



**AO JUÍZO DA 1.<sup>a</sup> VARA DE INFÂNCIA, JUVENTUDE E DO IDOSO DA  
COMARCA DA CAPITAL DO ESTADO RIO DE JANEIRO.**

*“Estamos passando cenas de terror aqui. As crianças estão psicologicamente abaladas. A minha filha ela tirava nota máxima desde quando entrou pra escola, agora ela só tira B, a nota dela está caindo. Eu sei que ela é uma aluna inteligente e aplicada, isso me preocupa muito. A minha filha acorda de noite gritando, a minha filha mais nova se esconde de madrugada debaixo da cama. Estamos passando um terror psicológico terríveis e as nossas crianças são as que estão mais sofrendo porque nós adultos a gente finge e se segura, mas eles não. Eles [crianças] ficam doentes, eles não querem vir pra escola. ”<sup>1</sup>*

**A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, instituição essencial à justiça, por meio da **COORDENADORIA DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**, com endereço na Rua São José n.º 35, 13.º andar, Centro, Edifício Menezes Côrtes, Rio de Janeiro, RJ, telefone (21) 2868-2100, apresentada pelos defensores públicos que esta subscrevem, vem à presença de Vossa Excelência, com fundamento nas normas dos artigos 4.º, VII, X e XI, da Lei Complementar n.º 80/94; do artigo 5.º, II, da Lei n.º 7.347/85; e dos artigos 148, IV, e 208, I e III, da Lei n.º 8.069/90, propor a presente:

**ACÇÃO CIVIL PÚBLICA**

**com**

**REQUERIMENTO DE TUTELA DE URGÊNCIA**

em face do **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 42.498.600/0001-71, a ser apresentado por sua ilustre Procuradoria Geral do Estado, com sede na Rua do Carmo n.º 07, Centro, Rio de Janeiro, RJ, e do **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ/MF sob n.º 42.498.733/0001-48, a ser apresentado por sua ilustre

---

<sup>1</sup> Relato da mãe de uma aluna de uma escola no Complexo da Penha, na Zona Norte do Rio de Janeiro, feito à Ouvidoria Externa da Defensoria Pública, durante o projeto Circuito de Favelas por Direitos.



Procuradoria Geral do Município, com sede na Rua Sete de Setembro n.º 58-A, Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20040-040, pelos fatos e fundamentos expostos a seguir.

## **I. VIDAS E AULAS PERDIDAS: NA TRAJETÓRIA DA VIDA, CRIANÇAS E ADOLESCENTES DA PERIFERIA CARIOCA JÁ COMEÇAM EM SITUAÇÃO DE DESVANTAGEM**

### **1. Vidas e Aulas Perdidas: Crianças, Adolescentes e Escolas na Linha de Tiro nas Periferias do Rio de Janeiro**

*“Todo dia tem tiro e as crianças não conseguem mais ir para escola. Meu neto, de seis anos, me fala: ‘vou pra escola não, vou tomar tiro’. Ele tem medo de ir pra escola. Se as crianças não podem ir pra escola, elas vão ser o que quando crescerem?”<sup>2</sup>*

“As balas perdidas também estão invadindo as escolas do Rio.” “Ameaçadas, escolas fecham.” “Estudantes ficam feridos em decorrência de um tiroteio.” Os títulos são de reportagens da Folha de 1996, 2003 e 2006<sup>3</sup>, mas também refletem os cenários de 2017, 2018 e 2019.

Em 30/03/2017, Maria Eduarda, de apenas 13 anos, foi baleada enquanto estava na aula de educação física, na Escola Municipal Jornalista Daniel Piza, em Acari. Dois tiros na base do crânio e um no tronco foram apontados como a causa da interrupção do sonho de ser atleta<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Relato da avó de um aluno de uma escola no Complexo da Penha, na Zona Norte do Rio de Janeiro, feito à Ouvidoria Externa da Defensoria Pública, durante o projeto Circuito de Favelas por Direitos.

<sup>3</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. *Violência fecha escolas e interrompe aulas em 93 de 100 dias no Rio*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/07/1900460-violencia-fecha-escolas-e-interrompe-aulas-em-93-de-100-dias-no-rio.shtml>. Acesso em 28/11/2019.

<sup>4</sup> AGÊNCIA BRASIL. *Jovem morta em escola do Rio sonhava em ser atleta*. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-03/jovem-morta-em-escola-do-rio-sonhava-em-ser-atleta>. Acesso em 21/11/2019.



Em 08/02/2018, durante confronto entre a polícia e traficantes, Jeremias, um adolescente de apenas 13 anos, voltava de uma partida de futebol quando foi atingido por uma bala perdida no Complexo da Maré<sup>5</sup>.

Em 16/03/2018, Benjamin, de apenas 1 ano e 7 meses, foi morto por uma bala disparada no fogo cruzado na Favela Nova Brasília, no Complexo do Alemão. O tiroteio ocorreu em local de grande movimento, com pontos de ônibus, lojas e barracas de ambulantes<sup>6</sup>.

Em 22/06/2018, o estudante Marcos Vinícius da Silva, de 14 anos, também foi morto no Complexo da Maré por um tiro que atravessou o seu abdômen. Antes de morrer, Marcos relatou à sua mãe que vira um policial atirar de dentro do blindado na sua direção. Não havia, contudo, troca de tiros no momento do disparo<sup>7</sup>.

No mesmo dia, Guilherme Henrique Pereira, com 14 anos, também foi atingido por uma bala perdida quando seguia pela Rua Marechal Falcão da Frota, na Vila Vintém, Zona Oeste do Rio. Guilherme também usava uniforme escolar no momento do crime<sup>8</sup>.

Passados os anos, o cenário ainda não se alterou. No último dia 11 de agosto, Gabriel Pereira Alves, de 18 anos, foi morto por uma bala perdida quando aguardava o ônibus para ir à escola em um ponto na Tijuca<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> G1. *Corpo de menino de 13 anos morto na Maré é enterrado no Rio*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/menino-de-13-anos-morto-na-mare-e-velado-no-rio.ghtml>. Acesso em 29/11/2019.

<sup>6</sup> O GLOBO. 'Eu vi a morte do meu neto', diz avó de criança baleada na cabeça no Alemão. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/eu-vi-morte-do-meu-neto-diz-avo-de-crianca-baleada-na-cabeça-no-alemao-22500110>. Acesso em 28/11/2019.

<sup>7</sup> O DIA. Testemunha afirma que tiro contra estudante morto na Maré partiu da polícia. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2018/06/5551860-testemunha-afirma-que-tiro-contra-estudante-morto-na-mare-partiu-da-policia.html#foto=1>. Acesso em 25/11/2019.

<sup>8</sup> O GLOBO. *Adolescente morto após ser atingido por bala perdida na Vila Vintém é enterrado*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/adolescente-morto-apos-ser-atingido-por-bala-perdida-na-vila-vintem-enterrado-22812950>. Acesso em 25/11/2019.

<sup>9</sup> O GLOBO. *Estudante baleado na Tijuca é enterrado; emocionado, pai segurou camisa com marca de tiro*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/estudante-baleado-na-tijuca-enterrado-emocionado-pai-segurou-camisa-com-marca-de-tiro-23870207>. Acesso em 25/11/2019.



No dia 14/02/2019, Jenifer Gomes, de 11 anos, foi baleada enquanto brincava em Tiragem, na zona norte do Rio de Janeiro. Segundo a sua mãe, “*Já chegaram atirando. No momento não tinha bandido nenhum. Então o tiro surgiu da onde? Não tinha operação, não tinha como ter operação. Os policiais já chegaram atirando, eles sempre chegam assim*”<sup>10</sup>.

Em 20 de setembro de 2019, o mesmo *modus operandi* deu origem à morte da menina Ágatha Félix, de apenas 8 anos, no Complexo do Alemão. Testemunhas presentes no local disseram que, no momento, não havia confronto. Somente a polícia teria feito disparos, que foram suficientes para interromper a vida de Ágatha<sup>11</sup>. Na mesma noite, policiais teriam invadido o hospital em que a menina encontrava-se internada para tentar levar o projétil que a matara<sup>12</sup>.

Recentemente, na cidade de Belford Roxo, a pequena Anna Carolina de Souza Neves foi mais uma das crianças vitimadas por bala perdida. Em 10 de janeiro de 2020, enquanto estava no sofá de casa, foi atingida<sup>13</sup>.

O destino de todas essas crianças e adolescentes foi o mesmo desenhado para Kauã Rozário, de 11 anos<sup>14</sup>; Kauê Ribeiro dos Santos, de 12 anos<sup>15</sup>; e Kelvin Gomes, de

---

<sup>10</sup> R7. *Criança de 11 anos morta com tiro de fuzil sonhava em ser ginasta*. Disponível em: <https://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/crianca-de-11-anos-morta-com-tiro-de-fuzil-sonhava-em-ser-ginasta-15022019>. Acesso em 29/11/2019.

<sup>11</sup> G1. *Entenda como foi a morte da menina Ágatha no Complexo do Alemão, segundo a família e a PM*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/23/entenda-como-foi-a-morte-da-menina-agatha-no-complexo-do-alemao-zona-norte-do-rio.ghtml>. Acesso em 29/11/2019.

<sup>12</sup> VEJA. *PMs invadiram hospital e tentaram pegar a bala que matou Ágatha*. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/pms-invadiram-hospital-e-tentaram-pegar-a-bala-que-matou-agatha/>. Acesso em 29/11/2019.

<sup>13</sup> G1. *Criança morre atingida por bala perdida no sofá de casa em Belford Roxo, RJ*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/01/10/crianca-morre-atingida-por-bala-perdida-em-belford-roxo-na-baixada-fluminense.ghtml>. Acesso em 07/02/2020.

<sup>14</sup> G1. *Menino baleado na Vila Aliança, em Bangu, tem morte cerebral*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/05/16/menino-baleado-na-vila-alianca-em-bangu-tem-morte-cerebral.ghtml>. Acesso em 29/11/2019.

<sup>15</sup> G1. *Menino de 12 anos morto durante operação da PM no Chapadão é enterrado*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/09/menino-de-12-anos-morto-durante-operacao-da-pm-no-chapadao-e-enterrado.ghtml>. Acesso em 29/11/2019.



17 anos<sup>16</sup> – todos vítimas de balas perdidas deflagradas em comunidades situadas nas periferias do estado do Rio de Janeiro.

A política de segurança pública fluminense dos últimos anos foi muito bem retratada pelos 54 furos na bandeira do Brasil com o rosto de Maria Eduarda, representando cada uma das crianças e adolescentes atingidos por balas perdidas entre 2017 e 2019<sup>17</sup>. A bandeira foi erguida em protesto ocorrido em março deste ano, lembrando a morte da menina atingida quando fazia educação física na quadra da sua escola e escancarando que não se tratou de episódio isolado.

Com efeito, constata-se que o Rio de Janeiro vem dando a sua parcela de contribuição para que o Brasil seja o maior país com número de casos de homicídios de adolescentes em todo o mundo, em números absolutos<sup>18</sup>. Entre 1990 e 2017, o número de homicídios no Brasil na faixa etária de 10 a 19 anos mais que dobrou, passando de 5 mil para 11,8 mil casos ao ano, segundo dados do DataSUS. Em 2015, o Brasil teve um número de meninos vítimas de homicídio maior do que o número total de meninos mortos na Síria (7,6), sendo a maioria deste em decorrência da guerra ocorrida naquele ano<sup>19</sup>.

Inclusive, a taxa de homicídios de adolescentes é mais alta do que a da população em geral, revelando que, no Brasil, é mais perigoso ser adolescente do que adulto<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> O GLOBO. Jovem morre após ser vítima de bala perdida em operação policial na comunidade Para-Pedro, em Irajá. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/jovem-morre-apos-ser-vitima-de-bala-perdida-em-operacao-policial-na-comunidade-para-pedro-em-iraja-24010576>. Acesso em 29/11/2019.

<sup>17</sup> AGÊNCIA BRASIL. *Protesto lembra 2 anos da morte de menina baleada dentro de escola*. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-03/protesto-lembra-2-anos-da-morte-de-menina-baleada-dentro-de-escola>. Acesso em 25/11/2019.

<sup>18</sup> UNICEF. *Educação que Protege contra a Violência*. Disponível: [https://www.unicef.org/brazil/media/4091/file/Educacao\\_que\\_protege\\_contra\\_a\\_violencia.pdf](https://www.unicef.org/brazil/media/4091/file/Educacao_que_protege_contra_a_violencia.pdf). Acesso em 26/11/2019.

<sup>19</sup> UNICEF. *30 Anos da Convenção sobre os Direitos da Criança*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/6276/file/30-anos-da-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca.pdf>. Acesso em 26/11/2019.

<sup>20</sup> UNICEF. *Eleições 2018 – Mais que promessas – Compromissos reais com a infância e a adolescência no Brasil*. Brasília: UNICEF, 2018



Esse perigo é ainda superior a depender do lugar em que se viva, da cor que se tenha e da renda familiar auferida. Os casos acima evidenciam que viver em um território vulnerável, como as comunidades localizadas na periferia do Rio de Janeiro; ser negro; e estar em situação de pobreza faz com que essas crianças e adolescentes estejam mais expostos à violência armada.

São infantes que vivem em territórios vulneráveis e violentos, que sofrem as mazelas do racismo estrutural, sem acesso adequado a serviços de saúde, assistência social, educação, esporte e lazer. Viver nesse cenário faz com que corram mais risco de serem vítimas de homicídio.

A política de segurança pública desenvolvida – quando não mata crianças e adolescentes da periferia de todo nosso estado – aprisiona-os em suas residências ou nos corredores de escolas, impondo que se agachem e deixem de estudar para que não fiquem na linha de tiro dos confrontos. A violência urbana coloca as suas vidas em risco e os afasta cada vez mais da escola.

Na cidade do Rio de Janeiro, segundo o prefeito Marcelo Crivella, somente no ano de 2019<sup>21</sup>, as escolas municipais já foram fechadas por mais de 700 vezes e tiveram suas aulas canceladas por conta das ações policiais implementadas pelo estado do Rio de Janeiro<sup>22</sup>. A informação é corroborada por ofício da SME que relaciona todas as escolas que tiveram suas aulas suspensas, por força de tiroteios, os turnos em que isso ocorreu e o número de alunos afetados nos anos de 2018 e 2019 (Ofício E/GAB n.º 3.389/2019).

Proporcionalmente, cenário semelhante também é constatado no âmbito das escolas estaduais. Em ofício remetido pela Coordenadoria Metropolitana III, foi informado

---

<sup>21</sup> Tal violação de direitos, contudo, não ocorreu apenas o ano de 2019. Em informação trazida em junho de 2017, a violência urbana fechou escolas em 68 dos 75 dias letivos no Município do Rio de Janeiro. Em 90% do período, pelo menos uma escola precisou interromper as suas atividades em razão da violência urbana. De janeiro até outubro daquele ano, foram 472 unidades escolares que interromperam o seu funcionamento pelo menos uma vez, deixando de atender, aproximadamente, 141.600 alunos (Ofício E/SUBG n.º 3.417/2017). No mesmo ano, na rede estadual, houve interrupção de aulas em 167 escolas, prejudicando 87.410 alunos (Ofício ASJUR/SEEDUC n.º 1.653/2018).

<sup>22</sup> REVISTA FÓRUM. Após assassinato de Agatha, Crivella chama operações policiais de Witzel de “tentativas loucas”. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/apos-assassinato-de-agatha-crivella-chama-operacoes-policiais-de-witzel-de-tentativas-loucas/>. Acesso em 28/11/2019.



que 23 escolas foram fechadas em razão de tiroteios ou operações policiais no ano de 2018, resultando em um total de 59 dias letivos perdidos.

Até 31 de setembro de 2019, a plataforma Fogo Cruzado<sup>23</sup> registrou 6.059 tiros na região metropolitana do Rio, dos quais 30% (1.819) ocorreram no período letivo durante o horário escolar no perímetro de 300 metros de escolas e creches da rede pública e privada.

Do total das 6.214 escolas da rede pública e privada da região metropolitana do Rio, 22% (1.372) foram afetadas por tiroteios no seu entorno durante o período letivo. Em dois anos, o número de unidades de ensino afetadas saltou 49%, evidenciando que a política adotada somente tem piorado o referido quadro de violação de direitos.

Apesar da diminuição de 18% no número de registros de tiros no entorno escolar entre 2018 (2.228) e 2019 (1.819), houve aumento de 21% nos casos em que houve participação de agentes das instituições de segurança pública nesses tiroteios - saltando de 520 para 627 casos, de um ano para o outro.

Ao todo, 8 pessoas foram baleadas dentro ou próximo de estabelecimentos de ensino em 2019, o que caracteriza um aumento de 166% no número de baleados nessas localidades em relação a 2018 (3).

A maior parte dos tiros disparados nas imediações de estabelecimentos escolares durante o período letivo encontra-se localizada na zona norte da cidade do Rio de Janeiro (695), seguida da zona oeste (369). Curiosamente, a Vila Kennedy – que foi considerada o “laboratório da Intervenção” – é o bairro com mais registros de tiros em 2019 (103) e foi a “campeã” no ano de 2018. No bairro, estão as 2 escolas mais afetadas por tiroteio/disparos de arma de fogo no seu entorno: o Espaço de Desenvolvimento Infantil Vila Kennedy teve 57 registros, seguido da Escola Municipal Coronel José Gomes Moreira, com 52 registros.

---

<sup>23</sup> O FLUMINENSE. *Rio: mais de 1,3 mil escolas afetadas por tiros neste ano*. Disponível em: <https://www.ofluminense.com.br/editorias/atualidades/2019/10/1122858-rio--mais-de-1-3-mil-escolas-afetadas-por-tiros-neste-ano.html>. Acesso em 28/11/2019.



Após a Vila Kennedy, tem-se a Cidade de Deus, com 92 disparos próximos a estabelecimentos de ensino; Complexo do Alemão, com 83; Tijuca, com 77; e Maré, com 44.

A incidência desigual da violência urbana sobre a vida das pessoas não é fenômeno novo. Segundo estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas em parceria com o Fogo Cruzado, entre julho de 2016 e julho de 2017, a cidade do Rio de Janeiro registrou 3.829 tiroteios, sendo certo que grande parte deles concentrou-se nas regiões do Complexo do Alemão (218 registros), Maré (119 registros) e Penha (128 registros). Já os bairros de Costa Barros, Acari e Cidade de Deus são os que concentraram maior número de escolas municipais, estaduais e creches expostas à violência armada<sup>24</sup>.

A mesma conclusão pode ser extraída de reportagem da Folha de São Paulo, segundo a qual os lugares que tiveram mais escolas fechadas por violência em 2017 foram Acari (29); Complexo da Maré (18); Complexo do Alemão (15); Cidade de Deus (14); e Vila Kennedy (14)<sup>25</sup>.

Em publicação intitulada “Boletim Direito à Segurança Pública na Maré”, realizada pela Organização Não Governamental Redes da Maré atesta que:

A partir dos dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação para a Redes da Maré, em média, nos dias de confrontos armados em 2017, 8.466 estudantes ficam sem aula, o que estabelece uma situação de desigualdade em relação à qualidade da educação pública ofertada na Maré em comparação com o restante da cidade do Rio de Janeiro. Ainda sobre 2017, foram 35 dias sem aulas nas escolas da Maré, o que corresponde a 17,5% a menos que os 200 dias letivos obrigatórios por ano. Esses dados revelam algo bastante grave na garantia do direito à Educação das crianças e adolescentes da Maré, uma vez que, se mantida essa dinâmica de fechamento de escolas por conta de confronto armados, ao final dos 14 anos do ciclo escolar da Educação Básica (Pré-Escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio), os estudantes da Maré terão perdido 490 dias letivos, o que corresponde a, aproximadamente, dois anos e meio de escolarização. Ainda sobre o impacto nos dias letivos, no ano de 2018 foram 10 dias sem aulas e de janeiro a setembro de 2019 foram 18 dias sem aulas em decorrência das operações policiais.

