

**RELATÓRIO SOBRE A SITUAÇÃO
DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NO BRASIL**

Brasil/2004



Sumário

Resumo Executivo.....	3
1. Apresentação	12
2. Direito à Participação: Sistema de Proteção dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.....	16
3. A implementação do Direito à Saúde de Crianças e Adolescentes no Brasil	29
4. A implementação do Direito à Educação de Crianças e Adolescentes no Brasil	40
5. Situação de adolescentes em conflito com a lei no Brasil.....	62
6. Homicídios dolosos contra Crianças e Adolescentes no Brasil	75
Bibliografia	92
Entidades responsáveis pelo relatório	93
Relatório dos encontros com crianças e adolescentes	102

Resumo Executivo

Este é um relatório da sociedade civil a respeito da efetivação da Convenção sobre os Direitos da Criança pelo Brasil, sob iniciativa da ANCED - Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente e do Fórum DCA - Fórum Nacional Permanente das Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente.

O objetivo do Informe é apresentar à sociedade brasileira e, em especial, aos movimentos de defesa da criança e do adolescente os avanços e retrocessos da situação infanto-adolescente e juvenil do País, nesses últimos 10 anos. Pretende ainda, chamar a atenção da comunidade internacional para as graves violações dos direitos desse público, num país de muitas dívidas em relação aos direitos humanos, especificamente, relacionados a raça, gênero, geração etc.

Em razão da amplitude dos direitos de crianças, da exigüidade de tempo e da carência de informações nacionais atualizadas, optou-se por elaborar um informe focado em quatro direitos, de modo que o presente texto está dividido em duas partes. A primeira se propõe a abordar analiticamente: 1) direito à participação, tendo como enfoque a gestão; 2) direito à sobrevivência, trabalhando o tema saúde, tendo como foco a desnutrição; 3) direito ao desenvolvimento, discutindo a educação a partir do direito à qualidade no ensino fundamental; e 4) direito à proteção, versando sobre o adolescente em conflito com a lei (acesso à Justiça/ garantia do devido processo legal na aplicação e na execução das medidas sócio-educativas) e apresentando o problema de assassinatos de jovens no Brasil. A segunda parte é a visão de crianças e adolescentes em situação de rua sobre a percepção destes sobre seus direitos.

Escrever este Informe representou um grande desafio para a ANCED, ao se debruçar na análise da conjuntura dos direitos humanos da criança e do adolescente. "Afinal, não basta que o Brasil, desde a sua (re)democratização, venha ratificando instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos; é fundamental que o País estabeleça medidas claras e eficazes para a superação dos problemas relacionados a direitos humanos".¹

O Brasil é quinto maior país em extensão territorial, com cerca de 170 milhões de habitantes), dos quais 61 milhões são crianças e adolescentes de 0 a 17 anos (IBGE -

¹ LIMA JR, Jayme Benvenuto. Extrema pobreza no Brasil. *A situação do direito à alimentação e moradia adequada*. São Paulo: Loyola, 2002. p.8.

Censo 2000). É uma das 13 maiores potências econômicas, mas continua um país injusto, um Estado onde reina a desigualdade. Basta olhar os números, que chocam ano a ano: enquanto os 20% mais ricos ficam com 63,8% da renda nacional, os 20% mais pobres detêm só 2,5% do total. Investigação procedida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA - “Políticas Sociais: acompanhamento e análise” (2000) - mostra que 57 milhões de brasileiros (35% da população) vivem em estado de pobreza, ou seja, possuem renda familiar *per capita* por mês inferior a 1/2 salário mínimo (menos de 50 dólares). 15% são extremamente pobres e dispõem de menos de 1 dólar por dia para sobreviver.

Esses números valem igualmente para as crianças e adolescentes no Brasil. Na avaliação do Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, os direitos de mais de 23% das crianças e adolescentes no Brasil (14 milhões) estão sendo completamente negados. São crianças pertencentes a cerca de 9 milhões de famílias brasileiras com uma renda mensal *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo.

No Brasil, ainda se encontra 1 milhão de crianças entre 7 e 14 anos fora da escola; 1,9 milhão de jovens analfabetos; 2,9 milhões de crianças entre 5 e 14 anos trabalhando, das quais 220.000 até 14 anos como empregadas domésticas e 45.000 nos lixões (Dados UNICEF, 2003).

No que diz respeito à saúde, em pleno ano de 2004, quase quinze anos após a assinatura da Convenção sobre os Direitos da Criança pelo Brasil, crianças e adolescentes brasileiros ainda passam fome, ainda usam entorpecentes para enganar a fome, ainda são privadas de educação por não terem forças para ir à escola. Continuam a morrer de fome, nos primeiros anos do século XXI. A morte de crianças por privação de alimento no Brasil apresenta-se ainda mais grave se considerarmos que o Brasil é um país rico².

Os índices de mortalidade infantil, apesar dos esforços governamentais, permanecem muito altos. No Censo de 2000 (IBGE), a média é de 29,6 mortes por mil, com 44,2 mortes por mil no Nordeste do País. A mortalidade entre bebês do sexo masculino é significativamente maior do que entre os do sexo feminino, uma diferença de 9,5 mortes por mil. Mais significativo ainda é o fosso entre as crianças brancas e as pretas

² Vede também documento sobre a visita do Relator Especial para o direito à alimentação da Comissão de Direitos Humanos da ONU em [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b7a109d9387bc99dc1256cc6004d0c57/\\$FILE/G0310067.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b7a109d9387bc99dc1256cc6004d0c57/$FILE/G0310067.pdf)

e pardas³, no que diz respeito às taxas de mortalidade de crianças brancas e as de crianças pretas ou pardas: 25 por mil. É o bem definido retrato de uma sociedade que está entre as mais desiguais do mundo, na qual a pobreza tem uma característica muito específica - é majoritariamente não-branca.

Quanto à desnutrição infantil, os dados do Inquérito de 1996 oferecem informações sobre o número de crianças desnutridas e a gravidade desse estado, informando especificamente que a taxa de desnutrição de crianças até cinco anos era, à época, de 10,5%. Os dados mais recentes disponíveis não são estes do inquérito nutricional, mas os produzidos pelo Sistema Integrado de Atenção Básica (SIAB), a partir das informações dos Programas Saúde da Família (PSF) e Programas de Agentes Comunitários de Saúde (PAS)⁴.

Por estes programas, somos informados de que há estados do Nordeste em que a taxa de desnutrição infantil chega a 17%, como é o caso de Alagoas. Examinando as tabelas de desnutrição por município do Estado do Ceará, também no Nordeste, onde a cobertura do PSF é de 47% da população, se vê que existem vários municípios com taxas de desnutrição de crianças entre doze e vinte e quatro meses acima de 25%.

Apesar de todo o aparato jurídico e de forte investimento na redução da mortalidade infantil, muitas crianças no Brasil ainda sofrem com a desnutrição ou morrem por falta de alimentos em quantidades e / ou qualidade adequada.

No caso específico do direito à educação, a Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF88) elevou a educação à condição de "(...) direito de todos e dever do Estado e da família (...)" (Art.205), abrangendo com isso todos os níveis e modalidades da educação escolar. Avanços significativos foram obtidos, como o reconhecimento do direito à educação infantil (creche e pré-escola), a ampliação progressiva do ensino obrigatório para 11 anos (abarcando o ensino médio) e a vinculação de 18% das receitas provenientes de impostos da União e 25% de estados e municípios para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) repete os dispositivos constitucionais quanto à amplitude do dever de educar e incorpora aspectos fundamentais quanto ao reconhecimento do público infante-juvenil como sujeito de direito.

³ A população brasileira é altamente miscigenada, sendo a categoria pardo utilizada para indicar os descendentes de índios e brancos, índios e negros ou brancos e índios.

⁴ Programas de saúde comunitária, que prestam atendimento no nível primário.

A política educacional executada nacionalmente, no entanto, principalmente após a reforma constitucional de 1996, privilegiou o acesso ao ensino fundamental através de uma subvinculação de 60% dos recursos orçamentários para este nível de ensino.

Dados oficiais apontam que chegamos a 2002 com 97% das crianças de 7 a 14 anos matriculadas na escola e que também ocorreram melhorias nas taxas de aprovação, de transição para o ensino médio, de queda da distorção idade-série e de qualificação docente. A massificação da matrícula, porém, não veio acompanhada da democratização do saber, pois houve uma estarrecedora queda da qualidade do ensino e do aproveitamento dos conteúdos. Segundo dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Ministério da Educação - MEC, 2001), somente 10,29% dos concluintes do ensino fundamental demonstram habilidades de leitura satisfatórias. Enquanto isso, cerca de ¼ dos concluintes encontram-se nos estágios crítico ou muito crítico, compatíveis, no máximo, com o nível esperado para os estudantes da 5ª série do ensino fundamental. Em Matemática o resultado é pior. Quase todos os estudantes (97,21%) estão aquém do nível adequado para a conclusão do ensino fundamental, sendo que a maior parte está situada no nível crítico (51,71%) ou muito crítico (6,65%).

O aparente avanço na efetividade dos direitos educacionais infanto-juvenis esbarra em um sistema que mantém e aprofunda as desigualdades de oportunidades, de fato. Há verdadeira segmentação em função da renda das famílias. Enquanto somente 1,2% do 1/5 mais rico das crianças com idade entre 7 e 14 anos não freqüentam a escola, esse índice chega a alarmantes 9,2% no 1/5 mais pobre da população (IBGE. Censo Demográfico 2000). Ao mesmo tempo, ainda são profundas as desigualdades regionais quanto ao acesso e à qualidade do ensino. Nas regiões Norte e Nordeste, por exemplo, o fracasso escolar em Matemática é quase absoluto, uma vez que somente 0,63% e 1,36%, respectivamente, alcançam nível compatível com o esperado. Concentra-se também nessas regiões a maioria das crianças que estão fora da escola, havendo estados em que esse índice supera 16%.

Uma das razões freqüentemente apontadas para o enorme fracasso escolar é o baixo atendimento na educação infantil, praticamente estagnado na última década. Das 23.125.327 crianças com idade entre 0 e 6 anos somente 32,09% são escolarizadas. O ponto mais crítico está na população com idade até 3 anos, à qual é devido o atendimento em creches, que possui taxa de escolarização baixíssima (9,43%). Mais uma vez, a exclusão é maior entre os mais pobres. Enquanto 59,29% das crianças (0 a 6 anos) com renda nominal mensal familiar acima de 5 salários mínimos freqüentam creches, pré-

escolas e escolas, as crianças de famílias sem rendimento e com renda de até ½ salário mínimo *per capita* têm taxa de escolarização de somente 21,47% e 27,18%, respectivamente (IBGE. Censo Demográfico, 2000).

O trabalho infantil tem sido identificado também como fator determinante no desempenho dos estudantes. Quase 27% dos alunos da última série do ensino fundamental estão trabalhando (SAEB,2001). Dos alunos com desempenho classificado como muito crítico em Língua Portuguesa, 68% declaram que trabalham. Em Matemática, esse índice é de 59%. Na média geral, o desempenho dos que não trabalham é significativamente superior.

É no ensino médio, contudo, que esse fator se aprofunda. As dificuldades econômicas vivenciadas pela maior parte dos adolescentes, que pressionam por seu ingresso prematuro no mundo do trabalho, aliadas à ausência de programas suplementares que assegurem a efetiva gratuidade (transporte escolar, fardamento, livro didático e alimentação escolar) e à baixa qualidade do ensino ofertado (responsável pela ausência de perspectivas quanto ao acesso à universidade pública) elevam os índices de abandono nesse nível a 16,7% (MEC/INEP).

Em regra, o índice de crianças e adolescentes deficientes que freqüentam a escola é globalmente menor em relação à população sem deficiência declarada, mesmo quando não demandam necessidades educativas especiais. É baixo o atendimento entre aqueles com deficiência mental permanente, fruto do grande vácuo de cobertura na modalidade especial. Dos 6.795 estabelecimentos de educação especial catalogados em 2002 (MEC/INEP), somente 2.317 estavam vinculados às redes municipais, o que demonstra que a grande maioria dos mais de 5.000 municípios brasileiros sequer oferece essa modalidade. Menor ainda é a freqüência das crianças e adolescentes com alguma ou grande dificuldade de locomoção, que, em regra, mesmo não demandando modalidade especial, é excluída pelas barreiras arquitetônicas escolares e extra-escolares. Mesmo no ensino fundamental é baixo o índice de atendimento desse público em relação ao geral: 68,31% na faixa de 7 a 9 anos e 71,29% na de 10 a 14 anos.

A persistência da exclusão educacional tem como motivadores os retrocessos no âmbito legal e orçamentário. A progressiva extensão do ensino obrigatório para 11 anos de escolaridade foi retirada em 1996, ficando novamente restrita aos 8 anos da modalidade regular do ensino fundamental. Ao mesmo tempo, há uma diminuição global dos recursos destinados à educação pública. Atualmente gastamos com manutenção e desenvolvimento do ensino cerca de 4,3% do Produto Interno Bruto – PIB; em 1998, o



gasto era de 5,2%. Enquanto estudos elaborados pelo próprio Ministério da Educação (MEC) estimam que para que sejam cumpridas as metas educacionais seriam necessários investimentos crescentes, chegando a 5,75% do PIB em 2006 e 7,95% em 2011, a Presidência da República, no governo anterior, vetou nove artigos do Plano Nacional de Educação para o decênio 2001-2011, dentre os quais os que possibilitavam a ampliação dos investimentos em educação, transformando o referido documento em mera "carta de intenções". Nesse contexto, não é de se estranhar que a ampliação massiva de matrículas nos níveis fundamental e médio tenha sido acompanhada de queda no aproveitamento.

Quanto às medidas não privativas de liberdade, a aplicação e execução destas no Brasil continuam dissonantes do ideal de respeito à dignidade do adolescente autor de ato infracional. Superlotação, maus-tratos, tortura, falta de capacitação de recursos humanos e ambiência arquitetônica semelhante às prisões para adultos são algumas das situações que descrevem o sistema de internamento de adolescentes no Brasil.

Levantamento realizado pelo IPEA entre os meses de setembro e novembro de 2002 diagnosticou que havia naquele período cerca de 9555 adolescentes privados de liberdade no Brasil, dos quais mais de 90% eram do sexo masculino; 60% eram negros e 81% deles moravam com a família na data do cometimento do ato infracional; 51% não freqüentavam escola e 49% não trabalhavam. A grande maioria atentou contra o patrimônio e quase metade deles está em São Paulo, em instituições que ainda não incorporaram o paradigma da proteção integral, utilizando o amedrontamento e a violência física como meios de contenção e disciplina. Estas instituições também expõem seus internos a situações de extrema humilhação, fazendo-os raspar a cabeça, andar enfileirados com a cabeça baixa e mãos para trás. Proíbem que falem e aqueles que ousam romper o silêncio são disciplinados com chutes e tapas. Não há nesses espaços qualquer preocupação com a saúde, a educação, o lazer, ou qualquer outro direito dos adolescentes, que passam o dia ociosos e apresentam visivelmente doenças de pele e reclamam da falta de atendimento médico.

Este tipo de violação também se repete em outros estados. No Rio de Janeiro, adolescentes infratores forjam a maioria para que, em vez de cumprir medida sócio-educativa em instituição própria para sua idade, sejam levados ao sistema penitenciário, onde a probabilidade de serem torturados parece menor.

Outro ponto de indignação é o fato de que não há responsabilização dos torturadores, agentes públicos incumbidos de evitar as situações a que eles mesmos dão

causa, o que faz com que haja a repetição dessas circunstâncias. Há verdadeira banalização da vida do adolescente.

O relatório IPEA também conclui que 71% das 190 unidades de internação brasileiras não preenchem os requisitos das Nações Unidas para recolhimento de infratores. Mesmo as unidades havidas como adequadas foram assim consideradas por cumprirem o critério segurança e não por possuírem uma proposta pedagógica apropriada, muitas delas, inclusive, possuem características tipicamente prisionais.

Também é real a pouca utilização das medidas não privativas de liberdade (prestação de serviços à comunidade, por exemplo) pela sua inexistência ou insuficiência na grande maioria dos municípios brasileiros. Via de regra, apenas as capitais e as cidades maiores de regiões metropolitanas possuem o aparato de aplicação dessas medidas.

Não se pode perder de vista o fato de que na luta contra o ato infracional, não são os adolescentes que devem ser combatidos, mas a situação de desigualdade social que contribui para esse tipo de comportamento. O adolescente deve sempre ter respeitados os direitos inerentes à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Quanto aos assassinatos de crianças e adolescentes no Brasil, a Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Federal - CPI que analisou os homicídios dolosos de crianças e adolescentes faz uma estimativa de que, entre 1988 e 1990, foram mortas 4661 pessoas com até 17 anos, o que significa cerca de quatro assassinatos por dia. 52% foram assassinados por policiais ou vigilantes da segurança privada. 82% dos adolescentes eram negros, 67% eram do sexo masculino, e a faixa de maior risco estava entre 15 e 17 anos. Complementando estes dados da CPI, alguns estudos indicam que a maior parte das crianças e adolescentes vítimas de homicídio não tinham envolvimento com a criminalidade e o tráfico de drogas⁵.

Segundo o Banco de Dados do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) sobre homicídios ocorridos em 2001, que teve como fontes notícias de jornal, dos 9.460 casos de homicídios praticados, 1.187 vitimaram crianças e adolescentes, representando um universo de 12,5% do total. Destes, 15,9% das vítimas são do sexo feminino e 83,4% do sexo masculino.

⁵ Ver BATTAGLIA, Luigi. *Vidas interrompidas: mortes violentas de crianças e adolescentes no Brasil*. Série Documentos. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, 1994; DOWDNEY, Luke. *Crianças do tráfico: um estudo de caso de crianças em violência armada*. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2003.

Sobre o padrão de mortalidade por homicídios no Brasil, a partir do boletim publicado pelo CLAVES/Fiocruz, conclui-se que: "Os homicídios, no seu conjunto, não formam uma totalidade homogênea, no entanto os resultados de investigações já realizadas reafirmam os fortes componentes de classe, de gênero, de idade, de ocupação de espaços degradados da cidade e de exclusão social de suas vítimas"⁶. Ainda assinala que "a causa externa específica que mais cresceu nos últimos 20 anos foram os *homicídios* com um percentual 109% mais elevado no ano de 1998 do que em 1980. Além do viés de gênero, o perfil dos homicídios mostra, também, uma discriminação por classes sociais. Embora as informações do Sistema de Informações sobre Morbimortalidade (SIM) do Ministério da Saúde) não permitam inferir renda, levantamentos geo-referenciados e por profissão, revelam que são os pobres, moradores de favelas e vivendo nas periferias urbanas que compõem o perfil da maioria das vítimas".⁷

No caso específico do marco legal interno, a Constituição de 1988 estabeleceu, especificamente, no seu art. 227 que: "...é dever da família e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, como *prioridade absoluta*, 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".

Em 1990, a ordem jurídica interna integrou-se à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, com sua ratificação pelo Congresso Nacional e promulgação por decreto presidencial. Esta normativa internacional dispõe particularmente sobre os direitos humanos da criança⁸ e estabelece que os estados-partes têm obrigação de respeitar e garantir a cada criança, dentro de sua jurisdição, os direitos estabelecidos na Convenção sem distinção de raça, cor, sexo, religião, opiniões públicas, nacionalidade etc.

Em 13 de julho de 1990, é promulgada a lei federal nº 8.069, chamada de Estatuto da Criança e do Adolescente, surgida no mesmo ano da Convenção. O Estatuto proclama que essas crianças e adolescentes⁹ são sujeitos de direito, e normatiza o princípio da

⁶ FIOCRUZ. Boletim do CLAVES (Centro Latino-Americano sobre Violência e Saúde), 'Padrão de Mortalidade por Homicídios no Brasil 1980 a 2000. (Ano II - nº 07 - dezembro de 2002).

⁷ Idem.

⁸ Esse tratado internacional é classificado pela ONU como uma "normativa de Direitos Humanos", sujeita ao monitoramento da Comissão de Direitos Humanos e da Comissão Especial dos Direitos da Criança subordinadas ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

⁹ (...) "a partir da legislação ordinária, no conceito constitucional genérico de "infância", passou a distinguir "infância" propriamente dita (até os 12 anos incompletos) e "adolescente" (dos 12 aos 18 anos incompletos);

prioridade absoluta, consagrado na Constituição Federal. “A lei entende que a proteção à infância não deve ser apenas uma prioridade, mas que seja a primeira e mais importante das prioridades”.¹⁰

Apesar dos avanços legais, estes não têm sido suficientes para garantir os direitos dessa população infanto-adolescente e juvenil. Tentativas de mudar este quadro se mostram tímidas, muitas vezes mais beneficiando a classe média do que os mais pobres. Pesquisa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD mostra que, ao longo dos anos, a proporção de pobres no Brasil fica mais ou menos igual.

Por fim, a ANCED, em parceria com o Fórum DCA, acredita que estará cumprindo seu papel se o relatório alternativo for um instrumento que consiga ampliar as discussões com a sociedade civil sobre a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, bem como provocar o Estado brasileiro para que adote medidas claras e eficazes para superação dos problemas relacionados a esses direitos fundamentais.

ficando a expressão “juventude” para os maiores de 18 anos, até um limite que a lei ordinária posteriormente poderá definir” (Wanderlino NETO).

¹⁰ GIUSTINA, Joacir Della. *Crianças, adolescentes e a violência*. Publicação Abong. Nº 29. nov. 2001. p 31.

prioridade absoluta, consagrado na Constituição Federal. "A lei entende que a proteção à infância não deve ser apenas uma prioridade, mas que seja a primeira e mais importante das prioridades".¹⁰

Apesar dos avanços legais, estes não têm sido suficientes para garantir os direitos dessa população infanto-adolescente e juvenil. Tentativas de mudar este quadro se mostram tímidas, muitas vezes mais beneficiando a classe média do que os mais pobres. Pesquisa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD mostra que, ao longo dos anos, a proporção de pobres no Brasil fica mais ou menos igual.

Por fim, a ANCED, em parceria com o Fórum DCA, acredita que estará cumprindo seu papel se o relatório alternativo for um instrumento que consiga ampliar as discussões com a sociedade civil sobre a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, bem como provocar o Estado brasileiro para que adote medidas claras e eficazes para superação dos problemas relacionados a esses direitos fundamentais.

ficando a expressão "juventude" para os maiores de 18 anos, até um limite que a lei ordinária posteriormente poderá definir" (Wanderlino NETO).

¹⁰ GIUSTINA, Joacir Della. *Crianças, adolescentes e a violência*. Publicação Abong. Nº 29. nov. 2001. p 31.

RELATÓRIO SOBRE A SITUAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL

1. APRESENTAÇÃO

Este Relatório da sociedade civil a respeito da efetivação da Convenção sobre os Direitos da Criança pelo Brasil a ser enviado para análise do Comitê dos Direitos da Criança das Nações Unidas, sediado em Genebra, é uma iniciativa da ANCED - Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente, entidade sem fins lucrativos, com sede em Fortaleza, composta por 32 entidades em 14 estados da Federação, e do Fórum DCA – Fórum Nacional Permanente das Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente.

O objetivo deste é apresentar à sociedade brasileira e, em especial, aos movimentos de defesa da criança e do adolescente os avanços e retrocessos da situação infanto-adolescente e juvenil do País, nesses últimos dez anos. Pretende, ainda, chamar a atenção da comunidade internacional para as graves violações dos direitos desse público, num país de muitas dívidas em relação aos direitos humanos, especificamente, relacionados a raça, gênero, geração etc.

Escrever este Relatório representou um grande desafio para a ANCED, ao se debruçar na análise da conjuntura dos direitos humanos da criança e do adolescente. “Afinal, não basta que o Brasil, desde a sua (re)democratização, venha ratificando instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos; é fundamental que o país estabeleça medidas claras e eficazes para a superação dos problemas relacionados a direitos humanos”.¹¹

O Brasil é o quinto maior país em extensão territorial, com cerca de 170 milhões de habitantes, dos quais 61 milhões são crianças e adolescentes de 0 a 17 anos (Censo 2000¹²). É uma das 13 maiores potências econômicas, mas continua um país injusto, um Estado onde reina a desigualdade. Basta olhar os números, que chocam ano a ano: enquanto os 20% mais ricos ficam com 63,8% da renda nacional, os 20% mais pobres detêm só 2,5% do total. Investigação procedida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA sobre “Políticas Sociais: acompanhamento e análise” (2000) mostra que

¹¹ LIMA JR, Jayme Benvenuto. *Extrema pobreza no Brasil. A situação do direito à alimentação e moradia adequada*. São Paulo: Loyola, 2002. p.8.

¹² Dados do Instituto Brasileiro de Estatística Geográfica.

57 milhões de brasileiros (35% da população) vivem em estado de pobreza, ou seja, possuem renda familiar *per capita* por mês inferior a 1/2 salário mínimo (50 dólares). 15% dos Brasileiros são extremamente pobres e dispõem de menos de um dólar por dia para sobreviver.

Enquanto isso, 15% dos brasileiros são analfabetos, 24% não contam com rede de distribuição de água e 35,4% estão privados de redes de esgoto ou fossas sépticas. As discrepâncias regionais no Brasil são enormes. Para o Nordeste do Brasil, os números ora apresentados são ainda mais dramáticos: enquanto só 30% da população moram no Nordeste, esta região abriga 62% dos pobres brasileiros. Tentativas de mudar este quadro se mostram tímidas, muitas vezes mais beneficiando a classe média do que os mais pobres. Pesquisa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD mostra que ao longo dos anos a proporção de pobres no Brasil fica mais ou menos igual.

Esses números valem igualmente para as crianças e adolescentes no Brasil. Na avaliação do Fundo das nações Unidas para a Infância –UNICEF, os direitos de mais de 23% das crianças e adolescentes no Brasil (14 milhões) estão sendo completamente negados. São crianças pertencentes a cerca de 9 milhões de famílias brasileiras com uma renda mensal *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo.

