

EDITORIAL

Sonhos despedaçados

Às vésperas de completar a maioridade, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA continua sendo desrespeitado em seus preceitos e suas prioridades desconsideradas quando avaliada a dotação e execução orçamentária de programas destinados a crianças e adolescentes no Orçamento da União. A prioridade absoluta para esses segmentos permanece uma figura de retórica, apesar de alguns avanços.

Neste boletim, analisamos a política de criança e adolescente à luz do Plano Plurianual 2004/2007 e dos conseqüentes orçamentos anuais. A análise nos revela as deficiências de planejamento por parte do governo federal na elaboração de leis orçamentárias e execução do gasto público para áreas sociais.

A comparação entre o PPA 2004/2007 e as leis orçamentárias anuais do período reforçam a avaliação que as metas estabelecidas pelo governo são meros parâmetros e não constituem um objetivo para a superação das questões abordadas. Isso ocorre no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Apesar do aumento do trabalho infantil em 2006, a meta estabelecida para 2007 é menor que a prevista em anos anteriores.

Para além da análise da política, reafirmamos nossa posição contrária à promoção de superávit fiscal e da Desvinculação de Recursos da União – DRU — instrumentos da política econômica do governo federal — em detrimento dos gastos sociais.

www.inesc.org.br

O PPA 2004/2007 e a Política de Criança e Adolescente: intenção distante da prática

O objetivo deste boletim é analisar a política do governo federal para crianças e adolescentes constante no PPA 2004/2007 e conseqüente nas Leis Orçamentárias Anuais desses quatro anos. Foram enfocados os programas destacados pelos movimentos sociais na área da infância e adolescência e considerados prioritários para a atuação de incidência


 KINDER
NOT
HILFE


política. São eles: o programa de erradicação do trabalho infantil, o de enfrentamento à exploração sexual, o de cumprimento de medidas socioeducativas e de violência física sofrida por crianças e adolescentes.

O presente texto destaca o orçamento público como uma ferramenta estratégica para o controle social e a intervenção nas políticas públicas, com o objetivo de garantir os direitos humanos de crianças e adolescentes. De maneira geral, as análises desenvolvidas indicam uma diminuição/corte nos gastos das políticas selecionadas com crianças e adolescentes realizados pelo governo federal.

A política econômica adotada pelo governo contribui para isso. O alto índice de endividamento do Estado Brasileiro levou o governo a optar por obtenção de metas de superávit primário¹ muito elevadas (4,25% do PIB para cada ano do período analisado); e as altas taxas de juros para conter a inflação. Esse modelo econômico só favorece os detentores do capital, aqueles que emprestam dinheiro ao governo brasileiro. O Brasil tem crescido pouco —

possui uma das menores taxas de crescimento da América Latina nos últimos anos — e para 2007 o Fundo Monetário Internacional - FMI prevê o menor crescimento econômico dentre os 19 países chamados emergentes².

Aliado aos mecanismos de ajustes fiscais, ainda temos a Desvinculação de Receitas da União - DRU, que consiste em retirar 20% dos gastos obrigatórios constitucionais para que o governo utilize esses recursos como bem entender.

O fim da DRU está previsto para este ano, contudo já há um movimento no governo para renová-la com alíquota ainda maior — 30,0% ou 35,0%, e ainda podendo ser ampliada para estados e municípios. Considerando os possíveis efeitos da DRU, a entendemos como um mecanismo nocivo às políticas sociais, ainda mais se houver um aumento em sua alíquota.

Tendo em vista essas implicações da política econômica adotada pelo governo federal em detrimento do investimento em políticas sociais, analisamos o gasto público para crianças e adolescentes no período do PPA 2004/2007. O reflexo dessa inversão de prioridades pode ser encontrado em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD³) que apontam os índices de escolaridade, acesso a serviços de saúde e desigualdades existentes entre as crianças e adolescentes brancos/as ou negros/as, homens ou mulheres.

As análises desenvolvidas indicam uma diminuição/corte nos gastos das políticas selecionadas com crianças e adolescentes realizados pelo governo federal

¹ Resultado positivo de receitas menos despesas não consideradas as despesas financeiras (principalmente juros e encargos da dívida). Ao longo dos anos de vigor do PPA 2004-2007, o superávit primário foi de aproximadamente R\$ 110 bilhões que foram destinados ao refinanciamento, à amortização ou ao pagamento de juros da dívida pública brasileira.

² Brasil, México, Equador, Tailândia, Uruguai, Colômbia, Turquia, Coreia, Indonésia, Chile, Irã, Malásia, Egito, Rússia, Singapura, Venezuela, Argentina, China e Índia.

