



**OBSERVATÓRIO PARLAMENTAR
DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL**

DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Texto: Carlos David Carneiro Bichara

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
METODOLOGIA	4
BREVE NOTA ACERCA DAS REFERÊNCIAS LEGAIS UTILIZADAS PARA AVALIAR O CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES	7
A PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES	8
O SISTEMA DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	30
O COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	41
COMBATE AO TRABALHO INFANTIL	58
REJEIÇÃO DAS PROPOSTAS QUE PREVEEM REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL	65
DISCRIMINAÇÃO CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	67
COMBATE AOS CASAMENTOS INFANTIS E FORÇADOS	73



INTRODUÇÃO

1. No curso de resoluções como a 35/29, adotada em 2017 pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, reconheceu-se o papel dos parlamentos na transformação dos compromissos internacionais em políticas e legislações, inclusive no que diz respeito à implementação de medidas preconizadas por mecanismos de direito internacional dos direitos humanos. Reconheceu-se ainda a necessidade de incluir os parlamentos em todas as etapas do processo da Revisão Periódica Universal (RPU), desde a consulta para a elaboração do relatório nacional até a implementação das recomendações e revisão dessas nos relatórios de meio período.
2. Esse diagnóstico coincidiu no plano interno com o desenvolvimento institucional da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e com o protagonismo crescente do Parlamento brasileiro na pauta dos direitos humanos. Nesse contexto, ainda em 2019, foi criado o Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal, uma parceria entre a Câmara dos Deputados e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.
3. O Observatório Parlamentar da RPU tem como objetivo monitorar o cumprimento das recomendações aceitas pelo Estado brasileiro perante a comunidade internacional e o próprio estágio do respeito, proteção e promoção dos direitos relacionados a essas recomendações em nosso território. Sob a execução da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e da representação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, com o suporte institucional da Consultoria Legislativa e da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, o Observatório divulgará uma série de relatórios com a avaliação do cumprimento das recomendações e sugestões de ações. Neste relatório, serão discutidas as recomendações relativas aos direitos das crianças e adolescentes brasileiros.



METODOLOGIA

4. Para analisar o cumprimento das recomendações relativas à temática objeto deste relatório pelo Estado brasileiro, recorreu-se à legislação pertinente, às informações sobre políticas públicas disponíveis nos sítios eletrônicos dos Ministérios relacionados e outras fontes correlatas. A este respeito, ao longo deste relatório, utilizamos as expressões políticas ou ações “compreensivas” ou “abrangentes” para diferenciá-las de iniciativas pontuais ou projetos-piloto.
5. Recorreu-se também ao Requerimento de Informação (RIC), instrumento disposto no art. 50, §2º, da Constituição Federal brasileira que permite aos parlamentares encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. Outras fontes utilizadas incluem ainda documentos produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *think tank* ligado ao Ministério da Economia, estatísticas oficiais e relatórios e outros documentos produzidos pela sociedade civil e organismos internacionais.
6. No dia 17 de novembro de 2021, também foi realizada uma audiência pública para discussão de versão preliminar deste relatório. Estiveram presentes na ocasião parlamentares, representantes governamentais, entidades da sociedade civil e representantes de organismos internacionais. As intervenções de todos os presentes estão disponíveis na íntegra em documento anexo a este relatório e também subsidiaram a versão definitiva deste documento, ora apresentada.
7. Tanto em função da necessidade de se estabelecer um recorte que conferisse a especificidade deste relatório no conjunto das produções do Observatório, quanto pelas limitações temporais e operacionais do trabalho, optou-se aqui por trabalhar um número limitado de recomendações relativas aos direitos das crianças e dos adolescentes, sobretudo aquelas mais diretamente ligadas às políticas que compõem o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) e que não receberam ou não receberão atenção específica em outros relatórios.
8. A este respeito, ainda que aqui mencionados ou trabalhados em menor profundidade, temas como a saúde das crianças e adolescentes e certas situações das infâncias negras e indígenas, por exemplo, serão tratadas em outros relatórios, com maior proveito para a análise das recomendações envolvidas. Pelo mesmo motivo, não se tratará aqui



da situação do sistema socioeducativo, que será analisado juntamente com as outras realidades de privação de liberdade presentes no país.

9. De todo o modo, alguns temas tratados em outros relatórios serão aqui abordados, tanto em função de suas pertinências específicas com as recomendações trabalhadas como também por terem sido objeto de discussão na audiência pública que discutiu a versão preliminar deste documento.
10. O marco temporal da análise inicia-se em maio de 2017, quando do aceite das recomendações no III Ciclo da RPU. A partir das ações ou omissões do Estado brasileiro, as recomendações são consideradas como: cumpridas; em progresso; em retrocesso; ou não cumpridas. Na avaliação serão empregados os seguinte símbolos:

Avaliação	Símbolo
Cumprida	
Em progresso	
Em retrocesso	
Não cumprida	

11. Na análise de cada recomendação será feita menção, se cabível, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que guardam conexão com o tema. Os ODS são 17 objetivos globais que os países buscam implementar para o cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU.
12. **Salienta-se, em relação a este relatório, uma dificuldade adicional em parte já visualizada no âmbito de outras temáticas: por tratar-se de um tema transversal e multifacetado, e também pela amplitude de algumas das recomendações, afigurou-se, por vezes, complexa a tarefa de atribuir uma classificação cabal acerca do cumprimento das recomendações, o que, não obstante, procuramos fazer, com a maior objetividade possível, diante das informações colhidas. É importante salientar, contudo, que mais importante que a classificação final recebida, é a discussão geral aqui empreendida sobre a situação dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil. Pelas mesmas razões,**

foram elaborados alguns recortes para análise das recomendações, que serão devidamente justificados ao longo do Relatório.

13. No que se segue, procuramos também conduzir as avaliações em fiel observância ao disposto nas recomendações, associando o vaticínio empreendido aos comandos previstos, tais como “continuar”, “reforçar”, “aprimorar”, etc. Por este motivo, em determinados pontos, análises com objetos comuns receberão classificações diferentes, também devidamente justificadas.



BREVE NOTA ACERCA DAS REFERÊNCIAS LEGAIS UTILIZADAS PARA AVALIAR O CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

14. A Constituição Federal brasileira instituiu, no âmbito de seu art. 227, o princípio da proteção integral das crianças, adolescentes e jovens,¹ aos quais devem ser garantidos, com absoluta prioridade, “o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.
15. No que diz respeito especificamente às crianças e aos adolescentes, entendidos como as pessoas com idade entre 0 e 18 anos, o marco constitucional foi confirmado e desdobrado na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente. Além de estabelecer uma série de marcos para a tutela dos direitos da criança e do adolescente, destaca-se que a referida legislação específica, ainda que de forma não exaustiva, o sentido de “absoluta prioridade”, relacionando a expressão, em seu art.4º, parágrafo único, à primazia de receber proteção e socorro; à precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; a preferência na formulação e na execução de políticas sociais e a destinação privilegiada de recursos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.
16. Registre-se ainda que o Brasil é signatário da Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgado, no plano interno, por meio do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, marco, portanto, também considerado na avaliação das recomendações em comento. Como se percebe, o Brasil possui, nessa esteira, um sistema legal de proteção à criança e ao adolescente bastante amplo, fato há muito reconhecido no plano internacional.

¹ Segundo a legislação brasileira, jovens são as pessoas com idade entre 15 e 29 anos. Este grupo teve sua proteção jurídica reforçada, sobretudo, a partir da Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010, com a extensão a esta faixa-etária de muitos dos mecanismos de proteção que antes contemplavam apenas pessoas de até 18 anos de idade (crianças e adolescentes). A organização legal do sistema de proteção e promoção dos direitos da juventude é resguardada, sobretudo, por meio da Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, o chamado Estatuto da Juventude, que dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes para políticas que lhes sejam relacionadas e institui o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. O recorte “juventude”, no entanto, não será tratado diretamente ao longo deste relatório, nos termos do escopo apresentado na introdução.



A PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES

17. **A recomendação de número 199, da Estônia, convida o Estado brasileiro a “garantir os direitos das crianças e criar alternativas melhores para aprimorar o sistema de responsabilidade para com a juventude, de acordo com a Convenção sobre os Direitos da Criança.² A recomendação 201, da Armênia, em sentido similar, insta o Brasil a “dar continuidade aos esforços direcionados à promoção dos direitos das crianças”.**
18. Como dito de início, o fato de os direitos das crianças e adolescentes estarem associados a uma série de políticas públicas, de todos os Poderes e setores do Estado, torna difícil definir, em última instância, um recorte adequado ao oferecimento de uma avaliação definitiva. Visando, no entanto, uma resposta minimamente adequada, serão priorizadas fontes do próprio governo federal que ofereçam elementos para uma avaliação mais geral. De todo o modo, ao fim desta seção, será oferecida, a título de exemplo, uma focalização maior na questão educacional. Outras áreas específicas de políticas públicas foram ou serão tratadas, como já assinalado na introdução, com maior detalhamento em outros relatórios produzidos por este Observatório.
19. Tomando em conta a direção estabelecida no parágrafo anterior, foi extremamente útil a este Observatório a análise dos resultados de uma parceria institucional empreendida recentemente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ligado ao Ministério da Economia, e o UNICEF, Fundo das Nações Unidas para a infância, destinada a aferir o gasto social com crianças e adolescentes. A primeira publicação da parceria, **“Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSC&A) – Descrição Metodológica”**,³ permitiu a este Observatório uma análise compreensiva, do ponto de vista orçamentário, acerca dos esforços realizados pelo Estado brasileiro na promoção dos direitos das crianças e adolescentes nos últimos anos.

² Apesar de a recomendação, nos termos da tradução oficial, referir-se à “juventude”, que, segundo a legislação brasileira, compreende pessoas que possuam de 15 a 29 anos de idade, ela será lida como referida ao que na legislação brasileira entende-se por “adolescência”, uma vez que a recomendação faz alusão à Convenção dos Direitos da Criança, documento referente à proteção de pessoas com até 18 anos de idade incompletos.

³ DA SILVA, Enid Rocha Andrade; ZACONETA, Liliana Chopitea et al. **“Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSC&A) – Descrição Metodológica”** (publicação preliminar). Nota técnica. Brasília, IPEA, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/211213_pub_preliminar_nt_disoc_gasto_social_com_crianças_adolescentes.pdf. Acesso em: 5 mar. 2022.



20. Em brevíssimo resumo, compreendendo os anos de 2016 a 2019, a pesquisa empreendida pelas entidades (cuja metodologia foi intitulada GSC&A) consistiu na análise dos títulos dos programas, ações, descritores das ações, planos orçamentários e unidade orçamentária de cada linha do Orçamento Geral da União para classificar as políticas públicas e os gastos sociais com crianças e adolescentes. Em seguida, os gastos encontrados foram divididos em gastos específicos e gastos ampliados, sendo os últimos referentes a iniciativas voltadas para grupos mais amplos, mas que contemplassem crianças e adolescentes. Por fim, foram aplicadas ponderações para melhor delimitar, mesmo entre os gastos ampliados, os montantes específicos aplicados em benefício das crianças e adolescentes.
21. Segundo o documento, “Os dados revelam que, no período de 2016 a 2019, 85% dos gastos sociais com crianças e adolescentes do governo federal concentraram-se nas principais áreas do sistema de proteção social no Brasil: “Alívio à Pobreza e assistência social” (34,22%); “Saúde” (28,75%) e “Educação” (22,15%). **Na área “Alívio à Pobreza e assistência social”, 90% dos gastos foram despendidos no Programa Bolsa Família e apenas cerca de 10% nos programas e ações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**”.⁴
22. **Ainda segundo o mesmo documento, áreas fundamentais para a proteção e promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes vêm recebendo proteções pouco significativas: “Habitação (3,09%); Saneamento (0,26%); Proteção dos Direitos de Crianças e Adolescentes (0,23%); e Esporte (0,04%)”.**⁵ Esse dado foi particularmente frisado pela Senhora Enid Rocha, representante do IPEA e uma das autoras do estudo, durante a audiência pública que discutiu a versão preliminar deste relatório.
23. **Por fim, aplicando a metodologia GSC&A ao Orçamento Geral da União de 2016 a 2019, os pesquisadores do IPEA e do UNICEF concluíram que o gasto com crianças e adolescentes no período ficaram em torno de 90 bilhões de reais, sendo o valor de 2016 ligeiramente superior ao de 2019, o que apontaria, de modo geral, para uma estagnação no que diz respeito ao esforço orçamentário.**⁶ Como será visto mais adiante, não parece, por outro lado, ter havido ganhos de eficiência significativos no conjunto das gestões das políticas que pudessem contrabalancear este achado.

4 Idem.

5 Idem.

6 Idem.



24. Segundo os pesquisadores, os valores gastos com crianças e adolescentes oscilaram entre 3,10% e 3,28% do Orçamento Geral da União no período de 2016 a 2019. **Estes mesmos gastos como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) representam, em média, 1,2%, valor inferior, por exemplo, à proporção dos gastos com o Ministério da Defesa no mesmo período, que representou 1,6% do PIB.**⁷
25. Neste ano, o IPEA e o UNICEF apresentaram à Câmara dos Deputados uma Nota Técnica intitulada **“Análise do Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSCA) no Orçamento Federal com base nos PLOA dos anos 2019- 2022”**, cujo objetivo seria “disponibilizar informações de qualidade que auxiliem os trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) a considerar o investimento nas políticas e programas destinados à infância e à adolescência”.⁸
26. É válido ressaltar que o primeiro documento assinado pelo IPEA e o UNICEF levava em consideração os gastos liquidados, enquanto que a nota apresentada à CMO, por compreender aos anos de 2019 a 2022, refere-se apenas aos gastos planejados.⁹ Levando essa importante diferença em conta, um primeiro paralelo entre os documentos chama a atenção.
27. Como visto, entre 2016 a 2019, os valores gastos com crianças e adolescentes oscilaram entre 3,10% e 3,28% do Orçamento Geral da União e representaram, em média, 1,2% do valor do PIB. Considerando os gastos planejados para 2019 a 2022, a nota técnica apresentada à CMO aponta os seguintes patamares:¹⁰

Gasto com Crianças e Adolescentes em relação ao PIB e OGU

Ano	Total (em bilhões)	% PIB	% OGU
2019	R\$ 88,65	1,22% (R\$ 7,26 trilhões)	2,72% (3,26 trilhões)
2020	R\$ 88,06	1,19% (R\$ 7,4 trilhões)	2,27% (3,56 trilhões)
2021	R\$ 96,32	1,12% (R\$ 8,6 trilhões) *	2,32% (4,15 trilhões)
2022	R\$ 110,13 	1,17% (R\$ 9,4 trilhões) * 	2,39% (4,61 trilhões) 

Notas: Valores a preços constantes de 2021 (IPCA)

* Valores estimados com base no Boletim Macroeconômico do Ministério da Economia.

7 Idem.

8 Até o fechamento deste relatório, a publicação ainda não estava disponível para ampla consulta, mas alguns de seus principais achados podem ser visualizados em apresentação armazenada no sítio eletrônico da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/apresentacao/2021/25-11-2021-ME.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2022.

9 A expressão “gastos planejados” refere-se aqui à despesa total fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

10 IPEA, UNICEF, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/apresentacao/2021/25-11-2021-ME.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2022.

28. No geral, mesmo considerando os gastos apenas planejados e não liquidados, tem-se, em relação à situação de 2016-2019, apesar de oscilações para mais ou para menos, uma estagnação de patamar, que aponta, mais uma vez, para um gasto apenas residual com crianças e adolescentes no Orçamento da União. Nesse sentido, é preciso salientar que, mantidas as dotações previstas (no caso de 2022), a tendência é de que os valores liquidados sejam, naturalmente, inferiores aos visualizados na tabela acima. Saliente-se que, no escopo da própria tabela, em 2022 há uma queda do gasto em relação ao PIB e ao OGU em comparação com 2019.
29. **Dentre outros pontos destacados na nota, chama a atenção também a redução dos valores orçados para crianças e adolescentes no Sistema Único de Assistência Social. De maneira geral, segundo a nota técnica, são 198 milhões de reais a menos de 2019 para 2022.** Mais uma vez segundo a nota, **na proteção social básica, que diz respeito ao conjunto de políticas de prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social,¹¹ houve redução de 43% de recursos propostos pelo governo federal no período.** Em relação à proteção especial, que trata do conjunto de políticas destinadas ao enfrentamento de situações de violação de direitos,¹² os cortes foram de 10%, situação que se torna mais grave diante das demandas resultantes dos efeitos da pandemia da Covid-19.¹³
30. **Problemas análogos são visualizados nos valores planejados para a segurança alimentar, cujo principal programa é o Programa Nacional de Alimentação Escolar, referente à merenda escolar. Segundo a nota, os cortes nos recursos planejados, nos últimos quatro anos, são de 417 milhões de reais.¹⁴**
31. Para ficar apenas no achado mais preocupante, observando-se a execução orçamentária da Ação 219E (Ações de Proteção Social Básica)¹⁵ de 2019 a 2021, mesmo sem aplicar as ponderações presentes na nota do IPEA e do UNICEF, é possível confirmar a tendência por eles apontada nos anos anteriores em relação a valores liquidados, o que aponta para a já existência de efeitos concretos nos serviços prestados:

11 Segundo definição trazida pela Lei nº 12.435/2011.

12 Idem.

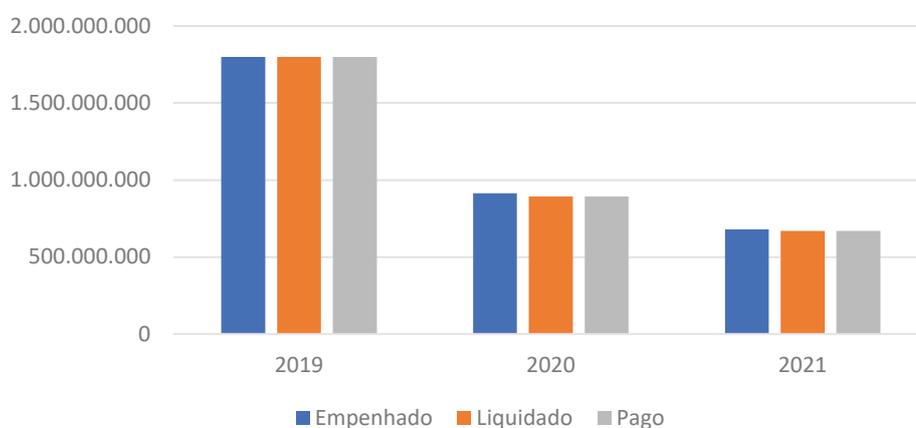
13 IPEA, UNICEF, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/apresentacao/2021/25-11-2021-ME.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2022.

14 Idem.

15 Ação de referência utilizada na nota do IPEA e do UNICEF.



Execução orçamentária da Ação 219E - Ações de Proteção Social Básica (2019-2021)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do governo federal.

32. A este mesmo respeito, o Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social (FONSEAS) publicou no ano passado um documento intitulado **“Pesquisa sobre Orçamento e Gestão Financeira do Sistema Único de Assistência Social nos Estados e no Distrito Federal”**. Nele, o Fórum denuncia o que chama de **“desfinanciamento da assistência social”**, que estaria comprometendo **“a provisão de seguranças sociassistenciais continuadas”** e contrariando **“a previsão constitucional”**.¹⁶
33. Assim, no que diz respeito ao financiamento das políticas voltadas para crianças e adolescentes, **o quadro que se tem, de um modo geral, é de estagnação dos patamares globais de financiamento, com tendências de piora neste ano (que ainda podem ser revertidas pelo Congresso Nacional), e situações pontuais preocupantes de desfinanciamento, como é o caso da proteção social básica.**
34. Quanto ao estágio da gestão e da governança das políticas voltadas para os direitos das crianças e adolescentes, a fonte oficial federal mais compreensiva é o **Relatório de Avaliação da Controladoria Geral da União (CGU)**¹⁷ **sobre as políticas voltadas para a primeira infância**. Como, no entanto, a maioria das ações analisadas (72,7%) não é voltada apenas para a primeira infância, os resultados do relatório podem servir como

16 O documento encontra-se disponível em: <http://fonseas.org.br/impactos-do-desfinanciamento/>. Acesso em: 17 mar. 2022.