Isto explica por que, no Brasil, ainda encontramos 1 milhão de crianças entre 7 e 14 anos fora da escola; 1,9 milhão de jovens analfabetos; 2,9 milhões de crianças entre 5 e 14 anos trabalhando, das quais 220.000 até 14 anos como empregadas domésticas, e 45.000 nos lixões (UNICEF, 2003).

No caso específico do marco legal interno, a Constituição de 1988 estabeleceu, especificamente, no seu art. 227 que: “é dever da família e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, como *prioridade absoluta*, 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”.

Em 1990, a ordem jurídica interna integrou-se à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, com sua ratificação pelo Congresso Nacional e promulgação por decreto presidencial. Esta normativa internacional dispõe particularmente sobre os Direitos Humanos da Criança¹³ e estabelece que os estados-partes têm obrigação de respeitar e garantir a cada criança, dentro de sua jurisdição, os direitos estabelecidos na

¹³ Esse tratado internacional é classificado pela ONU como uma “normativa de Direitos Humanos”, sujeita ao monitoramento da Comissão de Direitos Humanos e da Comissão Especial dos Direitos da Criança subordinadas ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

Convenção sem distinguir raça, cor, sexo, religião, opiniões públicas, nacionalidade etc. Afirma a necessidade de realização do compromisso ético, político e jurídico dos direitos da infância como construção da universalidade e integralidade dos direitos fundamentais e da dignidade humana. A Convenção é um dos tratados internacionais mais importantes da Humanidade.

Em 13 de julho de 1990, é promulgada a lei federal nº 8.069, chamada de Estatuto da Criança e do Adolescente, surgida no mesmo ano da Convenção. O Estatuto proclama que essas crianças e adolescentes¹⁴ são sujeitos de direito e normatiza o princípio da prioridade absoluta, consagrado na Constituição Federal. "A lei entende que a proteção à infância não deve ser apenas uma prioridade, mas que seja a primeira e mais importante das prioridades".¹⁵

Apesar dos avanços legais, estes não têm sido suficientes para garantir os direitos dessa população infanto-adolescente e juvenil.

A Convenção também dispõe, no artigo 44: "1º. Os Estados-partes se comprometem a apresentar ao Comitê, por intermédio da Secretaria Geral das Nações Unidas, relatórios sobre as medidas que tenham adotado, com vistas a tornar efetivos os direitos reconhecidos na Convenção e sobre os progressos alcançados no desempenho desses direitos: dentro de um prazo de dois anos a partir da data em que entrou em vigor para cada Estado-parte a presente Convenção; a partir de então, a cada cinco anos". Infelizmente, só depois de treze anos é que o Estado brasileiro apresenta o relatório sobre a Convenção.

Este Relatório está dividido em duas partes. A primeira se propõe a abordar analiticamente quatro direitos: 1) direito à participação, na perspectiva da gestão; 2) direito à sobrevivência, trabalhando o tema saúde, tendo como foco a desnutrição; 3) direito ao desenvolvimento, discutindo a educação a partir do direito à qualidade no ensino fundamental; e 4) direito à proteção, versando sobre o adolescente em conflito com a lei (acesso à Justiça/ garantia do devido processo legal na aplicação e na execução das medidas sócio-educativas) e apresentando o problema de assassinatos de jovens no Brasil.

A segunda parte é a visão de crianças e adolescentes sobre seus direitos, atendidos por projetos apoiados financeiramente e tecnicamente pela Fundação Terre

¹⁴ "a partir da legislação ordinária, no conceito constitucional genérico de "infância", passou a distinguir "infância" propriamente dita (até os 12 anos incompletos) e "adolescente" (dos 12 aos 18 anos incompletos); ficando a expressão "juventude" para os maiores de 18 anos, até um limite que a lei ordinária posteriormente poderá definir" (Wanderlino NETO).

¹⁵ GIUSTINA, Joacir Della. *Crianças, adolescentes e a violência*. Publicação Abong. Nº 29. nov. 2001. p 31.

des Hommes no Brasil: Rede Amiga da Criança, articulação de vinte e três entidades de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua em São Luís, capital do Maranhão; Rede Rio Criança, articulação de treze entidades de atendimento a crianças e adolescente em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro; Associação Curumins, instituição de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua e de exploração do trabalho infantil na cidade de Fortaleza, capital do Ceará, e o Projeto Circo Baixada, projeto de integração familiar e/ou comunitária de crianças e adolescentes em situação de rua/risco social, situado no Município de Queimados, na Baixada Fluminense (Rio de Janeiro).

Outros direitos não foram contemplados neste Relatório em decorrência de dois problemas: o primeiro foi o curto tempo para concluir o documento, que impediu uma boa análise em grande quantidade de material; o segundo decorreu das imprecisões e carências de dados. No caso específico da violência no Brasil, falta uma definição precisa do conceito de violência e não existem indicadores adequados para mensurar tal conceito. As pesquisas de "vitimização" no Brasil não seguem um padrão de indicadores comuns.

As fontes trabalhadas são as oficiais e, no caso específico da análise da violência, utilizou-se também o banco de dados do Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH, que tem como fonte o jornal impresso.

É preciso ressaltar que a imprensa, isoladamente, não é uma fonte adequada para a coleta de dados sobre a violência, até porque apresenta uma grande taxa de sub-notificação dos homicídios efetivamente ocorridos. Diante da inexistência de um sistema unificado de estatística criminal, no entanto, a imprensa vem sendo a fonte colaboradora para a construção do perfil dos acusados e das vítimas dos crimes de homicídios. Infelizmente no Brasil não há dados oficiais sobre violência e criminalidade que apresentem um padrão de coleta e permitam traçar com precisão o perfil dos suspeitos/acusados pelos crimes de homicídios.

Por fim, a ANCED, em parceria com o Fórum DCA, acredita que estará cumprindo seu papel se o relatório for um instrumento que consiga ampliar as discussões com a sociedade civil sobre a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, bem como provocar o Estado brasileiro para que adote medidas claras e eficazes para superação dos problemas relacionados a esses direitos fundamentais.

2. DIREITO À PARTICIPAÇÃO: SISTEMA DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Visando a adequar a ordem jurídica interna à Convenção sobre os Direitos da Criança e complementar os princípios programáticos da Constituição federal¹⁶, a respeito dos direitos fundamentais específicos da criança e do adolescente, a lei federal 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) estabeleceu "normas gerais" para a "proteção à infância (...)",¹⁷ reconhecendo a criança e o adolescente como "sujeito de direitos" e simultaneamente sua "condição peculiar de pessoa em desenvolvimento".¹⁸ A partir daí, o Estatuto reconhece e explicita, em favor da infância (crianças e adolescentes), determinados direitos humanos, relativos à saúde, à educação, à cultura, ao lazer, ao trabalho e previdência, à assistência social e às liberdades fundamentais, sem prejuízo do reconhecimento, em favor desse segmento da população, dos direitos humanos (civis, políticos, econômicos e sociais) "inerentes à pessoa humana"¹⁹, conferidos pela Constituição federal.

Além do mais, procurando garantir a efetivação desses direitos fundamentais (gerais e especiais), o Estatuto esboça *um sistema específico de proteção dos direitos humanos de geração*,²⁰ que deveria se inspirar no sistema regional e no internacional de proteção dos direitos humanos, em geral.

Segundo essa normativa, em consonância com a Convenção, tal sistema de proteção institucionaliza-se e deve ser implementado, assegurando-se sempre a *participação proativa das crianças e dos adolescentes e da população* (através de suas organizações representativas) e a obediência aos seguintes princípios paradigmáticos outros:²¹

- a) prevalência do melhor interesse da criança e do adolescente na efetivação do direito positivo e no desenvolvimento das políticas públicas;

¹⁶ CONSTITUIÇÃO FEDERAL – arts. 226, 227 e 228.

¹⁷ Por força do disposto no artigo 24, XV e § 2º da CONSTITUIÇÃO FEDERAL, que determina que compete à União e aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre "proteção à infância e à juventude".

¹⁸ ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - artigo 1º a 6º.

¹⁹ ESTATUTO cit. – idem.

²⁰ Tradicionalmente conhecido, no país, como "*Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente*", a partir de construções, doutrinária da ANCED e normativa do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Algumas vezes, a expressão é utilizada, em certos textos oficiais ou doutrinários, em sentido reducionista e equivocado, apenas para designar os órgãos integrantes do chamado "Sistema Justiça & Segurança" (juizes, representantes do Ministério Público, defensores públicos, agentes policiais e outros).

²¹ ESTATUTO cit. - art. 88



- b) prioridade absoluta para o atendimento de crianças e adolescentes, pelo Estado e pela sociedade;
- c) descentralização político-administrativa na coordenação e execução dos programas e políticas públicas;
- d) manutenção de fundos públicos especiais para financiamento, especialmente de determinados programas de proteção;
- e) integração operacional de entidades governamentais e não governamentais, em casos específicos de atendimento inicial a determinado público infanto-adolescente (adolescente em conflito com a lei, p.ex.); e
- f) mobilização social em favor da efetivação dos direitos da criança e do adolescente.

Tal sistema, a partir desses princípios, deverá ser operacionalizado por meio de determinados espaços públicos e de medidas administrativas e judiciais, específicas. Nos termos do Estatuto, isso se dará através das linhas estratégicas da (a) *promoção*, (b) do *controle /monitoramento* e (c) da *garantia*, dos direitos (com a conseqüente responsabilização do estado e da sociedade por essa efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente).

O eixo estratégico da *promoção da realização dos direitos da criança e do adolescente*, dentro do sistema geral de proteção, consubstancia-se no desenvolvimento de uma "política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente",²² que integra o âmbito da política de promoção dos direitos humanos, estrategicamente cortando, de maneira transversal e intersetorial, todas as políticas públicas (institucionais, econômicas e sociais²³) e reforçando a idéia de que a satisfação de necessidades básicas, por qualquer dessas políticas públicas, é um direito do cidadão-criança e do cidadão-adolescente e, ao mesmo tempo, um dever do Estado, da família e da sociedade.

Para operacionalizar a execução direta dessa política de promoção dos direitos humanos geracionais, em um primeiro momento e emergencialmente, prevê a lei²⁴ a intervenção dos seguintes serviços/atividades e programas/projetos:

- a) protetivos especiais, isto é, de abrigo, de colocação familiar, de orientação e apoio socio-familiar e de apoio sócio-educativo em meio aberto, de localização e identificação de desaparecidos, de prevenção e apoio médico e psico-social a vítimas

²² ESTATUTO - artigo 86.

²³ Políticas públicas de educação, saúde, assistência social, trabalho, cultura, segurança pública, relações exteriores, turismo etc.

²⁴ ESTATUTO – art. 90.



de violências, explorações etc, de proteção jurídico-social - todos eles com conteúdos educacionais, securitários, assistenciais, destinados a todo público infanto-adolescente com qualquer dos seus direitos ameaçados e violados²⁵ ou apenas ao público infantil que tenha praticado algum ato infracional ;

b) sócio-educativos, isto é, de internação, de semiliberdade, de liberdade assistida, todos de natureza sancionatória, mas de conteúdo educacional, destinados aos adolescentes aos quais se atribua a prática de ato infracional.

Aos programas de proteção especial, a lei atribui a responsabilidade de desenvolver ações afirmativas em favor desses direitos e contra as violações a estes, tanto de natureza preventiva, quanto de cunho resolutivo para minimizar os efeitos dessas violações e cuidar de maneira efetiva da criança ou do adolescente, quando vítimas de ameaças ou violações de direitos. Operacionalmente, os programas e serviços de proteção especial²⁶ deveriam funcionar como "núcleos de cuidados básicos iniciais", política e administrativamente, descentralizados²⁷. Igualmente, são eles as primeiras linhas de suporte para os órgãos e instituições de responsabilização pela garantia de direitos (judiciário, conselhos tutelares, Ministério Público, segurança pública etc.), isto é, são programas responsáveis pelo cumprimento das decisões desses órgãos e instituições. Em essência, deveriam advogar, em favor desse público credor de direitos,²⁸ por atendimentos complementares e definitivos, através de outros programas, serviços e de outras medidas das demais políticas públicas sociais, institucionais e econômicas,²⁹ sinergicamente

Tais programas, serviços e agentes do primeiro círculo de atendimento do sistema de proteção de direitos humanos ficam incumbidos, em última instância, de promover a inclusão das crianças e adolescentes que têm seus direitos ameaçados e violados, nos programas e serviços das políticas públicas sociais (educação, saúde, assistência social, previdência, trabalho etc). Desse modo, como um segundo círculo de atendimento, complementar e definitivo, esses outros sistemas públicos citados seriam acionados para garantir direitos em suas áreas, respectivamente. Assim, o acesso ao serviço público em geral (escola e unidades de saúde, por exemplo) deve se tornar uma decorrência lógica e inafastável do sistema de proteção dos direitos humanos da criança e do adolescente. E a

²⁵ Vítimas de abusos sexuais, maus-tratos, drogadição, exploração no trabalho, fora da escola, não atendidos em unidades de saúde pública, abandonados pela família, desaparecidos etc.

²⁶ Lei cit. - art. 87, III a V; 90, I a IV e 101 - lei cit.

²⁷ Sob responsabilidade do poder local, isto é, do município.

²⁸ "Crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados" - ESTATUTO cit. - art.98.

²⁹ Políticas públicas de educação, saúde, assistência social, trabalho, cultura, segurança pública, relações exteriores, turismo etc.

qualificação do atendimento nesses programas e serviços das políticas sociais, igualmente, se torna também objetivo do mesmo sistema especial – acesso com sucesso. Desta maneira, será possível falar-se em reconhecimento e garantia dos direitos civis e dos direitos econômicos e sociais da infância (criança e adolescentes).

Além desses serviços e programas públicos - tanto os sociais básicos, quanto os de proteção especial e os sócio-educativos - deveriam ser criadas entidades governamentais, para planejar, coordenar, supervisionar as ações e atividades dessa política especial de proteção de direitos humanos geracionais, funcionando como verdadeiros “núcleos estratégico-conceituais”. Seriam as entidades que deveriam substituir as antigas fundações do bem estar do menor – FUNABEM (federal) e FEBEN's (estaduais), oriundas do antigo sistema assistencial, normatizado pelo revogado Código de Menores - ambos dissonantes dos princípios da Convenção. A partir desse entendimento, na esfera federal, criou-se a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA, com seus escritórios nos estados. Enquanto isso, os estados e o Distrito Federal iniciaram um processo de reordenamento político-institucional das suas antigas FEBENS. Posteriormente, a Fundação CBIA foi extinta, restando parte de suas ações, hoje, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (através da sua Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente) da Presidência da República.³⁰

Levando-se em conta as informações e os dados constantes de inúmeras pesquisas realizadas nesta última década por diversos estudiosos³¹, por organizações governamentais e não governamentais³², por agências e organismos internacionais e multinacionais³³, dentre outros - constata-se que há um descompasso do “país-legal” em relação ao “país-real”, onde o funcionamento tanto desses órgãos públicos de coordenação, quanto dos seus programas e serviços de execução, ainda está longe do determinado pela norma jurídica. Passam, eles todos, por grandes dificuldades para se tornarem eficientes e eficazes, no sentido de efetivarem a Convenção e a ordem jurídica interna.

³⁰ À época da extinção o CBIA, esse papel coube à Secretaria Nacional de Direitos Humanos (Departamento da Criança e do Adolescente) do Ministério da Justiça.

³¹ Cfr. Antonio Carlos Gomes da Costa, Edson Seda, Irene Rizzini, Vicente e Eva Faleiros, Wilson Donizeti, Wanderlino Nogueira *et aliter*.

³² Cfr. ANCED, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Pastoral do Menor, Instituto de Estudos Especiais – IEE da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

³³ Cfr. UNICEF, UNESCO, OIT, OMS, USAID.

Assim, é de se registrar, neste Relatório (a partir dessas fontes indicadas exemplificativamente), que tais órgãos mencionados, criados para coordenar essa política de promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes (tanto na esfera federal, quanto na estadual e municipal), ainda não conquistaram o protagonismo necessário, na medida do exigido pelo processo de adequação à Convenção, do ordenamento institucional do País. No âmbito federal, o comando dessa política ficou com um órgão de pequena estrutura, com pouca força e visibilidade social e política e com um orçamento público risível, diante das reais necessidades. As experiências estaduais de substituição das FEBEN's são heterogêneas: em algumas poucas unidades da Federação, o comando ficou com entidades razoavelmente organizadas e fortes, numa maior parte refletem o quadro nacional e em determinados outros estados a situação beira a calamidade pública. No contexto municipal, a situação ainda é muito mais grave: os órgãos de comando, próprios a essa política especial, ou não existem absolutamente ou são distorcidos e fracos.

Por sua vez, o nível de implementação desses programas públicos de proteção especial é muito baixo, em todas as três esferas da Federação, segundo os dados e informações levantados e analisados. Por exemplo: tanto os juízes especializados quanto os conselhos tutelares encontram a sua disposição um pequeno número de entidades (governamentais e não governamentais) de abrigo, para colocar crianças e adolescentes com problemas na sua inserção familiar, enquanto não se garante o retorno delas à família natural ou se os coloca em famílias substitutas (adoção, guarda etc.). Os serviços de prevenção e apoio médico e psicossocial a vítimas de exploração sexual ou laboral (como o PETI, e o SENTINELAS, do Governo federal em convênios com os municípios) têm uma pequena cobertura no País (não atingem a metade dos municípios) e não são programas universais, mas focalistas (número de vagas limitado e pré-definido).

De maneira semelhante, deveriam estar funcionando os programas sócio-educativos, nessa linha do atendimento inicial breve e excepcional, da incompletude institucional e da completariedade de relação aos órgãos executores das demais políticas públicas³⁴, como visto acima. Essa realidade é detalhada em outro bloco específico do presente Relatório.

Por sua vez, o eixo estratégico da *garantia dos direitos da criança e do adolescente e da responsabilização pela realização desses direitos*³⁵ (como parte do sistema geral de

³⁴ Idem.

³⁵ Defesa de direitos.

proteção dos direitos humanos geracionais) se consubstancia no "acesso à justiça",³⁶ ou seja, na possibilidade de se recorrer aos espaços públicos institucionais e mecanismos jurídicos de "proteção legal" daqueles direitos humanos (gerais e especiais) e das liberdades fundamentais, da infância e da adolescência, para assegurar a impositividade daqueles direitos e sua exigibilidade, em concreto.

Como preferenciais 'portais' dessa outra rede de proteção/responsabilização dos direitos da criança e do adolescente, deveriam estar, principalmente, as varas da infância e da juventude e os conselhos tutelares. E para apoiar esse "acesso à justiça", essa "administração de justiça a quem dela necessita",³⁷ prevê o Estatuto a intervenção essencial

- ✓ do Ministério Público (da União e dos estados),
- ✓ dos órgãos da Segurança Pública (Polícia Federal, Polícia Rodoviária, Polícia Judiciária Civil, Polícia Militar),
- ✓ da Defensoria Pública e de outras procuraturas sociais (Ordem dos Advogados do Brasil, Centros de Defesa e outras entidades sociais de defesa etc.)
- ✓ das equipes judiciais multiprofissionais; etc.

Por fim, para assegurar a efetivação dessa garantia dos direitos de crianças e adolescentes e dessa responsabilização jurídica dos violadores desses direitos, prevê mais o Estatuto um elenco de medidas jurídicas:

- (a) medidas socioeducativas (judiciais não penais), aplicáveis a adolescentes infratores (artigo 112 e segs.);
- (b) medidas especiais de proteção (judiciais ou administrativas), aplicáveis a crianças e adolescentes com direitos violados ou ameaçados;
- (c) medidas especiais de proteção (administrativas), aplicáveis a crianças às quais se atribua a prática de ato infracional (artigo 98 e segs.);
- (d) medidas responsabilizadoras (administrativas), pertinentes a pais e responsáveis (artigo 129 e segs.);
- (e) medidas sancionatórias (judiciais não penais), aplicáveis a dirigentes de entidades de atendimento a crianças e adolescentes, por irregularidades no exercício de suas funções (artigo 191 e segs.);
- (f) medidas sancionatórias (não penais), aplicáveis a qualquer pessoa, por infração às normas de proteção à criança e ao adolescente (artigo 194 e segs.);

³⁶ ESTATUTO. Art. 141.

³⁷ Sentido ampliado de "justiça", a não se confundir com o "Judiciário". Não confundir pois com "Administração da Justiça".

(g) indenizações e obrigações de fazer ou de não fazer, para proteção dos interesses individuais, difusos e coletivos de crianças e adolescentes, lesados pelo Poder Público, em decorrência de ações civis públicas;

(h) ações mandamentais;

(i) sanções penais, aplicáveis aos sentenciados pela prática de crimes contra crianças e adolescentes (artigo 228 segs. e mais toda a legislação penal brasileira).³⁸

As varas judiciais especializadas na aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente estão instaladas apenas nas capitais e em algumas raras cidades de grande porte. As varas judiciais criminais especializadas no julgamento de crimes contra esse público funcionam apenas em três capitais: Recife, Salvador e Fortaleza.

Os conselhos tutelares não atingem também metade dos municípios brasileiros, têm distribuição muito heterogênea, com situações de cobertura quase total (Santa Catarina, Minas Gerais, Ceará, Paraná, por exemplo) e outras de baixíssima cobertura (um terço, aproximadamente): Amazonas, Bahia, Pernambuco, por exemplo.

Por fim, o eixo estratégico do *controle da realização dos direitos da criança e do adolescente*, dentro do multicitado sistema geral de proteção, deveria explicitar-se através de espaços públicos e mecanismos de monitoramento, avaliação e correição, isto é, (a) do controle social-difuso, pela sociedade civil organizada, especialmente, por via de seus foruns, comitês etc. e (b) do controle institucional, pelos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.³⁹

Especificamente, esses conselhos dos direitos, deliberativamente, por força da lei, deveriam exercer as seguintes atribuições, para dar conta da sua missão de controle:

(a) normatização/formulação de diretrizes programáticas gerais, para assegurar a priorização do atendimento à infância e da adolescência em todas as políticas públicas (institucionais, econômicas e sociais) e para assegurar a articulação/integração dessas políticas em favor da infância e da adolescência;

(b) normatização/formulação de diretrizes operacionais específicas, para o desenvolvimento dos serviços/programas de proteção especial e de socioeducação, especificamente previstos no Estatuto⁴⁰;

(c) controle (monitoração & avaliação) particularmente das ações governamentais e não governamentais decorrentes dessa política de atendimento dos

³⁸ Não penal, porém, pois sanção e pena não são sinônimos e não se confundem, no caso, segundo as normas legais vigentes, a jurisprudência dominante e a boa doutrina jurídica brasileira.

³⁹ Sem prejuízo da ação geral, controladora, de outros órgãos próprios de controle como os parlamentos, os tribunais de contas, o Ministério Público, as ouvidorias, as controladorias, as corregedorias – por exemplo.

⁴⁰ Artigo 90.

direitos da criança e do adolescente (com especial destaque para o controle da execução orçamentária, na atual conjuntura).

Este subsistema de monitoramento e controle teria um campo de atuação dos mais prevalentes para assegurar a eficiência, eficácia e efetividade dos espaços públicos e dos mecanismos do citado sistema de proteção, mas, na verdade, nestes últimos 13 anos, o seu nível de implementação tem sido ainda insatisfatório, segundo os dados e informações levantados e analisados.

Quantitativamente, o quadro é o seguinte:

- o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA foi criado e implementado (1991), tendo funcionamento regular, durante estes 13 anos, com reuniões ordinárias mensais e principalmente a (a) edição de 83 resoluções, normatizando administrativamente determinados aspectos da operacionalização da política especializada de promoção dos direitos humanos geracionais e (b) a gestão política do Fundo Nacional para os Direitos da Criança e do Adolescente;

- os Conselhos Estaduais estão criados e em funcionamento, nas 27 unidades da Federação;

- os Conselhos Municipais estão criados em dois terços dos municípios brasileiros.

Em termos qualitativos, exemplificando o ainda baixo nível de efetividade das ações controladoras (monitoramento) desses conselhos⁴¹, poder-se-ia constatar o seguinte, como avanços e obstáculos:

- o controle, registro e monitoramento dos órgãos públicos e entidades sociais e dos seus programas⁴², pelos conselhos municipais dos direitos não é exercido por boa parte desses órgãos colegiados e, quando o fazem, é de maneira puramente formal;

- há pouco desenvolvimento de ações de monitoramento, tanto da elaboração orçamentária quanto da sua execução, como se esperava, considerando-se que os recursos financeiros públicos, nos últimos anos, tenderam a diminuir, quando envolviam gastos com políticas públicas direcionadas ao público infante-adolescente;⁴³

- é insuficiente o acompanhamento/avaliação do funcionamento dos programas sócio-educativos (unidades de internação e semiliberdade, unidades de acautelamento inicial, programas de liberdade assistida);

⁴¹ No que pese ao seu indiscutível papel mobilizador.

⁴² ESTATUTO citado - parágrafo único do art. 90 e no caput do artigo 91.

⁴³ Cfr. INESC. 2004 – Estudo sobre o Orçamento-Criança. Brasília. DF.

- idem, quanto aos programas de proteção especial, previstos no Estatuto, especialmente os programas de abrigo;
- os governos não priorizam nem valorizam a participação de seus representantes nesses conselhos;⁴⁴
- o papel mobilizador da opinião pública se desenvolveu de maneira satisfatória, com bom nível de eficácia e efetividade.

Hoje, pode-se afirmar que a implementação do chamado "sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente", sob a égide da Convenção sobre os Direitos da Criança, decorreu de um relevante e prévio reordenamento normativo, especialmente com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e de uma série de leis estaduais e municipais de adequação da ordem jurídica interna ao Estatuto e à própria Convenção. A implementação do sistema mencionado, por sua vez, entretanto, deveria implicar um radical reordenamento político-institucional, no País, resultando na criação e no funcionamento regular de espaços públicos (governamentais e não governamentais), que desempenhassem a contento esse papel de proteção de direitos humanos, tanto no campo de Justiça, quanto da Administração Pública, particularmente. Como consequência desse baixo nível de implementação de determinados órgãos, serviços e programas, não houve a melhoria do atendimento protetivo especial ao público infanto-adolescente em situações de risco, no nível desejado e necessitado. Isto decorreu de violações dos direitos à sobrevivência e ao desenvolvimento de crianças e adolescentes e da ainda baixa participação proativa desse segmento da população, na vida pública.