³ www.ibge.gov.br

Orçamento & Política da Criança e do Adolescente

Orçamento & Política da Criança e do Adolescente: uma publicação do INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos, em parceria com a Kindernothilfe. Tiragem: 1,5 mil exemplares. INESC - End: SCS – Qd, 08, BI B-50 - Sala 435 Ed. Venâncio 2000 – CEP. 70.333-970 – Brasília/DF – Brasil – Tel: (61) 3212 0200 – Fax: (61) 3212 0216 – E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br – Site: www.inesc.org.br. Conselho Diretor: Armando Raggio, Caetano Araújo, Eva Faleiros, Guacira César, Iliana Canoff, Jean Pierre, Jurema Werneck, Padre Virgílio Uchoa, Pastor Ervino Schmidt. Colegiado de Gestão: Atila Roque, Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni. Assessores: Alessandra Cardoso, Edélcio Vigna, Eliana Graça, Francisco Sadeck, Jair Barbosa Júnior, Luciana Costa, Márcio Pontual, Ricardo Verдум. Assistentes: Ana Paula Felipe, Álvaro Gerin, Lucídio Bicalho, Paula Ellinger. Instituições que apóiam o Inesc: Action Aid, CCFD, Christian Aid, EED, Embaixada do Canadá - Fundo Canadá, Fastenopfer, Fundação Avina, Fundação Ford, Fundação Heinrich Boll, KNH, Norwegian Church Aid, Novib, Oxfam, Save the Children Fund e Wemos Foundation. Jornalista responsável: Jair Barbosa Jr (DF 00976JP)

1. Educação

Educação é um direito fundamental consagrado na Constituição Federal, na Convenção sobre os Direitos da Criança, no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

É necessário frisar que o direito à Educação não se restringe à matrícula, ou seja, não basta que a pessoa esteja matriculada para que se possa afirmar que tem esse direito atendido. O que está garantido na nossa legislação é o direito a uma educação de qualidade e com condições de acesso e permanência do aluno na escola, como a merenda e o transporte escolar, garantia de acessibilidade, escolas em boas condições físicas, etc.

Ao analisarmos os indicadores da política educacional, é necessário que se faça uma análise com recorte por gênero e raça/etnia se quisermos ter um real diagnóstico da situação educacional em nosso país. Vejamos: segundo dados da PNAD de 2004, entre as crianças negras de 10 a 14 anos, o analfabetismo chega a 5,5%, e a 1,8% entre as brancas da mesma idade.

Segundo dados da PNAD de 2005, há nítido distanciamento entre as taxas de analfabetismo dos meninos e das meninas de 10 a 14 anos em decorrência das diferenças nos níveis de escolarização dos gêneros — 4,3%, para os meninos, e de 1,9% para as meninas. O percentual de pessoas que não freqüentavam escola foi de 9,1% para os homens e 8,4% para as mulheres no grupo de 5 a 17 anos de idade.

Na faixa de cinco a seis anos, o percentual de meninos fora da escola foi de 18,8% e o de

meninas 18,2%. No grupo etário de sete a 14 anos de idade, este indicador estava em 2,9% para o sexo masculino e em 2,4% para o feminino. Para as pessoas de 15 a 17 anos, os resultados foram de 18,8% para homens e 17,8% para as mulheres.

Para reverter esse quadro, o governo federal deve combater as desigualdades existentes de um modo mais estruturante por meio do investimento em educação básica de qualidade.

Para 2007, o programa de Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica tem a maior previsão do período 2004 a 2007, comparado à dotação inicial das leis orçamentárias. Esse aumento de recursos, com a previsão de beneficiar 32.117 professores, está relacionado com a discussão para a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)⁴.

Os recursos do programa de Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica, com a inclusão da ação do Fundeb, que foi aprovada no Congresso Nacional, são de R\$ 2,26 bilhões, segundo a LOA 2007. Isso demonstra a importância da aprovação da PEC (Proposta de Emenda Constitucional) do Fundeb, pois sua efetivação prevê um maior investimento nos professores da educação básica, visando à melhoria de qualidade do ensino público.

Para se ter uma idéia da representatividade e importância do Fundeb para a política de educação, compara-se seus valores previstos com o valor aprovado nas leis orçamentárias. Em 2004, o Fundef — criado via emenda constitucional em 1996, estabelecendo que 60% dos recursos estaduais e municipais devem ser vinculados somente ao ensino fundamental — encontrava-se dentro do programa Brasil Escolarizado, com previsão de R\$ 779,02 milhões. Em 2005, a

⁴ O Fundeb vem substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que tem recursos assegurados pelo governo federal desde 1998.

ação foi transferida para o programa Valorização e Formação de Professores, cujo valor aprovado foi de R\$ 766,78 milhões, caindo para R\$ 450 milhões em 2006, o que representa aproximadamente 1/5 do valor previsto para 2007.

Em 2005 o valor constitucional por aluno foi de R\$ 975,79, enquanto o valor decretado pelo presidente ficou em R\$ 650,56. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação calcula que a dívida da União com os estados esteja em torno de R\$ 19 bilhões.

A aprovação do Fundeb em dezembro de 2006 é considerada uma vitória dos movimentos sociais que militam na área da educação por contemplar, além do ensino fundamental, a educação infantil e o ensino médio. Entretanto, a batalha ainda não está ganha, pois muita coisa será definida quando da aprovação da lei que regulamentará o novo Fundo.

