

# OS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA E OS OBJETIVOS DO MILÊNIO: AVANÇOS E DESAFIOS DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA

## *THE FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS OF THE CHILD AND THE MILLENNIUM DEVELOPMENT AIMS: PROGRESS AND CHALLENGES OF GOVERNMENT AND BRAZILIAN CIVIL SOCIETY*

Renata Guimarães Franco<sup>1</sup>

Doutora em Direito

Instituto de Ensino Superior de Rondônia/

Faculdades Associadas de Ariquemes, Rondônia (RO) - Brasil

**RESUMO:** A Declaração do Milênio das Nações Unidas de 2000 representou um amplo compromisso envolvendo 190 países em torno de oito metas ou objetivos considerados primordiais para a erradicação da pobreza extrema e suas consequências até este ano de 2015. O presente artigo pretende tecer considerações acerca do alcance das metas pelo Estado Brasileiro no que tange às metas relacionadas à efetivação dos direitos humanos fundamentais da criança utilizando-se para isso de índice e informações colhidos em documentos oficiais do governo brasileiro, mas também em instrumentos de monitoramento e fiscalização de entidades da sociedade civil sobre a temática.

**PALAVRAS-CHAVE:** Objetivos de desenvolvimento do Milênio. Direitos Humanos Fundamentais da Criança. Políticas Públicas nacionais.

**ABSTRACT:** The 2000 United Nations Millennium Declaration represents a broad commitment involving 190 countries around eight goals or considered paramount

---

<sup>1</sup>Graduada, Mestre e Doutora em Direito. Pesquisadora convidada do Núcleo de Pesquisas Científicas em Direito - NUPES/DIR do Instituto de Ensino Superior de Rondônia/Faculdade Associadas de Ariquemes (IESUR/FAAR). O artigo é uma produção bibliográfica da Linha de Pesquisa e do Eixo Temático do NUPES/DIR do IESUR/FAAR, além de se inserir na Linha Editorial da Revista: Direitos Fundamentais e suas dimensões. Pesquisa financiada pelo IESUR/FAAR. Advogada. E-mail: renatagfranco@hotmail.com

goals to eradicate extreme poverty and its consequences until year 2015. This article intends to make an observations about the range the goals by the Brazil government related to the realization of fundamental human rights of the child using it to index and information collected from official documents from the Brazilian government, but also in monitoring instruments of civil society organizations.

**KEY WORDS:** 2000 United Nations Millennium Declaration. Fundamental human rights of the child. Public Policies.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Declaração do Milênio das Nações Unidas de 2000 representou um amplo compromisso envolvendo 190 países em torno de oito metas ou objetivos chamados por este documento de considerados primordiais para a erradicação da pobreza extrema e suas consequências até este ano de 2015. O presente artigo pretende tecer algumas considerações acerca do alcance das metas pelo Estado Brasileiro no que tange às metas relacionadas à efetivação dos direitos humanos fundamentais da criança utilizando-se para isso de índice e informações colhidos em documentos oficiais do governo brasileiro, mas também em instrumentos de monitoramento e fiscalização de entidades da sociedade civil sobre a temática.

Muito antes da simbiose que se construiu entre conscientização e “modismo” que ronda a utilização das chamadas ecobags (bolsas reutilizáveis, normalmente confeccionadas em algodão, materiais recicláveis como garrafas pet ou mesmo outros materiais considerados ecologicamente corretos), não era incomum ver impresso nas sacolas de supermercado os chamados oito objetivos ou metas do milênio, em um processo de chamamento à responsabilidade de todos os indivíduos por um futuro em que o desenvolvimento estivesse mais atrelado à sustentabilidade do que à pobreza e às desigualdades.

Esses objetivos tinham o escopo de reunir os países, principalmente os mais poderosos, em torno de ações de cooperação que deveriam estar presentes não só na pauta internacional, mas também nas agendas dos Sistemas Regionais de proteção dos Direitos Humanos e concretizadas por meio de políticas públicas em âmbito nacional. Os objetivos são os seguintes: 1) Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) Atingir o ensino básico universal; 3) Promover a igualdade entre os sexos e a

autonomização da mulher; 4) Reduzir a mortalidade infantil; 5) Melhorar a saúde materna; 6) Combater o HIV/ AIDS, a malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental e 8) Criar uma parceria mundial para o desenvolvimento. Além desses objetivos, também foram estabelecidos indicadores e metas (variáveis conforme determinados contextos, conforme veremos mais adiante) para servir como norte ao amplo conjunto de ações a serem implementadas.

O presente ano de 2015 foi posto como ponto fatal para o cumprimento dos objetivos definidos quando comemorávamos e nos ressabiávamos com o alvorecer de um novo século e de um novo milênio. Por esta razão, mais do que importante, se mostra imperativo revisitar o tema, seja pelos aplausos de êxito seja pelo silêncio do que não se conseguiu alcançar.