Em conclusão, falar-se hoje em "proteção de direitos humanos da criança e do adolescente" no Brasil tem um novo sentido: acentua-se, com isso, a vinculação das normas reguladoras e do sistema institucional de efetivação dessas normas, ao sistema mundial e nacional de proteção de direitos humanos. Significa a assunção de um compromisso maior com a ótica do Direito dos direitos humanos, afastando toda a tentação de se criar um ramo de Direito e um sistema de proteção, autônomos e isolados, afastando ainda a tentação de desvincular o movimento local e global da luta pela emancipação de crianças e adolescentes, do movimento maior pela emancipação dos cidadãos, especialmente dos "dominados", em desvantagem social: mulheres, sem-terra, sem-tetos, negros, homossexuais, índios, marginalizados, por exemplo. Ao lado, porém, dessa salutar tendência de inserção da luta pelos direitos da criança e do adolescente no

⁴⁴ Por exemplo, observa-se, de último, baixa participação dos representantes do Governo federal nas atividades do Conselho Nacional (cfr. Atas do CONANDA).

movimento geral de luta pelos direitos humanos em geral (sem perda das peculiaridades específicas), ainda persistem, no País, discursos e práticas em sentidos antagônicos e equivocados: ou no sentido da pura negação das peculiaridades da luta específica pelos direitos infanto-adolescentes, ou no sentido da desvinculação absoluta entre as duas lutas (geral e específica), ou no sentido da desarticulação com outros movimentos pela emancipação de determinados segmentos sociais discriminados, explorados e violentados (mulheres, negros, minorias étnicas etc.).

RECOMENDAÇÕES

1. Promover a construção, no âmbito da sociedade e do Governo, de um discurso e uma prática político-institucional de reconhecimento da necessidade de inserção da luta pelos direitos da criança e do adolescente, na luta pelos direitos humanos, em geral, sem perda das peculiaridades específicas dos direitos da criança e do adolescente e com maior articulação com os movimentos sociais de luta pelos direitos de outros segmentos sociais discriminados, explorados e violentados (mulheres e negros, por exemplo).
2. Tornar mais efetiva e prioritária a ação de controle (monitoramento) dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, ao molde das instâncias assemelhadas, em funcionamento nos planos regional e internacional (comitês criados por convenções dos sistemas da Organização das Nações Unidas - ONU e da Organização dos Estados Americanos - OEA), através principalmente das seguintes estratégias:
 - construção prévia de indicadores da gestão e desempenho para uma ação sistemática de monitoramento e avaliação, por esses conselhos, das ações governamentais e não governamentais na promoção dos direitos da criança e do adolescente;
 - apoio institucional ao Sistema de Informações para a Infância e Adolescência – SIPIA, nos três níveis, para que se torne irreversível e fortalecido, fornecendo permanente e continuamente dados precisos e atualizados sobre violações de direitos da infância, a esses conselhos (e outras instâncias públicas governamentais e não governamentais);

- apresentação obrigatória, pelos governos (nos três níveis), a esses conselhos de relatórios periódicos sobre a efetivação das normas da Convenção e do Estatuto, com a previsão de sanções pelo descumprimento;
 - mobilização das organizações da sociedade (especialmente das suas instâncias articuladoras, isto é, fóruns, comitês, frentes), em favor da proteção dos direitos humanos especiais da infância e adolescência, através de pactos, agendas, campanhas, como nos primeiros tempos da elaboração e aprovação da Constituição federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente;
3. Disseminar, com “prioridade absoluta”, por um número maior de municípios (de preferência nos grandes centros e regionalizando o atendimento, no possível) a implementação, pelo Poder Público (especialmente na esfera municipal), dos programas e serviços de proteção especial, minimamente previstos no Estatuto⁴⁵, sob pena de assim fazê-lo através de ações judiciais.
 4. Promover, em especial, a implementação de programas de colocação familiar⁴⁶, pelo Poder Judiciário, em cooperação com o Poder Executivo, especialmente com o incentivo da adoção, na forma do Estatuto, a ser reformado para garantia da simplificação dos procedimentos, evitando-se porém fraudes e comercializações; e, igualmente, promover a colocação familiar, através da guarda, deferida por magistrado competente, alterando-se artigo específico do Estatuto, para que não sirva de oportunidade para dar foros de legalidade a formas exploratórias de trabalho doméstico de crianças e adolescentes.
 5. Reformar as leis de organização judiciária dos estados para prever a criação dos seguintes órgãos e implementá-los, pelos tribunais de justiça, com “prioridade absoluta”, no prazo de dois anos:
 - varas da infância e da juventude, especializadas, em todas as comarcas que correspondam a cidades de grande e médio porte;
 - equipes multiprofissionais, vinculadas a essas varas e mantidas com recursos do Poder Judiciário, nos termos do Estatuto, evitando-se procedimentos viciosos

⁴⁵ ESTATUTO – arts. 90 e 87, III a V

⁴⁶ ESTATUTO – art. 90, III

como transformação dos conselhos tutelares em sucedâneos dessas equipes judiciais;

- varas criminais, especializadas no processamento e julgamento de crimes praticados contra crianças e adolescentes, minimamente em todas as comarcas da Capital e nas cidades de grande porte, cujas estatísticas criminais justifiquem isso, priorizando o processamento e julgamento nos tribunais do júri dos processos que tenham crianças e adolescentes como vítimas de crimes contra a vida.
6. Reforçar o papel fiscalizador e correccional do Ministério Público em relação a toda a máquina estatal, garantindo-lhe independência e condições materiais para apuração direta de fatos não delituosos através dos inquéritos civis e para o exercício do controle externo sobre as atividades de polícia judiciária.
8. Implementar efetivamente a defensoria pública no País:
- assegurando que em cada comarca haja defensores públicos em número proporcional à demanda;
 - assegurando que sejam lotados especificamente defensores públicos especializados junto às varas da infância e da juventude, também em número suficiente;
 - assegurando que nenhum ato do procedimento para apuração de ato infracional atribuído a adolescentes seja praticado sem presença ou oitiva do defensor público (ou de advogado regularmente constituído ou dativo, conforme o caso); e
 - assegurando a presença de defensores públicos, inclusive na fase de apuração policial, nos procedimentos dessa natureza.
9. Ampliar o número de delegacias de polícia especializadas, tanto na apuração de ato infracional atribuído a adolescente quanto na apuração de delitos praticados contra crianças e adolescentes, garantindo-lhes, porém, condições mínimas de funcionamento (instalações, equipamentos, material, pessoal, veículos etc.).
10. Coibir prioritariamente a tortura praticada por agentes policiais, responsabilizando penalmente os autores do delito e civilmente o Estado nos casos comprovados.

Para tanto, necessário se torna criar um sistema de "disque-denúncia", amplamente divulgado e onde se garanta o sigilo das informações.

11. Ampliar a criação e instalação, nos serviços públicos essenciais dos três poderes do Estado, de ouvidorias, independentes, como órgãos de controle interno, fortalecendo-se mais o papel de controle externo da sociedade sobre os órgãos dos três Poderes, sem exceção.

3. A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL – ABORDAGEM DO PROBLEMA DA DESNUTRIÇÃO COMO VIOLAÇÃO

(...) no Brasil, onde há terra fértil, riqueza e um clima tropical, a fome é um genocídio. (...) Quem morre de fome no Brasil é assassinado.

Jean Ziegler⁴⁷

ADEQUAÇÃO DA LEGISLAÇÃO INTERNA

O legislador brasileiro assumiu, na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e nas leis federais nº 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e nº 8080/90 (Lei Orgânica da Saúde), o desafio de adequar o ordenamento jurídico interno referente ao direito à saúde às determinações contidas na Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) concernentes à temática.

O Estado deverá promover programas de assistência integral à saúde de crianças e adolescentes (CF art. 227, §1º) e alargar a atenção prestada no sentido de fomentar a assistência materno-infantil (CF art. 227, §1º, I), além de conceder especial energia à prevenção de deficiências e à inclusão plena de crianças e adolescentes com deficiência no convívio social, desfrutando plenamente de seus direitos (CF art. 227, §1º, II).

A Constituição Brasileira garante proteção integral à saúde de crianças e adolescentes, como direito fundamental de caráter absoluto e prioritário, estando, pelo menos neste ponto, à frente do que prescreve a CDC, que – em consonância com o arcabouço normativo do sistema internacional de proteção dos direitos humanos (*inter alia* o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais) – tem uma atitude mais tímida em relação ao momento de exigibilidade de qualquer direito econômico, social e cultural.

Dentro do espírito da CF/88, o Estatuto da Criança e do Adolescente, do art. 7º ao 14, traz prescrições específicas em relação ao direito à saúde, enfatizando o atendimento à gestante, a importância do período de aleitamento materno e a atenção especial a crianças e adolescentes com deficiência. É ainda a lei explícita em relação à obrigação

⁴⁷ Relator especial da ONU para a alimentação, após visita de 18 dias ao país, ao jornal Folha de São Paulo em 18 de março de 2002.

que tem o Estado de prestar assistência integral a crianças e adolescentes tendo como objetivo o pleno gozo do direito à saúde⁴⁸.

A Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8742/93, também traz determinações que viabilizam a implementação da proteção de crianças e adolescentes e a efetivação dos direitos sociais, dentre os quais se encontra o direito à saúde. Seria relevante anotar nesta normativa o benefício da prestação continuada, instituto que se propõe a melhorar as condições de vida de pessoas com deficiência, através da concessão de um salário mínimo mensal, e que tem tido um impacto positivo na vida de crianças e adolescentes com deficiência.⁴⁹

Existe, de fato, a partir principalmente da CF/88 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma organização jurídica perfeitamente adaptada à normativa internacional e voltada para a proteção dos direitos de crianças e adolescentes, isto é, para a promoção, garantia e controle/monitoramento da realização desses direitos fundamentais, específicos da área da saúde.

REALIZAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO DIREITO À SAÚDE

Optou-se, neste Relatório, por abordar um aspecto dentro do vasto campo de violações ao direito à saúde - o da desnutrição. Os problemas da desnutrição não constituem o todo da problemática que aflige as crianças brasileiras; se fossem, já se teria problemas suficientes. O direito à saúde é cotidianamente desrespeitado, nas mais diversas formas: a cobertura de atenção pré-natal é baixa, assim como a escolaridade das gestantes, que não compreendem a importância do acompanhamento médico pré-parto para o bebê; os índices de mortalidade infantil e de desnutrição continuam muito altos; o acesso ao saneamento básico é muito aquém do saudável, assim como a médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde; há freqüentemente denúncias de mortes em UTIs neonatal (causadas principalmente pela superlotação de leitos públicos); falta de medicamentos para a realização correta de tratamento etc. O desconhecimento

⁴⁸ ESTATUTO DA CRIANÇA DO ADOLESCENTE Art. 11 – é assegurado atendimento médico à criança e ao adolescente, através do Sistema Único de Saúde, garantido o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde:

(...)

§ 2º Incumbe ao poder público fornecer gratuitamente àqueles que necessitarem os medicamentos, próteses e outros recursos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação.

⁴⁹ Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

da população em relação aos direitos e os obstáculos ao acesso à justiça também contribuem para o descumprimento desses direitos⁵⁰. Entre as crianças e adolescentes afrodescendentes, o UNICEF chama a atenção para o problema da anemia falciforme, que as acomete em grande número. Outro segmento que ainda tem muito a conquistar é o de crianças e adolescentes com deficiência que, além de não terem, na sua maioria, acesso aos instrumentos adequados que garantam a sua inclusão, têm, constantemente, em razão da deficiência, negados vários direitos, como à educação, ao lazer e ao pleno desenvolvimento, entre outros.

A opção por trabalhar o tema da desnutrição foi feita por estar esta violação do direito à saúde ligada a outro direito do qual nenhum ser humano deveria estar privado em um mundo tão rico e tão criativo: a segurança alimentar, o direito de comer. Ademais, considera-se que se trata de um direito posto em risco também por uma cultura crescentemente consumista, que deseduca no que diz respeito à alimentação e à nutrição, incentivando refeições com altos teores de gordura e com baixas quantidades de alimentos efetivamente nutritivos.

A situação no ano de 2004, quinze anos após a assinatura da CDC pelo Brasil, é de que crianças e adolescentes brasileiros continuam a passar fome, ainda usam entorpecentes para enganar a fome e permanecem privadas de educação por não terem forças para ir à escola; ainda morrem de fome, nos primeiros anos do século XXI. A morte de crianças por privação de alimento no Brasil apresenta-se de tal modo mais grave ao se considerar que se vive em um país rico⁵¹.

CARACTERÍSTICAS DA DESNUTRIÇÃO

A desnutrição é um resultado possível da má nutrição⁵², ou seja, da ingestão de alimentos em quantidade e/ou qualidade inadequadas. O tipo de desnutrição que interessa aqui especificamente é o protéico-calórico⁵³.

⁵⁰ O Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca Ceará), por exemplo, ajuizou algumas ações relativas à proteção do direito à saúde de crianças e adolescentes: ações para garantir medicamento e tratamento para crianças e adolescentes portadores de doenças raras, complementação alimentar para crianças e adolescentes com resistência a leite de gado e tratamento para adolescentes em situação de rua drogadictos. Obteve vitória judicial em todas elas, sendo todas as crianças e adolescentes atendidos, com a exceção dos adolescentes drogadictos em situação de rua, que não tiveram ainda seu direito à saúde garantido, por questões alheias ao Judiciário.

⁵¹ Vede também documento sobre a visita do Relator Especial para o Direito à Alimentação da Comissão de Direitos Humanos da ONU capturado na internet:

[/www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b7a109d9387bc99dc1256cc6004d0c57/\\$FILE/G0310067.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b7a109d9387bc99dc1256cc6004d0c57/$FILE/G0310067.pdf).

⁵² São outros resultados possíveis da má nutrição são a anemia e a obesidade.

Independentemente da origem, a desnutrição pode manifestar-se em três níveis de gravidade:

- Desnutrição de 1º grau ou leve - o percentual fica situado entre 10 e 25% abaixo do peso médio considerado normal para a idade;
- Desnutrição de 2º grau ou moderada - o déficit situa-se entre 25 e 40 %; e
- Desnutrição de 3º grau ou grave - a perda de peso é igual ou superior a 40%, ou desnutridos que já apresentem edema, independentemente do peso.⁵⁴

Segundo especialistas da área, a maior parte da população brasileira desnutrida está no nível de desnutrição leve:

“Em termos populacionais há um predomínio da desnutrição de 1º grau, onde o organismo adapta-se a uma alimentação abaixo de suas necessidades, que, em geral, predomina por toda vida. Com isso, há uma parada no crescimento. É por isso que “em estudos populacionais a estatura é tão valorizada, sendo encarada como indicador do estado nutricional atual ou, principalmente, progresso”. Estudos já comprovaram que as camadas mais pobres da sociedade têm uma alimentação geralmente equilibrada, sob o aspecto qualitativo, porém em quantidade insuficiente.”⁵⁵

A desnutrição infantil acarreta a chamada estatura baixa nutricional, o raquitismo nutricional e o retardo físico decorrente da desnutrição, além de poder ocasionar deficiências mentais.

Enfrenta-se no Brasil a desnutrição em vários níveis. Ela ataca algumas crianças antes mesmo do seu nascimento, porquanto já nascem com baixo peso em virtude da desnutrição das genitoras. Ainda se tem alto índice de mortalidade infantil, causada principalmente por insuficiência de alimentos e por problemas da gestante repassados ao feto e, surpreendentemente, tem-se, hoje, altíssimos índices de desnutrição de crianças

⁵³ A classificação mais corrente traz os seguintes tipos: primária: baixo nível socioeconômico – pobreza, privação nutricional, más condições ambientais levando a infecções e hospitalizações freqüentes, baixo nível educacional e cultural, negligência, falta de amamentação, privação afetiva. Neste caso, a correção da dieta bastará para que se obtenha a cura; secundária: apesar de haver oferta, existem outros fatores que impedem a ingestão e absorção dos alimentos - má-absorção, estenose do piloro, ou aumentam a sua necessidade - hipertireoidismo. Sua evolução estará na dependência da doença que a ocasionou; mista: situação em que os dois mecanismos estão envolvidos.

⁵⁴ <http://www.hospvirt.org.br/enfermagem/port/desnutri.htm> em 18.01.2004.

⁵⁵ Idem.

até 60 meses, embora os dados disponíveis não sejam tão precisos quanto seria importante.

DADOS SOBRE MORTALIDADE INFANTIL

Conquanto a mortalidade infantil tenha sido reduzida de modo considerável nos últimos anos⁵⁶, ainda se tem índices alarmantes, muito acima do desejável. De qualquer modo, é fato que o Estado brasileiro tem investido consideráveis recursos humanos e financeiros para a redução da mortalidade de crianças até um ano de vida, mormente com investimentos na área de atenção básica, com incentivo ao pré-natal e com estímulo ao aleitamento exclusivo até os seis meses de idade, conforme orientado pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Além de os índices permanecerem muito altos, é patente o fosso entre crianças brancas e crianças pretas e pardas⁵⁷. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponibiliza, no momento, de forma completa, os dados relativos aos anos de 1993/1994, mas já apresenta os resultados preliminares do Censo de 2000. Estes dados, ainda que antigos, são relevantes em função de possibilitar se perceber as diferenças na qualidade de vida de crianças das diversas etnias e de regiões distintas do País e, também, porque conduzem a uma questão diretamente relacionada ao problema da desnutrição: a mortalidade de crianças até cinco anos de idade (60 meses).

⁵⁶ DATASUS, Sistema de Informações sobre Atenção Básica (SIAB). Ver Jornal Folha de São Paulo de 19 de dezembro de 2002.

⁵⁷ A população brasileira é altamente miscigenada, sendo a categoria pardo utilizada para indicar os descendentes de índios e brancos, índios e negros ou brancos e índios.

Brasil e Grande Regiões	Taxa de Mortalidade infantil e de menores de 5 anos de idade (1) por cor e sexo			
	<u>Taxa de Mortalidade infantil / mil</u>		<u>Taxa de mortalidade p/ menores de 5 anos de idade / mil (2)</u>	
	Homens	Mulheres	Homem	Mulher
Brasil	39,4	30,0	65,5	56,0
Norte	37,8	27,3	-	-
Nordeste	58,9	46,3	105,7	86,1
Sudeste	29,7	21,5	41,4	32,0
Sul	25,9	19,6	36,2	29,6
Centro-Oeste	28,8	23,4	46,1	34,9
	Branca	Preta e Parda	Branca	Preta e Parda
Brasil	37,3	62,3	45,7	76,1
Norte	-	-	-	-
Nordeste	68,0	96,3	82,8	102,1
Sudeste	25,1	43,1	30,9	52,7
Sul	28,3	38,9	34,8	47,7
Centro-Oeste	27,8	42,0	31,1	51,4

Fonte: IBGE/DPE/Departamento de População e Indicadores Sociais. Divisão de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Projeto UNFPA/BRASIL (BRA/98/P08) - Sistema Integrado de Projeções e Estimativas Populacionais e Indicadores Sociodemográficos.

- (1) Estimativas obtidas aplicando-se técnicas demográficas indiretas de mortalidade às informações sobre sobrevivência de filhos nascidos vivos, fornecidas pelas mulheres e coletadas pela PNAD 1996. Por questões inerentes à técnica utilizada, os resultados dessas estimativas referem-se, em média, ao período 1993/94 e não ao ano de 1996.
- (2) Permanecem os dados de 1996.

A mortalidade entre bebês do sexo masculino é significativamente maior do que entre os bebês do sexo feminino, uma diferença de 9,5 mortes por mil. Mais significativa ainda é a diferença entre as taxas de mortalidade de crianças brancas e as de crianças pretas ou pardas: 25 por mil. É o claro retrato de uma sociedade que está entre as mais

desiguais do mundo, na qual a pobreza tem uma característica muito específica - é majoritariamente não branca.

Este quadro não apresenta dados específicos sobre a situação de crianças indígenas, mas há informações dando conta de que os índices de mortalidade infantil entre crianças indígenas também são especialmente altos, num reflexo do estado de exclusão em que vivem os povos originários do Brasil.

Embora ainda não esteja disponível oficialmente, foram repassados à Sociedade Brasileira de Pediatria, pelo IBGE, os números relativos à mortalidade infantil entre crianças indígenas, que é quase o dobro da taxa nacional:

A mortalidade infantil indígena no Brasil é de 55,9 por mil nascidos vivos – quase o dobro dos números do conjunto da população apurados pelo Censo 2000 e divulgados pelo IBGE em 2002, de 29,6 óbitos por mil nascidos vivos. Os dados sobre os indígenas se referem a 2002 e foram fornecidos à Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP) pela FUNASA. Estes dados são preliminares e mostram uma pequena queda no índice, que em 2001 era de 57,2. Sabe-se, no entanto, que em algumas comunidades indígenas a taxa é ainda maior.⁵⁸

Esta informação acerca da mortalidade entre crianças indígenas e a ausência de uma política específica que considere os altos índices de mortalidade entre a população não branca permitem afirmar-se que, apesar da redução geral do índice de mortalidade infantil, são as *populações indígenas, afrodescendentes e pardas que mais morrem até um ano de idade*, num claro desrespeito ao direito de crianças e adolescentes de receberem um tratamento igualitário e de terem oportunidades iguais (CDC art. 2°).

Por fim, as diferenças históricas entre as grandes regiões brasileiras se mostram abertamente: enquanto a mortalidade de crianças brancas no rico Sudeste brasileiro era, em 1993/1994, de 25,1 por mil, a mortalidade de crianças pretas e pardas no sempre pobre Nordeste era de 96,3 por mil.

Os dados mais recentes de mortalidade infantil, ainda não desmembrados por cor e sexo, são relativos ao ano de 2000. Também fornecidos pelo IBGE, demonstram uma redução real na taxa de mortalidade infantil entre os anos de 1993/1994 e o ano 2000, mas ainda trazem números muito altos. Infelizmente, estes dados não ensejam se perceber a diferença brutal entre crianças brancas e crianças afrodescendentes; nem dão oportunidade de olhar a mortalidade infantil e captar possíveis diferenças de taxa a partir do sexo das crianças, porque ainda não foram desmembrados; de qualquer modo, já é

⁵⁸ Capturado na internet ://www.sbp.org.br.

possível observar os dados por região, ficando claro que permanecem as enormes diferenças já apontadas: enquanto a mortalidade no Sul é de 19,7 por mil, no Nordeste ainda se convive com taxas de 44,2 por mil, existindo no País picos de até 62,54 mortes por mil nascidos vivos, como é o caso do Estado de Alagoas.

Taxa de Mortalidade Infantil no Brasil – Censo 2000

Região	Taxa de mortalidade infantil
Norte	29,2
Nordeste	44,2
Sudeste	20,6
Sul	19,7
Centro-Oeste	21,2
Brasil	29,6

Fonte: IBGE

Ainda hoje, existe uma diferença de mais de 20/1000 mortes de nascidos vivos até doze meses entre as regiões Nordeste e Sul.

DESNUTRIÇÃO

O último inquérito nutricional conduzido no Brasil, e já divulgado, data de 1996. Neste inquérito há informações relativas ao estado nutricional de crianças até cinco anos de idade (60 meses). No momento, estão sendo trabalhados os dados de um inquérito nutricional feito em 2000, que ainda não estão disponíveis.

Os dados do Inquérito de 1996 oferecem informações sobre o número de crianças desnutridas e a gravidade, informando especificamente que a taxa de desnutrição de crianças até cinco anos era, à época, de 10,5%.

Os dados mais recentes disponíveis não são estes do Inquérito nutricional, mas os produzidos pelo Sistema Integrado de Atenção Básica (SIAB), a partir das informações do Programa de Saúde da Família (PSF) e Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PAS). Estes dois programas contribuíram enormemente para o aumento da cobertura e melhoria da qualidade da atenção primária no País, mas, ainda têm abrangência bem abaixo da desejada⁵⁹, variando de uma cobertura de pouco mais de 3% da população no

⁵⁹ Vede anexo IV.

% criança desnutrida por ano segundo Região
Período: Jun/2000

Região	2000	Total
TOTAL	10,78	10,78
Região Norte	8,67	8,67
Região Nordeste	13,14	13,14
Região Sudeste	7,94	7,94
Região Sul	6,72	6,72
Região Centro-Oeste	5,94	5,94

Distrito Federal e nos Estados da Bahia e Rio de Janeiro, a quase 50% no estado do Ceará, pioneiro nos projetos.

Em função desta disparidade na cobertura, e mesmo em virtude do tamanho da população atendida, os dados de desnutrição provenientes destes programas não podem ser considerados um retrato preciso da realidade, mas são, certamente, dados que

apontam com clareza a atual situação, em especial porque há uma boa cobertura nos estados do Nordeste e do Norte, as duas regiões mais pobres do País, onde as taxas de desnutrição e mortalidade infantil permanecem as mais altas.

Outra informação importante é que os dados do PSF/PAS referem-se apenas a crianças até dois anos (24 meses), o que é relevante, porquanto a faixa de risco e o padrão internacional para levantamento de desnutrição infantil vão até os cinco anos (60 meses). Vale frisar, ainda, que as políticas de saúde e atenção básica também são divididas em duas faixas: as políticas destinadas a crianças até um ano de vida, focadas, portanto, no combate à mortalidade infantil; e as voltadas para crianças de até cinco anos, cujo falecimento não é considerado nas taxas de mortalidade infantil. Assim, dados que trazem o estado nutricional de crianças até dois anos compreendem um período no qual há uma série de programas e projetos governamentais voltados para o bem-estar e a sobrevivência destas crianças (o período até doze meses), e um período no qual os programas e projetos são escassos e não prioritários (o período que vai de doze a vinte e quatro meses).

