

CADERNO LEGISLATIVO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE 2016





CADERNO LEGISLATIVO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

2016

3ª Edição

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente

São Paulo

2016



CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Presidente: Carlos Antonio Tilkian

Vice-Presidente: Synésio Batista da Costa

Secretário: Bento José Gonçalves Alcoforado

Conselheiros

Bento José Gonçalves Alcoforado, Carlos Antonio Tilkian, Claudio Roberto I Sen Chen, Daniel Trevisan, David Baruch Diesendruck, Dilson Suplicy Funaro, Eduardo José Bernini, Elias Jonas Landsberger Glik, Fernando Vieira de Melo, Hector Nuñez, José Eduardo Planas Pañella, Jose Ricardo Roriz Coelho, José Roberto dos Santos Nicolau, Elisabeth Dahlin, Kathia Lavin Gamboa Dejean, Luiz Fernando Brino Guerra, Mauro Manoel Martins, Mauro Antonio Ré, Natânia do Carmo Oliveira Sequeira, Otávio Lage de Siqueira Filho, Rubens Naves, Synésio Batista da Costa, Vitor Gonçalo Seravalli

Conselho Fiscal

Audir Queixa Giovanni, Geraldo Zinato, João Carlos Ebert, Mauro Vicente Palandri Arruda, Roberto Moimáz Cardeña, Sérgio Hamilton Angelucci

Secretaria Executiva

Administradora Executiva

Heloisa Helena Silva de Oliveira

Gerente de Desenvolvimento de Programas e Projetos

Denise Maria Cesario

Gerente de Desenvolvimento Institucional

Victor Alcântara da Graça

Políticas Públicas

Carolina Mafessoni, João Pedro Sholl Cintra, Luana Corrêa Costa, Maitê Fernandez Gauto, Marta Volpi e Renato Alves dos Santos

FICHA TÉCNICA

Textos

Marta Volpi e Carolina Mafessoni

Edição

Maitê Gauto e Marta Volpi

Colaboração

Daniela Rezende Florio, Cesar Vale, Jeniffer Caroline Luiz, João Pedro Scholl Cintra, Marcel Bari de Andrade, Mayara Araújo da Silva, Raquel Farias Meira, Renato Mathias (Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente), Isa Maria de Oliveira (FNPETI), Marta Beatriz Tedesco Zanchi e Bruna Rigo Leopoldi Ribeiro Nunes (Anadep)

Projeto Editorial

Gislaine Cristina de Carvalho Pita

Projeto Gráfico

Regina Ferreira de Souza

Diagramação e Arte-Final

Renata Manzke

Revisão de Texto e Copy Desk

Eros Camel | © Camel Press

Impressão

Nywgraf Editora Gráfica Ltda

Tiragem

1.000 exemplares

ISBN

978-85-88060-83-8

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	8
INTRODUÇÃO	9
SIGLAS	11
GLOSSÁRIO	15
EDUCAÇÃO INFANTIL – CRECHE	23
PL n° 1.568/2015 (Creches Noturnas)	25
PL n° 6.103/2005 (Creches em Assentamentos Rurais)	27
PL n° 6.550/2013 (Programa Creche para Todos)	29
PL n° 7.029/2013 (Financiamento da Educação Infantil)	32
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	35
PL n° 1.965/2015 (Desvio de Recursos Destinados à Alimentação Escolar)	37
PL n° 5.690/2009 (Correção Anual dos valores aplicados na Alimentação Escolar)	39
PLS n° 217/2015 (Alimentação Escolar em municípios com Extrema Pobreza)	42
PL n° 6.852/2013 (Fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar)	44
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	47
PEC n° 15/2015 (Constitucionalização do Fundeb)	49
PEC n° 63/2015 (Piso Salarial Nacional do Magistério)	52
PEC n° 53/2013 (Complementação da União ao Fundeb)	55
PL n° 3.020/2011 (Complementação da União à Remuneração de Docentes)	57
PLP n° 307/2002 (Fundeb e Lei de Responsabilidade Fiscal)	61
PLS n° 163/2014 (Distribuição dos Recursos do Fundeb entre as Etapas da Educação)	65

OUTROS DIREITOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO	69
PEC n° 28/2015 (Educação em Tempo Integral)	71
PL n° 2.111/2015 (Fechamento de Escolas no Campo)	73
PL n° 3.047/2015 (Educação Física e Desporto de Rendimento)	75
PLS n° 566/2015 (Registro Civil e Matrícula)	79
PL n° 604/2011 (Violência nas Escolas)	81
PL n° 6.755/2010 (Idade Mínima para Ingresso no Ensino Fundamental)	86
TRABALHO INFANTIL	89
PEC n° 18/2011 (Redução da Idade Mínima para Admissão em Emprego)	91
PL n° 3.974/2012 (Trabalho Artístico da Criança e do Adolescente)	95
PLS n° 231/2015 (Trabalho Infantil Artístico e Desportivo)	103
PL n° 8.038/2014 (Trabalho Desportivo)	107
VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	113
PL n° 2.438/2015 (Redução de Homicídios)	115
PLS n° 507/2011 (Prioridade na Tramitação das Ações Penais)	120
PL n° 8.042/2014 (Combate à Exploração Sexual)	122
ADOLESCENTES AUTORES DE ATO INFRACIONAL	125
PEC n° 115/2015 (Redução da Maioridade Penal)	127
PL n° 7.197/2002 (Aumento do Tempo de Internação)	132
PLS n° 23/2012 (Nova Modalidade de Medida Socioeducativa)	141
PL n° 3.832/2015 (Revista Pessoal de Visitantes)	144
SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS	147
PLS n° 212/2014 (Defensoria Pública)	149
PL n° 1.735/2011 (Financiamento dos Conselhos Tutelares)	151
PL n° 1.821/2011 (Conselho Tutelar na Lei Orçamentária Municipal)	154