---

<sup>24</sup> FGV, DAPP. *Educação em alvo: os efeitos da violência armada na sala de aula*. Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2017.

<sup>25</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. *Justiça torna réus dois PMs pela morte da menina Maria Eduarda, no Rio*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/08/1908754-justica-torna-reus-dois-pms-pela-morte-da-menina-maria-eduarda-no-rio.shtml>. Acesso em 25/11/2019.





Corroborando as assertivas desse boletim, a Secretaria Municipal de Educação, prestando esclarecimentos solicitados pela Defensoria Pública (Ofício E/GAB n.º 3.389/2019) informou que a Escola Municipal Augusto Magne localizada na área de abrangência da 7.ª Coordenadoria Regional de Educação (CRE) ficou 52 dias sem aula entre os meses de maio de 2018 e outubro de 2019. Mas, ela não é a única. Ao todo, 25 escolas da região permaneceram mais de 10 dias sem aula, em razão de operações policiais desde o ano passado.

Com efeito, percebe-se que o problema da violência urbana no estado do Rio de Janeiro afeta a qualidade de vida dos cidadãos de forma desigual, havendo áreas que concentram mais tiroteios do que outras e que, portanto, tem o modo de vida de seus moradores – dentre eles as crianças e adolescentes – influenciados por esse fenômeno.

Na linha de tiro, portanto, estão as escolas situadas nas periferias do estado do Rio de Janeiro. A escola era para ser um dos poucos pontos onde as crianças encontram uma realidade diferente, mas unidades localizadas em comunidades passam por situações de risco praticamente toda semana. Aulas são interrompidas quando professores são obrigados a tirar alunos de sala e a levar para os corredores. Conflitos deixaram de ser um evento esporádico e particular no cotidiano das escolas situadas na periferia para passarem a ser um obstáculo pedagógico.

Muito embora estejam situadas em meio ao fogo cruzado, as escolas não têm proteção. As paredes são finas e qualquer projétil é capaz de perfurá-las e atingir quem está no seu interior. Em meio aos tiroteios, alunos, professores e funcionários saem correndo das salas de aula, se agacham e esperam no corredor, local mais seguro por colocar mais de uma parede entre eles e a eventualidade de uma bala perdida.



ALUNOS DE CRECHE NO ALEMÃO PRECISARAM FICAR AGACHADOS NO CORREDOR PARA SE PROTEGER DE TIROS — FOTO: REPRODUÇÃO / TV GLOBO

Agachar-se no corredor, porém, não é capaz de proteger essas crianças e adolescentes dos tiros que vêm de cima. Têm sido frequentes rasantes de helicópteros da polícia sobre unidades de ensino em dias de operação. No dia 18/09/2019, enquanto as crianças estavam brincando na escola municipal Wilian Peixoto, na Maré, uma aeronave da Polícia Civil deu um rasante ao som de tiros em cima da unidade de ensino, fazendo com que os alunos tivessem como reação se amontoar uns em cima dos outros<sup>26</sup>:

---

<sup>26</sup> G1. *Alunos afirmam que helicóptero da Polícia Civil atirou em escola na Maré, Zona Norte do Rio.* <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/18/policia-civil-faz-operacao-na-mare-zona-norte-do-rio.ghtml>. Acesso em 26/11/2019.



ALUNOS DE ESCOLA NA MARÉ AMONTOADOS UNS NOS OUTROS DURANTE RASANTE DE HELICÓPTERO DA POLÍCIA CIVIL – FOTO: REPRODUÇÃO/G1

Em razão dessa rotina de tiroteios frequentes, as escolas têm que impedir os alunos de utilizarem área externa, transferindo o lazer para salas internas, a fim de não expor as crianças ao risco de uma bala perdida.

Como se não bastasse, eventualmente, escolas têm sido utilizada como base militar por agentes do Estado. Em uma manhã de agosto de 2018, a equipe da escola Brandão Monteiro encontrou o cadeado que trancava o estabelecimento quebrado. No lugar dos alunos, quem ocupava o espaço eram os homens do Exército, que utilizavam a unidade para se proteger, traçar estratégias, estacionar seus veículos, dormir e usar o banheiro<sup>27</sup>.

Pela cidade do Rio de Janeiro, professores buscam a criatividade para blindar os ouvidos de crianças e adolescentes dos barulhos de tiro. Em Paciência, na zona oeste, o

---

<sup>27</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. *Escolas viram base militar em ações do Exército no RJ sob intervenção federal.* <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/10/escolas-viram-base-militar-em-acoes-do-exercito-no-rj-sob-intervencao-federal.shtml>. Acesso em 28/11/2019.



professor de música Roberto Ferreira reúne os alunos em um corredor da escola para tocar e cantar enquanto os tiros acontecem do lado de fora<sup>28</sup>.

Já no Ciep Gustavo Capanema, uma das estratégias para lidar com as marcas dos conflitos externos é preservar as paredes coloridas, colocando “curativos em forma de coração” naquelas eventualmente feridas por balas<sup>29</sup>.

As cicatrizes do conflito também estão na memória dos estudantes. No Ciep Gustavo Capanema – escola na Maré onde um estudante de 43 anos foi atingido na cabeça por uma bala perdida em 2011 – os estudantes com deficiência desenvolveram uma defesa natural e, diante de qualquer som mais forte, se jogam ao chão<sup>30</sup>.

Com efeito, muito embora devesse a escola ser um ambiente de proteção, crianças e adolescentes vivem com seus corações cheios de medo, conforme versão, elaborada por dois estudantes da Penha, na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, da música “canção do exílio” do poeta Gonçalves Dias.

Minha terra é a Penha,  
o medo mora aqui.  
Todo dia chega a notícia  
que morreu mais um ali.

Nossas casas perfuradas  
pelas balas que atingiu (sic).  
Corações cheios de medo  
do polícia que surgiu.

Se cismar em sair à noite,  
já não posso mais.  
Pelo risco de morrer  
e não voltar para os meus pais.

Minha terra tem horrores  
que não encontro em outro lugar.

---

<sup>28</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. *Violência fecha escolas e interrompe aulas em 93 de 100 dias no Rio*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/07/1900460-violencia-fecha-escolas-e-interrompe-aulas-em-93-de-100-dias-no-rio.shtml>. Acesso em 28/11/2019.

<sup>29</sup> O GLOBO. *Escolas buscam formas de educar em meio a cotidiano de violência*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/escolas-buscam-formas-de-educar-em-meio-cotidiano-de-violencia-16579542>. Acesso em 21/11/2019.

<sup>30</sup> O GLOBO. *Escolas buscam formas de educar em meio a cotidiano de violência*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/escolas-buscam-formas-de-educar-em-meio-cotidiano-de-violencia-16579542>. Acesso em 21/11/2019.



A falta de segurança é tão grande,  
que mal posso relaxar.

'Não permita Deus que eu morra',  
antes de sair deste lugar.  
Me leve para um lugar tranquilo,  
onde canta o sabiá<sup>31</sup>

Quando não no seu interior, alunos morrem no entorno das escolas por causa dessas incursões policiais, como foi o caso de Marcos Vinícius no Complexo da Maré e de Gabriel na Tijuca, sobretudo quando realizadas nos horários de entrada e de saída dos alunos.

Como a escola está inserida dentro do território, compartilha com ele sua cultura, sua dinâmica social, seus sujeitos e suas práticas. Assim, a violência que afeta aquele território, também afeta a escola. A segurança nos bairros que formam o entorno escolar é fundamental para que nenhuma criança ou adolescente sinta medo de ir à escola.

Todavia, a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE, 2015)<sup>32</sup>, do IBGE, focada em estudantes do nono ano do Ensino Fundamental, indicou que 14,8% de estudantes declararam deixar de ir à escola, pelo menos um dia, nos 30 dias anteriores à pesquisa, por não se sentirem seguros no caminho de casa para a escola ou da escola para casa e 9,5% porque não se sentiram seguros no ambiente escolar.

Ainda, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública<sup>33</sup>, no Brasil, o contexto de violência interfere diretamente no dia a dia das escolas, prejudicando o desenvolvimento das aulas (9,3% das escolas públicas e 4,7% das particulares informam ter suspenso ou interrompido as aulas em ao menos um dia do ano por motivo de segurança) e a frequência dos alunos (11,5% dos escolares afirmam que faltaram às aulas

---

<sup>31</sup> G1. 'Minha terra tem horrores': versão de poema feita por alunos do Rio causa comoção nas redes sociais. Disponível em <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/minha-terra-tem-horrores-versao-de-poema-feita-por-alunos-do-rio-causa-comocao-nas-redes-sociais.ghtml>. Acesso em 21/11/2019.

<sup>32</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE)*, 2015. Disponível em: [saude.gov.br/saude-de-a-z/pense](http://saude.gov.br/saude-de-a-z/pense). Acesso em 29/11/2019.

<sup>33</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2016. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario\\_Site\\_27-01-2017-RETIFICADO.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario_Site_27-01-2017-RETIFICADO.pdf). Acesso em 21/11/2019.



ao menos uma vez no mês anterior à pesquisa por não se sentirem seguros no trajeto entre suas casas e a escola).

Em que pese seja um fenômeno nacional, a análise da pesquisa permite constatar que ele ocorre com maior incidência no Estado do Rio de Janeiro, no qual 16,4% dos escolares relatam que já houve suspensão ou interrupção de aulas por motivo de segurança, em termos de violência, sendo este o terceiro maior percentual do país, ficando atrás apenas da Paraíba e do Rio Grande do Norte. Do mesmo modo, no Rio de Janeiro, 17,2% dos escolares afirmaram que já não compareceram à escola por falta de segurança no trajeto casa-escola ou na escola. Trata-se do terceiro maior percentual de todos os Estados da Federação, ficando atrás apenas do Mato Grosso e do Amazonas.

Assim, no estado do Rio de Janeiro, alunos, professores e funcionários são obrigados a, diariamente, certificar-se de que o caminho até a escola está seguro.

Mesmo quando não ocorre suspensão das aulas, é comum que as salas de aula fiquem vazias em razão da iminência de um tiroteio a qualquer momento, o que gera medo nos pais e nas crianças de saírem de suas casas e irem até a escola. Como disse a mãe de um jovem de 17 anos, estudante da Escola Municipal Pernambuco, em Maria da Graça, *“Prefiro que ele perca aulas do que a vida”*<sup>34</sup>.

Paralelamente, o ensino não avança em solidariedade àqueles que não conseguem chegar até a escola. A estratégia utilizada pelos docentes é não lecionar matérias novas, optando por fazer revisões do conteúdo já ensinado. O processo de aprendizagem é suspenso, os projetos são interrompidos e o ensino não é desenvolvido.

---

<sup>34</sup> O GLOBO. *Rotina de violência no Rio revela drama de crianças e jovens que não conseguem estudar*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/rotina-de-violencia-no-rio-revela-drama-de-criancas-jovens-que-nao-conseguem-estudar-21724121>. Acesso em 25/11/2019.



Não à toa esse grave contexto de violação de direitos foi, inclusive, objeto de preocupação pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), que lançou comunicado sobre o tema no ano de 2017<sup>35</sup>.

Logo, constata-se que crianças e adolescentes da periferia do Rio de Janeiro encontram-se na linha de tiro da política de segurança pública fluminense, a qual as faz perder suas vidas, suas aulas e sua paz, inviabilizando um espaço de aprendizagem seguro.

## **2. As Consequências da Violência Urbana na Vida de Crianças e Adolescentes da Periferia: Na Trajetória da Vida, Já Começam em Situação de Desvantagem**

Em que pese o uso da força no exercício da atividade policial seja empregado sob o pretexto de combater o crime organizado, pesquisas empíricas demonstram que o objetivo do administrador – se é que tem sido alcançado – acaba por gerar um alto custo social, em vista da violação massiva aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Em pesquisa realizada pelo Centro de Pesquisas do Ministério Público do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ) <sup>36</sup>, analisando os dados fluminenses de segurança pública, constatou-se que a letalidade policial não está associada a uma diminuição na prática de crimes contra o patrimônio e contra a vida.

Por outro lado, uma atuação policial centrada no confronto aumenta o risco de vitimização de inocentes e afeta a provisão de serviços públicos. Como visto, crianças e adolescentes têm sido, com frequência, vítimas de balas perdidas em comunidades no Rio de Janeiro, além de perderem suas aulas em razão de suspensões por tiroteios; utilização

---

<sup>35</sup> AGÊNCIA BRASIL. Unicef mostra preocupação com impacto da violência entre estudantes no Rio. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-07/unicef-mostra-preocupacao-com-impacto-da-violencia-entre-estudantes>. Acesso em 25/11/2019.

<sup>36</sup> CENTRO DE PESQUISAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Letalidade Policial no Rio de Janeiro em 10 pontos*. Disponível em: [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/letalidade\\_policial\\_no\\_rio\\_de\\_janeiro\\_em\\_10\\_pontos\\_1.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/letalidade_policial_no_rio_de_janeiro_em_10_pontos_1.pdf). Acesso em 03/12/2019.



de escolas como base militar; impossibilidade, ou mesmo medo, de transitar no caminho casa-escola-casa.

Ainda, constata-se que a convivência com uma rotina de violência interfere na capacidade de aprendizado e no desenvolvimento de novas habilidades. A toda evidência, alunos que permanecem a noite em claro em razão do barulho dos tiros não apresentam o mesmo rendimento daqueles que tiveram uma boa noite de sono.

Ademais, após a exposição à violência, crianças e adolescentes podem desenvolver comportamentos similares ao de transtorno do estresse pós-traumático (TEPT), o que afeta processos cognitivos, como a memória, a capacidade de manter atenção, de planejamento e de resolução de problemas. Ademais, enseja problemas de convivência entre pares, já que a exposição a essas situações de estresse pode afetar o volume do hipocampo, área ligada à capacidade de controle emocional.

Em entrevista à Folha em 2015, o professor Brian Perkins, diretor do programa de Liderança em Educação Urbana da Universidade de Columbia, nos EUA, explicou que, quando a adrenalina entra no sistema, há o desligamento do córtex e a parte mais primitiva do cérebro é que passa a receber a maior parte das ondas cerebrais. Assim, *“Não é possível processar informações com essa parte. A linguagem, as habilidades processuais e analíticas todas ocorrem no córtex cerebral. Se a mente da criança está ligada ao medo e à sobrevivência ao longo do dia, ela não está pensando”*<sup>37</sup>.

Nesse sentido, analisando especificamente a situação do Rio de Janeiro, a Fundação Getúlio Vargas concluiu que *“a exposição a um incidente recente de violência afeta duas dimensões do processo cognitivo-emocional de uma criança: 1. a habilidade de responder de forma adequada a estímulos informativos; e 2. a atenção seletiva, ou a capacidade de distribuir atenção para um estímulo emocional”*<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. *Violência fecha escolas e interrompe aulas em 93 de 100 dias no Rio*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/07/1900460-violencia-fecha-escolas-e-interrompe-aulas-em-93-de-100-dias-no-rio.shtml>. Acesso em 28/11/2019.

<sup>38</sup> FGV, DAPP. *Educação em alvo: os efeitos da violência armada na sala de aula*. Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2017.





Do mesmo modo, uma pesquisa feita por Joana Monteiro (PUC-RJ) e Rudi Rocha (UFRJ)<sup>39</sup> mostra que o desempenho de alunos em favelas cariocas cai significativamente em anos em que os tiroteios são mais intensos. Os alunos de escolas que tiveram nove ou mais dias de conflitos durante o ano letivo tiveram desempenho duas vezes pior que os de escolas expostas à violência durante dois ou mais dias. A pesquisa mostra que, quanto mais próxima de uma favela, maior o impacto.

Além de questões relacionadas à saúde mental, a violência externa piora o aprendizado, porque também implica maior número de faltas pelos professores, que, tal como os alunos, não conseguem se deslocar até a unidade escolar ou se sentem inseguros nela. Segundo a referida pesquisa, em anos com conflitos na região onde o colégio está inserido, os professores faltam 5,8% mais.

Também como decorrência do medo da violência, verifica-se que, em determinadas áreas sensíveis da cidade, há dificuldade de preencher vagas destinadas às unidades escolares, o que gera alta rotatividade e consequente prejuízo à continuidade do serviço público. Em épocas de conflito, a chance de um diretor ficar menos de dois anos no cargo aumenta 12%<sup>40</sup>. Do mesmo modo, com mais de 700 alunos, o colégio onde Maria Eduarda faleceu, Escola Municipal Daniel Piza, não conta com um inspetor, porque pessoas convocadas para o cargo se recusam a assumir um posto naquela localidade<sup>41</sup>.

Não foi à toa que, em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a taxa de reprovação de alunos é 9.5 vezes maior nos bairros mais violentos do que nos bairros menos violentos; e a maioria das escolas localizadas no bairro mais violento do Município (Santa Cruz) encontra-se entre as 30% piores escolas em

---

<sup>39</sup> FGV. IBRE. *Nota Técnica: Tráfico de Drogas e Desempenho Escolar no Rio de Janeiro*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11716/Trafico%20de%20drogas%20e%20desempenho%20escolar.pdf>. Acesso em 21/11/2019.

<sup>40</sup> FGV. IBRE. *Nota Técnica: Tráfico de Drogas e Desempenho Escolar no Rio de Janeiro*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11716/Trafico%20de%20drogas%20e%20desempenho%20escolar.pdf>. Acesso em 21/11/2019.

<sup>41</sup> AGÊNCIA BRASIL. *Jovem morta em escola do Rio sonhava em ser atleta*. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2017-03/jovem-morta-em-escola-do-rio-sonhava-em-ser-atleta>. Acesso em 21/11/2019.



2014<sup>42</sup>. Por exemplo, o Ciep Gustavo Capanema, localizado em área conflagrada na Maré, viu o seu Ideb cair de 4.6 para 4.3, o que é associado pela direção como um reflexo da violência urbana no entorno<sup>43</sup>.

Com efeito, é inegável que o cenário estrutural de violência urbana no Estado e cidade do Rio de Janeiro gera, em relação a esses infantes que residem nas áreas mais sensíveis, impacto na capacidade de aprendizado; e na absorção de informações por parte dos alunos. Essas crianças e adolescentes, portanto, já começam a sua vida em situação de desvantagem.

Ao se analisar todos esses indicadores, sobretudo a dificuldade de acesso efetivo à escola, não se surpreende quando se tem notícia que há, nessas mesmas escolas da periferia, alta taxa de evasão escolar. O IPEA constatou que a taxa de abandono é 3,5 mais alta nas localidades mais violentas do Município do Rio de Janeiro do que em relação às menos violentas<sup>44</sup>.

É que há clara diferença na provisão dos serviços educacionais em áreas periféricas do estado do Rio de Janeiro, o que acaba por apartar os alunos do ambiente escolar. O Estado, assim, acaba por amplificar a desigualdade socioeconômica, ao invés de atenuá-la, **como determina a Constituição da República.**

Para além do espectro pedagógico, a exposição à violência gera efeitos duradouros e afeta diretamente a possibilidade de vida de qualquer cidadão. No que diz respeito a crianças e adolescentes, contudo, o impacto na sua saúde mental é ainda mais forte do que em relação aos adultos. Estudos demonstram que, quanto mais próxima é a

---

<sup>42</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Nota Técnica: Indicadores Multidimensionais de Educação e Homicídios nos Territórios Focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios*. p. 49.

<sup>43</sup> O GLOBO. *Escolas buscam formas de educar em meio a cotidiano de violência*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/escolas-buscam-formas-de-educar-em-meio-cotidiano-de-violencia-16579542>. Acesso em 21/11/2019.