Desmembrados os dados desta tabela, há informação de que há estados do Nordeste em que a taxa de desnutrição infantil chega a 17%, como é o caso de Alagoas. Examinando as tabelas de desnutrição por município do Estado do Ceará, também no Nordeste, por exemplo, onde a cobertura do PSF é de 47% da população, vê-se que existem vários municípios com taxas de desnutrição de crianças entre doze e vinte e

quatro meses acima de 25%; ou seja, muitos municípios do Estado do Ceará que têm uma taxa de desnutrição geral de 12,99%, isto é, têm um quarto de suas crianças entre um e dois anos de idade desnutridas. Existem ainda alguns municípios com 35% e mais das crianças nesta faixa etária desnutridas e, no Município de Ararendá, metade da população entre um e dois anos de idade apresenta déficit ponderal⁶⁰. Isto quer dizer que, embora seja inegável a melhoria nos índices de desnutrição de crianças até um ano, passado o período da vida em que há um alto investimento estatal na saúde, as crianças voltam a ficar desnutridas, ocorrendo, na maioria dos casos, significativo aumento percentual de desnutrição quando se sai da faixa de 0 a 12 meses para a faixa de 12 a 24 meses.

Esta situação relativa ao Ceará não é diferente da dos demais estados do Nordeste do País. Houve importante e bem-sucedido investimento na redução da mortalidade infantil; mas, como muitos profissionais e organizações não governamentais têm tentado mostrar, as crianças sobrevivem para morrer, muitas vezes de fome, após um ano de idade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de todo o aparato jurídico vigente, como demonstrado na parte inicial desta seção, e de um forte investimento na redução da mortalidade infantil, muitas crianças no Brasil ainda sofrem com a desnutrição ou morrem por falta de alimentos em quantidades e/ou qualidade adequada, como se pode aferir dos dados aqui apresentados. É imoral o fato de que, em um país com um Produto Interno Bruto considerável e com oito milhões de hectares de terras agricultáveis, exista pelo menos um município no qual 50% das crianças são desnutridas.

É comum que a desnutrição passe de geração em geração, porque mulheres mal nutridas tendem a dar à luz crianças debilitadas que terão seu desenvolvimento físico e mental prejudicados, a menos que se tomem as medidas necessárias desde antes do nascimento⁶¹. Após o nascimento com vida, o aleitamento exclusivo é central para o bom desenvolvimento da saúde. O Governo brasileiro tem feito esforços no pré-natal e no

⁶⁰ Defasagem idade/peso.

⁶¹ Segundo a Pan American Health Organization, há evidências de que o peso do recém-nascido, do qual dependem sua saúde, crescimento e desenvolvimento posteriores, é intimamente dependente do estado nutricional materno in FRANCESCHINI et alii.

período até doze meses, como afirmado há pouco, mas é preciso não abandonar o investimento após os doze meses, sob pena de que o investimento anterior se torne inútil.

RECOMENDAÇÕES

- Aumento do investimento em programas de nutrição infantil, com ênfase na faixa entre doze e sessenta meses de idade;
- investimentos em programa de combate à mortalidade infantil;
- investimento na melhoria da qualidade e no aumento da quantidade da alimentação da população em geral, com vistas, também, à melhoria das condições das gestantes;
- investimento em campanhas de aleitamento exclusivo;
- investimento em programas de geração de emprego e renda para garantia de qualidade de vida das famílias.

4. A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

ADEQUAÇÃO DA LEGISLAÇÃO INTERNA

A Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF88) elevou a educação à condição de "(...) direito de todos e dever do Estado e da família (...)" (Art.205), abrangendo a garantia de ensino fundamental, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; ensino médio; creche; pré-escola e ensino superior. Aos dois primeiros níveis foi ainda reservado o caráter de ensino obrigatório, sendo que no nível médio este seria progressivamente implantado. A CF88 assegurou também a oferta da modalidade especial (destinada a crianças e adolescentes com necessidades educativas especiais), além de, no ensino fundamental, programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Para isso foram vinculadas 18% das receitas provenientes de impostos da União e 25% de estados e municípios.

O Estatuto da Criança e do Adolescente repete os dispositivos constitucionais quanto à amplitude do dever de educar e incorpora aspectos fundamentais quanto ao reconhecimento do público infanto-juvenil como sujeito de direito. Passam a ser reconhecidos direitos como "(...) ser respeitados por seus educadores (...) e de contestar critérios avaliativos (...)" (Art.53). Após o Estatuto da Criança e do Adolescente, também se torna exigível que a escola seja próxima da residência dos estudantes.

É, porém, a partir da reforma constitucional e legal de 1996 que se delinea a política educacional a ser implantada no País. Sua principal estratégia é a massificação do ensino fundamental sem o aporte de novos recursos, mesmo que isto aconteça em detrimento da qualidade e de outros níveis de ensino. A Emenda Constitucional nº14 inaugura esta fase. A progressiva extensão do ensino obrigatório, que deveria chegar a 11 anos, é retirada, ficando a obrigatoriedade restrita aos 8 anos da modalidade regular do ensino fundamental. Este recuo constitucional representa um retorno à situação estabelecida pela Lei nº 5698, de 1971, em um contexto no qual a comunidade internacional pressiona pela ampliação do ensino obrigatório. Com a reforma, fica assegurado ao ensino fundamental regular a maior parte dos recursos orçamentários de estados e municípios, através de um mecanismo de subvinculação de 60% dos gastos educacionais. À União caberia complementar os recursos, exercendo papel redistributivo. Rosa María Torres, ao analisar o estágio de efetividade dos compromissos assumidos na Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990), acentua: "a educação para

todos encolheu⁶². O mecanismo central de execução da nova política é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de Valorização do Magistério – FUNDEF, instituído pela Lei n° 9.424/1996. Trata-se de um fundo redistributivo dos gastos sub-vinculados ao ensino fundamental em cada estado, tendo como referência um valor mínimo anual, por aluno, estabelecido nacionalmente. Nos estados onde este valor não fosse alcançado com recursos próprios, haveria complementação da União Federal. Além de estar antenado à determinação de universalizar o ensino fundamental regular, o FUNDEF se propunha a enfrentar as gritantes desigualdades regionais na oferta e na qualidade deste nível. Os seguidos descumprimentos dessas determinações legais por parte da União, contudo, ao estabelecer valores mínimos anuais menores do que os devidos, limitou o alcance deste objetivo, além de acumular uma dívida, até o exercício de 2002, de R\$12,7 bilhões justamente com os estados mais pobres.

É, porém, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n° 9.394/1996) que estrutura juridicamente a nova política educacional. Organiza a educação escolar em dois níveis: educação básica, compreendendo a educação infantil (creche e pré-escola), o ensino fundamental e o ensino médio; e educação superior; distribuindo as competências para o seu oferecimento. Estabelece a necessidade de se definir padrões mínimos de qualidade, de recenseamento dos educandos, de avaliação do ensino e de constituição dos sistemas municipais e estaduais de educação, com seus respectivos planos decenais. Ao dispor sobre a qualificação docente, estabelece que, após 2007, somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou equivalente. Por fim, determina o envio, ao Legislativo, do Plano Nacional de Educação - PNE (Lei n° 10.172), que entra em vigor a partir de 2001 com vigência até 2011, estabelecendo metas quantitativas para a implementação desse direito, às quais deveriam ser vinculadas as futuras disposições orçamentárias.

Mais uma vez, o Governo central demonstra por atos concretos sua determinação em sustar qualquer progressão nos gastos com educação: veta 9 (nove) artigos do PNE, argumentando sua incompatibilidade com as metas de ajuste fiscais. O mais significativo dos artigos vetados foi justamente o que era considerado pela sociedade civil e por especialistas a base mínima para a execução do PNE – a aplicação progressiva de, no mínimo, 7% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação.

⁶² TORRES, Rosa Maria. *Educación para todos: la tarea pendiente*. Madrid: Editorial Popular, s/d. 156p.

A despeito do impacto do FUNDEF em muitos municípios, a constituição dos sistemas e dos planos educacionais municipais e estaduais ainda se encontra em estágio de implementação. Um grande desafio assumido pela sociedade civil diz respeito à exigência de uma construção democrática desses processos, que leve em conta os reais interesses da comunidade escolar, a superação das desigualdades regionais e a ampliação dos gastos educacionais. Ressalte-se que, em todo o recente processo de reforma, os atores sociais, por mais envolvidos e capacitados que estivessem, viram-se quase absolutamente alijados dos processos decisórios. A LDB e o PNE atualmente em vigor foram aprovados em prejuízo de propostas historicamente construídas pelos que se organizam em defesa da educação pública no País.

A partir dos avanços e retrocessos na formulação legal, percebe-se que a efetivação do direito à educação no Brasil envolve movimentos complexos e, aparentemente, contraditórios. Ao passo que se tem ampliado o acesso ao ensino fundamental, os níveis de oferta da pré-escola permaneceram praticamente estagnados. Quanto mais pessoas concluem o ensino fundamental, menos têm acesso a uma educação de qualidade. Enquanto 97% das crianças de 7 a 14 anos foram matriculadas na escola (MEC/Inep,2002), somente 2,79% e 10,29% das que concluem nesse nível atingem patamares adequados em Matemática e Língua Portuguesa, respectivamente (MEC/Inep,2001). Nesse contexto, vemos diminuir, em termos reais, os recursos públicos destinados à educação nos últimos orçamentos federais.

EDUCAÇÃO INFANTIL (CRECHE E PRÉ-ESCOLA)

Na atual estrutura educacional brasileira, a educação infantil compõe a primeira etapa da educação básica, constituída por creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 6 anos). Devem estar inseridos nos sistemas de ensino, notadamente nas exigências de parâmetros curriculares, controle, credenciamento e corpo docente qualificado.

Estas exigências trouxeram modificações significativas, principalmente para a educação infantil em creches. Historicamente, as creches estiveram vinculadas à assistência social; preocupavam-se, por isso, basicamente com os aspectos relativos aos cuidados com saúde e alimentação, possibilitando o trabalho externo dos pais. Apesar da previsão da LDB, que estabelecia o ano de 1999 como prazo final para sua inclusão nos sistemas de ensino, esta ainda se encontra em andamento. Boa parte dos municípios e

estados oferece ainda as duas modalidades de creches ou não as credenciaram aos seus respectivos sistemas. Em função disso, os dados sobre o atendimento nos primeiros anos de vida das crianças são pouco seguros. Sabemos que há mais crianças em creches do que os números registrados nos censos escolares, contudo, não há qualquer garantia de que estas recebam educação de fato, uma vez que não existe qualquer controle do sistema sobre estes estabelecimentos.

Com a LDB, acelerou-se a municipalização do atendimento em educação infantil, diminuindo-se significativamente a participação de estados nesse nível. Em 2002, a rede municipal efetuou 60,6% das matrículas iniciais em creche e 68,4% em pré-escola. A rede privada de ensino respondeu por 37,8% e 25,5% do atendimento em creche e pré-escola, respectivamente. Um avanço significativo que não pode ser esquecido é o reconhecimento constitucional de que as crianças têm direito à educação nos primeiros anos de vida (CF/88, art.208, IV). Apesar de não compor o campo da educação obrigatória, é direito subjetivo, devendo estar disponível a todos os que tenham interesse. O próprio PNE reconhece ser essencial o oferecimento de educação infantil, por sua influência determinante no conjunto do processo educacional. Reconhece ainda que é nesse nível que há maior retorno qualitativo do investimento realizado. Há, portanto, um reconhecimento oficial de que a elevação do atendimento nesse nível poderia influir, determinadamente, na superação do crítico aproveitamento de nossos alunos nos níveis posteriores. Esse não foi, contudo, o caminho trilhado. O FUNDEF provocou verdadeira corrida para o atendimento no ensino fundamental, levando a um baixo crescimento das matrículas em pré-escolas.

Educação Infantil - Matrícula Inicial por Nível/Modalidade de Ensino – 1991/2002

Nível/Modalidade	1991	1994*	1996	1998	2000	2002
Creche	-	-	-	381.804	916.864	1.152.511
Pré-escola	3.628.285		4.270.376	4.111.120	4.421.332	4.977.847
Classe de Alfabetização	1.655.609	5.676.279	1.443.927	806.288	674.044	607.815

Fonte: MEC/INEP

* Em 1994 os dados da pré-escola foram coletados junto com os das classes de alfabetização.

Como já se relatou, há pouca segurança nos dados oficiais a respeito do atendimento em creches. Estes expressam mais a crescente inclusão de estabelecimentos já existentes no recenseamento, não sendo possível perceber em que medida um quantitativo maior de crianças passou a ser atendido. Em 1998, o Censo contabilizou 10.519 creches no País; em 2000, esse número quase dobrou, chegando a

20.917; e, em 2002, havia 26.832 estabelecimentos em registro. Uma preocupação que tem sido constantemente levantada por instituições da sociedade civil diz respeito à vontade de saber em que medida a inclusão dessas creches no recenseamento representa de fato sua regularização nos respectivos sistemas de ensino.

No nível pré-escolar, os dados a respeito do número de matrículas são mais representativos. Após um crescimento de 17,7% no início da década (1991/1996), há um ligeiro recuo logo após a implantação do FUNDEF, retomando-se somente em 2000 a linha ascendente. Se levar em conta os 6 (seis) primeiros anos da "Década da Educação", iniciada em 1997, o crescimento nesse período foi de 16,57%. Na modalidade de classes de alfabetização houve um recuo de 63,29% no número de matrículas entre 1991 e 2002⁶³.

São baixas as taxas de escolarização infantil. Das 23.125.327 crianças com idade entre 0 e 6 anos somente 32,09% são escolarizadas. (IBGE – Censo Demográfico 2000). O ponto mais crítico está na população com idade até três anos, à qual é devido o atendimento em creches, que possui taxa de escolarização baixíssima – 9,43%. Na outra ponta, encontram-se as crianças de 6 anos, com taxa de 81,74%, sendo que cerca de 1/3 já se encontram matriculadas no ensino fundamental, uma vez que a LDB o permite. Esforços significativos deverão ser despendidos no sentido de alcançar as modestas metas de cobertura estabelecidas no PNE: 50% da população até 3 anos e 80% da população de 4 e 5 anos até 2011.

⁶³ Para muitos educadores, a redução na oferta das denominadas classes de alfabetização tem significado verdadeiro avanço, uma vez que o processo educativo é contínuo na escolarização.

População residente e escolarizada, de 0 a 6 anos, segundo o nível ou modalidade escolar que freqüenta – 2000

	Até 6 anos	Até 3 anos	4 anos	5 anos	6 anos
População total	23 125 327	13 035 007	3 351 232	3 427 516	3 311 502
População escolarizada		1 229 133	1 375 149	2 109 535	2 706 851
Creche		790 035	324 236		
Pré-escola		439 098	962 940	1 649 808	1 287 529
Classe de alfabetização			87 973	231 444	452 359
Ensino fundamental				228 282	966 963
Escolarização média (%)	32,09	9,43	41,03	61,55	81,74

Fonte: Censo Populacional 2000 – IBGE.

Há prevalência da população branca na ocupação das vagas em creches e pré-escolas, representando 57,75% e 51,35% do total, respectivamente. Enquanto isso, 5,06% das vagas em creches e 5,01% em pré-escolas são ocupadas por crianças negras. Os pardos ocupam 35,88% das vagas em creches e 42,16% em pré-escolas. Em relação à população com idade entre 4 e 6 anos, que não freqüenta creche, pré-escola ou escola, 36,1% das crianças brancas estão nessa situação, contra 41% das crianças pretas e pardas. No tocante à divisão de vagas entre os gêneros, há equilíbrio, sendo a aparente vantagem em favor dos meninos fruto da maior população masculina nesta faixa etária.

O quadro da exclusão educacional se aprofunda de forma alarmante ao se verificar a taxa de escolarização da população entre 0 e 6 anos em função da renda das famílias. Os mais necessitados são também os mais excluídos. Enquanto 59,29% das crianças, com renda nominal mensal familiar acima de cinco salários mínimos, freqüentam creches, pré-escolas e escolas, as crianças de famílias sem rendimento e com renda de até ½ salário mínimo *per capita* têm taxa de escolarização de somente 21,47% e 27,18%, respectivamente (IBGE. Censo Demográfico 2000).

Com isso, vê-se que a segmentação excludente do sistema educacional brasileiro tem suas raízes já nos primeiros anos de escolarização. A esmagadora maioria das crianças de baixa renda que não têm acesso à creche e à pré-escola transformar-se-á nos adolescentes que, mesmo após oito anos de ensino fundamental obrigatório, terão

aproveitamento escolar crítico, constituindo-se em verdadeiros analfabetos funcionais frente às demandas e potencialidades contemporâneas. Serão também os excluídos do sistema produtivo, isso para não falar das remotíssimas possibilidades de acesso ao ensino superior. Fecha-se dessa forma o ciclo de exclusão.

ENSINO FUNDAMENTAL – ACESSO E RENDIMENTO

É no ensino fundamental que se expressam as maiores contradições do sistema educacional. É também nesse nível que se aprofundam as diferenças regionais e de classes sociais. Ao passo que se massificou, em regra, o acesso da população com idade entre 7 e 14 anos com a implantação do FUNDEF - o que foi acompanhado de melhorias nas taxas de aprovação, de transição para o ensino médio, de queda da distorção idade-série e de qualificação docente - ocorreu na rede pública uma significativa piora na qualidade do ensino e no aproveitamento dos conteúdos. Aumento da demanda sem correspondente acréscimo no financiamento, aprofundamento do número de desempregados e excluídos, trabalho infantil e baixo atendimento na educação infantil são freqüentemente apontados como razões para o distanciamento dos objetivos da educação consagrados na Convenção.

De 1991 a 2000, houve um crescimento de 22,31% no número de matrículas no ensino fundamental, chegando, neste ano, a 35.717.948 estudantes. A partir daí, com a melhoria nos índices de progressão e transição, inicia-se um processo de recuo no número de matrículas, chegando a 2002 com 35.150.360 alunos neste nível. Há ainda uma progressiva tendência de recuo das matrículas nos primeiros anos do ensino fundamental (1ª a 4ª), ao passo que há crescimento nas séries finais (5ª a 8ª).

Ensino Fundamental - Matrícula Inicial, Brasil e Regiões – 1991/2000/2002 e Variação 1991/2000

Pais/Região	1991	2000	Variação (%)	2002
Brasil	29.203.724	35.717.948	22,31	35.150.362
Norte	2.246.339	3.273.693	45,73	3.320.488
Nordeste	8.650.474	12.509.126	44,61	12.323.338
Sudeste	11.965.480	12.936.313	8,11	12.571.486
Sul	4.201.369	4.416.528	5,12	4.372.890
Centro-Oeste	2.140.062	2.582.288	20,66	2.562.160

Fonte: MEC/INEP.

A ampliação do acesso ocorreu, basicamente, nas regiões Norte (45,73%) e Nordeste (44,61%), onde o estabelecimento de um valor mínimo nacional por aluno levou a uma verdadeira corrida pela matrícula e, conseqüentemente, por mais recursos. Em regra, a rápida ampliação das matrículas não foi acompanhada de investimentos públicos que possibilitassem a construção de novas escolas, por isso, prédios alugados passaram a ser anexados à rede como forma de atender a crescente demanda. Atualmente, em função da defasagem do valor anual, o FUNDEF é mantido basicamente pelos recursos próprios dos estados, o que tem trazido sérias dificuldades para a manutenção do atendimento, principalmente nas regiões cuja ampliação foi significativa. Em 2003, somente 4 (quatro) estados receberam recursos do Governo federal através desse fundo: Alagoas, Bahia, Maranhão e Piauí.

Um indicador importante da carência estrutural do parque escolar é o quantitativo de equipamentos pedagógicos à disposição dos estudantes. Ainda é grande a carência de bibliotecas e laboratórios de ciências no País, mas é nas regiões Norte e Nordeste que a situação se mostra mais crítica. Os dados de 2001 indicam que 55,6% das escolas de ensino fundamental brasileiras possuem biblioteca, enquanto somente 19,2% possuem laboratório de ciências. No Nordeste, o índice de escolas com biblioteca cai para 35,2% e com laboratório para 5,9%. No Norte, a cobertura é de 43,1% e 4,5%, respectivamente. Uma realidade bem diferente se apresenta na região Sul, onde a grande maioria das escolas de ensino fundamental tem biblioteca - 83,4% e 39,5% contam com laboratório de ciências.

O crescimento da oferta elevou a taxa de escolarização, principalmente da população com idade entre 7 e 14 anos, mas ainda estamos longe da universalização do acesso. O último censo populacional apontou a existência de 1.495.643 crianças fora da escola (IBGE, 2000), o que corresponde a 5,50%⁶⁴ da população nessa faixa etária. Mesmo com o significativo crescimento de oferta na última década, as regiões Norte e Nordeste concentram juntas 59,82% da exclusão do ensino fundamental. Nesse ponto, manifestam-se claramente as imensas disparidades brasileiras. Convivemos com duas realidades antagônicas: enquanto São Paulo (Sudeste) e Rio Grande do Sul (Sul)

⁶⁴ O INEP, no documento *Geografia da Educação Brasileira* (2003), anota que 96,4% das crianças e adolescentes com idade entre 7 e 14 anos foram matriculados na escola em 2000. A aparente divergência entre este dado e o apontado pelo IBGE no Censo Populacional 2000 é fruto de diferença no objeto da pesquisa e da metodologia aplicada; enquanto o INEP cruza os dados do Censo Populacional com o número de matrículas em determinada faixa etária, o IBGE apreende a população que freqüentava, não freqüentava ou nunca havia freqüentado creche ou escola no período de realização do Censo.

aproximam-se de países desenvolvidos com taxas de escolarização da população dos 7 aos 14 anos de 3,21% e 2,71%, respectivamente, estados como Amazonas, Acre (ambos do Norte) e Alagoas (Nordeste) estão bem distantes, com taxas, respectivamente, de 16,81%, 16,03% e 10,93%.

População de 7 a 14 anos fora da escola em relação ao total – Brasil e Regiões

UF	População (7 a 14 anos)	Nº crianças fora da escola	Crianças fora da escola (%)	Participação regional em relação à população brasileira de 7 a 14 anos fora da escola (%)
Brasil	27.188.217	1.495.643	5,50	100,00
Norte	2.506.985	279.765	11,16	18,71
Nordeste	8.615.463	614.861	7,14	41,11
Sudeste	10.443.510	385.948	3,70	25,80
Sul	3.757.069	131.881	3,51	8,82
Centro-Oeste	1.865.190	83.188	4,46	5,56

Fonte: IBGE, 2000.

Nacionalmente, a taxa de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos fora da escola é maior entre o sexo masculino – 5,85%, contra 5,15% do feminino. É também maior entre a população preta e parda – 6,9%, em relação à população branca nessa faixa etária – 3,8%. É nas diferenças de cobertura em relação à renda das famílias, porém, que a exclusão educacional ganha caracteres estruturais de reprodução das históricas desigualdades brasileiras. Ironicamente são os mais pobres os mais excluídos. Enquanto somente 1,2% do 1/5 mais rico das crianças com idade entre 7 e 14 anos não freqüentam a escola, esse índice chega a alarmantes 9,2% no 1/5 mais pobre da população (IBGE. Censo Demográfico 2000).

Diversas políticas de correção de fluxo foram adotadas na última década, o que efetivamente provocou uma melhoria nas taxas de rendimento escolar, com queda da reprovação e do abandono. Caiu também a distorção entre idade e série no ensino fundamental. Se em 1991 esta alcançava 64,1%, chega-se a 2000 com um índice de 41,7% (MEC/INEP,2003). Uma parcela ainda significativa das matrículas no ensino fundamental regular, contudo, é constituída pelo público fora da idade apropriada para este nível: a taxa de escolarização bruta (relação entre o número de matrículas em determinado nível e a população em idade adequada para ele) no ensino fundamental é de 130% (MEC/INEP,2002). Apesar dos avanços nos índices de rendimento em todo o

País, persistem as profundas desigualdades regionais. São alarmantes ainda os índices de abandono escolar nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Taxa de aprovação, reprovação e evasão no ensino fundamental - 1991/1996/2002

Região/Ano	1991			1996			2000		
	Ap	R	Ab	Ap	R	Ab	Ap	R	Ab
Brasil	63,6	18,1	18,3	71,8	13,9	14,3	77,3	10,7	12,0
Norte	58,6	19,4	22,0	60,9	18,4	20,7	68,7	13,6	17,7
Nordeste	55,7	21,8	22,5	61,8	17,0	21,2	68,4	14,0	17,6
Sudeste	70,0	17,2	12,8	80,9	10,0	9,1	86,9	6,6	6,5
Sul	65,0	13,3	21,7	76,8	14,7	8,5	83,3	10,8	5,9
Centro Oeste	65,9	16,9	17,2	69,1	14,5	16,4	73,7	11,2	15,1

Legenda: Ap – Aprovação(%); R – Reprovação(%); Ab - Abandono(%). Fonte: MEC/INEP.

ENSINO FUNDAMENTAL – A INEFICÁCIA QUANTO AO APRENDIZADO

A melhoria dos índices de acesso e de rendimento dos alunos, e de qualificação e de salários dos docentes não melhorou a efetividade do sistema de ensino. A democratização do acesso não veio acompanhada da democratização do conhecimento. Na verdade, os dados oficiais colhidos através do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) apontam que a massificação provocou uma queda no aproveitamento escolar. O resultado da avaliação de aprendizagem dos concluintes do ensino fundamental (8ª série) mostra um quadro estarrecedor de violação massiva dos princípios da Convenção. O aparente avanço na efetividade dos direitos educacionais infanto-juvenis esbarra em um sistema que mantém e aprofunda as desigualdades de oportunidades de fato.