17 BRASIL. CGU. **Relatório de Avaliação**. Brasília: CGU, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/recomendacoes-do-orgao-de-controle-interno-cgu-exercicio-2020/relatorio-cgu-816185-diagnostico-primeira-infancia-versao-final.pdf/view>. Acesso em: 12 nov. 2021.

proxy do estágio das políticas públicas voltadas para infância como um todo e, em menor medida, das políticas voltadas para a adolescência.

35. Nesse sentido, os resultados são bastante negativos. **Em primeiro lugar, o relatório da CGU concluiu que não existe, por parte do governo federal, “uma estratégia comum na proteção e promoção dos direitos da criança”,¹⁸ verificando-se que os ministérios “implementam suas agendas isoladamente”.** O mais preocupante, a este respeito, é que, segundo a CGU, ao menos em relação à primeira infância, foi instituído, por força de Decreto de 7 de março de 2017,¹⁹ o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância, com “a finalidade de assegurar a articulação necessária de ações destinadas à proteção e à promoção dos direitos da criança na primeira infância”. **Ocorre que o próprio governo federal extinguiu a referida norma por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal”,²⁰ obstando ou no mínimo retardando a adequada articulação das políticas voltadas para o segmento.**
36. **Outros achados da CGU apontam que, das ações avaliadas, 48% não possuem nem coleta de dados;²¹ 79% não divulgam seus resultados²² e 88% não possuem dados acessíveis sobre os valores aplicados.²³ Diante dessas informações, parece razoável afirmar que a governança e a gestão das políticas públicas voltadas para a primeira infância e para a infância, de um modo geral, possuem deficiências graves e reduzidas possibilidades de accountability sobre seus andamentos e resultados.**
37. Em relação à ausência de dados acessíveis sobre os valores aplicados, aliás, é válido lembrar que o Comentário Geral nº 19 da Comissão dos Direitos da Criança, órgão vinculado à ONU, ressalta a importância não apenas da elaboração de orçamentos específicos para a infância, mas também de suas transparências.²⁴

18 Idem. p. 19.

19 Texto disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14452.htm. Acesso em: 12 nov. 2021.

20 Texto disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 12 nov. 2021.

21 BRASIL. CGU. **Relatório de Avaliação**. Brasília: CGU, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/recomendacoes-do-orgao-de-controle-interno-cgu-exercicio-2020/relatorio-cgu-816185-diagnostico-primeira-infancia-versao-final.pdf/view>. Acesso em: 12 nov. 2021. p. 36.

22 Idem. p. 39.

23 Idem. p. 44.

24 Conforme CRC/C/GC/19. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f19&Lang=en. Acesso em: 12 nov. 2021.



38. Ainda sobre a governança das políticas voltadas para crianças e adolescentes, um tema que não fora inicialmente tratado neste relatório, mas que foi salientado durante a audiência pública que discutiu a versão preliminar deste documento, foi a estrutura de participação social na governança das políticas. Essa questão foi levantada de modo particular pelo Senhora Tânia Dornellas, representante do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e pelo Senhor Edmundo Ribeiro, representante do Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Segundo este último, **o Conanda, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, “teve as suas atividades interrompidas por quase 1 ano: só voltou às atividades devido a uma ação forte do Supremo Tribunal Federal (STF)”**.
39. De fato, a questão foi tratada pelo STF no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 622, requerida pelo Ministério Público Federal, que discutiu a constitucionalidade de ato do Poder Executivo (Decreto nº 10.003/2019) que alterou a composição e o funcionamento do Conanda. No âmbito do julgamento o STF reverteu uma série de medidas impostas pelo referido decreto que dificultaram a participação popular na governança das políticas voltadas para a infância e a adolescência. Segundo o Tribunal, **“Tais regras contrariam norma constitucional expressa, que exige tal participação, e colocam em risco a proteção integral e prioritária da infância e da juventude (art. 227, caput e § 7º, e art. 204, II, CF)”**.
40. Nessa esteira, o Tribunal restabeleceu: 1) o mandato dos antigos conselheiros até o seu termo final; 2) a eleição dos representantes das entidades da sociedade civil em assembleia específica, disciplinada pelo Regimento Interno do Conanda; 3) a realização de reuniões mensais pelo órgão; 4) o custeio do deslocamento dos conselheiros que não residem no Distrito Federal; e 5) a eleição do Presidente do Conanda por seus pares, na forma prevista em seu Regimento Interno. Todos esses pontos, dessa maneira, haviam sido frustrados, segundo o Tribunal, por ação do governo federal.
41. Por outro lado, o STF não considerou inconstitucional pontos questionados pelo Ministério Público Federal e diversas entidades como 1) a redução paritária do número de representantes do Poder Público e da sociedade civil; 2) o voto de qualidade do Presidente do Conanda e 3) a impossibilidade de recondução de representantes da sociedade civil. Isso não impede, contudo, que essas medidas sejam questionadas no mérito, conforme levantado pelos representantes da sociedade civil na audiência pública anteriormente referida.



42. De todo o modo, a tese fixada no julgamento parece resumir o posicionamento da Suprema Corte em relação a pontos centrais do Decreto do Executivo: “É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos”.²⁵
43. Assim, do exposto até aqui a partir de fontes do próprio governo federal e de um julgado do Supremo Tribunal Federal, o que se constatou, sem prejuízo de uma análise de programas particulares contradizerem o diagnóstico mais geral, **foi a existência de um financiamento e uma estrutura de governança bastante precárias das políticas voltadas para crianças e adolescentes.**
44. **Ademais, não é possível afirmar, nos termos do requerido pela recomendação 201, que todos os esforços tiveram continuidade, uma vez que, como visto, algumas políticas, como a de proteção social básica, sofreram um corte significativo nos recursos alocados e a estrutura participativa da governança das políticas foi prejudicada por decreto do executivo, conforme o vaticínio do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 622.**
45. É importante lembrar, como salientado de início, que o art. 227 da Constituição Federal brasileira estabelece o princípio da “absoluta prioridade” na proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes e que a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, identifica este conceito, dentre outras dimensões, com a “preferência na formulação e na execução de políticas sociais”. Adira-se ainda o fato de que a Convenção sobre os Direitos da Criança prevê, em seu artigo 4, que sejam utilizados para implementação dos direitos reconhecidos “o máximo de recursos disponíveis”.
46. Todos esses mandamentos parecem estar sendo desrespeitados quando, na esteira da publicação já citada, de autoria do IPEA e do UNICEF, ficamos sabendo que os gastos com crianças e adolescentes são atualmente da ordem de **3% do Orçamento Geral da União com crianças e adolescentes e 1,2% em relação ao PIB.**²⁶ O fato de a análise apontar para gastos proporcionais também afasta justificativas relacionadas à recessão e às políticas econômicas adotadas pelos governos do período, que, por outro lado, também constituem variáveis importantíssimas para a discussão do tema em comento,

25 O inteiro teor do acórdão encontra-se disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755918124>. Acesso em: 18 mar. 2022.

26 DA SILVA, Enid Rocha Andrade; ZACONETA, Liliana Chopitea et al. “Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSC&A) – Descrição Metodológica” (publicação preliminar). Nota técnica. Brasília, IPEA, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/211213_pub_preliminar_nt_disoc_gasto_social_com_crianças_adolescentes.pdf. Acesso em: 5 mar. 2022.



que só não serão aqui desenvolvidas em virtude dos limites temporais e operacionais deste Observatório.

47. Outro ponto levantado durante a audiência pública que discutiu a versão preliminar deste relatório e que também diz respeito ao estágio geral das políticas, foi a proteção de crianças e adolescentes durante a pandemia da Covid-19. **De modo mais notável, os participantes demonstraram preocupação com as crianças e adolescentes “órfãos da Covid”, doença que, até o fechamento deste relatório, havia ceifado a vida de 657 mil brasileiros e brasileiras.** Manifestaram-se nesse sentido o Senhor Edmundo Ribeiro, representante do Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; a Senhora Rosana Vega, representante do UNICEF; a Senhora Leticia Carvalho, representante do Instituto Alana, e a Senhora Tânia Dornellas, representante do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil.
48. Em relação à situação específica das crianças e adolescentes durante a pandemia, não foi encontrado nenhum programa compreensivo do governo federal para além da rede estabelecida anteriormente. É importante mencionar, contudo, um grande esforço de entidades da sociedade civil,²⁷ organismos internacionais²⁸ e mesmo *think tanks* ligados ao governo federal, como o IPEA,²⁹ na produção de diagnósticos e, eventualmente, propostas de intervenção que, infelizmente, até o presente momento, não foram efetivadas na escala necessária.
49. Em relação ao problema específico das crianças e adolescentes órfãos em decorrência da pandemia, também não foram encontradas políticas públicas federais compreensivas, apesar de o tema estar em discussão no Congresso Nacional.³⁰ O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos afirma estar financiando, em parceria com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, um estudo sobre o tema. Em nível estadual, ao menos os 9 estados do Nordeste e o Estado de São Paulo já aprovaram leis e políticas de assistência material e amparo psicossocial específicos a crianças e

27 P. ex.: BARBERIA, Lorena et al. **Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade (Boletim 39)**. Rede de Pesquisa Solidária, 2022. Disponível em: <https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2022/03/boletimpps-39-11mar2022-final.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

28 P. ex.: UNICEF. **Impactos primários e secundários da Covid-19 em Crianças e Adolescentes**. UNICEF, 2020. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/11996/file/apresentacao_segunda-rodada_pesquisa_impactos-primarios-secundarios-covid-19-criancas-adolescentes.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

29 P. ex.: SILVA, Enid Rocha Andrade da; OLIVEIRA, Valéria Rezende de. **Nota Técnica nº 70: proteção de crianças e adolescentes no contexto da pandemia da covid-19: consequências e medidas necessárias para o enfrentamento**. Brasília: IPEA, 2020.

30 A este respeito, ver, por exemplo, notícia do portal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/cpi-da-covid/noticia/2021/10/20/cpi-da-covid-sugere-pensao-de-salario-minimo-para-orfao-da-pandemia.ghtml>. Acesso em: 18 mar. 2022.



adolescentes em luto. Não foi possível, no entanto, devido às limitações deste Observatório, avaliar o efetivo funcionamento dessas políticas.³¹

50. **Do visto até aqui, as conclusões a partir das informações coligidas, apontam, de um modo geral,** não apenas para a necessidade de incremento substantivo do orçamento destinado à infância e à adolescência como também **de uma revisão do sistema de governança das políticas, hoje pouco coordenadas e abertas à revisão, problema este agravado com as restrições impostas à participação constitucionalmente prevista.**
51. Frise-se ainda, conforme enfatizado na audiência pública que discutiu a versão preliminar deste relatório, a necessidade de se criar recortes específicos nas políticas públicas para as infâncias e adolescências mais sujeitas às violações de direitos ou demandantes de tipos específicos de atenção. Este ponto foi levantado, dentre outros, pela Senhora Camila Dória, Coordenadora da Comissão da Infância e Juventude da Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos; pelo Senhor Arthur de Sousa, representante da Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente e pela Senhora Letícia Carvalho, representante do Instituto Alana.
52. **Os participantes da audiência frisaram sobretudo a segregação dos meninos e meninas com deficiência, as especificidades de gênero na proteção dos direitos e, sobretudo, a questão das infâncias e adolescências negras, uma vez que crianças e adolescentes negros e negras, juntamente com as indígenas, em alguns aspectos, são as maiores vítimas de mortes violentas, da mortalidade infantil, da insegurança alimentar e da falta ou deficiência de serviços em seus territórios, para se ficar em poucos exemplos. Dessa maneira não só endossamos as intervenções da audiência, mas recomendamos ao Congresso Nacional que, no âmbito de suas competências, considere as diversas necessidades das diversas infâncias e adolescências brasileiras e tome o combate ao racismo nesses períodos da vida como tarefa central no combate à violação de direitos.**
53. **Estabelecidas as conclusões a partir de recortes mais gerais, procurou-se também, a título exemplificativo, uma análise focalizada da situação dos direitos das crianças e dos adolescentes no que diz respeito à educação.** Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece como dever do Estado a garantia, entre outras medidas, de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade e de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade. A Constituição

31 A este respeito, ver notícia do portal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/saude/coronavirus/noticia/2021/11/03/brasil-ainda-nao-tem-uma-politica-nacional-com-foco-em-orfaos-da-pandemia.ghtml>. Acesso em: 18 mar. 2022.



também ressalta que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo (art. 208). Nos termos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), a educação infantil é oferecida em creches para crianças de até três anos de idade e em pré-escolas para as crianças de quatro a cinco anos de idade, seguindo-se o ensino fundamental e o ensino médio. A matrícula na pré-escola é obrigatória, enquanto a matrícula na creche é uma opção da família – embora toda criança tenha direito de frequentá-la, devendo o poder público garantir a oferta de vagas suficiente. Para análise da continuidade dos esforços de promoção dos direitos das crianças à educação, importa, portanto, observar a educação infantil e o ensino fundamental.

54. O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024. Para esta análise, selecionamos apresentar alguns dos indicadores relativos às seguintes Metas:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

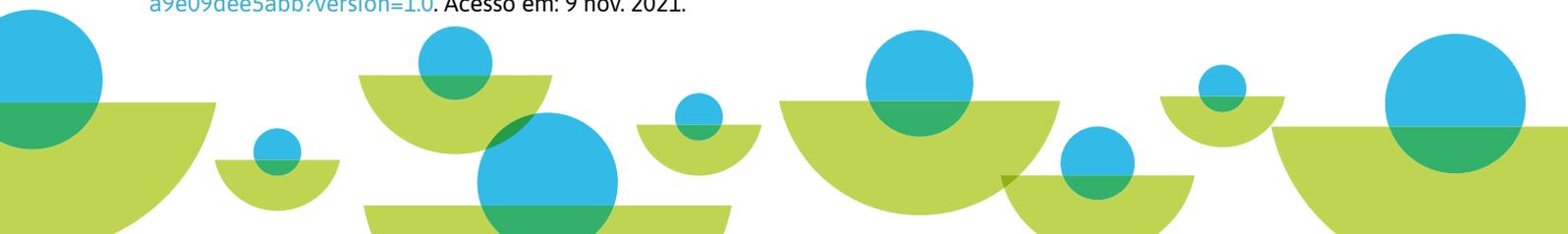
55. A Meta 5, “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental”, também poderia aportar informações importantes sobre a



qualidade da educação para crianças, mas optamos por não apresentá-la devido a alterações nos métodos de avaliação da educação básica que impedem a comparação com dados anteriores a 2019. Para o monitoramento da meta, eram considerados os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que foi realizada em 2014 e 2016. A aplicação que deveria ocorrer em 2018 foi cancelada e, em 2019, a avaliação da alfabetização ocorreu por amostragem, no 2º ano do ensino fundamental, com nova metodologia. **Porém, ressaltamos que as avaliações apontam para uma parcela significativa de estudantes com níveis baixos de proficiência em leitura e matemática, sendo que os resultados de 2014 e 2016 são muito próximos, demonstrando estagnação.**

56. Os dados e discussões apresentados a seguir estão presentes no **Painel de Monitoramento do PNE e no Relatório do 3º Ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2020**³² (BRASIL, 2020b), ambos elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Em alguns casos, retrocedemos a análise para períodos anteriores a 2017, de modo a melhor evidenciar a trajetória dos indicadores.
57. Como assinalado anteriormente, a meta 1 do PNE objetiva ampliar a cobertura da educação infantil no Brasil, de modo a universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade, e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do Plano, ou seja, até 2024. A universalização da pré-escola teve contínuos progressos, mas ainda não foi alcançada. No ano de 2016, 91,5% da população de 4 a 5 anos frequentava a escola ou creche. Em 2019, dado mais recente disponível, chegou-se a 94,1%.
58. A desagregação por região geográfica mostra redução da desigualdade regional no Brasil em relação ao início da vigência do PNE. No entanto, entre 2017 e 2019, houve discreto aumento da desigualdade. A região com maior cobertura de pré-escola é o Nordeste, com 96,7%; enquanto a menor cobertura está no Norte, com 88,2%. A desagregação que evidencia maior desigualdade é aquela relativa à renda domiciliar *per capita*, com pequeno aumento entre 2017 e 2019. Em 2019, no quintil mais rico, 98,4% da população de 4 a 5 anos frequentava a escola ou creche, número que se reduz para

32 BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Painel de Monitoramento do PNE**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>. Acesso em: 10 nov. 2021. E BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2020b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/6975249/Relat%C3%B3rio+do+3%C2%BA+Ciclo+de+Monitoramento+das+Metas+do+Plano+Nacional+de+Educa%C3%A7%C3%A3o/4259eed4-ce87-46c7-b5bb-a9e09dee5abb?version=1.0>. Acesso em: 9 nov. 2021.



92,1% no quintil mais pobre – diferença de 6,3 p.p. Em 2017, eram 95,8% e 90,5% respectivamente, resultando em uma diferença de 5,3 p.p.

59. Os indicadores também apontam que não será alcançada a meta de ampliar a oferta em creches para 50% das crianças de até 3 anos até 2024. A permanecer o atual ritmo de crescimento, a tendência é que o Brasil não ultrapasse o índice de 45% de cobertura de creche em 2024. Em 2017, 34,1% da população de até 3 anos de idade frequentava escola ou creche. Em 2019, chegou-se a 37%. As grandes regiões apresentam diferenças significativas de cobertura, variando de 44% no Sul a 18,7% no Norte. Todas as regiões tiveram aumento de cobertura nos últimos anos, com alterações apenas no topo do ranking, que é ocupado ora pelo Sul, ora pelo Sudeste.

Tabela 1 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava escola ou creche (Grande região, Brasil, 2014 a 2019)

Região	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Norte	13,3%	13,8%	15,8%	18,4%	19,2%	18,7%
Nordeste	26,3%	25,4%	28,9%	30,6%	32,4%	33,0%
Sudeste	35,8%	37,9%	37,5%	40,4%	42,5%	43,9%
Sul	36,4%	37,1%	39,2%	40,9%	39,6%	44,0%
Centro-Oeste	22,7%	23,5%	26,0%	27,0%	29,5%	29,7%
Brasil	29,6%	30,4%	31,9%	34,1%	35,7%	37,0%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016-2018).

Região	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Norte	13,3%	13,8%	15,8%	18,4%	19,2%	18,7%
Nordeste	26,3%	25,4%	28,9%	30,6%	32,4%	33,0%
Sudeste	35,8%	37,9%	37,5%	40,4%	42,5%	43,9%
Sul	36,4%	37,1%	39,2%	40,9%	39,6%	44,0%
Centro-Oeste	22,7%	23,5%	26,0%	27,0%	29,5%	29,7%
Brasil	29,6%	30,4%	31,9%	34,1%	35,7%	37,0%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016-2018).