2. Violência e maus-tratos

Vistas essas peculiaridades, o que realmente assusta é o número de crianças e adolescentes que vêm sofrendo violências e maus-tratos. Dados da Organização das Nações Unidas – ONU revelam que mais de 80% dos dois bilhões de crianças e adolescentes menores de 18 anos do mundo sofrem castigos físicos, sendo que 1/3 deles com a ajuda de utensílios.

A ONU ainda indica que 53 mil crianças e adolescentes são assassinados em consequência de agressões⁵ e quase 225 milhões foram forçados a

manter relações sexuais ou outra forma de contato físico abusivo — dos quais 150 milhões são meninas e os restantes 75 milhões meninos.

No Brasil, de 1996 a 2003, as mortes por causas externas, que incluem acidentes e violência, de crianças entre um e seis anos, representaram 21,11%. No ano de 2002, das mortes por causas externas entre crianças de um a quatro anos, 5,14% foram causadas por agressões⁶.

O resultado mostra que a violência ocorre em vários lugares: na família, na escola, em orfanatos/albergues ou abrigos, nas delegacias, nos lugares de trabalho e na própria comunidade.

O Unicef denuncia que os maiores agressores são os membros da família: pais, padrastos, irmãos e tios. A cultura adultocêntrica estabelece uma relação desigual de poder entre os adultos e as crianças e aqueles entendem como direito e dever punir fisicamente as crianças, o que se traduz, muitas vezes, no espancamento de filhos e sobrinhos.

O lar representa o local mais comum de maus-tratos contra crianças e adolescentes. Um ponto que favorece a agressão e impede ações de repressão nesses casos é o fato de a sociedade não se achar habilitada para intervir no que acontece dentro de casa. As pessoas sofrem intervenção quando tentam denunciar os maus-tratos, pela visão e relação que se estabelece de propriedade com as crianças. Em muitos momentos, por exemplo, escutamos expressões do tipo: “o filho é meu, eu faço com ele o que eu quiser e ninguém deve se meter nisso”.

No caso do Brasil, segundo dados de 2005 publicados pelo Laboratório de Estudos da Criança - LACRI, 26,5% da violência doméstica ocorria na forma de violência física, sendo inferior apenas à negligência⁷, que representa 40,2% da violência doméstica. As outras categorias de violência doméstica — psicológica, sexual e fatal — representam 18,9%, 14,2% e 0,2% respectivamente.

⁵ qualquer lesão infligida por outra pessoa com a intenção de ferir ou matar.

⁶ Esses dados estão no relatório do UNICEF Situação da Infância Brasileira 2006 – O Direito à Sobrevivência e ao Desenvolvimento, 2005.

⁷ “Negligência representa uma omissão em termos de prover as necessidades físicas e emocionais de uma criança ou adolescente” (UNICEF, 2006, p. 24).

O segundo ambiente de agressão é a escola. De 20% a 65% das crianças e adolescentes declararam ter sofrido assédio de seus companheiros ou professores — dependendo do lugar onde se fez a pesquisa. Segundo o relatório, os meninos que pertencem a minorias étnicas ou têm alguma deficiência são os mais afetados por esse tipo de comportamento. Ainda assim, não há na política de educação do governo federal ações que se destinam ao combate de desigualdades dentro das escolas, com foco na qualificação de professores para lidarem com esse problema.

Segundo o relatório da ONU, em 31 países é permitido condenar criança ou adolescente a castigo físico, incluindo a pena de morte. Há um milhão de crianças em cárceres para adultos em todo o mundo. No Brasil isso é proibido, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Está em tramitação no Congresso Nacional o PL 2654/2003, de autoria da deputada Maria do Rosário (PT-RS), que “estabelece o direito de crianças e adolescentes de não serem submetidos a qualquer forma de punição corporal, mediante a adoção de castigos moderados ou imoderados, sob a alegação de quaisquer propósitos, ainda que pedagógicos”. O Inesc está monitorando a tramitação desse projeto de lei por considerá-lo importante e estratégico para coibir que as crianças e adolescentes do Brasil sejam submetidos à violência física e maus-tratos.

Esses dados nos remetem a avaliar o enfrentamento da violência e maus-tratos. Percebe-se, no entanto, uma ausência de políticas públicas para combater esses problemas de maneira mais ampla.

Segundo o relatório da ONU, em 31 países é permitido condenar criança ou adolescente a castigo físico, incluindo a pena de morte. Há um milhão de crianças em cárceres para adultos em todo o mundo

Em 2001, foi lançada a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Violência e Acidentes. Essa política estabelece ações de prevenção e atendimento especializado à população infantil por estar mais vulnerável à violência. Um avanço oriundo dessa política foi a publicação da Portaria nº. 1.968, de 2001, do Ministério da Saúde que obriga o serviço médico a notificar ao Conselho Tutelar em casos de suspeita ou comprovação de qualquer tipo de maus-tratos contra crianças e adolescentes.