Somente 10,29% dos concluintes demonstram habilidades de leitura compatíveis com a 8ª série. Enquanto isso, cerca de ¼ dos concluintes encontram-se nos estágios crítico ou muito crítico, compatíveis, no máximo, com o nível esperado para os estudantes da 5ª série do ensino fundamental. Em Matemática, o resultado é pior. Quase todos os estudantes – 97,21% - estão aquém do nível adequado para a conclusão do ensino fundamental, sendo que a maior parte está situada no nível crítico – 51,71% (desenvolvem algumas habilidades elementares de interpretação de problemas, mas não conseguem transpor o que está sendo pedido no enunciado para uma linguagem matemática específica). Há ainda 6,65% no nível muito crítico (não conseguem responder a comandos operacionais elementares compatíveis com a 8ª série). Apesar do quadro

geral desolador, neste ponto também são determinantes as desigualdades regionais. Nas regiões Norte e Nordeste, o fracasso escolar em Matemática é quase absoluto, uma vez que somente 0,63% e 1,36%, respectivamente, alcançam nível compatível com o esperado.

Percentual de Alunos nos Estágios de Construção de Competências em Língua Portuguesa - 8ª Série – SAEB 2001 – Brasil e Regiões

Estágio	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Muito Crítico	4,86	4,06	7,30	4,58	2,47	2,96
Crítico	20,08	22,69	26,27	18,19	13,60	18,98
Intermediário	64,76	67,98	60,61	64,02	71,39	69,48
Adequado	10,23	5,22	5,78	13,14	12,48	8,51
Avançado	0,06	0,05	0,05	0,07	0,06	0,07
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Percentual de Alunos nos Estágios de Construção de Competências em Matemática - 8ª Série – SAEB 2001 – Brasil e Regiões

Estágio	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Muito Crítico	6,65	7,31	10,53	5,76	2,81	4,66
Crítico	51,71	59,58	60,09	48,07	43,13	52,68
Intermediário	38,85	32,48	28,01	42,08	51,48	40,56
Adequado	2,65	0,61	1,29	3,88	2,49	1,96
Avançado	0,14	0,02	0,07	0,21	0,09	0,13
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: MEC/Inep.

Os dados demonstram também que a ineficácia é maior na rede pública de ensino, responsável pelo atendimento de quase 90% das matrículas no ensino fundamental. Assim, 98% dos estudantes com estágio muito crítico em Língua Portuguesa e Matemática são da escola pública. No extremo oposto, entre os estudantes com estágio adequado em Língua Portuguesa, 55,64% são da rede pública; já em Matemática este quantitativo não passa de 25%.

Média de Desempenho em Língua Portuguesa e Matemática na 8ª Série do Ensino Fundamental por Rede – Brasil – 1995-2001

Ano	1995	1997	1999	2001
LÍNGUA PORTUGUESA				
Rede Particular	283,0	286,5	270,6	282,0
Rede Pública	251,3	243,4	227,3	228,7
MATEMÁTICA				
Rede Particular	292,8	300,6	293,7	301,1
Rede Pública	245,8	240,8	239,3	235,4

Fonte: Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb. MEC/Inep.

Ademais, a projeção das médias de desempenho entre 1995 e 2001 mostra tendência de agravamento da segmentação educacional. Neste período, houve melhora no desempenho da rede privada, cada vez mais restrita a pequenas parcelas da população; e piora na rede pública.

O trabalho infantil tem sido identificado também como fator determinante no desempenho dos estudantes. Quase 27% dos alunos da 8ª série estão trabalhando (SAEB,2001). Dos alunos com desempenho classificado como muito crítico em Língua Portuguesa, 68% declaram que trabalham. Em Matemática esse índice é de 59%. Na média geral, o desempenho dos que não trabalham é significativamente superior.

ENSINO MÉDIO E ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

A ampliação do acesso no ensino fundamental ensejou pressão positiva pelo aumento de vagas no ensino médio. De fato, este foi o nível no qual as matrículas mais cresceram – entre 1991 (3.770.230 matriculados) e 2002 (8.710.584 matriculados), houve uma ampliação de 131% (MEC/INEP). A maior parte dos estudantes desse nível é composta por adultos, o que é fruto dos entraves no fluxo escolar. Somente 33,3% da população de 15 a 17 anos estavam efetivamente matriculados no ensino médio em 2000, enquanto quase 50% permaneciam no ensino fundamental (MEC/INEP).

O último Censo Demográfico (IBGE, 2000) apontou grande quantidade de adolescentes de 15 a 17 anos fora da escola – 2.391.112 - o que corresponde a 22,29%⁶⁵

⁶⁵ O INEP, no documento *Geografia da Educação Brasileira* (2003), indica que 83% dos jovens com idade entre 15 e 17 anos foram matriculados na escola em 2000. A aparente divergência entre este dado e o apontado pelo IBGE no Censo Populacional 2000 é fruto de diferença no objeto da pesquisa e da metodologia aplicada, enquanto o INEP cruza os dados do Censo Populacional com o número de matrículas em

Média de Desempenho em Língua Portuguesa e Matemática na 8ª Série do Ensino Fundamental por Rede – Brasil – 1995-2001

Ano	1995	1997	1999	2001
LÍNGUA PORTUGUESA				
Rede Particular	283,0	286,5	270,6	282,0
Rede Pública	251,3	243,4	227,3	228,7
MATEMÁTICA				
Rede Particular	292,8	300,6	293,7	301,1
Rede Pública	245,8	240,8	239,3	235,4

Fonte: Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb. MEC/Inep.

Ademais, a projeção das médias de desempenho entre 1995 e 2001 mostra tendência de agravamento da segmentação educacional. Neste período, houve melhora no desempenho da rede privada, cada vez mais restrita a pequenas parcelas da população; e piora na rede pública.

O trabalho infantil tem sido identificado também como fator determinante no desempenho dos estudantes. Quase 27% dos alunos da 8ª série estão trabalhando (SAEB,2001). Dos alunos com desempenho classificado como muito crítico em Língua Portuguesa, 68% declaram que trabalham. Em Matemática esse índice é de 59%. Na média geral, o desempenho dos que não trabalham é significativamente superior.

ENSINO MÉDIO E ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

A ampliação do acesso no ensino fundamental ensejou pressão positiva pelo aumento de vagas no ensino médio. De fato, este foi o nível no qual as matrículas mais cresceram – entre 1991 (3.770.230 matriculados) e 2002 (8.710.584 matriculados), houve uma ampliação de 131% (MEC/INEP). A maior parte dos estudantes desse nível é composta por adultos, o que é fruto dos entraves no fluxo escolar. Somente 33,3% da população de 15 a 17 anos estavam efetivamente matriculados no ensino médio em 2000, enquanto quase 50% permaneciam no ensino fundamental (MEC/INEP).

O último Censo Demográfico (IBGE, 2000) apontou grande quantidade de adolescentes de 15 a 17 anos fora da escola – 2.391.112 - o que corresponde a 22,29%⁶⁵

⁶⁵ O INEP, no documento *Geografia da Educação Brasileira* (2003), indica que 83% dos jovens com idade entre 15 e 17 anos foram matriculados na escola em 2000. A aparente divergência entre este dado e o apontado pelo IBGE no Censo Populacional 2000 é fruto de diferença no objeto da pesquisa e da metodologia aplicada, enquanto o INEP cruza os dados do Censo Populacional com o número de matrículas em



da população nessa faixa etária. Desses, 77,75%⁶⁶ têm rendimento *per capita* mensal familiar de, no máximo, 1(um) salário mínimo.

Atualmente, quase todas as vagas ofertadas no ensino médio são vinculadas às redes estaduais de ensino, restando à iniciativa privada cerca de 13% da cobertura. A prioridade operacional e orçamentária destinada ao ensino fundamental, as dificuldades econômicas vivenciadas pela maior parte desses jovens, a ausência de programas suplementares que assegurem a efetiva gratuidade (transporte escolar, fardamento, livro didático e alimentação escolar) e a baixa qualidade do ensino ofertado elevam os índices de abandono no ensino médio em todo o País – 16,7% (MEC/INEP). Até as regiões mais desenvolvidas têm altos índices de abandono, no Sudeste (menor taxa), chega a 13,9% e no Norte (maior taxa) a 21,2%. Também são significativas as taxas de repetência e evasão no ensino médio, chegando a médias nacionais, respectivamente, de 18,6% e 8%.

Há na verdade uma dispersão geral desses jovens que, em sua imensa maioria, chegam ao nível médio sem os conhecimentos necessários para o seu aproveitamento adequado. Daí a ausência de perspectivas dos jovens de escolas públicas quanto ao acesso à universidade pública, que, aliada às necessidades de sobrevivência e à falta de incentivos estatais, tendem a afastá-los do sistema de ensino. Atualmente, há um movimento que busca jogar a culpa da “elitização do saber acadêmico” nas próprias universidades públicas, que dificultariam o acesso dos estudantes de escolas públicas. Na verdade, se há elitização do acesso ao ensino superior, é porque, na educação básica, construiu-se uma profunda segmentação entre os que têm renda suficiente para aprender o que determinam os parâmetros curriculares, e, portanto, estudam em escolas privadas de boa qualidade (que, de tão poucas, quase não influenciam o quadro geral de desempenho dos estudantes nos testes de aprendizagem), e a imensa massa que frequenta a escola pública ou está fora dela, a qual, de um modo ou de outro, não adquire os conhecimentos escolares adequados para a sua idade, o que impede o seu pleno desenvolvimento humano e profissional.

Os dados do SAEB (2001) relativos aos concluintes do ensino médio reafirmam a ineficácia da educação escolar brasileira. Apenas 5,99% dos estudantes do último ano do ensino médio (3º ano) reúnem as habilidades adequadas em Matemática. A grande maioria, 29,29% e 38,15%, situa-se, respectivamente, entre os que agregam pouco

determinada faixa etária, o IBGE apreende a população que frequentava, não frequentava ou nunca havia frequentado creche ou escola no período de realização do Censo.

⁶⁶ Exclusivo as pessoas cuja condição na família era: pensionista, empregado(a) doméstico(a) ou parente do(a) empregado(a) doméstico(a).

conhecimento para além do exigido para a 8ª série do fundamental ou não chegam a isso. Em Língua Portuguesa, o fracasso é equivalente – somente 5,35% dos concluintes têm nível adequado para o ensino médio. Há ainda 20,43% dos estudantes situados no nível intermediário, com razoável capacidade de leitura, porém abaixo do esperado. No extremo da exclusão, estão 41,13% dos concluintes, com habilidade em Língua Portuguesa incompatível com o esperado para o nível médio e 32,11% com habilidades mais consolidadas, porém incapazes de efetuar uma leitura minimamente crítica.

EDUCAÇÃO ESPECIAL E ACESSIBILIDADE DOS DEFICIENTES FÍSICOS

No sistema jurídico brasileiro, as crianças e adolescentes com necessidades educativas especiais têm direito à educação, preferencialmente, na rede regular de ensino, coerentemente com o princípio da não-segregação. Quando se menciona uma modalidade educacional como “especial”, a referência é procedida tão somente a determinadas condições físicas e pedagógicas que possam ser necessárias para alguns alunos, uma vez que os direitos e deveres educacionais já mencionados contemplam todos os cidadãos. Outro aspecto diz respeito às crianças e adolescentes com alguma dificuldade permanente de locomoção que, em regra, não demandam modalidade especial, e sim, condições adequadas de acesso. Nesse ponto, aprofunda-se a exclusão educacional (extensível a todos), tanto pela pequena oferta de educação especial e carência de recursos pedagógicos, como pelas barreiras arquitetônicas e culturais que dificultam ou impedem o acesso dessa população.

Os dados oficiais, apesar de imprecisos - por não estimarem a população que efetivamente demanda uma modalidade especial e a que poderia ser incluída no sistema regular - apontam no sentido do baixo atendimento e atestam o caráter segregacionista da política pública. A maioria dos educandos com necessidades educativas especiais⁶⁷ se encontra em estabelecimentos exclusivos ou em salas especiais dentro das escolas. O Censo Escolar 2002 (MEC/INEP) aponta 337.897 matrículas iniciais em educação especial, sendo 259.544 (76,81%) em estabelecimentos exclusivos e 78.353 (23,19%) em salas especiais. Integrados em salas regulares, encontravam-se, segundo o Censo Escolar, 110.704 estudantes, sendo que 55,74% não dispunham de recursos pedagógicos

⁶⁷ Compreende-se com necessidades educativas especiais todos os educandos, deficientes ou não, que demandam uma modalidade especial de ensino; em estabelecimentos especiais, em salas especiais de escolas regulares ou integrados em salas regulares.



especiais. Além disso, 28,4% dos docentes da educação especial não haviam recebido formação específica para atuar nessa modalidade.

Outro dado que chama a atenção é a prevalência do ensino privado nesta modalidade, respondendo por mais de 60% das matrículas. Muitas dessas escolas, na verdade, são mantidas com orçamento público repassado pelos governos. Este fato tem sido objeto de reflexões da sociedade civil identificada com a temática, uma vez que a prioridade no direcionamento de recursos para escolas privadas de atendimento especializado não se coaduna com o princípio da inclusão dessas pessoas na rede regular de ensino. Não se trata de condenar o trabalho das instituições privadas (filantrópicas, beneficentes ou comunitárias), hoje responsáveis pela manutenção desse serviço no País, mas sim de afirmar que a execução de uma política verdadeiramente inclusiva demanda prioridade de investimentos nas escolas públicas, adaptando-as fisicamente e qualificando seus profissionais e equipamentos pedagógicos.

Depara-se, ainda, com verdadeiros vácuos de oferta. Dos 6.795 estabelecimentos de educação especial catalogados (MEC/INEP. Censo Escolar 2002), somente 2.317 estavam vinculados às redes municipais, o que demonstra que a grande maioria dos mais de 5.000 municípios brasileiros sequer oferece essa modalidade.

Os dados do Censo Demográfico (IBGE,2000) aprofundam alguns aspectos, principalmente sobre a relação do tipo de deficiência com a taxa de escolarização. Em regra, o índice de crianças e adolescentes deficientes que freqüentam a escola é globalmente menor em relação à população sem deficiência declarada, mesmo quando não demandam necessidades educativas especiais. Os impactos da política de priorização do nível fundamental também podem ser aqui percebidos, uma vez que os maiores índices de atendimento estão concentrados no público de 7 a 9 anos (88,82%) e de 10 a 14 anos (88,55%), abaixo do índice geral de 96,4%.

Crianças e adolescentes com alguma deficiência, total e freqüência à creche ou escola – Brasil, 2000

Faixa de idade	Pelo menos uma das deficiências enumeradas		Deficiência mental permanente		Tetraplegia, paraplegia ou hemiplegia permanente		Falta de membro ou de parte dele	
	Total	Em creche ou escola ⁶⁸	Total	Em creche ou escola	Total	Em creche ou escola	Total	Em creche ou escola
0 a 4	370 530	56 922 (15,36%)	104 048	16 376	24 907	2 261	10 620	1 743
5 e 6	216 499	150 398 (69,47%)	57 698	30 227	13 209	4 149	5 465	3 637
7 a 9	491 265	436 348 (88,82%)	102 272	67 988	21 216	9 666	8 852	8 171
10 a 14	1 083 039	958 992 (88,55%)	218 007	144 839	39 642	19 141	17 882	16 485
15 a 17	689 272	492 097 (71,39%)	135 855	66 017	24 350	9 463	13 740	9 738
Total	2 850 604	2 094 757	617 880	325 448	23324	44680	56 560	39 774

Faixa de idade	Com alguma ou grande dificuldade permanente de enxergar		Com alguma ou grande dificuldade permanente de ouvir		Com alguma ou grande dificuldade permanente de caminhar ou subir escadas	
	Total	Em creche ou escola	Total	Em creche ou escola	Total	Em creche ou escola
0 a 4	93 792	22 090	49 139	12 182	181 807	12 919
5 e 6	100 783	76 737	51 930	35 404	43 666	22 305
7 a 9	292 247	273 807	104 297	90 478	70 591	48 219
10 a 14	686 833	639 747	201 222	175 032	142 008	101 237
15 a 17	440 565	337 990	112 872	77 335	93 935	53 141
Total	1 614 220	1 350 371	519 460	390 431	532 007	237 821

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000.

É a partir da leitura da escolarização por tipo de deficiência que se nota onde está localizada a exclusão com seus motivos. Dentre as deficiências elencadas, é significativamente maior o índice de atendimento das crianças e adolescentes com dificuldades de enxergar, de ouvir ou com falta de membro ou parte dele, mas que não declararam dificuldade de locomoção. Por outro lado, é baixo o atendimento entre aqueles com deficiência mental permanente, o que aponta a já referida carência de vagas em educação especial, visto que é este público o que mais demanda atendimento e recursos pedagógicos especializados. Menor ainda é a freqüência das crianças e adolescentes com alguma ou com grande dificuldade de locomoção, que, em regra, mesmo não

⁶⁸ Os dados do IBGE apreendem todas as crianças e adolescentes com freqüência escolar no período de sua aplicação, independentemente de estar ou não vinculado à modalidade especial.

demandando educação especial, é excluída pelas barreiras arquitetônicas escolares e extra-escolares. Mesmo no ensino fundamental, é baixo o índice de atendimento desse público em relação ao geral: 68,31% na faixa de 7 a 9 anos e 71,29% na de 10 a 14 anos. Os dados também apontam que é significativamente baixo o atendimento de tetraplégicos, paraplégicos e hemiplégicos, mas a ausência de informações específicas sobre cada uma dessas modalidades dificulta uma análise detida das razões para além das mencionadas barreiras arquitetônicas.

QUALIFICAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOCENTE NA EDUCAÇÃO BÁSICA

A qualificação e a valorização docente são freqüentemente tratadas como indicadores de melhoria da qualidade da educação e, portanto, da eficácia do sistema. É intrigante, portanto, o fato de no Brasil o avanço na formação dos professores ao longo dos últimos anos vir acompanhado de queda na qualidade do ensino público, o que obriga a que se reflita em que medida a titulação dos docentes veio acompanhada de qualificação de fato e que outros fatores têm determinado a má qualidade do ensino.

A LDB (1996) definiu que até 2007 só seriam admitidos profissionais habilitados em nível superior, sem tratar, no entanto, dos professores já admitidos às redes de ensino. A Lei que regulamenta o FUNDEF é que vai determinar o ano de 2001 como prazo máximo para que os professores já admitidos à educação infantil e às séries iniciais do ensino fundamental (1ª a 4ª série) concluam no mínimo o ensino médio, enquanto os que já trabalham nas séries finais do ensino fundamental (5ª a 8ª série) e no ensino médio deveriam concluir o nível superior.

Dentre as funções docentes presentes nas creches credenciadas em 2002, havia 14,7% com nível superior, estando mais de 4/5 desses concentrados nas regiões Sul e Sudeste; 71,3% possuíam diploma de nível médio e 14% não haviam atingido a titulação mínima exigida em Lei, e tendo concluído, no máximo, o ensino fundamental, encontravam-se 23,9% dos docentes da zona rural do Nordeste. No nível pré-escolar, chegou-se a 2002 com índice superior a 95% dos docentes com a titulação mínima exigida - 68,2% com nível médio concluído e 27,4% com nível superior terminado (INEP/MEC, Censo Escolar 2002).

Foi no ensino fundamental que se concentrou a maior parte dos recursos públicos voltados para a formação docente através do FUNDEF. Mesmo assim, esse nível enfrenta

difícil realidade, uma vez que ainda é muito alto o índice de professores sem titulação mínima lecionando nas séries finais (5ª a 8ª) – 24,9%, o que é fruto da insuficiência dos investimentos realizados, principalmente nas regiões mais pobres do País, onde cerca de metade dos docentes se encontra nessa situação.

Ensino Fundamental: percentagem de funções docentes por grau de formação – Brasil e Regiões, 1991/1996/2002

1ª a 4ª série									
Região/Ano	1991			1996			2002		
Nível	F	M	S	F	M	S	F	M	S
Brasil	17,4	63,4	19,2	15,2	64,5	20,3	2,8	66,9	30,3
Norte	39,3	57,5	3,2	33,3	64,0	2,7	5,6	87,8	6,6
Nordeste	31,8	62,1	6,1	27,6	64,6	7,8	5,1	80,0	14,9
Sudeste	3,6	67,5	28,9	3,0	65,7	31,3	0,8	56,0	43,2
Sul	8,9	59,5	31,6	5,5	62,4	32,1	1,1	53,6	45,3
Centro Oeste	17,3	63,8	18,9	11,4	62,4	26,2	1,7	55,7	42,6
5ª a 8ª série									
Região/Ano	1991			1996			2002		
Nível	F	M	S	F	M	S	F	M	S
Brasil	0,8	25,4	73,8	1,0	25,3	73,7	0,3	24,6	75,1
Norte	1,8	53,8	44,4	2,1	54,7	43,2	0,6	52,0	47,4
Nordeste	1,5	49,5	49,0	1,3	45,8	52,9	0,4	44,3	55,3
Sudeste	0,3	13,9	85,8	0,6	13,3	86,1	0,2	10,2	89,6
Sul	0,8	17,0	82,2	0,8	15,1	84,1	0,4	13,3	86,3
Centro Oeste	1,4	32,5	66,1	1,5	33,2	65,3	0,4	30,7	68,9

Legenda: F – Fundamental Incompleto e Completo; M – Médio Completo; S – Superior Completo (%). Fonte: MEC/INEP.

O pequeno e lento avanço nas séries finais do ensino fundamental também é motivado pela migração de parte dos professores com título de nível superior para o ensino médio, no qual os salários são em geral maiores. Mesmo assim, mais de 10% dos docentes do nível médio não possuíam titulação adequada em 2002.

Ensino Médio: percentagem de funções docentes por grau de formação – Brasil e Regiões, 1991/1996/2002

Ensino Médio									
Região/Ano	1991			1996			2002		
Nível	F	M	S	F	M	S	F	M	S
Brasil	0,3	16,2	83,5	0,3	13,3	86,4	0,1	10,6	89,3
Norte	0,4	28,2	71,4	0,4	20,2	79,4	0	15,5	84,5
Nordeste	0,8	31,8	67,4	0,6	24,4	75,0	0,1	19,9	80,0
Sudeste	0,3	10,2	89,5	0,2	8,1	91,7	0	4,7	95,3
Sul	0,2	9,5	90,3	0,2	8,7	91,1	0,1	8,2	91,7
Centro Oeste	0,5	22,4	77,1	0,3	20,3	79,4	0,1	20,6	79,3

Legenda: F – Fundamental Incompleto e Completo; M – Médio Completo; S – Superior Completo (%). Fonte: MEC/INEP.

FINANCIAMENTO

Muitas das violações atestadas neste documento têm como fundamento a diminuição global dos recursos destinados à educação pública. Atualmente gasta-se com manutenção e desenvolvimento do ensino cerca de 4,3% do Produto Interno Bruto – PIB; em 1998, o gasto era de 5,2%. Por outro lado, estudo elaborado pelo próprio Ministério da Educação (MEC) estima que, para que sejam cumpridas as metas qualitativas e quantitativas do PNE, seriam necessários investimentos crescentes, chegando a 5,75% do PIB em 2006 e 7,95% em 2011 - último ano de vigência do Plano. Na contramão das expectativas geradas em torno da aprovação do PNE em 2000 e em nome do ajuste fiscal, a Presidência da República vetou nove de seus artigos, dentre os quais o que possibilita a ampliação dos investimentos em educação para 7% do PIB, transformando-o em mera “carta de intenções”, como se externou noutra passagem deste texto.

Na verdade, a trajetória da política educacional tem demonstrado que, muitas vezes, até as determinações legais e constitucionais são ineficazes na função de vincular a ação dos governantes. É fato que a criação do FUNDEF não representou aporte de novos recursos para a educação pública, mas é seu seguido descumprimento que tem impossibilitado avanços efetivos na superação das desigualdades regionais. Impossibilita também que se avance no sentido de estabelecer um valor/aluno/ano relacionado à garantia de padrões mínimos de qualidade, que assegure a educação efetiva de crianças e adolescentes, para além do simples acesso. Documentos do MEC, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público Federal apontam haver uma crescente defasagem entre o que seria o valor legal por aluno do FUNDEF e o valor que vem sendo estabelecido pelo Governo Federal. O valor legal em 2002 seria de R\$ 706,35, mas o



decretado foi somente R\$ 418,00, expressando diferença de 40,82%. Em 1998, a defasagem era de 21,14%. A consequência imediata disso é que muitos dos estados com baixa cobertura educacional e estrutura escolar precária não têm recebido recursos da União, o que acumulou uma dívida de R\$ 12,7 bilhões até 2002 – equivalente a um orçamento federal anual para a educação.

Em função disso, constata-se que os mecanismos de financiamento da educação pública brasileira, sobretudo o FUNDEF, operam na contramão da implementação progressiva do princípio da equidade, expresso na Convenção e recepcionado pela legislação brasileira. Hoje, o estado com maior valor *per capita* assegura às suas crianças, com o FUNDEF, recursos três vezes maiores do que o mínimo nacional.

Um dos fundamentos da persistência dessas violações está relacionado à política macroeconômica de ajuste fiscal. A própria vinculação constitucional de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino tem sido vítima da redução de gastos e investimentos nas áreas sociais. Mecanismos como a Desvinculação de Receitas da União – DRU, que tem como finalidade impossibilitar a aplicação de 20% das receitas tributárias em educação e saúde, significam flagrante desrespeito à Constituição de 1988 e aos princípios da prioridade absoluta de crianças e adolescentes e da progressividade na implementação de seus direitos. Somente em 2003 há previsão de que a educação perca com a DRU nada menos do que R\$ 3,6 bilhões. Além disso, estão em curso propostas de reprodução da desvinculação de receitas também nos estados, com a possibilidade de se retirar da educação R\$ 7 bilhões em 2003.