*Relatório de monitoramento - dado apresentado graficamente



60. As taxas de cobertura indicam uma maior exclusão das faixas mais vulneráveis da população, com taxas mais baixas de atendimento entre as famílias de menor renda, as crianças negras e as residentes em área rural, sendo que as desigualdades se mantêm ao longo dos anos.
61. No âmbito Federal, o Programa Pró-Infância tem o objetivo de apoiar os sistemas públicos de educação infantil na expansão da rede física, melhoria da infraestrutura e ampliação do acesso. Porém, o Programa tem tido repasses financeiros e resultados cada vez menos expressivos. De acordo com a Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do Ministério da Educação, em 2020 foram concluídas apenas 355 obras de creches e pré-escolas no âmbito do Proinfância. Em 2021, foram concluídas somente 62 obras.
62. **Já a ação do Programa Brasil Carinhoso (instituído em 2012) que transferia recursos da União aos entes que ampliassem o número de matrículas de crianças vulneráveis³³ em creches foi brutalmente reduzida a partir de mudança legal efetuada em 2016 e foi finalmente extinta pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, que instituiu o Programa Auxílio Brasil.**
63. No que diz respeito à Meta 2, assinalada anteriormente, o Brasil chegou a 2020 com 98% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos na escola, tendo praticamente universalizado o atendimento escolar da população nessa faixa etária. Em 2017, esse número já era de 97,8%. A tendência de universalização é observada em todas as desagregações disponíveis, inclusive entre as regiões do País, variando de 97,4% no Norte a 98,5% no Sudeste, em 2020. A segunda parte da meta refere-se a garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam o ensino fundamental na idade recomendada (16 anos completos, na análise do Inep). Embora a apuração se dê na adolescência, a conclusão do ensino fundamental aos 16 anos também diz respeito à frequência escolar na idade adequada durante a infância. Por esse motivo, apresentamos também os dados relativos a essa parte da meta.
64. Entre 2017 e 2020, o percentual da população de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído teve um expressivo avanço, passando de 75,9% para 82,4%. Entretanto, há diferenças regionais significativas que pouco variam ao longo dos anos. A região Sudeste alcançou, em 2020, 88,9% dos jovens de 16 anos com o ensino funda-

33 Crianças beneficiárias do BPC, crianças de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e crianças com deficiência.



mental concluído, contrastando com as regiões Nordeste e Norte, que têm índices de 76,1% e 71,7%, respectivamente.

65. Entre as demais desagregações, as desigualdades se mantêm ao longo dos últimos anos. A maior delas refere-se à renda domiciliar *per capita* (63,8% no quintil mais pobre e 95,1%, no mais rico) e a única que apresenta redução significativa desde 2017 é a de raça. Naquele ano, havia brecha de 12,5 p.p. entre os 71,1% de negros e os 83,6% de brancos que tinham concluído o ensino fundamental até os 16 anos. Em 2020, a brecha era de 8 p.p., entre os 79,3% dos negros e os 87,3% dos brancos com ensino fundamental concluído na idade adequada.
66. Já em relação à Meta 7, que, como visto, relaciona-se à qualidade da educação básica, estabelecendo aumento gradativo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)³⁴ para os anos iniciais e finais do ensino fundamental e para o ensino médio, os indicadores apresentam melhora contínua. Isso porque as metas nacionais, bem como as metas projetadas para cada região do País foram sempre superadas. Em 2019, o resultado nacional foi de 5,9, já muito próximo da meta definida para 2021.³⁵

Tabela 2 – Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental (Grande Região, Brasil, 2007-2019)

Região	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Norte	3,4	3,8	4,2	4,3	4,7	4,9	5,0
Nordeste	3,5	3,8	4,2	4,3	4,8	5,1	5,4
Sudeste	4,8	5,3	5,6	5,9	6,1	6,4	6,5
Sul	4,8	5,1	5,5	5,8	6,0	6,2	6,3
Centro-Oeste	4,4	4,9	5,3	5,5	5,7	6,0	6,1
Brasil	4,2	4,6	5	5,2	5,5	5,8	5,9

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Ideb/Inep (2007-2019).

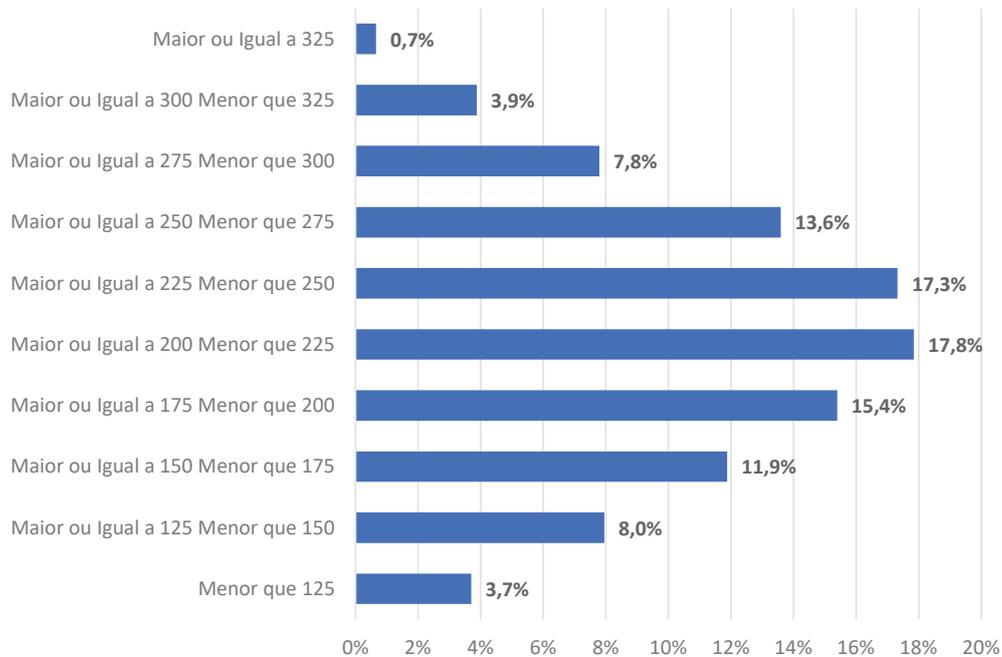
67. Porém, é preciso olhar para os resultados com cautela, visto que há um percentual significativo de alunos cuja proficiência está situada nos níveis mais baixos das escalas de

34 O Ideb é um indicador sintético, criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em 2007, composto por duas dimensões: a taxa média de aprovação na respectiva etapa de ensino e o desempenho médio dos estudantes nas avaliações nacionais do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Aqui, apresentaremos os resultados relativos aos anos iniciais do ensino fundamental, que avalia o desempenho de alunos do 5º ano.

35 Os resultados do Saeb 2021 não haviam sido divulgados até o fechamento deste Relatório.

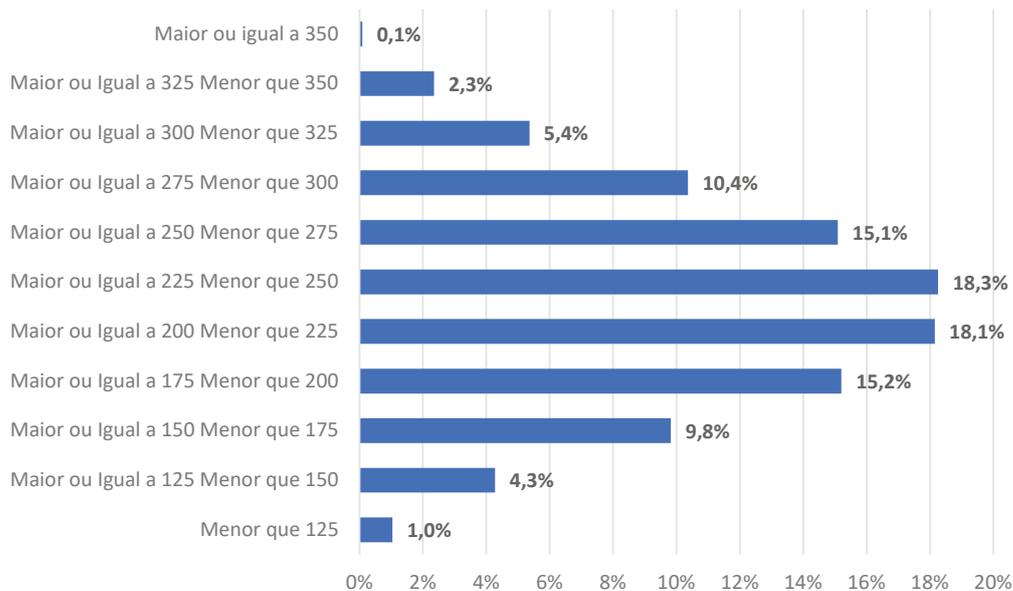
proficiência de Língua Portuguesa e de Matemática do Saeb, indicando desigualdades e menor aprendizado.

Gráfico 1 – Distribuição percentual dos alunos do 5º ano do ensino fundamental por nível de proficiência da escala de Língua Portuguesa no Saeb (Brasil, 2019)



Fonte: elaboração própria, com dados do Painel de Monitoramento do PNE.

Gráfico 2 – Distribuição percentual dos alunos do 5º ano do ensino fundamental por nível de proficiência da escala de Matemática no Saeb (Brasil, 2019)



Fonte: elaboração própria, com dados do Painel de Monitoramento do PNE.

68. Além disso, a pandemia de covid-19 trouxe grandes desafios em relação aos prejuízos de aprendizado, ao abandono e à evasão em todas as etapas de ensino. O impacto da suspensão das aulas presenciais é especialmente preocupante para os alunos em condição de vulnerabilidade social, dada a falta de acesso a dispositivos com conexão à internet, o que tende a aumentar as desigualdades educacionais.
69. Na audiência pública que discutiu a versão preliminar deste relatório, foi apontada a necessidade de promover a conectividade na educação pública e de fortalecer os sistemas de busca ativa, como forma de reduzir o impacto da pandemia no direito a educação.
70. De acordo com pesquisa realizada pelo Inep³⁶, apenas 31,9% das escolas municipais (principais responsáveis pela oferta de ensino infantil e fundamental) realizaram a transmissão de aulas síncronas e 50,5% adotaram a disponibilização de aulas previamente gravadas para os alunos, o que pode refletir a carência de infraestrutura de internet nessas escolas, assim como a dificuldade de acesso à internet pelos alunos. Ademais, apenas 2% das escolas municipais afirmaram ter disponibilizado acesso gratuito ou subsidiado à internet em domicílio para os estudantes.
71. No âmbito federal, o Programa de Inovação Educação Conectada (PIEC), instituído em 2017 e desenvolvido pelo Ministério da Educação, tem por objetivo geral apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica. Com a publicação da Lei nº 14.180, de 1º de julho de 2021, a qual institui a Política de Inovação Educação Conectada, o Programa ganhou força de lei. No entanto, persistem desde o início do Programa críticas quanto à sua baixa dotação e execução orçamentária.
72. O Congresso Nacional aprovou, ainda, a Lei nº 14.172/2021, que garantiu o repasse de R\$ 3,5 bilhões para os estados e o Distrito Federal, para a conectividade emergencial de alunos e professores da educação básica pública, em virtude da pandemia. A Lei foi promulgada após derrubada do veto total aposto pelo Presidente da República. Também houve atuação do Legislativo no chamado Edital do 5G, para que fosse garantido o acesso das escolas públicas a essa tecnologia, e na alteração da Lei nº 9.988/2000, que institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), de forma a ampliar as possibilidades de uso dos seus recursos, incluindo dotar as escolas

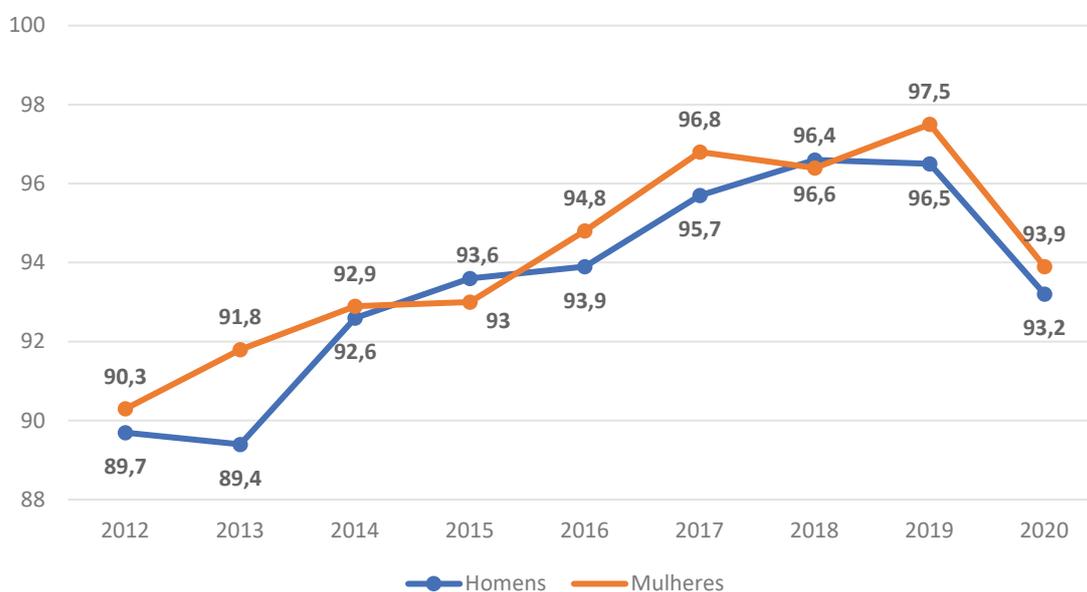
36 BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo da Educação Básica 2021: notas estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2022 Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_escolar_2021.pdf. Acesso em: 2 maio 2022.



públicas com acesso à internet em banda larga e velocidades de conexão adequadas até 2024.

73. Em relação ao abandono e à evasão em decorrência da pandemia, é elucidativo o Indicador 4.2.2, para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS),³⁷ que aponta a Taxa de participação no ensino organizado (um ano antes da idade oficial de ingresso no ensino fundamental), por sexo. Integrante do objetivo “Educação de qualidade” e relacionado à meta “Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário”, o Indicador representa o percentual da população de cinco anos de idade que frequenta escola na educação infantil ou no ensino fundamental.
74. No ano de 2020, em que as escolas estiveram fechadas por longos períodos em todas as unidades da federação, fica demonstrada uma queda significativa de participação, para homens e mulheres, com resultados de 93,2% e 93,9%, respectivamente – um retrocesso a resultados inferiores aos de 2016.

Gráfico 3 – Indicador 4.2.2 – Taxa de participação no ensino organizado (um ano antes da idade oficial de ingresso no ensino fundamental), por sexo

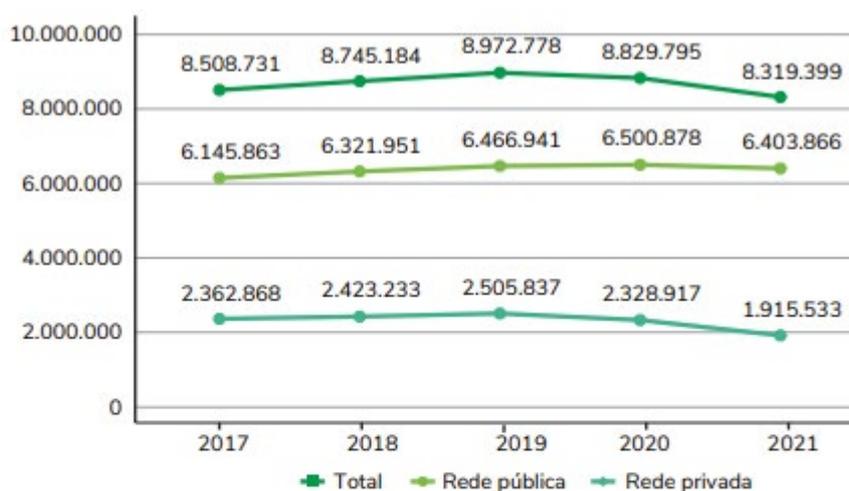


Fonte: Elaboração própria, com dados do IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

37 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Secretaria Especial de Articulação Social. 2021. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Objetivo 4 – Educação de Qualidade.** Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo4/indicador422>. Acesso em: 10 nov. 2021.

75. Conforme o Censo da Educação Básica 2021, houve redução no número de matrículas na educação infantil a partir de 2020, revertendo a tendência anterior. Houve queda de 7,3% entre 2019 e 2021. Essa queda ocorreu principalmente na rede privada, que teve redução de 17,8% em 2021 (quedas de 15,8% na creche e de 19,8% na pré-escola), enquanto a rede pública apresentou redução de 1,5% (quedas de 1,8% na creche e de 1,3% na pré-escola), como se vê no gráfico a seguir.

Evolução do número de matrículas na educação infantil, segundo a rede de ensino (Brasil, 2017-2021)



Fonte: Elaborado por Deed/Inep com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica.

76. **Relatório da CexMEC considerou que o MEC não realizou seu papel de coordenação nacional e de pactuação com estados e municípios para enfrentar os graves problemas advindos do período pandêmico. A Comissão observou grave lentidão na concretização de ações relacionadas a temas como conectividade, evasão escolar, perdas de aprendizagem, formação de professores, dentre outros.**
77. Em março de 2022, o MEC lançou o 1º ciclo de Avaliações Diagnósticas e Formativas para 2022 para a Educação Básica, disponibilizado a redes e escolas com o objetivo de induzir e fomentar a permanência, as aprendizagens e a progressão escolar com equidade e na idade adequada. No mesmo mês, entrou em funcionamento o Disque 100 - Brasil na Escola, para o recebimento de ligações que informem sobre crianças e adolescentes não matriculados na rede de ensino ou que estejam sem frequentar a escola. O canal recebe as chamadas e notifica o Conselho Tutelar e as autoridades competentes da localidade, buscando garantir o retorno das crianças e dos adolescentes à escola.

78. **Como continuidade dos esforços na área de educação, é importante chamar a atenção para as mudanças no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Trata-se de um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal.**
79. O Fundeb foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. A perspectiva é de importante acréscimo de recursos na educação básica e, principalmente, na educação infantil. Em atenção ao que dispõe o art. 28, combinado com o art. 43, III, da Lei nº 14.113, de 2020, foi estabelecida pela Portaria MEC/Inep nº 276, de 2021, uma proposta de indicador de educação infantil (IEI), que determina os percentuais mínimos do VAAT a serem aplicados nessa etapa em cada município, levando em conta o déficit de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino, e a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida.
80. **Diante do exposto, a garantia do direito das crianças à educação apresentou progressos desde 2017, com aumentos contínuos nos indicadores de acesso e de qualidade. As recentes alterações no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) tendem a aprofundar os avanços nos próximos anos, especialmente na redução das desigualdades de acesso à educação infantil.**
81. No entanto, ainda há grandes desafios a enfrentar para garantir o direito à educação para todas as crianças. O maior deles refere-se à inclusão da população de até 3 anos de idade em creche. A etapa não é obrigatória, mas é dever do Estado provê-la para as famílias que o demandarem. O Plano Nacional de Educação preconiza a ampliação do atendimento para 50% da população nessa faixa etária até 2024, mas os números mais recentes anteriores à pandemia apontavam para cobertura de 37%. Há maior exclusão das faixas mais vulneráveis da população, de maneira que se recomenda ao poder público – especialmente aos municípios, responsáveis principais pela oferta da educação infantil – ampliar o acesso à creche, com prioridade de atendimento da população de baixa renda, atualmente a mais excluída desse direito.



82. Outra preocupação diz respeito aos efeitos da pandemia de covid-19 e do fechamento das escolas sobre o aprendizado, o abandono e a evasão de crianças. Há risco de retrocesso na garantia do direito à educação, com aprofundamento das desigualdades, o que demanda das redes de ensino a identificação e realização das melhores estratégias para recuperação do aprendizado e garantia de retorno das crianças para as salas de aula, após a reabertura.

Recomendação		Situação atual	Avaliação	ODS
Nº	Texto			
199	Garantir os direitos das crianças e criar alternativas melhores para aprimorar o sistema de responsabilidade para com a juventude, de acordo com a Convenção sobre os Direitos da Criança (Estônia);	<ul style="list-style-type: none"> - Os direitos das crianças no Brasil estão longe de ser garantidos. - a governança das políticas destinadas às crianças e adolescentes ainda é precária. Segundo a Controladoria Geral da União, 48% das políticas voltadas para as crianças não possuem nem coleta de dados e 79% não divulgam seus resultados. - O orçamento permanece baixíssimo, ficando em média, no período analisado, segundo IPEA e UNICEF, em 3% do Orçamento Geral da União e 1,2% em relação ao PIB. - Não foram encontrados programas compreensivos novos ou reestruturação dos existentes no que diz respeito ao sistema de responsabilidade com a adolescência (jovens protegidos pela Convenção sobre os Direitos da Criança, nos termos da recomendação). 		Recomendação transversal.

