



São Paulo, 8 de agosto de 2016

Ao

Ministério Público do Estado do Ceará
Centro de Apoio Operacional de Infância e Juventude
A/C: Exmo. Sr. Dr. Hugo Mendonça
Rua Assunção, 1100 - José Bonifácio
Fortaleza/ CE
60050-011

Ref.: Representação de irregularidades no transporte escolar e consequente violação aos direitos da criança no estado do Ceará.

Ilustre Sr. Dr. Hugo Mendonça,

O **Instituto Alana** (doc. 1), no âmbito de seu projeto **Prioridade Absoluta**, vem por meio desta, respeitosamente, e com fundamento no artigo 129, III, da Constituição Federal, no artigo 201, V, da Lei nº 8.069/90 e no artigo 6º, inciso VII, letras “a” e “c”, da Lei Complementar 75/93, representar a existência de irregularidades na prestação do serviço de transporte escolar no Estado do Ceará e a consequente violação aos direitos da criança, notadamente os direitos à educação, à integridade, à saúde e à vida, e especialmente à garantia de prioridade absoluta assegurada aos direitos da criança por força do artigo 227 da Constituição Federal.

I. Sobre o Instituto Alana.

O **Instituto Alana** é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos que tem como missão “honrar a criança”. Mantido por um fundo patrimonial e apoiado nos pilares “advocacy – comunicação – educação – inovação”, o Instituto reúne projetos próprios e desenvolvidos com parceiros que apostam na busca pela garantia de condições para a vivência plena da infância [www.alana.org.br].

No intuito de dar visibilidade e contribuir para a eficácia do artigo 227 da Constituição Federal – que traz a obrigatoriedade de se colocar as crianças em primeiro lugar nos planos e preocupações da nação –, criou o projeto **Prioridade Absoluta** [www.prioridadeabsoluta.org.br].

Por meio desse projeto, o **Instituto Alana** procura disponibilizar instrumentos de apoio e conteúdo para informar, sensibilizar e mobilizar as pessoas, especialmente operadores do direito, para que sejam defensoras e promotoras dos direitos das crianças nas suas comunidades, com prioridade absoluta.

II. As violações aos direitos a educação, integridade, saúde e vida de crianças.

O transporte escolar é um direito assegurado no artigo 208, inciso VII¹ da Constituição Federal, tendo um papel fundamental no aprendizado de estudantes e no efetivo acesso à educação.

O transporte escolar é apontado como fator decisivo para melhorar o desempenho dos alunos com pior performance: segundo estudo da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE², o Brasil é um dos dez países, dos 64 avaliados, com pior rendimento escolar em matemática, leitura e ciência³, e uma das principais estratégias para reverter esse cenário é “reduzir a desigualdade no acesso precoce à educação”⁴.

O relatório permite concluir que há uma correlação entre nível socioeconômico e desempenho escolar, sendo que a precariedade financeira dificulta o acesso à educação, dada a necessidade de maior deslocamento até as escolas, impactando

¹ Art. 208, CF. “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...)

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (destaques da transcrição).

² Low-performing students: why they fall behind and how to help them to succeed, PISA, OECD Publishing, Paris, 2016. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/education/low-performing-students_9789264250246-en#page16>. Acesso em 16 fev. 2016.

³ Low-performing students: why they fall behind and how to help them to succeed, PISA, OECD Publishing, Paris, 2016. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/education/low-performing-students_9789264250246-en#page15>. Acesso em 16 fev. 2016.

⁴ Outras estratégias são citadas, tais como: incentivar à participação dos pais e da comunidade na vida escolar; inspirar estudantes a desfrutarem da melhor maneira possível a educação que lhes é oferecida; identificar alunos com pior desempenho e criar políticas específicas para o grupo; ofertar programas especiais para imigrantes e estudantes nativos em outra língua e residentes de áreas rurais.

tanto a participação do estudante nas aulas, como a de sua família na vida escolar. Nesse cenário, é considerado fundamental a ampla oferta do serviço de transporte.

A prestação do serviço de transporte escolar também é apontada como a mais prioritária iniciativa de apoio à educação⁵, segundo dirigentes municipais de educação, que participaram da consulta realizada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com o apoio da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime:

“Em relação à dimensão ‘apoio à educação do campo’, ações voltadas para a garantia do transporte escolar foram as mais mencionadas pelos municípios, independentemente da região, com 21 citações”⁶.

Para que se efetive, o transporte escolar deve ser fornecido como serviço público⁷, devendo ser prestado de maneira adequada. Isso significa que deve satisfazer as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas⁸.

Atualmente, o transporte é viabilizado por dois principais programas federais⁹: o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (*PNATE*), que tem o objetivo de garantir o acesso e a permanência, por meio de transporte escolar, de alunos do ensino fundamental residentes em área rural, através de assistência financeira aos estados e municípios; e o Programa Caminhos da Escola¹⁰, que disponibiliza uma linha de crédito especial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a aquisição, pelos estados e municípios, de ônibus, miniônibus e micro-ônibus zero quilômetro e de embarcações novas.

