



gabinete
compartilhado

A destinação de verbas do Caminho da Escola

Nota técnica nº 2/2022



Abril de 2022

Sumário Executivo

- Nos últimos anos, houve expressiva redução do orçamento federal destinado à compra de veículos de transporte escolar via o programa Caminho da Escola, passando de R\$ 800 milhões em 2014 para R\$ 17 milhões em 2022. Ou seja: o programa foi praticamente extinto.
- Identificamos um favorecimento dos estados do Piauí, Paraíba e Mato Grosso na destinação dos R\$ 155 milhões transferidos pelo FNDE aos municípios em 2020 e 2021, em termos de número de municípios atendidos. O FNDE e a diretoria responsável pelos recursos são comandadas por pessoas vinculadas a parlamentares do Piauí e da Paraíba.
- O favorecimento acima não apresenta relação com o IDH ou com o número de estudantes que utilizam transporte escolar nos municípios do estado.

Introdução

O transporte escolar é uma maneira de assegurar o acesso das crianças e jovens brasileiros à educação e está garantido como direito na Constituição Federal, em seu Artigo 208, Inciso VII, a todos os educandos da educação básica. No âmbito federal, existem dois programas de transporte escolar¹: o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Caminho da Escola, ambos geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação (MEC).

O PNATE, criado pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004², consiste na transferência, via repasses mensais automáticos, de recursos federais aos estados e municípios para cobrir custos com o transporte escolar em áreas rurais. Os recursos podem ser utilizados para pagar veículos, peças, manutenção, combustível, serviços terceirizados ou vale transporte aos estudantes, mas não para pagamento direto de pessoal (e.g. motoristas). Os valores per capita a serem transferidos a cada ente executor é definido com base em critérios pré-determinados e utilizando os dados do censo escolar do ano anterior. As transferências são realizadas de maneira direta em 10 parcelas anuais, de fevereiro a novembro. Além das transferências, o FNDE também é responsável pela avaliação e acompanhamento da utilização de recursos. Até 30% dos recursos não gastos em um ano podem ser reprogramados para o ano seguinte.³

Ao contrário do PNATE, que visa a manutenção dos serviços públicos de transporte escolar, o programa Caminho da Escola, criado pela Resolução FNDE nº 3/2007⁴ e posteriormente disciplinado pelo Decreto nº 6.768/2009⁵, é voltado para a aquisição de veículos novos por parte dos estados e municípios. Esta aquisição utiliza o resultado

1 Entretanto, ao menos no ano de 2021, também observamos a utilização da ação orçamentária 20RP, de “Apoio à Infraestrutura para a Educação”, para a realização de compras de veículos escolares.

2 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.880.htm

3 Maiores informações podem ser obtidas no site do FNDE:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnate>

4 <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3127-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-3-de-28-de-mar%C3%A7o-de-2007>

5 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6768.htm

de um processo licitatório federal de registro de preços; a centralização na União desse processo visa a padronização dos veículos e a busca pelo melhor preço através da compra em escala. Os veículos que podem ser adquiridos são: ônibus de tamanhos variados⁶ (este é o tipo de veículo mais comumente utilizado, cujo valor varia em torno de R\$ 250 mil cada); embarcações de tamanhos variados (tipo de veículo frequentemente utilizado na região norte); e bicicletas (tipo de veículo muito pouco utilizado).

Os recursos financeiros utilizados pelos entes na aquisição de veículos podem vir de três fontes: do próprio ente, do FNDE ou de um empréstimo do BNDES⁷. Para receber os recursos do FNDE, o ente deve fazer a solicitação através do Plano de Ações Articuladas (PAR), um instrumento plurianual de diagnóstico e planejamento da política educacional do ente que é apresentado ao FNDE. O atendimento à solicitação é discricionário e julgado pelo FNDE e, sendo aprovado e havendo disponibilidade orçamentária via a ação 0E53, é formalizado através de um convênio. Emendas parlamentares impositivas garantem a disponibilidade orçamentária a um determinado ente e tornam o atendimento obrigatório por parte do FNDE.