Recomendação		Situação atual	Avaliação	ODS
Nº	Texto			
201.	Dar continuidade aos esforços direcionados à promoção dos direitos das crianças (Armênia);	<p>- Financiamento e governança das políticas, de um modo geral, permanecem estagnados. Dentre outras situações possivelmente existentes, no entanto, mapeamos um corte orçamentário significativo nas ações destinadas à proteção social básica.</p> <p>- Segundo o Supremo Tribunal Federal, O Decreto nº 10.003/2019, que alterou o funcionamento do Conanda estabeleceu regras que contrariam norma constitucional expressa, que exige tal participação, e colocam em risco a proteção integral e prioritária da infância e da juventude (art. 227, caput e § 7º, e art. 204, II, CF)”. - Segundo a controladoria geral da União, O governo federal, por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância, obstando ou, no mínimo, retardando a adequada articulação das políticas voltadas para a faixa-etária.</p>		Recomendação transversal.



O SISTEMA DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

83. **A recomendação 202, da Sérvia, insta o Estado brasileiro a “priorizar instalações de cuidado do tipo familiar e famílias de acolhimento temporário em detrimento de abrigos institucionalizados e incluir o acolhimento temporário como um instrumento importante dentre as medidas de proteção especial para crianças”.** A este respeito, cumpre informar que, no Brasil, os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes integram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e fazem parte da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009). Destinam-se a crianças e adolescentes que estão sob medidas protetivas por determinação judicial, em decorrência de violação de direitos (abandono, negligência, violência) ou em situação de risco pessoal e social, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção.
84. O serviço é ofertado por meio de Acolhimento Institucional ou Acolhimento Familiar. O Serviço de Acolhimento Institucional (SAI) é ofertado em abrigos e casas-lar. O primeiro refere-se a instituições de acolhimento provisório com capacidade máxima para 20 crianças e adolescentes por unidade. O serviço deve ter aspecto semelhante ao de uma residência e estar inserido na comunidade, em áreas residenciais, oferecendo ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade. As casas-lar, por sua vez, oferecem acolhimento provisório em unidades residenciais, com capacidade máxima para 10 crianças e adolescentes por unidade, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente – em uma casa que não é a sua – prestando cuidados a um grupo de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar.
85. Já o Serviço de Acolhimento Familiar (SAF) é ofertado por famílias acolhedoras, serviço prestado em residências de famílias cadastradas. Para fazer parte do serviço, as famílias devem passar por um processo de seleção, capacitação e acompanhamento. O serviço proporciona o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária. Em cada Família Acolhedora é recebida uma criança ou adolescente por vez, exceto quando se tratar de grupo de irmãos.

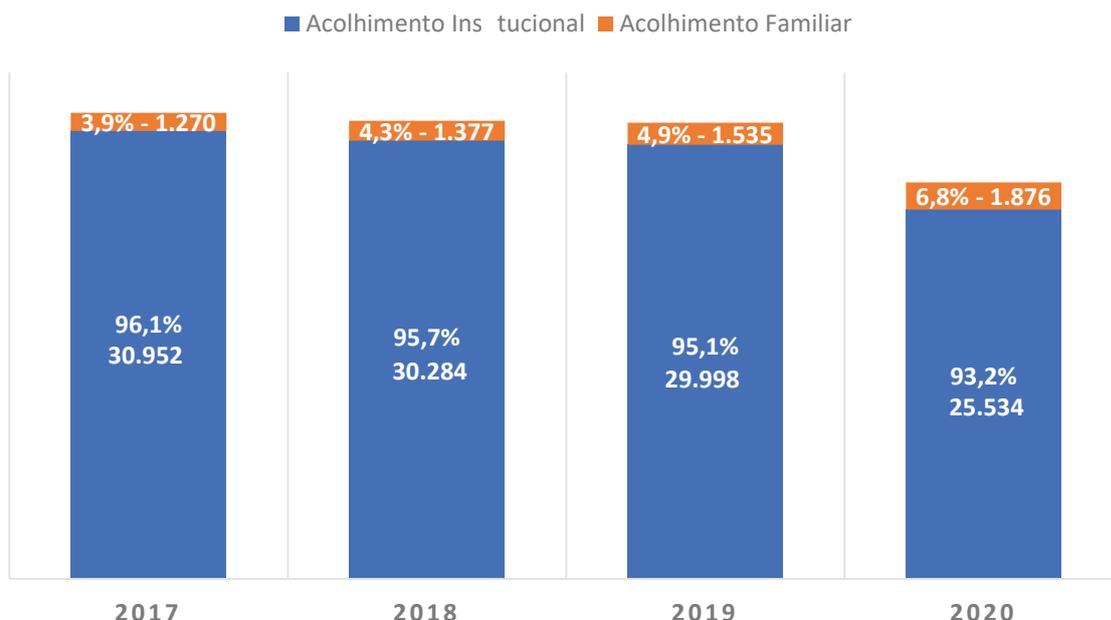


86. De acordo com o já citado Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/1990), é direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral (art. 19). A manutenção ou a reintegração de criança ou adolescente à sua família tem preferência em relação a qualquer outra providência.
87. Dessa forma, o afastamento da criança ou do adolescente da família deve ser uma medida temporária e excepcional, aplicada apenas nas situações de grave risco à sua integridade física e/ou psíquica. O objetivo é viabilizar, no menor tempo possível, o retorno seguro ao convívio familiar, prioritariamente na família de origem e, excepcionalmente, em família substituta. Versa nesse sentido o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), elaborado em 2006, que, entre outras medidas, prevê o fomento e a parametrização da implementação de programas de famílias acolhedoras como alternativa ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes.
88. Feita essa explanação, a primeira parte da recomendação em comento refere-se à priorização de instalações de cuidado do tipo familiar e das famílias de acolhimento temporário, que aqui entenderemos como o acolhimento familiar realizado por famílias acolhedoras. Para avaliar o cumprimento da recomendação, recorreremos à legislação e aos dados do Censo SUAS e do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), de modo a observar, principalmente, os números de unidades de acolhimento de cada tipo, a quantidade de crianças e adolescentes acolhidos em acolhimento institucional e familiar e a evolução desses números desde 2017 até os dados mais recentes disponíveis.
89. Desde alteração incluída pela Lei nº 12.010, de 2009, o Estatuto da Criança e do Adolescente determina que a inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional (art. 34, §1º). O ECA prevê, ainda, que a União apoiará a implementação de serviços de acolhimento em família acolhedora como política pública, os quais deverão dispor de equipe que organize o acolhimento temporário de crianças e de adolescentes em residências de famílias selecionadas, capacitadas e acompanhadas que não estejam no cadastro de adoção (art. 34, § 3º); e que poderão ser utilizados recursos federais, estaduais, distritais e municipais para a manutenção dos serviços de acolhimento em família acolhedora, facultando-se o repasse de recursos para a própria família acolhedora (art. 34, § 4º).



90. Embora a preferência do acolhimento familiar esteja legalmente prevista desde 2009, a proporção de acolhimentos nessa modalidade ainda é ínfima. Observa-se uma tímida e constante trajetória de crescimento, mas ainda há grande predominância do acolhimento institucional, como se vê no Gráfico 4:

Gráfico 4 – Crianças e adolescentes em acolhimento institucional e acolhimento familiar (entre 2017 e 2020)



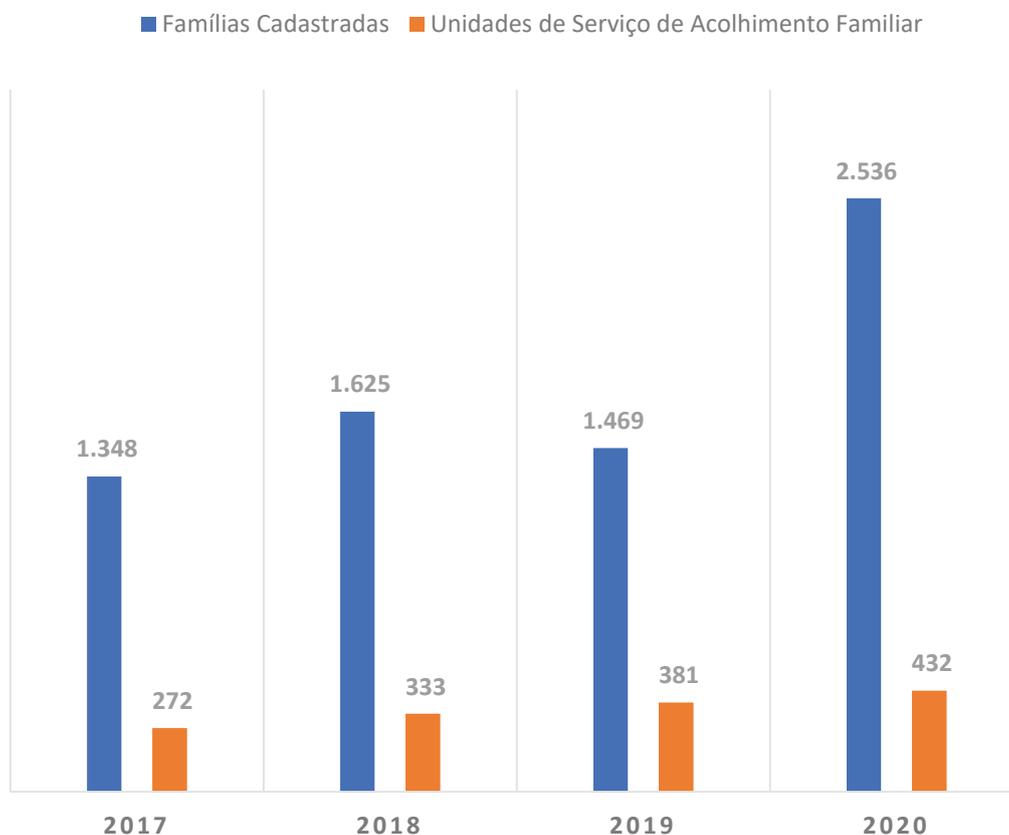
Fonte: elaboração própria, com dados do Censo SUAS.³⁸

91. O Conselho Nacional de Justiça mantém, desde 2020, um painel on-line do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA). De acordo com dados extraídos em 13 de abril de 2022, havia naquele momento 28.033 (94,9%) crianças e adolescentes em acolhimento institucional, e 1.460 (4,9%) em acolhimento familiar.
92. **No período analisado, houve crescimento no número de unidades de Serviço de Acolhimento Familiar (SAF) e de famílias cadastradas, especialmente em 2020. No entanto, o expressivo crescimento no número de famílias cadastradas naquele ano não se refletiu igualmente no número de crianças e adolescentes acolhidos nessa modalidade. Essa discrepância indica a necessidade frequentemente apontada pelos especialistas da área de tornar o SAF mais conhecido entre as autoridades judiciárias, responsáveis pela decisão de afastamento temporário da criança ou do adolescente da sua família**

³⁸ Os dados de 2020 foram coletados em apresentação realizada pela Secretária Nacional de Assistência Social da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania, Sra. Maria Yvelonia dos Santos Araújo Barbosa, durante o 1º Encontro do Sistema de Justiça: A Prioridade do Acolhimento Familiar.

de origem. Também merece destaque a presença de Unidades de SAFs em apenas 409 municípios, em 2020.

Gráfico 5 – Famílias cadastradas e unidades de serviço de acolhimento familiar (entre 2017 e 2020)

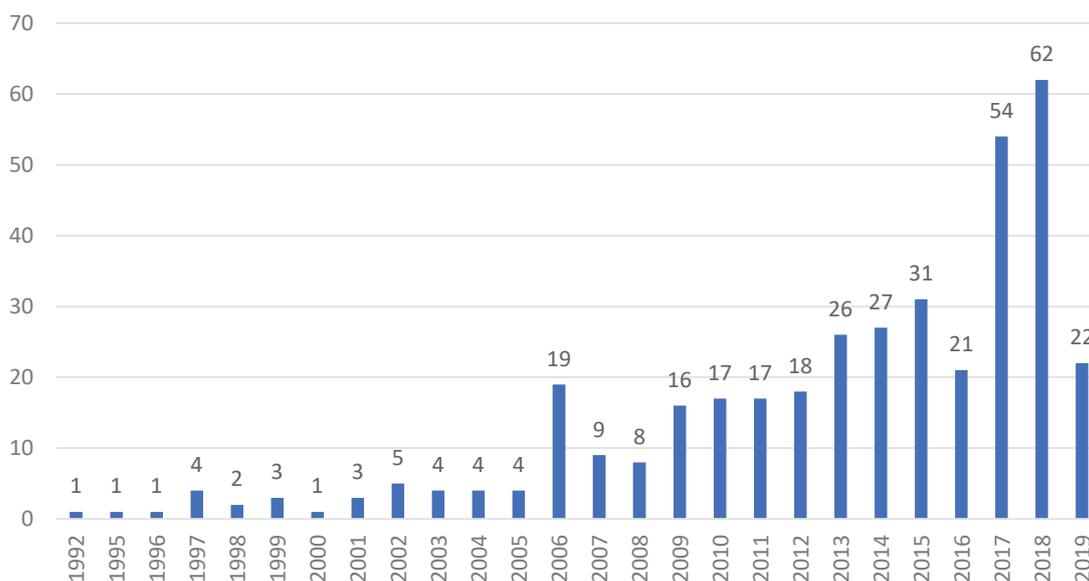


Fonte: elaboração própria, com dados do Censo SUAS.³⁹

93. O Serviço de Acolhimento Familiar é um programa recente no País. Foi previsto no Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, e no PNCFC, de 2006, e foi incluído no ECA em 2009 – embora algumas unidades tenham começado a surgir desde os anos 1990. O gráfico a seguir apresenta o ano em que foram implantados os SAFs que responderam ao Censo SUAS 2019:

³⁹ Os dados de 2020 foram coletados em apresentação realizada pela Secretária Nacional de Assistência Social da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania, Sra. Maria Yvelonia dos Santos Araújo Barbosa, durante o 1º Encontro do Sistema de Justiça: A Prioridade do Acolhimento Familiar.

Gráfico 6 – Unidades executoras do SAF, por ano de criação



94. Há saltos na criação de SAFs nos anos de 2006, 2009, 2013 e 2017/2018. Supomos que eles refletem alguns marcos do serviço de acolhimento. Respectivamente, o PNCFC (2006); a inclusão do acolhimento familiar no ECA (2009); as Resoluções CNAS n^{os} 23 e 31, de 2013, de reordenamento e reorganização do serviço de acolhimento; e a Portaria MDS n^o 223, de 8 de junho de 2017, que dispõe sobre a utilização dos recursos do cofinanciamento federal da Proteção Social Especial de Alta Complexidade para o repasse de subsídios financeiros às famílias acolhedoras no âmbito do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.
95. A Portaria estabelece que os recursos do cofinanciamento federal do Bloco de Financiamento da Proteção Social Especial de Alta Complexidade poderão ser utilizados para subsidiar financeiramente as famílias acolhedoras do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, com vistas à manutenção de crianças e adolescentes durante o período de acolhimento.
96. O subsídio financeiro destina-se a compensar despesas da família acolhedora decorrentes do atendimento às necessidades básicas da criança ou adolescente acolhido no cumprimento de suas funções de cuidado e proteção, e é considerado uma forma de aumentar o interesse das famílias em se cadastrar no Serviço. Segundo o Censo SUAS 2019, em 357 (93,7%) serviços existia repasse de subsídio financeiro para as famílias acolhedoras, a maioria (68,9%) com valores entre 501 e 1000 reais.

97. A pesquisa “Fatores que favorecem e dificultam a implementação de serviços de acolhimento em famílias acolhedoras nos municípios brasileiros: perspectiva de gestores e equipes técnicas”, encomendada pela Coalizão Nacional pelo Acolhimento Familiar e liderada pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), traz alguns diagnósticos importantes para subsidiar a ampliação do serviço de Família Acolhedora.⁴⁰
98. **Entre os fatores que dificultam a implementação, destacam-se o desconhecimento e concepções equivocadas da sociedade sobre o acolhimento familiar; o desconhecimento dos gestores sobre as etapas de implementação de SAFs; o baixo número de famílias cadastradas e aptas para acolher, entre outros. Já entre os fatores que favorecem o SAF destacam-se a busca ativa por famílias acolhedoras, a destinação de recursos financeiros para ações de divulgação da modalidade, a proximidade com juízes e promotores, entre outros.**
99. A segunda parte da Recomendação em análise refere-se à inclusão do acolhimento temporário como um instrumento importante dentre as medidas de proteção especial para crianças. Como visto, os serviços de acolhimento temporário de crianças e adolescentes integram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e fazem parte da Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Além disso, encontram-se contemplados na Política Nacional de Assistência Social.
100. Para análise do cumprimento da recomendação, expandimos o período analisado e recorreremos aos dados do Censo SUAS e, principalmente, ao relatório **Reordenamento dos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes e Implementação de Novas Modalidades – Família Acolhedora e Repúblicas (2010-2018)**, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.⁴¹
101. Um importante marco das políticas de acolhimento temporário é o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), de 2006. A partir do diagnóstico de que o serviço de acolhimento era prestado com baixa qualidade e contrariava os preceitos da Constituição Federal e do ECA, as diretrizes do Plano orientaram diversas mudanças institucionais, como “a exigência de celeridade nos procedimentos de acompanhamento contínuo da

40 Dados preliminares da pesquisa foram divulgados durante o 1º Encontro do Sistema de Justiça: A Prioridade do Acolhimento Familiar.

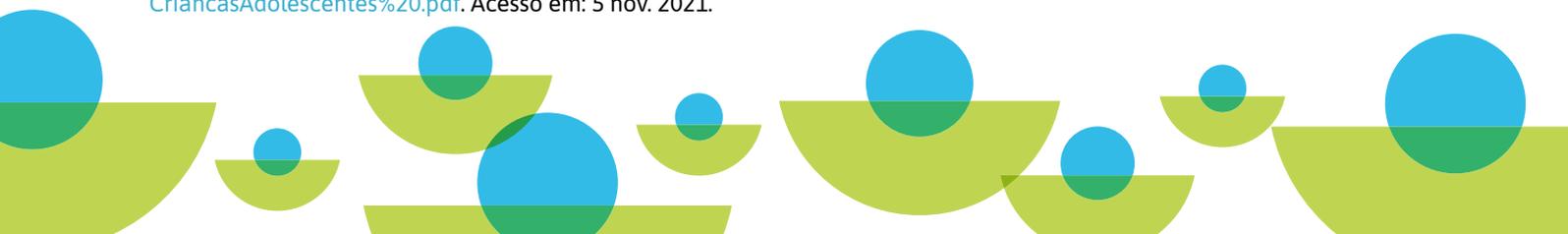
41 BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Reordenamento dos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes e Implementação de Novas Modalidades – Família Acolhedora e Repúblicas (2010-2018)**. 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/210506_ri_web.pdf. Acesso em: 7 nov. 2021.



situação de crianças e adolescentes acolhidos, de modo a evitar que a permanência no serviço de acolhimento se estenda para além de dezoito meses; a atualização quanto à nomenclatura dos serviços de acolhimento (de programas de abrigo para serviços de acolhimento institucional); a previsão da modalidade de acolhimento familiar em preferência à modalidade de acolhimento institucional; entre outras”.⁴²

102. Destacam-se as seguintes normativas, desenvolvidas a partir das diretrizes do PNCFC:
1. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 13, de 13 de maio de 2014), que padronizou os serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, o público a ser atendido, o propósito de cada um destes e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais.
 2. O documento *Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*, que definiu modalidades e parâmetros para o funcionamento dos serviços.
 3. A Resolução CNAS nº 23/2013, sobre o reordenamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, a qual definiu os critérios de elegibilidade e partilha dos recursos para cofinanciamento federal.
 4. A Resolução CNAS nº 31/2013, sobre a regionalização dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, a qual definiu critérios para expansão qualificada desses serviços, em especial no caso dos municípios de menor porte não contemplados na portaria do reordenamento.
103. Esses documentos levaram a uma ampliação gradual na quantidade de vagas e serviços, ao mesmo tempo em que houve redução gradual da quantidade de crianças e adolescentes em acolhimento temporário. Segundo o Ipea, esses dados sugerem uma tendência de moderação no uso dessa medida protetiva, o que coaduna com as diretrizes da sua excepcionalidade e provisoriedade, além do atendimento em pequenos grupos, preconizados pelo ECA e demais regulamentos da política. Entretanto, nas regiões Norte e Nordeste, o aumento de vagas foi acompanhado por aumento no número de acolhidos, o que indica o atendimento de uma demanda até então reprimida.