Entretanto, a prestação do serviço de transporte escolar no Estado do Ceará é, muitas vezes, inadequada. As irregularidades diagnosticadas dizem respeito a três

⁵ A garantia de transporte escolar aparece como política prioritária, à frente da formação de professores, oferta de ensino de jovens e adolescentes, organização curricular em função das necessidades dos alunos, organização do tempo escolar em função das necessidades dos alunos, nucleação de escolas rurais, criação de infraestrutura nas escolas rurais, regulamentação das escolas rurais e construção de escolas.

⁶ O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil, 2014. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/br_enfrentamento_exclusao_escolar.pdf>. Acesso em 16 fev. 2016.

⁷ Serviços públicos envolvem a oferta de utilidade ou comodidade aos cidadãos e podem ser prestados diretamente pelo Estado ou por terceiros em regime de concessão.

⁸ O artigo 175 da Constituição Federal prevê a obrigação de manutenção do serviço adequado. Os critérios para um serviço adequado vêm previstos artigo 6º, §1º da Lei nº 8.987/95. Tal conceito é aplicável tanto no regime jurídico das concessões como no caso da prestação direta, tendo em vista o princípio da eficiência que cuida o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

⁹ Disponível em: <<http://www.fn.de.gov.br/programas/transporte-escolar/transporte-escolar-apresentacao>>. Acesso em 28 jul. 2016.

¹⁰ O Programa Caminho da Escola também recebe financiamento por meio o Programa Território da Cidadania (conforme Resolução nº 64/2011), que, dentre outras ações, propicia a transferência direta de recursos financeiros aos municípios, visando à aquisição de veículos escolares. Outro programa que guarda relação com o Programa Caminho da Escola é o Plano de Ações Articuladas (PAR) (conforme Lei nº 12.695/2012), pelo qual a União pode prestar, em caráter suplementar e voluntário, apoio técnico ou financeiro às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, visando a melhoria da qualidade da educação básica pública, e estando incluídas, portanto, despesas com transporte escolar.

principais aspectos: (i) déficit no fornecimento de transporte; (ii) más condições dos veículos; e (iii) descumprimento de requisitos relativos ao condutor, os quais serão melhor detalhados a seguir.

Ainda, é possível encontrar um panorama detalhado da situação do transporte de estudantes no relatório “Transporte escolar no Brasil: caminho, atalho e contramão”¹¹, produzido pelo projeto Prioridade Absoluta do Instituto Alana.

(i) Déficit no fornecimento de transporte escolar.

Embora não haja estatísticas conclusivas acerca do número de crianças que não têm acesso ao serviço do transporte escolar, é sabido que este é um problema nacional, que afeta mais gravemente regiões rurais, nas quais cerca de 3.611.733 crianças não tem acesso a tal serviço, segundo relatório produzido pelo UNICEF em conjunto com a Undime:

“(…) em muitos casos, os estabelecimentos estão em locais de difícil acesso, onde não há rede de transporte adequada. Não há estatísticas específicas sobre quantas crianças estão fora da escola por falta de transporte escolar. O Censo Escolar realizado pelo Inep faz o levantamento apenas dos alunos que frequentam a escola na zona rural e não têm acesso a esse serviço. De acordo com os dados de 2012, dos 6.078.829 alunos matriculados em escolas rurais no Brasil, 3.611.733 não são atendidos por sistemas de transporte escolar público. Esse número corresponde a aproximadamente 59% do total. Como em outros indicadores, as diferenças entre as regiões são significativas. Enquanto na Região Sul apenas 29% dos estudantes da zona rural não são atendidos por transporte escolar, na [região] Nordeste a taxa fica em torno de 67%. Este índice é mais alto que o da Região Norte (57%), onde as dificuldades de locomoção costumam ser maiores do que em outras áreas do Brasil, por questões geográficas”¹² (destaques da transcrição).

O Estado do Ceará tem uma população rural significativa: 2.104.065 de pessoas, número correspondente a quase 25% da população total (Censo, 2010)¹³. Como citado acima, regiões rurais sofrem mais com o *déficit* no serviço de transporte escolar, devido à falta de infraestrutura e às grandes distâncias, principalmente. Nesse sentido, é ilustrativo o ocorrido no município de Crato (CE), localizado no interior do extremo-sul do estado, onde mais de mil crianças ficaram sem ir à escola por mais de uma

¹¹ Disponível em: <. Acesso em 28 jul. 2016.

¹² O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil, 2014. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/br_enfrentamento_exclusao_escolar.pdf>. Acesso em 16 fev. 2016.

¹³ Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/censo-2010/populacao-urbana-e-rural/>>. Acesso em 11 jul. 2016.

semana em meados de 2015¹⁴, devido ao *déficit* no fornecimento de transporte escolar.

Além da falta do serviço de transporte escolar, impõem-se aos estudantes longas jornadas no caminho até a escola – seja na caminhada até o ponto de ônibus, seja no deslocamento até a unidade escolar. A título de exemplo, as crianças do município de Riacho Fundo (CE) estudam até 20 km distantes de suas residências e têm que caminhar longas distâncias até o ponto de ônibus, passando por terrenos acidentados e acostamento de rodovias movimentadas, para somente então tomar o ônibus para uma viagem também longa¹⁵.

