

TRANSPORTE ESCOLAR RURAL: IDENTIFICAÇÃO DOS *STAKEHOLDERS* E SUAS ATRIBUIÇÕES

Elisangela Pereira Lopes

Joaquim José Guilherme Aragão

Departamento de Engenharia Civil e Ambiental
Faculdade de Tecnologia – Universidade de Brasília

RESUMO

No caso do Transporte Escolar Rural – TER 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 aplicação de diretrizes e instrumentos que impliquem na melhoria do serviço de transporte escolar rural possibilita que os alunos não tenham cerceado seu direito constitucional à educação, bem como ao transporte escolar para conduzir-lhes aos estabelecimentos de ensino. Nesse sentido, o presente artigo visa identificar e conquistar o apoio dos atores que estejam interessados ou diretamente ligados ao TER e tomar conhecimento das atribuições de cada um dos envolvidos no TER.

ABSTRACT

In the case of the Rural School Transportation – RST 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. The application of guidelines and instruments that lead to improvement in the service rendering allow that the students exert their constitutional right to education and to school transportation by which they may have access to school. Accordingly, this article aims to identify and support actors who are interested or directly linked to the RST and the tasks of each one of those involved in RST.

1. INTRODUÇÃO

O Transporte Escolar Rural – TER constitui-se meio essencial para garantir aos alunos da área rural o acesso à escola situada em perímetro rural ou urbano. O deslocamento dos estudantes às instituições de ensino, com auxílio do transporte, pode implicar no extraordinário empenho das partes envolvidas. Por isso, é prudente a promoção de algumas investigações que auxiliem na prestação adequada do serviço. Por exemplo, a prestação do serviço de TER de forma insatisfatória requer imediata interação entre os *stakeholders* ou partes envolvidas e 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 solução imediata. A prestação adequada envolve um processo complexo e demanda um nível básico de apoio e interesse.

Ademais, para a identificação dos *stakeholders* inclui-se a avaliação da forma de provisão e de execução do TER. Essa etapa considera que o serviço em questão poderá ser operado pelo Poder Público ou 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 eles. 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; (ii) estabelecer as atribuições cabíveis a cada um dos envolvidos; e (iii) avaliar o nível de interesse e necessidade da prestação do TER. Assim sendo, a proposta deste artigo é tecer importantes considerações sobre os aspectos acima mencionados e estabelecer uma base que contribua para a formulação da estrutura organizacional do serviço de TER.

2. IDENTIFICAÇÃO DOS *STAKEHOLDERS* DO SERVIÇO DE TER

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. 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.

Dessa maneira, 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 de TER. Em uma visão macro, que abrange toda a área rural, são diversos os *stakeholders* diretamente envolvidos no serviço de transporte da região, com diferentes prioridades e agendas. Para Starkey *et al.* (2002), eles influenciam na provisão e prestação do serviço, no preço, na quantidade e na qualidade das instalações, e assim, 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 1 detalha as partes interessadas no Sistema de Transporte Rural – STR.