Inicialmente criado para atender exclusivamente estudantes da zona rural e do ensino básico, a Lei nº 12.816 de 2013⁸ permitiu que o Caminho da Escola assista também estudantes da zona urbana e do ensino superior, desde que não haja prejuízo à finalidade do programa. Os critérios para atendimento das solicitações de financiamento feitas pelos municípios são delineados na Resolução nº 4 de 4 de maio de 2020⁹. Entre os critérios encontram-se: o desempenho em relação à meta do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); o número de vezes que o município foi atendido pelo FNDE; o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do ente federado; e o índice de distorção idade-série. Além disso, a Resolução estabelece como critério excludente o fato do município ter sido contemplado com recursos orçamentários pelo Programa Caminho da Escola no exercício imediatamente anterior ao da análise técnica. Caso o FNDE decida atender a solicitação de financiamento

⁶ Alguns tamanhos e modelos de ônibus são apresentados no site:
<http://caminhodaescola.com.br>

⁷ Mais informações:
<https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/setor-publico/governo-estadual/educacao/caminho-da-escola>

⁸ Ver o Artigo 5º:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112816.htm

⁹ <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13499-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%B0-04,-de-04-de-maio-de-2020>

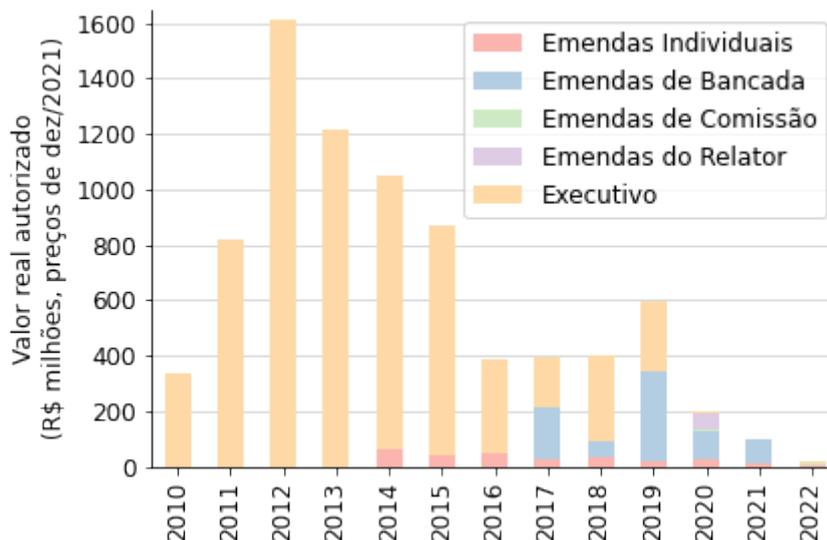
de ônibus ou embarcações, a Resolução nº 1 de 20 de abril de 2021¹⁰ estabelece que o número de veículos financiados deve seguir, preferencialmente, a proporção de um para cada 250 alunos da educação básica que utilizam o transporte escolar público, segundo o Censo Escolar do ano anterior¹¹.

Nesta Nota Técnica, verificamos a disponibilidade orçamentária para o programa Caminho da Escola ao longo do tempo e como os recursos do FNDE destinados ao programa foram distribuídos nos anos de 2020 e 2021.

Execução orçamentária

A Figura 1 mostra a quantidade de recursos autorizados por lei a serem empenhados na ação orçamentária 0E53, do Caminho da Escola, de 2010 a 2022, em valores corrigidos pela inflação.¹² Os valores são discriminados por proponente: o Poder Executivo ou o Legislativo, via emendas parlamentares. As mesmas informações são apresentadas na Figura 2, mas para os valores empenhados, isto é, comprometidos com sua execução.

Figura 1: Valores autorizados pelo congresso a serem empenhados na ação orçamentária Caminho da Escola, por ano e tipo de proponente.