<sup>44</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Nota Técnica: Indicadores Multidimensionais de Educação e Homicídios nos Territórios Focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios*. p. 49.



violência e mais novo é o indivíduo, maior é a probabilidade de que ele apresente sintomas negativos advindos dessa exposição<sup>45</sup>.

Assim, para além de toda a coletividade situada em determinada comunidade, são as crianças e adolescentes que sofrem de forma desproporcional os impactos decorrentes da violência urbana.

É esse grupo, portanto, que tem maiores chances de desenvolver síndrome do pânico, depressão e crises de ansiedade. Mesmo quando não diagnosticado nenhum quadro de saúde mental, o ambiente escolar permite constatar a ocorrência de danos psicológicos decorrentes da exposição à violência urbana.

Acordar ao som de tiros; ter que se agachar no corredor de uma escola às pressas; e estudar ao som de rasantes de helicópteros da polícia são fatos que geram inevitavelmente agitação dos alunos nos dias subsequentes. Segundo Luiz Menezes, diretor da escola Daniel Piza, depois da morte de Maria Eduarda, qualquer aproximação da polícia já é vista com preocupação pela comunidade escolar<sup>46</sup>.

Em pesquisa realizada pelo Jornal Extra, demonstrou-se que a presença de violência no cotidiano infantil transforma o discurso das crianças<sup>47</sup>. É frequente a elaboração de desenhos que retratam o temor vivenciado por esses infantes em razão dos frequentes tiroteios:

---

<sup>45</sup> FGV, DAPP. *Educação em alvo: os efeitos da violência armada na sala de aula*. Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2017.

<sup>46</sup> UOL. Violência impede mil alunos de estudar por dia no Rio; escola onde aluna morreu lida com tiroteios. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/23/o-dia-a-dia-de-tiroteios-na-escola-onde-uma-aluna-morreu-no-rio-violencia-impede-1-mil-alunos-de-estudar-por-dia.htm>. Acesso em 25/11/2019.

<sup>47</sup> EXTRA. *Violência fechou escolas em 68 dos 75 dias letivos no Rio*. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/educacao/violencia-fechou-escolas-em-68-dos-75-dias-letivos-no-rio-21435675.html>. Acesso em 21/11/2019.



As consequências advindas da violência urbana na vida de crianças e adolescentes não se limitam à saúde mental, mas também implicam violação a outros direitos que lhes são fundamentais.

Dependendo da região, a escola é o único equipamento do Estado que as pessoas têm para socializar. Com efeito, impedir que esses alunos estudem significa negar a sua convivência comunitária, o que é indispensável para o seu sadio desenvolvimento.

O fechamento de escolas, ainda, gera desperdício de recursos públicos. Alguns itens da merenda escolar, por exemplo, devem ser pagos independente de a escola funcionar ou não. E, além do custo econômico, isso gera um custo social, na medida em que muitas crianças dependem da merenda escolar para alcançar os aportes nutricionais diários necessários, visto que em alguns casos esta é a única refeição à qual elas têm acesso<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> CRUZ VERMELHA. *Acesso mais Seguro para Serviços Públicos Essenciais*. Disponível em: [https://www.icrc.org/pt/download/file/77603/2018\\_br\\_ams\\_relatorio.pdf](https://www.icrc.org/pt/download/file/77603/2018_br_ams_relatorio.pdf). Acesso em 26/11/2019.



O custo social também salta aos olhos, ao se observar que esse cenário enseja, com frequência, a perda do benefício assistencial do Bolsa Família por esses núcleos familiares afetados. A presença em sala de aula é um dos compromissos assumidos pelas famílias ao ingressar no programa, sendo necessário que a frequência escolar mensal seja de, pelo menos, 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75% para jovens de 16 e 17 anos.

Todavia, o abono de falta fica submetido à discricionariedade da direção da escola. Segundo relatos de mães de alunos do Complexo da Penha, feitos à Ouvidoria Externa da Defensoria Pública, os alunos, por vezes, não têm como chegar até a escola em razão de tiroteios e as faltas são consideradas injustificadas. Assim, são eles dados como infrequentes, gerando o cancelamento do referido benefício assistencial.

Por sua vez, acesso efetivo à escola, assegurando-se segurança pública no trajeto casa-escola-casa e no próprio ambiente escolar, evita a evasão escolar, propicia o aumento do capital humano, melhora as oportunidades do jovem da periferia ao mercado de trabalho e, ainda, reforça o sentido de concordância com os valores sociais estabelecidos, afastando-se do cometimento de crimes.

Não foi à toa que, segundo o (IPEA). “*um elemento comum nas experiências de sucesso para reduzir crimes violentos em muitos países é o enfoque no jovem residente em regiões conflagradas, com ações que visavam aumentar o capital humano desses indivíduos e fortalecer seus elos de sociabilidade, a partir da provisão de uma gama de oportunidades educacionais, culturais, desportivas e laborais*”<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Nota Técnica: Indicadores Multidimensionais de Educação e Homicídios nos Territórios Focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios*. p. 46.



A título xemplificativo, tem-se os trabalhos empíricos de Chioda<sup>50</sup>, Cerqueira e Moura<sup>51</sup> e Cerqueira e Coelho<sup>52</sup>.

Inclusive, o contato com frequentes episódios de violência armada também enseja mudanças na percepção que essas crianças e adolescentes têm sobre a forma de resolução de conflitos, conforme, inclusive, reconhecido em comunicado do Unicef em 2017<sup>53</sup>.

Destarte, verifica-se que o desenrolar da violência urbana nos moldes como está nas periferias do estado do Rio de Janeiro enseja impactos perpétuos na capacidade de aprendizagem e na saúde mental de crianças e adolescentes, incentiva a evasão escolar; e configura ambiente hostil para o seu sadio desenvolvimento.

---

<sup>50</sup> L.CHIODA, et al., Spillovers from conditional cash transfer programs: Bolsa Família and crime in urban Brazil, *Economics of Education Review* (2015). Disponível em <http://dx.doi.org/10.1016/j.econedurev.2015.04.005>. Acesso 28/11/2019.

<sup>51</sup> CERQUEIRA, D.; MOURA, R. L. (2015). O Efeito das Oportunidades do Mercado de Trabalho Sobre as Taxas de Homicídios no Brasil. Encontro da ANPEC, 2015. Florianópolis. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files/I/i12-0ce869e09e6385120c0146e239bb5bf8.pdf>. Acesso em 28/11/2019.

CERQUEIRA, D.; MOURA, R. L.. (2014) Oportunidades para o jovem no mercado de trabalho e homicídios no Brasil. In: CORSEUIL, C. H.; BOTELHO, R. U. (Org.). *Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros*. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_desafios\\_completo-web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_desafios_completo-web.pdf). Acesso em 28/11/2019.

<sup>52</sup> CERQUEIRA, D. R. C. e COELHO, D. S. C. (2015). Redução da Idade de Imputabilidade Penal, Educação e Criminalidade. Rio de Janeiro: Ipea, Nota Técnica nº 15. Disponível em: [http://www.en.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/150921\\_nt\\_diest\\_14\\_imputabilidade\\_penal.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/150921_nt_diest_14_imputabilidade_penal.pdf). Acesso em 28/11/2019.

<sup>53</sup> AGÊNCIA BRASIL. *Unicef mostra preocupação com impacto da violência entre estudantes no Rio*. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-07/unicef-mostra-preocupacao-com-impacto-da-violencia-entre-estudantes>. Acesso 25/11/2019.



### **3. A Inércia do Poder Público e a Indispensável Adoção de Medidas para uma Educação Integral, Contextualizada e com Atenção Individualizada. A Escola como um *Locus* Protegido Dentro do Território**

*“Nas férias teve recuperação, mas por enquanto não temos reposição porque não temos tempo porque a escola funciona, quando consegue, nos dois turnos. Pra repor [as aulas que são perdidas em decorrência de tiroteios] teria que mexer no horário das aulas.”<sup>54</sup>*

Traçados os impactos da violência urbana sobre crianças e adolescentes residentes na periferia fluminense, impõe-se perquirir quais são as medidas que já deveriam ter sido adotadas pelo Poder Público para equacionar ou, ao menos, atenuar a questão, enquanto agente responsável pela sua proteção integral.

A toda evidência, diante do cenário exposto, é certo que qualquer medida que já tenha sido adotada pelo Estado ou Município foi, até o momento, insuficiente para conter os danos comprovadamente sofridos por crianças e adolescentes.

Na seara municipal, até o momento, tem-se a promessa feita em 2017, logo após a morte da menina Maria Eduarda, pelo Prefeito Marcelo Crivella de blindar muros e paredes de escolas para proteger os alunos de confrontos armados<sup>55</sup>. Em que pese criativa, a proposta não foi efetivada até a presente data, além de ser manifestamente inadequada para um ambiente que se propõe educativo, sob pena de gerar sensação de aprisionamento na comunidade escolar, oprimindo alunos, professores e funcionários.

Ademais, instada sobre as medidas que vêm sendo tomadas para diminuir a influência da violência urbana sobre a comunidade escolar, a Secretaria Municipal de Educação (SME) informou que alocou profissionais da sua pasta no Centro de Operações

---

<sup>54</sup> Relato da mãe de uma aluna de uma escola no Complexo da Penha, na Zona Norte do Rio de Janeiro, feito à Ouvidoria Externa da Defensoria Pública, durante o projeto Circuito de Favelas por Direitos.

<sup>55</sup>UOL. *Proposta de Crivella de blindar escolas é solução contra violência? Especialistas dizem por que não.* Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/04/05/blindar-escolas-cariocas-e-reacao-primitiva-ao-problema-da-violencia-diz-professora.htm>. Acesso em 21/11/2019.



da Prefeitura do Rio de Janeiro (COR-Rio) para ampliar o canal de comunicação e as ações de proteção às unidades escolares (Ofício E/GAB n.º 3.566/2019).

Todavia, sabe-se que o COR-Rio tem como escopo alertar “*os setores responsáveis sobre medidas urgentes que devem ser tomadas em casos de emergências, como chuvas fortes, deslizamentos e acidentes de trânsito*”, como indicado no seu próprio sítio eletrônico institucional<sup>56</sup>.

Não foi à toa que, analisando o anexo do Ofício enviado pela SME, constata-se que 48% das “operações policiais” relatadas (273 de 569) ocorreu em áreas nobres da cidade, como Zona Sul, Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes.

Trata-se de locais nos quais há alto fluxo de trânsito, o que justifica a atenção do COR-Rio, à luz dos objetivos do órgão; e onde ocorrem, no máximo, blitz, e não operações policiais nos moldes que impactam no desenvolvimento de crianças e adolescentes. É impensável que, nesses espaços urbanos, crianças e adolescentes de uma escola – mesmo que pública – sejam surpreendidos com uma rasante de helicóptero da Polícia Civil ou com a utilização de um estabelecimento educacional como base militar.

Ao contrário dos índices já trazidos nesta petição inicial, há pouquíssimos registros de operações policiais em comunidades, o que evidencia que o COR-Rio não relata com frequência ocorrências no meio de favelas, sendo insuficiente para atender ao suposto objetivo perquirido pela SME.

Isso pode ser constatado, inclusive, pelo fato de que não há qualquer registro de tiroteio nem de operações policiais nos dias em que Kauã Rozário<sup>57</sup>; Kauê Ribeiro dos

---

<sup>56</sup> CENTRO DE OPERAÇÕES PREFEITURA DO RIO. Disponível em: <http://cor.rio/institucional/>. Acesso em 28/11/2019.

<sup>57</sup> G1. *Menino baleado na Vila Aliança, em Bangu, tem morte cerebral*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/05/16/menino-baleado-na-vila-alianca-em-bangu-tem-morte-cerebral.ghtml>. Acesso em 29/11/2019.





Santos<sup>58</sup>; e Kelvin Gomes<sup>59</sup>, vítimas de balas perdidas nos dias 08/09/2019 no Chapadão, 10/05/2019 em Bangu e 10/10/2019 em Irajá, respectivamente.

Em relação, por sua vez, ao Estado do Rio de Janeiro, a Regional Metropolitana III – que abarca bairros sensíveis da zona norte, como Acari, Colégio, Irajá, Penha – informou que desconhece qualquer comunicação sobre as operações policiais entre a SEEDUC e a Secretaria de Segurança Pública (Ofício REG M III / DRP N.º 191/2019).

Ademais, a SME, apresentando como medida para redução do impacto da violência nas escolas, informa que foi formalizado, junto ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha, termo de cooperação para implementar a metodologia do Acesso Mais Seguro (Ofício E/GAB n.º 3.566/2019).

Todavia, em que pese tenha sido celebrado o aludido convênio, verifica-se que o programa não foi implementado na grande maioria das escolas municipais localizadas em áreas sensíveis. E, ainda que tivesse sido, os índices acima revelam que não está sendo efetivo para, isoladamente, solucionar esse problema estrutural.

No que tange ao Estado, a situação é ainda pior, haja vista que, muito embora já se tenha um dia implementado o Programa Abrindo Espaços Humanitários da Cruz Vermelha entre 2009 e 2015, não há, atualmente, qualquer programa adotado para contenção ou, ao menos, atenuação dos impactos da violência urbana no cotidiano escolar (Ofícios ASJUR/SEEDUC n.º 1923/2017 e 2833/2018). A Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) limita-se a informar que há *proposta* de convênio com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

---

<sup>58</sup> G1. Menino de 12 anos morto durante operação da PM no Chapadão é enterrado. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/09/menino-de-12-anos-morto-durante-operacao-da-pm-no-chapadao-e-enterrado.ghtml>. Acesso em 29/11/2019.

<sup>59</sup> O GLOBO. Jovem morre após ser vítima de bala perdida em operação policial na comunidade Para-Pedro, em Irajá. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/jovem-morre-apos-ser-vitima-de-bala-perdida-em-operacao-policia-na-comunidade-para-pedro-em-iraja-24010576>. Acesso em 29/11/2019.



Por outro lado, em recente resposta de ofício enviada pela Coordenadoria Regional Metropolitana III, nos foi informado que eles sequer tem conhecimento do que seja o Programa Acesso Mais seguro (Ofício REG M III / DRP N. 191/2019).

Sobre o tema, merece destaque que a importância do referido programa, que é realizado em parceria com a Cruz Vermelha, é que ele desenvolve estratégias integrais de gestão de riscos e de crises, bem como tratamento de riscos e gestão do estresse, o que enseja mudanças no conhecimento, no comportamento e na postura dos profissionais em relação à convivência com a violência armada.

Por exemplo, são criados grupos de suporte responsáveis pela orientação de pessoas durante a ocorrência de um tiroteio, sendo ele o receptor de informações sobre os riscos; e quem irá direcionar os indivíduos para uma área segura. São realizados, também, simulados com alunos para uma eventual necessidade de evacuação do prédio, o que permite que todos tenham clareza de qual é o seu papel no plano e saibam a quem se dirigir.

Já no setor de segurança pública, em 06/07/2017, o Estado do Rio de Janeiro informou que realiza patrulhamento pela PAMESP Escolar nas proximidades de escolas; e que não possui um protocolo específico para operações policiais nesses locais (DESPACHO/PMERJ/PM3/N.º 218). Foram relacionados, por fim, os fatores gerais para execução de operação (DESPACHO N.º 04367-2017).

Posteriormente, foi editada a **Instrução Normativa n.º 01**, de 07/08/2017, da Secretaria de Segurança, que estabelece protocolos operacionais e procedimentos adotados para operações em áreas sensíveis.

O mesmo assunto, depois, veio a ser tratado pela **Instrução Normativa n.º 03**, de 02/10/2018). Esse diploma estabelece que áreas sensíveis são aquelas nas quais pode ocorrer elevado a iminente risco de confronto armado com infratores da lei, em razão do desencadeamento de uma operação policial, colocando em risco, acima do tolerável, os policiais e a população em geral (art. 1.º).



Nesse contexto, a normativa estabelece que as operações policiais deverão ser regidas, por exemplo, pelo princípio do “*uso diferenciado da força nas situações em que seja estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do dever legal*” (art. 3.º, V). Na mesma lógica de redução de danos, o diploma considera como áreas sensíveis, dentre outras, aquelas próximas a unidades de ensino e creches, ocasião em que se deverá “a) Evitar preferencialmente os horários de maior fluxo de entradas e saídas de pessoas de tais estabelecimentos, principalmente, entrada e saída de alunos nos estabelecimentos de ensino; e b) O não baseamento de recursos operacionais nas entradas e interior de tais estabelecimentos, de maneira a evitar que os mesmos tornem-se alvos em potencial de infratores armados” (art. 4.º, I, alíneas a e b).

Recomenda, ainda, que sejam elaborados “protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias (civil e militar), o Centro Integrado de Comando e Controle (CICC) e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de saúde e de educação, caso disponibilizem canal técnico único por ente federado, de maneira que diretores de unidades de saúde e de ensino, logo após desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir concomitantemente os riscos à integridade física das pessoas sob suas responsabilidades” (art. 6.º, III).

No mesmo sentido, instado a se manifestar sobre se existem protocolos específicos para atuação em áreas nas quais haja estabelecimentos de ensino, a Secretaria de Estado de Polícia Civil apontou a referida Instrução Normativa n.º 01, de 07/08/2017, bem como a Portaria n.º 832, de 02/01/18, da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, que estabelece o Protocolo de Procedimentos nas Operações Policiais no âmbito da Polícia Civil do Rio de Janeiro.

Nesse último documento, impõe-se que “*as operações policiais programadas e as emergenciais, estas últimas quando possível, devem ser precedidas da devida análise do perímetro onde serão desenvolvidas, de modo a auxiliar no processo decisório, (...) identificando vias de entrada e saída, estabelecimentos de ensino, como creches e escolas*” (art. 6.º).



Ainda, o art. 9.º prevê que “*As Operações Policiais a serem realizadas em áreas sensíveis de alto risco e iminente probabilidade de confrontos armado, próximas a unidades de ensino, creches, postos de saúde e hospitais, deverão observar, sempre que possível, o seguinte: I - Evitar, preferencialmente, os horários de maior fluxo de entrada e saída de pessoas em tais estabelecimentos, principalmente de alunos nos estabelecimentos de ensino; II - O não baseamento de recursos operacionais nas proximidades e interior de tais estabelecimentos, de maneira a evitar que os mesmos tornem-se alvos em potencial de infratores armados”.*

Com efeito, verifica-se que a normativa regulamentar na área de segurança pública, ao estabelecer protocolos operacionais e procedimentos adotados para operações em áreas próximas a escolas, pretende evitar que operações policiais sejam realizadas nas proximidades e no interior de tais estabelecimentos.

Analisando, contudo, o contexto fático já mencionado, pode-se verificar que essa normativa, em que pese editada pela própria Administração Pública, não vem sendo respeitada, ocasionando violação massiva e generalizada dos direitos de crianças e adolescentes. O simples cumprimento da norma editada, portanto, ensejaria evidente redução de danos aos infantes e ao direito à educação.

Desse modo, o Estado tem à sua disposição meios para promover uma política de segurança pública com inteligência que não vitime e vulnere crianças e adolescentes. Dentre as medidas adotadas, inclusive, basta cumprir a sua própria normativa regulamentar, que pretende evitar que operações policiais sejam realizadas nas proximidades e no interior de tais estabelecimentos.