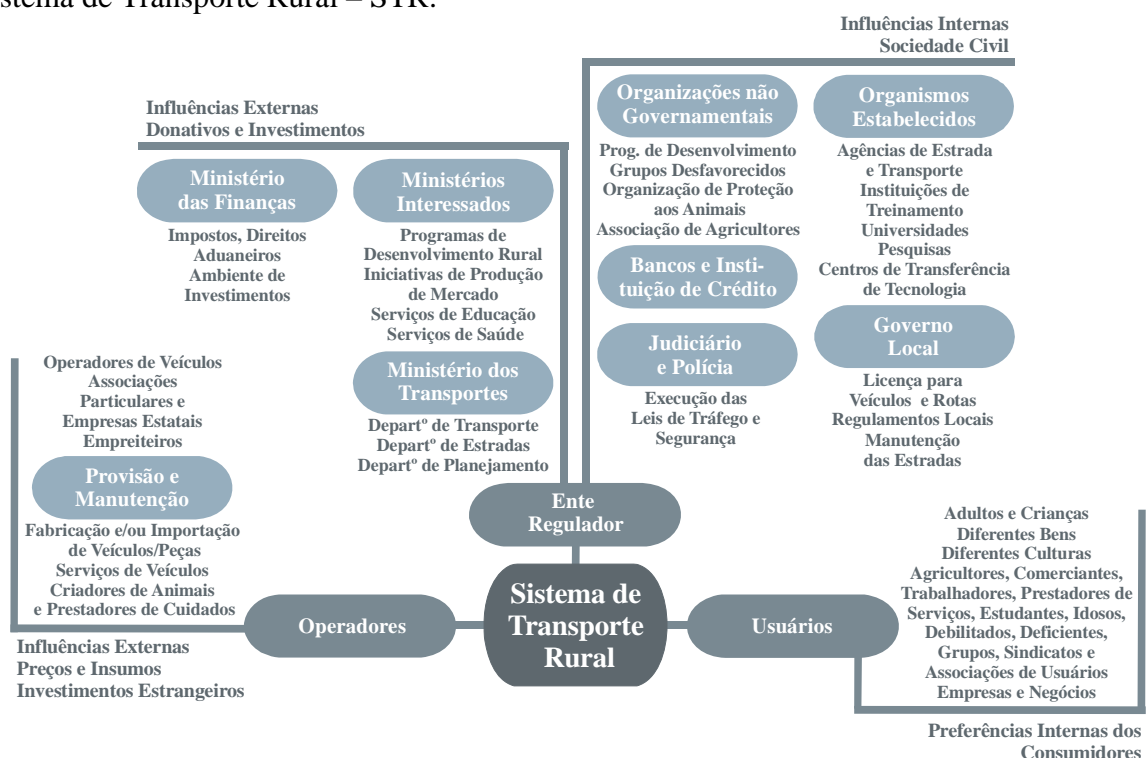


Figura 1: Partes interessadas no Sistema de Transporte Rural

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. Neste artigo a discussão concentra-se

nos atores ou *stakeholders* diretamente envolvidos no TER, a saber: usuários, planejadores, gestores, controladores ou reguladores, prestadores do serviço e provedores de infraestrutura. 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 *stakeholders* do TER, disponibilizada no Quadro 1:

Quadro 1: Stakeholders do TER

<i>Stakeholders/Componentes</i>	<i>Stakeholders/Componentes</i>
Órgãos Federais (União): Ministério da Educação, Ministério de Infraestrutura e Transportes, Agências Reguladoras	Instituições de Ensino: Escolas públicas municipais, escolas particulares municipais, instituições de ensino que utilizem o TER
Órgão Estadual: Governador de Estado, Secretário Estadual de Transporte	Núcleo Social e Familiar: Familiares ou demais pessoas de convívio com os usuários de TER
Órgão Municipal: 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	Usuários (Alunos): 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)
Prestadores do TER: Donos de empresas operadoras de serviço particular e de serviço público, terceirizado, motoristas, monitores, auxiliares mecânicos	Fabricantes de Veículos: Fabricantes de veículos com <i>layout</i> especial para transporte de crianças e demais usuários do TER

Fonte: Tedesco (2008)

Assim, como visualizado no Quadro 1, 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, o estado ou município responsável, 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 e membros da sociedade. Assim como aqueles diretamente envolvidos com o setor público e privado, a saber, o governo federal, estadual e municipal e as instituições financeiras. Nesse universo, a que se considerar, ainda, 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.

2.1. Usuários

Conforme entendimento do Ceftru – Centro de Formação de Recursos Humanos e do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2008a), o usuário do TER é o aluno que reside ou estuda em área rural e possui a intenção 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. Pesquisa realizada pelo Ceftru e FNDE (2006) a 16 municípios brasileiros visitados apontaram além dos alunos, a presença de professores, servidores da escola, e outras pessoas não especificadas, como usuários do TER (Tabela 1).