O artigo em questão possui o objetivo mencionado no que tange às ações (exitosas ou não) empreendidas pelo governo brasileiro neste período, trazendo em seu bojo dois componentes específicos: o primeiro deles trata de examinar o cumprimento dos objetivos diretamente relacionados com os direitos da criança a serem efetivados, sejam aqueles reconhecidos internacionalmente, sejam aqueles constitucionalizados e positivados na legislação especial pertinente, qual seja, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), verificando os esforços do governo para tal. O segundo pretende, conjuntamente com os dados governamentais, observar o posicionamento das entidades da sociedade civil brasileira relacionadas à proteção e defesa dos direitos da criança, os consensos e contradições que permeiam o olhar das mesmas no que tange ao posicionamento governamental manifestado internacionalmente por meio de relatórios e estudos apresentados, revelando a necessidade de uma continuidade no projeto de cooperação internacional envolvendo desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza, que vem sendo chamado pela Organização das Nações Unidas de Agenda Global pós 2015.

Assim, abordaremos a temática pretendida em três momentos distintos. No primeiro deles, teceremos de maneira mais detalhada o contexto de realização de Conferências e da elaboração da chamada Declaração do Milênio, em 2000, procurando melhor elucidar seus valores e princípios e a intensa interlocução com a proteção dos direitos humanos e com o alicerce da dignidade da pessoa humana e, mais especificamente com os direitos humanos da criança. Em um segundo momento, abordaremos algumas considerações e informações expostas em índices e números que expressariam não só o cumprimento, mas a superação de alguns objetivos e metas, mas os esforços que trouxeram consideráveis melhorias em ques-

tões atinentes aos demais objetivos. Por fim, em um terceiro momento, traremos à tona alguns dos olhares de entidades da sociedade civil construídos a partir dos posicionamentos do Estado brasileiro, a fim de perceber os desafios que estão por vir, após a expiração deste prazo, que, com certeza, deverá ser revisto por toda a comunidade internacional, alguns deles já delineados na Agenda Global pós 2015, com o estabelecimento de novos compromissos e metas.

## **1. A DECLARAÇÃO DO MILÊNIO DAS NAÇÕES UNIDAS, OS OBJETIVOS E METAS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA: UMA APROXIMAÇÃO DE TERMOS, OBJETIVOS E COMPROMISSOS.**

Nas últimas décadas do século XX, vivenciamos um intenso processo de ressignificação de inúmeros termos pertinentes tanto à Teoria Política quanto a ramos específicos de direito. As idéias de soberania, democracia e cidadania começam a ter novos delineamentos, assim como no Direito algumas noções clássicas e tradicionais como a de supremacia do interesse público sobre o privado também passam a ser relativizadas, dados a intensificação das parcerias entre entes privados e a Administração Pública e o incremento da participação da chamada sociedade civil, também dotada de novos significados.

No entanto, é no campo das transformações sociais e econômicas que podemos melhor situar a questão da elaboração do instrumento internacional em questão. A chamada globalização econômica e a revolução causada com o avanço da velocidade de disseminação da comunicação e inovações tecnológicas não foram capazes de gerar um modelo de desenvolvimento com equidade. O que podemos verificar ao desvelar este cenário, ao contrário, é a disseminação das desigualdades regionais e da pobreza, bem como a violação sistemática de Direitos Humanos, muitos deles intimamente ligados ao chamado mínimo existencial<sup>2</sup>, núcleo concretizador do princípio constitucionalizado em nosso ordenamento jurídico como fundamento no art. 1º, inciso III da constituição Federal de 1988, o princípio da dignidade da pessoa humana, que deve ser observada por todas as demais legislações nacionais, sob

---

<sup>2</sup>De acordo com as colocações de Ingo Sarlet (2004), quando se refere à dignidade humana e à tentativa de conceituar a expressão “mínimo existencial”, insiste nas controvérsias acerca da mesma, mas o entende como um direito fundamental concernente não somente a um conjunto de prestações suficientes apenas para assegurar a existência da vida humana mas a colocação da dignidade como um mínimo vital, ressaltando a dificuldade existente em fixar abstratamente o seu conteúdo.

pena de afronta a nossa lei maior. Já o título II da Constituição de 1988 ressalta os direitos e garantias fundamentais, incluindo entre eles aqueles reconhecidos pelo Brasil em Tratados e Convenções Internacionais.

Deste modo, o documento inaugural do compromisso de cooperação internacional para manutenção da paz e proteção dos direitos humanos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU consolida o reconhecimento da existência, para qualquer indivíduo integrante da “família humana”, direitos necessários à sua sobrevivência como garantia à sua dignidade em todos os aspectos e garantir a limitação de poder e o pleno desenvolvimento da personalidade humana (MORAES, 2011, p. 2). Assim,

A constitucionalização dos direitos humanos fundamentais não significou mera enunciação formal de princípios, mas a plena positivação de direitos, a partir dos quais qualquer indivíduo poderá exigir sua tutela perante o Poder Judiciário para a concretização da democracia. Ressalte-se que a proteção judicial é absolutamente indispensável para tornar efetiva a aplicabilidade e o respeito aos direitos humanos fundamentais previstos na Constituição Federal e no ordenamento jurídico em geral (MORAES, 2001, p.3).

De todo o modo, a extrema pobreza, a fome, as desigualdades sociais, a falta de políticas públicas e a insuficiência no acesso de direitos sociais como educação e saúde não são uma exclusividade de realidade brasileira, mas se trata de um problema de segurança global que começa a fazer parte da agenda de inúmeros países dada a situação de privação enfrentada por grande parte da população mundial. Daí o surgimento de um compromisso corporificado, após discussões entre países, na chamada Declaração do Milênio realizada no mês de setembro de 2000. Este documento carrega em si um grande peso: o de trazer liberdade real a todas as pessoas imersas nesta amarga realidade de privações e pobreza.