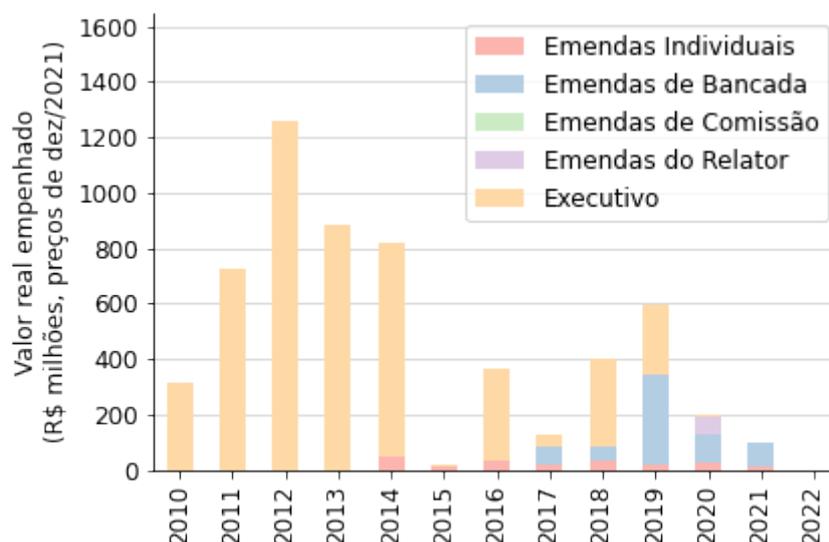


10 <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14156-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-1,-de-20-de-abril-de-2021>

11 A Resolução explicita que o financiamento também pode ocorrer, em determinados casos, considerando critérios e proporções diferentes.

12 Os dados foram obtidos do Painel Especialista do SIGA Brasil: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

Figura 2: Valores empenhados na ação orçamentária Caminho da Escola, por ano e tipo de proponente.



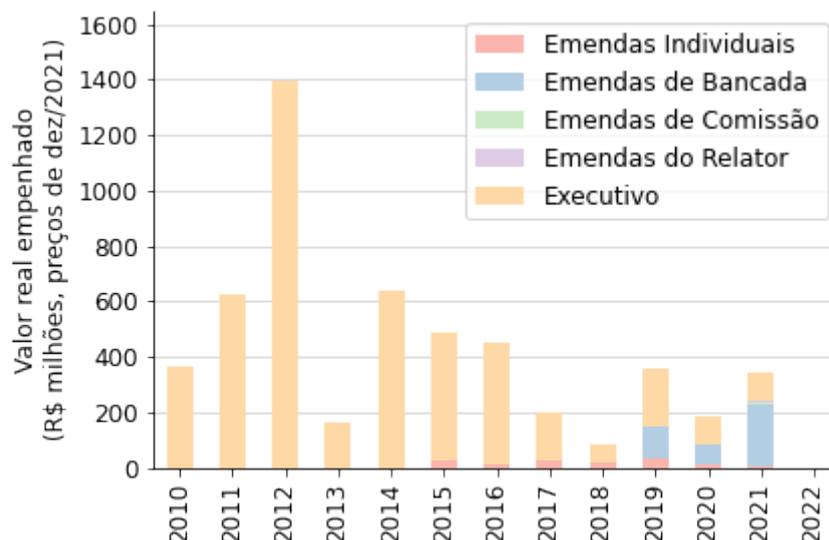
A Figura 1 mostra que o programa sofreu um corte significativo de verbas em 2016. Inicialmente com um orçamento de mais de R\$ 800 milhões em preços de dezembro de 2020, o programa foi reduzido para menos da metade, chegando a R\$ 400 milhões. Em 2015, um ano antes do corte do orçamento, o programa praticamente não funcionou (veja a Figura 2).

De 2020 em diante, o valor autorizado foi reduzido paulatinamente, chegando a apenas R\$ 17 milhões em 2022. Desse valor, R\$ 6 milhões foram propostos pelo executivo, outros R\$ 6 milhões por emendas parlamentares individuais e mais R\$ 5 milhões por emendas de bancada, que representam estados. As emendas do relator, conhecidas pela sigla RP 9, apenas foram utilizadas no primeiro ano de seu funcionamento, em 2020, quando destinaram cerca de R\$ 65 milhões ao programa. Desde 2018, praticamente todo o valor autorizado foi empenhado.

Devido a aspectos burocráticos do programa, a efetiva transferência de recursos para os estados e municípios tende a ocorrer mais de um ano após o empenho. A Figura 3 mostra essas quantias. Vemos que, apesar da redução orçamentária realizada a partir de 2020, o governo chegou a transferir R\$ 346 milhões em 2021 devido a empenhos realizados nos anos anteriores. Os efeitos

da redução do orçamento do programa realizados na atual gestão devem ser sentidos nos próximos anos.¹³

Figura 3: Valores transferidos (pagos) a estados e municípios dentro da ação Caminho da Escola, por ano e tipo de proponente.