A política tributária também tem trazido perdas para a educação. Os aumentos da carga tributária não têm resultado em mais recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, pois se deram, estrategicamente, por meio de mecanismos imunes constitucionalmente à vinculação de 18% na União e de 25% em estados e municípios - basicamente as contribuições sociais e econômicas. Especialistas atestam que, enquanto a receita tributária e de contribuições cresceu 187%, de 1995 a 2002, a despesa do MEC cresceu apenas 84% nesse período.

Nesse contexto, não é de se estranhar que a ampliação massiva de matrículas nos níveis fundamental e médio tenha sido acompanhada de queda no aproveitamento. Ao passo que se está consciente de que nem só de recursos financeiros vivem as escolas, sabe-se que não há como se estabelecer padrões aceitáveis de qualidade sem os insumos materiais e pedagógicos necessários. A criticidade da realidade brasileira também pode ser percebida na comparação dos seus gastos por aluno com os de outros



países. No ensino fundamental, apesar do FUNDEF, o gasto público médio de R\$ 668,00 por aluno está abaixo do de países como a Malásia (R\$ 717) e o México (R\$ 778). Também aqui as disparidades regionais são determinantes. Enquanto o Distrito Federal (R\$ 2.228) aproxima-se do gasto na Coréia do Sul (R\$ 2.353) e na Espanha (R\$ 2.548), estados como Maranhão (R\$ 401) e Goiás (R\$ 442) têm gasto médio inferior ao Paraguai (R\$ 446). No ensino médio, a rápida expansão sem investimentos compatíveis nos levou a menores valores em termos comparativos. O gasto público médio por aluno nesse nível - R\$ 701 – é inferior ao do Paraguai (R\$ 739)⁶⁹.

RECOMENDAÇÕES⁷⁰

1. Aumento do gasto em educação para, no mínimo, 7% do Produto Interno Bruto;
2. recomposição e ampliação da vinculação constitucional para a educação; através da revogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU), da vinculação, de 25% em estados e municípios e 18% na União, das receitas de contribuições (sociais e econômicas) e da retirada dos investimentos e custeios educacionais das metas de superávit primário;
3. criação de um fundo nacional de financiamento do ensino básico (creche, pré-escola, fundamental e médio), que possibilite a ampliação do atendimento, melhoria da qualidade e redução das desigualdades regionais;
4. revogação dos vetos presidenciais ao Plano Nacional de Educação (PNE);
5. fortalecimento do acompanhamento e controle social da totalidade dos recursos destinados à educação, através de Conselhos com ampla participação da sociedade civil, que sejam responsáveis pela aprovação das propostas orçamentárias educacionais antes de seu envio ao legislativo e pela fiscalização dos gastos educacionais;
6. Criação de um sistema eficaz, ágil e confiável de acompanhamento dos gastos educacionais da União, dos estados e dos municípios;
7. implementação de um custo-aluno-qualidade nacional em cada nível de ensino;

⁶⁹ MEC/INEP, *Geografia da Educação Brasileira*, 2002. Todos os dados comparativos sobre o gasto por aluno nos países foram extraídos desse documento.

⁷⁰ Algumas dessas recomendações constituem pauta de movimentos sociais que atuam na defesa da educação, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que há anos defende a ampliação dos recursos públicos para este setor.

8. cumprimento do valor mínimo legal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de Valorização do Magistério e ressarcimento da dívida acumulada com os estados mais pobres;
9. melhoria das condições estruturais e democratização do acesso aos equipamentos escolares, com massificação de bibliotecas, quadras esportivas e laboratórios de informática e de ciências;
10. oferta de educação especial em todos os municípios da Federação, prioritariamente em escolas públicas regulares adaptadas, com recursos pedagógicos e quadro técnico-docente com formação específica;
11. ajustamento da política pública de educação especial aos princípios inclusivos, com prioridade orçamentária para o atendimento dos alunos com necessidades educativas especiais em escolas públicas regulares adaptadas, com recursos pedagógicos e quadro técnico-docente com formação específica, sem prejuízo do atendimento em estabelecimentos especiais, quando necessário;
12. realização de conferências de educação em âmbito municipal, estadual e federal, nacionalmente articuladas e democráticas, responsáveis pela avaliação do estágio de implementação do Plano Nacional de Educação e formulação dos planos decenais municipais e estaduais;
13. eliminação de todas as barreiras arquitetônicas escolares ou extra-escolares que impeçam ou dificultem o acesso de deficientes à educação escolar;
14. adaptação administrativa e pedagógica das creches aos sistemas de ensino e garantia de ininterrupção do serviço;
15. implementação da efetiva gratuidade do ensino público, através do oferecimento gratuito, em todos os níveis, de material didático-escolar, transporte escolar, alimentação, fardamento e serviços de saúde médica e odontológica; e
16. melhoria da formação docente principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio de instituições de ensino superior de reconhecida qualidade.

5. SITUAÇÃO DE ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI NO BRASIL

ADEQUAÇÃO DA LEGISLAÇÃO INTERNA

A consagração do princípio de que a infância é um período diferenciado da vida humana, e, ainda, de peculiar desenvolvimento, fez com que a legislação brasileira não mais considerasse o adolescente em conflito com a lei mero objeto de intervenção tutelar do Estado por inadequação ou inadaptação a um modelo social, mas o destinatário da proteção integral de seus direitos, com absoluta prioridade, pelo Poder Público, família e sociedade em face da sua condição cidadã.

Diante deste entendimento, o papel do Estado brasileiro se mostra proeminente, visto ser ele o responsável pela adequação da legislação interna aos preceitos consagrados pela normativa internacional ratificada, pela formulação e execução de políticas sociais e pela criação de condições para a defesa judicial dos direitos e interesses individuais, coletivos e difusos.

O resultado disso é a opção da legislação brasileira por um modelo de responsabilização do adolescente infrator que se harmoniza aos princípios insertos nos artigos 3º, 37 e 40 da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC)

Em síntese, este modelo estabelece a inimputabilidade penal de menores de 18 anos, que ficam sujeitos, a partir dos 12 anos, a um sistema de responsabilização cuja ênfase é a sócio-educação.

Este sistema jurídico define o ato infracional como sendo a conduta descrita em lei como crime ou contravenção penal da qual decorre a possibilidade de aplicação das medidas de advertência, reparação do dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação; todas, à exceção da advertência, mediante prévio procedimento de apuração da autoria e materialidade da infração, garantindo-se, sob a égide do devido processo legal, o contraditório e a isonomia processual.

Estas medidas constituem um rol taxativo e podem ser aplicadas cumulativamente com outras medidas de proteção (como matrícula escolar, tratamento para alcoólatras e toxicômanos, entre outras) bem como podem progredir do regime fechado para o aberto, tudo isso em respeito à condição peculiar de desenvolvimento dos seus destinatários.

Quanto à defesa técnica por advogado, convém esclarecer que o Estatuto da Criança e do Adolescente somente a considera imprescindível na fase judicial do procedimento, sendo que este possui duas fases anteriores: fase policial (investigativa) e audiência

informal junto ao representante do Ministério Público, na qual pode este órgão firmar acordo com o adolescente para aplicação de remissão⁷¹ simples ou cumulada com medida sócio-educativa não privativa de liberdade, o que o situa na condição de desvantagem em relação ao órgão remetente, porquanto poderá recair-lhe o ônus de cumprimento de uma medida, aceita, muitas vezes, não por liberalidade, mas pela coação, pelo medo de receber depois uma medida mais severa por não aceitar o acordo. Trata-se, por conseguinte, de falha da legislação, que abre espaço para que adolescentes, em nome da celeridade processual, cumpram medidas sem que a eles se assegure o devido processo legal.

REORDENAMENTO INSTITUCIONAL

Há de se considerar que o panorama legal apresentado não é outorga dos poderes constituídos, mas surge da legítima pressão dos movimentos sociais fortalecidos e reorganizados a partir da reabertura democrática vivenciada no Brasil desde os anos 80, que clamavam pela adoção de um novo paradigma de infância e de atendimento aos seus interesses que pudesse incorporar a *absoluta prioridade* preconizada pelo art. 227 da Constituição da República promulgada em 1988, que corresponde ao princípio do *interesse superior* da infância preconizado na CDC.

Malgrado, porém, o avanço da legislação brasileira, demasiadamente enfatizada pelo Governo nacional em seu Relatório a esse Comitê, o modelo institucional de aplicação e execução de medidas sócio-educativas no Brasil continua dissonante do ideal de respeito à dignidade do adolescente autor de ato infracional.

Os adolescentes brasileiros continuam sendo tratados como uma patologia social, jovens em situação irregular, privados de seus direitos elementares, enquanto irregular está o Estado, que desampara sua infância e que já é reconhecido por ser campeão das desigualdades sociais.⁷²

Assim, não é satisfatório apenas o advento de uma nova e avançada legislação, mas a sua real aplicação.

⁷¹ A remissão é uma espécie de perdão que não significa o reconhecimento da autoria do ato infracional.

⁷² Segundo Ana Carolina Gitany e Rafael Pereira, no Jornal do Brasil de 09 de julho de 2003, a partir do coeficiente Gini de desigualdade, o Brasil é o sexto país mais desigual, perdendo apenas para Namíbia, Botswana, Serra Leoa, República Central Africana e Suazilândia, todos da África subsaariana.

MEDIDA DE INTERNAÇÃO DE ADOLESCENTES NO BRASIL

Dar-se-á especial ênfase à medida de privação de liberdade, em virtude da fragilidade de dados oficiais nacionais consolidados acerca das medidas em meio aberto, o que de certa forma demonstra o descaso do Poder Público em diagnosticar o grau de implementação da Convenção no Brasil.

Por outro lado, a internação é a medida mais grave, de caráter excepcional, devendo ser aplicada somente de forma breve em situações nas quais outra medida se mostraria ineficaz.

O mapeamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre os meses de setembro e novembro de 2002, concluiu que naquele período pesquisado havia no Brasil cerca de 9.555 adolescentes privados de liberdade, um número relativamente baixo, se considerarmos que a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o decênio de 1992/2001, apontava uma população nacional de 23,3 milhões de adolescentes. A questão principal, contudo, não é o número de adolescentes internados, mas a real necessidade e motivação da privação de liberdade desses adolescentes e as condições nas quais essa medida está sendo executada.

Entre os internos, 76% tinham entre 16 e 18 anos, 6% entre 19 e 20 anos e 18% entre 12 e 15 anos. Note-se que a faixa etária na qual se encontra o maior número de adolescentes coincide com o auge das transformações biológicas e psicológicas, bem como o período de maior busca pela construção da identidade do adolescente. Isto deixa claro que não passa de um mito acreditar que o ato infracional é uma conduta intrínseca da personalidade de seu autor. Na verdade, trata-se de um evento que ocorre no período de maior vulnerabilidade do desenvolvimento humano, o que autoriza uma visão diferenciada a este segmento.

Quanto à questão de gênero, o universo das internações é predominante masculino, apenas 6% dos internos são do sexo feminino. Esta situação acaba tendo um impacto na superlotação de algumas unidades e na precariedade das condições de funcionamento.

Dados do mapeamento mostram também que 60% desses adolescentes são da raça negra, o que mostra a maior vulnerabilidade dos negros em uma sociedade em que são historicamente os mais atingidos pela desigualdade social.

Dados do IBGE mostram que há maior pobreza nas famílias de adolescentes não brancos em todas as faixas de renda. A título de exemplo, enquanto aproximadamente 40% dos adolescentes brancos estão em famílias cuja renda mensal é superior a cinco salários mínimos, apenas 18% dos adolescentes não brancos vivem em famílias com essa situação de rendimento mensal.

Em relação à escolaridade e ocupação, 51% não freqüentavam escola na data do ato infracional, 49% não trabalhavam e metade dos internos não havia concluído o ensino fundamental, embora a grande maioria, entre 16 e 18 anos, já devesse estar cursando ou ter concluído o ensino médio.

Dados sobre o rendimento familiar mostram que 66% dos internos são procedentes de famílias cuja renda mensal varia entre menos de um até dois salários mínimos vigentes no Brasil à época⁷³. Mesmo não dispondo de informações sobre a renda *per capita*, levando-se em consideração a média nacional da família brasileira de quatro pessoas, é de se supor que este rendimento não seja suficiente para garantir as necessidades básicas.

Quanto à convivência familiar, 81% dos adolescentes moravam com a família quando praticaram o ato infracional. Esta informação é importante para desfazer o mito de que o infrator é o menino em situação de rua ou de abandono.

Em relação ao uso de drogas, 85,6% dos adolescentes já eram usuários antes da internação. As drogas mais citadas são a maconha (67,1%), o álcool (32,4%), a cocaína/crack (31,3%) e os inalantes (22,6%).

Quanto à estrutura física e de atendimento das unidades, superlotação, maus-tratos, tortura, falta de capacitação de recursos humanos e ambiência arquitetônica semelhante ao sistema de aprisionamento para adultos são algumas das conclusões do mapeamento.

Ao contrário do que se possa imaginar, a superlotação das unidades não resulta da existência de um número exorbitante de adolescentes em conflito com a lei, como demonstrado, mas da violação do princípio da excepcionalidade da medida de privação de liberdade, que tem sido aplicado indiscriminadamente, sem considerar a possibilidade da aplicação de outra medida em meio aberto que possa atender à função pedagógica à qual se destina.

⁷³ O salário mínimo vigente no Brasil em setembro de 2002 era de R\$ 220,00 (duzentos e vinte reais), aproximadamente \$ 75,00 dólares.

A realidade brasileira tem mostrado acentuada ênfase na privação de liberdade, principalmente em relação aos adolescentes que cometem crimes contra o patrimônio. Esta realidade também é um forte indicador de que os magistrados estão aplicando as medidas de privação de liberdade sob a lógica da retributividade penal, inaplicável ao Direito da Criança e do Adolescente, onde o castigo, a retribuição pelo mal praticado estigmatiza o infrator e desrespeita a sua situação de peculiar desenvolvimento.

Justifica-se a excepcionalidade da medida, também porque a privação de liberdade, em verdade, acaba por dificultar o exercício de alguns direitos básicos, já que tem sua rotina de vida alterada. A própria convivência familiar fica prejudicada, já que os centros de internamento costumam funcionar nas capitais e principais centros urbanos, o que dificulta a visita dos pais que moram mais distante. Evoquem-se a extensão territorial do Brasil de quase nove milhões de quilômetros quadrados e o fato de que são apenas 190 unidades em todo o País, a maioria na região Sudeste.

A esse respeito, Gabriel Chalita, secretário estadual de educação de São Paulo, declara que 30 a 40% dos internos daquele Estado têm condições de serem mantidos em *liberdade assistida*⁷⁴.

Considere-se o fato de que praticamente metade dos adolescentes brasileiros privados de liberdade está naquele Estado. São eles em número de 4.429⁷⁵.

O relatório IPEA informa os principais delitos praticados por 70% dos internos de São Paulo. Demonstra que 2.042 cometeram atos infracionais contra o patrimônio, sendo que 1851 executaram roubo⁷⁶; 172 furto e apenas 19 praticaram latrocínio (roubo seguido de morte). O número de internações por homicídio é de apenas 287 e por estupro o número é menor ainda: 85.

Esta realidade não destoa do restante do Brasil, pois o relatório evidencia que o principal ato infracional praticado é o roubo (29,5%), seguido de homicídio (18,6%), furto (14,8%) e tráfico de drogas (8,7%).

Embora o roubo possa em tese ensejar a internação, pois que o art. 122 do Estatuto estabelece que atos infracionais praticados mediante violência ou grave ameaça à pessoa constitui hipótese dessa medida, o mesmo artigo conclui estabelecendo que, *em nenhuma hipótese será aplicada a internação havendo outra medida adequada*. Cabe

⁷⁴ Entrevista concedida ao Estado de São Paulo, em 15 de agosto deste ano.

⁷⁵ Informação retirada da tabela 06 do relatório IPEA.

⁷⁶ Segundo definição do Código Penal Brasileiro, roubo é a subtração de coisa alheia móvel mediante violência ou grave ameaça à pessoa, enquanto que o furto é a subtração simples.

assim ao julgador, antes de verificar a adequação do caso às hipóteses legais de internação, verificar o cabimento de outra medida.

Registre-se, também, que, segundo o mapeamento IPEA, o alvo preferencial da infração atribuída a adolescentes é roupas, bonés, tênis, relógio, enfim, tudo o que representa *status* de consumo do mundo contemporâneo.

Oportuno é frisar que, no procedimento de apuração, o juiz pode determinar estudo social do caso por equipe multiprofissional, formada por psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, dentre outros, o que confere ao magistrado maior visibilidade das circunstâncias sociais do adolescente e do ato praticado, entretanto, esta não é uma prática rotineira, visto que os juizados em sua maioria não disponibilizam deste serviço e também por não haver obrigatoriedade legal dessa determinação. O juiz decide baseado na sua liberdade de convencimento diante das provas levadas ao processo; aliás, mesmo existindo o estudo social, o juiz pode desconsiderá-lo por completo.

Cabe ainda questionar o completo descabimento desta medida aos quase 15% de casos de furto.

Verifica-se, com efeito, uma assimetria entre os atos praticados e as medidas aplicadas a cada caso concreto.

Considere-se ainda que a superlotação, que em si já é uma violação, dificulta e até impede que as unidades cumpram com o papel pedagógico a que se destinam⁷⁷; aliás, segundo o IPEA, 71% das 190 unidades de internação no Brasil não atendem aos requisitos das Nações Unidas para o recolhimento de infratores. Os principais problemas encontrados foram a falta de espaço para atividades esportivas e de convivência, péssimas condições de limpeza e manutenção. Mesmo as unidades havidas como adequadas, foram assim consideradas por cumprirem com o critério segurança e não por possuírem uma proposta pedagógica apropriada, muitas das quais inclusive possuem características tipicamente prisionais.

Não se quer dizer com isso que o Brasil precise apenas construir mais unidades de atendimento. Talvez esta até seja uma necessidade real, mas não é a questão central. O que de fato merece uma reflexão é a aplicação indiscriminada de medida de privação de liberdade a situações nas quais outra medida se mostraria mais eficaz e o papel pedagógico que devem assumir as executoras dos programas sócio-educativos.

⁷⁷ A resolução n° 46 de 1996 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) estabelece que as unidades de internação devem ter capacidade máxima para 40 adolescentes. Esse número, é evidente, não foi estabelecido aleatoriamente, mas para que as unidades tenham condições de cumprir com as propostas pedagógicas as que se destinam.

Em relação aos maus-tratos e à tortura, até mesmo o Governo brasileiro, ainda que de forma eufêmica, reconhece esse fato; a saber:

De qualquer modo, é real a existência, ainda que não generalizada, de sessões de castigo que envolvem tortura e espancamento em alguns estabelecimentos destinados à aplicação de medidas sócio-educativas a adolescentes em conflito com a lei. Em alguns Estados da Federação, quando há fortes indícios de que houve a prática de tais atos, o Governo afasta os funcionários suspeitos e, em certos casos, os demite. Como é muito difícil produzir prova individualizada de crime dessa natureza, raríssimos são os casos de apenamento na esfera judicial. (Relatório Governamental sobre a Convenção sobre os Direitos da Criança 2003)

O relatório da Human Rights Watch também conclui que maus-tratos e tortura contra os internos é uma prática rotineira. Cita, inclusive, um episódio ocorrido nos dias 05 e 06 de abril de 2002, quando a ação da polícia militar para contenção de uma rebelião no Centro de Internação Espaço Recomeço, do Pará, deixou vários feridos, quando havia a possibilidade de contornar a situação sem ocasionar violação à integridade física dos internos. Esse tem sido, porém, um instrumento intimidador bastante usado e difundido no Brasil como se educativo fosse.

Essa violação é tamanha, que, no Estado do Rio de Janeiro, adolescentes infratores forjam a maioria para que, em vez de cumprirem medida sócio-educativa em instituição própria para sua idade, sejam levados ao sistema penitenciário, onde a probabilidade de serem torturados parece menor⁷⁸.

Outro ponto de indignação é o fato de que não há responsabilização dos torturadores, agentes públicos incumbidos de evitar as situações a que eles mesmos dão causa, o que faz com que seja repetida essa situação. Há verdadeira banalização da vida do adolescente.

Quanto à educação, embora 99% das unidades brasileiras ofertem ensino fundamental e 63% ofereçam ensino médio, 14% delas não oferecem certificação e ainda são freqüentes a inadequação da escola às peculiaridades dos internos, a falta de professores, a insuficiência de salas de aula e a desarticulação da educação no que se relaciona a outras atividades da unidade.

No tocante à profissionalização, o mapeamento do IPEA demonstra que 85% das unidades pesquisadas oferecem atividades dessa natureza, contudo, de forma muito precária, sem contar com um plano sistemático que possa atender às reais necessidades

⁷⁸ Jornal do Brasil de 21 de setembro de 2003.

do mercado de trabalho e do adolescente. Outrossim, não há um critério de encaminhamento do adolescente para os cursos profissionalizantes em 42% das unidades brasileiras. As vagas são ofertadas como um "prêmio" para os "bem comportados", mesmo se tratando de um direito de todos.

Quanto ao atendimento à saúde dos internos, pelo fato de que 94% das unidades utilizam os serviços de saúde local, os problemas relacionados a esse atendimento acabam sendo os mesmos enfrentados pela população em geral, como a dificuldade de marcação de consultas, falta de médicos especialistas e falta de acesso a exames de maior complexidade. A maioria das unidades também não possui programas específicos para tratamento dos dependentes químicos, embora o percentual de usuários de drogas seja muito elevado.

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS EM MEIO-ABERTO

Não se pode negar também que as medidas não privativas de liberdade são pouco utilizadas pela sua inexistência ou insuficiência na grande maioria dos municípios brasileiros. Via de regra, apenas as capitais e as cidades maiores de regiões metropolitanas possuem o aparato de aplicação dessas medidas, e, ainda assim, de forma equivocada, os próprios juizados se encontram operando sua execução⁷⁹, como acontece em Recife, Fortaleza e Salvador.

Em vários estados, há também o convênio com ONG's para a execução dessas medidas. A parceria do Poder Público com entidades da sociedade civil é uma iniciativa interessante, até porque é uma forma de mostrar a viabilidade do sistema sócio-educativo, em parte desacreditado porque o Estado não o prioriza.

O que vem paulatinamente acontecendo, porém, é o distanciamento do Estado da sua responsabilidade de implementação de programas sócio-educativos; e a sociedade civil, por seu turno, cada vez mais assume um papel que a princípio tinha o caráter de experiência exemplar.

Esse fenômeno afasta a sociedade civil daquilo que lhe é peculiar - a fiscalização da implementação de políticas públicas. Cria-se também a falsa idéia de que o Estado, dessa forma, enseja a participação democrática.

⁷⁹ Chama-se aqui de execução da medida as providências sociais, políticas e pedagógicas de seu cumprimento, matéria que diz respeito à execução de políticas públicas, atípica do Poder Judiciário, que deve, além de presidir o procedimento de apuração de ato infracional, fiscalizar a sua correta execução, como dispõe o próprio Estatuto em seus arts. 90 e 95.

Some-se a isso o fato de que os poderes públicos estaduais exercem uma relação de clientelismo com a maioria dos municípios, dificultando sobremaneira a municipalização das medidas em meio aberto, embora esta seja uma diretriz já determinada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

O SISTEMA FEBEM EM SÃO PAULO: UM CASO EXEMPLAR DA VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DE ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI

O Sistema FEBEM - SP, Fundação do Bem Estar do Menor de São Paulo, é uma herança da revogada doutrina da situação irregular, que vigorou no Brasil até o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 13 de julho de 1990.

Criada em 1976, em pleno período de ditadura militar, tem sua história de quase três décadas marcada por violações aos mais elementares direitos de seus internos e ainda não se adequou ao modelo de atendimento preconizado pelo Estatuto da Criança do Adolescente e pela CDC.

Palcos de tortura e maus-tratos, as unidades 15 do Tatuapé e 30 de Franco da Rocha, além da Unidade de Atendimento Inicial (UAI) e da Unidade de Internação Provisória (UIP 6), foram visitadas em 2001 pela IV Caravana Nacional de Direitos Humanos.

Formada por uma comissão de promotores de justiça da infância e da juventude, deputados, jornalistas e representantes da sociedade civil, a caravana percorreu cinco estados brasileiros, onde visitou, ao todo, 18 unidades de internamento, onde foram priorizadas visitas sem prévio aviso, análise das condições de alojamento, entrevistas com os diretores e, principalmente, escuta aos adolescentes.

Este Relatório limitar-se-á às informações coletadas em São Paulo, uma amostra do que é a realidade vivida pelos adolescentes privados de liberdade em todo o Brasil.

A primeira unidade visitada foi a de atendimento inicial (UAI), por onde passam todos os adolescentes que entram na FEBEM. Esta unidade oferece 62 vagas, no entanto, no dia da visita estava com 248, sendo, que 15 dias antes, o Ministério Público tinha constatado a presença de 360 adolescentes.

João José Sady⁸⁰, presidente da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo, em recente entrevista para o Jornal do Advogado de São Paulo fez a mesma constatação. Denuncia que a Unidade de Atendimento (UAI), no bairro do Brás, tem lotação média de 400 adolescentes enquanto sua capacidade é para apenas 60 internos⁸¹.

Esta unidade também foi recentemente visitada pela relatora especial da ONU, Asma Jahangir, que, após ter tido sua visita vetada pela direção da FEBEM – SP, conseguiu autorização de Cláudio Lembo, vice-governador de São Paulo. A impressão não poderia ter sido outra. Vejam o que afirmou a relatora: "*Horrível, horrível, horrível*" !!!

O relatório da caravana constata também que a UAI é a pior das instituições visitadas. Descreve que naquela instituição todos os meninos de 12 a 18 anos têm suas cabeças raspadas e usam uma roupa padronizada: calção azul, camiseta branca e chinelos. Deslocam-se na unidade em fila indiana, com a cabeça baixa e as mãos para trás. Não possuem autorização para falar nada além de "licença senhor" sempre que se aproximam de algum funcionário e todos aqueles que ousam quebrar o silêncio são prontamente punidos com chutes, tapas e vassouradas. A unidade é conhecida como "aqui se apanha quieto". Não há separação dos adolescentes por critério de idade, compleição física ou gravidade do ato infracional, como preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente. Todos ficam misturados, sentados o dia inteiro sem terem o que fazer. Permanecem ali por mais de quarenta dias, prazo máximo permitido por lei.