A construção de uma estratégia para enfrentar estas questões se estabeleceu na estipulação de compromissos a serem cumpridos pelos países em um prazo de 15 anos (até o presente ano de 2015), o que ficou conhecido como “objetivos de Desenvolvimento do Milênio” ou “Metas do Desenvolvimento do Milênio”, que traduzem, em cada uma delas, as próprias aspirações de proteção e efetivação dos direitos humanos, notadamente os atrelados diretamente à dignidade humana. Assim, oito metas foram definidas pelos Estados almejando progressos na articulação de desenvolvimento sustentável e redução da pobreza extrema, já mencionadas no corpo deste texto (ONU, 2014).

Como será possível perceber de maneira mais clara a partir da anúncio dos números provenientes dos estudos e relatórios realizados tanto pelo governo quanto por entidades da sociedade civil brasileira, obtivemos progressos substanciais e “cumprimos” algumas das metas especificadas nos ODM, principalmente no que tange ao acesso à água limpa e acesso das crianças ao ensino fundamental, o que não significa, absolutamente, que todas as crianças e que todas as metas foram alcançadas pelas ações governamentais.

É importante ressaltar, nesse sentido, que a preocupação específica com o efeito do alcance das metas no que concerne à efetivação dos direitos da criança restou manifestada na Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2002. Quando o Brasil e outros países assinaram um documento, chamado de “Um mundo para as Crianças (MPC)” com novos compromissos, com um conjunto de metas voltadas para melhoria das condições de vida das crianças e adolescentes interna e internacionalmente. Trata-se de objetivos relacionados à adoção de políticas sociais voltadas para as áreas de educação, saúde e, em um contexto especial, de ações preventivas e protetivas do vírus HIV.

Não se pode perder de vista que existe uma série de questões presentes na conjuntura social, econômica e política daquele momento, em nível global. O fim do século XX século XXI em sua alvorada, já convivia com um distanciamento maior entre o Norte e Sul, a presença mais intensa de organizações da sociedade civil e sua influência nos chamados fóruns multilaterais, que se tornam, assim como as Conferências, mais frequentes para tratar das questões atinentes ao desenvolvimento, discussão reconhecimento e formas de efetivação de antigos e “novos” direitos humanos, como o direito ao meio ambiente, os direitos humanos das mulheres, os direitos da criança, os direitos das pessoas com deficiência, os direitos dos povos indígenas, entre outros (MOREL, 2004).

As dificuldades e desafios persistentes, que podem ser verificados nas ações não tão vitoriosas provenientes dos programas de ajustes na África, visando a cooperação para o desenvolvimento do continente, levam a um redimensionamento teórico das próprias discussões envolvendo os modelos de desenvolvimento existentes e as possibilidades de construção de um modelo (ou modelos) alternativos de desenvolvimento. Assim, termos como “desenvolvimento sustentável”, “sustentabilidade” e “economia verde” são diretamente articulados à temática da redução da pobreza.

Tal caminho, todavia, faz encontro com outro, materialmente implementado, mas completamente oposto a este que traçamos acima. Estamos falando da inter-

secção existente entre as preocupações acima elencadas e a construção teórica e consequente aplicação na práxis política do modelo neoliberal fruto do chamado Consenso de Washington, com suas falas de ajustamento estrutural fiscal, atividade pública voltada para resultados (inspirada na lógica empresarial privada), valorização da eficiência (aqui no Brasil erigido a Princípio Constitucional da Administração Pública, agregada ao artigo 37 da CF/88 com a edição da Emenda Constitucional n. 19/98 que cuidou justamente da Reforma Administrativa). Justamente nas nações chamadas “em desenvolvimento”, como países da África e da América Latina, tais propósitos, principalmente o de ajuste estrutural, que afeta diretamente a execução de políticas públicas, cruciais para a concretização de direitos humanos e fundamentais (MORAES, 2013).

Portanto, podemos verificar que tais medidas acabam por seguir na contramão da base dos Objetivos do Milênio (ODM), que visava ultrapassar a visão restrita que ligava a noção de desenvolvimento ao crescimento econômico. Exatamente por estas razões, antes de analisar alguns elementos sobre os resultados obtidos no Brasil, notadamente naqueles objetivos diretamente relacionados à efetivação dos direitos da criança, é extremamente relevante tecer algumas críticas ao processo de construção e definição dos objetivos, para que possamos melhor avaliar os avanços e também os desafios hoje concernentes às temáticas aqui abordadas.

De antemão, devemos mencionar que os ODM, cujo embrião teria sido gestado ainda nas reuniões realizadas pela OCDE por meio do seu Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento em meados dos anos 90. Mais tarde, como se observou, a Declaração do Milênio, com a participação de 192 países e mais de 20 organismos internacionais traria as metas delineadas de maneira bem simplificada e efetuada a partir de problemas considerados de natureza global e exatamente por isso, não aborda quaisquer tipos de diferenças regionais, sejam elas de natureza econômica, social ou cultural entre os países participantes.

Tal questão comporta a primeira crítica às metas mencionadas, que, por não confrontar questões essenciais como os desafios pra a manutenção da paz e da segurança, as temáticas ligadas à governança e à efetivação dos direitos humanos, notadamente os de proteção especial (voltados para aqueles em situação de maior vulnerabilidade), deixariam de lado elementos constantes na Declaração do Milênio, na esperança de que sua simplificação “apressasse” sua aplicabilidade.