Ainda assim, seria preciso um fortalecimento das competências familiares, como fonte de proteção contra a violência em qualquer ambiente. A educação também tem papel importante, pois cria as condições necessárias para que pais e mães possam trabalhar com tranquilidade, se houver oferta de creches e pré-escola de qualidade. É importante também a revisão dos parâmetros conceituais da educação para que seja garantida a educação infantil como espaço cognitivo, de vivência e convivência e que as escolas não funcionem somente como “depósitos” de crianças. Inclusive, o relatório da ONU sugere que as escolas adotem currículos eficazes que apoiem o desenvolvimento de atitudes e comportamentos não violentos e não discriminatórios. O Estado também deve assumir a responsabilidade nesse tema, apoiando e fortalecendo a ação das escolas na formação das crianças e das famílias, assim como incentivando a criação das comissões de maus-tratos que notifiquem casos de violência nas escolas e também nos hospitais.

Ressaltamos que, segundo as diretrizes do ECA, foi aprovado o plano nacional com a finalidade de promover, defender e garantir o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. A elaboração desse plano foi coordenada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança - CONANDA e pelo Conselho Nacional da Assistência Social - CNAS. O plano se constitui em um marco conceitual para as po-

líticas, programas e serviços voltados à garantia do direito ao convívio familiar e comunitário e à desinstitucionalização de crianças e adolescentes — ou a não vinculação a abrigos/orfanatos.

Dentre as políticas públicas de enfrentamento às diversas formas de violência, encontramos a proteção social e garantia de direitos de crianças e adolescentes, a erradicação do trabalho infantil, o combate à exploração e ao abuso sexual infanto-juvenil e a execução das medidas socioeducativas. Algumas demandas não encontram respaldo na política pública e, por consequência, nem nos orçamentos públicos, o que nos indica que, para alguns assuntos, o governo federal, não tem incidência para solucionar o problema.

2.1. Proteção social e promoção e defesa de direitos

Primeiramente chamamos atenção para o fato de o programa Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude ter desaparecido das leis orçamentárias a partir de 2006, sem ter comprovado atingir a meta física de beneficiários presente no PPA. Este programa, juntamente com o de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, poderia auxiliar a inibir os casos de violência.

O programa de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente tem uma ação intitulada Apoio a Projetos de Promoção, Defesa e Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária que em 2007 teve uma perda de 25%, em relação ao valor aprovado e à previsão de crianças e adolescentes beneficiados, se comparado a 2006. Verificamos que para o governo federal não é prioridade, na fase de elaboração do orçamento, garantir o direito a convivência

familiar e comunitária das meninas e meninos, mesmo que dados nos informem que no lar ocorrem a maior quantidade dos casos de agressão.

2.2. PETI

Em todo o mundo há 218 milhões de crianças em situação de trabalho, segundo dados de 2004 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Destas, 126 milhões realizam trabalhos considerados perigosos. Quase seis milhões trabalhavam forçadas ou “em condições de servidão”.

O trabalho infantil no Brasil apresentou crescimento no ano passado de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/2005. O número de crianças de cinco a 14 anos em situação de trabalho subiu 10,3% entre 2004 e 2005, influenciado pelo aumento no trabalho para o próprio consumo e atividades não-remuneradas, ambas tipicamente agrícolas.

Segundo o IBGE, uma das possíveis causas para esse aumento é a crise da agricultura, sobretudo, na região Sul do país. Os aumentos foram maiores nas regiões Sul e Nordeste. Em Minas Gerais foi observado um aumento do trabalho infantil doméstico em 2005.

No programa Erradicação do Trabalho Infantil, a liberação de recursos para os quatro anos do PPA também não teve um aumento gradativo. Em 2004 foram aprovados R\$ 111,32 milhões; em 2005, R\$ 583,67 milhões; em 2006, R\$ 375,12 milhões e na LOA 2007 foram aprovados R\$ 376,86 milhões. Cerca de 68% dos recursos do programa, somados os quatro anos dos valores aprovados nas Leis Orçamentárias Anuais, foram destinados para a ação “Atendimento a Criança e ao Adolescente em Jornada Ampliada”.

Em se tratando de meta física, o produto da ação é “criança e/ou adolescente atendidos”. Os

O número de crianças de cinco a 14 anos em situação de trabalho subiu 10,3% entre 2004 e 2005, influenciado pelo aumento no trabalho para o próprio consumo e atividades não-remuneradas, ambas tipicamente agrícolas

beneficiários previstos nas LOAs foram de 454 mil em 2004; um milhão em 2005; 3,21 milhões em 2006 e 1,5 milhão previstos para 2007. Chamamos atenção para o fato de o trabalho infantil ter aumentado em 2005 e o governo federal prever atender um número menor de crianças e adolescentes em 2007. O PLOA 2007 chegou ao Congresso Nacional prevendo um montante 2% menor do que o valor aprovado.