Outra medida que pode auxiliar Estado e Município nessa tarefa é gerar e usar evidências, como, aliás, sugerido em relatório da UNICEF<sup>60</sup>. É preciso, assim, melhorar a coleta de dados. Colher estatísticas é o primeiro passo do diagnóstico, a fim de se

---

<sup>60</sup> UNICEF. *A educação que protege contra a violência*. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/media/4091/file/Educacao\\_que\\_protege\\_contra\\_a\\_violencia.pdf](https://www.unicef.org/brazil/media/4091/file/Educacao_que_protege_contra_a_violencia.pdf). Acesso em 05/12/2019.



identificar, em cada território, o que pode ser realizado para atenuar os efeitos da violência urbana na vida dos infantes que ali estudam. Uma medida simples que pode ser adotada, por exemplo, é a obrigatoriedade de um livro de ocorrências em cada uma das escolas, no qual deverão ser consignadas informações sobre qualquer impacto da violência sobre aquele estabelecimento (v.g., barulhos de tiros, tiros que atingem as escolas, helicópteros de polícias, ingresso de policiais ou criminosos, etc.).

A partir daí, é fundamental que haja interação entre os diversos gestores dos sistemas das variadas políticas públicas colocadas à disposição da população, bem como realizar diálogo intersetorial para, diante desses dados, sugerir ações baseadas em evidências. É o que recomenda o art. 6.º, III, da Instrução Normativa SESEG n.º 03/2018. As políticas de Educação, de Assistência Social, de Saúde, de Segurança Pública, do Esporte, da Cultura, da Juventude, dentre outras, precisam estabelecer fluxos de comunicação e de atendimento de meninas e meninos, o que, como visto, inexistente.

Ademais, Estado e Município também pecam no que se refere ao fluxo de comunicação entre professores, pais e alunos. Este, na verdade, não existe ou é pouco organizado. Diante desse cenário, não se confere quase nenhuma segurança a quem toma decisões sobre suspender ou não as aulas, além de gerar falta de informação à comunidade escolar sob risco<sup>61</sup>. É preciso, pois, criar um fluxo institucional de comunicação entre família e a direção da escola.

Ainda, diante dos danos pedagógicos já mencionados, é imprescindível que Estado e Município realizem capacitações com professores para amenizar traumas causados pela violência, que levam a dificuldades no aprendizado.

---

<sup>61</sup> Segundo Luiz Menezes, então diretor da escola Daniel Piza, “*Tem dias que recebo mensagens de mães avisando de tiroteios durante a madrugada, em outros, os professores chegam e percebem uma movimentação maior de pessoas armadas. Em outros momentos, precisamos fechar correndo no meio da tarde*”. (UOL. Violência impede mil alunos de estudar por dia no Rio; escola onde aluna morreu lida com tiroteios. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/23/o-dia-a-dia-de-tiroteios-na-escola-onde-uma-aluna-morreu-no-rio-violencia-impede-1-mil-alunos-de-estudar-por-dia.htm>. Acesso em 25/11/2019.)



É necessária, também, a adoção de medidas para evitar a rotatividade dos professores e de preservar a saúde mental dos mesmos, o que, inevitavelmente, implica o aperfeiçoamento da educação. Com isso, evitar-se-á solução de continuidade na prestação do serviço e, ainda, será aprimorado o vínculo entre professor e aluno, elemento fundamental para garantir a qualidade do aprendizado.

Uma opção colocada ao administrador, por exemplo, é o oferecimento de condições especiais de contratação para os profissionais que atuam nessas áreas sensíveis. Essas condições especiais podem envolver desde adicionais salariais pelas condições de insegurança até o acompanhamento psicológico continuado para os próprios professores, passando por cursos de capacitação mais frequentes e pela proibição de a polícia usar creches e escolas como bases operativas.

Por outro lado, é preciso pôr em prática à “Lei Lucas” (Lei n.º 13.722/2018), que torna obrigatória a disseminação em noções básicas de primeiros socorros de professores e funcionários de estabelecimentos de ensino públicos (e também privados) de educação básica e de recreação infantil (arts. 1.º e 2.º). Impõe, ainda, que estabelecimentos de ensino sejam integrados à rede de urgência e emergência da região, sendo estabelecido um fluxo de encaminhamento para uma unidade de saúde de referência (art. 5.º). Dessa forma, será possível tentar reduzir os danos e a chance de óbito, caso alguma criança ou adolescente venha a ser atingida por projétil de arma de fogo.

Sob o ponto de vista psicológico e pedagógico, é necessário que não haja helicópteros como plataforma de tiro (“caveirões aéreos”) sobrevoando instituições de ensino durante o horário escolar. Trata-se de prática corriqueira que vem ocasionando profundo pavor à comunidade escolar, interrompendo qualquer atividade para que professores e alunos busquem se afastar da linha de tiro.

Mesmo quando nenhum disparo é efetuado, torna-se impossível dar prosseguimento à vida normal da escola com o sobrevo de helicópteros rente ao telhado do prédio, não apenas pelo barulho e tremor em janelas e portas que as aeronaves causam,



mas principalmente pela expectativa que o “caveirão” gera de que algum projétil será disparado.

É justamente por isso que a única maneira de evitar tais danos – interrupções de aulas e o trauma nos alunos – é assegurar que as aeronaves da polícia não voem à baixa altura próximos às escolas, respeitando, assim, o raio da comunidade escolar.

Este foi, recentemente, fixado em 2.000 metros por sentença proferida nos autos da ação civil pública tombada sob o n.º 0433931-62.2016.8.19.0001, que tramita na 14.ª vara de fazenda pública da Comarca da Capital e declarou a ilegalidade da reestruturação escolar realizada pelo Estado no ano de 2016. Decidiu-se, pois, que é de 2.000 metros a distância razoável de deslocamento de alunos até a escola, estabelecendo, assim, o raio de uma comunidade escolar<sup>62</sup>.

Isso porque, em regra, as escolas estaduais e municipais localizadas nos bairros e comunidades recebem alunos da própria localidade. Dessa forma, a realização de operações policiais, especialmente com sobrevoo de helicópteros em baixa altura em relação ao telhado de determinada escola, impede que a própria comunidade localizada em seu entorno estude.

Com efeito, faz-se indispensável que não haja sobrevoo de helicópteros de polícias no raio de 2.000 metros de escolas, a fim de permitir que os estabelecimentos educacionais situados nessa localidade sejam propícios ao aprendizado. Veja-se que não se trata de impedir a utilização desses helicópteros nas operações policiais, mas apenas de assegurar que a escola permaneça como local protegido, uma vez que ali se encontram pessoas destinatárias da proteção integral conferida pela Constituição da República, e não criminosos que precisam estar na mira da polícia.

---

<sup>62</sup> Note-se que a Resolução n.º 5532/2017 da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) havia fixado distância inclusive maior (3 km), mas a mesma foi revista na referida sentença para fixar os 2 km ora mencionados.



Ademais, deve o Poder Público garantir a presença de profissionais de saúde mental especializados em atender crianças e adolescentes com comportamentos similares ao transtorno do estresse pós-traumático (TEPT). Ainda, é imprescindível que seja implantado programa especializado de atendimento psicossocial a familiares de infantes que foram vítimas letais decorrentes da atuação do estado ou de grupos armados ilegais.

Nesse sentido, analisando o cenário fático posto sob julgamento, estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas e o Fogo Cruzado recomendou que sejam adotadas as seguintes medidas para construção de uma cidade que minimize os efeitos de suas desigualdades:

- (i) Garantia da segurança das áreas de exposição à violência, priorizando, principalmente, o horário de funcionamento das escolas e creches;
- (ii) Realizar capacitações para os professores, de forma que eles possam atender às necessidades especiais de seus alunos advindas da exposição à violência;
- (iii) Oferecer condições especiais de contratação para os profissionais que atuam nestas áreas, de forma a garantir estabilidade nas relações escolares, objetivando diminuir a alta rotatividade de professores. Estas condições especiais devem abarcar desde adicionais salariais pelas condições de insegurança, até o acompanhamento psicológico continuado para os próprios professores, passando por cursos de capacitação mais frequentes;
- (iv) Proibir a polícia de usar creches e escolas como bases operativas;
- (v) Garantir a presença de profissionais de saúde mental especializados em atender crianças e adolescentes com comportamentos similares à TEPT, capazes de lidar com os traumas advindos da exposição rotineira à violência;
- (vi) Complementar o trabalho com atendimento às famílias residentes das áreas identificadas, com um programa domiciliar com o objetivo de instruir os pais e cuidadores das crianças afetadas.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> FGV, DAPP. *Educação em alvo: os efeitos da violência armada na sala de aula*. Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2017.





Nesse ponto, é importante destacar que o aprimoramento do serviço de educação tende a gerar, por via reflexa, a proteção dessas crianças e adolescentes à violência. Segundo estudo do UNICEF sobre homicídios de adolescentes no estado do Ceará, verificou que mais de 70% dos adolescentes que foram assassinados em 2015, nas sete cidades cearenses pesquisadas, estavam fora da escola há pelo menos seis meses<sup>64</sup>.

Com efeito, verifica-se que a evasão escolar e o baixo número de anos de estudo colaboram para a vulnerabilização de crianças e adolescentes, aumentando suas chances de vitimização. Assim, ao se fornecer uma educação integral, contextualizada e com atenção individualizada, constitui-se na escola um *locus* protetivo e protegido dentro do território e fora dele. Afinal, é nessa instituição que eles vivem longos períodos de suas vidas e onde constituem relações, afetos, valores, cultura e direitos.

Nesse sentido, é imprescindível, também, que o Poder Público realize um plano de reposição das aulas perdidas em decorrência de tiroteios, operações policiais e outros impactos da violência urbana. Segundo relatos de mães e responsáveis de alunos de uma escola no Complexo da Penha, feitos à Ouvidoria Externa da Defensoria Pública, essas reposições não vêm ocorrendo, seja em razão de falta de organização da direção de cada escola; seja porque não há disponibilidade de espaço físico, haja vista que, em alguns estabelecimentos, há funcionamento da escola em dois turnos<sup>65</sup>.

Nesse desiderato, e tentando solucionar extrajudicialmente a questão, a Defensoria Pública encaminhou recomendação aos réus (documentos anexos), sugerindo a adoção de diversas medidas para regularizar a prestação do serviço educacional, frente a

---

<sup>64</sup> UNICEF. *A educação que protege contra a violência*. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/media/4091/file/Educacao\\_que\\_protege\\_contra\\_a\\_violencia.pdf](https://www.unicef.org/brazil/media/4091/file/Educacao_que_protege_contra_a_violencia.pdf). Acesso em 05/12/2019.

<sup>65</sup> “*Nas férias teve recuperação, mas por enquanto não temos reposição porque não temos tempo porque a escola funciona, quando consegue, nos dois turnos. Pra repor [as aulas que são perdidas em decorrência de tiroteios] teria que mexer no horário das aulas.*” “*Esse lance de reposição tem que ser visto pela Prefeitura. Vê o que eles podem fazer e lançar uma proposta. Eu não tenho autoridade de chegar na prefeitura e falar que sou mãe, mas quero a reposição minha filha tá perdendo aula nos dias tais. A prefeitura tem que organizar isso aí e apresentar a proposta pra diretora.*” (Relatos de mães e responsáveis de alunos de escola do Complexo da Penha, feitos à Ouvidoria Externa da Defensoria Pública).



essa realidade (operações policiais constantes). Lamentavelmente, até a presente data os réus não se pronunciaram quanto à adoção das medidas ali sugeridas.

Logo, tendo em vista que o serviço de educação vem sendo prestado de forma insuficiente em áreas sensíveis do Rio de Janeiro, sujeitas à violência armada com frequência, faz-se indispensável a atuação contramajoritária do Poder Judiciário para que o Poder Público leve os direitos de crianças e adolescentes a sério e seja dado fim a esse cenário francamente incompatível com a Constituição da República.

## **II. DA COMPETÊNCIA DA 1.ª VARA DE INFÂNCIA, JUVENTUDE E DO IDOSO**

As ações civis públicas que tenham por objeto a tutela dos interesses metaindividuais de crianças e adolescentes, mesmo que sejam integradas no polo passivo pela Fazenda Pública, são processadas e julgadas na Vara da Infância, conforme leitura sistêmica dos artigos 208, VII e §1º, 209 e 148, IV do Estatuto da Criança e Adolescente (Lei n.º 8.069/90):

Art. 148. A Justiça da Infância e da Juventude é competente para:

IV - conhecer de ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no art. 209

Art. 208. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular:

I - do ensino obrigatório

II - de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência;

III - de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

IV - de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

V - de programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental;

Art. 209. As ações previstas neste Capítulo serão propostas no foro do local onde ocorreu ou deva ocorrer a ação ou omissão, cujo juízo terá competência absoluta para processar a causa, ressalvadas a competência da Justiça Federal e a competência originária dos tribunais superiores.

Com efeito, como se verá adiante, a causa de pedir (fatos e fundamentos jurídicos) está alicerçada em direitos e interesses tratados pelo Estatuto da Criança e do



Adolescente, pela Constituição da República e também pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança.

A discussão perpassará sobre a irregularidade na oferta de uma educação integral, contextualizada e com atenção individualizada em determinadas áreas sensíveis, bem como sobre a necessidade de que a escola seja um *locus* protegido dentro do território, como forma de proporcionar o aprendizado.

Dessa maneira, pelo que se extrai do imperativo supratranscrito, o Estatuto da Criança e do Adolescente fixou competência absoluta material do Juízo da Infância e da Juventude para processar e julgar ações que versam sobre interesses individuais, difusos ou coletivos relacionados ao direito à educação de crianças e adolescentes.

Deveras, no exercício de suas atribuições constitucionais de interpretação e uniformização da legislação infraconstitucional, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça fixou-se pela competência da Justiça da Vara da Infância, Juventude quando o feito versar sobre violação direta de direitos fundamentais de crianças e adolescentes, sob o argumento de que o legislador constituinte ampliou o sistema de tutela dos direitos dos infantes, ao adotar, os princípios da proteção integral e da prioridade absoluta (artigo 227, *caput*, da Constituição da República).

Nesse sentido, tem-se o seguinte arresto jurisprudencial, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. MENOR PÚBERE. MATRÍCULA EM CURSO SUPLETIVO. ART. 148, IV, C/C ART. 209 DO ECA. COMPETÊNCIA ABSOLUTA DA VARA DA INFÂNCIA E DO ADOLESCENTE.

1. Discute-se no apelo a competência para apreciar mandado de segurança impetrado contra dirigente de instituição de ensino, com o objetivo de se assegurar ao menor de 18 anos matrícula no exame supletivo e, em sendo aprovado, a expedição do certificado de conclusão do ensino médio.

**2. A pretensão deduzida na demanda enquadra-se na hipótese contida no art. 148, IV c/c art. 209, do ECA, sendo da competência absoluta do Juízo da Vara da Infância e da Juventude a apreciação das controvérsias fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos vinculados à criança e ao adolescente. Precedentes.**

3. Recurso especial provido.

(STJ, 2ª Turma, Resp 1217380/SE, Rel. Ministro Castro Meira, julgado em 10/05/2011, publicado em 25/05/2011).



Avulta, então, a conclusão de que a competência absoluta para o julgamento da presente é desta 1.<sup>a</sup> Vara da Infância e Juventude e do Idoso, **pois o dano se verifica em todas as comunidades localizadas especialmente nas periferias do estado do Rio de Janeiro – de caráter regional, portanto** - sendo certo que a sede dos dois entes públicos réus está no centro desta cidade, área de abrangência deste Juizado da Infância e Juventude.

### **III. O LITÍGIO ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO ADEQUADO PARA CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Como corolário do que vem se chamando de “judicialização da vida”<sup>66</sup> e da explosão quantitativa e qualitativa da litigiosidade no país, o controle judicial de políticas públicas é um fato inquestionável. Em razão da facilitação do acesso à justiça e do grau de credibilidade que gozam as instituições judiciais, a litigiosidade de massa vem se desenvolvendo, tendo como um dos seus clientes preferenciais o Poder Público<sup>67</sup>. Paralelamente, boa parte das grandes questões nacionais – políticas, econômicas, sociais e éticas – passaram a ter o seu último capítulo perante os tribunais.

Dentre elas, tem-se a situação fática posta sob julgamento: crianças e adolescentes têm sido, com frequência, vítimas de balas perdidas em comunidades no Rio de Janeiro; além de perderem suas aulas em razão de suspensões por tiroteios; utilização de escolas como base militar; impossibilidade, ou mesmo medo, de transitar no caminho casa-escola-casa.

Como consequência, o desempenho desses alunos afetados decai progressivamente, assim como as taxas de evasão escolar, ocasionando um custo econômico-social que impõe a adoção de medidas estruturais e realização de um diálogo intersetorial.

---

<sup>66</sup> BARROSO, Luís Roberto. *A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal*. 1.<sup>a</sup> reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

<sup>67</sup> Na Justiça Estadual, o setor público municipal, estadual e federal ocupa o segundo, terceiro e quarto lugar na listagem dos dez maiores litigantes do Conselho Nacional de Justiça: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *100 Maiores Litigantes*. Brasília, 2012. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100\\_maiores\\_litigantes.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf). Acesso em 30/10/2019.



Todavia, o processo civil tradicional – classicamente concebido a partir de um desenho “bipolar” entre autor e réu – não é adequado para tutelar direitos que envolvem coletividades. Tanto as demandas individuais quanto as coletivas seguem a lógica do processo bipolarizado, haja vista que são igualmente marcadas por posições antagônicas entre autor e réu. Há, ainda, o emprego dos mesmos instrumentos e técnicas processuais, como a incidência do princípio da demanda, limitando o Estado-jurisdição ao que foi pedido pelo autor; e ao princípio dispositivo, permitindo ao legitimado, por exemplo, optar por não recorrer de certa sentença desfavorável<sup>68</sup>.

Do mesmo modo, também na seara de execução, as sentenças que impõem a adoção de medidas para efetivação ou aprimoramento de políticas públicas dificilmente são efetivadas. Em regra, condena-se o Poder Público a uma obrigação de fazer, o que enseja a fixação de um prazo razoável para o cumprimento do preceito, sob pena de multa ou adoção de outros instrumentos coercitivos. Todavia, não raro o referido prazo é extrapolado, há a imposição de multa diária e, ainda assim, a obrigação fixada na sentença não é cumprida, gerando o acúmulo de multas em cifras milionárias; prejuízo aos cofres públicos; e a completa inefetividade da jurisdição.

Partindo dessa premissa e reconhecendo que o processo civil tradicional é inadequado à tutela de questões complexas, o direito norte-americano desenvolveu uma técnica que se destina a dar conta das necessidades práticas experimentadas no controle judicial de políticas públicas e nos litígios de interesse público<sup>69</sup>. Trata-se das medidas estruturantes, que surgiram com o objetivo de repensar os instrumentos manejados nessas demandas nas quais a atuação direta do Judiciário é tida como problemática, à luz da separação dos poderes, da eventual escassez de recursos e dos entraves burocráticos existentes nessas estruturais institucionalizadas<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos Estruturais no Direito Brasileiro: Reflexões a partir do Caso da ACP do Carvão*. Disponível em: <http://revistadeprocessocomparado.com.br/wp-content/uploads/2016/01/ARENHART-Sergio-Artigo-Deciso-es-estruturais.pdf>. Acesso em 30/10/2019.

<sup>69</sup> CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*, vol. 89, n. 7, 1976. FISS, Owen. The forms of justice. *Harvard Law Review*, vol. 93, n. 1, 1979.

<sup>70</sup> MARÇAL, Felipe Barreto. *Processos Estruturantes (Multipolares, Policêntricos ou Multifocais): Gerenciamento Processual e Modificação da Estrutura Judiciária*. In: *Revista de Processo*, vol. 289/2019, Março de 2019. p. 423-449.