OUTROS DIREITOS RELACIONADOS À PROTEÇÃO INTEGRAL	157
PEC nº 10/2011 (Plano de Metas do Poder Executivo)	159
PEC nº 41/2013 (Fundo para o Desenvolvimento Humano)	162
PL nº 3.056/2011 (Registro Civil e Certidão de Nascimento)	166
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	171
PL nº 1.234/2007 (Segurança Alimentar e Nutricional)	173
FINANCIAMENTO DA SAÚDE	177
PL nº 123/2012 (Percentual Mínimo de Investimento da União em Saúde Pública)	179
OUTROS DIREITOS RELACIONADOS À SAÚDE	183
PEC 181/2015 (Parto Prematuro e Licença-Maternidade)	185
PL nº 6/2015 (Gravidez na Adolescência)	188
PL nº 3.077/2015 (Saúde do Recém-Nascido e Crescimento Saudável)	192
PLS nº 505/2013 (Saneamento Básico)	195

APRESENTAÇÃO

Chegamos à terceira edição do Caderno Legislativo da Criança e do Adolescente! Criado em 2014, a Fundação Abrinq lançou sua primeira edição com o objetivo de subsidiar e fomentar o debate em torno de proposições legislativas que promovem, defendem ou reduzem direitos da criança e do adolescente e que tramitam no Congresso Nacional.

O monitoramento legislativo realizado pela Fundação Abrinq é a base da formulação do Caderno Legislativo da Criança e do Adolescente, uma poderosa ferramenta de incidência política. Ao longo dos últimos três anos, alguns resultados importantes foram conquistados, como a sanção do Projeto de Lei nº 4.832/2012, que foi transformado na Lei Ordinária nº 13.002/2014 e obriga todos os hospitais e maternidades do país a realizarem o Protocolo de Avaliação do Frênulo da Língua em Bebês (o “teste da linguinha”), o que evitará, no início da vida da criança, problemas relacionados à sucção, deglutição, mastigação e fala.

Conhecida como “Lei Menino Bernardo”, a dignidade da criança e do adolescente foi protegida por meio da sanção do Projeto de Lei nº 7.672/2012, transformado na Lei Ordinária nº 13.010/2014, que estabelece o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante. Para a educação, a grande vitória foi a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE). O Projeto de Lei nº 8.035/2010 foi transformado na Lei Ordinária nº 13.005/2014, que define 20 metas que devem ser alcançadas nos próximos dez anos para a melhoria da qualidade da educação no Brasil, dentre elas a aplicação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) na área até o final da vigência do Plano. O PNE também prevê a inclusão do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), um dispositivo que determinará um valor mínimo a ser investido por aluno, ao ano, para garantir padrões mínimos de qualidade de ensino em todo o país, incluindo complementação da União.

O Caderno Legislativo da Criança e do Adolescente 2016 está de cara nova! Com *design* e conteúdo mais amigável, esta edição traz uma nova proposta de apresentação das prioridades legislativas que podem contribuir positivamente para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, como também alertar para os possíveis retrocessos. Ao apresentarmos análises e posicionamentos mais concisos, esperamos que a sociedade e nossos parlamentares possam debater os principais desafios nacionais, assim como construirmos marcos legais efetivos e inovadores.

Boa leitura!



Carlos Tilkian
Presidente

INTRODUÇÃO

A ação política é um dos pilares da atuação da Fundação Abrinq para a garantia e efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes. Entre as nossas estratégias, o monitoramento sistemático das proposições legislativas que tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, e impactam a cidadania e a qualidade de vida das crianças e adolescentes no Brasil, vem se configurando como um importante instrumento de mobilização e debate das principais questões da infância e adolescência.

Com uma nova legislatura em exercício e o cenário de tensão política no país, diferentes temas polêmicos e que representam retrocessos legais entraram em pauta, incendiando o debate nacional. Em 2015, foram acompanhadas 1.486 propostas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal com temáticas relacionadas às áreas da infância e da adolescência, sendo 607 delas da área de proteção; seguidas por 410 do segmento de educação e 161 de saúde. De todas as proposições acompanhadas pela organização, em 2015, uma matéria foi sancionada e 14 arquivadas.

