 2014. O SEAP/RS, em sua proposta, se propunha a envolver “a comunidade escolar na produção de diagnóstico e de alternativas para qualificar a educação pública estadual.” (RIO GRANDE DO SUL, Caderno 3, 2014, p. 6). Foram avaliadas as escolas, a SEDUC e as 30 CRE, através de seis dimensões e cinquenta indicadores e para cada indicador cinco descritores. As 30 CREs participaram dessa avaliação preenchendo, juntamente com seus coletivos de setores, ao Caderno 3, intitulado “A avaliação institucional coletiva da Coordenadoria Regional de Educação”.

O estudo realizado se deteve nas pontuações e justificativas dadas pelas CRE, nos três anos pesquisados, para a Dimensão 4 – Política de Acesso, Permanência e Sucesso na Escola –, mais precisamente ao Indicador 39, “Existência de assessoramento e monitoramento às ações e articulações com municípios de sua jurisdição para aperfeiçoamento do Programa Estadual de Transporte Escolar (PEATE) e Programa de Alimentação Escolar municipalizado.” As justificativas foram analisadas procurando identificar relações que têm sido estabelecidas entre as CRE e os municípios de sua jurisdição na oferta do PEATE; problemáticas apresentadas pelas CRE nas justificativas do indicador 39 em relação a essa ação e, portanto, quais relações (inter)governamentais se desenham na oferta do transporte escolar no Rio Grande do Sul. Conforme pesquisa realizada por Pergher (2014), historicamente, a oferta e financiamento do transporte escolar no RS foi permeada por conflitos e tensionamentos entre os municípios e o Estado. Observar as percepções das coordenadorias sobre essas relações (inter)governamentais na oferta do transporte escolar através do PEATE, será um novo olhar.

Outra fonte de busca de dados foi o *site* da SEDUC/RS, nele encontramos o quantitativo de municípios que assinaram o termo de convênio para a oferta do PEATE e, a partir dessa informação, foi possível identificar quantos municípios, por regiões de abrangências das CRE, não assinaram o termo de convênio com o Estado e, portanto, quais CRE executam o transporte escolar dos alunos das redes estaduais. Entretanto, não encontramos esse dado detalhado por região para os anos de 2012 a 2014, período de preenchimento do SEAP/RS. Conseguimos apenas o dado para o ano de 2016, período em que o SEAP já não foi mais executado, devido à troca de governo no RS e a descontinuidade da política. Mesmo assim, a relevância das informações encontradas justificam a utilização dos dados do ano de 2016.

A metodologia utilizada foi de cunho qualitativo, utilizando-se o estudo de caso e a análise documental. Para André (2005, p. 33) “Uma das vantagens do estudo de caso é a possibilidade de fornecer uma visão profunda e ao mesmo tempo ampla e integrada de uma unidade social complexa, composta de múltiplas variáveis.”. Neste estudo, as 30 CRE serão observadas em suas singularidades e complexidades, pois cada CRE atende a um número diferentes de municípios e estes pertencem geograficamente a regiões distintas. A fonte de coleta dos dados basicamente foi o SEAP/RS, *site* da SEDUC e legislação correlatas ao tema.

O artigo está assim organizado: esta introdução; delineamentos teóricos, abrangendo relações (inter)governamentais e avaliação institucional; a seguir, o PEATE é caracterizado; a análise dos dados apresenta o material coletado na pontuação do indicador e nas justificativas, bem como entrelaça as informações coletadas no *site* da SEDUC. Por fim, as considerações finais, que buscam resgatar e apresentar uma síntese das discussões.

RELAÇÕES (INTER)GOVERNAMENTAIS

A colaboração é princípio para o relacionamento entre os entes e entre seus sistemas de ensino. Enquanto a lei da cooperação federativa na educação não é criada e regulamentada, permanecem

algumas situações e questões pendentes no que tange não somente às políticas educacionais, mas às políticas sociais como um todo e que são de competência concorrente e partilhada das três esferas de governo.

Conforme Abrucio (2010), o mote do novo federalismo inaugurado com a Constituição Federal de 1988 foi a descentralização, e esta tinha como palavra de ordem a municipalização, tanto é que o Brasil é um dos pouquíssimos países a dar o *status* de ente federativo aos municípios. Segundo este mesmo autor, as experiências de políticas municipalizadas têm sido muito díspares. Há experiências exitosas, mas alguns resultados negativos foram produzidos, dentre eles a dependência financeira, ou os poucos recursos, a baixa capacidade administrativa, a *prefeiturização* e o clientelismo.

Gilda Araújo pesquisou os municípios, a federação e a educação, e verificou, por meio de um estudo histórico, que a inserção dos municípios como entes federados na Constituição Federal de 1988 “não levou em consideração os impactos financeiros e acirrou ainda mais os conflitos federativos ao adotar os mecanismos de competências comuns num contexto histórico marcado por um federalismo altamente predatório” (ARAÚJO, 2010, p. 395). A autora destaca a forma destrutiva da relação entre os entes federados e aponta que essas relações têm reflexos na organização da oferta educacional.