Segundo Owen Fiss<sup>71</sup>, o *leading case* de adjudicação estruturante foi a decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*<sup>72</sup>. Na ocasião, sepultando a doutrina do “separados, mas iguais”, a Corte determinou o fim da segregação racial nas escolas. A implementação, contudo, perpassaria necessariamente pela reforma estrutural de instituições de grande porte, haja vista que praticamente todos os espaços de convivência social norte-americanos possuíam algum grau de segregação entre brancos e negros. Por isso, em que pese a decisão tenha sido vinculada a um caso concreto, a Corte devolveu *Brown* e os casos com ele admitidos para as Cortes de Justiça Federal locais a fim de dar cumprimento às ordens antissegregacionistas, o que, até então, era uma inovação procedimental destinada a permitir a realização de uma reestruturação das referidas organizações de grande porte.

Alguns anos depois, a partir de *Holt vs. Sarver*<sup>73</sup>, foram proferidas decisões estruturantes com o objetivo de promover a reestruturação do sistema prisional norte-americano. Tratava-se da primeira vez em que “todo o sistema prisional de um Estado teve sua constitucionalidade impugnada judicialmente”.

Com efeito, os processos estruturais foram desenvolvidos com a pretensão de realizar uma reforma estrutural em um ente, organização ou instituição, para concretizar um direito fundamental, efetivar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos<sup>74</sup>. Assim, não basta que se esteja diante de um litígio coletivo, sendo preciso que haja vários interesses concorrentes em jogo e que a decisão seja passível de interferir na esfera jurídica de vários terceiros.

Veja-se que, em ambos os casos provenientes da jurisprudência norte-americana, havia a necessidade de reestruturação geral das organizações sociais e, por via

---

<sup>71</sup> FISS, Owen. *The forms of justice*. Harvard Law Review, vol. 93, n. 1, 1979, p. 07.

<sup>72</sup> SUPREMA CORTE DOS EUA. *Brown vs. Board of Education of Topeka*. 347 U.S. 483 (1954).

<sup>73</sup> EUA. DISTRICT COURT FOR THE EASTERN DISTRICT OF ARKANSAS. 309 F. Supp. 362 (E.D. Ark. 1970) Fevereiro, 1970.

<sup>74</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 380.



de consequência, a adoção de prestações pelo Estado, para assegurar a qualidade do ensino ofertada por meio do fim da segregação nas escolas; e de novas unidades prisionais<sup>75</sup>.

O mesmo ocorre no caso concreto posto sob julgamento: o impacto da violência urbana na vida escolar de crianças e adolescentes impõe que sejam adotadas medidas por uma série de órgãos do Poder Público, procedendo-se a um trabalho integrado entre órgãos estaduais e municipais das pastas de educação, segurança pública e saúde, a fim de que, ao final, seja assegurado o direito à prestação de uma educação de qualidade.

Nesse sentido, a partir de uma lógica e de um processamento diferenciado, a demanda estruturante pode produzir efeitos mais eficientes e a longo prazo do que a demanda tradicional, já que pressupõe a análise do problema de forma global e prospectiva, ao invés de individual e imediatista. Ademais, além dos “efeitos materiais diretos (relativos à resolução do caso concreto), há efeitos simbólicos e indiretos”<sup>76</sup>, consistentes em instar a opinião pública contra essa violação, demonstrar a gravidade do problema e mobilizar a sociedade civil acerca da questão. Assim, as demandas estruturantes são imprescindíveis para dar conta de violações sistêmicas a determinados direitos, para fins de macrojustiça.

Sob essa perspectiva, torna-se necessário que o procedimento destinado à discussão de políticas públicas tenha amplitude muito maior do que a referida lógica bipolar dos processos, a fim de assegurar que o Judiciário tome contato com o problema em toda a sua extensão.

Para tanto, Sérgio Arenhart<sup>77</sup> coloca como imprescindível a satisfação de dois requisitos indispensáveis. O **primeiro** deles perpassa pela a redefinição da noção de

---

<sup>75</sup> FACHIN, Melina Girardi. SCHINEMANN, Caio. *Decisões estruturantes na Jurisdição Constitucional Brasileira: Critérios Processuais da Tutela Jurisdicional de Direitos Prestacionais*. In: Revista Estudos Institucionais. v. 4, n. 1, 2018. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247/218>. Acesso em 31/10/2019.

<sup>76</sup> FACHIN, Melina Girardi. SCHINEMANN, Caio. *Decisões estruturantes na Jurisdição Constitucional Brasileira: Critérios Processuais da Tutela Jurisdicional de Direitos Prestacionais*. In: Revista Estudos Institucionais. v. 4, n. 1, 2018. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247/218>. Acesso em 31/10/2019.

<sup>77</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos Estruturais no Direito Brasileiro: Reflexões a partir do Caso da ACP do Carvão*. Disponível em: <http://revistadeprocessocomparado.com.br/wp-content/uploads/2016/01/ARENHART-Sergio-Artigo-Decisoes-estruturais.pdf>. Acesso em 30/10/2019.



contraditório, exigindo a participação de toda a coletividade, por meio de técnicas de representação adequada (v.g., audiências públicas, *amicus curiae*), e a absorção de experiência técnica de especialistas.

Nesse ponto, tem-se interessante precedente da Corte Constitucional da África do Sul: o caso *Grootboom*<sup>78</sup>, julgado em 2000. Na demanda, pretendia-se assegurar o direito à moradia a centenas de pessoas miseráveis que haviam sido despejadas de área particular que outrora ocupavam. Em razão da impossibilidade de se conceder acesso à moradia individualmente a cada uma delas, o Tribunal determinou, dentre outras medidas, que um órgão técnico independente – *Human Rights Commission* – supervisionasse a elaboração e a implementação do novo programa, reportando-se ao tribunal. Trata-se, pois, de um exemplo no qual se atribuiu a um órgão técnico com reconhecida expertise e prestígio a função de auxiliar na elaboração de um plano para auxiliar na solução da lide.

Com efeito, nas demandas estruturais, a relação processual passa a se desenvolver de maneira plúrima e multifacetária, sem que os interesses em pauta possam ser divididos em blocos distintos, opostos e incompatíveis. É o que se pretende na presente demanda: de um lado, para que a solução da lide conte com legitimidade democrática, faz-se imprescindível que haja participação da sociedade civil e de instituições essenciais ao Estado de Direito, o que se fará por meio de audiências públicas e do comitê de monitoramento; de outro, pode ser que, no curso da demanda, se verifique que o Poder Público não possui a expertise necessária para equacionar os gargalos dessa política pública, a ensejar a nomeação de um órgão técnico com expertise para tanto (v.g., Cruz Vermelha no desenvolvimento do Acesso Mais Seguro em todas as escolas situadas em áreas mais sensíveis).

O **segundo requisito**, por sua vez, é a adoção de um procedimento diferenciado caracterizado pela reformulação de alguns elementos clássicos do processo civil, como a adstrição da decisão ao pedido<sup>79</sup>; a limitação do debate aos contornos da causa de pedir; e

---

<sup>78</sup> Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169 (4 October 2000).

<sup>79</sup> Um exemplo de protótipo de processo estrutural as decisões que, ao outorgarem certo medicamento a um doente necessitado, fixam, fora dos limites do pedido do autor, condições para o fornecimento desse





os limites da coisa julgada. Isso porque discussão judicial de políticas públicas decorre de contextos fáticos que são altamente mutáveis e fluidos, de forma que as necessidades de proteção em um determinado momento podem vir a ser distintas da existente em outra ocasião. Nesse sentido, as demandas de potencial estruturante devem ser vistas de maneira permeável, em apreço ao direito à tutela jurisdicional adequada, o qual pressupõe a primazia do mérito em relação ao instrumento, nos termos do art. 4.º do Código de Processo Civil<sup>80</sup>.

Essa permeabilidade, todavia, não se restringe à fase de conhecimento, mas deve ser estendida também à etapa de execução, ante a atipicidade das medidas executivas, o que já é a regra no Código de Processo Civil. Não é à toa que Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. propõem que a base normativa da execução das decisões estruturantes é a combinação dos artigos 139, IV, e 536, § 1.º, do Código de Processo Civil, os quais preveem as cláusulas gerais de execução e a viabilidade de decisões atípicas<sup>81</sup>.

Nas demandas estruturantes, tem-se dois grupos de medidas passíveis de serem adotadas: as medidas dialógicas e as medidas coercitivas. As primeiras são aquelas “em que as entidades públicas condenadas são chamadas a fazer parte, de modo ativo, da implementação da decisão”<sup>82</sup>. Um exemplo – que se pretende que seja adotado na presente demanda – é a elaboração de um plano de implementação da decisão e, a partir do monitoramento pela jurisdição fiscalizatória, a manutenção do diálogo para flexibilização e adequação das medidas que devem ser tomadas.

---

produto. No Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, há, inclusive, enunciado sumular n.º 116, que autoriza, durante a execução, a substituição do medicamento previsto na sentença, desde que a necessidade tenha como causa a mesma doença. Do mesmo modo, decisões em ações coletivas ambientais têm imposto a obrigação de sujeita qualquer modificação na área afetada à prévia manifestação do órgão ambiental competente.

<sup>80</sup> Art. 4º. As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa

<sup>81</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Processos estruturais. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 363.

<sup>82</sup> FACHIN, Melina Girardi. SCHINEMANN, Caio. *Decisões estruturantes na Jurisdição Constitucional Brasileira: Critérios Processuais da Tutela Jurisdicional de Direitos Prestacionais*. In: Revista Estudos Institucionais. v. 4, n. 1, 2018. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247/218>. Acesso em 31/10/2019.



Trata-se de uma tentativa de construção de uma “execução” *negociada*. É que, nesses casos, em regra o Poder Público “reconhece a necessidade de realizar o *objeto* da pretensão alegada em juízo, mas resiste à realização desse objeto no *tempo* pretendido pelo autor”<sup>83</sup>. Com efeito, inexistente um conflito propriamente *dialético*, exigindo-se que a solução do litígio seja realizada de forma *conjuntiva* ou *integralista*, isto é, por meio da conjugação de esforços entre as partes para consecução do objetivo final pretendido. Assim, a partir da exposição, pelo réu, da sua capacidade real e concreta de implantar a política pública, haverá maiores subsídios para eventual acordo para cumprimento voluntário ou para fixação de um cronograma dentro da sentença.

A imposição de cronogramas não é estranha à jurisprudência pátria. Um caso interessante diz respeito ao tratamento dado à questão da mineração do carvão na área de Criciúma/SC<sup>84</sup>. Em 1993, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública (autos n.º 93.8000533-4) junto à Justiça Federal de Criciúma, pedindo que as mineradoras e a União fossem compelidas a realizar e a concretizar um projeto de recuperação ambiental da região degradada pela mineração. Em 2000, foi proferida sentença julgando procedente o pedido para impor aos réus a realização de um projeto de recuperação da região, com cronograma mensal de etapas a serem executadas, e a executá-lo no prazo de três anos. Ademais, foi imposto, às mineradoras, que adequassem sua conduta às normas de proteção ambiental e, aos órgãos de proteção ambiental e de fiscalização, o dever de apresentar relatório circunstanciado de fiscalização de todas as minas em atividade naquela região. Determinou-se, ainda, que o Ministério Público Federal deveria opinar sobre o projeto de recuperação que seria apresentado.

Solução semelhante foi dada pela Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que, em sessão de 13 de agosto de 2008, antecipou os efeitos da tutela pretendida pelo Ministério Público para determinar ao Município de

---

<sup>83</sup> COSTA, Eduardo José da Fonseca. *A “Execução Negociada” de Políticas Públicas em Juízo*. Disponível em: <http://www.bvr.com.br/abdpro/wp-content/uploads/2016/03/Execucao-negociada-de-politicas-publicas.pdf>. Acesso em 30/10/2019.

<sup>84</sup> O caso foi muito bem analisado no seguinte artigo doutrinário: ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos Estruturais no Direito Brasileiro: Reflexões a partir do Caso da ACP do Carvão*. Disponível em: <http://revistadeprocessocomparado.com.br/wp-content/uploads/2016/01/ARENHART-Sergio-Artigo-Decisoes-estruturais.pdf>. Acesso em 30/10/2019.)



Canoas que apresentasse em 20 (vinte) dias o cronograma de um projeto de implantação do Serviço Residencial Terapêutico para atendimento de pessoas com deficiência mental em situação de abandono (Agravo de Instrumento n.º 70024042095, Rel. Des. Denise Oliveira Cezar).

Também no âmbito do direito comparado a técnica já foi adotada em alguns precedentes da Corte Constitucional da Colômbia, como, por exemplo, no processo T-153 de 1998. Na ocasião, foi reconhecido o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário colombiano, tendo sido determinada a adoção de uma série de medidas direcionadas a inúmeros órgãos públicos. Dentre elas, determinou-se (i) a elaboração de um plano para a construção e renovação de presídios que visasse a garantir aos presos condições dignas de vida nas prisões; e (ii) a realização do aludido plano<sup>85</sup>.

Com a realização do cronograma, a execução da política pública ganha a capacidade de adaptação, fragmentação e maleabilidade, o que permite que o sistema seja mais flexível para consecução de metas e finalidades.

Por outro lado, caso as medidas dialógicas, enquanto meios menos invasivos, não sejam efetivas para assegurar o direito que se pretende tutelar, será indispensável a adoção das *medidas coercitivas*, como, por exemplo, a imposição de multas. Com efeito, em que pese a preferência pela adoção de meios menos invasivos, não se pode perder de vista o objetivo da propositura da demanda estrutural: a satisfação e a efetividade do direito prestacional, o que deverá ser sempre o critério norteador para determinar a adoção de uma ou outra medida pelo Poder Judiciário.

Logo, a depender do desenrolar do procedimento, é possível que sejam necessárias adoção de medidas coercitivas, como, por exemplo, a fixação de multa diária ou sequestro de verbas públicas para assegurar que o plano, elaborado pelo próprio Poder Público, seja efetivamente cumprido.

---

<sup>85</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DA COLÔMBIA. Sentença T-153 de 28/04/1998.



Dessarte, ante a necessidade de equacionar esse problema estrutural de violação massiva e generalizada aos direitos de crianças e adolescentes estudantes na periferia do Rio de Janeiro, impõe-se a adoção desse procedimento de caráter estrutural, a fim de que se tenha maior efetividade na satisfação do direito social à educação, sem abandonar a lógica da separação dos poderes.

#### **IV. DA VIOLAÇÃO MASSIVA E GERENALIZADA AO DIREITO À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES RESIDENTES NAS COMUNIDADES CARIOCAS. DA AUSÊNCIA DE ACESSIBILIDADE, ACEITABILIDADE E ADAPTABILIDADE NAS FAVELAS**

Analisando a situação fática posta sob julgamento, faz-se inevitável concluir que vem havendo violação massiva e generalizada ao direito à educação dessas crianças e adolescentes residentes nas comunidades cariocas.

Educação é essencialmente compartilhamento de saberes, cultura, valores. É *“pela educação que o ser humano atualiza-se enquanto sujeito histórico, em termos do saber produzido pelo homem em sua progressiva diferenciação do restante da natureza”*<sup>86</sup>.

Trata-se do meio principal que permite a adultos e a crianças marginalizados econômica e socialmente sair da pobreza e participar plenamente nas suas comunidades. Não à toa, o direito à educação de qualidade compreende o objetivo n.º 04 da **Agenda 2030** da ONU, que consiste em um acordo global sobre como transformar o mundo em busca de prosperidade e bem-estar para todos.

Segundo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o direito à educação é o epítome da indivisibilidade e a interdependência de todos os direitos humanos, sendo *“um direito humano intrínseco e um meio indispensável de realizar outros direitos humanos”*<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> PARO. Vitor Henrique. *Gestão Democrática da Escola Pública*, 3ª. Edição, São Paulo: Ática, p. 2003, p. 7.

<sup>87</sup> Nações Unidas, Conselho Econômico e Social, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Número 13, E/C.12/1999/10, 8 de dezembro de 1999, parágrafo 1.



Tamanha é a sua importância que, conforme assinala a professora Nina Ranieri, a educação consiste no direito social que “*mereceu o maior número de dispositivos no atual texto constitucional*”, cerca de trinta artigos e as alterações foram “*sempre ampliando a proteção e a promoção do direito*”<sup>88</sup>.

De fato, a Constituição da República estabelece que a educação é um direito social (art. 6.º, *caput*) “*de todos e dever do Estado e da família, (...) visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*” (arts. 6.º e 205 da CRFB).

Dispõe, ainda, que o ensino será ministrado pelos princípios previstos no art. 206, dentre os quais estão os princípios da igualdade de condições para acesso e permanência na escola e da garantia de padrão de qualidade (incisos I e VII). Não é à toa, portanto, que qualifica como **direito subjetivo** a educação básica obrigatória e gratuita dos 04 aos 17 anos e a educação infantil às crianças de até 05 anos de idade (art. 208, I, IV, § 1.º).

No que diz respeito às crianças e adolescentes, a proteção do direito à educação é ainda mais premente não só em razão da **prioridade absoluta** que lhes é característica; mas também em virtude da sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, havendo mandamento constitucional específico que dispõe sobre a garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola (art. 227, *caput*, § 3.º, III).

Na seara infraconstitucional, tais direitos são estabelecidos com prioridade absoluta aos infantes nos arts. 4.º, 53, I, V, 54, I, II, IV, § 1.º, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990). Nesse ponto, frise-se que o art. 53 desse diploma legal é claro ao prever ser direito da criança e do adolescente de igualdade de acesso e permanência na escola:

---

<sup>88</sup> O Direito Educacional no Sistema Jurídico Brasileiro. In: ABMP, TODOS PELA EDUCAÇÃO. Justiça Pela Qualidade na Educação, São Paulo: Saraiva, 2013, p. 66/67.



Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Ainda na seara infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases prevê que o ensino é regido pelos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; garantia do padrão de qualidade; e a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (art. 3.º, I, IX, XIII, da Lei n.º 9.394/1996).

Interpretando os arts. 13 e 14 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU emitiu a Observação Geral n.º 13<sup>89</sup>, na qual restou assentado que, para garantir o direito à educação de qualidade, devem ser cumpridas quatro características essenciais e interrelacionadas: (i) disponibilidade; (ii) acessibilidade; (iii) aceitabilidade; (iv) adaptabilidade.

No caso em tela, convém analisar o que diz o comentário geral acerca do requisito da **acessibilidade**:

b) Acessibilidade. As instituições e os programas de ensino devem ser acessíveis a todos, sem discriminação, no âmbito do Estado Parte. A acessibilidade consta de três dimensões que coincidem parcialmente:

i) Não discriminação. A educação deve ser acessível a todos, especialmente aos grupos mais vulneráveis de fato e de direito, sem discriminação por nenhum dos motivos proibidos;

ii) Acessibilidade material. A educação deve ser acessível materialmente, já seja por sua localização geográfica de acesso razoável (por exemplo, uma escola vizinha) ou por meio da tecnologia moderna (mediante o acesso a programas de educação à distância);

iii) Acessibilidade econômica. A educação deve estar ao alcance de todos. Esta dimensão da acessibilidade está condicionada pelas diferenças de redação do parágrafo 2 do artigo 13 respeito ao ensino fundamental, médio e superior: enquanto que o ensino fundamental deve ser gratuito para todos, se pede aos Estados Partes que implantem gradualmente o ensino médio e superior gratuito.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Nações Unidas, Conselho Econômico e Social, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Número 13, E/C.12/1999/10, 8 de dezembro de 1999, parágrafo 6.

<sup>90</sup> Nações Unidas, Conselho Econômico e Social, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Número 13, E/C.12/1999/10, 8 de dezembro de 1999, parágrafo 6.



Todavia, como visto, a acessibilidade da educação vem sendo, diuturnamente, violada pelo Estado e Município do Rio de Janeiro.

De plano, salta aos olhos a violação à acessibilidade na vertente da *não discriminação*, na medida em que não são todas as crianças que perdem suas aulas em razão de suspensões por tiroteios; ou têm que se agachar nos corredores para não ficar na linha de tiro dos confrontos.