Verifica-se assim que o *déficit* de transporte escolar – seja pela ausência completa do transporte, pela interrupção no fornecimento do serviço, ou pela falta de atendimento em regiões afastadas – é uma realidade de grande parte do Estado do Ceará e, especialmente, de sua zona rural.

Como citado, o estado tem o dever de proporcionar meios para que o estudante tenha efetivo acesso ao direito à educação, tendo o transporte escolar um papel central, por força da Constituição Federal que, em seu artigo 206, inciso I, fixa o dever estatal de proporcionar “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, e mais adiante, no artigo 208, inciso VII, estabelece a obrigatoriedade do serviço de transporte escolar.

Nesse contexto, JOSÉ AFONSO DA SILVA esclarece que a norma que trata da obrigação de proporcionar meios de acesso impõe o dever de o Estado criar “condições materiais para a consecução”¹⁶. O mesmo é o entendimento de VIDAL SERRANO: “(...) se a escola não pode ser levada à população, o Poder Público tem o inescusável dever de levar a população à escola, fazendo-o por intermédio de transporte”¹⁷.

Vale dizer, a mera garantia do direito à matrícula, ainda que seja relevante, não é suficiente: há que se garantir o efetivo acesso à educação e à escola, de maneira que o transporte escolar tem papel decisivo.

¹⁴ Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/especiais/descaminhosdaescola/perigo-na-travessia-1.1322835>>. Acesso em 11 jul. 2016.

¹⁵ Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/especiais/descaminhosdaescola/perigo-na-travessia-1.1322835>>. Acesso em 11 jul. 2016.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição, 6ª edição, São Paulo: Malheiros, 2009, p. 274.

¹⁷ NUNES JUNIOR, Vidal Serrano (coord), **Manual de direitos difusos**, São Paulo: Verbatim, 2009, p. 97.

(ii) Más condições dos veículos disponíveis para transporte escolar.

Em muitos casos, embora o serviço de transporte escolar seja prestado, isto ocorre de maneira precária, sem continuidade e regularidade, com flagrante desrespeito à legislação existente.

A observância dos requisitos relativos às condições dos veículos, previstos no artigo 136 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB)¹⁸, é condição obrigatória para a emissão, pelo respectivo órgão ou entidade de trânsito do Estado ou Distrito Federal, da devida autorização¹⁹ para a prestação do serviço de transporte escolar.

Destacam-se as seguintes condições: necessidade de registro do veículo como escolar, idade do veículo inferior a dez anos, exigências em relação à pintura e às lanternas e equipamentos obrigatórios, como registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo, assim como cintos de segurança em número igual à lotação, dentre outros.

A despeito de ampla regulação, o transporte escolar no Brasil é prestado em muitos casos em contrariedade à legislação vigente.

O estudo “Diagnóstico do Transporte Escolar Rural”, desenvolvido pelo Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes – Ceftru, da Universidade de Brasília – UnB, conclui que o transporte escolar vem sendo desenvolvido por meio de veículos inadequados ao transporte de alunos:

“Ressalta-se a grande ocorrência de caminhonetes e carros (veículo de passeio) no transporte de alunos que, muitas vezes, não são adequados ou não estão adaptadas ao transporte de escolares (quantidade de assentos, cinto de segurança, equipamentos de emergência, etc.)” (destaques da transcrição)²⁰.

¹⁸ Art. 136, CTB. “Os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, exigindo-se, para tanto:

I - registro como veículo de passageiros;

II - inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;

III - pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas;

IV - equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;

V - lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira;

VI - cintos de segurança em número igual à lotação;

VII - outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo CONTRAN”.

¹⁹ A conferência da regularidade do veículo deve ser realizada na fase de expedição da devida autorização, devendo haver renovações semestral, quando ocorre inspeção para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança.

²⁰ YAMASHITA, Y.; CARVALHO, W.; TEDESCO, G.; RIBEIRO, R. A.; EQUIPE TER - Ceftru/UnB. **Diagnóstico do Transporte Escolar Rural**: Volume 1 - Relatório Final. 2008, p. 46.

Também a Controladoria Geral da União – CGU promoveu um estudo sobre transporte escolar, por meio da avaliação em municípios vinculados ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNTAE, no qual chegou a uma constatação alarmante: apenas “em 47 dos 131 municípios fiscalizados os veículos atendem as especificações do CTB, 64 atendem parcialmente e 14 não atendem”, violando assim o já citado artigo 136 do CTB.

No que toca à estrutura dos veículos destinados ao transporte escolar, são também relevantes as Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) de nº 533²¹ e 541²², que tornaram obrigatória a utilização do dispositivo de retenção para o transporte de crianças com até sete anos e meio de idade nos veículos escolares, as quais ainda carecem de efetivação.