Ao realizar um comparativo com as metas físicas do PPA, percebemos que o planejamento do governo para erradicar o trabalho infantil foi falho. Os valores e as metas físicas foram bem menores na LOA do que o previsto no PPA para a ação Jornada Ampliada, que assegura que crianças e adolescentes não estejam em situação de trabalho e possam, também, nos horários em que não estão tendo aulas na escola formal, ocupar o tempo e exercitar a criatividade por meio de atividades esportivas, culturais e sociais.

A previsão na revisão de 2005 do PPA era de 8,33 milhões de atendimentos. Entretanto, a Jornada Ampliada prevê para os quatro anos o atendimento de 6,17 milhões de crianças, gerando assim um déficit de 2,16 milhões. Para 2007, o PPA prevê o atendimento de 3,2 milhões de crianças/adolescentes, mas a meta da LOA 2007 é de apenas 1,5 milhão. Ou seja, menos da metade da previsão do atendimento planejado (46,7%).

Contudo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome entende que os recursos previstos para 2007 são suficientes para atender o número de crianças e adolescentes propostos no PLOA, considerando a parcela de crianças e adolescentes em situação de trabalho já atendida pelo Bolsa Família.

Para 2007, o PPA prevê o atendimento de 3,2 milhões de crianças/adolescentes, mas a meta da LOA 2007 é de apenas 1,5 milhão

2.3. O contexto da situação da violência sexual contra crianças e adolescentes no orçamento público

De acordo com o relatório da ONU sobre os direitos da criança e adolescente no Brasil, elaborado em 2003, entre 100 e 500 mil crianças são exploradas sexualmente a cada ano no país. É sabido que a prática da exploração sexual de crianças e adolescentes está diretamente relacionada com o tráfico de drogas, à formação de quadrilha, ao tráfico de seres humanos e ao trabalho infantil.

Foi baseada nesta relação entre o tráfico de seres humanos e a exploração sexual que o Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes – CECRIA, coordenou, em 2002, a Pesquisa Nacional sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes - PESTRAF, umas das mais importantes pesquisas elaboradas sobre o assunto no Brasil.

Através da PESTRAF foram mapeadas as rotas de tráfico de crianças e adolescentes brasileiros para fins sexuais. Foram levantadas 241 rotas, distribuídas nas cinco regiões do país e identificados os indicadores de risco para a criança a ser envolvida em situações de exploração sexual. Segundo a PESTRAF, a maioria das pessoas traficadas no Brasil é do sexo feminino (53%), afrodescendente e têm entre 15 e 25 anos (desses 46% são adolescentes⁸). Do total de pessoas vítimas do tráfico humano no país, segundo a pesquisa, 30,6% são adolescentes. Dos 161 aliciadores identificados em pesquisa de mídia, 109 eram brasileiros e 52 estrangeiros. O destino preferencial para as mulheres adultas é a Europa, enquanto os/as adolescentes são mais frequentemente destinados/as a outros estados brasileiros, bem como a outros países da América Latina.

No período entre junho de 2003 e de 2004, uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CPMI também investigou as redes de exploração

⁸ De acordo com o ECA são considerados adolescentes pessoas de 12 a 18 anos de idade. Para o cálculo presente no texto considerou-se o número de pessoas entre 15 e 18 anos de idade. Ou seja, da maioria das pessoas traficadas no Brasil, 46% tem de 15 a 18 anos de idade, segundo a PESTRAF.

sexual de crianças e adolescentes no território nacional. A partir das informações coletadas, foi realizada uma análise das políticas públicas implementadas, identificando a necessidade de superação da lógica fragmentada e individualista de intervenção e de fortalecimento de uma rede de proteção social. Como pressuposto, há a necessidade imperiosa de profissionais e técnicos devidamente capacitados para a atuação referente ao enfrentamento do problema, nos âmbitos jurídico, social e psicológico, atuando tanto na esfera do Estado como através de parcerias com as organizações da sociedade.

Diante da gravidade do fato, o governo brasileiro elegeu como prioridade política o enfrentamento e o combate à violência sexual, conforme reunião ministerial do governo Lula em 2003. Observa-se, contudo, a partir da análise das leis do ciclo orçamentário de seu governo, que a intenção política não tem se traduzido na execução orçamentária.

Os estudos deveriam servir como subsídio para a definição de estratégias de enfrentamento do problema. Observamos, porém, na leitura do orçamento da União, que a problemática ora apresentada é enfrentada de forma direta somente através da realização de um programa denominado “Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes”. Os índices de execução deste programa, nos últimos anos, têm sido superiores a 95%, demonstrando certa priorização do tema por parte do governo federal. Se formos ter em conta o valor orçado em relação à prioridade política das ações, no entanto, verificamos que não é tão significativo assim.