O marco constitucional-legal brasileiro encaminha para uma institucionalidade no campo da educação que combina o princípio da autonomia com a interdependência, em que cada ente federativo tem suas responsabilidades, mas faz parte de um todo, como destacam Luce e Farenzena (2007, p. 10), “de uma tessitura de complementaridades”. Nessa tessitura, cada ente tem suas responsabilidades próprias, e ao mesmo tempo responsabilidades conjuntas. A oferta do transporte escolar tem sido uma política que precisa de cooperação, ao mesmo tempo em que precisa de responsabilização conjunta na oferta e financiamento, tendo em vista que o acesso à escola é direito do aluno e deve ser garantido. O Estado do RS criou seu programa estadual de transporte escolar o PEATE, mas este, para funcionar de forma qualificada, necessita também da participação dos municípios. (PERGHER, 2014).

A oferta do transporte escolar nasce, praticamente de maneira descentralizada, ofertado pelos municípios; principalmente a partir da década de 1990, estes iniciaram uma busca por colaboração dos demais entes – em relação aos estados, buscando compartilhar as despesas, e, em relação à União, buscando a suplementação de necessidade e de direito. Essa busca nem sempre foi pacífica. No RS, por vários momentos, municípios se negaram e tem se negado a realizar este serviço para a rede estadual, justificando-se pela falta de recursos ou de repasse insuficiente destes, principalmente do governo estadual. Desde 2012 o Estado, na área da educação, iniciou um processo de avaliação institucional, o SEAP, em que visa avaliar várias ações e políticas. A articulação das CRE com os municípios na oferta do PEATE tem sido um dos itens observados e pontuados nessa auto-avaliação, o que enseja coletar esses dados e discutir os mesmos observando como as CRE percebem-se nesse entremeio, ou seja, como representantes regionais do Estado negociando com os municípios, como um dos atores nessas relações (inter)governamentais.

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E SEAP/RS

Cabe situar que no Brasil, nos últimos 15 anos, foram implementadas diversas políticas de avaliação em larga escala focadas na área da educação, dentre elas o Sistema Nacional de Avaliação de Educação Básica (SAEB), Prova Brasil e o Exame Nacional do Ensino Médio. Assim como o sistema nacional, alguns estados e municípios também organizaram seus sistemas de avaliação. Todavia, apesar desse avanço na criação e implementação de processos dessa natureza, nem sempre se sabe como utilizar os resultados coletados:

Mas, se é verdade que o Brasil avançou na montagem e consolidação dos sistemas de avaliação, é também verdade que ainda não aprendemos a usar, de modo eficiente, os resultados das avaliações para melhorar a escola, a sala de aula, a formação de professores. Este, aliás, é um dos grandes desafios das políticas educacionais, sem o qual o objetivo

principal da política de avaliação perde sentido para os principais protagonistas da educação: alunos e professores. (CASTRO, 2009, p. 07).

Além disso, conforme Machado, Alavarse e Arcas (2015), a concepção de qualidade que se destaca é pautada pelo resultado das proficiências dos estudantes em provas padronizadas, como se somente essa dimensão resumisse todo o trabalho escolar. Esquece-se, então, do trabalho docente e pedagógico das escolas, bem como, a esfera administrativa da escola e das redes.

O governo de 2011-2014 do Estado do Rio Grande do Sul iniciou, em 2012, por intermédio da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), um processo de avaliação participativa e criou, por meio do Decreto de nº 48.744, de 28 de dezembro de 2011, o SEAP/RS. Este teve os seguintes objetivos:

- a) Estabelecer um conjunto de indicadores fundamentais aplicáveis por meio de uma metodologia participativa, que favoreça a produção de esforços coletivos na efetivação de uma escola de qualidade social e ajude na tomada de decisão necessária na área da política educacional do Estado.
- b) Propiciar as escolas estaduais, CREs e SEDUC uma base técnica de perspectiva participativa na realização de avaliação institucional com vistas às reorganizações periódicas a fim superar as limitações constatadas. (SEAP/RS, 2011).

Um possível diferencial do SEAP/RS seria o de que ele “envolveria a comunidade escolar na produção de diagnóstico e de alternativas para qualificar a educação pública estadual.” (RIO GRANDE DO SUL, Caderno 3, 2014, p. 6). No contexto das avaliações institucionais, este diagnóstico diferenciado influenciaria mais diretamente o meio escolar. Tal como Machado, Alavarse e Arcas (2015) afirmam, no caso das avaliações estaduais, a natureza das relações políticas estabelecidas entre o órgão central gestor e as escolas pode favorecer o uso da avaliação como instrumento de gestão dos sistemas e das unidades escolares.