Tabela 1: Clientela e demanda do TER

Elementos	Clientela/Demanda					
Escolas Atendidas pelo TER	<i>Federal</i> 0,60%	<i>Estadual</i> 7,80%	<i>Municipal</i> 91,30%	<i>Outras</i> 0,30%		
Usuários do TER	<i>Alunos</i> 91,90%	<i>Professores</i> 1,20%	<i>Servidores</i> 0,10%	<i>Outros</i> 6,80%		
Nível de Escolaridade (educação)	<i>Infantil</i> 4,54%	<i>Fundam.</i> 78,34%	<i>Médio</i> 15,64%	<i>Superior</i> 0,27%	<i>Jovens/Adul</i> 1,21%	<i>Outros</i> 0,02%

Fonte: Adaptado de Ceftru e FNDE (2006)

2.2. Planejadores, Gestores e/ou Reguladores e Provedores de Infraestrutura

De acordo com o Ceftru e FNDE (2008b), os planejadores, gestores e/ou reguladores do sistema de TER são compostos pelos órgãos públicos estaduais e municipais e seus representantes. 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 Ceftru e FNDE definiram que o papel de planejador deve ser exercido por aquele que conduz o processo de planejamento, equilibrando os interesses dos diversos grupos. Por regulador configura-se o exercício dos agentes de monitoramento e fiscalização de gastos públicos, investimentos no setor e resultados alcançados com os programas. Enquanto que o cargo de provedor da infraestrutura é exercido por quem constrói e/ou opera a infraestrutura para o TER. Já a função de gestor compete na interpretação dos objetivos propostos pela organização e atuação, por meio do planejamento, da organização, da gestão e do controle, com a finalidade de atingi-los

Os governos estaduais, municipais ou locais desempenham um papel destacado no contexto do TER. Na maioria das vezes estão envolvidos nas atividades de planejamento e de administração dos investimentos disponibilizados para o custeio do serviço de TER e da infraestrutura necessária. Por razões administrativas, é comum que cada segmento estadual ou municipal do sistema de transporte seja operado por um órgão específico, que também possui o cargo de regulamentar a operação de empresas públicas e privadas, que operam em sua área de jurisdição.

Nesse sentido, o artigo 5º da Lei n. 9.503/1997 ou Código de Trânsito Brasileiro – CTB estabeleceu as atribuições dos órgãos de trânsito. A eles cabem as atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades (BRASIL, 1997). Ademais, o marco legal do TER consiste na maioria das vezes em leis e regulamentos de trânsito cujos programas e disposições regulamentares são supervisionados por esses órgãos. As normas de trânsito geralmente abrangem: (i) a construção e utilização de veículos; (ii) o registro e licenciamento de veículos, compreendendo a inspeção do capacidade de circulação; (iii) o licenciamento dos motoristas, abrangendo 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 tráfego e sanções aplicáveis; e (vii) os requisitos de segurança.

2.3. 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 e TER em troca de remuneração ou tarifa. 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 Constituição Federal.

Câmara e Cruz (2008) atentam que 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 meio ou pela cessão de vales-transporte para utilização gratuita de transporte regular, ou pela iniciativa privada. O TER público 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 e 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 e não pela Lei n. 8.987/1995. 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, se dá tanto pela prestação do serviço de transporte escolar, quanto por transporte regular. É auxiliada pela disponibilização de subsídios pelo Poder Público, para que o aluno possa acessar o sistema utilizando passes ou livre acesso. A Figura 2 auxilia no melhor entendimento.

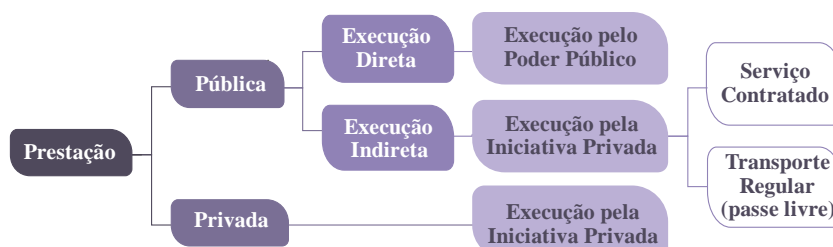


Figura 2: Formas de realização de TER

Fonte: Câmara e Cruz (2008)

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.