A metodologia do monitoramento consiste em responder às seguintes perguntas:

- Qual proposição legislativa foi apresentada?
- Quem é o autor da proposição?
- Quando a proposição foi apresentada?
- Como se dará a tramitação (Comissões, relatoria, requerimentos e/ou Substitutivos apresentados etc.)?
- Quais são as finalidades, avanços ou retrocessos que a proposta apresenta frente à atual legislação e às demandas da infância e adolescência?

Essas informações são coletadas nos sites oficiais das duas Casas Legislativas. A partir desses dados, a proposição principal, e outras que lhe são apensadas no decorrer do processo legislativo ou que passam a tramitar em conjunto, são analisadas de maneira multidisciplinar a fim de que se construa um posicionamento institucional sobre o tema da proposta.

Nesta edição do Caderno Legislativo da Criança e do Adolescente, apresentaremos análises e posicionamentos sobre 43 proposições legislativas principais e suas respectivas apensadas, ordenadas por 12 temas, de acordo com o objeto central da matéria. Os temas são acompanhados de textos sucintos, apresentando os principais desafios em cada um. São eles:

1. Educação Infantil – Creche;
2. Alimentação escolar;

3. Financiamento da educação;
4. Outros direitos relacionados à educação;
5. Trabalho infantil;
6. Violência contra crianças e adolescentes;
7. Adolescentes autores de ato infracional;
8. Sistema de Garantia de Direitos;
9. Outros direitos relacionados à Proteção Integral;
10. Segurança alimentar e nutricional;
11. Financiamento da saúde;
12. Outros direitos relacionados à saúde.

Inovação da presente edição, o sumário passa a contar com os números das proposições legislativas principais analisadas, assim como a respectiva numeração de páginas, facilitando a consulta e utilização do Caderno Legislativo 2016.

Mais uma vez, reconhecemos os limites e impossibilidades da produção de um material tão complexo e abrangente, dada a quantidade e a qualidade das proposições legislativas que são apresentadas e que tramitam todos os anos. Reafirmamos que os temas e as discussões não se esgotam nas fontes apresentadas, pelo fato de que esses mesmos objetos de análise merecem debates e que podem ser vistos sob outros prismas teóricos, seja na perspectiva jurídica, seja na biopsicossocial.

Por fim, não podemos deixar de destacar que o principal desafio nacional para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes no país é a implementação de programas e políticas públicas que garantam as condições de respeito e promoção de direitos. O Brasil é referência internacional quando se trata de normativas, entretanto, transformar esses textos em realidade tem se mostrado desafiador. Diferente fosse esta situação, muitas das proposições legislativas que tramitam no Congresso Nacional brasileiro seriam desnecessárias. Nesse sentido, esperamos que os conteúdos aqui apresentados contribuam para um debate qualificado e voltado para o desenvolvimento sustentável – social e economicamente – do Brasil.

SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AL – Alagoas

AM – Amazonas

Anadep – Associação Nacional dos Defensores Públicos

Anced – Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente

AP – Amapá

ASPS – Ações e Serviços Públicos de Saúde

BA – Bahia

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais

Caisan – Câmara Internacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CAQ – Custo Aluno-Qualidade

CAQi – Custo Aluno-Qualidade Inicial

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Câmara dos Deputados)

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Senado Federal)

CDC – Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança

CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias

CE – Ceará

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

CNS – Conselho Nacional de Saúde

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras

CSPCCO – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família

DEM – Democratas (Partido)

DF – Distrito Federal

DNV – Declaração de Nascido Vivo

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ES – Espírito Santo

FNCA – Fundo Nacional de Amparo à Criança e ao Adolescente

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNS – Fundo Nacional de Saúde

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GO – Goiás

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

Losan – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MA – Maranhão

MEC – Ministério da Educação

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MG – Minas Gerais

MJ – Ministério da Justiça

MS – Mato Grosso do Sul

MS – Ministério da Saúde

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MT – Mato Grosso

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PB – Paraíba

PBF – Programa Bolsa Família

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PE – Pernambuco

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PIA – Plano Individual de Atendimento

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PLP – Projeto de Lei Complementar

PLS – Projeto de Lei do Senado

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PNTN - Programa Nacional de Triagem Neonatal

PP – Partido Progressista

PR – Paraná

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

Pros – Partido Republicano da Ordem Social

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

Psol – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PV – Partido Verde

RCB – Receita Corrente Bruta

RCL – Receita Corrente Líquida

Rede – Rede Sustentabilidade (Partido)

RJ – Rio de Janeiro

RN – Rio Grande do Norte

RO – Rondônia

RR – Roraima

RS – Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

SD – Solidariedade (Partido)

SE – Sergipe

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade

Sinase – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

Siope – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

Sisan – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Sisvan – Sistema de Vigilância Alimentar Nutricional

SP – São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUS – Sistema Único de Saúde

TO – Tocantins

UBS – Unidade Básica de Saúde

Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância

GLOSSÁRIO

Alimentação Escolar – Refeição oferecida nos estabelecimentos de ensino.

Alimentando – Beneficiário da pensão alimentícia.

Apensado/Apenso – Que está compactado, junto, anexado.

Aprendiz – Pessoa que aprende um ofício ou arte.