O SEAP/RS tornou-se desafiador exatamente por esta característica. As avaliações em larga escala, na sua maioria, priorizam os resultados através de provas e notas classificatórias dos alunos, esquecendo-se da totalidade da realidade da escola, diferente do sistema em questão. Para Silva e Machado,

Boa parte das avaliações padronizadas de larga escala estão também associadas ao financiamento federal de programas e projetos educacionais. Essa tipologia, de caráter classificatório, cria rankings que não refletem na maioria das vezes a realidade educacional. São avaliações baseadas em provas que avaliam competências e habilidades dos estudantes, muitas vezes sem levar em conta outros atributos necessários para conhecer a realidade das condições de oferta educacional. (SILVA e MACHADO, 2015, p. 104)

O SEAP/RS foi dividido em seis dimensões: Dimensão 1 – Gestão Institucional; Dimensão 2 – Espaço Físico da Instituição; Dimensão 3 – Organização e Ambiente de Trabalho; Dimensão 4 – Condições de Acesso, Permanência e Sucesso na Escola; Dimensão 5 – Formação dos Profissionais da Educação; Dimensão 6 – Práticas Pedagógicas e de Avaliação. Conforme, o Caderno 3 do SEAP/RS, a implementação do mesmo consistiria em que escolas estaduais, Coordenadorias Regionais de Educação e SEDUC efetivassem “uma reflexão sobre as ações e condições sob as quais está sendo desenvolvido o processo de ensino-aprendizagem na Rede Estadual de Ensino.” (RIO GRANDE DO SUL, Caderno 3, 2014, p. 05).

Cada uma das seis Dimensões possui indicadores e estes, por sua vez, possuem descritores, para cada descritor é atribuída uma pontuação que corresponde a uma situação: *Situação crítica* (1); *Situação precária* (2); *Situação boa* (3); *Situação muito boa* (4); (5) *Situação excelente*; *Não se aplica*

(NSA). (RIO GRANDE DO SUL, Caderno 3, 2014). A pontuação era complementada pelo registro de uma justificativa, no próprio sistema *on line* de preenchimento da avaliação.

Este artigo se dedicou a analisar um dos indicadores que compunham o Caderno 3 e que foi preenchido pelas CRE. Este caderno orienta e explica metodologicamente como deveria ser feito o processo de avaliação em cada CREs.

A primeira etapa seria a elaboração de um diagnóstico preliminar feita pelos coordenadores de cada setor a partir das seis dimensões já citadas acima. Na segunda etapa seriam realizadas reuniões do coletivo de cada Setor da CRE para análise do diagnóstico preliminar, debates e encaminhamentos. Nesta etapa deveriam ser escolhidos os representantes de cada Setor para compor a Comissão Representativa de Elaboração e Acompanhamento da Avaliação Institucional da CRE. A terceira etapa seria o lançamento dos dados do debate no portal operacional do SEAP pela Comissão Representativa de Elaboração e Acompanhamento da Avaliação Institucional da CRE, integrada pelos representantes de cada segmento anteriormente escolhidos. O fluxograma do processo de preenchimento do SEAP pode ser melhor visualizado na Figura 1.

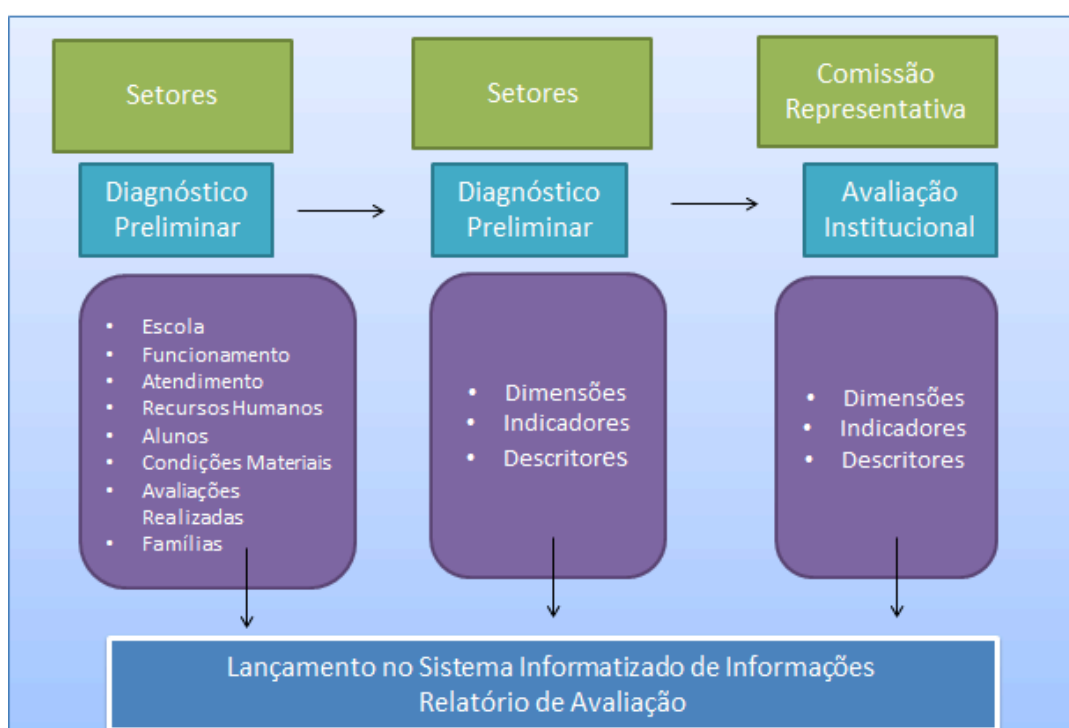


Figura 1 - Fluxograma de preenchimento do SEAP, Caderno 3 (CRE)

Fonte: SEAP/RS 2016.