A Unidade de Internação Provisória (UIP 6), também visitada, possui o mesmo perfil de atendimento da UAI. Todos os internos têm suas cabeças raspadas, usam uniformes e não possuem autorização para falar. O atendimento à saúde é muito precário. Um dos internos relatou à Comissão que ele mesmo teve que arrancar um dente em

⁸⁰ In *Jornal do Advogado da OAB de São Paulo*, edição de agosto de 2003.

⁸¹ O Estado de São Paulo - 19.09.2003: *Febem veta visita de relatora da ONU ao Brás Paquistanesa pretendia visitar unidade, que sofreu ação judicial por causa de superlotação* / A Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor (Febem) vetou a visita da relatora da Organização das Nações Unidas (ONU) Asma Jahangir à Unidade de Atendimento Inicial (UAI) do Brás. Por determinação da instituição, ela terá de escolher outra unidade para conhecer a realidade dos internos infratores no Estado de São Paulo. O veto causou mal-estar entre os organizadores da agenda de Asma e o governo paulista. / O Itamaraty tentou interceder no episódio, mas prevaleceu a posição do Estado. A relatora realiza uma visita de 23 dias, a convite do governo brasileiro. Ao final, ela produzirá um relatório sobre execuções sumárias no Brasil. / Segundo a Assessoria de Imprensa da Febem, a instituição enviou no dia 12 uma carta, informando que a UAI do Brás está em processo de enxugamento e, por esse motivo, uma visita "com um número grande de pessoas atrapalharia a rotina" do local. Fazem parte da comitiva da ONU quatro pessoas, além de dois tradutores e um representante da Presidência da República. Na unidade, há 658 internos, mas por decisão judicial esse número deve ser reduzido para 62 até 21 de novembro. Com o veto oficial, a relatora visitará a Febem de Franco da Rocha, outro local.

razão de fortes dores, após haver solicitado atendimento. Outro, há mais de um mês na unidade, mostrou uma bala alojada sob a pele, que precisava ser retirada. Vários internos descreveram sessões de tortura onde foram asfixiados com sacos plásticos em delegacias.

O Tatuapé é um complexo com 23 unidades. A caravana visitou a unidade 15, apontada pelos promotores de justiça como uma das piores. O prédio encontrava-se mal conservado, com um mau cheiro constante. Os internos reclamaram da violência da guarda externa, que, quando solicitada para contenção, sempre os espancam. Reclamaram também da comida. Relatam que já encontraram pregos, fios e insetos na refeição. Quanto à saúde, quase todos apresentam visivelmente doenças de pele. Outro fato que chama a atenção é o relato da Comissão de que as janelas dos alojamentos são lacradas por chapas compactas de metal, o que impede a ventilação e a entrada de luz natural, além de criar um clima de total insalubridade.

Franco da Rocha, quarta visita da caravana, é um outro complexo de unidades. Foi construída para os adolescentes com perfil agravado, forma como são chamados aqueles que o sistema de internamento considera perigosos. A unidade escolhida para visita foi a 30, a maior do complexo. Os alojamentos são celas sem janelas e é neles que os adolescentes passam todo o dia deitados no chão, pois pela manhã os monitores recolhem os colchões e mantas. Todas as refeições, inclusive o café da manhã, são feitas nas celas. Vários monitores batem nos internos com canos e após a surra o interno deve ficar em baixo da água fria por até uma hora, para fazer desaparecer os hematomas. Os adolescentes não recebem aula e não há qualquer tipo de atividade de esporte, cultura ou lazer. O relatório da caravana também denuncia que muitos internos possuíam marcas espalhadas pelo corpo. Os adolescentes relatam que a recepção dos novatos é feita com um espancamento inicial para que saibam qual é o "regime disciplinar". No dia 03 de maio de 2000, um adolescente perdeu 06 dentes depois de uma paulada. Em 07 de julho daquele ano, houve um espancamento geral e o pátio teve que ser lavado, tamanha a quantidade de sangue.

Ressalte-se que, no ano de 2003, Franco da Rocha contabilizou 17 rebeliões, com um saldo de oito mortes, que são, em verdade, um grito de socorro e de denúncia da realidade do sistema sócio-educativo no Brasil. Em dezembro de 2003, houve determinação judicial para sua desativação.

A QUESTÃO DA INIMPUTABILIDADE PENAL DE ADOLESCENTES NO BRASIL

Ampla processo de intolerância aos adolescentes infratores está sendo organizado principalmente nas capitais brasileiras. Criou-se no imaginário coletivo a falsa idéia de que nossos adolescentes não estão sendo suficientemente responsabilizados, que o Estado tem sido brando em relação a eles e que a criminalidade é um fenômeno que os tem como os grandes algozes.

Tem-se difundido a idéia, principalmente nos meios de comunicação, de que o adolescente autor de ato infracional é alguém perigoso que deva ser tão-somente segregado. Desconsidera-se por completo a história de vida desse adolescente, que, embora não justifique a prática infracional, denuncia a própria crise do Estado brasileiro, a insuficiência e ineficiência de suas políticas sociais.

Vale registrar que recente levantamento da Secretaria de Segurança do Estado de São Paulo demonstra que é pequena a participação de adolescentes em crimes graves. Eles são responsáveis por cerca de 1% dos homicídios intencionais em todo o Estado. Eles também estão envolvidos em 1,5% do total de roubos, maior motivo de internação na FEBEM, e 2,6% dos latrocínios (roubo com a morte da vítima).

Não se pode perder de vista o fato de que, na luta contra o ato infracional, não são os adolescentes que devem ser combatidos, mas a situação de desigualdade social que contribui para esse tipo de comportamento. O adolescente deve ser percebido como pessoa sujeita às vicissitudes da vida.

RECOMENDAÇÕES

1. Que em respeito à faixa etária estabelecida pela Convenção para a proteção integral, e levando-se em conta o interesse superior da infância e sua condição peculiar de desenvolvimento, seja mantida a inimputabilidade penal de menores dos 18 anos de idade, com sua sujeição a um regime especial de responsabilização e sancionamento jurídico e de atendimento sócio-educativo;
2. respeito aos princípios da excepcionalidade e brevidade da medida sócio-educativa;
3. incremento da aplicação das medidas sócio-educativas em meio aberto e qualificação dos programas públicos correspondentes;

4. respeito ao limite máximo de 40 adolescentes por unidade de internação como preceitua o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e para que possa atender à sua finalidade pedagógica;
5. criação de plano nacional de execução de medidas sócio-educativas estabelecendo orientações quanto à ambiência arquitetônica das unidades, realização de atividades de profissionalização, educação, esporte, lazer e cultura nas instituições, bem como do atendimento inicial ao adolescente ao qual se atribui a prática de ato infracional e de apoio ao egresso do sistema;
6. garantia da defesa técnica a todo adolescente ao qual se atribua autoria de ato infracional em todas as fases do procedimento de apuração através de defensoria pública qualificada para o atendimento;
7. manutenção dos programas sócio-educativos por órgãos da administração pública (Poder Público), cabendo ao Poder Judiciário, Ministério Público, conselhos tutelares e à sociedade civil o controle e a fiscalização dessas medidas;
8. criação de unidades de internação provisória em espaço físico distinto das unidades de internação definitiva, em respeito à sua natureza acautelatória e não sancionatória;
9. capacitação permanente dos profissionais que atuam na aplicação e na execução das medidas sócio-educativas para que incorporem o paradigma da proteção integral.
10. desativação paulatina dos grandes complexos de internação e implementação de unidades descentralizadas que facilitem ao adolescente a realização de atividades externas quando privado de liberdade;
11. realização de campanha de divulgação da Convenção sobre os Direitos da Criança para que se promova a efetiva mudança na concepção social de criança e adolescente em conflito com a lei, contribuindo assim com o rompimento do paradigma da patologia social;
12. que os programas sócio-educativos ao adolescente infrator da política de promoção dos direitos humanos não estejam desarticulados das políticas sociais básicas e sejam percebidas na sua integralidade;
13. controle social democrático dos meios de comunicação acerca de informações da situação da infância no Brasil, especialmente dos adolescentes em conflito com a lei.

6. HOMICÍDIOS DOLOSOS CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

“Adulto é muito ignorante”

Declaração de Patrícia Correia Regina, aos 11 anos, ex-moradora da favela de Vigário Geral, após a chacina ocorrida em agosto de 1.993, quando deixou a comunidade e passou a viver nas ruas.⁸²

INTRODUÇÃO

Os homicídios dolosos cometidos contra crianças e adolescentes no Brasil são tratados nesta seção. O tema merece destaque porque, dentre outras razões, as fontes utilizadas demonstram que há, no Brasil, uma “sobrevitimização” de jovens, grupo no qual se incluem os adolescentes protegidos pela Convenção sobre os Direitos da Criança. Antes disso, todavia, diversos dados indicam ser o Brasil um país violento, especialmente contra jovens.⁸³

É importante frisar que a dita “sobrevitimização” atinge o jovem com idade até 24 anos, e não apenas o adolescente. Nota-se, porém, uma linha ascendente de incidência deste tipo de violência, percorrendo a faixa etária que inclui adolescentes e, principalmente, os que se aproximam da maioridade. Não foi possível distinguir os índices de incidência em jovens de até 17 anos, como seria ideal, pela ausência de dados oficiais específicos para adolescentes vítimas de homicídios dolosos.

ANÁLISE DOS HOMICÍDIOS DOLOSOS COMO CAUSA DE MORTALIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

O grupo etário compreendido entre 10 e 19 anos corresponde a (quase 21% da população do Brasil) 35.302.972 em um universo de 169.872.856 habitantes⁸⁴. A UNESCO, em estudo intitulado Mapa da Violência 3 (MV3)⁸⁵, realizado com dados do

⁸² AMARGAS lembranças aos 11 anos. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro. 09 de dezembro de 1.994.

⁸³ “Ao comparar com os índices internacionais, é possível observar que o Brasil ocupa a 2ª posição entre os 60 países do mundo analisados neste trabalho. Embora as taxas do Brasil sejam bem menores que as da Colômbia, ainda assim são índices extremamente elevados no contexto internacional. Já com referência à sua população jovem o Brasil, com sua taxa de 48,5 homicídios em 100 mil jovens, ocupa o terceiro lugar, bem distante do grupo de 14 países cujos índices são menores do que um homicídio em cada 100 mil jovens”. UNESCO Brasil - Mapa da Violência 3. Waisenfisz 2002.

(<http://www.sociologiadajuventude.hpg.ig.com.br/mapadaviolenciaiii.htm>)

⁸⁴ IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)-Censo populacional 2.000.

⁸⁵ UNESCO Brasil - Mapa da Violência 3 (Síntese), Jacobo Waisenfisz - Fev. 2.002. (<http://www.sociologiadajuventude.hpg.ig.com.br/mapadaviolenciaiii.htm>).

SIM/DATASUS e IBGE, para o ano de 2.000, denuncia a existência de uma “sobrevitimização” de jovens (15 a 24 anos) pela prática de homicídios (aqui entendidas como mortes por agressões intencionais⁸⁶). Segundo traz o citado documento sobre a década de 90, “nestes 10 anos, aumentou em 77% o número de jovens vítimas de homicídios, enquanto que na população total, esse número cresceu 50,2%”.⁸⁷ Ainda informa que, “Se na população total, só 4,7% dos óbitos devem-se a homicídios, entre os jovens os homicídios são responsáveis por 39,2% das mortes”, atingindo, ainda, em algumas capitais de estados, como Rio de Janeiro, Vitória e São Paulo, a cifra de 50% dos óbitos de jovens. A seguinte tabela indica a porcentagem média da participação dos homicídios no total de óbitos por idade simples, a partir dos índices isolados das capitais brasileiras:

	Brasil (2.000)
15 anos	31,3%
16 anos	40,1%
17 anos	47,3%
18 anos	49,8%
19 anos	49,9%
20 anos	45,8%

Fonte: Mapa da Violência II -UNESCO

De acordo com esse estudo, o índice de mortalidade por homicídio atinge seu auge nas idades de 17 a 20 anos, decrescendo após essa faixa. Segundo o Mapa da Violência 3, “considerando as idades das vítimas, pode ser observado que a partir dos 14 anos o número de vítimas por homicídio vai crescendo rapidamente até atingir o pico de 2.220 mortes na idade de 20 anos. A partir desse ponto, o número de homicídios vai caindo gradualmente.” Apesar de não se levar em conta, para efeitos de monitoramento da Convenção sobre os Direitos da Criança, a faixa que se inicia aos 18 anos e termina aos 24, a tabela acima permite inferir-se que há uma localização desta forma de violência na faixa de 17 a 20 anos, o que justifica a relevância de trazer para este Relatório outros dados encontrados no mapa da Violência 3. Vejamos as seguintes tabelas:

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ Idem.

Jovens – mortes por causas externas	
1980	52,9%
2000	70,3%

Fonte: Mapa da Violência II -UNESCO

Destaca-se, no Mapa da Violência 3, no quadro de homicídios como causa de mortalidade mais relevante de jovens, a utilização de arma de fogo, como o meio mais freqüentemente utilizado. Os homicídios, segundo esta fonte, “são, de longe, o principal motivo de utilização de armas de fogo”.

A taxa de mortalidade por arma de fogo, na qual incluídos acidentes, homicídios, suicídios, têm crescido, como demonstra a seguinte tabela:

Taxa de mortalidade por arma de fogo (15 a 24 anos)	
1998	35,1%
2000	41,9%

Fonte: Mapa da Violência II -UNESCO

Fica demonstrada a seguir a concentração do emprego de armas de fogo em homicídios cometidos contra jovens:

Taxa de homicídios por PAF (15 a 24 anos)	
1998	66,1%
2000	74,2%

Fonte: Mapa da Violência II -UNESCO

Ao mesmo tempo, é interessante a constatação, veiculada pelo Mapa da Violência 3, de que 90,3% das mortes causadas por PAF correspondem à categoria homicídios, em 2.000, para o total da população brasileira.

De acordo com estudo realizado pelo CLAVES/Fiocruz⁸⁸, um dos mais graves fenômenos que a sociedade brasileira enfrenta hoje é o crescimento das taxas de violência fatal e dos efeitos das lesões e traumas derivados das mais diferentes formas de

⁸⁸ FIOCRUZ. Boletim do Centro Latino-Americano sobre Violência e Saúde- CLAVES. 'Morbimortalidade de jovens por causas violentas no Brasil: uma análise dos anos 90'. Ano II – Setembro 2.001.

agressão que sofre a juventude brasileira. O CLAVES, utilizando-se de dados sobre mortalidade de jovens entre 15 e 24 anos de idade, por causas externas para todo o País, no período de 1990 e 1998, oriundos do SIM, indica haver uma situação endêmica, dada a manutenção de altos índices desde o início dos anos 80. Observa, ainda, que há curva ascendente de homicídios nesta faixa de idade.⁸⁹

É importante também registrar que, segundo dados levantados por esse centro de pesquisa, no Brasil como um todo, em 1998, 65,8% dos homicídios de jovens envolveram armas de fogo, o que corrobora o afirmado pelo Mapa da Violência. Por fim, conclui que “todos os indicadores com os quais se analisa essa realidade no país, chamam atenção para o fato de que, consciente ou inconscientemente, as taxas de homicídio apontam para uma forma tardia de seleção da espécie”.

AUTORIA

Impunidade: identificar e responsabilizar

O grau de impunidade de homicídios dolosos contra crianças e adolescentes no Brasil decorre da omissão do Poder Público em identificar e responsabilizar os autores de homicídios cometidos contra a criança e o adolescente, o que acontece principalmente em função de falhas ocorridas durante o inquérito policial e a ação penal.

Pesquisadores e entidades de defesa de crianças e adolescentes denunciam a impunidade dos autores de homicídios dolosos contra este segmento da população no Brasil. Um deles, Sérgio Adorno, criou índice para calcular a taxa de impunidade desses crimes. Entre 1991 e 1996, a probabilidade de uma pessoa que matou criança ou adolescente ser punida em São Paulo era de 1,72%.⁹⁰ “Para que essa taxa tivesse sido reduzida [nos últimos anos], teria sido necessária uma grande mudança na Polícia e no Poder Judiciário e isso não aconteceu”.⁹¹

⁸⁹ De acordo com o relatório citado, “Esses passaram, na população em geral e em números absolutos, de um total de 13.910 em 1980, para 40.231 em 1998, havendo hoje uma sobre-mortalidade de 12 homens para cada mulher. No mesmo ano, 70% do total dos homicídios foram de jovens, sendo esses, em sua maioria, homens, pobres e habitantes das periferias urbanas”.

⁹⁰ Folha de São Paulo, Cotidiano. P. 05, 11/06/2.000. ASSASSINATO de jovens no Brasil cresce 22%. Folha de São Paulo. São Paulo, 11 de junho de 2.000.

⁹¹ Idem.

O Centro de Justiça Global, organização não governamental, em relatório publicado no ano de 2003, intitulado "Execuções Sumárias no Brasil – 1997-2003" relata: em União dos Palmares, Alagoas, no ano de 2002, foram executados com tiros na nuca e na cabeça quatro adolescentes, que voltavam de uma discoteca. Encerrado o inquérito policial, a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil)⁹² de Alagoas, inconformada com o resultado, que concluía pela não identificação de autoria, requereu a sua reabertura, pois identificou fortes indícios da participação de policiais, membros dos grupos de extermínio "Movimento Ninja" e "Justiçeiros da União".

Não se pode precisar o perfil do autor de homicídios em virtude das lacunas derivadas das falhas do processo de identificação e responsabilização de autores de homicídios dolosos contra crianças e adolescentes no Brasil. Algumas das fontes utilizadas, entretanto, afirmam que, em 1993, 50% dos assassinatos contra crianças e adolescentes eram de autoria de grupos de extermínio, 40% de traficantes e 8,5% de policiais⁹³. Ainda é importante ressaltar que a ideologia de "limpeza social" é impunemente propagada, inclusive por autoridades públicas, como cita recente relatório da organização não governamental Anistia Internacional, no qual reproduz discurso público de um deputado do Rio de Janeiro, elogiando a chacina da Candelária.⁹⁴

⁹² Entidade profissional representativa.

⁹³ "Faleiros (1993) calcula que 70% das mortes violentas em todo o Brasil atinjam adolescentes entre 15 e 17 anos, 50% das quais seriam atribuídas a ação de grupos de extermínio, 40% a grupos de traficantes e 8,5% à polícia (Zaluar 1994:25/26)" citado por CEDECA-CE : "A Espera de Justiça - Assassinatos de Crianças e Adolescentes".

⁹⁴ Em 2.001, um deputado da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro manifestou-se da seguinte forma: «Hoje em dia, com a questão da proteção dos direitos humanos, alguns crêem que podem fazer o que quiserem. [...] o eleitorado deve compreender a minha posição e votar em mim, sabendo que, como no caso do menino de 17 anos que morreu na Candelaria, como já disse antes e repito agora, se morre algum outro mais, eu pagarei o enterro e recompensarei aquele que o matou.»(<http://web.amnesty.org>)

CANDELÁRIA⁹⁵: 23 de julho de 1993 - Uma tragédia que chocou o mundo

Em 23 de julho de 1993, um grupo de homens encapuzados abriu fogo contra um grupo de mais de 50 crianças de rua que dormiam ao relento perto da Igreja da Candelária no centro da cidade do Rio de Janeiro. Sete crianças e um jovem adulto morreram. O assassinato dos meninos de rua em um dos pontos mais conhecidos do Rio de Janeiro causou protestos nacionais e internacionais. Em consequência, as autoridades realizaram rapidamente as investigações das mortes e três policiais militares e um civil foram acusados pelos assassinatos logo depois da chacina. As acusações contra os quatro homens eram baseadas principalmente no depoimento de sobreviventes do massacre. Apesar dos repetidos apelos feitos na ocasião pela Anistia Internacional e por outras organizações não-governamentais às autoridades estaduais e federais para que providenciassem proteção e um local seguro para as crianças que testemunharam o massacre, muitas testemunhas continuaram dormindo nas ruas, onde foram repetidas vezes ameaçadas, segundo consta, por membros da polícia militar. Somente uma das testemunhas, Wagner dos Santos, obteve proteção federal completa, depois de um novo atentado contra sua vida em dezembro de 1994. Em outubro de 1995, Wagner dos Santos identificou por fotografias quatro outros policiais militares, suspeitos de envolvimento no massacre. Em abril de 1996, foram emitidos os mandados de prisão para esses quatro homens. Três foram levados sob custódia e um quarto policial, Nelson Oliveira dos Santos Cunha, apresentou-se à justiça, confessando sua participação no massacre. Segundo informações, ao todo nove homens foram implicados no massacre da Candelária: três policiais militares e um civil indiciado em 1993; quatro outros policiais militares detidos em abril de 1996 depois de serem identificados por Wagner dos Santos, dois dos quais foram indiciados mais tarde; e um outro policial militar que foi morto em 1994, em um incidente não relacionado com o caso. Em junho de 1997, haviam sido realizados três julgamentos sobre o caso Candelária. Os julgamentos resultaram na condenação de dois policiais militares: Marcos Vinícius Borges Emanuel em abril de 1996, e Nelson Oliveira dos Santos Cunha em novembro de 1996, ambos tendo confessado seu envolvimento no massacre. Nelson Oliveira dos Santos Cunha foi inicialmente condenado a 261 anos de prisão. Tendo recorrido em junho de 1997, no entanto, ele foi absolvido de todas as acusações de assassinato e acabou recebendo uma sentença de apenas 18 anos pela tentativa de homicídio de Wagner dos Santos. O advogado de defesa caracterizou as vítimas como autores de pequenas infrações e roubos, perguntando ao júri, "*Quantas vezes vocês já não foram assaltados nesta maneira?*", dando a entender que seu destino havia sido uma consequência natural e justificável de suas atividades. Marcos Vinícius Borges Emanuel foi condenado a 300 anos de prisão. Dois policiais militares e um civil acusados logo depois do massacre foram absolvidos em dezembro de 1996. Dois outros

⁹⁵ *Amnesty International AI Index: AMR 19/015/2.003* (<http://web.amnesty.org>): Brasil: Candelária e Vigário Geral – 10 anos depois.

policiais militares, um dos quais havia sido identificado por Wagner dos Santos como sendo o que lhe deu o tiro no rosto, foram soltos sem acusações em maio de 1996. Em 25 de agosto de 1998, o policial militar Marco Aurélio Dias Alcântara foi condenado a um total de 204 anos de prisão. Apesar do fato de que os julgamentos da Candelária resultaram em algumas raras condenações de policiais militares do Rio de Janeiro acusados de violações de direitos humanos, o massacre deixou um rastro de violência e tragédia. (...) pouca coisa mudou para as centenas de crianças, adolescentes e jovens que vivem nas ruas do Rio. Wagner dos Santos tem duas balas alojadas na cabeça, sofre de paralisia facial parcial e tem a audição danificada. Testes recentes demonstraram que ele está sofrendo de envenenamento por chumbo em consequência das balas na cabeça, que por suas posições não podem ser removidas. Recentemente, ele iniciou um tratamento médico que, espera-se, poderá eliminar o envenenamento por chumbo. (...) **O massacre que nunca acabou:** Um estudo realizado em 2001 por uma conhecida artista carioca, que acompanhou as crianças da Candelária antes e depois dos assassinatos de 1993, estima que 39 das 72 crianças que dormiam na Candelária à época do massacre morreram por causas violentas nas ruas da cidade.

GRUPOS DE EXTERMÍNIO

Organizações da sociedade⁹⁶ civil e pesquisadores⁹⁷ têm denunciado o envolvimento de policiais civis e militares, isoladamente, ou em grupos de extermínio, em homicídios contra crianças e adolescentes no Brasil.⁹⁸

O Centro de Justiça Global⁹⁹ constata a perpetuação, até a atualidade, da ação homicida de “esquadrões da morte” ou grupos de “comerciantes, empresários e outros segmentos da sociedade”, para abolir grupos sociais indesejados, que supostamente são constituídos de criminosos. Informa que o perfil das vítimas é primordialmente constituído de jovens do sexo masculino e homens pobres moradores da periferia de grandes cidades, de idade entre 14 e 30 anos. Este relatório se respalda em casos distribuídos por todo o Território nacional. Na Bahia, relata caso em que deputados estaduais elaboraram

⁹⁶ Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua- MNMNR, Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH, Centro de Justiça Global, Ordem dos Advogados do Brasil –OAB, Centros de Defesa da Criança e Adolescente –CEDECAS etc.

⁹⁷ Hélio Bicudo, Sérgio Adorno, Ignácio Cano, Paulo Sérgio Pinheiro, Carlos Nicodemos de Oliveira Silva et al.

⁹⁸ Sobre o assunto conferir Helio Bicudo (Esquadrão da morte no Brasil) e Carlos Nicodemos Oliveira Silva. Este em dissertação sobre “O Extermínio de Crianças e Adolescentes no Brasil”, elaborada sobre o período do final dos anos 80 a início dos anos 90, que afirma que haviam à época três categorias de exterminadores de crianças: 1) os mandantes, geralmente comerciantes, 2) os executores, policiais, ex-policiais militares em sua maioria, seguranças privados, traficantes e civis, moradores de comunidades carentes e 3) os promotores do extermínio, pessoas que ocupam postos de destaque e *status* na sociedade.