Assentamento Rural – O loteamento de um imóvel rural, que inicialmente possuía um único dono, para um conjunto de unidades agrícolas independentes distribuídas a trabalhadores rurais comprometidos a exploração da terra para seu próprio sustento.

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – Conjunto de normas de caráter constitucional, cuja finalidade é harmonizar a transição do regime constitucional (para o regime de 1988) por meio de regras de cunho transitório.

Assembleia Constituinte – Instância criada dentro da ordem política e institucional de um país, com poderes e missão de propor uma reforma ou a criação de uma nova Constituição, composta por representantes especificamente eleitos para este fim. A Assembleia Constituinte é diluída quando conclui seus trabalhos.

Ato Infracional – Segundo o artigo 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal, quando cometida por adolescentes de 12 a 18 anos de idade.

Carta Magna – Significa “Grande Carta” em latim; também pode-se definir como Constituição.

Cláusula Pétreas – Dispositivo constitucional que não pode ser alterado nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição (PEC). São elas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais. As cláusulas pétreas somente podem ser alteradas mediante convocação de Assembleia Constituinte.

Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) – Com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, a CPI apura um fato determinado e por um prazo certo.

Comissões – Emitem parecer sobre proposições; discutem e votam projetos de lei ordinária; realizam audiências públicas; convocam ministros ou titulares de órgãos diretamente subordinados ao presidente

da República para tratar de assuntos ligados às suas atribuições; convidam autoridades, representantes da sociedade civil e qualquer pessoa de interesse para prestar informação ou manifestar opinião sobre o assunto em discussão.

Comunidade Escolar – Conjunto de indivíduos que direta ou indiretamente está ligado ao âmbito escolar, composto por docentes, diretores, assistentes sociais, pais de alunos e alunos.

Confederação Nacional dos Municípios – Organização sem fins lucrativos, apartidária, que tem como objetivo fortalecer a autonomia dos municípios.

Conselho Tutelar – Tem como objetivo decidir sobre medidas protetivas e zelar pelo cumprimento de direitos à criança e ao adolescente. É composto por cinco membros eleitos pela comunidade.

Corrupção de Menores – É o crime tipificado no artigo 244-B do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (“Corromper ou facilitar a corrupção de menor de 18 (dezoito) anos, com ele praticando infração penal ou induzindo-o a praticá-la”), bem como o crime tipificado no artigo 218 do Código Penal (“Induzir alguém menor de 14 anos a satisfazer a lascívia de outrem”).

Crime Hediondo – Aquele cometido pela violência extrema e/ou que causa repulsa, que não comporta favorecimentos como fiança, graça e anistia.

Decisão Terminativa – É aquela tomada por uma Comissão Parlamentar, com valor de uma decisão da Casa em que se encontra. Depois de aprovados pela Comissão Parlamentar, alguns projetos não vão a Plenário, são enviados diretamente à Câmara dos Deputados, encaminhados à sanção, promulgados ou arquivados.

Declaração de Nascido Vivo – Documento de identidade provisória, que reforça o direito de acesso a políticas públicas ao bebê e à sua mãe. O documento possui dados como o dia do nascimento, o sexo, o nome dos pais, o endereço etc.

Delegação – Ato de transferir, delegar poderes.

Decreto Legislativo – Regula matérias de competência exclusiva do Congresso, tais como ratificar atos internacionais, sustar atos normativos do presidente da República, julgar anualmente as contas prestadas pelo chefe do governo e autorizar o presidente da República e o vice-presidente a se ausentarem do país por mais de 15 dias, entre outras.

Doutrina da Proteção Integral – Por esta, a lei deve assegurar às crianças e aos adolescentes, por sua condição peculiar de desenvolvimento, a satisfação de todas as suas necessidades em aspectos gerais, como o direito à saúde, à educação, ao lazer etc.

Educação Básica – Corresponde ao conjunto de etapas da educação composto por Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Educação Infantil – É a etapa inicial da Educação Básica, oferecida em creches e na pré-escola para crianças de até cinco anos de idade.

Emenda Constitucional – A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) pode ser apresentada pelo presidente da República, por um terço dos deputados federais ou dos senadores ou por mais da metade das assembleias legislativas, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes. A PEC é discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e será aprovada se obtiver, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos dos deputados (308) e dos senadores (49).

Ementa – Em termos jurídicos, é o resumo do conteúdo da lei ou do projeto de lei, que aparece na parte inicial do texto; rubrica, resumo, síntese, sinopse.

Ensino Fundamental – Inicia-se a partir dos seis anos de idade da criança e tem duração de nove anos, com gratuidade na escola pública.

Ensino Médio – É a etapa final da Educação Básica do adolescente e tem duração de três anos, normalmente dos 15 aos 17 anos de idade.

Ente Federativo – São as entidades que compõem a República Federativa do Brasil: União, estados e municípios.

Esporte Educativo – Seu objetivo é desenvolver integralmente as atividades motoras com grande foco na inclusão social, sem hipercompetitividade e seletividade – características do esporte de rendimento.