Destinação de verbas em 2020 e 2021

A análise sobre a destinação de verbas do Caminho da Escola foi feita excluindo as emendas parlamentares individuais e de bancada, pois estas fazem essa destinação sem interferência do FNDE. Nas verbas programadas pelo executivo e pelo relator geral, a maior parte vai diretamente aos municípios, e uma parcela menor é direcionada aos estados, que fazem a distribuição a posteriori. Em 2020 e 2021, 93% dos empenhos e 75% dos pagamentos foram para municípios.

Levando em conta os empenhos e os pagamentos feitos apenas a municípios, verificamos se a probabilidade de um determinado município receber o recurso ou não tem relação com uma série de variáveis:

- o estado ao qual município pertence;
- o partido do prefeito na data do empenho ou pagamento;
- se o prefeito possui algum indicativo de ligação com denominações religiosas;
- o número total de alunos do município e, destes, quantos utilizam transporte escolar e quantos têm residência em zonas rurais;

¹³ Como esta nota técnica foi redigida em março de 2022, ainda não foram registrados empenhos e pagamentos neste ano.

- o número de escolas de diferentes tipos no município (escola rural, indígena, etc.);
- se o prefeito pertence a um partido com grande número de deputados que indicaram recursos via emendas de relator;
- o grau de alinhamento com o governo dos partidos dos prefeitos favorecidos;
- se o município tem tradição em votar em filiados a partidos do centrão;
- a quantidade de votos que o município destinou a deputados que fizeram indicações para recursos do relator; e
- o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município.

Com exceção do estado ao qual o município pertence, nenhuma outra variável apresentou alguma relação estatisticamente significativa com o fato do município ter recebido ou não recursos do Caminho da Escola. Note que o município ter recebido recursos é diferente da quantidade de recursos obtidos por municípios atendidos pelo programa: esta última de fato possui relação com o número de alunos que utilizam transporte escolar - a correlação entre as duas variáveis é pequena, de 29%, mas a chance dessa correlação surgir por acaso em uma amostra aleatória é de 0,03%. Em outras palavras: **a quantidade de alunos influencia a quantidade de verba destinada aos municípios que foram contemplados, mas não o fato de o município ser contemplado ou não.**

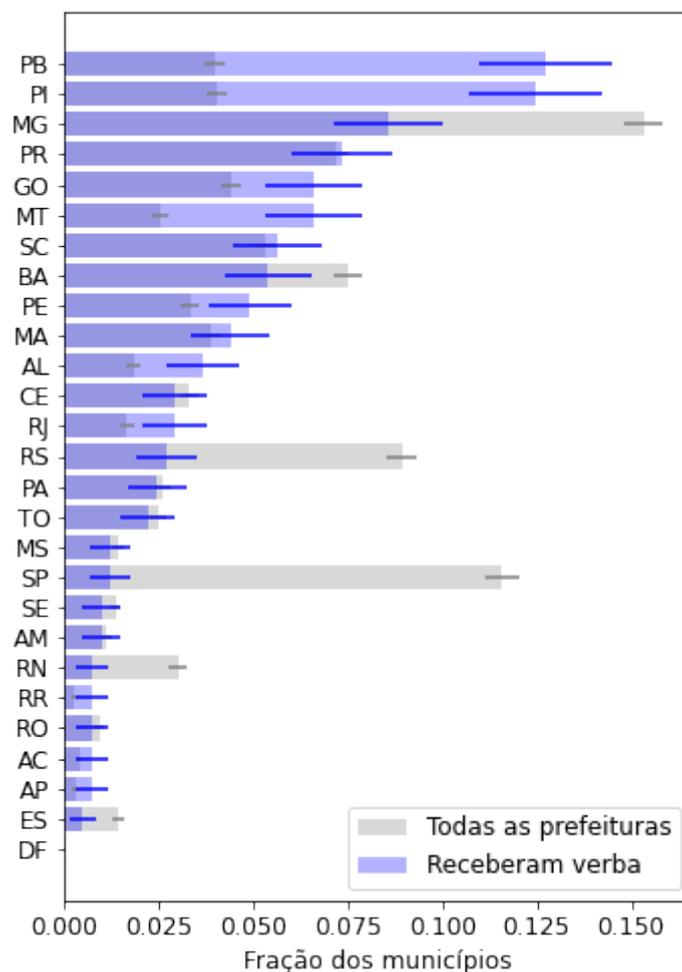
A relação entre pertencimento a um determinado estado e recebimento de recursos do Caminho da escola fica evidente na Figura 4, que compara a fração dos municípios brasileiros que estão localizados em cada estado e a fração dos municípios contemplados pelo programa que se localizam em cada estado. Se não houvesse relação entre o estado e a probabilidade de o município receber verba do Caminho da Escola diretamente do FNDE, as frações para um mesmo estado seriam comparáveis. Entretanto, vemos que a presença de municípios da Paraíba e do Piauí entre os que receberam pagamentos é muito maior do que sua presença entre os municípios brasileiros como um todo. **Um teste de significância estatística indicou que Paraíba, Piauí e Mato Grosso são estados favorecidos pelas transferências do FNDE aos municípios.** Ressaltamos que Marcelo Lopes da Ponte, ex-chefe de gabinete de Ciro Nogueira (PP/PI)¹⁴, é presidente do FNDE desde 1 de junho de 2020¹⁵; e que Garigham Amarante, ex-assessor de Wellington Roberto