O diagnóstico das condições de prestação do serviço de transporte escolar no Estado do Ceará é também de precariedade. Nesse sentido é o relatado e amplamente documentado visualmente na reportagem “(des)Caminhos da Escola”²³, produzida pelo jornal Diário do Nordeste e indicada ao Prêmio CNI de Jornalismo 2016²⁴. Nela, descrevem-se os veículos utilizados para transporte de crianças:

“Uma camioneta com vários bancos de madeira montados na carroceria e envolvidos em cima e nos lados com varas em que, no teto, está sobreposta uma lona de plástico. (...). Ônibus que deveriam estar condenados à sucata, caminhões e camionetes abertas, vans cuja engrenagem grita de exaustão e até motocicletas transportam centenas de milhares de alunos no Ceará”²⁵.

Mais adiante, conclui-se a respeito da disparidade entre as condições do transporte escolar e os altos investimentos no serviço:

“Pegando carona nesses veículos fica praticamente impossível encontrar esse dinheiro na porta amarrada com um barbante no ônibus que transporta alunos em Ipueiras. Também não está embaixo da lona que leva crianças empoleiradas em cima da carroceria de caminhões em Canindé, Crato, Ipueiras ou Icó. Nem no buraco que falta no painel do ônibus para o medidor de velocidade em

²¹ Art. 1º, §3º. “As exigências relativas ao sistema de retenção, no transporte de crianças com até sete anos e meio de idade, não se aplicam aos veículos de transporte coletivo, aos de aluguel, aos de transporte autônomo de passageiro (táxi) e aos demais veículos com peso bruto total superior a 3,5t”.

²² Art. 1º, § 4º “Todo veículo utilizado no transporte escolar, independentemente de sua classificação, categoria e do peso bruto total - PBT do veículo, deverá utilizar o dispositivo de retenção adequado para o transporte de crianças com até sete anos e meio de idade”.

²³ Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/especiais/descaminhosdaescola/perigo-na-travessia-1.1322835>>. Acesso em 11 jul. 2016.

²⁴ Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2016/07/1,92075/conheca-os-finalistas-do-premio-cni-de-jornalismo-2016.html>>. Acesso em 11 jul. 2016.

²⁵ Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/especiais/descaminhosdaescola/perigo-na-travessia-1.1322835>>. Acesso em 11 jul. 2016.

Milagres. É a quantidade finita de linhas e páginas de jornal, não de problemas, que limita a exposição das irregularidades enumeradas em dezenas de municípios cearenses nesta série de reportagem “(des)Caminhos da Escola”²⁶.

O levantamento feito pela reportagem “O que eles fizeram foi morrer”, do jornalista Lúcio Vaz²⁷, chega a conclusão semelhante e destaca a omissão estatal que ajuda a perpetuar essa realidade:

“Das mais de 10.000 páginas analisadas para esta reportagem de auditorias realizadas em 1.145 municípios, em 22 unidades da federação, nos últimos 10 anos, emergem algumas conclusões:

- Em um terço dos casos, os veículos eram inadequados para o transporte de estudantes.

(...)

- A falta de fiscalização por parte das prefeituras abre caminho para fraudes. Em 182 municípios, foi constatada a total falta de controle sobre os horários, os trechos e a quilometragem percorrida, além da qualidade dos serviços”.

Ainda, segundo Censo do Transporte Escolar, no Estado do Ceará, 25,2% dos estudantes é transportado em “outros veículos” que não aqueles permitidos por lei²⁸: são motos, carroças e paus de arara – meios de transporte que colocam crianças em situação de risco e, não à toa, são vedados pela legislação.

A nítida precariedade do serviço de transporte escolar se mostra ainda mais calamitosa quando se considera que a não-conformidade dos veículos tem sido uma das principais causas para diversos acidentes – inclusive com vítimas fatais – ocorridos durante o trajeto percorrido até as escolas e no retorno, como nos casos abaixo narrados.

Em agosto de 2013, houve um acidente em Campos Sales/CE, que vitimou uma criança de 10 anos. As notícias que reportam o caso informam que a criança estava sentada próxima à porta do veículo, que se abriu subitamente devido a mau funcionamento, fazendo com que a menina caísse para fora e, na sequência, o próprio veículo a atropelou²⁹. O relato da já citada reportagem “O que eles fizeram foi

²⁶ Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/especiais/descaminhosdaescola/perigo-na-travessia-1.1322835>>. Acesso em 11 jul. 2016.

²⁷ Disponível em: <<https://medium.com/brio-stories/eles-fizeram-foi-morrer-237cc4d2bf52#.ptdp2wbjm>>. Acesso em 29 jul 2016.

²⁸ Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/especiais/descaminhosdaescola/perigo-na-travessia-1.1322835>>. Acesso em 11 jul. 2016.

²⁹ Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/ceara/camposales/2013/08/21/notcamposales,3114794/crianca-de-10-anos-morre-apos-cair-de-transporte-escolar-e-ser-atropel.shtml>>. Acesso em 11 jul. 2016.

morrer”³⁰ traz a dor destas mortes que poderiam – e deveriam – ser facilmente evitadas:

“Na Chapada do Araripe, uma das regiões mais quentes do sertão cearense, encontrei com a mãe da estudante Ana Paula de Jesus, exatamente 365 dias depois do acidente que tirou sua vida aos 10 anos de idade.