Esta pretensão de simplicidade dos ODM traz metas não interligadas e até mesmo distantes das temáticas das Grandes Conferências realizadas pela ONU, principal-

mente aquelas organizadas nos anos 90, como as presentes nas áreas de educação e de saúde, que se restringiam ao alcance da universalização do ensino obrigatório e da redução da mortalidade e materna infantil, concedendo aos países vinculados aos ODM apenas o cumprimento dessas metas.

A responsabilização global trazida pelas metas foi construída de forma prescritiva, alicerçada em uma estrutura de interligação entre países desenvolvidos, chamados de “doadores” e os países em que os índices relacionados às metas são pouco desenvolvidos (questão diferente de restringir esta interligação somente aos chamados países em desenvolvimento). Há, deste modo, nos ODM, quando percebido de maneira mais aprofundada, uma divisão de ações para os países chamados doadores, desenvolvidos e de outras para os países desenvolvidos, sem se estipular, no entanto, quem ocuparia cada “pólo” desta função, além de se estabelecer para a contabilização dos resultados contempladores das metas, uma perspectiva nacional, secundarizando importantes questões e problemas de raiz regional ou mesmo global, sem a devida particularização no tratamento de cada uma delas.

Um último aspecto crítico vinculado aos ODM e que será melhor vislumbrado no item seguinte, quando do trato dos resultados emitidos pelos relatórios nacionais a respeito, vincula-se às formas de monitoramento do cumprimento das metas elencadas no documento que é objeto de análise neste trabalho.

A perspectiva presente nos ODM não vislumbra questões qualitativas ou os processos elaborados ou realizados pelo Estado na busca da obtenção das mesmas, mas apenas os resultados finais, de cumprimento ou não das mesmas no prazo proposto, o que enfatiza, de certo modo, um cenário desanimador, principalmente para os países que, a despeito da implantação de políticas públicas ou programas de efetivação de direitos, alcançam a proximidade das metas, mas não o seu alvo, o que traz, de alguma forma, desprestígio às ações dos Estados envolvidos em tal situação. Além disso, os ODM padecem da mesma problemática que atinge grande parte dos compromissos no âmbito do Direito Internacional envolvendo a efetivação de direitos humanos: a ausência de um mecanismo que os vincule ou responsabilize no caso do não cumprimento das metas, fazendo com que as mesmas não fossem tratadas de forma realmente prioritária pelos países envolvidos.

Assim, a despeito da grande relevância da Declaração do Milênio e do posterior estabelecimento das metas concretizadas nos ODM, em que se estabelece um delineamento de formas globais para o tratamento da questão, com a formação de uma agenda permeada pelas noções de consenso, simplicidade e articulação entre as

ações de participativas de entidades da sociedade civil, necessário se faz verificar os sucessos e as insuficiências geradas dos processos de ações do Estado brasileiro para o cumprimento das metas em questão, diretamente relacionadas à efetivação dos direitos da criança e do adolescente.

## **2. AS RESPONSABILIDADES DO GOVERNO BRASILEIRO: OS AVANÇOS E DESAFIOS PRESENTES NOS NÚMEROS OFICIAIS**

O apelo e participação da sociedade civil no que tange às demandas pela efetivação dos direitos da criança e do adolescente relacionadas aos ODM e melhor especificadas no documento “Um mundo para as crianças”, como já mencionamos, levou o governo brasileiro a elaborar um Plano de Ação a ser cumprido entre os anos de 2004/2007, chamado “Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente (PPAC), apresentado durante a V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). O objetivo deste documento era o de traçar estratégias de políticas públicas e programas voltados para o cumprimento das metas e compromissos assumidos internacionalmente nesta seara.

Muitas entidades da sociedade civil atuantes na área e atentas aos passos do governo neste sentido, também se estruturam para a realização do monitoramento e fiscalização das ações estatais, formando a chamada “Rede Amiga da Criança”. Além da atividade de monitoramento, importantíssima para a realização de um conjunto de políticas públicas dotadas de participação e maior transparência nos resultados, a rede também se propôs a trabalhar na elaboração de indicadores e projeções de otimização das avaliações das ações do Estado, no intuito de, percebendo falhas ou falta de condições de cumprimento das metas, possam indentificá-las e realizar a tempo (até o ano de 2010, de acordo com o documento) as recomendações consideradas relevantes para a reversão deste quadro e aquisição dos resultados positivos.

A partir da análise dos dois programas em questão, o elaborado pela sociedade civil (“Um mundo para as crianças” - MPC), o programa elaborado pelo governo (“Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente” - PPAC) e ainda realizando a combinação com o compromisso internacional assumido pelo Brasil (“Pacto pela Paz” - PPAZ), podemos apontar alguns elementos de intersecção, como a análise das possibilidades dos resultados propostos e de sua efetivação por meio de mapas,

gráficos e instrumentos; a valorização da participação e das percepções dos indivíduos mais importantes nestes processos: os adolescentes. Como podemos perceber, há uma tentativa de implantação de uma gestão participativa na implantação destes programas, com o objetivo de transparência das políticas públicas para as crianças e as adolescentes.