Realizada essa divisão entre os *stakeholders*, nota-se que o resultado é a definição dos atores direta e indiretamente envolvidos com a organização. É importante que a organização empenhe-se no desenvolvimento de ações que defina quem são os atores e como eles se relacionam. Com isso, almeja-se um futuro alicerçado em princípios e valores que norteiem a atuação dessa organização, rumo à satisfação daqueles que realmente irão sustentá-la, estabelecê-la e posicioná-la, isso é, os alunos usuários do TER. Infere-se, portanto, que o processo para determinar o correto posicionamento em relação ao 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 constante e o processo de desenvolvimento de ferramentas de relacionamento com os *stakeholders*, posicionarão a organização de forma a fortalecê-la e protegê-la contra as intempéries e inevitáveis percalços à que estará sujeita.

3. ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES AOS *STAKEHOLDERS* DO TER

Essa etapa constitui-se uma fase da organização e 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 para o serviço de TER. Com isso, pretende-se que os responsáveis não mudem suas atribuições, quando conveniente, e que se limite a influência de cada um sobre a condução do futuro sistema (CEFTRU/FNDE, 2008b).

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

A título de exemplificação, buscou-se elencar algumas atribuições cabíveis aos principais atores do TER, como detalhadas nos subitens, a seguir.

3.1. 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 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 transportado e em conformidade com os Portadores de Necessidades Especiais – PNEs.
- Determinar que o acesso às saídas de emergência esteja 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 estabeleçam 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 que atendam alguns critérios: (i) os veículos escolares devem ser mantidos em boas condições operacionais por meio de um programa sistemático de manutenção preventiva; (ii) os condutores devem gerir inspeções de segurança diárias pré-viagem e pós-viagem e registrar todas as questões mecânicas e reportá-las prontamente ao pessoal da manutenção; (iii) os veículos escolares devem ser vistoriados de acordo com o programa estatal e municipal de inspeção, pelo menos anualmente; (iv) 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 à 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 em 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.

3.2. Prestador do Serviço

O esboço do perfil para o prestador do serviço de TER deve considerar os elementos apresentados no Quadro 2, 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 2: Elementos para o esboço do perfil do prestador do serviço de TER

<p>DESCRIÇÃO DO SERVIÇO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo e modalidade da prestação de serviços (p. ex.: direta e/ou indireta – contrato) • Rota (descrição e mapa) e/ou área, dia e horário da prestação do serviço • Tarifa ou política de subsídio <p>CARACTERÍSTICAS DOS USUÁRIOS (ALUNOS)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elegibilidade dos usuários e número dos usuários registrados <p>PREVISÃO MÉDIA DA QUANTIDADE DE USUÁRIOS E CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Previsão média da quantidade de usuários • Previsão média da quantidade de usuários pela categoria de elegibilidade dos usuários • Veículos por hora e veículos por quilometragem • Cálculo das medidas de desempenho do veículo (p.ex.: produtividade) • Principais destinos e instalações • Necessidades não satisfeitas <p>FROTA E INSTALAÇÕES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dimensão ou tamanho e as características da frota (p.ex.: marca e modelo, ano, capacidade, equipamentos, acessibilidade, vida útil, quilometragem) • Exigências de seguro • Uso sazonal ou diário da frota • Descrição das facilidades (p.ex.: manutenção, administração, abastecimento, armazenamento dos veículos) • <i>Hardware/software</i> e outros equipamentos de escritório <p>PESSOAL E FORMAÇÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Níveis de alocação de pessoal e responsabilidades (habilidades exigidas, certificações requeridas e treinamento) • Programas de formação e instrutores <p>AQUISIÇÕES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Métodos atuais e/ou restrições (p. ex., operação, veículos, combustível, manutenção, peças, seguro, elegibilidade) • Potenciais obstáculos em promover articulações/compra agregada <p>RECEITAS E DESPESAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fontes e níveis de financiamento • Programação e o custo da linha • Cálculo do custo unitário e das receitas • Identificação de fontes de receitas adicionais <p>MANDATOS E/OU RESTRIÇÕES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mandatos legais que afetam o transporte • 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 (vx) as normas de seguro, dentre muitos outros aspectos.