Há a necessidade imperiosa de profissionais e técnicos devidamente capacitados para a atuação referente ao enfrentamento do problema, nos âmbitos jurídico, social e psicológico

Um exemplo disso é a atividade “Apoio a Projetos de Prevenção e Enfrentamento ao Abuso, Tráfico e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes”. Em 2006, foram aprovados cerca R\$ 5 milhões. Apesar de ter sido a segunda maior previsão do período do PPA⁹, teve executados somente R\$ 100 mil, o que representa 1,94% do previsto inicialmente. Para 2007, foram autorizados R\$ 6,55 milhões, um aumento de cerca de 26% em relação a 2006. Só esperamos que a execução seja condizente com o valor previsto.

A única ação preventiva com elevado grau de execução foi a de “Publicidade de Utilidade Pública”, que em 2006 contava com o orçamento previsto em R\$ 2,56 milhões, alcançando a execução de 92% desse valor. As campanhas publicitárias realizadas desde o carnaval de 2006 em diversos estados brasileiros ajudam a explicar a alta execução. Para 2007, estão aprovados apenas R\$ 200 mil, a menor dotação do período do PPA. Isso nos leva a deduzir que o governo considera que apenas as campanhas realizadas em 2006 foram eficazes e suficientes para erradicar esse tipo de violência contra meninos e meninas.

A principal ação do programa refere-se à “Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias”, que apresenta 87% do total do programa para 2007. Essa alta participação é verificada em todos os anos de vigência do PPA. Podemos afirmar que, no período 2004/2007, a violência sexual contra crianças e adolescentes está sendo enfrentada basicamente por ações de proteção social às crianças e aos adolescentes que foram vítimas de violência, abuso e exploração sexual e suas famílias, por meio de recursos do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente.

Diante do exposto, podemos deduzir que o curso principal de ação do governo federal no tocante ao combate à exploração sexual infantil tem um caráter

⁹ Mais que o dobro de 2004 e quase quatro vezes mais que 2005.

¹⁰ Apoio a Projetos de Prevenção e Enfrentamento ao Abuso, Tráfico e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, visto mais acima.

eminentemente restaurativo, secundarizando ações preventivas, não direcionando, portanto, para o âmbito da questão em foco.

A execução da principal ação preventiva (Apoio a Projetos de Prevenção e Enfrentamento ao Abuso, Tráfico e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes) sequer atinge o percentual de 2% de execução¹⁰. Além disso, a ação “Publicidade de Utilidade Pública” tem oscilado significativamente ao longo dos últimos anos, provocando o questionamento sobre a razão de tamanha variação dos valores destinados à publicidade para sensibilização da sociedade quanto à problemática da violência sexual contra crianças e adolescentes.

O PPA 2004/2007 contempla algumas das ações contidas no Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, mas não a sua totalidade. Nas LOAs 2006 e 2007 evidencia-se a ausência de pontos estratégicos de importância vital contidos no Plano para o enfrentamento da violência sexual. Entre eles a realização de pesquisas/banco de dados, o levantamento dos recursos financeiros para a execução das ações do Plano, avaliação do impacto das ações de enfrentamento da violência, formação de recursos humanos, articulação dos atores, entre outros.

O Programa Sentinela, que se encontra em condições privilegiadas para 2007, comparando-se aos gastos referentes ao programa em anos anteriores, ainda não atinge a totalidade dos municípios do país. A grande maioria dos serviços enfrenta dificuldades, pela escassez de recursos para compor a equipe interdisciplinar, pela ausência de profissionais capacitados e com experiência e pelo baixo

investimento nas ações preventivas. Os recursos insuficientes acarretam ainda sobrecarga dos Serviços Sentinela. Outro fator a considerar é a limitação para a abordagem da exploração sexual já que tem perfil diferente da violência intra-familiar e requer propostas e equipes com formação específica. Persiste ainda o desafio para deixar de ser um projeto de iniciativa e financiado pelo governo federal para efetivamente ser assumido também por estados e municípios.

É inevitável ainda lembrarmos aqui duas recomendações da CPMI¹¹: a primeira diz respeito à definição das políticas públicas para o enfrentamento de situações complexas da violência sexual e a segunda, estimar o custo, o mais próximo possível, para o atendimento, incluindo a dimensão preventiva e o resgate das crianças e adolescentes já vitimados. Tais recomendações não foram priorizadas em 2006 e continuam não contempladas para 2007.

Outro ponto relevante é o agravamento do tráfico de seres humanos (crime diretamente relacionado com a exploração sexual), tanto no âmbito interno quanto na esfera internacional, segundo estudos recentes, inclusive do próprio governo federal. A única política que pode ser identificada dentro do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) da União como tendo por objetivo combater essa prática hedionda, é o programa “Proteção da Adoção e Combate ao Seqüestro Internacional”. Esse programa consiste basicamente em duas ações finalísticas: (i) Instalação da Unidade da Autoridade Central Administrativa Federal de Adoção de Crianças e Adolescentes, que só teve orçamento no ano de 2004; e (ii) Capacitação de Técnicos em Processos de Adoção e Seqüestro Internacional de Crianças e Adolescentes, que para 2007 tem sua menor autorização do período do PPA e vem decrescendo desde 2005. Não bastasse o baixíssimo valor destinado a esse programa, sua execução tem permanecido pífia.