Ao contrário, esse perigo só existe a depender do lugar em que se viva, da cor que se tenha e da renda familiar auferida. Estudantes residentes nas comunidades localizadas na periferia do Rio de Janeiro, negros e que estão em situação de pobreza são os que estão expostos à violência armada e que, portanto, são discriminados no que diz respeito ao acesso à escola.

Ademais, a violação ao requisito da acessibilidade também ocorre na vertente da *acessibilidade material*, haja vista que, como esmiuçado, esses mesmos infantes não conseguem chegar até a instituição de ensino, em razão dos tiroteios ocorridos no caminho casa-escola-casa. Tamanho é o clima de terror vivenciado que, mesmo quando não há tiroteio, os estudantes deixam de ir às aulas por não se sentirem seguros no trajeto até o colégio.

A educação, pois, não está acessível sequer geograficamente nesses espaços territoriais.

Por outro lado, tampouco está atendido o requisito da **aceitabilidade**, também enunciado na referida Observação Geral n.º 13:

c) Aceitabilidade. A forma e o fundo da educação, compreendidos os programas de estudo e os métodos pedagógicos, devem ser aceitáveis (por exemplo, pertinentes, adequados culturalmente e de boa qualidade) para os estudantes e, quando proceda, os pais; este ponto



está supeditado aos objetivos da educação mencionados no parágrafo 1 do artigo 13 e às normas mínimas que o Estado aprove em matéria de ensino.<sup>91</sup>

Ora, a toda evidência, diante dos frequentes tiroteios, os programas de estudo e os métodos pedagógicos são prejudicados. Tantas são as vezes em que ocorrem suspensão de aulas que nem sempre é possível realizar a reposição das mesmas. Eventualmente, não há sequer dias livres para tanto; ou não há espaço físico no estabelecimento escolar, que eventualmente conta com aulas ministradas também no contraturno.

Por outro lado, mesmo quando há reposição, certo é que vivenciar esse cenário de terror enseja abalo à capacidade de aprendizado e ao desenvolvimento de novas habilidades. Como demonstrado, o fato de estudantes presenciarem amigos sendo vítimas de balas perdidas; a parede da escola ser alvejada por disparos de arma de fogo; ou ouvirem tiros a ponto de terem que se agachar nos corredores torna o processo de aprendizagem um trauma na vida dessas pessoas. O desempenho dos alunos, inevitavelmente, cai; ao passo que a evasão escolar se acentua.

Nesse ponto, destaque-se que, para **o Comitê dos Direitos da Criança da ONU**, o direito da criança à educação não é apenas uma questão de acesso, mas também de conteúdo, conforme destacado no Comentário Geral n.º 01, que versa sobre os objetivos da educação:

Os objectivos são: o desenvolvimento holístico da criança e a realização plena das suas potencialidades (art. 29.º, n. 1, al. (a)), incluindo o desenvolvimento do respeito pelos direitos humanos (art. 29.º, n. 1, al. (b)), um sentimento fortalecido de identidade e filiação (art. 29.º, n. 1, al. (c)), e a sua socialização e interacção com os outros (art. 29.º, n. 1 (d)) e com o ambiente (art. 29.º, al. 1 (e)).

2. O numero 1 do artigo 29.º não apenas acrescenta ao direito à educação, reconhecido no artigo 28.º, uma dimensão qualitativa que reflecte os direitos e a dignidade inerente a toda a criança; sublinha igualmente a necessidade de a educação ser centrada na criança, sendo favorável a esta e proporcionando a sua capacitação, e destaca a necessidade dos processos educativos se basearem nos princípios que enuncia. 3. O direito da criança à educação não é apenas uma questão de acesso (art. 28.º) mas também de conteúdos. Uma educação cujos conteúdos estejam solidamente enraizados nos valores consagrados no número 1 do artigo 29.º constitui, para todas as crianças, uma ferramenta indispensável nos seus esforços para encontrar, no decurso da sua vida, uma resposta equilibrada e respeitadora dos direitos humanos aos desafios que acompanham um período de alterações fundamentais provocadas pela globalização, novas tecnologias e fenómenos relacionados. Tais desafios

<sup>91</sup> Nações Unidas, Conselho Econômico e Social, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Número 13, E/C.12/1999/10, 8 de dezembro de 1999, parágrafo 6.





incluem as tensões, inter alia, entre as dimensões global e local; individual e colectiva; entre tradição e modernidade; considerações de longo e curto prazo; concorrência e igualdade de oportunidades; a expansão do conhecimento e a A educação a que toda a criança tem direito é aquela que for concebida de modo a proporcionar-lhe competências para a vida, a aumentar a capacidade da criança para gozar a totalidade dos direitos humanos e a promover uma cultura enformada por valores apropriados derivados dos direitos humanos. O objectivo é capacitar a criança, desenvolvendo as suas competências, capacidade de aprendizagem e outras capacidades, dignidade humana, auto-estima e auto-confiança. “Educação”, neste contexto, ultrapassa largamente a aprendizagem num contexto escolar formal, abrangendo uma ampla gama de experiências de vida e processos de aprendizagem que permitem às crianças, individual e colectivamente, desenvolver as suas personalidades, talentos e capacidades e fruem de uma vida plenamente satisfatória em sociedade.<sup>92</sup>

Pouco importa, portanto, que haja prédios erguidos aos quais se dá o nome de escola. O direito à educação não é assegurado quando não são passados conteúdos indispensáveis para conceder, às crianças, igualdade de oportunidades e competências para a vida.

Do mesmo modo, o requisito da **adaptabilidade** tampouco é respeitado pelo Estado e Município do Rio de Janeiro:

d) Adaptabilidade. A educação deve ter a flexibilidade necessária para se adaptar às necessidades de sociedades e comunidades em transformação e responder às necessidades dos alunos em contextos culturais e sociais variados.<sup>93</sup>

Com efeito, verifica-se que o serviço público de educação não vem sendo prestado com adaptabilidade, uma vez que não vem se adaptando a essa realidade existente nas escolas situadas nas comunidades cariocas. Ao contrário, como demonstrado, não vem adotando medidas adequadas e eficazes para, ao menos, atenuar o problema.

A criação de canais institucionais de comunicação entre segurança pública, direção das escolas e familiares; a capilarização do programa Acesso Mais Seguro da Cruz Vermelha para capacitação dos profissionais para lidar com situações de crise; e a prestação de atendimento psicológico e pedagógico especializado para lidar com esses tipos de trauma são exemplos de medidas que poderiam ser adotadas pelo Poder Público e que

---

<sup>92</sup> Nações Unidas, Comitê dos Direitos da Criança. Comentário Geral n.º 01/2001.

<sup>93</sup> Nações Unidas, Conselho Econômico e Social, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Observação Geral Número 13, E/C.12/1999/10, 8 de dezembro de 1999, parágrafo 6.



demonstrariam uma educação *adaptada* à realidade das crianças e adolescentes que residem nas favelas.

Logo, salta aos olhos que o direito à educação vem sendo violado pelo Estado e Município do Rio de Janeiro nas escolas situadas na periferia do Rio de Janeiro. A escola era para ser um dos poucos pontos onde as crianças encontram uma realidade diferente, mas, nas unidades localizadas em comunidades, os conflitos deixaram de ser um evento esporádico para passarem a ser um **obstáculo pedagógico**.

Ou seja, a Administração Pública que deveria, por determinação constitucional e legal, garantir a criança e ao adolescente o ACESSO AMPLO E IRRESTRITO à educação básica, tem contribuído para prestação deficiente do serviço educacional nas favelas cariocas.

Conforme documentos anexados, a política de segurança pública atualmente desenvolvida tem sido a principal responsável pela insegurança nas escolas e a suspensão/interrupção dos serviços nesses locais. É no mínimo contraditório o fato comprovado: quem tem a obrigação de positivamente implementar o pleno direito a educação, é quem mais tem ativamente contribuído para prejudicar esse direito fundamental.

A política de segurança atual, ao não valorizar a escola como parte do sistema e rede de proteção de crianças e adolescentes, vem cerceando diariamente o direito à educação, afinal as operações e incursões policiais ocorrem sem qualquer critério ou limite que tenha em consideração no seu planejamento a existência dos colégios.

Entretanto, em um Estado em que o povo carece de um padrão mínimo de prestações sociais para sobreviver, no qual pululam cada vez mais indivíduos socialmente excluídos, crianças são expostas ao trabalho escravo e milhões de pessoas vivem na linha extrema da pobreza, implorando por serviços mínimos de educação, saúde, assistência social e moradia necessários para a sua sobrevivência e vida digna, não é admissível que



sejam ainda violados POSITIVAMENTE pelo próprio Estado que deveria proteger e assegurar esses direitos.

Tal quadro, por óbvio, não pode ser chancelado pelo Poder Judiciário. Em suma, verificada, no caso, a **violação do compromisso constitucional de prestação do serviço público de educação**, compete ao Poder Judiciário fazer prevalecer a primazia da Constituição da República, das leis vigentes, e dos compromissos internacionais assumidos.

**V. DA VIOLAÇÃO POR PARTE DOS RÉUS AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE COMO ELEMENTO DA PONDERAÇÃO DE INTERESSES A SER APLICADA NA PRESENTE DEMANDA.**

Reza a Constituição da República em seu artigo 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

O dispositivo traz verdadeiro norte pra a Administração Pública, que deve segui-lo na consecução de seus fins. Aduza-se que a inclusão do Princípio da Eficiência ao lado dos valores que devem nortear o serviço público foi obra da Emenda Constitucional n. 19, que tinha por objetivo modernizá-lo, trazendo para o Estado conceito amplamente aplicado na iniciativa privada.

Ou seja, o Legislador Constituinte Brasileiro entendeu que era hora de se exigir do administrador público a capacidade de mensurar as políticas públicas, com a aplicação de indicadores para a avaliação acerca de sua eficácia e efetividade. Mas continuavam vigendo a Legalidade, a Moralidade, a Impessoalidade e a Publicidade na execução de tais políticas, mesmo que essa última possa ser mitigada, como veremos adiante.



Conforme nos ensina Maria das Graças Ruas, na obra *Conceitos Básicos e o Ciclo das Políticas Públicas*:

O conceito de avaliação das ações governamentais, assim como o de planejamento, desenvolveu-se a partir das transformações no papel do Estado, especialmente por causa do esforço de reconstrução após a Segunda Guerra, quando teve início a adoção de políticas sociais, bem como a consequente necessidade de analisar os custos e as vantagens de suas intervenções.

Desde meados da década de 1980, no âmbito do grande processo de mudança das relações entre o Estado e a sociedade e da reforma da administração pública, que passa do primado dos processos para a priorização dos resultados, a avaliação assume a condição de instrumento estratégico em todo o ciclo da política pública.

A trajetória histórica da avaliação compreende um primeiro estágio, centrado na mensuração dos fenômenos analisados, depois avança em direção às formas de atingir resultados, evoluindo para um julgamento de intervenções não somente quanto à sua eficácia e eficiência, mas também quanto à sua efetividade, sustentabilidade e outros aspectos, como a equidade, por exemplo.

Abrangidas no conceito de Eficiência que a Constituição nos traz estão uma série de variáveis, tais como objetivos claramente definidos, metas de resultado, menor gasto possível para o atingimento dos mesmos, além do tempo de execução da política pública, tudo com vistas a que esta, ao ser desenvolvida, seja, de fato, efetiva para o cidadão a que se destina.

Ora, se toda e qualquer política pública encontra-se adstrita a tais Princípios, podem as instituições de controle, aí incluído, por óbvio, o Poder Judiciário, analisarem em que medida a política desenvolvida é legal ou eficiente, assim como podem exigir/determinar seu aprimoramento para o melhor atendimento aos fins colimados quando a mesma foi desenhada. Em outras palavras, a avaliação e o monitoramento deve ser feito pelo próprio gestor, mas isso não exclui que órgãos de controle possam igualmente fazê-lo.

Com a segurança pública não é diferente.

Como já afirmado, segundo os dados divulgados pela Organização Não Governamental Fogo Cruzado, a respeito de tiroteios em imediações das escolas, tem-se que 1389 disparos foram efetuados no entorno das unidades escolares em 2018; e 1227 em



2019. No ano passado mais pessoas morreram que neste ano (232 contra 183), mas em 2019 mais pessoas ficaram feridas que em 2018 (210 contra 180).

Essa realidade, como visto, tem provocado o não funcionamento de unidades escolares por longos períodos, alguns deles superando 50 dias! Ou seja, a deflagração de operações policiais em horário escolar e sem respeitar o perímetro da escola é uma realidade que consegue ser mensurada por indicadores.

Nesse sentido, como forma de execução da política de segurança pública, que não deixa de ser uma política pública (*policy*) tais operações não podem ocorrer fora da observância dos Princípios atinentes à Administração Pública, mormente os Princípios da Legalidade, Eficiência e Publicidade, ainda que este último deve ser mitigado.

A esse respeito, se operações policiais não podem ser amplamente publicizadas, dado o caráter de sigilo da estratégia de combate ao crime; e havendo determinado grupo diretamente impactado, como estudantes e educadores, é de se perquirir por que razão não são as escolas comunicadas de forma reservada e por canal próprio de comunicação acerca da realização da operação, de modo a serem minimizados riscos e danos.

O Princípio da Publicidade pode ser mitigado, como ocorre com os dados sigilosos e expressamente ressalvados na Lei de Acesso à Informação, mas não deve ser amplamente desconsiderado, como vem ocorrendo quando a polícia ingressa nas favelas no horário escolar, impedindo que crianças e adolescentes sejam adequadamente protegidos.

Com muito mais razão é preciso analisar a razoabilidade de tal política, mormente nas hipóteses em que pode, de alguma maneira, comprimir – ou aniquilar – outro direito fundamental, no caso o direito à educação. Ao fazer a ponderação entre dois interesses (o das crianças e adolescentes a terem acesso à política de **EDUCAÇÃO**) e o interesse do Estado (de realizar incursões policiais como forma de combate ao tráfico armado nas comunidades, promovendo **SEGURANÇA**) o Princípio da Proporcionalidade



deve ser invocado para saber-se **qual o interesse a prevalecer** no caso concreto **ou se é possível conjugá-los, como acreditamos que seja**, desde que observados algumas garantias à comunidade escolar.

Acerca do tema, tome-se a lição de Daniel Sarmento na célebre obra “A Ponderação de Interesses na Constituição Federal”, em que o eminente Professor menciona a Proporcionalidade como critério solucionador de aparente conflito entre normas constitucionais:

Por outro lado, as restrições aos interesses em disputa devem ser arbitrados mediante o emprego de princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão – adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Em outras palavras, o julgador deve buscar um ponto de equilíbrio entre os interesses em jogo que atenda aos seguintes imperativos: **(a) a restrição a cada um dos interesses deve ser idônea garantir a sobrevivência do outro (b) tal restrição deve ser a menor possível para a proteção do interesse contraposto (c) o benefício logrado com a restrição a um interesse tem de compensar o grau de sacrifício imposto ao interesse antagônico.**

Ao cotejar-se a violação do direito à educação com a promoção da segurança pública por parte do Estado, utilizando-se a proporcionalidade como critério para ponderação acerca de qual interesse deve prevalecer, tal qual proposto por Sarmento, temos que perquirir:

- a) é possível limitar a atividade da segurança pública e ao mesmo tempo quando for necessário impor limites à atividade educacional, sem que nenhum dos interesses seja aniquilado? Em outras palavras, segurança pública e educação podem conviver em uma favela do Rio de Janeiro?
- b) não há solução menos gravosa possível? Quer dizer: não é possível minimizar os danos das operações policiais, preservando o direito de crianças e adolescentes a estudarem? O Estado está utilizando a menor restrição que se encontra disponível ao direito à educação, ou poderia haver menos danos a esse direito?
- c) as operações policiais, que tanto restringem o direito à educação, principalmente em nossa cidade, vêm sendo exitosas em promoverem



segurança para os moradores? É possível falar que está “valendo a pena” exigir o sacrifício dessa geração de crianças por algo maior, como a vitória sobre as organizações criminosas?

Ao analisarmos os interesses aparentemente contrapostos e colocados sob exame na presente demanda, utilizando-se o Princípio da Proporcionalidade para a solução acerca de qual deve prevalecer, é possível chegar à conclusão de que a política de **SEGURANÇA PÚBLICA**, nas favelas do estado do Rio de Janeiro, executada fortemente a partir da realização de operações policiais pode ser aprimorada para não fulminar o direito à **EDUCAÇÃO** nesses territórios.

A conjugação de interesses, **que na verdade não são antagônicos**, mas sim complementares induz que seja buscada maior eficiência nessas incursões, com a utilização de serviço de inteligência pra mapear a exata localização dos alvos da operação, evitando-se as áreas em torno de escola; preservação do direito de a comunidade escolar se proteger – mediante informação a ser repassada de forma absolutamente estratégica para os equipamentos públicos que executam o serviço de educação, como escolas e creches (Publicidade mitigada); e respeito à legalidade na entrada e saída da polícia desses territórios.

Em verdade não se pretende aqui acabar com a possibilidade de o Estado realizar operações policiais nas favelas de nosso Estado, pois estar-se-ia impondo restrição que não garantiria a sobrevivência de um dos interesses analisados, **e nem mesmo da população desses territórios, muitas vezes vitimadas pela violência provocada por essas organizações criminosas.**

Mas o que se pretende com a presente demanda é que as forças de segurança executem a política pública desde que respeitado igualmente o direito de crianças faveladas a estudarem, aprenderem e poderem, no futuro, exercer todo o potencial que apenas a educação pode estimular em um ser humano.



Difícilmente o Brasil atingirá os objetivos de desenvolvimento do milênio antes mencionados, se continuar impedindo parcela considerável de suas crianças e adolescentes de estudar.

**VI. O ARGUMENTO “A FORTIORI”. REGRAS INTERNACIONAIS QUE CUIDAM DA PROTEÇÃO DE ESTABELECIMENTOS ESCOLARES EM TEMPOS DE CONFLITO ARMADO. SITUAÇÃO DE ANORMALIDADE MAIS SENSÍVEL DO QUE O QUADRO DE VIOLÊNCIA URBANA EXPERIMENTADA NO RIO DE JANEIRO. COMPORTAMENTO DOS RÉUS DESCONFORME A CITADA LEGISLAÇÃO.**

Por outro lado, não se pode perder de vista que as ações perpetradas pelo Estado e pelo Município do Rio de Janeiro vêm ocorrendo em desconformidade, até mesmo, com normas internacionais destinadas a regulamentar condutas em meio a guerras.

Ora, sabe-se que nem de longe a situação vivenciada no Rio de Janeiro corresponde à de guerras, em sua acepção jurídica. Trata-se de um cenário de violência urbana, que não se confunde com “guerra”.

Todavia, causa espanto que, nesse quadro de violência fluminense, o Poder Público esteja adotando condutas que – de tão incompatíveis com princípios básicos de direitos humanos – são inadmissíveis até mesmo em contextos de guerra.

Se, em um cenário mais gravoso caracterizado por um conflito armado (guerra), o comportamento dos demandados seria inadmissível, **por maior razão o é**, considerando-se o atual/real estado de coisas.

Partindo-se da premissa de que os atores internacionais não podem se eximir se observar regras em tempos de guerra, inaugurou-se o Direito Internacional Humanitário com o objetivo principal de proteger os civis e de limitar os efeitos do conflito. Trata-se de ramo cuja origem está em tratados que datam de 1864, todos aglutinados, no pós-guerra, nas Convenções de Genebra de 1949.





Em virtude do papel fundamental que o direito à educação exerce sobre os demais direitos humanos, verdadeiro “direito charneira”, relacionado à evolução e progresso científico e tecnológico das civilizações, sucessivos documentos internacionais acabam por disciplinar como deve ele ser compatibilizado e exercido nesses tempos excepcionais e conflituosos.

A Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, ratificada por 196 países (adesão global, à exceção dos Estados Unidos da América), dispõe que o direito à educação deve ser assegurado a todos, sendo certo que o ensino primário deverá ser obrigatório e gratuito (art. 28), e tem por objetivo, dentre outros, preparar a criança pra uma vida responsável numa sociedade livre, com espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade de sexos e amizade entre todos os povos (art. 29, 1 , ‘d’).

Ao referir-se a conflitos armados, a citada Convenção prevê que “os Estados Partes adotarão todas as medidas necessárias a fim de assegurar a proteção e o cuidado das crianças afetadas por um conflito armado” (art. 38), aí incluído, por óbvio o direito à educação.

Trata-se de conclusão extraída, por exemplo, de duas Resoluções do Conselho de Segurança da ONU – e que, nesses termos, têm força cogentes. A primeira delas (aprovada após voto do Brasil) afirma que os Estados-parte em um conflito armado devem se abster de ações que impeçam o acesso de crianças a serviços de educação e saúde. Nesse documento, inclusive, foi determinado à Secretaria-Geral que continuasse a monitorar e elaborar relatórios sobre o uso de escolas e hospitais para fins militares, em contrariedade com o direito internacional humanitário, assim como frente a ataques e ou sequestro de professores e pessoal médico<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> Resolução 1998 (2011), adotada pelo Conselho de Segurança da ONU na sua 6851ª reunião, em 12 de julho de 2011. Art. 4: “Urges parties to armed conflict to refrain from actions that impede children’s access to education and to health services and requests the SecretaryGeneral to continue to monitor and report, inter alia, on the military use of schools and hospitals in contravention of international humanitarian law, as well as on attacks against, and/or kidnapping of teachers and medical personnel”.



Já a segunda resolução, de 2014, reitera a importância da necessidade de crianças seguirem tendo acesso aos serviços básicos de saúde e educação durante e/ou após o período de conflitos, sendo certo que qualifica de ilegais as ações de fechamento ou ameaça de fechamento de escolas como resultado de ataques ou ameaça de ataques em situações de conflito armado<sup>95</sup>.

Recentemente, na Conferência de Oslo sobre Escolas Seguras em 2015, foi elaborado um guia para proteção de escolas e universidades contra o uso militar em tempos de conflitos armado. Frise-se, inclusive, que esse guia contou com a adesão do Brasil e outros 86 países<sup>96</sup>, e, portanto, é fonte do direito a regular a hipótese em exame, não diretamente, mas a partir de uma interpretação *a fortiori*, como já explanado.

A Declaração sobre Escolas Seguras, de que resulta o guia mencionado, tem por pano de fundo a importância de continuidade dos serviços educacionais em tempos de guerra, e a implementação de medidas concretas para impedir o uso militar de escolas.

Dentre as medidas indicadas para consecução desses objetivos, estão:

- Necessidade de avisar ao inimigo com antecedência de que um ataque a esses prédios será efetuado, a menos que seu uso militar cesse;
- Considerar o fato de que crianças são titulares de especial proteção, e os efeitos negativos de longo prazo para uma comunidade com a destruição de uma escola devem ser considerados antes do lançamento de um ataque<sup>97</sup>;

---

<sup>95</sup> Resolução 2143 (2014), adotada pelo Conselho de Segurança da ONU na sua 7129ª reunião, em 07 de março de 2014: “Reiterates its deep concern about attacks as well as threats of attacks in contravention of applicable international law against schools and/or hospitals, and protected persons in relation to them as well as the closure of schools and hospitals in situations of armed conflict as a result of attacks and threats of attacks and urges all parties to armed conflict to refrain from actions that impede children’s access to education and to health services”

<sup>96</sup> [https://www.regjeringen.no/en/topics/foreign-affairs/development-cooperation/safeschools\\_declaration/id2460245/](https://www.regjeringen.no/en/topics/foreign-affairs/development-cooperation/safeschools_declaration/id2460245/)

<sup>97</sup> Art. 4: “While the use of a school or university by the fighting forces of parties to armed conflict in support of their military effort may, depending on the circumstances, have the effect of turning it into a military objective subject to attack, parties to armed conflict should consider all feasible alternative measures before attacking them, including, unless circumstances do not permit, warning the enemy in advance that an attack will be forthcoming unless it ceases its use.

(a) Prior to any attack on a school that has become a military objective, the parties to armed conflict should take into consideration the fact that children are entitled to special respect and protection. An additional important consideration is the potential long-term negative effect on a community’s access to education posed by damage to or the destruction of a school”



- A presença de forças militares em escolas e prédios deve ser evitada sempre que possível, com vistas e evitar o status civil do prédio, e perturbar o ambiente de aprendizagem,
- Além da haver necessidade sobre a existência de um plano de evacuação de crianças, estudantes e pessoal para uma localidade segura, em caso de conflito<sup>98</sup>.

Com efeito, mesmo em situações de guerra – que não se equiparam à de violência urbana fluminense –, é obrigatório que qualquer ataque a escolas seja excepcional e, caso realizado, seja avisado com antecedência e conte com um plano de evacuação, a fim de se assegurar um espaço de aprendizagem seguro.

Logo, ante esse quadro jurídico de especial proteção à comunidade escolar em caso de guerra, salta aos olhos que as condutas que vêm sendo, reiteradamente, praticadas por ação ou omissão do Estado e do Município são incompatíveis com o sadio desenvolvimento de crianças e adolescentes e, portanto, ilegais.

## **VII. DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DO MUNICÍPIO PELOS DANOS PERPETRADOS AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS**

### **1. Da Responsabilidade Civil: Dos Elementos Caracterizadores e do Dever de Indenizar**

Sucintamente, a responsabilidade civil pode ser conceituada como a reparação de danos injustos resultantes da violação de um dever geral de cuidado. Ela detém três funções: reparatória, punitiva e precaucional.

---

<sup>98</sup> Art. 5“The fighting forces of parties to armed conflict should not be employed to provide security for schools and universities, except when alternative means of providing essential security are not available. If possible, appropriately trained civilian personnel should be used to provide security for schools and universities. If necessary, consideration should also be given to evacuating children, students and staff to a safer location. (a) If fighting forces are engaged in security tasks related to schools and universities, their presence within the grounds or buildings should be avoided if at all possible in order to avoid compromising the establishment’s civilian status and disrupting the learning environment”.



O conceito de responsabilidade civil na modernidade é cambiante e assume formatos distintos conforme as múltiplas exigências de um ordenamento jurídico vocacionado à proteção e promoção do ser humano.

São pressupostos da responsabilidade civil: a) o ato ilícito; b) culpa; c) dano; d) nexo causal, consoante a regra do artigo 927, caput, do Código Civil: “aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”.

Contudo, esses pressupostos amoldam-se à teoria subjetiva da responsabilidade civil, que provém da prática do ato ilícito. Entretanto, **na teoria objetiva**, sobejam banidos da obrigação de indenizar os pressupostos do ato ilícito e da culpa, concentrando-se a atenção do civilista nos pressupostos do risco da atividade, nexo causal e dano.

No atual estágio de evolução da responsabilidade civil estatal, o ordenamento jurídico pátrio consagra a **teoria da responsabilidade objetiva**, dispensando a vítima de comprovar a culpa (individual ou anônima) para receber a reparação pelos prejuízos sofridos em virtude da conduta estatal.

O artigo 37, § 6º, da Constituição da República consolida, definitivamente, a responsabilidade civil objetiva das pessoas de direito público e alarga a sua incidência para englobar as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, assegurando o direito de regresso em face de seus respectivos agentes que responderem de forma subjetiva.

Dispõe a Constituição da República:

Art. 37. (...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.



Atualmente, portanto, a regra é a **responsabilidade objetiva** das pessoas de direito público e das pessoas de direito privado prestadoras de serviços públicos, bem como a responsabilidade pessoal e subjetiva dos agentes públicos.

O artigo 43 do Código Civil reafirma a responsabilidade objetiva do Estado prevista na atual Constituição: “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”.

Assim, a configuração da responsabilidade objetiva do Estado pressupõe três elementos: fato administrativo (conduta comissiva ou omissiva atribuída ao Poder Público); dano e nexo causal.

A conduta administrativa (fato administrativo) é o primeiro elemento necessário à responsabilização estatal. O Estado somente pode ser responsabilizado pela atuação ou omissão de seus agentes públicos. É preciso, assim, demonstrar que o dano tem relação direta com o exercício da função pública ou a omissão relevante dos agentes públicos.

O segundo elemento fundamental para a responsabilização do Estado é a comprovação do dano que pode ser definido como lesão a determinado bem jurídico da vítima. O dano poder ser dividido em duas categorias: material ou patrimonial, que representa a lesão ao patrimônio da vítima, avaliado pecuniariamente e moral, a lesão aos bens personalíssimos, tais como a honra, a imagem e a reputação do lesado.

Por fim, o nexo de causalidade significa a relação de causa e efeito entre a conduta estatal e o dano suportado pela vítima.

A par dos pedidos ao final elencados para o controle e a melhor execução da política de segurança pública, com a realização de operações policiais que respeitem o



direito à educação de crianças e adolescentes, é preciso reconhecer que os Réus, seja por ação ou omissão, produziram danos nessa parcela da população.

A exposição de crianças e adolescentes moradoras de favelas em todo o estado vêm gerando **danos psicofísicos e impactos na educação** a essa parcela da população e que comprometem toda uma geração, sem que os Réus tenham qualquer programa ou ação efetiva para minorá-los.

A ONG Visão Mundial realizou estudo para a investigação da percepção da violência para crianças e adolescentes (doc. em anexo). Dentre as conclusões estão:

- Meninas têm menos chances de se sentirem seguras do que meninos.
- Crianças e adolescentes com deficiência têm menor chance de se sentirem seguros.
- Crianças e adolescentes que moram em contextos rurais têm mais chances de se sentirem seguros do que os que residem em contextos urbanos.
- Crianças e adolescentes negros têm menos chances de se sentirem seguros do que crianças de outra raça/etnia.
- Quanto maior a idade, menor a chance de crianças e adolescentes se sentirem seguros.
- A existência de conflitos entre alunos foi relatada pela maior parte das crianças e adolescentes. Além dos aspectos da violência interpessoal, cerca de 1/3 se referiu a situações em que sofreu violência direta ou sofreu consequência da violência urbana.
- Em relação à média proporcional do grupo, crianças e adolescentes negros apresentam maior proporção entre os que sofrem ameaças (+4%), abusos físicos e xingamentos na escola (+4%). Também é nesse grupo que está a maior porcentagem de cancelamento de aulas devido a tiroteios ou confusão na rua (+ 6%).

Além disso, conforme parecer elaborado pela Equipe Técnica da Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Defensoria Pública, foi possível concluir que:



Embora haja uma grande quantidade de dispositivos legais e históricos que versem sobre a proteção e promoção do direito à educação, observa-se que as crianças moradoras de favelas não gozam deste direito devido aos recorrentes confrontos com armas de fogo nestas localidades e áreas adjacentes. Os códigos jurídicos tornam-se “letra morta”, uma vez que as crianças não conseguem usufruir em sua plenitude do direito à educação. A política de segurança pública calcada no confronto direito com agentes do comércio varejista de drogas ilícitas não estimula a frequência escolar dos alunos, surtindo um efeito contrário, de contribuição à evasão escolar.

Diante da pesquisa de campo e revisão de literatura, percebemos que os impactos dos conflitos armados decorrentes de operações policiais são imensuráveis, tendo reflexões nos diversos aspectos da vida do ser humano, como saúde, direito ao lazer, cultura, entre outros. Nossa proposta não foi categorizar ou esgotar todos os efeitos possíveis, mas trazer reflexões a partir dos relatos de quem vivencia cotidianamente esta realidade. A escuta das narrativas passou a ser o momento mais importante deste trabalho. Apontamos aqui que é necessário pensar que a solução ou a minimização de um problema multifacetado como tratado neste

À luz dessas considerações, é de se concluir que o Estado do Rio de Janeiro tem o dever de reparar os danos sofridos pelas crianças e adolescentes favelados que vêm sofrendo com a política de segurança adotada, uma vez tal *modus operandi* vem cerceando diariamente o direito à educação. Aduza-se que as operações e incursões policiais ocorrem sem qualquer critério ou limite que tenha em consideração no seu planejamento a existência de unidades escolares que possam ser potencialmente atingidas.

Assevere-se que o Estado do Rio de Janeiro, através da política de segurança pública, é o principal responsável pela insegurança nas escolas e a suspensão/interrupção dos serviços nesses locais. Mas não é o único.

Com efeito, a maioria das escolas afetadas pela violência gerada em dia de operações da polícia nas favelas são as escolas e creches municipais, e resta evidente que o Município do Rio de Janeiro, omite-se ao não cobrar do Estado que respeite seus estabelecimentos educacionais e por via de consequência a o serviço público que executa nas comunidades. E além disso, não repõe as aulas suspensas nesses dias e nem tampouco



possui qualquer programa que vise a minorar os danos psicofísicos causados nas crianças em razão da exposição a uma política que não parece planejada para protegê-las.

Resultam, portanto, patentes os prejuízos causados para o bem-estar físico e mental, e desenvolvimento das crianças, e especialmente os impactos na vida escolar (frequência, estudo e aprendizagem). O dano caracteriza-se pela violação à integridade patrimonial e psicofísica das crianças e adolescentes e o nexos causal evidencia-se na relação de causalidade existente entre a conduta estatal e o dano.

O atual cenário marcado por violência e risco de morte constante, decorrentes da violência urbana agravada por ações policiais sem planejamento, tem causado um aumento nos atendimentos e encaminhamentos por profissionais de saúde e educação de crianças que tenham testemunhado violências em suas comunidades. Por sua vez, o **Município do Rio de Janeiro** tem sofrido verdadeiro desmonte na área de saúde mental, deixando de atender as necessidades psicológicas de tratamento das crianças, e igualmente não implementando qualquer programa nas próprias escolas para a escuta e acolhida da comunidade escolar traumatizada com toda a situação experienciada.

No presente caso, posto para apreciação por esse MM. Juízo é preciso reconhecer que as crianças moradoras de comunidades e favelas sofrem danos efetivos ao seu direito a educação. O estudo Educação em Alvo – Os Efeitos da Violência Armada nas Salas de Aula, desenvolvido pelo aplicativo Fogo Cruzado, em parceria com a Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (DAPP/FGV), constatou que “quanto mais próxima é a violência, e quanto mais novo é o indivíduo, maiores são os efeitos perversos da exposição à violência.” (doc. em anexo).

**O problema da violência no Rio de Janeiro é estrutural e afeta a qualidade de vida dos cidadãos de forma desigual.** A população em condição de vulnerabilidade social é afetada de uma forma desproporcional por essa condição estrutural e isso tem consequências no potencial de habilidades desenvolvidas, particularmente em crianças e adolescentes em idade escolar. Na prática essa parcela da população está condenada a apresentar déficit de aprendizagem que as coloca em situação de desigualdade com





crianças da mesma idade, sem que haja qualquer tipo de atendimento psicológico para tratar a angústia e frustração pela não conclusão de um ciclo correto de aprendizado.

Assim, a violência – repita-se, agravada pela atuação policial – se torna uma barreira que impede o acesso adequado a oportunidades iguais. No caso de escolas situadas em áreas conflagradas, por exemplo, os alunos da comunidade exposta à violência são privados da experiência educacional ou têm a sua qualidade afetada; ao passo que estudantes de localidades sem conflito gozam, livremente, do acesso à educação. É preciso que o Poder Judiciário atue para reverter essa lógica cruel e restabelecer a igualdade de tratamento entre nossas crianças.

Desse modo, ambos os réus devem ser condenados ao pagamento de R\$ 1.000,00, para cada estudante, por cada dia de aula interrompida em vista de operações policiais deflagradas no entorno da escola.

## **2. Do Dano Moral Coletivo**

Enquanto cada indivíduo titulariza a sua própria carga de valores, a comunidade possui uma dimensão ética, independentemente de suas partes. Ela possui valores morais e um patrimônio ideal a receber tutela. A violação da própria cultura de certa comunidade em seu aspecto imaterial produz o **dano moral coletivo**. Cuida-se de interesses afetos a uma generalidade indeterminada de sujeitos, seja uma comunidade ou um grupo com maior ou menor grau de coesão. A titularidade é difusa, pois, ao contrário do que se passa no direito privado individual, não há um vínculo ou imediatismo entre a pessoa e o interesse.

Daí se afirmar, com a segurança doutrinária que nos oferta CRISTIANO CHAVES DE FARIAS, NELSON ROSENVALD e FELIPE PEIXOTO BRAGA NETTO que:

Diante de uma ordem constitucional que se centra no princípio da dignidade humana, qualquer dano injusto praticado contra interesses legítimos, mesmo que imateriais, é intolerável. A personalidade não mais se relaciona aos aspectos internos da pessoa, mas também a aspectos exteriores relativos às interações de grupos e da própria coletividade com os bens imateriais, de caráter transindividual e indivisível. Enquanto os interesses coletivos ostentam como titular um grupo de pessoas que se reúnem em defesa de objetivos comuns, os interesses difusos



correspondem a um conjunto indeterminado e impreciso de pessoas não ligadas por qualquer base associativa, mas que se identificam em torno de expectativas comuns de uma melhor qualidade de vida.

Assim, podemos conceituar **o dano moral coletivo como o resultado de toda ação ou omissão lesiva significativa, praticada por qualquer pessoa contra o patrimônio da coletividade, considerada esta as gerações presentes e futuras, que suportam um sentimento de repulsa por um fato danoso irreversível, de difícil reparação, ou de consequências históricas**<sup>99</sup>.

Dito de outro modo, os danos morais coletivos decorrem dos chamados danos sociais, que, na precisa definição de ANTÔNIO JUNQUEIRA DE AZEVEDO:

são lesões à sociedade, no seu nível de vida, tanto por rebaixamento de seu patrimônio moral – principalmente a respeito da segurança – quanto por diminuição na qualidade de vida. Os danos sociais são causa, pois, de indenização punitiva por dolo ou culpa grave, especialmente, repetimos, se atos que reduzem as condições coletivas de segurança, e de indenização dissuasória, se atos em geral da pessoa jurídica, que trazem uma diminuição do índice de qualidade de vida da população<sup>100</sup>

Conforme explica FLÁVIO TARTUCE<sup>101</sup>, os danos sociais são difusos e a sua indenização deve ser destinada não para a vítima, mas sim para um **fundo de proteção** ao consumidor, ao meio ambiente etc., ou mesmo para uma instituição de caridade, a critério do juiz.

Toda a discussão teve início no setor dos danos ambientais. O meio ambiente detém valor inestimável para a humanidade. Cuida-se de bem de uso comum do povo consagrada no artigo 225 da Constituição da República.

Na medida em que se reconhecem bens coletivos, há também um dano derivado da lesão desse bem. Exorbitando ao dano coletivo patrimonial resultante da repercussão física no patrimônio ambiental, a Lei n.º 8.884/94 alterou o artigo 1º da Lei n.º 7.347/85, **inserindo reparação por danos morais causados a qualquer bem de natureza transindividual.**

---

<sup>99</sup> FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson e NETTO, Felipe Peixoto Braga. *Curso de direito civil: responsabilidade civil*. Salvador: Jus Podivm, 2014, p. 316.

<sup>100</sup> AZEVEDO, Antônio Junqueira de. Por uma nova categoria de dano na responsabilidade civil: o dano social. In: FILOMENO, José Geraldo Brito;, p. 396.

<sup>101</sup> TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito do Consumidor. 2ª ed., São Paulo: Método, 2013, p. 58.



De acordo com o texto vigente do artigo 1º: “regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: [...]IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.”