No dia da sua morte, Ana Paula não queria ir para a escola. Acabou pegando o ônibus, por volta das 11h, numa segunda-feira, em 19 de agosto de 2013, no povoado Várzea Grande, em Campos Sales (CE). Em vez do ônibus grande que vinha todos os dias, dirigido pelo seu Luís, um motorista atencioso com as crianças, apareceu um menor, lotado e ainda dando carona para passageiros estranhos aos estudantes.

A porta estava estragada e seguia viagem aberta. Quando um grupo de meninos mais novos entrou e ficou em pé na entrada do veículo, o motorista pediu que fechassem a porta. Dois tentaram, mas não conseguiram. Menina esperta, Ana se gabou: “Deixa que eu fecho”. Fechou e ficou em pé encostada na porta, acompanhada pelos meninos, que estavam tomando sorvete.

O ônibus subiu uma ladeira acelerado assim que deixou o povoado de casas esparsas, numa região baixa, habitada por pequenos produtores rurais. Quando o veículo chegou próximo a uma curva, a porta se abriu. Ana foi jogada pra fora em um único golpe. A menina caiu e ficou embaixo do veículo na estrada de terra bastante estreita. O pneu traseiro passou por cima do seu peitoral. “O corpo ficou com várias fraturas, estourou o intestino dela para fora”, me relatou a mãe da jovem, Ana Márcia de Jesus, de 29 anos. “Ela não teve pancada na cabeça nem nada”, acrescenta, com uma tranquilidade conformada”.

Em junho de 2015, em Porteirias/CE, caso semelhante ocorreu: a porta do veículo estava quebrada e era mantida aberta, de modo que uma criança de 5 anos foi lançada para fora e bateu com a cabeça no chão, vindo a óbito³¹.

Em novembro de 2015, houve um acidente em Assaré/CE: uma caminhonete D-20 que transportava crianças até a escola capotou na CE-176, após uma roda dianteira do veículo ter furado e se soltado, resultando em 16 crianças feridas e na morte de uma criança de 5 anos³².

Tragédia semelhante ocorreu no município de Farias Brito/CE:

³⁰ Disponível em: <<https://medium.com/brio-stories/eles-fizeram-foi-morrer-237cc4d2bf52#.ptdp2wbjm>>. Acesso em 29 jul 2016.

³¹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2015/06/crianca-morta-ao-cair-de-transporte-escolar-sera-enterrada-nesta-quinta.html>>. Acesso em 11 jul. 2016.

³² Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/ceara/assare/2015/11/26/notassare,3540173/crianca-de-cinco-anos-morre-em-acidente-de-transporte-escolar.shtml>>. Acesso em 11 jul. 2016.

“Foi nas terras áridas do sitio Cipó, povoado que pertence ao município de Farias Brito, que encontrei Maria de Fátima de Castro. Ela lembra pouca coisa do acidente que matou a filha Luiza, depois do capotamento de uma camionete Chevrolet C20. “O pneu furou e o carro virou. Na hora que virou, quebrou logo foi o pescoço, morreu na hora. O povo conta. A irmã ficou relada, mas só fez se relar e ela fez foi morrer”, relata”³³.

Infelizmente, tais casos são apenas exemplos de uma realidade de acidentes que ocorrem repetidamente, situação esta que precisa ser urgentemente coibida. Importante ainda citar que, embora tenham ocorrido diversos acidentes com transporte escolar nos últimos anos, o número é ainda subestimado, visto que tais casos não constam nas estatísticas oficiais: são registrados nos livros policiais apenas como “acidentes de trânsito com vítima fatal”.

A existência de irregularidades nos veículos utilizados para transporte escolar implica grave violação aos direitos à integridade, saúde e vida não só das crianças vitimadas, mas de todas aquelas que são expostas a esse tipo de risco.

(iii) Descumprimento de requisitos relativos ao condutor do transporte escolar.

As condicionantes atinentes ao condutor estão indicadas no artigo 138 do CTB³⁴, que exige idade mínima de 21 anos, habilitação na categoria D, inexistência de nenhuma infração grave ou gravíssima, ou reincidência em infrações médias durante os doze últimos meses, além de aprovação em curso especializado, nos termos da regulamentação do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN³⁵.

O já citado estudo da Controladoria Geral da União – CGU concluiu que apenas pouco mais da metade dos condutores de transporte escolar atendem às especificações da legislação de trânsito, em especial o Código de Trânsito Brasileiro, o que é gravíssimo. Especialmente no que diz respeito à Carteira Nacional de Habilitação, em 29% dos municípios brasileiros há condutores que realizam o transporte dos alunos sem a categoria de habilitação “D”, exigida pelo CBT para conduzir acima de oito passageiros.

³³ Disponível em: <<https://medium.com/brio-stories/eles-fizeram-foi-morrer-237cc4d2bf52#.ptdp2wbjm>>. Acesso em 29 jul 2016.