Esporte de Rendimento – Praticado dentro das normas da Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé) e regras esportivas, que busca resultados em torneios, competições etc.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – É formado por recursos oriundos de impostos e transferências dos estados, municípios e Distrito Federal, vinculados à educação. Caso o valor por aluno não alcance o patamar mínimo definido, recursos federais são dispostos para complementação. O recurso arrecadado é utilizado exclusivamente para educação.

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – Elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), tem o objetivo de medir o progresso e o desenvolvimento humano através da renda, educação e saúde dos seus países membros.

Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) – Índice do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sua principal função é orientar as variações dos reajustes salariais.

Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – Incidente na importação de produtos de procedência estrangeira e na saída de produtos de estabelecimento industrial ou equiparado.

Improbidade Administrativa – Conceito técnico para corrupção administrativa. É a conduta que afronta os princípios administrativo-constitucionais, a moralidade pública. Na Lei nº 8.429/1992, são modalidades de improbidade administrativa o enriquecimento ilícito, o dano ao erário e a violação aos princípios da Administração Pública.

Infraconstitucional – São as normas e leis que estão hierarquicamente abaixo da Constituição Federal.

Legislatura – Período de quatro anos cuja duração coincide com a dos mandatos dos deputados. Começa no dia 1º de fevereiro, data em que tomam posse os senadores e deputados eleitos. No fim da legislatura, são arquivadas todas as proposições em tramitação na Casa, salvo as originárias da outra Casa ou as que tenham passado por sua revisão, bem como as que receberam parecer favorável das comissões. Também são arquivadas matérias que tramitam há duas legislaturas. As proposições arquivadas nessas condições não podem ser desarquivadas.

Legitimidade – Está prevista no artigo 17 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015). Refere-se à parte legítima para propor a ação judicial, ou seja, o titular do direito capaz de postular em nome próprio o seu próprio direito, mesmo que seja representado ou assistido por outrem.

Lei Complementar – É a lei aprovada por maioria absoluta (nos termos do artigo 69 da Constituição Federal) que trata de matéria específica da Constituição Federal.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Estabelece diretrizes para a confecção da Lei Orçamentária Anual (LOA), contendo metas e prioridades do governo federal, despesas de capital para o exercício financeiro seguinte e alterações na legislação tributária e política de aplicação nas agências financeiras de fomento, entre outras.

Lei Maior – Constituição Federal.

Lei Orçamentária Anual (LOA) – É o orçamento anual do Executivo, aprovado pelo Legislativo, que estima a receita e fixa as despesas previstas no exercício financeiro de referência, ou seja, aponta como o governo vai arrecadar e gastar os recursos públicos.

Lei Ordinária – Trata de assuntos diversos da área penal, civil, tributária, administrativa e da maior parte das normas jurídicas do país, regulando quase todas as matérias de competência da União, com sanção do presidente da República. O projeto de lei ordinária é aprovado por maioria simples. Pode ser proposto pelo presidente da República, deputados, senadores, Supremo Tribunal Federal (STF), tribunais superiores e procurador-geral da República. Os cidadãos também podem propor tal projeto, desde que seja subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado do país, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles.

Licitação – Procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública escolhe a proposta mais vantajosa dentre concorrentes para a contratação (preço, produto e qualidade).

Mãe Crecheira – São mulheres que abrigam, em suas próprias casas, crianças da comunidade que não conseguiram vaga em creche, para atender às mães que trabalham.

Medida Socioeducativa – Aplicada ao adolescente autor de ato infracional, com finalidade pedagógica para inibir a reincidência dos atos infracionais.

Medida de Segurança – É uma sanção penal imposta ao agente inimputável ou semi-imputável (por doença mental) que comete um delito penal.

Ministério Público – Órgão essencial ao desempenho da função jurisdicional do Estado, tem competência para defender a ordem pública, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Tem como funções promover ação penal pública, zelar pelo respeito dos poderes públicos aos direitos constitucionais, promover inquérito civil e ação penal pública, promover ação de inconstitucionalidade e defender direitos das populações indígenas.

Morbimortalidade – Efeito das doenças e óbitos em recaimento à uma população.

Organização Internacional do Trabalho (OIT) – É um componente da Organização das Nações Unidas (ONU) que tem o fim de promover trabalho decente, em condições de liberdade e equidade.

Pacto Federativo – Definição das competências tributárias dos entes da Federação e os encargos e serviços públicos dos quais são responsáveis (artigos de 21 ao 32 da Constituição Federal). Tem relação com os mecanismos de partilha da receita dos tributos arrecadados entre os entes da Federação.

Parecer – É assim nomeado o relatório escrito contendo a análise técnica do parlamentar designado como relator de uma Comissão sobre uma determinada proposição legislativa. Uma vez aceito pela maioria da Comissão Parlamentar, o relatório passa a constituir o parecer, ou seja, a posição do colegiado a respeito

de proposição submetida ao seu exame. O parecer deve ser sempre conclusivo em relação à matéria, manifestando-se geralmente pela aprovação ou rejeição, com ou sem emenda, ou pelo arquivamento, pelo destaque para votação em separado de parte da proposição principal, pela apresentação de projeto, requerimento, emenda, subemenda ou orientação a ser seguida em relação à matéria. Na hipótese de a proposição tramitar por mais de uma Comissão Parlamentar, o parecer poderá ser oferecido em separado ou em conjunto.