Tal forma de gestão é indispensável quando se trata da análise e compreensão de dados de um país de grandes dimensões territorial e populacional, embora esta seja a mesma razão que dificulta o envolvimento dos indivíduos na construção das múltiplas etapas que envolvem o processo de elaboração de políticas para cumprimento das metas indicadas. O programa “Um Brasil para as crianças”, por exemplo, começa seu conteúdo informativo com os dados do Censo 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (BGE) acerca do número de crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos no Brasil: mais de 60 milhões de pessoas, contabilizando 36% da população brasileira<sup>3</sup>.

Esse número vultoso revela as dificuldades na elaboração das políticas públicas e cumprimento das metas, ainda mais em se tratando de um país carregado de desigualdades sociais e regionais e grande diversidade cultural. Assim, nos deparamos com desigualdades relacionadas à questão de gênero, raça/etnia, acesso à educação e grau de escolaridade dos pais, necessidade de ações especiais voltadas para as crianças com deficiência. Assim, meninos e meninas, negros, brancos ou indígenas, da região Norte e Nordeste ou Sul e Sudeste corroboram a necessidade de um esforço conjunto entre Estado, sociedade e família para que a combinação de desenvolvimento com redução da pobreza extrema.

Deste modo, o Estado brasileiro, com base no PNDH-3 e no Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, elaborou e enviou a ONU, mais especificamente ao Comitê sobre os Direitos da Criança, no ano de 2014, um relatório oficial periódico acerca do cumprimento dos dispositivos da Convenção Internacional dos Direitos da Criança. Este documento, baseado em oito eixos principais, quais sejam, desenvolvimento social; convivência familiar e comunitária; combate à violência; eliminação do trabalho infantil; Assistência aos Adolescentes em conflito com lei; Sistema de garantia de direitos; Acesso à Justiça; Iniciativas do Legislativo / Iniciativas de promoção de participação.

<sup>3</sup> REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA. FUNDAÇÃO ABRINQ - SAVE THE CHILDREN. *Um Brasil para as Crianças e os Adolescentes: a sociedade brasileira e os objetivos do milênio para a infância e a adolescência*. III Relatório. São Paulo, 2010.

No que diz respeito ao desenvolvimento social, o relatório se utiliza de dados do IPEA para mostrar que 26 de milhões de brasileiros deixaram a linha de pobreza entre 2004 e 2009 e 35 de milhões de brasileiros se integraram à classe média para reforçar os resultados das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento. Mesmo fora do âmbito temporal do relatório, o mesmo menciona também o Plano Brasil Sem Miséria, de 2011, o Bolsa Família e o Programa Brasil Carinhoso de 2012, com políticas de asseguramento e melhoramento das condições de vida de crianças de 0 a seis anos e suas famílias, envolvendo além do programa de renda mínima, cuidados diários, acesso à pré-escola e aos serviços de saúde.

No ano de 2013, o governo brasileiro apresenta ao Comitê dos Direitos da Criança da ONU o chamado 4º Relatório Periódico Oficial sobre a Convenção dos Direitos da Criança, datado de dezembro de 2012. Lembremos aqui que se trata efetivamente do 4º relatório já que o 1º Relatório Oficial reuniu em um só documento o Relatório Inicial e os dois relatórios periódicos então reclamados pelo Comitê. Ressalte-se ainda que, neste tempo, o Brasil recebeu advertências do órgão da ONU acerca do amplo atraso (a data demarcada para entrega era 2007), indicando a pressão internacional do Comitê para que as informações referentes a este período finalmente chegassem ao seu conhecimento e análise.

Com base no PNDH-3 e no Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, o relatório está baseado em oito eixos principais: desenvolvimento social; convivência familiar e comunitária; combate à violência; eliminação do trabalho infantil; Assistência aos Adolescentes em conflito com lei; Sistema de garantia de direitos; Acesso à Justiça; Iniciativas do Legislativo/Iniciativas de promoção de participação, cujas informações contribuem para a compreensão das ações do Estado, ainda que indiretamente, para o cumprimento dos ODM, notadamente daqueles que se referem diretamente à efetivação dos direitos da criança.

No que diz respeito ao desenvolvimento social, o relatório mencionado se utiliza de dados do IPEA para mostrar que 26 de milhões de brasileiros deixaram a linha de pobreza entre 2004 e 2009 e que 35 de milhões de brasileiros se integraram à classe média para reforçar os resultados das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento. Mesmo fora do âmbito temporal do relatório, o mesmo menciona também o Plano Brasil Sem Miséria, de 2011, o Bolsa Família e o Programa Brasil Carinhoso de 2012, como políticas de asseguramento e melhoramento das condições de vida de crianças de 0 a seis anos e suas famílias, envolvendo além do programa de renda mínima, cuidados diários, acesso à pré-escola e aos serviços de saúde. Como pode-

mos perceber, tais dados se referem diretamente às metas de redução da pobreza (meta 1); de educação básica de qualidade para todos (meta 2); de redução da mortalidade infantil (meta 4); melhoria da saúde das gestantes (meta 5) e combate à HIV/Aids, à Malária e outras doenças.

O governo federal, por meio do IPEA, elaborou finalmente em 2014, o relatório diretamente voltado para os objetivos do milênio, chamado “Relatório Nacional de Acompanhamento”, realça que o Brasil alçou um novo modelo de desenvolvimento alicerçado nas ideias de inclusão e sustentabilidade, combinando o crescimento econômico com a redução da pobreza e da desigualdade social, bem como articulando ações para preservação dos novos dos recursos naturais.