42 BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional de Assistência Social. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriançasAdolescentes%20.pdf. Acesso em: 5 nov. 2021.



104. A Resolução CNAS n° 23/2013 determina que a capacidade de atendimento mínima a ser cofinanciada será fixada a partir da razão de 0,5 por 1000 crianças e adolescentes na população da localidade (art. 11, § 4°) – o mesmo que 50 a cada 100 mil, escala adotada na tabela a seguir, extraída do estudo do Ipea citado anteriormente:⁴³

Vagas em SAIs por 100 mil habitantes (0 a 17 anos) – Brasil e Grandes Regiões

Grandes regiões	2010	2012	2014	2016	2018	Variação (%)
Centro-Oeste	102,0	85,9	110,6	111,8	120,4	18,1
Nordeste	41,3	46,1	47,6	50,1	49,8	20,6
Norte	35,4	43,4	51,1	51,7	53,6	51,2
Sudeste	119,0	112,0	130,9	122,4	121,4	2,0
Sul	182,7	154,6	175,3	167,4	166,7	-8,8
Brasil	93,4	87,8	101,0	98,1	98,5	5,5

Fontes: IBGE (2020); Censo Suas 2012, 2014, 2016 e 2018; e levantamento Nacional, 2010.

Obs.: O número de vagas por 100 mil habitantes é calculado por meio da fórmula: número de vagas ofertadas no município multiplicado por 100.000 e, em seguida, dividido pela estimativa da população de 0 a 17 anos nessa localidade. Para a definição da estimativa, foram usados os dados municipais do Censo Demográfico 2010 por corte de idade, atualizando-se os índices pelas estimativas populacionais municipais anuais divulgadas pelo IBGE.

105. A média nacional de vagas foi superior ao parâmetro fixado pelo SUAS em todo o período entre 2010 e 2018. Porém, as discrepâncias regionais ainda são significativas, embora haja tendência de redução. Seis estados do Norte e do Nordeste (Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba) apresentam oferta de vagas inferior a 50.

106. Em relação à qualidade dos SAIs, os resultados do relatório mostram avanços importantes, como aumento na realização de atividades de promoção da convivência familiar e na articulação com outros órgãos do SGD/CA. Segundo o Censo SUAS, a maior parte das unidades faz Plano Individual de Atendimento (PIA) de cada pessoa acolhida, mantém prontuários individualizados e possui projeto político pedagógico.

107. O número de unidades que atendem acima da capacidade caiu de 25,7%, em 2010, para 11,9%, em 2018. Também foi relevante a queda na duração do acolhimento, correspondente à necessidade de fortalecer o caráter temporário do serviço:⁴⁴

43 BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Reordenamento dos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes e Implementação de Novas Modalidades – Família Acolhedora e Repúblicas (2010-2018)**. 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/210506_ri_web.pdf. Acesso em: 7 nov. 2021.

44 Idem.

Porção de acolhidos com mais de 24 meses de acolhimento (Em %)



108. No Censo SUAS 2019, a proporção de acolhidos em SAIs com mais de 24 meses de acolhimento era de 19,7%, dando continuidade à trajetória de redução. Nos SAFs, os acolhidos há mais de 24 meses, em 2019, eram 17,2%.
109. Desde alteração realizada em 2017, o ECA preconiza que o acolhimento deve durar no máximo 18 meses. Porém, a alteração legislativa somente foi refletida no questionário do Censo SUAS em 2021⁴⁵ – dessa forma, não há dados que permitam avaliar quantos casos estavam em desacordo com a previsão legal até 2020.
110. Na audiência pública que discutiu a versão preliminar deste documento, a Senhora Enid Rocha, representante do Ipea, chamou a atenção para a falta de serviços de acolhimento em repúblicas.⁴⁶ Embora não integre o escopo da Recomendação ora em análise, cabe assinalar que o Censo Suas 2018 registra apenas trinta repúblicas, distribuídas em nove estados de três regiões.
111. **Pelo exposto, embora o Acolhimento Familiar esteja previsto e regulamentado no País há mais de uma década, sua participação entre os Serviços de Acolhimento ainda é incipiente. O serviço vem crescendo gradual e permanentemente, mas ainda há um enorme hiato entre os números e a prioridade prevista, desde 2009, no Estatuto da Criança e do Adolescente.** Os especialistas no tema destacam que existe no Brasil uma cultura de abrigo institucional e que é preciso disseminar conhecimento sobre o acolhimento familiar para que ele possa se expandir.

45 O Censo Suas 2021 encontrava-se em fase de preenchimento dos questionários no momento da elaboração deste Relatório.

46 As Repúblicas são, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais do Suas, um serviço que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação.

112. Já a inclusão do acolhimento temporário como um instrumento importante dentre as medidas de proteção especial para crianças vem sendo levada a cabo nos últimos anos, como demonstra a trajetória positiva dos dados e resultados apresentados pelo relatório do Ipea aqui apresentado.⁴⁷ Dessa forma, ainda que de maneira ainda sumamente insuficiente, considera-se a Recomendação n. 202 como em progresso.
113. Para o efetivo cumprimento da recomendação, caberia à União prever expressamente a priorização do Acolhimento Familiar quando da atualização prevista do PNCFC; fortalecer o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente; criar mecanismos de incentivo ao acolhimento familiar e à redução da superlotação em abrigos institucionais. Aos municípios, caberia elaborar Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e Plano Municipal de Assistência Social em que conste o Serviço de Acolhimento Familiar; elaborar projeto de lei municipal de criação do Serviço de Acolhimento Familiar; articular-se com municípios vizinhos ou com o estado, para promover oferta regionalizada do serviço de acolhimento, quando couber; e destinar recursos para a realização de campanhas sistemáticas de divulgação do acolhimento familiar.
114. Também é necessária, em todos os níveis, a disseminação de conhecimento sobre o acolhimento familiar tanto para os atores que integram o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente quanto para os gestores municipais e para toda a sociedade, para romper as barreiras de uma cultura tradicionalmente voltada ao acolhimento institucional.

47 BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Reordenamento dos Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes e Implementação de Novas Modalidades – Família Acolhedora e Repúblicas (2010-2018)**. 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/210506_ri_web.pdf. Acesso em: 7 nov. 2021.



Recomendação		Situação atual	Avaliação	ODS
Nº	Texto			
202.	<p>Priorizar instalações de cuidado do tipo familiar e famílias de acolhimento temporário em detrimento de abrigos institucionalizados e incluir o acolhimento temporário como um instrumento importante dentre as medidas de proteção especial para crianças (Sérvia);</p>	<p>- O acolhimento familiar no Brasil ainda é incipiente. No entanto, durante o período analisado houve crescimento de 3,9 para 6,8% na participação do acolhimento familiar nos serviços de acolhimento.</p> <p>- Quanto ao acolhimento temporário, há uma tendência de moderação no uso dessa medida protetiva, o que coaduna com as diretrizes da sua excepcionalidade e provisoriedade, além do atendimento em pequenos grupos, preconizados pelo ECA e demais regulamentos da política.</p>		



O COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

115. **A recomendação 194, da Austrália, insta o Estado brasileiro a “aumentar o foco na implementação de políticas de combate à violência familiar, em especial a violência contra mulheres e crianças”. Em sentido similar, a recomendação 203, de Liechtenstein, aponta para a necessidade de “fortalecer os esforços de implementação da Lei Menino Bernardo e promover formas não violentas, positivas e participativas de educação e disciplina infantis”. A recomendação 195, da Indonésia, por sua vez, versa sobre o compromisso de “fortalecer políticas e programas que abordem a violência contra a mulher e combatam a prostituição infantil”. Por fim, a recomendação 204, das Maldivas, admoesta o Estado brasileiro a “adotar políticas abrangentes para combater assédios sexuais, especialmente contra crianças e adolescentes, incluindo aqueles que vivem nas ruas e em abrigos”.** Todas as recomendações listadas, portanto, tratam de diferentes dimensões de violência contra crianças e adolescentes, motivo pelo qual serão analisadas em conjunto.
116. A violência contra crianças e adolescentes assume, como se sabe, diferentes formas, dentre as quais *é possível mencionar o bullying*, a violência juvenil, os maus-tratos, a violência sexual, a violência emocional ou psicológica e testemunho da violência.⁴⁸ Nos termos das recomendações listadas, no entanto, serão feitas pontuações mais acentuadas em relação aos maus-tratos (sobretudo no âmbito doméstico) e à violência sexual, priorizando, contudo, uma abordagem mais abrangente sobre o tópico, uma vez que, a despeito das diversas dimensões da violência contra a criança e o adolescente, há um sistema único de garantias de direitos que atua ou deveria atuar no combate a todos os tipos de violência.
117. Adicionalmente, cumpre registrar que algumas das outras dimensões da violência contra a criança e o adolescente (aqui não tratadas ou apenas mencionadas) serão objeto de análise em outros relatórios. Apesar de também já ter sido tratada em outros relatórios (Combate ao Racismo e Segurança Pública), contudo, a violência letal contra crianças e adolescentes será também aqui mencionada por ter sido objeto central de preocupação na audiência pública que discutiu a versão preliminar deste documento.

48 ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Sete estratégias para por fim à violência contra crianças**. Washington: OPAS, 2017.



118. Ainda no que diz respeito a um recorte adequado para o tema em análise, **o termo “prostituição infantil”, presente em uma das recomendações, será substituído, no que se segue, por “exploração sexual”, termo que, segundo o juízo deste Observatório, descreve de maneira mais assertiva e menos imprópria as gravíssimas violações de direitos humanos aos quais as crianças nesta condição estão submetidas.**
119. Em uma análise abrangente, pode-se dizer que há diversos atores estatais envolvidos institucionalmente no combate à violência contra crianças e adolescentes, sobretudo aqueles relacionados no Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), institucionalizado, inicialmente, pela Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). O referido sistema envolve uma ampla gama de órgãos, como os judiciais, público-ministeriais, defensorias públicas, procuradorias, polícias, conselhos tutelares e ouvidorias.
120. **Mais recentemente, a partir da Lei nº 13.431/2017 e seu decreto de regulamentação, o Decreto nº 9.603/2018, a atuação do SGDCA no combate à violência contra crianças e adolescentes não apenas ganhou status legal como também recebeu mecanismos de indução e teve suas finalidades melhor delineadas. O referido arcabouço jurídico, originário do PL 3792/2015, de autoria dos Deputados Maria do Rosário, Eliziane Gama, Josi Nunes, Zé Carlos, Margarida Salomão, Tadeu Alencar, Adelmo Leão, Mainha, Maria Helena, Luiz Couto e Darcísio Perondi,⁴⁹ estabeleceu o “sistema de garantia de direitos da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência”.**
121. No que diz respeito especificamente à organização do SGDCA, o art. 27 da Lei estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem “estabelecer normas sobre o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, no âmbito das respectivas competências”. Já no âmbito do decreto de regulamentação, há toda uma seção dedicada ao sistema de garantia de direitos, que, dentre outras coisas, prevê, por exemplo, **a atuação integrada e coordenada dos órgãos, serviços, programas e equipamentos públicos do sistema; a gestão colegiada da rede de cuidado e proteção; a definição de um fluxo de atendimento e o combate à superposição de tarefas.**
122. **Trata-se de previsões de suma relevância para a indução da organização do sistema que, inclusive, merecem ser avaliadas pelo Congresso Nacional, nos limites de sua**

49 A ficha de tramitação encontra-se disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2057263>. Acesso em: 12 nov. 2021.

competência, como elementos passíveis de figurar em legislação ordinária, o que conferiria maior segurança jurídica a alguns dos dispositivos relacionados.

123. De um modo geral, a estruturação do SGDCA a partir das décadas de 90 e 2000, a positivação de alguns de seus aspectos no Estatuto da Criança e do Adolescente e o seu aprimoramento legislativo recente, constituíram passos importantes para a proteção dos direitos de crianças e adolescentes, sobretudo na organização das linhas de atendimento previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.⁵⁰ Dessa maneira, apesar dos problemas visualizados no Sistema, que já foram ou serão mencionados ao longo deste relatório, sua importância histórica para a proteção dos direitos das crianças e adolescentes brasileiros não pode deixar de ser mencionada.
124. A promulgação da Lei nº 13.431/2017, de maneira geral, já poderia ser considerada um avanço legislativo no cenário aqui analisado. O ideal, porém, é que se tivesse mecanismos para a realização de diagnósticos continuados sobre o efetivo funcionamento do Sistema. Infelizmente, não há diagnósticos como estes em nível nacional, o que inviabiliza uma análise mais acurada sobre o efetivo funcionamento do sistema.
125. A este respeito, contudo, uma iniciativa promissora foi o diagnóstico do SGDCA em municípios do litoral Sul da Baixada Santista e do Vale do Ribeira, realizado pela Agenda Pública, pelo Instituto Camará Calunga, pelo Ministério Público do Trabalho e UNICEF. O referido diagnóstico, realizado no âmbito do **projeto “Crescer com Proteção”**, teve como objetivo analisar aspectos do sistema como o perfil das crianças e adolescentes atendidos, a articulação e integração do sistema, as principais dificuldades e as práticas promissoras.
126. Dentre as dificuldades, em parte diferentes em cada cidade, foram relatados problemas como o sobrecarregamento dos serviços e equipamentos, a falta de estrutura e recursos financeiros suficientes, dificuldades da gestão da informação e problemas na articulação entre os órgãos. Quanto às práticas promissoras, também diversas em cada realidade, a pesquisa listou esforços de articulação com o sistema de justiça e o sistema escolar, a definição de planos integrados e fluxos claros de atendimento e a criação de mecanismos formais de monitoramento das políticas realizadas.⁵¹

50 Uma descrição da estruturação do Sistema de Garantia de Direitos pode ser encontrada em SILVA, Raquel Lasalvia Correia da; FONSECA, Igor Ferraz da. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: agenda política e atribuições executadas. In: AVELINO, Daniel Pitangueira de; FONSECA, Igor Ferraz; POMPEU, João Cláudio Basso. **Conselhos Nacionais de Direitos Humanos – Uma Análise da Agenda Política**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020.

51 O diagnóstico encontra-se disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/13601/file/diagnostico-do-sistema-de-garantia-de-direitos-da-crianca-e-do-adolescente.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2022.



127. Problemas como a insuficiência de estrutura e recursos financeiros, diante dos déficits de financiamento da assistência visualizados anteriormente, provavelmente são comuns em boa parte do território nacional, sobretudo onde a capacidade de co-financiamento dos Estados e municípios é inferior. Contudo, um diagnóstico mais acurado ainda está por ser realizado em nível nacional.
128. Frisando, contudo, apenas a esfera federal, foco deste Observatório, o art. 25 da resolução do CONANDA de institucionalização do SGDCA aponta que “a estrutura governamental, em nível federal, contará com um órgão específico e autônomo, responsável pela política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes”. Segundo a resolução, o referido órgão teria como atribuição, dentre outras, “co-coordenar o Sistema Nacional de Proteção de Direitos Humanos, especialmente os programas de enfrentamento da violência, proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte, os programas e serviços de promoção, defesa e garantia da convivência familiar e comunitária, dentre outros programas de promoção e proteção dos direitos humanos de criança e adolescente”.
129. O órgão com características mais próximas à descrição da resolução parece ser, na conformação atual da Administração Pública Federal, a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA), ligada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Segundo o Estado brasileiro em seu Relatório Preliminar de Meio Período (III Ciclo)⁵², caberia ao referido órgão “a condução da política nacional de promoção, proteção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, coordenando as ações e medidas governamentais referentes a esse público”. A Secretaria promoveria “a articulação dos diversos órgãos e sociedade civil, bem como contribui para implementação de campanhas de conscientização e das políticas públicas de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes”.
130. Ainda segundo o Estado brasileiro, os desafios da SNDCA seriam “consolidar a Política Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente e promover e articular, junto a instâncias intersetoriais, interinstitucionais e interfederativas, a implementação de programas, políticas, ações e serviços de atendimento a crianças e adolescentes com direitos violados, que envolvam: ... g) Atendimento a crianças e adolescentes em situação de violência sexual; ... Atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e com direitos violados, ameaçados ou restritos”. Para além disso, a

52 Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Relatório Preliminar de Meio Período (III Ciclo)**. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/relatorios-internacionais-1/copy_of_RPUMeioPerodo26.08.2019.docx_pdf. Acesso em: 3 set. 2021.



SNDCA proporia e incentivaria “a realização de campanhas de conscientização pública relacionadas aos direitos da criança e do adolescente e coordenaria a produção, a sistematização e a difusão das informações relativas à criança e ao adolescente, gerenciando os sistemas de informações sob sua responsabilidade”.

131. Analisando-se o sítio eletrônico da referida Secretaria, foram encontrados os seguintes programas relacionados diretamente e primordialmente ao combate à violência contra crianças e adolescentes: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM); Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE); Programa Criança Protegida; Centros de Atendimento Integrado para Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência e o Pacto Interfederativo para redução da letalidade em Crianças, Adolescentes e Jovens.⁵³ Em relação ao SINASE, criado em 2010, trata-se de medida importante e consolidada a despeito das inúmeras violações de direitos humanos visualizadas e denunciadas no âmbito do sistema socioeducativo.⁵⁴ Este sistema, contudo, não será objeto de análise na presente discussão, uma vez que será analisado no âmbito do relatório relativo ao sistema carcerário.
132. Em relação ao PPCAM, trata-se de programa criado em 2003 e consiste em uma política de proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte. Possui razoável cobertura, estando presente em 16 estados brasileiros. Não foram encontradas, contudo, informações nacionais sobre variações positivas ou negativas do programa no último ciclo da RPU. Não obstante, trata-se possivelmente de um programa em expansão, uma vez que o governo federal estabeleceu, para 2022, a meta de realizar convênios com 70% dos Estados brasileiros.⁵⁵
133. **Quanto às demais políticas, chama a atenção, no geral, a baixa capilaridade das ações anunciadas e a ausência de divulgação de metas e resultados em quase todas as políticas relacionadas. Essa ausência coincide, aliás, com a conclusão do já citado relatório da Controladoria-Geral da União que afirma que 94% das ações do MMFDH envolvendo a primeira infância carecem de divulgação de resultados.**⁵⁶

53 Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/acoes-e-programas>. Acesso em: 3 set. 2021.

54 Sobre essas violações, ver Brasil. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). **Relatório Bianual (2018 - 2019)**. Brasília, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), 2020.

55 A este respeito, ver notícia publicada pelo governo federal. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/planejamento-estrategico-2/PaineldeIndicadores2022RAE.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2022.

56 BRASIL. CGU. **Relatório de Avaliação**. Brasília: CGU, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/recomendacoes-do-orgao-de-controle-interno-cgu-exercicio-2020/relatorio-cgu-816185-diagnostico-primeira-infancia-versao-final.pdf/view>. Acesso em: 12 nov. 2021.