Parecer Vencedor – Diz-se do parecer eleito pelos membros de determinada Comissão Parlamentar quando, além do parecer apresentado pelo relator designado, outro(s) parlamentar(es) apresenta(m) o(s) seu(s), em separado.

Produto Interno Bruto (PIB) – Principal indicador da atividade econômica, refere-se ao valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território econômico de um país no mercado formal, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços.

Piso Salarial – É o salário mínimo a ser aplicado em cada categoria profissional.

Plenário – Órgão deliberativo máximo do Poder Legislativo, soberano em suas decisões. É composto exclusivamente por parlamentares (deputados ou senadores).

Postulação em Juízo – É o ato de solicitar algo judicialmente.

Previdência Social – Assegurado no artigo 6º da Constituição Federal, é um direito que garante renda salarial, igual ou superior ao salário mínimo, ao trabalhador e sua família, em determinadas situações. Ele está organizado em três regimes (geral, próprio e complementar) distintos. Sua filiação é obrigatória.

Projeto de Decreto Legislativo – Ver “Decreto Legislativo”.

Projeto de Lei – Ver “Lei Ordinária”.

Projeto de Lei Complementar – Ver “Lei Complementar”.

Programa Família Acolhedora – Programa por meio do qual famílias da comunidade podem se cadastrar para, se aptas, acolher em suas casas crianças e adolescentes com situação de risco pessoal e social, com a proposta de afeto, amparo, amor e na preparação ativa para o retorno à família biológica ou substituta.

Projeto de Lei Principal – É o projeto de lei que detém todos os apenses de uma tramitação – é ele quem determina o futuro dos demais projetos.

Promulgar – É tornar público uma lei, um decreto etc.

Proposição – Denominação genérica de toda matéria submetida à apreciação do Senado, da Câmara ou do Congresso Nacional. São proposições: propostas de emenda à Constituição (PECs); projetos de lei ordinária, de lei complementar, de decreto legislativo e de resolução; requerimentos; pareceres; e emendas.

Ratificar – Ato de confirmar, de validar convenções.

Receita Corrente Líquida (RCL) – É a soma das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos os valores previstos em lei.

Registro Civil de Nascimento – Ato jurídico que torna público o nascimento com vida das pessoas, dando-lhes existência legal e autêntica.

Regime de Contratação – Diz respeito ao regime jurídico de contratação pessoal (estatutário, celetista).

Relator – Parlamentar designado pelo presidente da Comissão Parlamentar para apresentar parecer sobre matéria de competência do colegiado. O autor da proposição não pode ser relator da matéria examinada. Só excepcionalmente o presidente da Comissão Parlamentar pode atuar como relator.

Relatório – Manifestação do relator a respeito de determinada proposição. Quando aprovado pela maioria da Comissão Parlamentar, o relatório passa a constituir o parecer do colegiado sobre a matéria em exame.

Remissão – Ato de liberação, redenção de pena.

Responsabilidade Civil – Obrigação que recai sobre o causador de um dano em reparar o prejuízo causado.

Responsabilidade Fiscal – Planejamento transparente e delineado dos gastos orçamentários, com objetivo de manter o equilíbrio da receita pública.

Situação de Pobreza – Conjunto de indivíduos que possuem renda familiar *per capita* de metade do salário mínimo.

Situação de Pobreza Extrema – Conjunto de indivíduos que possuem renda familiar *per capita* de um quarto do salário mínimo.

Sub-Registro Civil – É a definição para os nascimentos não registrados no ano/semestre. Os dados são considerados de estimativas estatísticas e não abrangem determinadas situações (migração, localização etc.).

Substitutivo – Quando o relator de determinada proposta introduz mudanças a ponto de alterá-la integralmente, o novo texto ganha o nome de substitutivo. É chamado também de emenda substitutiva.

Tipificação/Tipificar – É tornar típica uma conduta; caracteriza certas condutas como crime no ordenamento jurídico.

Tráfico para Fins Sexuais – Recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou a recolha de pessoas pela ameaça de recurso à força ou a outras formas de coação por rapto, fraude, engano, abuso de autoridade ou de uma situação de vulnerabilidade, ou através da oferta ou aceitação de pagamentos ou de vantagens para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração (termos do Protocolo de Palermo, artigo 2º, alínea “a”).

Tramitação – Curso regular das proposições pelas comissões técnicas e o Plenário da Câmara ou do Senado. Após a leitura, essas matérias vão para uma ou mais comissões, onde serão examinadas e receberão um parecer. Posteriormente, retornam ao Plenário para votação. Se aprovada pelo Senado ou pela Câmara, a matéria é remetida à outra Casa, na condição de órgão revisor. Caso esta a modifique, a proposição retorna à Casa de origem. As comissões também têm competência para aprovar determinados projetos em decisão terminativa. O envio da matéria à sanção é feito pela Casa que conclui a votação.