Se, originalmente, o objeto da lei que disciplina a ação civil pública versava apenas sobre os danos causados ao meio ambiente, consumidor e aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, atualmente, a referida ação abrange a **responsabilidade do ofensor pelos danos extrapatrimoniais causados a quaisquer dos valores e direitos transindividuais** amparados pela referida legislação.

Por fim, sobreleva ressaltar a norma do artigo 3º da Lei n.º 7.347/85 que afirma que a ação civil pública “poderá ter por objeto a condenação em dinheiro **ou** o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”.

Para o STJ, essa conjunção “ou” – contida no citado artigo, tem um sentido de **adição (soma), não representando uma alternativa excludente**. Em outras palavras, será possível a condenação em dinheiro e também ao cumprimento de obrigação de fazer/não fazer. Nesse sentido:

[...] Segundo a jurisprudência do STJ, a logicidade hermenêutica do art. 3º da Lei 7.347/1985 **permite a cumulação das condenações em obrigações de fazer ou não fazer e indenização pecuniária em sede de ação civil pública**, a fim de possibilitar a concreta e cabal reparação do dano ambiental pretérito, já consumado. Microssistema de tutela coletiva.

[...]

4. O dano moral coletivo ambiental atinge direitos de personalidade do grupo massificado, sendo desnecessária a demonstração de que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado. [...]

(REsp 1269494/MG, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 24/09/2013)

Desta forma, resta inequívoco que a conduta dos Demandados acarreta danos à coletividade de crianças e adolescentes moradores de comunidades no estado do Rio de Janeiro e precipuamente da Capital, requerendo sejam aqueles condenados a repará-los em valor a ser arbitrado por esse MM. Juízo e revertido ao Fundo Estadual da Criança e do Adolescente. Tal montante, uma vez incorporado ao Fundo poderá ser utilizado para a realizações de ações e projetos para a prevenção/minoração dos impactos da violência,



assim como educação em direitos e até mesmo capacitação da polícia para uma melhor atuação nas comunidades afetadas.

Ademais, a indenização deve ser suficiente e adequadamente fixada em função de seu caráter pedagógico, afinal, tratando-se de dano a uma coletividade, o foco não deve repousar exclusivamente sobre a restauração das perdas, mas também no impedimento de que fatos como os aqui narrados se repitam.

O caráter pedagógico da indenização não é desconhecido do ordenamento jurídico nacional. Lembre-se, por exemplo, da função punitivo-pedagógica que assume a indenização por dano moral individual, assentada na teoria do desestímulo. Com efeito, o juiz, ao determinar o quantum da indenização, deverá arbitrar o valor levando em conta, dentre outros parâmetros, seu caráter punitivo, com vistas a desestimular a ocorrência no futuro de fatos semelhantes.

Ademais, a própria Convenção Americana de Direitos Humanos prevê que, uma vez reconhecidas violações de dispositivos nela previstos, deverá a sentença determinar sejam “reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos” (art. 63, n.1), disposição essa interpretada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos como autorizativa da adoção de medidas de satisfação e garantias de não repetição dos fatos<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> Conforme parágrafo 405 da sentença proferida no caso *Perozo e outro v. Venezuela, datada de 28 de janeiro de 2009*: “Las reparaciones por violaciones de derechos humanos han sido determinadas por este Tribunal con base en las pruebas aportadas, su jurisprudencia y los alegatos de las partes, según las circunstancias y particularidades de cada caso, tanto en lo que se refiere a daños materiales<sup>361</sup> como a daños inmateriales<sup>362</sup>. **Los daños de esta última categoría pueden ser compensados mediante una indemnización que el Tribunal determina en aplicación razonable del arbitrio judicial y conforme a equidad<sup>363</sup>, así como mediante otras formas de reparación, como medidas de satisfacción y garantías de no repetición de los hechos.** En los casos en que el Tribunal ha ordenado el pago de indemnizaciones o compensaciones de carácter pecuniario, ha establecido que el Estado puede cumplir sus obligaciones mediante el pago en dólares de los Estados Unidos de América o en una cantidad equivalente en moneda nacional, que aplica con base en el tipo de cambio entre ambas monedas vigente en el mercado internacional<sup>364</sup>, atendiendo únicamente a la necesidad de preservar el valor de las cantidades fijadas por concepto de reparación, en relación con el tiempo transcurrido en la tramitación del caso a nivel nacional e internacional, así como el que transcurra hasta que el pago ordenado sea efectivamente realizado”. Os grifos não constam do original.



Anderson Schreiber, ao tratar dos novos paradigmas da responsabilidade civil, e a sua abertura a outras soluções não patrimoniais:

A revisão crítica da estrutura e da função da responsabilidade civil, provocada pela expansão do dano ressarcível e pelos outros fenômenos antes aludidos, não trouxe para a ordem do dia apenas questionamentos acerca da melhor forma de reparar o dano (indenização pecuniária ou outros meios), mas também o dilema sobre se repará-lo é efetivamente a melhor solução.

(...)

O que se pretende aqui ressaltar é, na verdade, o crescente reconhecimento pela ordem jurídica de outros instrumentos, diversos da responsabilidade civil, que podem ser opostos aos danos injustos. Neste sentido, fala-se hoje, por exemplo, em prevenção e precaução de danos, ressaltando-se a importância da eliminação prévia dos riscos de lesão, por meio de normas específicas, de natureza administrativa e regulatória, que imponham tal dever aos agentes econômicos de maior potencial lesivo, sob uma fiscalização eficiente por parte do Poder Público. Inserem-se, nessa linha, a atuação disciplinar das agências reguladoras e dos órgãos fiscalizadores, como o CADE e o Banco Central <sup>103</sup>.

Assim, em vista de todo o argumentado, entende-se que a quantia de R\$ 1.000.000,00 é suficiente para atender às finalidades que a condenação ao pagamento de dano moral coletivo pretende.

### **3. Da Impositiva Reparação Imaterial às Comunidades Escolares Afetadas: Do Direito à Memória e Medidas de Não Repetição**

Ademais, entende a Defensoria Pública que, para além da fixação de indenização pecuniária em favor do fundo que prevê o art. 260 do ECA, deve o poder judiciário também fixar **medidas de satisfação e garantias de não repetição**, essas consistentes na obrigação de nomear prédios de escolas com o nome de crianças vitimadas pela violência, em ato público com a comunidade escolar.

As referidas medidas têm sido reiteradamente determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, inclusive em casos julgados contra o Brasil, a exemplo do caso Escher e Outros – sentença de 06 de julho de 2009.

---

<sup>103</sup> SCHREIBER, Anderson. Novas tendências da Responsabilidade Civil Brasileira. Disponível em [http://www.andersonschreiber.com.br/downloads/novas\\_tendencias\\_da\\_responsabilidade\\_civil\\_brasileira.pdf](http://www.andersonschreiber.com.br/downloads/novas_tendencias_da_responsabilidade_civil_brasileira.pdf), acesso em 25.09.2015.



Ao nomear os prédios públicos com nome de crianças vitimadas pela violência, o Estado estará reconhecendo que a política por eles desenvolvida deixou feridas nesses lugares, pela constante exposição à violência e pela vitimização de membros dessas coletividades.

Ao morrer uma criança vítima de tiros oriundos de armas daqueles que deviam protegê-las, estabelece-se trauma que ultrapassa as barreiras das famílias afetadas para atingir todas as crianças da localidade, suas famílias, vizinhos, enfim, todos os habitantes daquele local.

Uma forma de minorar esse trauma é através do reconhecimento de que a política de Estado o causou, seja pela construção de marcos como monumentos, museus, seja pela colocação de placas ou mesmo pela nomeação de um edifício público em homenagem a uma vítima.

Assim, como forma de reparação de danos às comunidades afetadas, através do reconhecimento de que a política de segurança pública empregada vem gerando vítimas nesses locais, pugna-se sejam os réus condenados a nomear unidades escolares com os nomes das vítimas de operações policiais dos últimos cinco anos e os que se seguirem (oxalá não ocorra mais nenhum caso!), colocando-se placa com a idade e a causa da morte da criança ou adolescente, em ato público.

## **VIII. DO IMPOSITIVO DEFERIMENTO DE MEDIDA LIMINAR**

No caso em tela, estão presentes os requisitos para deferimento de medida liminar.

O *fumus boni iuris* está comprovado pela prova documental aduanada com a presente petição inicial, em especial os documentos, pareceres e estudos que demonstram os impactos negativos à prestação do serviço educacional em vista do descumprimento, pela Administração Pública, de regramento próprio, **que determina a consideração de**



**espaços escolares no planejamento de operações policiais, além da existência de um fluxo de comunicação entre órgãos de segurança e educacionais.**

Do mesmo modo, o *periculum in mora* resulta patente, ínsito a demandas que envolvem o direito à educação, afinal o tempo não volta, e crianças e adolescentes deixam de ter oportunidade de adquirirem capacidade e habilidades em vista da deficiência na prestação do serviço educacional. Ademais, o ano letivo de 2020 acaba de se iniciar, a justificar a concessão da tutela de urgência *inaudita altera parte*, garantindo-se um ano letivo de verdadeiro aprendizado para nossas crianças e adolescentes.

Ademais, tendo em conta que a parte autora pretende ouvir crianças vítimas de violência institucional, impõe-se, nos termos da Lei 13.431/2017, **determinar a antecipação de prova** (essa operada *ope legis* – art. 11, § I – para menores de sete anos, como o caso de Gustavo Gomes de Farias), com a colheita do depoimento especial de crianças adiante arroladas.

Por essa razão impõe-se o deferimento das seguintes medidas liminares:

- a) seja instituído um comitê de monitoramento para fiscalizar a prestação do serviço público de educação disponível, acessível, aceitável e adaptável, em favor de crianças e adolescentes estudantes em áreas com alto índice de violência urbana e operações policiais, a ser composto pela Defensoria Pública, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, Conselhos Estadual e Municipal de Educação, Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente e outros órgãos e sociedade civil a serem nomeados por esse r. Juízo, dentre aqueles com representatividade adequada<sup>104</sup>;

---

<sup>104</sup> Dentre os membros da sociedade civil, necessariamente deverão fazer parte entidades representativas de crianças e adolescentes estudantes, destinatários do serviço educacional, e que portanto devem assumir uma posição de protagonismo sobre o tema. Como bem expõe o Instituto Alana, em manifestação endereçada ao Ministério Público do Rio de Janeiro (IC nº 2017/00359066): “**A percepção de crianças e adolescentes sobre como a violência atinge suas vidas e as vidas de suas famílias e comunidades revela um olhar único e sensível sobre o assunto**”. (Disponível em [https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2016/05/manifestacao\\_mprj.pdf](https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2016/05/manifestacao_mprj.pdf). Acesso 07/02/2020.) Ademais, sua participação no Comitê é imperativo por força da Convenção sobre direitos da Criança, de 1989, sobretudo do art. 12, que



- b) seja determinado o cumprimento da Instrução Normativa n.º 03/2018 da SESEG, **sobretudo** que:
- (b.1) não sejam realizadas operações policiais próximas a unidades de ensino e creches localizadas em todo o estado do Rio de Janeiro, nos horários de maior fluxo de entrada e saída de pessoas;
- (b.2) caso, por alguma razão excepcionalíssima e diante de perigo iminente concreto e comprovado, seja realizada operação policial próxima à unidades de ensino ou creches localizadas em todo o estado do Rio de Janeiro no referido horário, seja determinado que o órgão executor da operação apresente nos autos, à Defensoria Pública e ao Ministério Público, no prazo de 05 (cinco) dias, relatório detalhado da operação, indicando a referida excepcionalidade; o perigo iminente a ser combatido; identificação de todas as pessoas em atuação, do armamento utilizado, o tipo e a quantidade de munição empregada; em caso de disparo de arma de fogo, a identificação do responsável pela ação e a quantidade de munição utilizada; relação do resultado da operação (identificação dos eventuais flagranteados, apreensões realizadas, pessoas vitimadas); a relação das escolas da região;
- (b.3) não sejam baseados recursos operacionais nas entradas e interior de tais estabelecimentos;
- (b.4) seja elaborado protocolo próprio de comunicação envolvendo as polícias (civil e militar), o Centro Integrado de Comando e Controle (CICC) e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de saúde e de educação, de maneira que diretores de unidades de saúde e de ensino, logo após desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir concomitantemente os riscos à integridade física das pessoas sob suas responsabilidades;
- c) seja determinada a obrigatoriedade de manutenção de livro de ocorrências nas escolas da rede estadual e municipal de ensino, sob a responsabilidade





das respectivas direções, nos quais deverão ser consignadas informações sobre qualquer impacto da violência e operações policiais sobre aquele estabelecimento (v.g., barulhos de tiros, tiros que atingem as escolas, helicópteros de polícias, ingresso de policiais ou criminosos, etc.);

- d)** seja determinada a reposição das aulas perdidas em razão da violência urbana ou operações policiais, garantindo o atendimento ao currículo escolar, o que deverá ser comprovado mediante relatório apresentado pelas unidades de ensino das redes estadual e municipal, indicando a data em que ocorreu, o turno e a atividade desenvolvida;
- e)** seja determinado que, no prazo de 60 dias, os Réus apresentem plano de atuação para garantir o direito à educação disponível, acessível, aceitável e adaptável de crianças e adolescentes residentes em áreas com alto índice de violência urbana e operações policiais, **a ser submetido ao escrutínio do comitê de monitoramento e da sociedade civil**, contendo em especial:
- e.1)** a realização de mapeamento da rede estadual e municipal de educação para identificar as escolas, comunidades e/ou regiões mais afetadas com as operações policiais;
- e.2)** a absoluta excepcionalidade a instituição de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas e creches, evitando-se o período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais;
- e.3)** a realização de relatório prévio ou posterior de toda e qualquer operação realizada próximas a toda e qualquer escola e creche situada no estado do Rio de Janeiro, indicando o dia, horário, local, motivo, vítimas, resultados obtidos e escolas afetadas, a ser apresentado para o comitê de monitoramento;
- e.4)** a elaboração de plano com calendário, turno e atividade com o objetivo de realizar a reposição das aulas perdidas em razão da violência urbana ou operações policiais, garantindo o atendimento ao currículo escolar;
- e.5)** a instituição de protocolos de comunicação entre as pastas de educação, segurança pública, alunos e familiares com o objetivo de prestar



- informações sobre violência urbana e operações policiais que afetem o fluxo de entrada e saída das escolas e a prestação do serviço educacional;
- e.6)** a instituição da prestação de serviço de assistência psicossocial e pedagógica para estudantes de instituições situadas em regiões sensíveis, de acordo com o mapeamento realizado, alto índice de operações policiais e de aulas suspensas, desenvolvendo acompanhamento específico para lidar com esse tipo de trauma;
- e.7)** o treinamento de professores e de profissionais das instituições de ensino das rede estadual e municipal de educação em estratégias integrais de gestão de riscos e de crises, criando, em cada uma das unidades, grupos de suporte responsáveis pela orientação de pessoas durante a ocorrência de um tiroteio (receptor de informações e direcionamento de indivíduos para local seguro); realização de simulados para uma eventual necessidade de evacuação do prédio; a ser realizado por instituição/órgão/organismo com expertise, mediante oitiva da comunidade escolar;
- e.8)** a adoção de medidas afirmativas para evitar a rotatividade de professores e funcionários nas unidades de ensino da rede estadual e municipal situadas em áreas com alto índice de violência urbana e operações policiais, com o objetivo de evitar a grande rotatividade e atenuar os danos à saúde mental dos mesmos;
- e.9)** apresentação de cronograma, mediante oitiva e participação da comunidade escolar, para dar cumprimento à “Lei Lucas” (Lei n.º 13.722/2018), sobretudo o treinamento em noções básicas de primeiros socorros de professores e funcionários de estabelecimentos de ensino públicos (e também privados) de educação básica e de recreação infantil (arts. 1.º e 2.º); bem como a integração dos estabelecimentos de ensino à rede de urgência e emergência da região, sendo estabelecido um fluxo de encaminhamento para uma unidade de saúde de referência (art. 5.º);
- f)** seja determinado que os Réus se abstenham de realizar voos de helicópteros (“caveirões aéreos”) sobre escolas, respeitando-se a distância horizontal de 2.000 m de cada estabelecimento escolar;



- g)** seja determinada a colheita do depoimento especial, nos termos da Lei 13.431/2017, de crianças e adolescentes vítimas da violência que dá causa a esta demanda, notadamente, as arroladas ao final desta petição.

## **IX. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Diante do exposto, requer a V. Ex.<sup>a</sup>:

- (a)** seja deferida a medida liminar nos termos do tópico anterior;
- (b)** seja designada audiência de conciliação (art. 334 do CPC);
- (c)** seja determinada a citação e intimação dos Réus para comparecerem à referida audiência;
- (d)** seja determinada a intimação do Ministério Público para intervir enquanto fiscal da ordem jurídica;
- (e)** sejam julgados procedentes os pedidos para que:
- e.1)** sejam confirmadas, em caráter definitivo, as medidas liminares requeridas;
- e.2)** sejam os Réus condenados a prestar o serviço público de educação de forma disponível, acessível, aceitável e adaptável em favor das crianças e adolescentes estudantes em áreas do estado do Rio de Janeiro com alto impacto da violência urbana e de operações policiais, nos termos da legislação de regência; assim como os que ali residem e estudam em estabelecimentos distantes de casa;
- e.3)** sejam os Réus condenados a cumprir cada um dos subitens do item “e” do requerimento liminar, responsabilizando-se independentemente da elaboração ou não do plano;



**e.4)** com vistas a assegurar o cumprimento do julgado, sejam os réus condenados a incluir no Plano Plurianual e nas leis orçamentárias que se seguirem, Planos de Trabalho e verbas (reserva orçamentária) para a prevenção e minoração dos impactos da violência policial nas escolas, tais como: treinamento de professores e alunos, nos termos da “Lei Lucas”, além da realização de cursos sobre superação de traumas e construção de resiliências das comunidades afetadas, e outras ações indicadas no plano de atuação (item ‘e’); bem como outra e qualquer medida assecuratória;

**e.5)** sejam os Réus condenados pelos danos morais coletivos experimentados pelas crianças e adolescentes expostas à violência urbana, a ser indenizado por meio de pagamento de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a ser revertido para o Fundo para a Infância e Adolescência; bem por meio da nomeação de equipamentos escolares com os nomes de crianças e adolescentes mortos em decorrência de operações policiais, em ato público;

**e.6)** sejam os Réus condenados pelos danos morais individuais homogêneos experimentados pelas crianças e adolescentes em caso de suspensão de dias de aula em razão de tiroteios com alguma participação da polícia, a ser indenizado por meio de pagamento de R\$ 1.000,00 (um mil reais) por dia letivo com aula suspensa, a ser revertido para cada uma das vítimas em sede de cumprimento de sentença individual;

**(f)** sejam os Réus condenados ao pagamento dos ônus sucumbenciais, sendo os honorários advocatícios destinados ao Centro de Estudos Jurídicos da Defensoria Pública.



Protesta pela produção de todas as provas legalmente admitidas, em especial documental suplementar; inspeção judicial nas comunidades escolares; testemunhal, sobretudo por meio do depoimento especial de crianças vítimas **em antecipação de prova** (Lei n.º 13.41/2017), além de especialistas, educadores, e outras pessoas, sem prejuízo de outras que se fizerem necessárias.

Dá-se à causa o valor estimado de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Nesses termos,

p. deferimento.

Rio de Janeiro, 13 de fevereiro de 2020.

**Beatriz Carvalho de A. Cunha**

Defensora Pública

Mat. 3089309-3

**Rodrigo Azambuja Martins**

Defensor Público

Mat. 969.581-8

**Daniela Martins Considera**

Defensora Pública

Mat. 852.781-4

**Maria Carmen de Sá**

Defensora Pública

Mat. 860.686-5