O estudo focou o indicador 39 – quanto ao assessoramento e monitoramento às ações e articulações com municípios de sua jurisdição para aperfeiçoamento do Programa Estadual de Transporte Escolar (PEATE) e Programa de Alimentação Escolar municipalizado – da dimensão quatro– Políticas de acesso, permanência e sucesso na escola. A dimensão quatro possui vinte indicadores, numerados de 25 a 44, cada um desses é desdobrado em descritores que detalham e apontam sua qualidade (o que é esperado) e gradação (medida em que o esperado acontece), contemplando as condições adequadas para a gestão institucional (Cadernos de Avaliação N° 3, 2012). Para compreender melhor o indicador 39, torna-se necessário conhecer o PEATE/RS, ou seja, o programa que o indicador avalia.

PROGRAMA ESTADUAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR (PEATE/RS)

De forma sucinta, se fará a descrição do PEATE/RS, programa instituído pela Lei Estadual nº 12.882, de 3 de janeiro de 2008, e regulamentado pelos decretos nº 45.465, de 30 de janeiro de 2008, e nº 49.253, de 21 de junho de 2012. O PEATE/RS apresenta o objetivo de transferir recursos financeiros diretamente aos municípios que realizem, nas suas áreas de circunscrição, o transporte escolar de alunos da educação básica da rede pública estadual, residentes no meio rural. O decreto estabelece que o programa seja desenvolvido em parceria com a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e executado pela Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (SEC/RS).

Os beneficiários do PEATE/RS são todos os alunos da educação básica da rede pública estadual, residentes no meio rural, inclusive os residentes em alguns municípios que se deslocam para escola da rede pública estadual localizada em outro município. O benefício significa a transferência automática e descentralizada de recursos financeiros do estado para os municípios integrantes do programa, a partir da assinatura de um termo de adesão celebrado com o estado, sem necessidade de outro acordo, contrato ou convênio. Tais recursos são destinados ao pagamento de despesas de manutenção de transporte escolar, executado de forma direta ou terceirizada.

A execução do programa ocorre a partir da transferência dos valores determinados pelo estado aos municípios, para conta corrente específica, em 10 parcelas mensais, correspondentes ao respectivo ano letivo. Os critérios para composição dos recursos do PEATE/RS a serem repassados a cada município são os seguintes: a área total do município e o número de alunos constantes no Censo Escolar do INEP/MEC relativo ao ano anterior ao atendimento. O montante de recursos financeiros a ser utilizado no PEATE/RS deve ser previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) do governo do Estado do Rio Grande do Sul, através de “dotação orçamentária específica”; esse valor não pode ser inferior ao do ano letivo anterior.

Os recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transportado Escolar (PNATE) relativos aos alunos da rede estadual de ensino beneficiados com o transporte escolar executado pelos municípios são repassados diretamente às prefeituras mediante a autorização do governo estadual ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como prevê a Lei 12.882/2008 e as próprias normas federais.

Na tabela 1 temos a evolução do número de alunos da rede estadual residentes no meio rural e que foram transportados mediante convênios firmados com o Estado, desde o ano de 2008, quando foi implementado o PEATE.

Tabela 1 – Evolução do número de alunos da rede estadual transportados no âmbito do PEATE – Rio Grande do Sul – 2008-2016

Ano/ Nº de alunos transportados	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	151.948	134.210	129.871	124.991	117.695	110.108	107.498	100.898	89.902

Fonte: Site da Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, 2012, 2013 e 2017.

A diminuição do número de alunos transportados é perceptível em todos os anos, principalmente a partir do ano de 2012, e os fatores dessa diminuição podem ter relação com a discussão apresentada a seguir.

Em relação aos valores transferidos pelo programa, no ano de 2010, por exemplo, foram repassados 82.896.726,00 milhões (valor corrigido pelo índice do INPC do mês de dezembro de 2016) para os municípios realizarem o transporte dos alunos da rede estadual; no ano de 2016 o montante foi de R\$ 115.400.000,00, conforme dados coletados no *site* da Secretaria Estadual de Educação do RS.

Em se tratando do controle e da fiscalização dos recursos do PEATE, estes devem ser realizados pela Secretaria Estadual da Educação e pelos órgãos de controle interno e de controle externo envolvidos na fiscalização do uso de recursos públicos estaduais e federais, de acordo com o caso. Os municípios devem fazer a prestação de contas anualmente; os conselhos municipais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação têm feito o controle social desses recursos.