Tramitação Conjunta – É quando duas ou mais matérias legislativas com conteúdos similares ou que tratam de um mesmo assunto passam a tramitar em conjunto na pauta das comissões ou do Plenário. A tramitação conjunta é feita a partir da solicitação de um parlamentar.

Tratamento Ambulatorial – Projeto terapêutico sem a necessidade de internação, onde o atendimento é feito em clínicas conhecidas como “ambulatórios”.

Turismo Sexual – Exploração de adultos, crianças e adolescentes por visitantes estrangeiros em geral.

Universalização – É o processo de universalizar e/ou uniformizar os direitos. A igualdade de direitos.

Vício de Inconstitucionalidade – Diz-se de uma falha na constitucionalidade de uma proposição legislativa. Pode ser formal (quando não observa as regras do processo legislativo) ou material (quando afronta conteúdo ou matéria de norma constitucional).

Voto em Separado – Espécie de manifestação alternativa ao voto do relator em uma Comissão Parlamentar, podendo ser apresentado por qualquer dos demais integrantes.

EDUCAÇÃO INFANTIL CRECHE

EDUCAÇÃO INFANTIL – CRECHE

O direito à Educação Infantil em creches e pré-escolas passou a ser garantido pela Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 56/2006, sendo um dos deveres do Estado para com a educação – ou seja, o dever de propiciar os meios necessários para o exercício desse direito.

Na distribuição constitucional das competências pela educação, coube aos municípios a responsabilidade pela Educação Infantil e pelo Ensino Fundamental, embora se determine que os entes federativos deverão organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração, a fim de garantir a universalização do ensino obrigatório.

O Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005/2014) definiu como primeira meta (Meta 1) “universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos” até o final de sua vigência.

Na esfera executiva, dois programas federais são desenvolvidos: o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), destinado à construção de creches e pré-escolas e aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional, e o Programa Brasil Carinhoso, para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, calculado com base em 50% do valor anual mínimo por matrícula de criança membro de família beneficiária do Programa Bolsa Família, em creche pública ou conveniada.

Porém, as dificuldades enfrentadas pelos municípios para a universalização e a qualificação da Educação Infantil na etapa da creche (de zero a três anos de idade) estão exatamente na insuficiência dos recursos para a manutenção destes equipamentos. Pela norma constitucional, a União deve aplicar, no mínimo, 18% da receita de impostos na manutenção do ensino, enquanto estados e municípios devem aplicar 25% dessas receitas – o que representa um grande problema, já que, na divisão da receita de arrecadação de impostos, a União é o ente que fica com a maior parte.

O valor mínimo por aluno assegurado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é insuficiente para a ampliação e a manutenção das vagas em creches pelos municípios. Por isso, são necessários aprimoramentos nos diplomas legais e nas políticas públicas, para que o direito à educação seja efetivado.

Creches Noturnas

PL nº 1.568/2015, do deputado Delegado Waldir (PSDB/GO), que “Acrescenta parágrafo único ao artigo 30 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e do direito social à educação, para assegurar o funcionamento de creches noturnas como bem socioeducacional”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende incluir dispositivo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) para “o funcionamento de creches noturnas para atendimento às crianças das mães que comprovarem que estudam ou trabalham à noite, de acordo com a demanda, em cada município brasileiro”.

De acordo com o proponente, “por não haver uma regulamentação federal a respeito do tema, existem alguns municípios brasileiros que estão criando creches noturnas”, seja por decisão do poder executivo local ou por lei aprovada pelas câmaras municipais, “o que vem a focar na necessidade uma reflexão de legislação federal e pacificadora”.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi encaminhada às Comissões de Educação; de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Na Comissão de Educação, recebeu parecer favorável do relator, deputado Giuseppe Vecci (PSDB/GO).

Até dezembro de 2015, a proposição aguardava entrar na pauta da Comissão de Educação.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é contrária à criação de creches noturnas e contrária, portanto, ao presente projeto de lei nos moldes propostos.

Em matéria publicada pela Rede Brasil Atual, Denise Carreira, doutora em educação e coordenadora de educação da Organização Não Governamental (ONG) Ação Educativa, apontou que “há um debate nacional que aponta a importância de equipamentos sociais noturnos, para as famílias que trabalham à noite, mas não necessariamente no sentido educacional, porque elas têm de descansar e dormir”, e que “pode haver outros equipamentos que ofereçam atividades de lazer, recreação, cuidado e sono”, não sendo exatamente uma creche. De acordo com a reportagem ainda, a experiência vem sendo replicada em vários municípios brasileiros.

A creche é uma etapa da Educação Infantil. No Brasil, a educação das crianças de zero a seis anos de idade passou a ser um direito garantido constitucionalmente e isso representou uma conquista política. Nesse momento, foi reconhecida não só como um direito do trabalhador de assistência aos seus filhos, mas como um direito à educação de crianças nessa faixa etária.