O relatório, em sua estrutura, obedece a um momento inicial em que são explicados os indicadores utilizados pelo governo para a construção do relatório, análise e produção dos dados apresentados e logo após, cada capítulo aborda a situação de cada objetivo assumido. O principal argumento do governo está nos resultados obtidos com a unificação dos programas sociais e no aparente sucesso do Programa Bolsa Família, com abrangência voltada para aproximadamente 14 milhões de famílias e do Plano Brasil sem Miséria, lançado em 2011. Juntos, segundo o governo, tais ações governamentais teriam sido capazes de retirar da linha de extrema pobreza mais de 22 milhões de brasileiros.

O relatório confere alguns dados especialmente voltados para a questão da efetivação dos direitos da criança, ressaltando uma inflexão voltada para tais indivíduos nas políticas sociais, nos aumentos dos cálculos dos benefícios recebidos pelas famílias no programa já mencionado e nas medidas de distribuição de sulfato ferroso, suplementos de vitamina A, da redução pela metade da taxa de mortalidade materna e do alcance pleno do objetivo de redução da mortalidade infantil, não só pelas ações já apontadas, mas também com a redução expressiva dos casos de HIV/Aids e da taxa de incidência e mortalidade por Malária e Tuberculose (IPEA, 2014).

Assim, podemos verificar aqui a relação direta e os esforços estatais referentes principalmente aos objetivos 1 (acabar com a fome e a miséria); o objetivo 4 (redução da mortalidade infantil), objetivo 5 (melhoria da saúde das gestantes) e objetivo 6 (combate a AIDS, a Malária e a outras doenças).

Já no que diz respeito ao objetivo 2 (educação básica de qualidade para todos), o Brasil demonstra o alcance da meta com a universalização do ensino fundamental, com um sistema educacional que alcançou, segundo os dados do documento, 98% das crianças e adolescentes em idade escolar, mais de 80% em escolas públicas.

Como podemos perceber, e pensamos que não poderia ser diferente, o relatório governamental é bastante permeado de resultados positivos e muito otimista no que tange aos desafios a serem enfrentados pelo país na chamada “agenda global pós 2015”, mas dados obtidos por estudos de entidades da sociedade civil, embora não contestem o alcance das metas afirmados pelo governo, traçam um perfil bastante crítico em relação às políticas públicas voltadas para a infância e que possuem relação direta com os ODM e com a “agenda global pós 2015, conforme veremos, ainda que de forma não tão acurada, no item a seguir.

### **3. ENTRE A PARCERIA E O MONITORAMENTO: O POSICIONAMENTO DAS ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA FRENTE ÀS AÇÕES GOVERNAMENTAIS.**

A primeira questão importante trazida pela sociedade civil diz respeito à necessidade do Estado brasileiro de assegurar um novo plano de ação que possa cobrir todas as áreas dos direitos da criança e do adolescente com recursos financeiros e humanos em tempo hábil, além da necessidade de assegurar participação da sociedade civil nesse processo de implementação. Este ponto se revela de vital importância, visto que, apesar do ECA articular as ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como ressaltar a importância do trabalho conjunto entre os diversos órgãos e entidades responsáveis pela proteção, promoção e defesa dos direitos da criança, não existe uma política geral coordenada e não há, segundo o relatório, qualquer movimentação para a elaboração deste plano, nem mesmo a partir de parcerias com a sociedade civil (ONU, 2004; ANCED, 2009).

Na abordagem do tema pelo relatório alternativo preliminar entregue a ONU neste ano de 2015, os entraves à efetivação do direito à educação, notadamente da democratização e da igualdade do acesso à escola pública. Assim, a qualidade da mesma, as assimetrias jurídicas, financeiras e de políticas públicas estão presentes em todas as modalidades, níveis e etapas do ensino. Assim, apesar de tratar de algumas alterações no campo legislativo em outros momentos, como no primeiro relatório alternativo, este novo documento ressalta que as mesmas não foram capazes de reduzir as desigualdades existentes neste campo, embora alguns avanços possam ser notados.

Segundo o relatório de políticas e programas do Ministério do Desenvolvimento

Social e Combate à fome (MDS), a intenção do programa “bolsa-família” vai além da transferência de renda, objetivando a promoção do acesso desta população aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, contribuindo ainda para o desenvolvimento da capacidade das famílias envolvidas e a superação da situação de vulnerabilidade e pobreza (BRASIL, 2008). Para este último objetivo, é prevista a integração com os chamados programas complementares, como os de geração de emprego e renda, de alfabetização de adultos e capacitação profissional, por exemplo. Os programas complementares devem ser oferecidos de forma descentralizada, envolvendo ações das três esferas de governo e também da sociedade civil, fortalecendo assim o poder local. (BRASIL, 2008).