134. No relatório de monitoramento dos indicadores estratégicos do Ministério de 2020, por exemplo, os únicos resultados associados à SNDCA são relativos ao número de pessoas atingidas pelos cursos de capacitação oferecidos pela Secretaria.⁵⁷ Em 2021, esse número sobe para três indicadores, dois deles relativos à capacitação de agentes do SGDCA e um ao PPCAM. Ausentes, portanto, indicadores referentes à maioria das ações anunciadas pelo Ministério.⁵⁸
135. **Quanto à capilaridade, segundo o sítio eletrônico da Secretaria, o Programa Criança Protegida, por exemplo, que tem por objetivo “fortalecer agentes do sistema de garantia de direitos” para atuarem no “atendimento de casos de violação dos direitos de crianças e adolescentes” estaria presente apenas nos estados do Amazonas, Santa Catarina e Paraná. Presente, portanto, em 3 das 27 unidades federativas do Brasil.** Não há detalhes da formação recebida e no que ela se diferenciaria de outras formações empreendidas pelos próprios estados.⁵⁹ **Ainda segundo informações do Ministério, haveria apenas um Centro de Atendimento Integrado para Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência até o fechamento deste relatório em todo o território brasileiro.**⁶⁰
136. Quanto ao Pacto Interfederativo para redução da letalidade em Crianças, Adolescentes e Jovens, a Secretaria informa que o objetivo inicial seria promover a implantação e funcionamento de comitês estaduais e a elaboração de um Plano Nacional e Planos Estaduais pela Prevenção e Enfrentamento dessa violência.⁶¹ **Trata-se, portanto, ao menos por ora, de uma ação de articulação, destituída de orçamento e instrumentos de governança mais efetivos. Seus resultados ainda não foram divulgados. A própria descrição das ações aponta, portanto, de início, para uma efetividade reduzida no quadro geral da violência contra crianças e adolescentes no país.**
137. A este respeito, importa ressaltar, como feito durante a audiência pública que discutiu a versão preliminar deste relatório, a urgência de um pacto efetivo para a redução da letalidade de crianças e adolescentes no Brasil. Este tema foi levantado de modo parti-

57 Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/planejamento-estrategico-2/MonitoramentodosIndicadoresEstratgicosResultadosato3trimestrede2020.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021.

58 Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/planejamento-estrategico-2/copy2_of_PaineldeIndicadores2021.pdf. Acesso em: 24 mar. 2022.

59 Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/acoes-e-programas/programa-crianca-protegida>. Acesso em: 12 nov. 2021.

60 Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/experiencia-de-centro-de-atendimento-integrado-para-criancas-e-adolescentes-vitimas-de-violencia-na-bahia-sera-ampliada-para-todo-pais>. Acesso em: 12 nov. 2021.

61 Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/acoes-e-programas/pacto-interfederativo-para-reducao-da-letalidade-em-criancas-adolescentes-e-jovens>. Acesso em: 12 nov. 2021.



cular pelos Senhores Arthur Sousa, representante da Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente, e Marco Antônio da Silva, representante do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua. Foi enfatizado ainda pela representante do UNICEF, Senhora Rosana Vega.

138. **Para que se tenha ideia da magnitude do problema, Segundo a publicação “Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil”, publicada pelo UNICEF Brasil e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entre os anos de 2016 e 2020, foram identificadas 34.918 mortes violentas intencionais de crianças e adolescentes no país, com uma média, portanto, de 6.970 mortes por ano ao longo dos últimos cinco anos. Nesse mesmo período, foram identificadas 1.070 vítimas de até 9 anos de idade. Em 2020, foram registradas 213 mortes intencionais nessa faixa etária. A este respeito, é preciso também atentar para a centralidade do viés racial da questão, uma vez que, na faixa etária entre 10 e 19 anos, 80% das vítimas foram negras⁶² e grande parte da vitimização dessas pessoas não pode ser explicada por fatores socioeconômicos.⁶³**
139. Uma outra política anunciada pelo governo federal, de espectro mais amplo, é o “Programa Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes”, instituído por meio do **Decreto nº 10.701, de 17 de maio de 2021. Não foi encontrado orçamento específico destinado ao programa, que também não contém, até o fechamento deste relatório, políticas e ações específicas a ele associadas.** Está previsto que haverá um plano criado por uma Comissão Intersetorial, que, no entanto, não foi apresentado até agora. Caberia à referida Comissão também monitorar e avaliar o plano, sem que outros elementos de governança sejam especificados. No geral, não há ainda qualquer ação concreta divulgada no âmbito do Programa. Deve-se considerar ainda que, conforme já discutido nos relatórios de combate ao racismo e segurança pública, o governo federal extinguiu o programa Juventude Viva, voltado ao combate à violência, com o foco em jovens negros e pobres.
140. **Para além da baixa capilaridade das políticas, não foram encontradas ainda informações mais concretas sobre a “coordenação ou a “articulação” a ser promovida pela SNDC com os demais órgãos Federais. Não existe hoje uma estrutura de coordenação, em nível federal, que permita, por exemplo, que a SNDC induza ou assegure o direcio-**

62 UNICEF; FBSP. **Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil.** UNICEF/FBSP, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/16421/file/panorama-violencia-letal-sexual-contra-criancas-adolescentes-no-brasil.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2021.

63 A este respeito, ver Truzzi B, Lirio VS, Cerqueira DRC, Coelho DSC, Cardoso LCB. Racial Democracy and Black Victimization in Brazil. **Journal of Contemporary Criminal Justice.** August 2021.



namento de políticas dos demais Ministérios, estando em uma posição bastante frágil no que diz respeito a uma função de “coordenação” ou “articulação”.

141. A este respeito, por exemplo, não há evidências de que hoje a SNDC tenha qualquer papel mais efetivo no funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), nos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), **elos importantes no atendimento integral à criança e ao adolescente**, e em serviços como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), financiados e articulados, em nível federal, pelo Ministério da Cidadania.
142. De modo análogo e especialmente importante no caso da violência contra crianças e adolescentes, não parece haver uma “coordenação” ou “articulação” contínua entre a SNDC e o Ministério da Cidadania e Segurança Pública, que inclusive não possui qualquer política voltada à criança e ao adolescente no seu escopo de prioridades. Por mais que o Ministério desenvolva políticas que tenham eventualmente crianças e adolescentes como destinatários, não há qualquer menção a estes segmentos nos indicadores estratégicos do Ministério para o período de 2020-2023, por exemplo.⁶⁴
143. **As informações coligidas levam à conclusão de que o MMFDH, por meio da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente não possui capacidade institucional para, como indicado no Relatório de Meio Período do Estado brasileiro, “consolidar a Política Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente” e promover e articular, junto a instâncias intersetoriais, interinstitucionais e interfederativas, a implementação de programas, políticas, ações e serviços de atendimento a crianças e adolescentes com direitos violados, que envolvam: ... g) Atendimento a crianças e adolescentes em situação de violência sexual; ... Atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e com direitos violados, ameaçados ou restritos”. Hoje o Ministério, no que diz respeito aos direitos discutidos neste relatório, atua como uma espécie de organização não governamental, empreendendo iniciativas positivas, mas sem capacidade institucional para conduzir políticas de abrangência e impacto nacional aferível que se esperariam do Estado Brasileiro.**
144. **No que diz respeito especificamente à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, não é exagero considerar o quadro um verdadeiro escândalo nacional, nem de perto enfrentado a contento pelos três Poderes da República. Segundo a já citada**

64 A lista de indicadores encontra-se disponível em: https://legado.justica.gov.br/Acesso/governanca/planejamento-estrategico-2020-2023/pdfs-planejamento-estrategico%2020-23/pe_2020_2023_-resol-13-indicadores_metas_estrategicos_v5.pdf. Acesso em: 29 mar. 2022.



publicação “Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil”, publicado pelo UNICEF Brasil e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entre 2017 e 2020, foram registrados uma média de quase 45 mil casos de estupro ou estupro de vulnerável com vítimas até 19 anos de idade por ano.

145. Isso significa que, todos os dias, cerca de 123 crianças e adolescentes são estupradas no Brasil.⁶⁵ O número total de registros nos anos mencionados foi de 179.277 casos de estupro e estupro de vulnerável. Deve-se salientar que, pelo próprio contexto do tratamento atual da sociedade brasileira em relação aos crimes envolvidos e dos problemas ainda existentes na produção de dados, pode-se estar diante de apenas uma pequena fração do total de crianças vitimadas.
146. Segundo a mesma publicação, “Crianças de até 10 anos representam 62 mil das vítimas nesses quatro anos – ou seja, um terço do total. A grande maioria das vítimas de violência sexual é menina – quase 80% do total. Para elas, um número muito alto dos casos envolve vítimas entre 10 e 14 anos de idade, sendo 13 anos a idade mais frequente. Para os meninos, os casos de violência sexual concentram-se especialmente entre 3 e 9 anos de idade. Nos casos em que as vítimas são adolescentes de 15 anos ou mais, as meninas representaram mais de 90% dos casos. A maioria dos casos de violência sexual ocorre na residência da vítima e, para os casos em que há informações sobre a autoria dos crimes, 86% dos autores eram conhecidos das vítimas”.
147. A este respeito, é preciso considerar que há uma mobilização intensa de um conjunto de movimentos sociais, organizações não governamentais e órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente na denúncia e combate dessa situação, o que tem inclusive dado mais visibilidade à violência sexual contra crianças e adolescentes. Um dos produtos institucionais recentes dessa mobilização foi o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, reapresentado em 2013 por uma articulação que teve à frente o Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); a Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes; o Programa Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (SDH); o Ministério do Turismo; a ECPAT Brasil; o Fundo das Nações Unidas para a Infância e o Centro de Referência Estudos e

65 UNICEF; FBSP. **Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil**. UNICEF/FBSP, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/16421/file/panorama-violencia-letal-sexual-contra-criancas-adolescentes-no-brasil.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2021.



Ações Sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA).⁶⁶ **No dia 3 de agosto de 2020, o CONANDA instituiu grupo temático para revisão do plano.⁶⁷ Seria conveniente, nesse sentido, que o parlamento conhecesse o produto deste trabalho.**

148. Em que pese o reconhecimento do esforço desses órgãos e entidades, como já visto, não existe, ao menos atualmente, um compromisso central do Estado brasileiro em encarar o problema da violência contra crianças e adolescentes, ainda mais tendo em vista os dados escandalosos salientados anteriormente. Por mais que o tema esteja sendo disseminado em políticas educacionais e socioassistenciais, o país carece de uma estratégia compreensiva nesse sentido, que envolva, como já salientado, um compromisso do centro de governo na articulação, execução e avaliação de políticas públicas. Em relação ao plano salientado anteriormente, por exemplo, não foram encontradas informações acerca de um monitoramento e avaliação sistemáticas de seus objetivos pelo próprio Estado brasileiro.
149. Outras informações possivelmente relevantes sobre o assunto, podem ser encontradas no relatório **“Out of the shadows: Shining light on the response to child sexual abuse and exploitation”**, de autoria da “Unidade de Inteligência” da revista britânica *The Economist*, que, como indica o título, pesquisou a situação do combate à violência sexual contra crianças ao redor do mundo. Em relação ao Brasil, a despeito dos problemas metodológicos a serem levantados, as conclusões do relatório apontam para possíveis áreas nas quais o país ainda é deficiente, o que pode eventualmente ser útil para a tomada de providências pelo Congresso Nacional. **Seriam elas 1) a coleta de dados, principalmente os que permitissem identificar a prevalência das situações de violência e dados desagregados em nível municipal; 2) a ausência de programas de prevenção voltados para potenciais perpetradores; 3) ações voltadas ao efetivo cumprimento da legislação existente; 4) as capacidades estatais e as capacidades para cumprimento da lei; 5) o acesso das vítimas a programas de suporte; 6) a proteção dos interesses das crianças e 6) proteções contra a violência sexual na internet.**⁶⁸
150. Em relação aos resultados apontados na pesquisa, pode-se dizer que a defesa dos interesses das crianças experimentou uma movimentação do ponto de vista legislativo com **a aprovação da já citada Lei nº 13.431/2017. Dentre outras coisas e a despeito**

66 Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/crianca-e-adolescente/plano-nacional-de-enfrentamento-da-violencia-sexual-contras-criancas-e-adolescentes.pdf/view>. Acesso em: 13 nov. 2021.

67 Conforme Resolução nº 221, de 3 de agosto de 2020, deste órgão. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>. Acesso em: 14 nov. 2021.

68 Disponível em: https://outoftheshadows.eiu.com/wp-content/uploads/2019/01/BR_BRAZIL_PROFILE.pdf. Acesso em: 14 nov. 2021.



de discussões sobre problemas em sua redação e conformação, ainda em discussão na sociedade civil, a lei estabeleceu a escuta especializada e o depoimento especial como instrumentos de proteção da criança e do adolescente, bem como o combate à violência institucional como preceito geral a ser cumprido por todos os órgãos do sistema de proteção.

151. Em 2019, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Conselho Nacional de Justiça propuseram um meritório Pacto Nacional pela Implementação da referida legislação e hoje o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos disponibiliza um monitoramento da existência de delegacias e varas especializadas em crimes contra crianças e adolescentes,⁶⁹ outro tema abordado na lei. Outro fato digno de nota, neste mesmo âmbito, é que uma parceria do UNICEF com Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, resultou no lançamento recente do aplicativo SABE, instrumento que permite às crianças e adolescentes recorrerem à ajuda em caso de violação de direitos humanos.⁷⁰ Dessa maneira, com todas as insuficiências já notadas em relação aos recursos e à governança, houve alguma movimentação do Estado Brasileiro no último ciclo.
152. A questão da coleta de dados, ainda que de maneira bastante tímida e, em algumas dimensões, apenas potencial, parece também ter experimentado algum deslocamento. Na audiência pública que discutiu a versão preliminar deste relatório, contudo, a Senhora Rosana Vega, representante do UNICEF, reforçou o diagnóstico da instituição de que “a disponibilidade dos dados é fraca e parcial, e precisamos desse tipo de informação para realmente aplicar as políticas públicas nesse sentido”.
153. Deve-se citar, como possível contraponto a este vaticínio geral **a promulgação da Lei nº 14.344/2022, originária do PL 1360/2021, de autoria dos deputados Alê Silva, Carla Zambelli e Jacqueline Cassol. Apesar de eventuais críticas acerca da técnica legislativa, redundâncias e mesmo sobre o mérito de alguns dispositivos, a legislação prevê que o SGDCA, o Sistema Único de Saúde, o Sistema único de Assistência Social e o Sistema de Justiça e Segurança não apenas produzam, como compartilhem e sistematizem dados sobre a violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente.** Assim, trata-se de uma nova exigência legal cuja a regulamentação e a implementação podem eventualmente contribuir para o ponto em comento.

69 Painel de monitoramento. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente>. Acesso em: 25 mar. 2022.

70 Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/apps/sabe-conhecer-aprender-e-protetor>. Acesso em: 13 nov. 2021.

154. Ainda não se sabe, por exemplo, como a lei alterará o funcionamento de sistemas de informação existentes hoje e suas interações. Nesse sentido, é válido registrar que hoje o Estado Brasileiro já conta com o Sípia, um “sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre a garantia e defesa dos direitos fundamentais preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)”,⁷¹ sistema que possui, no entanto, módulo público bastante limitado e com poucas informações.
155. Do ponto de vista das ocorrências policiais, já há também o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp), que, no entanto, não sistematiza em nível federal ocorrências específicas contra crianças e adolescentes. A questão crucial, portanto, resta em saber se e de que maneira a nova legislação pode ajudar a melhorar, integrar e sistematizar as informações coligidas por meio destes sistemas. Essa questão deve ser analisada de perto pelo Congresso Nacional.
156. Em relação aos outros pontos levantados na pesquisa da *The Economist*, contudo, não se visualizaram maiores progressos. De fato, não há hoje programas de prevenção voltados para potenciais perpetradores; não há esforços coordenados nacionalmente para o efetivo cumprimento da legislação existente (para além do pacto relacionado no parágrafo anterior); não foram registrados progressos significativos do acesso das vítimas a programas de suporte e nem ações compreensivas para a proteção das crianças e adolescentes contra a violência sexual na internet. Nesse sentido, estes continuam a ser pontos-chave a serem debatidos pelo Congresso Nacional no âmbito do tema enfrentado.
157. No âmbito mais amplo da violência sexual contra crianças e adolescentes é preciso enfrentar ainda a questão da exploração sexual de crianças e adolescentes, que, além de gravíssima violação de direitos humanos, é tratada também pelo ordenamento jurídico brasileiro como uma das piores formas de trabalho infantil por força da internalização da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho. A este respeito, assim como no caso da violência contra crianças e adolescentes, de maneira geral, não foram encontradas políticas compreensivas do Estado brasileiro para a erradicação deste tipo de violação.
158. **Uma ação pontual muito importante, contudo, é o projeto de mapeamento dos pontos vulneráveis à exploração sexual e crianças e adolescentes nas rodovias federais,**

71 Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-acesso-ao-sistema-de-informacao-para-a-infancia-e-adolescencia-sipia-conselho-tutelar>. Acesso em: 29 mar. 2022.



realizado pela Polícia Rodoviária Federal (PRF), intitulado “Mapear”.⁷² Segundo a PRF, entre 2019 e 2020, “foram levantados um total de 470 pontos críticos, 0,4% a menos em relação ao biênio passado e 50,8% a menos em relação ao ano de 2009”. A instituição acredita que o “trabalho preventivo e repressivo realizado pela PRF ao longo dos últimos 10 anos contribuiu para tendência constante de redução destes pontos. Afirma ainda que o “Mapear” desenvolve atividades de formação de policiais, campanhas de sensibilização e de inteligência e repressão.⁷³ O Estado brasileiro precisa reforçar essa iniciativa, espaiá-la e integrá-la à rede de combate à violência e exploração sexual contra crianças e adolescentes. O último relatório da ação, aqui referenciado, também aponta para uma série de desafios e possibilidades para seu desenvolvimento.

159. Na mesma linha de mapeamento e ação sobre pontos vulneráveis, é preciso pensar, por exemplo, a exploração de crianças e adolescentes no contexto de grandes obras. Em 2011, empresas, governos federal e estaduais e organizações da sociedade civil chegaram a assinar um pacto para a proteção de crianças e adolescentes no contexto das grandes obras, mas não foram encontradas informações sobre os desdobramentos e a continuidade da iniciativa. A este respeito, conviria aos poderes públicos, incluindo o Congresso Nacional, ouvir e avaliar responsáveis por experiências governamentais passadas e organizações da sociedade civil com acúmulo sobre o tema, a exemplo da organização Childhood, uma das responsáveis pelo programa “Grandes Obras Pela Infância”.⁷⁴
160. Do que foi visto até aqui, é possível visualizar que, do ponto de vista legal, o combate aos diversos tipos de violência contra crianças e adolescentes conta com um sistema de proteção ambicioso, constituído no contexto da Constituição de 88 e implementado ao longo das últimas décadas. Ao mesmo tempo, como visto, há problemas sérios de capacidade de governança e coordenação do sistema em nível federal, foco da presente análise, sem considerar os déficits de financiamento visualizados anteriormente. Ademais, dimensões específicas do combate à violência seguem sem merecer maiores atenções, como já discutido.
161. **Em relação ao objeto específico das recomendações, além do já exposto, não foram encontradas quaisquer ações compreensivas, em nível nacional, que importassem em**

72 BRASIL. POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. **Mapear 2019-2020: Mapeamento dos pontos vulneráveis à exploração sexual de crianças e adolescentes nas rodovias federais brasileiras**. Polícia Rodoviária Federal, 2020.

73 Idem.

74 Informações sobre o programa. Disponível em: <https://www.childhood.org.br/programa-grandes-obras-pela-infancia-enfrenta-a-violencia-sexual-nos-canteiros-de-obra-do-pais>. Acesso em: 25 mar. 2022.



“aumento da focalização” “na implementação de políticas de combate à violência familiar” no que diz respeito à violência contra crianças e adolescentes. Tampouco foi visualizado um quadro que pudesse ser caracterizado como de “fortalecimento de políticas e programas” de combate à exploração sexual de crianças e adolescentes.