Aos prestadores do serviço de TER cabe respeitar as disposições legais e regulamentares advindas do Poder Público e 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.

3.3. 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, município e empregador possuam procedimentos específicos, alguns elementos devem ser padrões, além da carteira de condutor obrigatória. Os pré-requisitos podem incluir: (i) conhecimento das peculiaridades técnicas do sistema de propulsão do veículo; (ii) familiaridade com as características técnicas dos equipamentos de segurança e demais componentes veiculares; (iii) otimização do consumo de combustível; (iv) técnicas e procedimentos para a segurança e conforto dos passageiros; (v) normas legais relacionadas ao transporte de passageiro; e (vi) características das vias; 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.

3.4. 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.

3.5. 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 importância e obrigação de agirem com segurança quando 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 (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 seus filhos.

Quanto ao aluno, responde pelo dever de (i) comportar-se 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 e entrar e sair do veículo apenas após o consentimento do motorista ou monitor; (viii) colocar no lugar determinado o material escolar; (ix) comunicar, mediante autorização dos pais, os dias em que não fará uso do transporte escolar; e (x) ser solidário e ajudar aos companheiros com limitações.

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

4. AVALIAÇÃO DO NÍVEL DE INTERESSE E NECESSIDADE DA PRESTAÇÃO DO TER

O importante passo que pode auxiliar na identificação dos *stakeholders* é quantificar o nível de necessidade do TER em uma determinada comunidade. Avaliar se alguma criança ou potencial aluno está tendo dificuldade em acessar o serviço. Os instrumentos de avaliação

podem ser pesquisas, questionários, entrevistas, audiências e a disponibilidade dos serviços de ouvidoria. O Quadro 3 apresenta algumas questões que devem ser levadas em consideração.

Quadro 3: Questões para avaliação do nível de interesse e necessidade 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 das questões requer maior interação entre as partes interessadas (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 inelegibilidade dos recursos concedidos ou na falta de adequação dos recursos as 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 3, um ou outro instrumento, alguns componentes devem ser revistos e, se possível, quantificados para a identificação dos atores envolvidos e 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.

5. RECOMENDAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou identificar e conquistar o apoio dos principais *stakeholders* do TER e delinear algumas de suas atribuições. Ficou claro que 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. Como abordado, organizar no TER, conjuga 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.

Vale apontar que abordagens inclusivas e participativas de todos os interessados e envolvidos diretamente no TER também são fundamentais para auxiliar na determinação das prioridades dos meios de transporte, infraestrutura adequada, instalações e locais apropriados. Ademais, as intervenções no transporte raramente utilizam processos participativos para coletar opiniões e anseios dos agentes envolvidos, por meio de auditorias e consultas públicas e, ainda, desconsideram a análise de perfil ou gênero dos usuários do transporte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. (1997). *Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997*. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. 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.
- _____. (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.
- _____. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.
- 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.
- 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.
- _____. (2006). *Relatório de Pesquisa do Projeto do Transporte Escolar Rural*. Caracterização do Transporte Escolar nos Municípios Visitados. Universidade de Brasília – UnB. Brasília, DF.
- 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>. Acesso em: 28 de abril de 2009.
- STARKEY, P.; ELLIS, S.; HINE, J.; TERNELL, A. (2002). *Improving Rural Mobility: options for developing motorized and nonmotorized transport in rural areas*. The Internacional Bank for Reconstruction and Development. The Word Bank. Washington, DC.
- 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.

Elisangela Pereira Lopes (elislopesdf@gmail.com)

Joaquim José Guilherme Aragão (aragao@unb.br)

Programa de Pós-Graduação em Transportes da Universidade de Brasília.

Campus Universitário Darcy Ribeiro – Faculdade de Tecnologia – Bloco SG-12.

CEP 70919-970, Brasília, Brasil.