14 <https://veja.abril.com.br/politica/fnde-vira-alvo-da-cobica-de-aliados-do-governo-via-orcamento-secreto>

15 https://twitter.com/o_antagonista/status/1267613966857048066

(PL/PB)¹⁶, é Diretor da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), órgão do FNDE responsável pelo Caminho da Escola.

Figura 4: Comparação da distribuição dos municípios brasileiros pelos estados com a distribuição dos municípios contemplados com pagamentos.

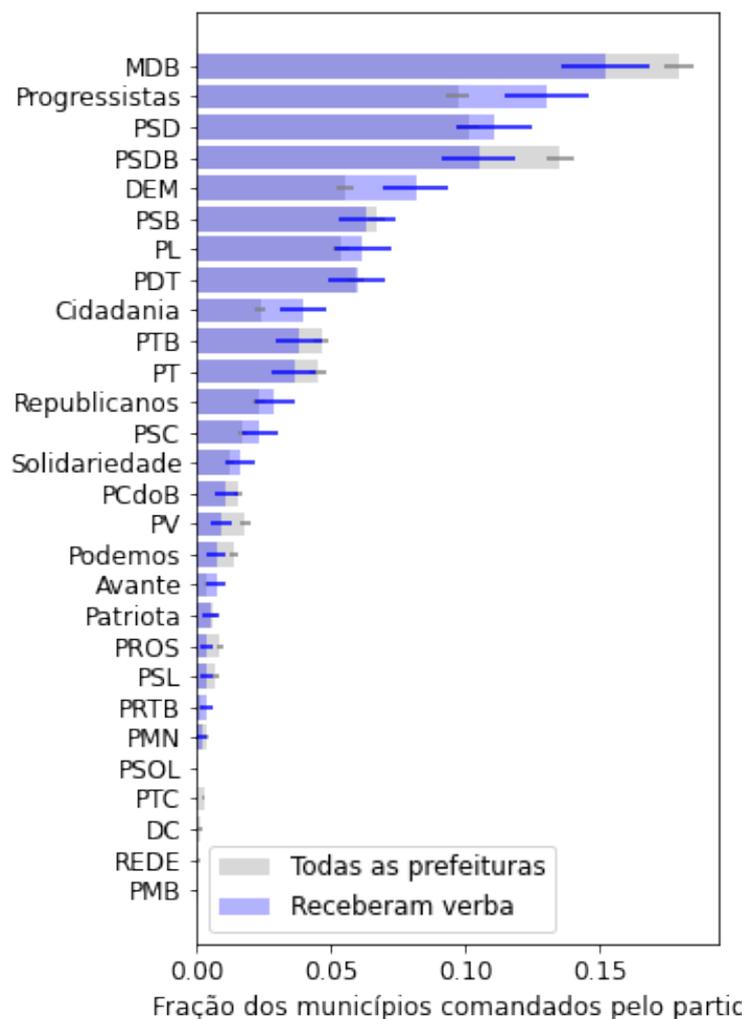


A relação entre partidos dos prefeitos dos municípios e o recebimento de recursos pode ser analisada da mesma forma. A Figura 5 compara as fatias dos municípios brasileiros que são governadas por cada partido com a mesma fatia, mas considerando apenas os municípios que receberam pagamentos do Caminho da Escola em 2020 e 2021. O Progressistas e o DEM, seguidos pelo Cidadania, são os partidos que têm presença um pouco acima do esperado entre os municípios que receberam pagamentos em 2020 e

¹⁶ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/18/governo-nomeia-indicado-do-pl-para-diretoria-do-fundo-nacional-de-desenvolvimento-da-educacao.ghtml>

2021 se a distribuição fosse aleatória. Entretanto, essas diferenças não são grandes o suficiente para serem consideradas estatisticamente significativas.