PEATE, SEAP, CRE: ANALISANDO OS DADOS

Para a organização e análise dos dados, primeiramente observou-se a pontuação que cada uma das 30 CRE atribuiu ao indicador 39 e, feita essa tarefa, foram comparadas as pontuações nos três anos de aplicação da avaliação; em seguida foi examinado o conteúdo das justificativas, em cada ano, organizando-as em categorias de análise; posteriormente as regularidades apresentadas nas justificativas nos três anos pesquisados foram agrupadas; por último, realizou-se um mapeamento da situação dos municípios conveniados no ano de 2016, por região de jurisdição das 30 CRE, com o intuito de verificar a situação atual, quais CRE têm em suas jurisdições municípios que não aderiram ao convênio para a oferta do PEATE, pois isso requer que elas efetivem diretamente a oferta do transporte escolar dos alunos da rede estadual residentes nestes municípios.

Cabe esclarecer que o indicador 39 igualmente avalia a municipalização da merenda, que é em menor escala atendida pelos municípios, se comparado ao transporte, mas a alimentação escolar municipalizada não será tratada neste estudo. Nos dados coletados das justificativas, foi realizada uma triagem visando recolher as informações que tratavam exclusivamente do PEATE. Feita essa ressalva, passamos a tratar dos dados obtidos através do SEAP-RS nas 30 CRE.

O Gráfico 1 apresenta a distribuição das pontuações ao indicador nos três anos. É possível observar que a pontuação máxima, a que significa *situação excelente*, é que se destacou. Se somarmos a pontuação 4 e 5, que representam *situação muito boa e excelente*, respectivamente, se teve no ano de 2012 o total de 72,4%; para 2013, totalizou 62%, baixando 10 pontos percentuais; e em 2014 voltou a subir, totalizando 82,7%, a melhor pontuação dos três anos.

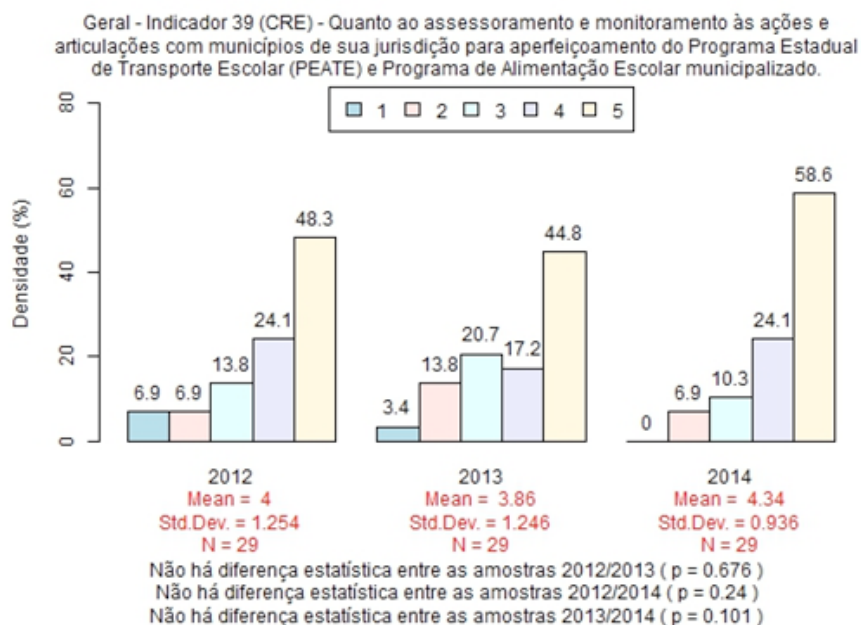


Gráfico 1 – Distribuição da pontuação no Indicador 39 do SEAP/RS – Instrumento Coordenadorias Regionais de Educação – 2012, 2013 e 2014
Fonte: SEAP/RS

Por sua vez, as *situações crítica e precária*, pontuações 1 e 2, respectivamente, somadas, em 2012 representaram 13,8%; em 2013 significaram 17,2% e em 2014 representaram 6,9%. Essa pontuação levou a registros, nas justificativas, de dificuldades que as CRE vivenciavam para a operacionalização do PEATE, o próximo ponto que foi analisado.

Das 30 justificativas expressas no sistema em cada um dos anos pesquisados, agrupou-se o seu conteúdo em algumas categorias, por ordem de quantidade de respostas próximas que expressaram a postura e as percepções das CRE em relação a sua função no aperfeiçoamento do PEATE/RS. Torna-se necessário contextualizar que a maioria das respostas encontradas nas justificativas tinha traços de objetividade e muitas vezes apenas repetia o conteúdo do Indicador – *Há assessoramento e monitoramento às ações e articulações com municípios de sua jurisdição para aperfeiçoamento do Programa Estadual de Transporte Escolar (PEATE) e Programa de Alimentação Escolar municipalizado* –, incluindo nas respostas os dois programas, o que fez com que fosse preciso uma triagem para buscar elementos que tratassem especificamente do PEATE. De outra parte, a objetividade ou repetição de muitas justificativas abriu espaço para uma hipótese inicial: algumas CRE podem ter feito o preenchimento do SEAP de forma pouco reflexiva. A seguir será apresentada uma categorização do conteúdo das justificativas por ano, de forma pontual.