162. **Registrou-se, por outro lado, nos termos já colocados, um avanço legislativo no combate à violência sexual contra crianças e adolescentes com a promulgação da Lei nº 13.431/2017, que estabeleceu o “sistema de garantia de direitos da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência”. Esse avanço deve ser enfatizado não apenas pelo que importa de fato quanto para que a implementação da referida legislação seja objeto de especial atenção no próximo ciclo da RPU.**
163. **Da mesma maneira, do ponto de vista do combate aos “maus-tratos”, sobretudo no âmbito doméstico, o Brasil aprovou, como já assinalado, a Lei nº 14.344/2022, conhecida como “Lei Henry Borel”. Além dos dispositivos já assinalados sobre a alimentação, compartilhamento e sistematização de informações, a lei previu ainda a possibilidade expressa de medidas protetivas de urgência a crianças e adolescentes e medidas auxiliares de proteção e auxílio à criança e ao adolescente vítimas de violência.⁷⁵**
164. **No que diz respeito especificamente à violência sexual, a atuação dos três Poderes do Estado brasileiro, como visto, ainda é diminuta e necessita de profundas modificações. Nesse sentido, além de estabelecer políticas de prevenção voltadas a potenciais perpetradores, como políticas contra normas culturais justificadoras de violência, lacuna apontada anteriormente, seria conveniente que o Estado brasileiro, de maneira geral, e o Congresso Nacional, de maneira particular, analisassem, com consciência da existência de uma pluralidade de metodologias, as principais evidências de políticas exitosas no combate a este tipo violência contra crianças e adolescentes ao redor do mundo.⁷⁶**
165. **Nesse sentido, faz-se importante, por exemplo, a análise das diversas experiências exitosas ou promissoras do combate à violência sexual a partir do sistema escolar, um debate que hoje, como pontuado pelo Senhor Edmundo Ribeiro, representante do Fórum**

⁷⁵ Ressalva-se, quanto a avaliação de mérito da Lei, como já assinalado, possíveis problemas relacionados à técnica legislativa, redundância e também conveniência e efetividade de mudanças na legislação penal. Outrossim, registre-se preocupação com a possível interpretação a ser conferida, dentre outros dispositivos, ao conceito de “violência patrimonial” na Lei, que ressalva medidas consideradas como “educacionais” (art. 28). Tanto pelo objeto geral, quanto pelos pontos já assinalados ao longo do texto, no entanto, a legislação será aqui considerada como um progresso no quadro geral de combate à violência contra a criança e o adolescente.

⁷⁶ Como, por exemplo, Ligiero, D., Hart, C., Fulu, E., Thomas, A., & Radford, L. **What works to prevent sexual violence against children: Executive Summary.** Together for Girls, 2019. Ver ainda United Nations Children’s Fund. **Action to end child sexual abuse and exploitation: A review of the evidence.** New York: Unicef, 2020.



Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente durante a audiência pública que discutiu a versão preliminar deste relatório, encontra-se em prejuízo no Brasil por razões ideológicas.

166. De um modo geral, quanto aos mais diversos tipos de violência, é fundamental que o Congresso Nacional desenvolva também uma análise compreensiva sobre as deficiências e oportunidades do Estado brasileiro neste campo. **Nessa esteira, chama atenção, como já registrado em pesquisa da Organização Mundial de Saúde, por exemplo, a falta de focalização na prevenção da violência e na atuação específica a partir de territórios violentos,⁷⁷ tema que também vem recebendo pouca atenção programática do Congresso Nacional. Uma exceção, dentre outras existentes, é o PL 6431/2019, de autoria do Deputado Ivan Valente, que “institui medidas para prevenção de fatores de risco que geram violência”, em consonância com a literatura especializada sobre o tema.**
167. **Para o endereçamento deste e outros problemas, seria conveniente que o Congresso Nacional se debruçasse também sobre a estratégia INSPIRE,⁷⁸ um pacote sugerido aos países por uma coalização de organismos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde e o Unicef.**

77 Segundo relatório da OMS de 2020. Disponível em: <https://www.who.int/teams/social-determinants-of-health/violence-prevention/global-status-report-on-violence-against-children-2020>. Acesso em: 15 nov. 2021.

78 Cf. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Sete estratégias para por fim à violência contra crianças**. Washington: OPAS, 2017.



Recomendação		Situação atual	Avaliação	ODS
Nº	Texto			
194.	Aumentar o foco na implementação de políticas de combate à violência familiar, em especial a violência contra mulheres e crianças (Austrália);	<p>- A Secretaria Nacional a quem cabe a coordenação de políticas voltadas para os direitos das crianças e adolescentes (SNCA), não possui capacidade de coordenação com outros órgãos, recursos, estrutura e ações com capitalidade suficientes para produzir impactos significativos em nível nacional.</p> <p>- Por outro lado, o Brasil aprovou a Lei nº 13.431/2017, que estabelece o “sistema de garantia de direitos da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência”, o que representa um progresso no período analisado.</p> <p>- Aprovou também, a despeito de uma análise material geral de seu conteúdo, a Lei nº 14.344/2022 (Lei Henry Borel), que entre outras medidas previu o compartilhamento e sistematização de dados sobre violência doméstica e familiar contra crianças e adolescentes e previu expressamente a possibilidade de medidas protetivas para crianças e adolescentes vítimas de violência.</p>		
195.	Fortalecer políticas e programas que abordem a violência contra a mulher e combatam a prostituição infantil (SIC) (Indonésia);	<p>- A despeito de iniciativas importantes, como o projeto MAPEAR, da Polícia Rodoviária Federal, realizado desde 2003, não se visualizou fortalecimento geral de políticas e programas que combatam a exploração sexual contra crianças e adolescentes.</p>		

Recomendação		Situação atual	Avaliação	ODS
Nº	Texto			
203.	Fortalecer os esforços de implementação da Lei Menino Bernardo e promover formas não violentas, positivas e participativas de educação e disciplina infantis (Liechtenstein);	- Não foram encontradas políticas específicas com esta finalidade no âmbito da pesquisa empreendida para a confecção deste relatório.		
204	Adotar políticas abrangentes para combater assédios sexuais, especialmente contra crianças e adolescentes, incluindo aqueles que vivem nas ruas e em abrigos (Maldivas);	- O Brasil construiu nas últimas décadas um importante sistema de proteção dos direitos das crianças e adolescentes, mas não há políticas abrangentes de combate à violência sexual contra esses segmentos por parte do Executivo Federal. - A Secretaria Nacional a quem cabe a coordenação de políticas voltadas para os direitos das crianças e adolescentes (SNCA), não possui capacidade de coordenação com outros órgãos, recursos, estrutura e ações com capilaridade suficientes para produzir impactos significativos em nível nacional.		

COMBATE AO TRABALHO INFANTIL

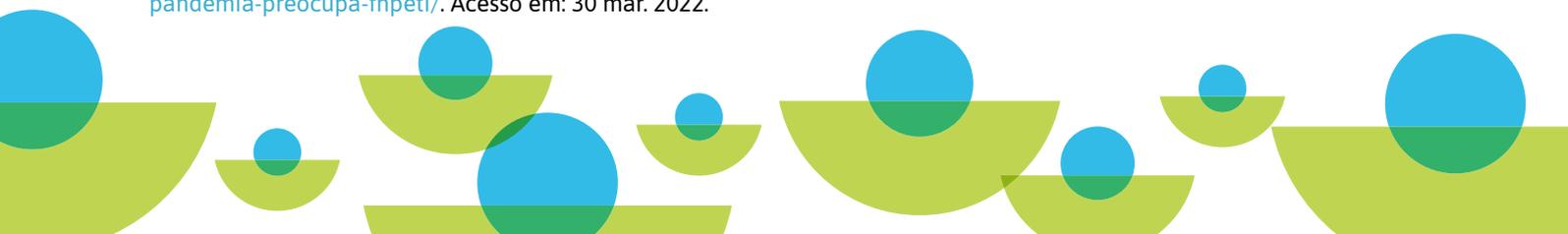
168. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C), a última disponível até o fechamento deste relatório, entre 2016 e 2019, o número de crianças de 5 a 17 anos trabalhando experimentou uma ligeira queda, de 2,1 milhões, em 2016, para 1,8 milhão, em 2019.⁷⁹ Segundo a secretária executiva do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, Isa Oliveira, tendo em vista a trajetória anterior, tratou-se de uma redução “extremamente baixa, pouco significativa e um indicador forte de que, se não forem adotadas medidas imediatas e eficazes, não será possível alcançar a Meta 8.7 em 2025”.⁸⁰ A meta mencionada, no caso, é a relativa aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, pela qual o Brasil se comprometeu a erradicar todo o trabalho infantil em seu território até 2025.
169. Os diversos prejuízos gerados pela pandemia da Covid-19, dentre os quais o fechamento das escolas e a deteriorização das rendas familiares, provavelmente deixaram o Brasil ainda mais distante da meta. Embora não haja dados nacionais comparáveis aos de 2019, um levantamento do UNICEF em São Paulo, por exemplo, identificou um aumento de 26% no trabalho infantil,⁸¹ quadro que, em diferentes proporções, se repete, segundo relatos,⁸² ou parece se repetir, diante do cenário, no restante do país. Ademais, mesmo antes da pandemia, seria necessário levar em conta a possível subnotificação do quadro, tendo em vista, além de outros fatores, situações de difícil identificação, como o trabalho infantil doméstico e o trabalho no tráfico de drogas.
170. De todo o modo, antes da desaceleração da redução do quadro de trabalho infantil e da deterioração da situação com a pandemia, é válido ressaltar que o o Estado brasileiro, a partir da Constituição de 1988 (com a constitucionalização da doutrina da proteção integral) formulou um arcabouço institucional bastante exitoso no combate ao trabalho infantil. Uma das principais políticas públicas nesse processo foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996 e institucionalizado por lei

79 Conforme disponível em BRASIL. IBGE. **Trabalho de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade 2016-2019 – PNAD Contínua**. IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101777_informativo.pdf. Acesso em: 30 mar. 2022.

80 Disponível em: <https://fepetimt.org.br/fnpeti-lanca-estudo-com-dados-ineditos-sobre-trabalho-infantil/>. Acesso em: 30 mar. 2022.

81 Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/trabalho-infantil-aumenta-pela-primeira-vez-em-duas-decadas-e-atinge-um-total-de-160-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-no-mundo>. Acesso em: 30 mar. 2022.

82 Disponível em: <https://livedetrabalho infantil.org.br/noticias/reportagens/aumento-do-trabalho-infantil-durante-pandemia-preocupa-fnpeti/>. Acesso em: 30 mar. 2022.



como integrante da Política Nacional de Assistência Social em 2011, por meio da Lei nº 12.435/2011.

171. **Programas como o PETI e outros fatores, como avanços na oferta da educação básica, a estrutura de fiscalização do trabalho, a criação de instâncias de diálogo social e uma intensa organização de entidades da sociedade civil, do Ministério Público do Trabalho e outros atores, fizeram com que o Brasil se tornasse, segundo a Organização Internacional do Trabalho, uma “referência na comunidade internacional no que se refere aos esforços para a prevenção e eliminação do trabalho infantil”.**⁸³ Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), apresentados pelo Estado brasileiro no III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil estimam, por exemplo, uma redução de 65,62% no número de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil entre 1992 e 2015.⁸⁴
172. Esse histórico, bem como os problemas e desafios atuais, demandam uma análise não apenas da continuidade dos esforços que vinham sendo realizados, como também dos limites desses próprios esforços. Nesse sentido, chama a atenção, por exemplo, a ausência de políticas compreensivas voltadas para o enfrentamento a dimensões específicas determinantes do trabalho infantil.⁸⁵
173. **Isso porque os últimos dados disponíveis na PNAD-C apontam para perfis e situações particulares das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil que, dentre outros, mereceriam especial atenção do Estado. Segundo a pesquisa, 66,1% das crianças e adolescentes nessa situação eram pretos ou pardos, 53,7% estavam no grupo de 16 e 17 anos e 45,8% estavam em ocupações consideradas as piores formas de trabalho infantil⁸⁶ e apenas 29,1% residiam em domicílios que possuíam renda oriunda de benefícios do programa Bolsa Família ou Benefício de Prestação Continuada, dois dos principais programas sociais do governo federal.**⁸⁷

83 Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-infantil/WCMS_565212/lang--pt/index.htm. Acesso em: 30 mar. 2022.

84 Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/novembro/lancado-3o-plano-nacional-de-prevencao-e-erradicao-do-trabalho-infantil/copy_of_PlanoNacionalversosite.pdf. Acesso em: 30 mar. 2022.

85 Nos termos da linguagem aqui utilizada, conforme explicitado na metodologia, não se trata de negar que essas especificidades sejam trabalhadas no âmbito de certas ações, mas que não há estratégias concertadas nacionalmente e em escala voltadas para este fim.

86 Proxy da Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil (Lista TIP), regulamentada pelo Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008.

87 Informações disponíveis em BRASIL. IBGE. **Trabalho de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade 2016-2019 – PNAD Contínua**. IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101777_informativo.pdf. Acesso em: 30 mar. 2022.



174. **Assim, informações deste tipo apontam para a necessidade, sem descuidar do aspecto universal do combate ao trabalho infantil, de se focalizar, por exemplo, a questão racial, a situação da faixa-etária de 16 e 17 anos, as situações ou cadeias produtivas nas quais se encontram as piores formas de trabalho infantil e a situação exclusão da maioria dos lares das crianças e adolescentes vítimas dos programas sociais já existentes.**
175. **Não obstante essas situações, uma outra dimensão do fenômeno merece atenção. Embora, segundo a PNAD-C, a maioria das vítimas de trabalho infantil seja do sexo masculino (66,4%), estimativas anteriores apontam que, dentre as crianças e adolescentes em situação de trabalho doméstico, 94% são meninas e 73,5% são negras, apontando, portanto, para a necessidade de se enfrentar certas dimensões do trabalho infantil também a partir de políticas interseccionais que levem em conta a raça e o gênero como fatores determinantes.**⁸⁸
176. Alguma necessidade de focalização em realidades específicas foi reconhecida no texto do III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. Entre os eixos estratégicos do Plano, foram definidos, por exemplo, a “proteção ao adolescente trabalhador nas agendas políticas e sociais” e o destaque às “piores formas”.⁸⁹
177. Em relação ao adolescente trabalhador cabe ressaltar que, embora o Brasil estabeleça 16 anos como a idade mínima para o trabalho, ressalvada a aprendizagem, a partir dos 14, o trabalho abaixo dos 18 anos é proibido quando é perigoso, insalubre, penoso, noturno e prejudicial ao desenvolvimento físico, psíquico, moral e social, sendo o trabalho, nessas circunstâncias, considerado trabalho infantil. Infelizmente, embora tenha reconhecido a necessidade de focalização nessa faixa-etária, o Plano ainda é bastante genérico e apenas tangencia estratégias que seriam fundamentais para o atendimento dessa faixa-etária, como o combate à evasão e ao abandono escolar, transferência de renda direta para adolescentes e a transição escola-mundo do trabalho.
178. **O mesmo Plano apontou ainda para alguns fatores que precisam ser considerados, como o cumprimento de apenas 60% do Plano anterior e o fato de essa aferição se dar com base na autodeclaração das instituições responsáveis por cada ação.** Essa realidade aponta, dentre outras coisas, para a necessidade de o Congresso Nacional e centro do governo federal se debruçarem sobre o desenvolvimento de melhores formas de governança e monitoramento deste e outros planos.

88 Disponível em: <https://livredetrabalho infantil.org.br/especiais/trabalho-infantil-sp/reportagens/trabalho-infantil-domestico-naturalizado-e-porta-para-outras-violencias/>. Acesso em: 31 mar. 22.

89 Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/novembro/lancado-3o-plano-nacional-de-prevencao-e-erradicacao-do-trabalho-infantil/copy_of_PlanoNacionalversosite.pdf. Acesso em: 31 mar. 2022.



179. Preocupações análogas quanto à governança do combate ao trabalho infantil no Brasil já haviam sido levantadas, por exemplo, na publicação “Trabalho Infantil nos ODS”, lançada em 2017 pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), em parceria com o Ministério Público do Trabalho. **Segundo a publicação, os níveis de estruturação, os recursos e a eficiência das políticas de combate ao trabalho infantil são deficitários, “o que faz com que não garantam o atendimento da demanda com qualidade e a universalização do acesso”.**
180. **Além disso, o mesmo documento afirma que “seria necessário, por exemplo, maior investimento para sensibilizar as empresas no cumprimento das cotas da aprendizagem e na oferta de programas de aprendizagem de qualidade que garantam aos adolescentes a oportunidade de escolhas entre diferentes formações profissionais”, propondo ainda mais adesão dos municípios ao AEPETI; incremento de escolas em tempo integral; e melhor estrutura para a fiscalização do trabalho infantil”.**⁹⁰
181. **O AEPETI, no caso, refere-se às Ações Estratégicas do PETI, uma estratégia de articulação das políticas públicas que visa retirar meninas e meninos de situações de trabalho infantil. Da mesma maneira, haveria na esfera federal o SIMPETI, o Sistema de Monitoramento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Infelizmente, contudo, não há no sítio eletrônico dos Ministérios envolvidos, ou em qualquer fonte pública do governo federal, maiores informações sobre o efetivo funcionamento dessas ferramentas. Sobre o andamento do Plano Nacional, anteriormente referido, embora este preveja relatório anual de monitoramento por parte do MMFDH,⁹¹ nenhum documento nesse sentido foi encontrado. Seria imperioso, portanto, que o Congresso Nacional cobrasse mais informações sobre a situação efetiva dessas ferramentas.**
182. Sobre o objeto específico da recomendação relativa ao trabalho infantil, o “fortalecimento de seu combate”, não foram encontradas novas políticas ou evidências de fortalecimento das políticas anteriores. Em resposta ao RIC 1321/2020, de autoria da deputada Rejane Dias, o Ministério da Cidadania refere-se ao redesenho iniciado em 2013 como a última grande mudança no PETI.⁹²

90 FNPETI; MPT. **Trabalho Infantil nos ODS**. FNPEDI/MPT, 2017. Disponível em: https://livredetrabalhoinfantil.org.br/wp-content/uploads/2017/10/agenda_2030_e_trabalho_infantil.pdf. Acesso em: 31 mar. 2022.

91 Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/novembro/lancado-3o-plano-nacional-de-prevencao-e-erradicacao-do-trabalho-infantil/copy_of_PlanoNacionalversosite.pdf. Acesso em: 31 mar. 2022.

92 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1960198&filename=Tramitacao-RIC+1321/2020. Acesso em: 31 mar. 2022.

183. Em resposta ao RIC 406, 2021, de autoria do Deputado Capitão Alberto Neto, a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, do MMFDH, relacionou como de sua responsabilidade ações apenas subsidiárias, como “manter e atualizar mídias”, “incentivar espaços de participação”, “ações de articulação”, “produção de aplicativos” e outras, além de ações já presentes em períodos anteriores, como a cooperação com o Projeto Mapear, da Polícia Rodoviária Federal, citado na seção anterior. Como ações realizadas em 2020, por exemplo, a secretaria relata apenas uma “live”, uma palestra e a produção de uma cartilha.⁹³
184. **Além disso, por meio da Portaria nº 972, de 21 de agosto de 2019,⁹⁴ o governo federal extinguiu a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, colegiado responsável por produzir e acompanhar a execução do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. A referida Comissão só foi recriada no dia 14 de dezembro de 2020, pelo Decreto nº 10.574/2020.⁹⁵ Além de interromper por mais de um ano o trabalho da Comissão, a nova regulamentação não apenas a reduziu a um colegiado temático do Conselho Nacional do Trabalho, como também extinguiu a participação do CONANDA, da sociedade civil não classista e a participação do Ministério Público do Trabalho. Com isso, instituições nacional e internacionalmente reconhecidas no combate ao trabalho infantil ficaram sem participação na governança das políticas nacionais de combate ao trabalho infantil.**
185. Deve-se ressaltar que, além dos possíveis impactos negativos sobre a implementação do Plano Nacional e outras violações, a extinção e a nova conformação da comissão importam em possível afronta ao artigo 12, §2º, da Convenção sobre os Direitos da Criança, que diz que “a criança deve ter a oportunidade de ser ouvida em todos os processos judiciais ou administrativos que a afetem, seja diretamente, **seja por intermédio de um representante ou de um órgão apropriado...**”
186. Outro ponto a ser mencionado é que, por força do Requerimento nº 130/2019,⁹⁶ foi desarquivada na Câmara dos Deputados a PEC nº 18/2011, de autoria do Deputado

93 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2012042&filename=Tramitacao-RIC+406/2021. Acesso em: 31 mar. 2022.

94 Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-972-de-21-de-agosto-de-2019-211908255>. Acesso em: 31 mar. 2022.

95 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10574.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.574%2C%20DE%2014%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202020&text=Alterar%20o%20Decreto%20n%C2%BA%209.944,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 31 mar. 2022.

96 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1711875. Acesso em: 1º abr. 2022.