³⁴ Art. 138. O condutor de veículo destinado à condução de escolares deve satisfazer os seguintes requisitos:

I - ter idade superior a vinte e um anos;

II - ser habilitado na categoria D;

III - (VETADO)

IV - não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses;

V - ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN.

³⁵ O tema está regulamentado pela Resolução CONTRAN nº 168/04, que estabelece normas e procedimentos para a formação de condutores de veículos automotores e elétricos, a realização dos exames, a expedição de documentos de habilitação, os cursos de formação, especializados, de reciclagem, http://www.denatran.gov.br/download/resolucoes/resolucao_contran_168.pdf, acesso em 17/2/16.

Assim como as más condições dos veículos, irregularidades relativas ao condutor são, em muitos casos, a causa de graves acidentes, que violam os direitos à integridade, saúde e vida de crianças, como nos casos abaixo citados.

Em junho de 2011, em Aracati/CE, uma garota de 15 anos foi degolada, quando o motorista arrancou antes mesmo que os estudantes tivessem se acomodado e a garota, que se despedia de uma amiga, debruçada na janela, chocou-se com um poste. Nesse caso, fica patente o despreparo do motorista, ante uma morte que poderia facilmente ser evitada³⁶.

Em junho de 2016, em Massapê/CE, uma criança de 12 anos caiu do veículo e foi atropelada, após o motorista tentar desviar de um motociclista que invadiu a frente do veículo. No caso, o motorista do transporte escolar não prestou socorro à criança e fugiu do local, o que indica que a morte da garota foi fruto não só de uma fatalidade, mas também do despreparo do motorista³⁷.

Como relatado, são diversas as irregularidades existentes na prestação do serviço de transporte escolar no Estado do Ceará. A já citada reportagem "(des)Caminhos da Escola"³⁸ sistematiza os principais problemas no Estado, a saber: (i) ausência de cinto de segurança, (ii) ausência de extintor de incêndio, (iii) ausência de tacógrafo, (iv) falta de faixa horizontal obrigatória, (v) falta de inspeção veicular, (vi) janelas sem trava de segurança, (vii) lotação dos veículos não respeitada, (viii) motoristas sem Carteira Nacional de Habilitação (CNH), (ix) portas que não fecham, (x) tempo de uso avançado dos veículos, e (xi) utilização de paus de arara e motos como transporte escolar. A conclusão resta clara: as irregularidades na prestação do serviço de transporte escolar geram graves violações aos direitos da criança, motivo pelo qual devem ser combatidas.

III. Desrespeito à garantia de prioridade absoluta atribuída aos direitos da criança e vinculação obrigatória da Administração na prestação do serviço.

O artigo 227 da Constituição Federal de 1988 inaugurou a doutrina de proteção integral e especial da criança no Brasil, definindo com clareza (i) que todas as crianças devem ter seus direitos protegidos e satisfeitos de forma absolutamente prioritária e

³⁶ Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/especiais/descaminhosdaescola/perigo-na-travessia-1.1322835>>. Acesso em 11 jul. 2016.

³⁷ Disponível em: <<http://www.umirimnoticias.com/2016/06/crianca-morre-apos-cair-de-transporte.html>>. Acesso em 11 jul. 2016.

³⁸ Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/especiais/descaminhosdaescola/perigo-na-travessia-1.1322835>>. Acesso em 11 jul. 2016.

(ii) que ficam compelidos nesse dever todos os agentes sociais, tanto o Estado, como a sociedade e a família.

Cabe ressaltar que o uso da qualificação *absoluta*, presente somente neste artigo da Constituição Federal, confere a essa norma uma necessidade de aplicação invariável e incondicionada em todos os casos em que os interesses da criança estiverem envolvidos. O referido artigo prevê:

Art. 227, CF. “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (grifos da transcrição).

Deste modo, ao mesmo tempo em que a Constituição garante à criança que seus direitos estejam no primeiro lugar das preocupações e decisões dos governantes, impõe, ao Estado, o dever de assegurar tais direitos com primazia. Ainda, pelo princípio do melhor interesse da criança, tem-se que, em qualquer situação que envolva a criança, deve se escolher a alternativa mais apta a atender os seus direitos.

A prioridade na garantia dos direitos de crianças, assim como a proteção integral que lhes é atribuída, justifica-se pela condição peculiar de desenvolvimento dessa faixa etária e sua conseqüente hipervulnerabilidade biopsíquica. Tal grau de proteção se justifica quando se considera que as violações de direitos sofridas durante a infância provocam graves danos e conseqüências para toda a vida do indivíduo.

Portanto, em qualquer situação em que a criança esteja envolvida, seja na elaboração de leis ou na formulação de políticas públicas, por exemplo, o melhor interesse da criança deve ser atendido de forma absolutamente prioritária, ou seja, em primeiro lugar.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei nº 8.069/90, em seu artigo 4º, visando a operacionalizar a garantia de prioridade absoluta, fixou parâmetros para a interpretação e aplicação da norma, a partir de um rol exemplificativo:

Art. 4º, ECA. “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude” (grifos da transcrição).