⁹⁹ Execuções Sumárias no Brasil – 1997-2003. Rio de Janeiro. Centro de Justiça Global, 2.003.

relatório sobre a ação de 'Grupos de Extermínio' no estado, revelando que tem se intensificado anualmente: "1995: 104 casos, 1999: 135 casos registrados, 2002: 302 casos registrados".¹⁰⁰

Explica Sérgio Adorno¹⁰¹ que, na década de 80, os grupos de extermínio eram formados por justiceiros urbanos, que caçavam bandidos nas periferias, e por grupos de policiais militares, que agiam como civis.¹⁰² O Centro de Justiça Global corrobora a hipótese do pesquisador sobre a mudança do perfil dos grupos de extermínio, durante os anos 90, indicando que, atualmente, passaram a prestar serviços também ao narcotráfico. Conclui, porém, que os grupos de extermínio continuam a existir com a missão de promover a limpeza social, ou extinção de grupos sociais considerados por si indesejáveis, atuando, especialmente, em periferias de centros urbanos.

Importante é destacar a contribuição do narcotráfico para o aumento dos índices de homicídios contra crianças e adolescentes, especialmente onde é fortemente organizado, como na cidade do Rio de Janeiro, conforme ilustra relato da Anistia Internacional.¹⁰³

O crescimento dos grupos armados do narcotráfico.

Grupos criminosos vêm disputando violentamente território no Rio desde o início dos anos 80. Na década de 90 esses grupos consolidaram-se e aumentaram seu controle sobre as operações do tráfico de drogas na maioria das comunidades pobres do Rio. Nas favelas, onde geralmente há pouca ou nenhuma presença oficial do Estado, os grupos do narcotráfico tornaram-se forças muito poderosas dentro da comunidade. A maioria dos líderes capturados são mantidos em presídios de segurança máxima, de onde eles dão ordens a uma hierarquia flexível de "gerentes", que ganham altos salários supervisionando equipes de "olheiros", "soldados" e "aviões" - entregadores para locais de distribuição de cocaína e maconha, as "bocas de fumo". Em um relatório recente descobriu-se que durante a década de 90 os grupos tornaram-se militar e tecnologicamente melhor equipados e desenvolveram estruturas administrativas mais avançadas. Também adotaram estratégias de policiamento cada vez mais violentas e repressivas dentro das favelas, e têm recrutado um número crescente de crianças. O relatório documenta casos de espancamentos, tiros (nas mãos ou pés) e execuções realizadas pelos grupos, não apenas de

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ "hoje, o perfil do exterminador está muito confuso e indefinido. Os autores desses crimes profissionalizaram-se" em ASSASSINATO de jovens no Brasil cresce 22%. *Folha de São Paulo*, Cotidiano. P. 05, 11/06/2.000.

¹⁰² RELATÓRIO aponta ligação entre as mortes. *O Globo*. Rio de Janeiro. 17 de maio de 2.000.

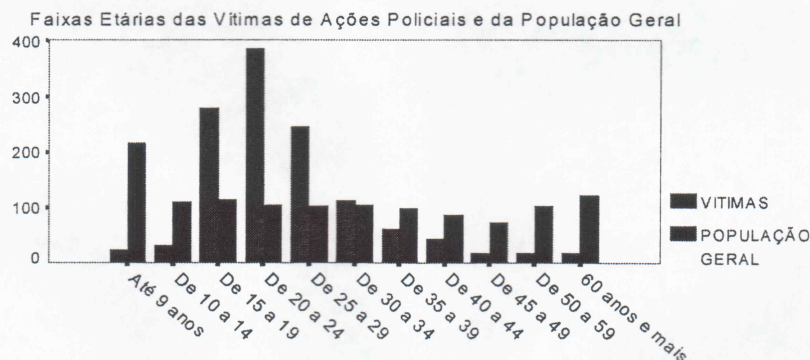
¹⁰³ *Amnesty International AI Index: AMR 19/015/2.003* (<http://web.amnesty.org>): Brasil: Candelária e Vigário Geral - 10 anos depois.

rivais, mas também de supostos criminosos e infratores dentro da comunidade na qual operam. Essas punições se transformam em "limpeza social", permitindo, ao livrar a comunidade de pessoas indesejáveis e eliminar rivais, que os grupos aumentem seu poder. Dada a ausência de presença oficial do Estado em tais regiões, estas atividades conseguem prosperar. O relatório cita estimativas de que aproximadamente 10.000 traficantes de drogas armados, incluindo 6.000 crianças, trabalham no tráfico de drogas no Rio de Janeiro.

AÇÃO DA POLÍCIA

A participação de policiais em grupos de extermínio ou isoladamente, em ações violentas e fatais que têm como alvos crianças e adolescentes, tem sido demonstrada por diversos trabalhos de pesquisa.

Em estudo sobre a violência policial no Estado do Rio de Janeiro, Ignácio Cano ¹⁰⁴ traça o panorama sobre a violência policial, concentrando-se nos mecanismos em que se respalda esse fenômeno na sociedade brasileira. Muito embora este estudo ¹⁰⁵ não esteja voltado unicamente para o público infante-adolescente juvenil, resta demonstrado que os jovens são as principais vítimas de execuções extrajudiciais de autoria policial, conforme o seguinte gráfico ¹⁰⁶.



Fontes: R.Os, IPMs, Pr. Brawura (ISER)/ Anuário Estat. do RJ. 1995-1996

A polícia é responsável por grande parte dos homicídios registrados no País. Nesse estudo, o autor identifica no interior da instituição da Polícia Militar do Rio de Janeiro a existência de grupo de policiais sobre o qual recai a autoria de grande parte das

¹⁰⁴ Cano, Ignácio. *Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro*. ISER, Outubro, 1997.

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ Idem.

ocorrências de homicídio por armas de fogo, em situações de falsos “confrontos armados”.

A Polícia Militar justifica as execuções cometidas pela simulação destes ‘confrontos armados’, encaminhando os corpos das vítimas fatais aos hospitais, ameaçando de morte as testemunhas e registrando as ocorrências nas delegacias de polícia como autos de resistência.¹⁰⁷

Ignácio Cano examina as características destes falsos confrontos armados, reunindo elementos que demonstram que há no Município do Rio de Janeiro uma rotina de execuções extrajudiciais. Indica que há “intenção deliberada de matar o oponente quando: este já está preso ou dominado; existem outros meios óbvios de prendê-lo sem acabar com sua vida; não representa uma ameaça que justifique o uso de arma de fogo. Qualquer destes três elementos caracteriza uma execução”.¹⁰⁸ Algumas das conclusões desse trabalho merecem ser transportadas para o glossário que acompanha o presente relatório.

A Anistia Internacional publicou relatório recentemente,¹⁰⁹ no qual constata a existência de uma prática constante de execuções em periferias da cidade do Rio de Janeiro, região conhecida como Grande Rio: “de acordo com os números fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública do estado, 521 civis teriam sido mortos em confrontos com a polícia apenas na Grande Rio nos cinco primeiros meses de 2003, em comparação a um total de 900 em todo o Estado do Rio de Janeiro para todo o ano anterior. Durante esses cinco meses, 22 policiais foram mortos em serviço na cidade do Rio de Janeiro. Um grande número de casos documentados pela Anistia Internacional em 2003, que levantaram denúncias de acobertamentos e interferências nas investigações por membros da polícia, sugere fortemente que a maioria das mortes cometidas por policiais segue um padrão sistemático de execuções extrajudiciais ou, na melhor das hipóteses, de uso excessivo da força.

Um ex-Ouvidor da polícia estadual informou à Anistia Internacional que quando ele comparava o relatório policial de uma morte com o relatório do legista, era comum encontrar resultados discrepantes; o relatório da polícia poderia declarar que a vítima havia sido morta em troca de tiros por ter resistido à prisão, enquanto o relatório do legista geralmente demonstrava que os tiros fatais haviam sido disparados pelas costas e de

¹⁰⁷ “Auto de Resistência” é a nomenclatura oficial que a polícia usa para definir as mortes e os ferimentos ocorridos em confronto com a polícia, decorrentes da resistência à autoridade policial.

¹⁰⁸ Cano, Ignácio, *Op. cit.* p. 13.

¹⁰⁹ *Amnesty International AI Index: AMR 19/015/2.003*(<http://web.amnesty.org>): Brasil: Candelária e Vigário Geral – 10 anos depois.

perto, em circunstâncias que sugeriam que a pessoa havia sido vítima de execução extrajudicial.”

GRUPO PREFERENCIALMENTE ATINGIDO

Conforme afirmado no relatório oficial, crianças e adolescentes de 10 a 19 anos “contribuem com 3% da mortalidade geral no país, com flagrante predominância de mortes masculinas por causas externas, sobretudo em acidentes ou vitimados pela violência. A mortalidade proporcional por causas externas neste grupo apresentou um progressivo aumento no período de 1980 a 1999, passando de 55% para 68%. Observa-se, igualmente, um crescimento progressivo na série anual do número de óbitos de adolescentes por homicídios no período de 1979 a 1999: nestes 20 anos, o número de homicídios aumentou de 1.018 para 6.373, entre os meninos, e de 212 para 678, entre as meninas.”¹¹⁰

Restam, entretanto, vários outros elementos caracterizadores do perfil da vítima preferencial de homicídios dolosos, como cor, faixa etária de maior incidência, situação familiar, escolarização, envolvimento com atividades ilícitas etc. não registrados no Relatório oficial.

Em boletim publicado pelo CLAVES/Fiocruz sobre o padrão de mortalidade por homicídios no Brasil, encontra-se a seguinte assertiva: “Os homicídios no seu conjunto não formam uma totalidade homogênea, no entanto os resultados de investigações já realizadas reafirmam os fortes componentes de classe, de gênero, de idade, de ocupação de espaços degradados da cidade e de exclusão social de suas vítimas” ¹¹¹. Ainda afirma que “a causa externa específica que mais cresceu nos últimos 20 anos foram os *homicídios* com um percentual de 109% mais elevado no ano de 1998 do que em 1980. Além do viés de gênero, o perfil dos homicídios mostra, também, uma discriminação por classes sociais. Embora as informações do SIM não permitam inferir renda, levantamentos geo-referenciados e por profissões revelam que são os pobres, moradores

¹¹⁰ Relatório oficial enviado pelo Ministério das Relações Exteriores, para a ONU, Comitê de Direitos da Criança.

¹¹¹ FIOCRUZ. Boletim do CLAVES (Centro Latino-Americano sobre Violência e Saúde), ‘Padrão de Mortalidade por Homicídios no Brasil - 1980 a 2000. (Ano II - n° 07 - dezembro de 2002)

de favelas e vivendo nas periferias urbanas que compõem o perfil da maioria das vítimas”¹¹².

Faixa etária

Conforme o já citado “Mapa da Violência 3”¹¹³, “é na faixa ‘jovem’, dos 15 aos 24 anos, que homicídios atingem sua maior incidência.” Neste universo, o “ ‘momento’ crítico, de maior risco de ser vítima de homicídio, é na idade de 20 anos.” No ano de 2.000, foram vitimados por homicídio 17.797 jovens, grupo compreendido pela faixa etária de 15 a 24 anos, sendo que, em 1980, foram 7.524 as vítimas, o que indica a progressão alarmante desse tipo de ocorrência. Vale destacar, como citado anteriormente, que, em termos percentuais que medem a participação dos homicídios no total de óbitos, a “sobrevitimização” de jovens pela prática de homicídios inicia-se aos 14 anos, intensificando-se até os 20 anos, a partir de quando decresce, progressivamente.

O MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos realizou levantamento, em âmbito nacional ¹¹⁴, sobre assassinatos praticados contra crianças e adolescentes, para o ano de 2.001. Sobre a faixa etária preferencial das vítimas, resta claro que, nacionalmente, o adolescente e, sobretudo, aquele grupo que tem entre 15 e 19 anos, é o mais atingido pela prática de homicídios dolosos.

Estados	Vítimas: idade(IBGE) 01-19 anos
Acre	8
Alagoas	109
Amapá	1
Espírito Santo	180
Goiás	1
Minas Gerais	59
Mato Grosso do Sul	37
Pernambuco	294
Paraná	41”
Rio Grande do Norte	33
Rondônia	8
Roraima	7
Rio Grande do Sul	102

¹¹² Idem.

¹¹³ UNESCO, Mapa da Violência 3.

¹¹⁴ MNDH (<http://www.mndh.org.br>).

Santa Catarina	32
Sergipe	14
São Paulo	385
Tocantins	18

Raça

Em levantamento realizado pelo CEDECA (Centro de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente) da Bahia¹¹⁵, na região metropolitana de Salvador, que inclui essa cidade e 13 municípios, a maioria das vítimas de mortes violentas, envolvendo crianças e adolescentes em 1998, tinha entre 12 e 17 anos, sendo 93% negros, 95% moradores da periferia e 98% de baixa escolaridade.

A carência de dados científicos sobre o componente racial do perfil da vítima de homicídios dolosos, na faixa etária abordada, é preenchida, indiretamente, por alguns pesquisadores, como Ignácio Cano. Em levantamento sobre vítimas fatais de conflitos armados envolvendo a polícia, o autor¹¹⁶ conclui que há racismo na ação da polícia, visto que, dentre os mortos, no Rio, entre 1.993 e 1.996, os negros (e pardos) somam 70,2% e os brancos representam 29,8% do total. Todas as mortes foram descritas nos registros policiais como "autos de resistência". Como demonstrado, os jovens são o grupo social mais atingido por esta forma de violência. Vale, ainda, ressaltar que, nas periferias de vários centros urbanos brasileiros, que são áreas de grande incidência de violência contra a vida de jovens, como a seguir demonstra, há mercado contingente populacional pertencente à raça negra.

Antecedentes Criminais

A relação de causalidade entre o envolvimento dos adolescentes com atividades criminosas e as taxas de homicídio que atingem este grupo tem sido analisada em diversos estudos, como em "*Vidas em Risco*".¹¹⁷ Neste trabalho, comprova-se o não-envolvimento das vítimas do chamado 'extermínio de crianças e adolescentes' ou da rotina de homicídios dolosos contra estes, com o tráfico de drogas e a criminalidade, no início dos anos 90.

¹¹⁵ SALVADOR tem redução de 45%. *O Globo*. Rio de Janeiro, 17 de maio de 2.000.

¹¹⁶ POLÍCIA do Rio mata mais negros e pardos. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 15/05/2.000.

¹¹⁷ BATTAGLIA, Luigi. *Vidas interrompidas – mortes violentas de crianças e adolescentes no Brasil*. Série documentos. Rio de Janeiro. Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência. 1.994.

A Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Federal que analisou os homicídios dolosos de crianças e adolescentes, faz uma de estimativa que, entre 1988 e 1990, foram mortas 4661 pessoas com até 17 anos, o que significa cerca de quatro assassinatos por dia. 52% foram assassinados por policiais ou vigilantes da segurança privada. 82% dos adolescentes eram negros, 67% eram do sexo masculino e a faixa de maior risco estava entre 15 e 17 anos.

O Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH, a partir de um cruzamento feito entre a quantidade de crianças e adolescentes vítimas e acusados de homicídios, entre 1997 e 1998, em São Paulo, concluiu haver, neste Estado, uma relação de 4,6 crianças e adolescentes mortos por vítima de homicídios cometidos por crianças e adolescentes, atingindo, em Pernambuco, a mesma relação, alcança a cifra de 7,37 vítimas crianças ou adolescentes.¹¹⁸ Isso significa que este público se concentra no pólo passivo e não ativo da autoria de homicídios.

Na mesma linha, Sérgio Adorno "afirma que várias pesquisas comprovam que muitas dessas crianças, acusadas de criminosas, a maioria das vezes não passa de crianças pobres que vivem nas ruas"¹¹⁹.

Dados mais recentes, divulgados pela Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança do Estado de São Paulo, mediram o envolvimento de menores de 18 anos na autoria de homicídios dolosos. A pesquisa indica que, de janeiro a outubro de 2.003, em todo o Estado de São Paulo, 1% de crianças e adolescentes esteve envolvido na prática de homicídios dolosos, sendo que esta faixa etária corresponde a 36% da população, segundo dados do IBGE. O levantamento considerou adolescentes presos em flagrantes e constantes de registros de ocorrência.¹²⁰

INCIDÊNCIA: DISTRIBUIÇÃO POR ESTADOS

Segundo dados do DATASUS/Ministério da Saúde,¹²¹ em boletim publicado pelo CLAVES/Fiocruz, pode-se demonstrar a evolução dos assassinatos de crianças e de jovens no País, por estados, de 1995 a 1998, registrados por faixa etária.

¹¹⁸ O Globo. Rio de Janeiro. 17 de maio de 2.000.

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ Menor participa de 1% dos homicídios em SP. Folha de São Paulo. São Paulo. 1º de janeiro de 2.004.

¹²¹ SALVADOR tem redução de 45%. O Globo. Rio de Janeiro, 17/05/2.000.

	1995			1996			1997			1998		
	Idade 10-14	Idade 15-19	Total	Idade 10-14	Idade 15-19	Total	Idade 10-14	Idade 15-19	Total	Idade 10-14	Idade 15-19	Total
Rondônia	7	34	41	2	32	34	2	33	35	6	58	64
Acre	2	19	21	4	15	19	1	18	19	3	22	25
Amazonas	8	86	94	10	93	103	6	103	109	10	115	125
Roraima	0	9	9	1	17	18	0	11	11	2	21	23
Pará	13	74	87	9	79	88	12	105	117	14	123	137
Amapá	6	36	42	7	33	40	3	28	31	3	39	42
Tocantins	1	14	15	2	18	20	1	12	13	3	16	19
Maranhão	3	48	51	9	36	45	7	24	31	4	33	37
Piauí	1	15	16	4	17	21	2	30	32	1	26	27
Ceará	9	109	118	19	106	125	13	125	138	3	123	126
Rio Grande do Norte	7	25	32	5	27	32	4	36	40	3	41	44
Paraíba	4	71	75	19	87	106	12	67	79	5	62	67
Pernambuco	41	354	395	28	410	438	55	562	617	47	755	802
Alagoas	11	63	74	8	77	85	13	76	89	8	63	71
Sergipe	6	27	33	1	38	39	2	38	40	2	19	21
Bahia	33	208	241	33	293	326	26	330	356	17	176	193
Minas Gerais	11	147	158	17	136	153	22	150	172	17	169	186
Espírito Santo	10	156	166	13	164	177	10	208	218	17	268	285
Rio de Janeiro	83	1.233	1.316	106	1.177	1.283	80	1.249	1.329	74	1.220	1.294
São Paulo	124	1.696	1.820	136	1.761	1.897	141	1.838	1.979	141	2.206	2.347
Paraná	24	175	199	19	163	182	22	170	192	22	194	216
Santa Catarina	8	36	44	5	47	52	5	47	52	3	40	43
Rio Grande do Sul	25	199	224	17	183	200	26	224	250	17	192	209
Mato Grosso do Sul	6	74	80	9	81	90	9	80	89	6	88	94
Mato Grosso	10	47	57	8	55	63	15	71	86	14	105	119
Goiás	13	80	93	7	70	77	11	76	87	8	61	69
Distrito Federal	13	124	137	15	123	138	6	145	151	11	180	191
BRASIL	479	5.159	5.638	513	5.338	5.851	506	5.856	6.362	461	6.415	6.876

Fonte: DATASUS /Ministério da Saúde.

Destacam-se, da tabela, dois estados do Sudeste: Rio de Janeiro e São Paulo, com índices flagrantemente superiores aos demais. Percebe-se também a nítida concentração destes crimes sobre o grupo de jovens de 15 a 19 anos.

No mesmo boletim divulgado pelo CLAVES/Fiocruz, nas cidades, as zonas centrais e periféricas apresentam os maiores índices, enquanto os menores coeficientes

são correspondentes aos bairros que apresentam condições de vida mais favoráveis. A exemplo, na cidade do Rio de Janeiro, verifica-se a tendência de concentração de índices de mortalidade por homicídio contra o público adolescente de 10 a 19 anos, nas áreas do centro da Cidade e do subúrbio da Leopoldina, regiões com os piores indicadores socioeconômicos do Município. Essas duas áreas caracterizam-se por possuírem maior concentração de população vivendo em favelas e intensa atuação do narcotráfico.¹²²

O Mapa da Violência 3 situa, no mapa do Brasil, a distribuição de índices de violência, por capital e região, por toda a década de 90, conforme reproduz a seguir, para a idade de 15 a 24 anos, para cada 100 mil habitantes, a seguinte tabela:

REGIÃO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Norte	60,2	51,4	45,8	60,4	56,4	57,3	58,4	74,5	59,6	65,9
Nordeste	39,3	40,4	60,6	63,2	68,9	78,6	78,6	78,8	73,9	83,6
Sudeste	92,1	75,4	78,0	88,0	110,3	109,7	109,8	114,5	119,8	128,8
Sul	40,8	40,4	31,9	36,7	47,6	40,9	56,6	48,3	54,7	62,9
Centro-Oeste	49,5	40,0	49,7	49,3	57,2	58,9	59,1	70,8	70,1	76,1
Brasil	66,5	57,2	63,6	70,4	81,5	82,5	86,3	90,7	90,4	98,8

Fonte: Mapa da Violência – UNESCO.

A gravidade dos dados aponta para a necessidade de serem reforçadas medidas de prevenção e controle da violência das diferentes esferas governamentais – tanto no plano federal, quanto estaduais e municipais – para que se possa definir um claro diagnóstico das principais causas da violência contra a vida da criança e do adolescente, e traçar políticas específicas para combatê-la, mobilizando as ações e os recursos necessários para esse fim.

RECOMENDAÇÕES

1. Expansão, por todo o Território nacional, de delegacias especializadas na apuração de crimes contra criança e adolescente;
2. expansão, em todo Território nacional, de varas especializadas no processamento e julgamento de crimes contra crianças e adolescentes;

¹²² Idem.

3. garantia de celeridade e prioridade processual no julgamento das ações penais em casos de crimes contra a criança e o adolescente;
4. formação de banco de dados oficial sobre homicídios dolosos, especificamente, cometidos contra crianças e adolescentes;
5. campanhas educativas de âmbito nacional para controle e comercialização de armas;
6. criação de ouvidorias independentes na polícia nos estados onde estas não existem, para acolher denúncias e realizar os encaminhamentos devidos com monitoramento;
7. aprimoramento da polícia técnica e autonomia da estrutura da polícia;
8. melhoria das condições de trabalho de policiais civis e militares, através do acesso a equipamentos, a uma remuneração digna, dentre outros itens; e
9. ampliação dos programas oficiais de proteção às testemunhas e vítimas de crimes cometidos contra a vida da criança e do adolescente.

BIBLIOGRAFIA

BATTAGLIA, Luigi. *Vidas interrompidas*. Rio de Janeiro. Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, 1994.

CANO, Ignácio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER. Out, 1997.

DOWDNEY, Luke. *Crianças do tráfico: um estudo de crianças em violência armada*. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2003.

GIUSTINA, Joacir Della. *Crianças, adolescentes e a violência*. Publicação Abong. Nº 29. nov. 2001.

LIMA JR. Jayme Benvenuto. *Extrema pobreza no Brasil. A situação do direito à alimentação e moradia adequada*. São Paulo: Loyola, 2002.

TORRES, Rosa Maria. *Educación para todos: la tarea pendiente*. Madrid: Editorial Popular, s/d.

Sites

[www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b7a109d9387bc99dc1256cc6004d0c57/\\$FILE/G0310067.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b7a109d9387bc99dc1256cc6004d0c57/$FILE/G0310067.pdf)
<http://www.hospvirt.org.br/enfermagem/port/desnutri.htm>
www.sbp.org.br
<http://web.amnesty.org>
<http://www.mndh.org.br>
<http://ibge.gov.br>
<http://unesco.org.br>
<http://www.sociologiadajuventude.hpg.ig.com.br/mapadaviolenciaiii.htm>
<http://www.ipea.gov.br>

Jornais

Folha de São Paulo. São Paulo. 15 de maio de 2.000
Folha de São Paulo. São Paulo. 11 de junho de 2.000.
Folha de São Paulo. São Paulo. 01 de janeiro de 2.004.
O Estado de São Paulo. São Paulo. 19 de outubro de 2003.
Jornal do advogado da OAB de São Paulo. Agosto de 2003.
O Globo. Rio de Janeiro. 17 de maio de 2.000.
Jornal do Brasil. Rio de Janeiro. 09 de dezembro de 1994.
Jornal do Brasil. Rio de Janeiro. 21 de setembro de 2003.



ENTIDADES RESPONSÁVEIS PELO RELATÓRIO

ANCED – Associação Nacional dos Centros de Defesa de Direitos de Criança e Adolescente

A ANCED – Associação Nacional dos Centros de Defesa de Direitos de Criança e Adolescente surgiu em 1994, da articulação dos centros de defesa de direitos de crianças e adolescentes, ocorrida, inicialmente, dentro do Fórum Nacional de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente.

Eram instituições, que por todo o País, realizavam trabalhos similares e que resolveram se articular para melhor agir na defesa desses direitos. Constituíam-se como organizações da sociedade civil, lutando pela defesa dos direitos humanos infanto-juvenis, que têm na proteção jurídico-social sua estratégia específica.

Essa articulação nacional em rede priorizava a ação direta em movimentos sociais na área da infância, lutando pela transformação social articulada com a característica principal de defesa de direitos, ou seja, a proteção jurídico-social, conforme prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Fazendo parte da história de mobilização social no Brasil, nas décadas de 80 e 90, estas instituições articuladas participavam da nova conjuntura de luta política, concebendo novas estratégias de intervenção e assumindo sua parte de responsabilidade na transformação rumo a uma sociedade democrática, evidenciando situações de injustiça, discriminação, exploração e tortura.

Estes centros sendo referência nesta luta pelos direitos humanos infanto-juvenis, foram construindo sua história por vários estados do País, tornando-se capazes de desenvolver e disseminar suas práticas e competências técnico-políticas em diversos espaços, principalmente aqueles ligados às violações de direitos de crianças e adolescentes.

Dentre as discussões surgidas entre os centros, no sentido de objetivar o que os unia e o que poderia ser sua identidade, emergiu a questão tratada nos artigos 86 e 87 do ECA, ao prever que os direitos da infância e da juventude devem ser garantidos através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, envolvendo a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, garantindo também o envolvimento de entidades de proteção jurídico-social.