O relatório referente ao direito à educação se inicia com a menção às alterações no campo normativo, principalmente com a ampliação do ensino fundamental de 8 para 9 anos e com a antecipação da matrícula escolar obrigatória em 1 ano, devendo a matrícula ser realizada a partir dos 6 anos compulsoriamente, conforme o texto da lei 11.274/2006<sup>4</sup>. Esta alteração é questionada pelo documento por vários motivos: 1) por representar uma mudança que não foi suficientemente discutida com os setores da sociedade interessados; 2) a alteração legislativa não tocou no ponto mais expressivo, que seria a extensão da educação básica, mas realizou apenas uma maior retenção dos adolescentes na escola e uma redução do período pré-escolar; 3) por se tratar mais de uma mudança de caráter burocrático, pois grande parte das crianças de 6 anos já estavam na escola e por não ter havido debate acerca de seus impactos; (4) pelo não estabelecimento de debates ou esclarecimentos significativos sobre as consequências pedagógicas dessas mudanças (ANCED, 2009).

O relatório cita como único plano de ação abrangente na área da infância o “Plano Presidente Amigo da Criança”, que também investe na questão da participação da sociedade civil, por ser um compromisso de campanha do então Presidente Lula com entidades da sociedade civil com metas para os anos 2004 a 2007, mas que não pode ser considerado como um plano de ação nacional nos moldes do recomendado pelo Comitê por não estabelecer marcos, metas, não ter abrangência política e por não tratar de vários direitos da criança.

Outros planos são citados pelo relatório, mas que também não se encaixam nos parâmetros traçados pela recomendação do Comitê, como é o caso do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que trata da infância de forma ampla, havendo a

---

<sup>4</sup>A determinação da nova lei que determina ampliação do ensino para 9 (nove) anos, embora seja de 2006, estabelece que as redes de ensino teriam até 2011 para implementar integralmente tal determinação.

proposta para um novo plano com questões referentes à coordenação nacional da política de direitos da criança no Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, posto em discussão pelo CONANDA em 2009<sup>5</sup> e aprovado em 2011, com diretrizes a serem alcançadas até o ano de 2020 (CONANDA, 2009; 2010; ONU, 2004).

Embora não haja uma menção à taxa de mortalidade infantil, pois os últimos relatórios da sociedade civil se concentraram em temáticas específicas dentro da questão do direito à saúde, como a atenção às crianças com deficiência, as taxas de homicídios de adolescentes e a questão da atenção da saúde mental e do atendimento nesta área dirigido às crianças.

Já com relação ao direito à educação, cuja universalização do acesso constituía um dos ODM, o acesso ao ensino fundamental é outro ponto importante, com a generalização do mesmo a 97% das crianças e adolescentes entre 7 a 14 anos ao ensino primário, momento analisado pelos realizadores do relatório como essencial para a erradicação do analfabetismo, realçando ainda o movimento de inclusão social com o aumento do número de crianças e adolescentes procedentes de grupos com baixa escolaridade, não sendo oferecido, todavia, maiores dados a respeito da quantidade de crianças e adolescentes e do nível de escolaridade. Todavia, a qualidade do ensino continua sendo grande alvo de críticas destas entidades aos resultados das políticas públicas do governo.

Deste modo, embora a articulação entre o Estado e a sociedade civil esteja presente no objetivo 8, que envolve a cooperação de todos no alcance das metas elencadas, tais entidades cumprem um papel importantíssimo no monitoramento e fiscalização das ações estatais, bem como a sugestão e elaboração de recomendações para que os Estados tenham maior eficácia em todas as etapas que envolvem as políticas públicas sociais para a infância.

---

<sup>5</sup>A construção do Plano Decenal e da Política Nacional tem como contexto os 20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e os 21 anos da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, dados os persistentes desafios. O documento preliminar é resultado da compilação das discussões das sete Conferências Nacionais realizadas em 2009 sobre o tema da construção de diretrizes para a Política Nacional e para o Plano Decenal, composto por oito princípios, cinco eixos, nove diretrizes, 32 objetivos estratégicos e 90 metas que apresentam estatísticas sobre o cenário atual da infância brasileira e as metas correspondentes. O objetivo é conscientização sobre o cumprimento dos direitos da criança com prioridade absoluta, principalmente no que tange à questão do orçamento público e na elaboração dos Planos Plurianuais, fazendo com que os candidatos eleitos assinem o Termo de Compromisso do CONANDA e executem as diretrizes e metas do Plano Decenal. (CONANDA, 2010).

## AINDA ESTAMOS A CAMINHO OU... ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os documentos analisados, tanto os elaborados por órgãos oficiais quanto os elaborados por entidades da sociedade civil, ainda que não confrontados mais intensamente, permitem apontar alguns avanços, demonstram a manutenção de situações como as de desigualdade racial, regional e de gênero, o abismo entre a alocação de recursos e a execução orçamentária; os altos índices de analfabetismo funcional e a queda nas taxas de matrículas; problemas relacionados ao aumento do consumo de álcool e drogas por adolescentes e a ausência de programas específicos para atender aos usuários; os problemas provenientes da persistência de uma cultura institucional de internação e o alto número de homicídios e torturas envolvendo adolescentes, principalmente pobres, negros e com baixa escolaridade.

O chamado protagonismo infanto-juvenil, ou seja, a possibilidade de participação de crianças e adolescentes nos processos políticos que envolvem decisões voltadas para eles é ainda uma experiência muito tímida e permeada por muita insegurança, principalmente quanto à metodologia a ser aplicada, que, muitas vezes, em vez de aproximar e fazer aflorar os interesses dos mesmos, dificulta a realização das experiências e afasta estes indivíduos do que deveria ser o início de um processo de construção de uma cultura de participação na vida pública.