Podemos deduzir que o curso principal de ação do governo federal no tocante ao combate à exploração sexual infantil tem um caráter eminentemente restaurativo, secundarizando ações preventivas

¹¹ Relatório da CPMI da exploração sexual de crianças e adolescentes – síntese, Brasília, julho 2005.

Fica evidente que embora o combate à violência sexual seja pauta indicada como prioritária na agenda governamental, o gasto social é absolutamente baixo em relação à complexidade e à dimensão da demanda referente ao problema no país.

2.4. Adolescentes acusados de prática de ato infracional

De acordo com dados da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH/2005), 10.446 adolescentes estão cumprindo medida socioeducativa em unidades de internação. Na internação provisória são 3.746 adolescentes e na semi-liberdade, 1.234. Esses dados aumentam ano a ano, o que nos leva a refletir sobre as razões desse crescimento concentrado principalmente nas medidas privativas de liberdade.

Se as medidas em meio fechado (de privação de liberdade) devem ter aplicação excepcional, por que apresentam números tão altos e crescentes? O Estatuto preceitua que a ênfase deve ser dada — ou seja, devem ser aplicadas com prioridade — às medidas em meio aberto, como a prestação de serviços à comunidade e a liberdade assistida, que, de acordo com a SEDH, atende a 19.444 adolescentes.

A análise proporcional nos faz crer que a medida de internação ainda apresenta um número muito elevado e o que deveria ser exceção, virou regra. O número crescente de adolescentes nos centros de internação, aliado à ineficiência do Estado, gera violações graves aos direitos humanos de crianças e adolescentes. Entre eles citamos a superlotação dos centros, péssimas condições de funcionamento, instalações físicas precárias, número reduzido de profissionais (e ain-

O número crescente de adolescentes nos centros de internação, aliado à ineficiência do Estado, gera violações graves aos direitos humanos de crianças e adolescentes

da muitos sem o devido preparo para assumir a função), agressões físicas e psicológicas cometidas por profissionais do sistema socioeducativo e policiais. Essa situação corrobora para momentos de rebeliões nos centros que, na maioria das vezes, são em protesto a toda essa situação.

Tais problemas impedem que os centros cumpram com o objetivo de socializar e educar os/as adolescentes. Mais parecem “depósitos” de gente, sem a mínima estrutura e acompanhamento. Existem estados que não possuem ainda a medida de semi-liberdade, como Espírito Santo, Mato Grosso, Rondônia e Tocantins, o que nos faz avaliar até mesmo a não implementação do sistema socioeducativo.

É importante refletirmos sobre a problemática existente na nossa sociedade, de enraizada cultura punitiva, que persiste no sistema socioeducativo. Deve-se, em grande parte, à dificuldade na mudança de lógica, na quebra do paradigma do sistema de FEBEMs — apesar dos 16 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente — para a implementação efetiva das medidas socioeducativas. As medidas em meio aberto, liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade devem ter um maior investimento e ser a prioridade em casos de atos infracionais, pois são estas medidas que, quando bem aplicadas, surtem bons resultados educacionais e afastamento do adolescente das práticas infracionais. Mas o que se percebe é o baixo investimento nessas medidas específicas, tanto pelo retrato dos municípios como pelo aporte de recursos do governo federal.

O não investimento nas medidas em meio aberto desrespeita os princípios da brevidade e da progressão da medida estabelecidos no Estatuto. A violação de direitos ocorre mesmo antes do cumprimento das medidas, pois os/as adolescentes também encontram dificuldade de acesso à justiça e de defesa especializada nos processos judiciais.

O descaso com as medidas socioeducativas é tão grave que temos, por exemplo, adolescentes cumprindo medidas em meio fechado, quando não deveriam; cerca de 680 adolescentes cumprindo medida em prisões (penitenciárias) de forma absurdamente irregular e em discordância com o que está preconizado no ECA, sem contar com a superlotação das unidades de internação brasileiras que hoje gera um déficit de 3.396 vagas. Acreditamos que é importante sempre retomarmos a preocupação inicial de adequação do sistema, estruturação dos centros de internação, mas principalmente fazer valer o sistema socioeducativo no qual devem ser privilegiadas as medidas em meio aberto.

Não podemos deixar de lado a análise das medidas socioeducativas dentro do contexto social, e o insuficiente investimento feito pelo Estado em outras políticas públicas como educação, cultura, lazer, saúde. Dados demonstram que os direitos dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas são violados por ação e omissão do Estado, mesmo antes de cumprirem a medida. Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, lançada em 2004 com o perfil dos adolescentes que cumprem medida de internação, leva-nos a interpretar que a violação acontece fora das unidades e tem continuidade dentro delas. “Dos 10 mil adolescentes pesquisados: 96% são do sexo masculino; 76% tinham entre 16 e 18 anos; 18% entre 12 e 15 anos e apenas 6% entre 19 e 20 anos. Entre eles, 89,6% não concluíram o ensino fundamental; 6% eram analfabetos e apenas 7,6% iniciaram o ensino médio”, ou seja, o direito à educação também está sendo violado.