Dilceu Sperafico, que tem como objeto reduzir a idade mínima para o trabalho para 14 anos. Essa proposição foi objeto de preocupação da Senhora Tânia Dornellas, do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, durante a audiência pública que discutiu a versão preliminar deste relatório. Segundo Dornellas, trata-se de “mais um retrocesso que se soma a muitos outros e nos deixa cada vez mais longe do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, um dos compromissos internacionais inclusive ratificados pelo Brasil”.

187. De modo objetivo, a proposição contrária, dentre outras normas nacionais e internacionais, a Convenção 138 da Organização Internacional do Trabalho e, portanto, representa um retrocesso, na acepção da metodologia aqui utilizada, de acordo com os parâmetros internacionais de combate ao trabalho infantil. Em primeiro lugar porque esta prevê, em seu art. 1º, a elevação progressiva da idade mínima de admissão a emprego ou a trabalho. Em segundo lugar porque o art. 2º do mesmo diploma prevê que a idade mínima não pode ser inferior à idade de conclusão da escolaridade obrigatória e, em qualquer hipótese, inferior a quinze anos.
188. Em relação à tramitação da referida proposição, embora ainda não tenha sido aprovada em nenhuma Comissão, considera-se aqui seu desarquivamento um avanço na tramitação e, portanto, um retrocesso nos termos acima descritos. De um modo geral, portanto, a recomendação relativa ao fortalecimento do combate ao trabalho infantil é considerada, aqui, como em retrocesso.



Recomendação		Situação atual	Avaliação	ODS
Nº	Texto			
205.	Fortalecer programas que tratam do trabalho infantil, particularmente através da inspeção, investigação e de medidas preventivas como a melhora das condições socioeconômicas das crianças e a garantia de acesso à educação (Liechtenstein);	<ul style="list-style-type: none"> - Não foram visualizados reforços nos programas que tratam do trabalho infantil, nos termos da recomendação. - O governo federal interrompeu por mais de um ano o funcionamento da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e, ao recriá-la, eliminou a representação da sociedade civil não classista, do CONANDA e do Ministério Público do Trabalho. - Avançou na Câmara dos Deputados a tramitação da PEC nº 18/2011, que reduz para 14 anos a idade mínima para o trabalho. 		



REJEIÇÃO DAS PROPOSTAS QUE PREVEEM REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL

189. Em relação à rejeição das propostas de emendas constitucionais que preveem redução da maioridade penal, uma análise dos bancos de dados da Câmara e do Senado apontam para matérias ainda em tramitação contendo este objeto. Na Câmara, com a aprovação da PEC nº 171/1993, em 2015 (e que tramita no Senado como PEC nº 115/2015), a maioria das propostas relacionadas à redução da maioridade penal foi declarada prejudicada. O Senado, contudo, ainda não apreciou a proposição referida, podendo-se afirmar, portanto, que não foi rejeitada. No texto aprovado pela Câmara, a proposta prevê a redução da maioridade penal em casos de crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte.
190. Ademais, tramita ainda na Câmara dos Deputados a PEC nº 32/2015, que prevê 16 anos como parâmetro global para maioridade civil e penal. Já no Senado Federal, além da proposição aprovada na Câmara, encontram-se ainda ativas e, portanto, não rejeitadas, a PEC nº 32/2019 e a PEC nº 21/2013, ambas tendo por escopo a redução da maioridade penal para 16 anos. Foram encontradas, portanto, quatro proposições ativas sobre o tema.
191. **Além de matérias com este objeto não terem sido rejeitadas pelo Congresso Nacional, a redução da maioridade penal foi estabelecida como pauta legislativa prioritária do governo federal, segundo a Portaria nº 667, de 9 de fevereiro de 2022,⁹⁷ e lista disponibilizada pelo Ministério da Casa Civil.⁹⁸ Tem-se, portanto, nos termos da recomendação recebida, uma situação de retrocesso, uma vez que as ações do Estado vão no sentido oposto ao da recomendação recebida e aceita pelo Brasil.**

97 Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-667-de-9-de-fevereiro-de-2022-379226707>. Acesso em: 2 mar. 2022.

98 Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/pautas-prioritarias-de-2022/pautas-prioritarias-seguranca-e-defesa>. Acesso em: 2 mar. 2022.



Recomendação		Situação atual	Avaliação	ODS
Nº	Texto			
206	Rejeitar as propostas de emendas constitucionais e de novas leis que preveem a redução da maioria penal (Uruguai);	<p>- Foram encontradas proposições ativas e, portanto, não rejeitadas tendo como objetivo a redução da maioria penal. Na câmara, encontrou-se a PEC nº 32/2015 e, no Senado Federal, a PEC nº 32/2019, a PEC nº 115/2015 e a PEC nº 21/2013.</p> <p>- Por meio da Portaria nº 667, de 9 de fevereiro de 2022, o governo federal estabeleceu a redução da maioria penal como pauta legislativa prioritária, em sentido contrário, portanto, ao do estabelecido na recomendação.</p>		

DISCRIMINAÇÃO CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

192. **A recomendação 207, da Turquia, pontua a necessidade de “continuar a eliminar a discriminação contra crianças em situação de rua e em áreas rurais, bem como crianças com deficiências e pertencentes a outros grupos minoritários, e tomar todas as medidas necessárias para prevenir o abuso de suas vulnerabilidades”.**
193. **De um modo geral, não foi encontrada nenhuma política compreensiva, com escala nacional, de combate à discriminação de crianças e adolescentes de “grupos minoritários” ou outros grupos discriminados pelo governo federal. Da mesma forma, não há dados, em nível nacional, que permitam, por exemplo, aferir a qualidade do conjunto das políticas públicas voltadas ao auxílio a crianças e adolescentes em situação de rua.**
194. Sobre esse último segmento, no entanto, é recomendável que o Congresso Nacional se debruce sobre pesquisas pontuais como o **Relatório Final do “Projeto Conhecer para Cuidar”**, de 2020, que levantou dados quantitativos e qualitativos sobre crianças e adolescentes em situação de rua e em acolhimento institucional.⁹⁹ Trata-se de pesquisa financiada pelo próprio governo federal, em 2017, e realizada em parceria pela Associação Beneficente O Pequeno Nazareno e o Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre Infância da PUC-Rio. Além de trazer um perfil sobre as crianças e adolescentes em situação de rua ou acolhimento institucional como medida protetiva à situação de rua, a pesquisa também aponta para necessidades, dificuldades e desafios das políticas relacionadas a estes segmentos, segundo as próprias crianças e adolescentes e profissionais dos serviços e dispositivos estatais relacionados.
195. **Sobre os perfis das crianças e adolescentes encontrados na pesquisa, sem descuidar das várias realidades, destaque-se que 73% eram do sexo masculino e 86% eram negros. Além disso, 73% eram adolescentes, 62% frequentavam a escola e 45% trabalhavam.** Do total de entrevistados, 83% afirmaram já terem sido vítimas de violência, sendo que 47% apontaram “família ou responsáveis” como principal agente violador de direitos. Em segundo lugar, como principal agente violador de direitos, apareceu a opção “agentes de segurança pública – policiais, guarda municipal etc.”, apontada por 44% dos respondentes. Perguntados sobre o que mais poderia lhes ajudar a melhorar

99 Disponível em: <https://criancanaoederua.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Projeto-Conhecer-para-cuidar-relatorio-final.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2022.



sua condição de vida, dos 554 participantes, 30% mencionaram oportunidades de trabalho, 20% oportunidades de moradia e 20% mencionaram oportunidades de estudo.

196. Essas e outras informações presentes na pesquisa podem auxiliar o Congresso Nacional na elaboração e acompanhamento de políticas. Ainda não existem, contudo, como mencionado anteriormente, sistemas nacionais compreensivos de monitoramento e avaliação das políticas voltadas para crianças em situação de rua existentes na rede socioassistencial. Isso não significa, por outro lado, que não tenha havido esforços de agentes governamentais e, principalmente, da sociedade civil para o combate à violação de direitos e acolhimento das crianças em situação de rua nos dispositivos e serviços estatais.
197. Cite-se, a este respeito, o conjunto de documentos compilados nas “Diretrizes Nacionais para o atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua”, produzidos no âmbito de um Grupo de Trabalho instituído pelo CONANDA em 2015, destinado a fortalecer a rede socioassistencial e as políticas públicas de promoção dos direitos de crianças e adolescentes em situação de rua. Dentre outros documentos, as diretrizes trazem orientações técnicas para o atendimento dessas crianças e adolescentes na rede socioassistencial; referências para a atenção integral à saúde das mulheres e das adolescentes em situação de rua e proposta de criação de centro de referência especializado para crianças e adolescentes na mesma situação.¹⁰⁰ Infelizmente, não há como aferir o grau de disseminação atual das diretrizes no conjunto dos serviços.
198. De um modo geral, portanto, não há como se dizer que o Estado está de fato empenhado em eliminar a discriminação contra crianças em situação de rua. Na verdade, o Brasil nem mesmo realiza uma contagem oficial dessa população em nível nacional, o que dificulta mesmo a mensuração da cobertura dessa população pela rede instalada, que, aliás, como foi assinalado, também não possui avaliações compreensivas acerca da efetividade e desdobramentos de suas intervenções.
199. **Ademais, estimativas acerca da população em situação de rua, de um modo geral, realizadas com base em dados do Cadastro Único dos programas sociais do governo federal e do Censo Suas, apontam para um crescimento considerável dessa população, o que indica, portanto, um possível crescimento também do número de crianças e adolescentes vivendo nessa situação. Segundo Nota Técnica do IPEA, a população em situação de rua, em uma estimativa possível, teria aumentado de 139.720 mil em março**

100 Disponível em: https://www.opequenonazareno.org.br/_files/ugd/34de5f_be4f01ce306c4923adb30897d239341c.pdf. Acesso em: 7 de jun. 2022.



de 2017 para 221.869 mil em março de 2020. O crescimento acumulado de setembro de 2012 a março de 2020 teria sido de 140%.¹⁰¹ A situação, portanto, em qualquer cenário, indica retrocesso no que diz respeito aos direitos desses segmentos.

200. Em relação às crianças residentes em áreas rurais, a despeito da escassez de informações específicas sobre ações do Estado brasileiro que lhes teriam como destinatárias, uma **Comissão Externa da Câmara dos Deputados, destinada a “acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do Ministério da Educação”**, nos últimos anos, trouxe informações tão valiosas quanto preocupantes acerca do direito à educação, não apenas das crianças do campo, como também das crianças indígenas.¹⁰²
201. Segundo a Comissão, que teve como coordenadora a Deputada Tábata Amaral e coligiu, por meio de requerimentos de informação, dados do próprio Estado, apenas 0,5% das escolas rurais adotam a pedagogia da alternância (interação entre escola e as realidades específicas do campo) e apenas 15% das escolas do campo utilizam material didático específico. Nas escolas quilombolas e indígenas esse percentual seria de apenas 29,2% e 12,6%, respectivamente. Assim, não parece haver, por parte do Estado brasileiro, uma preocupação efetiva com o direito à educação das crianças pertencentes a estes segmentos e com as demandas específicas de suas realidades.
202. Além das eventuais necessidades particulares, o relatório também traz dados preocupantes sobre a infraestrutura dessas escolas. Menos da metade (44,5%) das escolas no campo possuiriam acesso a internet. Entre as escolas em território indígena, esse percentual seria de apenas 19,3% e, em áreas de remanescentes de quilombos, somente 37,9% delas estariam conectadas. Além disso, **entre os anos de 2020 e 2021 não constaria despesa paga no orçamento do Programa Dinheiro Direto na Escola - Campo e Água, “agravando a precária situação de infraestrutura das escolas públicas rurais”**.
203. Essas realidades, de maneira geral, traduzem-se na própria qualidade do aprendizado. **Segundo a Comissão, o percentual de alunos do 9º ano do Ensino Fundamental do meio rural com aprendizagem adequada no SAEB/2019 em língua portuguesa foi de 23,8%; quase a metade do verificado no meio urbano (43,2%). Quanto à matemática, o nível de aprendizagem adequado dos alunos do 9º ano do Ensino Fundamental do meio rural (12,5%) foi metade do observado daqueles do meio urbano (25,6%).**

101 NATALINO, Marco. **Nota Técnica nº 73 – DISOC : Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Brasília: IPEA, 2020.

102 Todas as informações que se seguem compõem o relatório final da Comissão. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2121857. Acesso em: 7 de jun. 2022.



204. **O relatório assinala ainda que, “em 2019 foi extinta a SECADI (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão). Em substituição foi criada a SEMESP (Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação). Esta alteração significou a extinção da Coordenação Geral de Políticas de Educação do Campo, da Coordenação Geral de Educação para as Relações Étnico-Raciais e da Coordenação de Educação Escolar Indígena. Em substituição, foi criada apenas uma coordenação ampla, denominada de Coordenação-Geral de Educação Indígena do Campo, Quilombola e de Tradições Culturais”.**
205. **Para a Comissão, não se trataria apenas de um aspecto simbólico, mas que traria consequências práticas para a “priorização da Educação Escolar Indígena e Quilombola nas entregas do MEC”. Segundo a Comissão, no relatório de entregas do Ministério de junho/2020 a julho/2021, por exemplo, não há menções explícitas a essas modalidades.**
206. Também segundo a Comissão, “programa Itinerários Formativos do MEC, lançado em setembro de 2021, não faz menção à implementação da iniciativa nas modalidades de educação do campo, quilombola e indígena” e “na execução orçamentária da Ação 20RQ -Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos não há detalhamento específico para educação escolar indígena e quilombola”. A última distribuição de livros pelo PNLD Campo teria sido “em 2018, atendendo 56 mil escolas”. Ao mesmo tempo, o orçamento para Infraestrutura Indígena, teria caído de “4,1 milhões de reais em 2019 para irrisórios 112 mil em 2021”.
207. **Por fim, a Comissão assinala que “a dotação atualizada para programas de formação para educação do campo, indígena e quilombola caiu de 7,5 milhões de reais em 2019 para 3,6 milhões em 2020 e 1,8 milhão em 2021. Nestes três anos, apenas 19.547,91 foram pagos em 2019. Não consta despesa paga em 2020 e 2021”.**
208. **No que diz respeito à situação de crianças com deficiência, também houve um movimento preocupante do governo federal no último período. Como salientado no relatório que discutiu a situação das pessoas com deficiência, “o Poder Executivo editou o Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020, que ‘institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida’. Em síntese, o referido normativo prevê, entre outros aspectos, a criação de turmas e escolas especializadas, que atendam apenas estudantes com deficiências, diretiva que vai de encontro à implementação de uma política educacional inclusiva, nos termos do art. 24 da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e da ODS 4, meta 4.5. O decreto em comento foi alvo de diversas críticas da sociedade civil**
- 

defensora da educação inclusiva e de especialistas na matéria. As manifestações ressaltaram, entre outros pontos, que a norma viola dispositivos constitucionais, da CDPD e da Lei nº 13.146, de 2015”.

209. O Partido Socialista Brasileiro (PSB) entrou no Supremo Tribunal Federal (STF) com Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o Decreto nº 10.502/2020 (ADI 6.590), com base no argumento que o decreto teria como real objetivo discriminar e segregar os alunos com deficiência, com direta violação ao direito à educação inclusiva. Em 2 de dezembro de 2020, o Ministro Dias Toffoli, relator da matéria, em decisão monocrática, suspendeu a eficácia da norma. Posteriormente, em 21/12/2020, o Plenário do STF, por maioria, referendou a decisão liminar para suspender a eficácia do Decreto nº 10.502/2020, nos termos do voto do Relator. Como se trata de medida grave para os direitos das crianças e adolescentes com deficiência, que ainda pode vingar no mérito a despeito de sua eficácia estar temporariamente suspensa, a situação deve ser considerada como de retrocesso.



Recomendação		Situação atual	Avaliação	ODS
Nº	Texto			
207.	<p>Continuar a eliminar a discriminação contra crianças em situação de rua e em áreas rurais, bem como crianças com deficiências e pertencentes a outros grupos minoritários, e tomar todas as medidas necessárias para prevenir o abuso de suas vulnerabilidades (Turquia);</p>	<p>- O Estado brasileiro não realiza uma contagem oficial do número de crianças e adolescentes em situação de rua e nem promove avaliações e monitoramento, em nível nacional, das políticas desenvolvidas para esta população.</p> <p>- Estimativas do IPEA apontam para o aumento da população de rua no Brasil no período do Terceiro ciclo da RPU. O crescimento acumulado de setembro de 2012 a março de 2020 teria sido de 140%</p> <p>- Segundo Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar as políticas do MEC, dentre outros retrocessos, a dotação atualizada para programas de formação para educação do campo, indígena e quilombola caiu de 7,5 milhões de reais em 2019 para 3,6 milhões em 2020 e 1,8 milhão em 2021. Nestes três anos, apenas 19.547,91 foram pagos em 2019. Não consta despesa paga em 2020 e 2021”.</p> <p>- O Poder Executivo editou o Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020, que ‘institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida’. Em síntese, o referido normativo prevê, entre outros aspectos, a criação de turmas e escolas especializadas, que atendam apenas estudantes com deficiências, diretiva que vai de encontro à implementação de uma política educacional inclusiva, nos termos do art. 24 da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.</p>		 



COMBATE AOS CASAMENTOS INFANTIS E FORÇADOS

210. Em 2019, a organização não governamental Plan Internacional publicou estudo intitulado **“Tirando o véu: Estudo sobre o casamento infantil no Brasil”**.¹⁰³ **Segundo a organização, “as vulnerabilidades socioeconômicas figuram como principal causa para os casamentos e uniões forçadas e precoces de meninas adolescentes, de acordo com as/os entrevistadas/os das amostras nacional e locais” da pesquisa. A pesquisa cita ainda normas sociais machistas e patriarcais, a gravidez na adolescência e o desejo de sair de lares e famílias conflituosos como outros fatores preponderantes.**
211. Segundo a mesma pesquisa, ainda haveria um desconhecimento dos profissionais da rede de proteção acerca do tema, que para muitos ainda seria um “problema da África ou da Ásia”. Ademais, segundo a pesquisa, ainda haveria dificuldades de abordar questões e diferenças de gênero na rede de proteção e, mesmo onde existentes serviços dedicados especificamente a meninas, o nexo de causalidade entre os problemas vivenciados e a conjugalidade precoce nem sempre é feita. Nesse sentido, **a pesquisa aponta, dentre outras recomendações, para uma necessidade de maior diálogo e cooperação interinstitucional entre as políticas públicas de infância e aquelas voltadas para mulheres.**
212. Não foram encontradas políticas públicas nacionais voltadas especificamente para a temática do combate aos casamentos infantis e forçados, o que aponta, no mínimo, para uma falta de priorização do tema, a despeito de seu possível endereçamento lateral no âmbito de outras políticas. **Por outro lado, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.811, de 12 de março de 2019, que suprimiu qualquer brecha legal para o casamento de menores de 16 anos. Antes da Lei, menores de 16 anos poderiam se casar em casos de gravidez. Ainda que por força da Lei nº 11.106/2005 o casamento como forma de evitar imposição ou cumprimento de pena criminal estivesse banido, essa hipótese também constava formalmente do Código Civil brasileiro antes da aprovação da Lei nº 13.811, de 12 de março de 2019.** Apesar da eficácia reduzida, tendo em vista que a maioria dos casamentos infantis no Brasil constituem uniões informais, a referida legislação foi de suma relevância para o fechamento de brechas legais e sinalização de mudança cultural no âmbito do tema.

103 PLAN INTERNACIONAL. **Tirando o véu: Estudo sobre o casamento infantil no Brasil**. Plan Internacional, 2019. Disponível em: <https://plan.org.br/https-plan-org-br-wp-content-uploads-2019-07-tirando-o-veu-estudo-casamento-infantil-no-brasil-plan-international-pdf/>. Acesso em: 5 nov. 2021.

Recomendação		Situação atual	Avaliação	ODS
Nº	Texto			
208.	Tomar todas as medidas necessárias para eliminar efetivamente os casamentos infantis e forçados (Suíça);	- O Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.811, de 12 de março de 2019, que suprimiu qualquer brecha legal para o casamento de menores de 16 anos.		