Assim, tanto a metodologia utilizada quanto os resultados obtidos neste ponto são ainda bastante tímidos. Também não há uma universalização da participação, sendo ouvidas crianças de apenas algumas regiões do Brasil, o que nos permite questionar este ponto em todos os relatórios.

O alcance de metas pelo governo brasileiro antes do prazo avençado, principalmente no que tange à redução da mortalidade infantil e à universalização do ensino obrigatório, com certeza constituem resultados positivos e que devem ser motivo de exaltação. Todavia, sabemos dos desafios intrínsecos a real efetivação dos direitos à saúde e educação das crianças, quando tratamos, por exemplo, da qualidade da educação pública no Brasil e do acesso aos serviços de saúde.

Além disso, a discussão maior, que abrange a discussão, construção e consolidação de um novo ou de novos modelos de desenvolvimento, presentes hoje na chamada agenda global pós 2015, elaborada também pela Organização das Nações Unidas, ainda irá revisitar muitas vezes estes e outros objetivos. Eles permanecem atuais em muitos aspectos, já muitos não foram realizados e necessitam de continu-

ar a ser prosseguidos na nova agenda global. O processo deve, por isso, ser encarado como evolutivo e não dividido em gavetas temporais estanques, na tentativa de formulação e reformulação contínua de um consenso global acerca dos temas mais relevantes para a dignidade humana e, claro, para a dignidade da criança e do adolescente.

## REFERÊNCIAS

ANCED (Associação Nacional de Centros de Defesa dos Direitos da Criança). **2º Relatório Alternativo. Análise sobre os Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil**. Disponível em: [http://www.anced.org.br/sitio/anced\\_2009/cyberteca/publicacoes/relatorio-alternativo-cdc](http://www.anced.org.br/sitio/anced_2009/cyberteca/publicacoes/relatorio-alternativo-cdc)>. Acessado em: 25 jan. 2015.

ANDI (Agência de Notícias dos Direitos da Infância). **1º Relatório Alternativo. Relatório sobre a situação da criança e do adolescente no Brasil - 2004**. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/relatorio>>. Acessado em: 20 ago. de 2009.

ABRANDH (Org.). **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, ABRANDH, 2010.

ALVES, José Augusto Lindgren. **A arquitetura internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: FTD, 1997.

AMIN, Andréa Rodrigues. A doutrina da proteção integral. in: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade ( coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. pp. 3-20.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de crianças no Brasil. in: RIZZINI, Irene e PILOTTI, Francisco (orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. pp.153-202.

ARAÚJO, Cícero. O Processo Constituinte: sociedade civil e povo na transição. in: GOULART, J. (ORG.). **As múltiplas faces da Constituição Cidadã**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

ARRETCHE, Marta. Tendência no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth M. (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 6 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei 8.069 de 13 de Julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1990.

\_\_\_\_\_. Lei 8.242 de 12 de outubro de 1991. **Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 13 de outubro de 1991.

\_\_\_\_\_. **Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis (EBBS) - Primeiros Passos para o Desenvolvimento Nacional (BRASIL/MS, 2009, s/p.)**38. Portaria nº 2.395, de 7 de outubro de 2009.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Projeto Presidente Amigo da Criança**. Disponível em: [http://www.fundabrinq.org.br/presidente/acampanha\\_oprojeto.php](http://www.fundabrinq.org.br/presidente/acampanha_oprojeto.php) . Acesso em: 10 jan. 2015.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (IPEA) (coord.). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento / supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM**. - Brasília: Ipea : MP, SPI, 2014.

LANDIM, Leilah. “Experiência militante”: história das assim chamadas ONGs. In:\_\_\_\_\_. (org.) **Ações em sociedade** - militância, caridade, assistência etc. Rio de Janeiro: Editora Nau/Iser, 1998, pp.23-88.

Liboreiro, Luiz Fernando Neiva. **Objetivos do milênio da ONU: Metas distantes**. Disponível em: <[http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO\\_ARQ\\_NOTIC20061221165307.pdf](http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20061221165307.pdf)>. Acessado em: 10 fev. 2015.

LIMA JR, Jayme Benvenuto (org.). **Manual de Direitos Humanos Internacionais - Acesso aos Sistemas Global e Regional de Proteção dos Direitos Humanos**. Disponível em: <[http://www.gajop.org.br/arquivos/publicacoes/Manual\\_de\\_Direitos\\_Acesso\\_aos\\_Sistemas\\_global\\_e\\_Regional.pdf](http://www.gajop.org.br/arquivos/publicacoes/Manual_de_Direitos_Acesso_aos_Sistemas_global_e_Regional.pdf)>. Acessado em: 12 fev. 2015.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Temas de Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003

MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Atlas, 2013.

MOREL, Carlos M. A pesquisa em saúde e os objetivos do milênio: desafios e oportunidades globais, soluções e políticas nacionais. In: **Ciência e Saúde Coletiva**, n. 09, 2004.

REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA. FUNDAÇÃO ABRINQ - SAVE THE CHILDREN. **Um Brasil para as Crianças e os Adolescentes: a sociedade brasileira e os objetivos do milênio para a infância e a adolescência**. III Relatório. São Paulo, 2010.

SARLET, Ingo. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

Artigo recebido em: 12.03.2015

Revisado em: 22.04.2015

Aprovado em: 21.05.2015