Figura 5: Mesmo que a Figura 4, mas distribuindo os municípios por partido do prefeito.



Identificação de casos destoantes

Aplicamos um método denominado *Isolation Forest* sobre o valor e o número de transferências oriundas do executivo ou do relator geral (i.e. excluímos as emendas parlamentares) recebidas por municípios, de 2017 a 2021, e o número de eleitores (utilizado como *proxy* do tamanho do município) para identificar históricos de transferências destoantes dos demais. A Tabela 1 do Anexo apresenta os 68 municípios identificados como destoantes que receberam alguma transferência em 2020 ou em 2021.

Apesar de alguns municípios da tabela terem recebido valores significativos em 2021 mesmo tendo também recebido valores em 2020, o que poderia configurar uma violação do critério excludente do programa definido no Anexo II da Resolução nº 4, de 4 de maio de 2020¹⁷, verificamos que, para vários desses municípios, os valores transferidos em 2020 são correspondentes a restos a pagar.

Conclusões

Notamos primeiramente que o orçamento do programa Caminho da Escola foi substancialmente reduzido nos últimos anos, passando de mais de R\$ 800 milhões em 2015 para R\$ 17 milhões em 2022, em valores corrigidos pela inflação. Apesar disso, a defasagem entre empenhos e pagamentos fez com que aproximadamente R\$ 550 milhões tenham sido transferidos a estados e municípios nos anos de 2020 e 2021, sendo a maior parte desses recursos advindos de emendas de bancada. Nesses dois anos, as verbas pagas oriundas do executivo totalizaram cerca de R\$ 200 milhões.

A transferência dessa verba aos municípios apresentou forte relação com o estado do município, um critério não mencionado de maneira explícita na resolução que trata do atendimento de entes federados via o PAR. Embora essa preferência especial pelos estados do Piauí, Paraíba e Mato Grosso, possa, em princípio, decorrer dos demais critérios de priorização do programa que buscam mapear o desenvolvimento social de cada ente, nós não observamos uma relação significativa entre os municípios atendidos e seu Índice de Desenvolvimento Humano, por exemplo.

17 <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13499-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%B0-04,-de-04-de-maio-de-2020>

Anexo

Tabela 1: Municípios com transferências do Caminho da Escola destoante dos demais e que receberam recursos em 2020 ou 2021.

Nome do município	UF	Núm. eleitores	Valores transferidos (R\$)				
			2017	2018	2019	2020	2021
PLÁCIDO DE CASTRO	AC	11.461	0	0	700.352	28.972	1.019.046
NOVO ORIENTE	CE	22.624	242.100	0	0	853.432	0
MONTEIRO	PB	23.932	242.100	0	228.912	445.800	214.000
DOIS VIZINHOS	PR	30.289	230.210	0	0	650.900	0
PAUDALHO	PE	41.749	0	0	0	586.000	1.047.420
LAGOA SECA	PB	19.214	230.210	0	0	538.488	0
SÃO JOÃO DE MERITI	RJ	367.866	0	0	0	0	1.834.044
LAJEDO	PE	27.448	0	0	228.912	1.137.570	0
QUEIMADAS	PB	31.884	230.210	0	455.462	0	18.950
SIQUEIRA CAMPOS	PR	15.085	0	0	0	735.450	0
PORTO GRANDE	AP	13.504	0	0	0	0	675.616
LUIZ ALVES	SC	8.817	230.210	0	0	0	193.632
TAUÁ	CE	45.714	0	0	228.912	0	1.659.502
CAJAZEIRAS	PB	43.650	230.210	0	0	189.900	226.632
LEOPOLDINA	MG	40.840	0	0	645.362	3.732	0
CARDOSO MOREIRA	RJ	11.443	211.500	0	0	0	393.572
ITINGA DO MARANHÃO	MA	17.191	0	0	0	774.462	0
TERRA NOVA	BA	9.859	0	0	0	715.582	0
COCOS	BA	14.603	0	0	608.712	0	395.870
BRASIL NOVO	PA	13.794	0	0	0	681.632	0
GARUVA	SC	10.278	0	228.912	0	19.038	0
BELÉM DO BREJO DO CRUZ	PB	5.484	0	0	0	193.632	193.632
IPOJUCA	PE	71.570	0	0	0	0	2.123.712
RIO LARGO	AL	54.500	0	0	228.912	1.114.500	0
SOLONÓPOLE	CE	14.843	0	0	271.500	976.000	0
PORANGATU	GO	29.475	230.210	0	0	403.900	0
JATAÚBA	PE	13.944	0	0	0	507.000	536.112
PARANÃ	TO	7.740	168.000	0	0	637.442	0
GUAPIMIRIM	RJ	40.733	0	0	0	293.000	180.990
TAVARES	PB	10.538	0	0	0	0	387.264