Apesar da situação apresentada, o governo federal investe menos nas medidas socioeducativas,

o que pode ser percebido por meio da redução do número de ações apresentadas no Orçamento. Em 2005 foram três ações e em 2006 apenas duas, tendo sido suprimida a ação “Apoio a serviços de plantão interinstitucional ou de atendimento inicial”. Hoje em dia a política se resume ao Apoio à Construção, Reforma e Ampliação de Unidades de Internação Restritiva e Provisória, que tem foco nas unidades de internação; e ao Apoio a Serviços de Atendimento de Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas e Egressos, que tem foco no atendimento.

O programa que compreende os gastos com o sistema socioeducativo — atendimento do adolescente em conflito com a lei — tem apresentado um crescimento da previsão orçamentária até 2006. Já para 2007, apresentou uma redução de aproximadamente 26%.

A prioridade foi invertida em 2007. Até 2006, a maior parte dos recursos estava nas unidades de internação. Para 2007, 80,7% dos recursos foram alocados no atendimento socioeducativo. Isso sinaliza a opção política do governo federal em priorizar o atendimento socioeducativo em detrimento da privação de liberdade em unidades de internação, indo ao encontro do que rege o ECA.

Para o próximo PPA, do período 2008/2011, espera-se que o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - Sinase esteja contemplado com um meio mais eficaz de enfrentar esse problema. O Sinase reafirma a diretriz do ECA sobre a natureza pedagógica da medida socioeducativa. Para isto, tem como plataforma inspiradora os acordos internacionais em direitos humanos e, em especial, na área de direitos de crianças e adolescentes, dos quais o Brasil é signatário.

O Sistema articula os três níveis de governo, levando em conta a intersetorialidade e a co-responsabilidade da família, comunidade e estado. Ainda estabelece as competências e responsabilidades dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, que

Até 2006, a maior parte dos recursos estava nas unidades de internação. Para 2007, 80,7% dos recursos foram alocados no atendimento socioeducativo

devem fundamentar suas decisões em diagnósticos e em diálogo direto com os demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, tais como o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Sua importância está em criar as condições possíveis para que o adolescente autor de ato infracional deixe de ser considerado um problema para ser compreendido como uma prioridade social em nosso país.

Conclusão

Depreende-se desta análise que, às vésperas da maioria do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, a “Prioridade Absoluta” para esses segmentos da população ainda é figura de retórica. Apesar de reconhecidas conquistas, mantém-se como uma intenção distante, porém, a consolidação de ações verdadeiramente garantidoras da efetivação dos direitos a que as crianças brasileiras têm necessidade e merecimento. Nesta velocidade, mantém-se remoto o horizonte de reais condições de enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes e a mudança do quadro em que se despedaçam sonhos infantis.

A verdade é que muito ainda falta ser feito para se garantir prioridade absoluta à criança e ao adolescente também no orçamento federal. O orçamento para 2007 apresenta perdas para as políticas públicas voltadas a essa parcela da população, corroborando um total descumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em especial em seu art. 4º que trata da prioridade absoluta. A análise com o PPA 2004/2007 demonstra uma falta de planejamento do governo federal para elaborar as leis orçamentárias e executar o gasto público nas áreas sociais.

A análise com o PPA 2004/2007 demonstra uma falta de planejamento do governo federal para elaborar as leis orçamentárias e executar o gasto público nas áreas sociais

Com todos os desafios apresentados, é difícil mudarmos esse quadro de violações, quando o governo federal não prioriza orçamentariamente essas políticas. Também não podemos deixar de relacionar os problemas enfrentados no sistema socioeducativo com o baixo investimento feito nesses últimos anos.

Por isso, os movimentos populares, as redes e os demais parceiros que atuam nas políticas de crianças e adolescentes tem se qualificado em orçamento público como um instrumento de análise das políticas públicas. Está em nossa agenda discutir a prioridade da criança e do adolescente no gasto público, considerando a legislação vigente, a qualidade do gasto e a política econômica levada a cabo pelo governo federal.

Daí a importância de se discutir os instrumentos de ajustes fiscais, como a proposta da DRU, o superávit primário, entre outros. Se os recursos para crianças e adolescentes estão cada vez mais reduzidos, tememos o que pode acontecer quando houver corte dos gastos públicos mais acentuados para promover resultados fiscais.

É injusto que crianças e adolescentes do Brasil paguem o preço para promover ajustes fiscais na política econômica tendo sua qualidade de vida cada vez mais injustiçada no orçamento público. Afirmamos nossa posição contra a desvinculação de receitas da união para que a Constituição Federal seja cumprida.

INESC

Francisco Sadeck

Assessor de Política Fiscal e Orçamentária

Álvaro Gerin

Assistente de Política Fiscal e Orçamentária

ANCED

Grupo de Trabalho do Orçamento Criança e Adolescente

Talita Maciel (Coord)

CEDECA-CE

Colaboração

Fernando Silva