Justificativas do ano de 2012

No ano de 2012 o conteúdo das justificativas foi agrupado em seis categorias, por ordem de maior percentual para menor percentual.

Na **primeira categoria** de respostas as CRE assumem em suas justificativas que assessoraram e monitoram os municípios que aderiram ao programa e não apresentam dificuldades nessa ação (30,%).

Na **segunda categoria**, as CREs enxergam-se de fora do processo, atuando na prestação de contas, mas compreendem que são os municípios os responsáveis pelo Programa e, em alguns casos, não percebem os municípios como parceiros e sim como dificultadores desse processo, (23,3%)

Na **terceira categoria**, as CREs justificaram que assessoram e monitoram o programa quando há necessidade, quando ocorrem situações problemáticas ou demandas, entretanto, não descreveram quais foram essas situações ou demandas, (13,3%)

A **quarta categoria** apresentou as justificativas das CREs que compreendem que se articulam com os municípios para que estes façam a adesão aos termos de convênios e usam palavras como *cooperação* em suas justificativas (13,3%).

A **quinta categoria** agrupou situações diversificadas como, por exemplo, a CRE que faz o transporte e por isso não tem articulação com nenhum município, ou a CRE que assessora e expressa suas dificuldades em infraestrutura ou recursos humanos (13,1%).

A **sexta categoria** de respostas apresentou as CRE como atuantes na assessoria e monitoramento do programa, entretanto, encontrando dificuldades na adesão dos municípios e na execução do programa pelos mesmos (7%).

Justificativas do ano de 2013

Para este ano, o conteúdo das justificativas novamente foi agrupado em seis categorias por ordem crescente.

Na **primeira categoria** de respostas, as CRE assumiram em suas justificativas a tarefa de assessorar e de monitorar os municípios que aderiram ao programa, atendendo a demanda e sem explicitação de situações problema (30%).

Na **segunda categoria** de respostas, as CREs refletiram que a demanda não havia sido plenamente atendida e necessitava ser qualificada; algumas CREs destacaram alguns limitadores, como a falta de recursos humanos e infraestrutura como causas para sua atuação não ter sido plena (30%).

Na **terceira categoria** de respostas, foram apontadas algumas dificuldades das CRE em relação aos municípios na oferta do transporte, como, por exemplo, o desinteresse de alguns municípios em assinarem o convênio, evidenciando divergências político-partidárias, ou o registro de que alguns gestores municipais não compreenderam os critérios do programa e, ainda, divergências nos repasses de valores do Estado para os municípios (17%).

Na **quarta categoria** de respostas, se percebeu que as CREs foram articuladoras do programa em seus municípios e existiu relações de cooperação (10%).

Na **quinta categoria** de respostas, as CRE se colocaram do lado de fora do processo, não se percebendo como articuladoras do processo, e sim como atuação fiscalizadora ou burocrática (7%).

A **sexta categoria** de respostas compreendeu apenas uma CRE, que alegou não ter o programa municipalizado, o que significou que ela ofertou o transporte escolar neste ano, (3%).

Justificativas do ano de 2014

Novamente para este ano o conteúdo das justificativas foi agrupado em seis categorias, por ordem decrescente de incidência.

Na **primeira categoria** de respostas, as CRE assumiram em suas justificativas a tarefa de assessorar e de monitorar os municípios que aderiram ao programa, atendendo à demanda, e não apresentaram situações problemas, (50%). Chama a atenção o aumento de 20 pontos percentuais em relação à mesma categoria nos anos de 2012 e 2013.

Na **segunda categoria** de respostas, as CRE perceberam a ação como um órgão externo a elas, como sendo apenas tarefa do município, e ainda apresentaram a informação de que não houve o acerto entre o Estado e os municípios por motivos de discordância, mas deixaram claro que a CRE fez o seu papel (13,3%).

Na **terceira categoria** de respostas, as CRE refletiram que a demanda não foi plenamente atendida e necessitava de qualificação, sugeriram maior articulação com os municípios. Algumas CRE alegaram que a falta de recursos humanos e infraestrutura foram as possíveis causas para a sua atuação não ter sido plena (13,3%).

Na **quarta categoria** de respostas, as CRE declararam que realizaram articulação com os municípios através de diálogo (13,3%).

Na **quinta categoria** de respostas, duas CRE alegaram serem as executoras do transporte e, por esse motivo, não assessoraram ou monitoram a ação nos municípios (6,6%).

Na **sexta categoria** de respostas, uma CRE apontou que assessorou e monitorou quando ocorreu a demanda ou situações problema, mas não expressou detalhes (3,3%).