Em relação ao referido artigo pode-se destacar dois pontos principais: a “preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas” e a “destinação privilegiada de recursos públicos”, garantias estas que devem ser observadas com atenção sempre que se fala em direitos da infância e, especialmente, no caso do transporte escolar.

Apesar do projeto político brasileiro que coloca a criança em primeiro lugar, há ainda diversas barreiras para a efetivação pleno dos direitos da infância. Nesse sentido, são exemplos os argumentos poder discricionário da administração pública³⁹ e a reserva do possível⁴⁰, os quais muitas vezes são invocados para que o Poder Executivo se esquive dessa obrigação de priorizar a infância em seus planos e políticas. *Ambos são utilizados como entraves à efetivação de direitos previstos no ECA e na Constituição Federal e como barreiras para a responsabilização de gestores públicos que não cumprem a norma da prioridade absoluta dos direitos da criança. No entanto, tais argumentos não devem ser considerados justificativas à negligência e à omissão do Poder Executivo em relação à proteção integral da infância.*

Além de entraves inaceitáveis trazidos sob os argumentos de poder discricionário da administração pública e reserva do possível, outro fator relevante na questão das políticas públicas de transporte escolar é a má gestão financeira, que contraria o princípio da eficiência administrativa⁴¹.

³⁹ “Esta faculdade de se conformar voluntariamente à lei é tanto mais reservada à administração das leis quanto ela goza constitucionalmente de uma certa liberdade na escolha dos momentos e das circunstâncias em que assegura esta aplicação. Conforme este ponto de vista, convém mostrar novamente que o poder discricionário da administração consiste na faculdade de apreciar a “oportunidade” que pode ter de tomar ou não tomar uma decisão executória, ou de não tomá-la imediatamente, mesmo que seja prescrita pela lei”. In: O princípio da prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente e a discricionariedade administrativa. Disponível em <<https://www.mprs.mp.br/infancia/doutrina/id155.htm>>. Acesso em 31 jul 2016.

⁴⁰ Reserva do possível é um conceito econômico que decorre da constatação da existência da escassez dos recursos, públicos ou privados, em face da vastidão das necessidades humanas, sociais, coletivas ou individuais. Cada indivíduo, ao fazer suas escolhas e eleger suas prioridades, tem que levar em conta os limites financeiros de suas disponibilidades econômicas. O mesmo vale para as escolhas políticas que devem ser realizadas no seio do Estado pelos órgãos competentes para fazê-lo. In SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível pressupõe escolhas trágicas. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-fev-26/contas-vista-reserva-possivel-pressupoe-escolhas-tragicas>>. Acesso em 31 jul 2016.

⁴¹ “Assim, *princípio da eficiência* é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social” (destaques da transcrição). In MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98*. 3. ed., São Paulo : Atlas, 1999, p. 30.

No estado do Ceará, grande parte dos veículos utilizados para o transporte é alugada e não própria: 600 milhões de reais são gastos com esse aluguel⁴², o que vem sendo apontado como fraude⁴³ – afinal, tal investimento não se reflete nas condições do transporte. Nesse sentido:

“O Ceará é o Estado onde investigações de diferentes órgãos encontraram máfias que já desviaram pelo menos R\$300 milhões em contratos para fornecimento de transporte escolar às prefeituras. Apenas em 2011, segundo dados do Tribunal de Contas dos Municípios, os contratos para fornecimento de transporte escolar atingiram R\$310 milhões. Os desvios no mesmo período, segundo a CGU, ficam entre 30% e 50% dos valores totais pagos”⁴⁴.

Destarte, não resta outra conclusão se não a de que é dever do Estado respeitar os direitos da criança, garantindo-lhe a máxima eficácia, com adoção de medidas aptas a concretizar os direitos previstos na Constituição, especialmente os relacionados expressamente no artigo 227 do texto constitucional.

Como aceitar que o transporte escolar de crianças seja feito de modo tão inadequado, em flagrante violação à legislação pátria? A inadequação do serviço de transporte escolar viola o direito à educação e as normas relacionadas ao transporte escolar. Mais do que isso, viola as garantias de integridade, saúde e vida atribuídas à criança, bem como o princípio que assegura a prioridade na proteção da infância.

Inaceitável, portanto, a colocação de crianças em situação de risco, em decorrência de transporte inadequado, seja por defeitos no veículo ou irregularidades do condutor. Essa situação gera cada vez mais vítimas: crianças que têm seus direitos de integridade e saúde ameaçados e, nos casos mais graves, suas vidas destruídas.

Neste ponto, cumpre frisar novamente que os direitos da criança devem ter prioridade absoluta segundo a Constituição Federal, garantia esta que vem sendo reiteradamente violada pelo Estado do Ceará.

Assim, são necessárias providências aptas a assegurar que o Estado cumpra seu dever de viabilizar o acesso de crianças à escola, criando condições adequadas,

⁴² Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/especiais/descaminhosdaescola/dinheiro-pelo-ralo-1.1323642>>. Acesso em 11 jul. 2016.