NILÓPOLIS	RJ	133.274	0	0	0	0	473.990
JIJOCA DE JERICOACOARA	CE	13.404	0	0	0	428.000	567.612
BREJO GRANDE DO ARAGUAIA	PA	5.308	0	0	543.000	226.550	0
CERES	GO	15.314	0	0	0	0	602.632
SÃO RAIMUNDO DO DOCA BEZERRA	MA	5.292	242.100	0	0	0	271.500
SOLÂNEA	PB	19.758	215.780	12.000	0	0	189.900
PARAMBU	CE	28.020	0	0	0	0	1.214.380
CAPANEMA	PA	50.068	0	189.900	0	0	271.500
MILAGRES	BA	8.656	0	0	0	214.000	805.950
SACRAMENTO	MG	19.443	242.100	0	271.500	3.732	0
CAROLINA	MA	17.509	0	0	0	0	1.134.000
SILVÂNIA	GO	14.817	230.210	0	0	275.232	0
CAREAÇU	MG	4.963	0	0	416.450	247.950	0
ITATIM	BA	11.573	0	0	455.462	0	274.050
BAGÉ	RS	92.121	0	0	0	0	1.712.000
CAMPO GRANDE	MS	591.374	0	0	0	1.644.300	0
CONCEIÇÃO DO TOCANTINS	TO	3.185	160.000	0	0	247.950	0
BALIZA	GO	2.334	0	0	0	0	206.366
ITAPOROROCA	PB	12.202	242.100	0	0	247.950	0
ARAGUANÃ	TO	3.441	0	0	0	0	193.632
FEIRA NOVA	PE	17.453	0	0	0	0	1.022.800
PIRACURUCA	PI	22.799	0	358.600	0	214.000	0
BOQUEIRÃO DO PIAUÍ	PI	4.742	0	0	0	413.940	0
ITINGA	MG	11.203	168.000	0	228.912	0	3.732
JOÃO PINHEIRO	MG	37.008	230.210	0	0	247.950	0
ITAPEVA	SP	69.461	168.000	0	0	0	199.940
DIONÍSIO CERQUEIRA	SC	11.828	0	0	0	428.000	214.000
BARBOSA FERRAZ	PR	8.621	0	274.050	0	274.000	0
IGARAPÉ DO MEIO	MA	11.438	0	0	0	0	1.307.000
SÃO JOSÉ DE PIRANHAS	PB	14.291	0	0	498.050	19.038	0
BARCARENA	PA	84.369	242.100	0	0	193.632	0
RECREIO	MG	7.737	0	0	189.900	193.632	214.000
LIMA CAMPOS	MA	9.905	0	0	226.550	684.374	0
NOVA BRASILÂNDIA D'OESTE	RO	14.059	230.210	0	0	0	547.452
SÃO JOSÉ DA LAJE	AL	16.688	0	358.600	0	0	222.900
NOVA PRATA DO IGUAÇU	PR	8.075	0	358.600	0	0	214.000

REDENÇÃO	PA	58.850	0	0	498.050	0	3.732
CRISTALINA	GO	31.474	242.100	0	0	0	93.060

Gabinete Compartilhado

Sen. Alessandro Vieira

Dep. Tabata Amaral

Dep. Felipe Rigoni

Chefe de Gabinete

Pepe Tonin

Cientista de dados

Henrique Xavier