Entrecruzando dados: pontuação versus justificativas versus dados de 2016

O indicador analisado exhibe, de forma geral, boas pontuações, apontando uma percepção mais positiva das CRE em relação a sua atuação na articulação com os municípios, inclusive essa melhor avaliação se destaca no ano de 2014. Contudo, no conteúdo das justificativas, são expressas algumas dificuldades relacionadas à oferta do transporte escolar,

Nos três anos observados, as justificativas expressam um movimento crescente em relação à atuação das CRE de forma mais positiva na articulação da oferta do PEATE/RS, o que corrobora com a afirmação de Pergher, no sentido da qualificação das relações entre os entes,

O transporte escolar, primeiramente com a elaboração dos convênios e posteriormente com a criação do Peate, tem provocado aprendizagens nas administrações municipais e estadual. Essas, após longo processo de discussão e disputas, têm ressignificado seu modo de ofertar, administrar e fiscalizar o transporte escolar. E, sobretudo, têm sido qualificadas as relações intergovernamentais entre estado e municípios na oferta e no financiamento dessa política. (PERGHER, 2014, P. 205)

Todavia, é significativo o conteúdo de várias justificativas das CRE que olham para a ação como se estivesse “de fora”, não se percebendo como atores nesse processo, delegando aos municípios ou, em alguns casos, culpabilizando-os pelas problemáticas vivenciadas na operacionalização do programa, como se essa ação não fosse uma ação (inter)governamental em que tanto Estado quanto municípios são igualmente responsáveis. De outro modo, há um grupo de CRE que expressa nas justificativas sua compressão em relação à sua atuação como ator dessa política, pois em várias justificativas as palavras cooperação e diálogo apareceram.

Dos 497 municípios que o Estado do RS possui, a grande maioria tem historicamente assinado o termo de adesão e tem participado do PEATE desde sua origem, inclusive nos três anos pesquisados, 2012 a 2014, entretanto, conforme dados da Tabela 2, percebe-se que esta adesão apresentou uma redução significativa no ano de 2016, ou seja, 28 municípios deixaram de assinar o termo.

Tabela 2 – Municípios conveniados com o Estado para executar o PEATE – Rio Grande do Sul – 2008-2016)

Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nº de municípios conveniados	482	484	483	483	481	482	481	481	453

Fonte: Site da Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, 2012 e 2013 e 2016.

Com a troca de governo do RS em 2015, não houve continuidade da aplicação do SEAP/RS e, dessa forma, não é possível saber através do sistema os motivos da redução e nem como as CRE afetadas por essa não adesão estão percebendo esta questão. Na Figura 2 é possível observar as CRE e suas regiões e a quantidade de municípios, por CRE, que não aderiram ao termo de convênio para a oferta do PEATE-RS no ano de 2016.



Coordenadorias Regionais:

1° Porto Alegre	12° Guaíba	21° Três Passos
2° São Leopoldo	13° Bagé	23° Vacaria
3° Estrela	14° Santo Ângelo	24° Cachoeira do Sul
4° Caxias do Sul	15° Erechim	25° Soledade
5° Pelotas	16° Bento Gonçalves	27° Canoas
6° Santa Cruz do Sul	17° Santa Rosa	28° Gravataí
7° Passo Fundo	18° Rio Grande	32° São Luiz Gonzaga
8° Santa Maria	19° Santana do Livramento	35° São Borja
9° Cruz Alta	20° Palmeira das Missões	36° Ijuí
10° Uruguaiana		39° Carazinho
11° Osório		

Figura 2 –Quantitativo de municípios que não assinaram o termo de convênio para o transporte escolar do PEATE/RS– Rio Grande do Sul – 2016

Fonte: Mapa e dados retirados pelas autoras. Disponível em:
http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/rel_mun.jsp?ACAO=acao2
<http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/cre.jsp?ACAO=acao1&CRE=0>

De um total de 30 CRE, 21 delas têm municípios em sua jurisdição que não assinaram o termo de convênio para execução do PEATE/RS e, destas, a 2ª e a 5ª CRE são as que têm o maior número de municípios que não assinaram o termo de convênio, ao todo quatro municípios em cada uma delas. O crescimento de municípios que não aderiram ao termo no ano de 2016, 44 ao todo, quase triplica se comparado ao último ano de avaliação do SEAP –em 2014, 16 municípios.

Seria muito significativa a permanência da aplicação da avaliação participativa, poder-se-ia contar com informações nas justificativas das CRE pontuando possíveis motivos para a não adesão, ou até mesmo sobre como a situação tem sido vivenciada por elas na efetivação no transporte escolar.

À GUIA DE CONCLUSÃO

A avaliação institucional permite ampliar o campo de visão para com os resultados, ensejando que os mesmos deixem de serem percebidos apenas como “números” e levem em consideração outras instâncias igualmente importantes para determinado processo.

Os dados contidos no SEAP/RS, nos anos de 2012 a 2014, oriundos do preenchimento da avaliação realizada pelas 30 CRE do RS em relação a uma parte do indicador 39 – Quanto ao assessoramento e monitoramento às ações e articulações com municípios de sua jurisdição para aperfeiçoamento do Programa Estadual de Transporte Escolar (PEATE) e Programa de Alimentação Escolar municipalizado –, revelam muito mais do que números e percentuais, revelam as percepções de como as coordenadorias significam sua atuação na articulação de políticas (inter)governamentais.