⁴³ “A maioria esmagadora das licitações é fraudulenta”, afirma Ricardo de Lima Rocha, promotor da Procuradoria de Crimes Contra o Patrimônio (Procap). Já atuou em dezenas de investigações em que se constatou o desvio de dinheiro público por parte dos prefeitos municipais. São mais de 50 processos por improbidade administrativa, com pedido de ressarcimento aos cofres públicos e perda dos direitos políticos. (...) Por ano, mais de 20 prefeituras do Ceará são denunciadas pelo Ministério Público sob acusação de fraude na contratação cuja conta paga não condiz com a realidade. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/especiais/descaminhosdaescola/aprendizado-distante-1.1324333>>. Acesso em 11 jul. 2016.

⁴⁴ Disponível em: <<https://medium.com/brio-stories/eles-fizeram-foi-morrer-237cc4d2bf52#.ptdp2wbjlm>>. Acesso em 29 jul 2016.

regulares e seguras para a prestação do serviço de transporte escolar e fiscalizando o atendimento às regras de segurança em vigor.

IV. A competência do Ministério Público do Estado do Ceará no caso de irregularidades do transporte escolar.

Ao Ministério Público, nos precisos termos do artigo 127 da Constituição Federal, compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Dentre as funções institucionais do Ministério Público trazidas pelo artigo 129 da Constituição Federal, destacam-se (i) o dever de zelar pelo respeito “aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (inciso II) e (ii) o dever de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (inciso III).

Neste sentido, inclusive, o Ministério Público Federal do Ceará já entendeu:

“No caso da defesa do direito inalienável de todos à educação, observa-se que dentre os grupos de pessoas que têm interesses em comum e que estão a merecer proteção especial do Poder Público, figuram as pessoas que necessitam utilizar o transporte escolar tendo em vista a consecução do aludido direito assegurado constitucionalmente”⁴⁵.

Tendo em vista as funções ministeriais, tem-se que diante da situação precária do transporte escolar no Estado do Ceará, que apresenta (i) déficit no fornecimento de transporte; (ii) más condições dos veículos; e (iii) descumprimento de requisitos relativos ao condutor, o que indica grave violação aos direitos à educação, integridade, saúde e vida de crianças, e conseqüente desrespeito à norma da prioridade absoluta assegurada constitucionalmente, é imperiosa e urgente a atuação do Ministério Público do Estado do Ceará, para assegurar que o serviço de transporte escolar seja prestado de maneira adequada e segura, respeitando os direitos da criança.

V. Conclusões e pedidos.

Por todo o exposto, foi aduzido na presente representação que:

- (i) O **Instituto Alana**, organização da sociedade civil sem fins lucrativos, cuja missão é honrar a criança, criou o projeto **Prioridade Absoluta**, a fim de dar visibilidade e contribuir para a eficácia do artigo 227 da Constituição Federal;

⁴⁵ Disponível em: <<http://www.prce.mpf.mp.br/conteudo/publicacoes/cartilhas/cartilha-transporte-escolar>>. Acesso em 20 jan. 2016.

- (ii) O direito à educação é um direito fundamental cuja proteção permeia toda a Constituição Federal e seu efetivo exercício depende da oferta de meios de acesso, do que decorre a estreita correlação entre tal direito e o dever de o Estado disponibilizar transporte aos estudantes por meio da prestação de serviço público de transporte escolar;
- (iii) Dados apontam que o transporte escolar no Estado do Ceará tem se mostrado bastante precário, especialmente no que toca ao déficit no fornecimento de transporte, às más condições dos veículos; e ao descumprimento de requisitos relativos ao condutor, violando a legislação que cuida dos requisitos para a prestação do serviço público, obstando o exercício pleno do direito à educação e oferecendo risco à integridade, saúde e vida de estudantes; e
- (iv) Tal situação viola a garantia de prioridade absoluta que, por força do já citado artigo 227 da Constituição Federal, coloca os direitos da criança em primeiro lugar, sendo imperiosa e urgente a atuação do Ministério Público do Estado do Ceará.

Por todo o exposto e, como medida de garantia da prioridade absoluta dos direitos da criança, assegurada no artigo 227 da Constituição Federal, bem como no Estatuto da Criança e do Adolescente, requer-se a esse ilustre Ministério Público que:

- (i) Adote as providências legais cabíveis para garantir a efetivação do direito ao transporte escolar, com a prestação adequada e segura deste serviço, nos termos do artigo 208, VII da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional; e
- (ii) Articule com seus membros uma ação integrada nas Comarcas do Estado do Ceará para apurar as irregularidades e combater as violações advindas da prestação irregular e precária do serviço de transporte escolar.

Cordialmente,

Guilherme Perisse
OAB/SP 307.292

Isabella Machado Henriques
OAB/SP 155.097

Pedro Affonso D. Hartung
OAB/SP 329.833

Thaís Nascimento Dantas
OAB/SP 377.516