As percepções apresentadas por elas nos três anos de avaliação, seja através das pontuações ou por meio do conteúdo das justificativas, demonstraram que elas se percebem de maneiras e formas de atuação muito diferentes na articulação ou na oferta dessa política. À guisa de síntese, as percepções que as CRE têm em relação a este tema foram reunidas em sete grupos: a grande maioria – 50% no ano de 2014 – ficaria numa grande categoria que se percebe em situação excelente pois *monitoram e assessoram*. As demais, ou seja, as outras 50%, se subdividem em seis percepções ímpares: um grupo de CRE coloca-se *de fora do processo*, culpabilizando os municípios pelas dificuldades; outro grupo percebe-se *agindo quando há demandas e problemas*; um segundo grupo *trabalha em cooperação e articula-se*; outro

grupo *faz sua parte, mas sente dificuldades com os municípios*; um quinto grupo de CRE *alega falta de recursos humanos*, vê os próprios problemas para auxiliar os municípios; e um último grupo *executa*, faz a oferta do transporte escolar rural para os alunos da rede estadual nos municípios que não aderiram ao termo de convênio. Esse último grupo é pequeno, mas tem aumentado nos últimos dois anos, o que faz soar um sinal de “alerta” para uma prática que há bem pouco tempo não era comum: os municípios se negarem, a partir de suas razões e justificativas, a trabalharem em cooperação com o estado na oferta dessa política.

Pode-se compreender, a partir desse estudo, que o aprimoramento das relações estabelecidas entre os governos ou em níveis dentro do próprio governo, poderão ser determinantes do sucesso ou insucesso das políticas públicas ofertadas. De outra parte, a existência e a qualidade da avaliação institucional pode ser um instrumento que auxilia nesse processo tão complexo que é a oferta de políticas compartilhadas por vários entes da federação e envolvendo vários setores dentro de um mesmo governo.

Por fim, a política do transporte escolar nunca foi consensual⁴ no Estado, razão pela qual o aprimoramento da atuação das coordenadorias regionais de educação como mediadoras nesse processo apresenta-se como uma necessidade e um desafio, pelo menos em grande parte delas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Estudo de caso em Pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

⁴Para maiores discussões sobre essa política, ver tese de doutorado de PERGHER (2014).

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. A relação entre o federalismo e municipalização? Desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 389-402, jan./abr. 2010.

CASTRO, M.H.G. Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e novos desafios. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 23, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2009.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. O regime de colaboração intergovernamental. In: GRACIANO, M. (org.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação(PDE)**. São Paulo: Ação Educativa, 2007. p. 9-13.

MACHADO, Cristiane, ALAVARSE, Munhoz Ocimar e ARCAS, Henrique Paulo. Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 31, n. 3, p. 667 - 680 set./dez. 2015

PERGHER, Calinca Jordânia. **Política de transporte escolar rural no Rio Grande do Sul**: configuração de competências e de relações (inter)governamentais na oferta e no financiamento. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 48.744, de 28 de dezembro de 2011**. Institui o Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Estado do Rio Grande do Sul – SEAP/RS, e dá outras providências (publicado no DOE nº 250 de 29 de dezembro de 2011).

_____. Sistema Estadual de Avaliação Participativa SEAP/RS - Cadernos de Avaliação Nº 3 - Roteiro para Avaliação Coletiva das Dimensões Institucional da Coordenadoria Regional de Educação. Porto Alegre: Seduc/RS, outubro de 2012.

_____. Sistema Estadual de Avaliação Participativa SEAP/RS – **Cadernos de Avaliação Nº 3** - Roteiro para Avaliação Coletiva das Dimensões Institucional da Coordenadoria Regional de Educação. Porto Alegre: Seduc/RS, agosto de 2014.

_____. Sistema Estadual de Avaliação Participativa SEAP/RS-RS, 2011. Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/dados/seap.pdf> Acesso em: 27 de novembro de 2016.

_____. **Lei nº 12.882, de 3 de janeiro de 2008.** Institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS.

_____. **Decreto nº 45.465, de 30 de janeiro de 2008.** Regulamenta a Lei nº 12.882, de 3 de janeiro de 2008, que institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul – PEATE/RS.

_____. **Decreto nº 49.253, de 21 de junho de 2012.** Introduce alterações no decreto nº 45.465, de 30 de janeiro de 2008, que regulamenta a Lei nº 12.882, de 3 de janeiro de 2008, que institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar do Rio Grande do Sul.

_____. Secretaria da Educação. **Homepage.** Disponível em

<http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/rel_mun.jsp?ACAO=acao2>.
Acesso em 22 de junho de 2016.

SILVA, Maria Beatriz Gomes da; MACHADO, Maria Goreti Farias. Sistema Estadual de Avaliação Participativa no Rio Grande do Sul: Diagnóstico das Coordenadorias Regionais de Educação em 2013. **Revista Políticas Educativas**, v. 9, n.1p.103-120, 2015.