A Fundação Abrinq reconhece a necessidade de equipamentos sociais noturnos para atenção às crianças, filhos e filhas de trabalhadores ou estudantes desse período. Mas esses equipamentos não podem ser confundidos com as creches. Devem ser espaços de cuidado, recreação e sono, garantindo a segurança e o desenvolvimento saudável dessas crianças.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DE CAMARGO PALMEN, Sueli Helena. **A constituição das creches nas universidades públicas estaduais paulistas e os direitos sociais da mulher e da criança pequena.** Pro-Posições, Unicamp, v. 18, n. 3 (54) – set./dez. 2007. Disponível em: <http://www.proposicoes.fe.unicamp/>. Acesso em: 15 jan. 2014.

FERNANDES, Sarah. **Cidade da Grande São Paulo abre cinco creches noturnas e amplia auxílio a famílias.** Rede Brasil Atual, Seção “Educação”. Publicado em: 3 mai. 2013. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2013/05/itapevi-inaugura-cinco-creches-noturnas>. Acesso em: 2 dez. 2013.

LIMA, T. M. M. **Responsabilidade Civil dos Pais por Negligência na Educação e Formação Escolar dos Filhos: O Dever dos Pais de Indenizar o Filho Prejudicado.** Revista Eletrônica da Faculdade Mineira de Direito, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: Acesso em: 15 jan. 2014.

ROSEMBERG, Fúlvia. **A Criação de Filhos Pequenos: Tendências e Ambiguidades Contemporâneas.** In: Inovações Culturais na Sociedade Brasileira. São Paulo: Loyola, 1995, P.167-190. Disponível em: <http://www.todosnos.unicamp.br:8080/lab/acervo/>. Acesso em: 15 jan. 2014.

Creches em Assentamentos Rurais

PL nº 6.103/2005, com origem no PLS nº 217/2001 do senador Luiz Pontes (PSDB/CE), que “Dispõe sobre a construção de prédio para funcionamento de creche e pré-escola em assentamentos rurais”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende vincular um recurso do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para a construção de creches e pré-escolas para atender à população de assentamentos rurais, condicionada, entre outras circunstâncias, à “existência de associação comunitária para administrar as ações de interesse local” e à “prévia celebração de convênio com a prefeitura municipal para a manutenção do estabelecimento de Educação Infantil e incorporação à sua rede de ensino”.

TRAMITAÇÃO E STATUS

Na Câmara dos Deputados, a proposição foi encaminhada às Comissões Educação e Cultura; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo sujeita à apreciação conclusiva das comissões. Recebeu parecer favorável dos respectivos relatores. Nas três primeiras Comissões, os pareceres já foram aprovados.

O relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania apresentou parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, com uma Emenda para ajuste da redação. Em dezembro de 2015, a proposição aguardava entrar na pauta da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

POSICIONAMENTO



A proposição sofre de vício de inconstitucionalidade, porque cria uma obrigação a um órgão do Poder Executivo e, por isso, a Fundação Abrinq é contrária a ela. É inconstitucional ainda que se entenda que esta já é uma atribuição do MDA e, assim, não haja “inovação quanto à organização e funcionamento da administração federal” (cf. relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, deputado Alceu Moreira (PMDB)).

No mérito, além de não abarcar toda a população da zona rural em idade de creche e pré-escola, composta por um contingente bem maior e diversificado de crianças para além dos filhos e filhas de assentados pela reforma agrária, concorre com programas em vigor que já preveem o apoio da União para a construção e equipagem de estabelecimentos: Proinfância (Decreto nº 6.494/2008);

Pronera (Decreto nº 7.352/2010); e Pronacampo (Portaria nº 86/2013 do Ministério da Educação) – sendo os dois últimos desenvolvidos pelo MDA.

A Fundação Abrinq entende que o desafio maior, enfrentado especialmente pelos municípios, não é a construção e adequação destes estabelecimentos, mas a sua manutenção e, por isso, acredita que outras iniciativas, como as que visam fortalecer o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), é que devem prosperar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 3 nov. 2015.

_____. Decreto nº 6.494, de 30 de junho de 2008. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6494.htm. Acesso em: 3 nov. 2015.

_____. Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010. **Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7352.htm. Acesso em: 3 nov. 2015.

_____. Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Educação Infantil do Campo. Proposta para Expansão da Política**. Brasília: março de 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16264-gti-educacao-infantil-campo-09-04-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 3 nov. 2015.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 86, de 1º de fevereiro de 2013. **Institui o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo) e define suas diretrizes gerais**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=18720>. Acesso em: 3 nov. 2015.

_____. Ministério da Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Pesquisa Nacional Caracterização das práticas educativas com crianças de 0 a 6 anos de idade residentes em área rural – 2012**. Análise dos dados quantitativos das condições educacionais de crianças de zero a seis anos de idade residentes em área rural. Volume 1 – dados secundários. Brasília: 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/destaques?id=12579:educacao-infantil>. Acesso em: 3 nov. 2015.

Programa Creche para Todos

PL nº 6.550/2013, do deputado Onyx Lorenzoni (DEM/RS), que “Institui o Programa Creche para Todos, autorizando os governos dos estados, municípios e Distrito Federal a firmarem convênios com instituições privadas de atendimento a crianças de 0 a 3 anos, para aquisição de vagas, objetivando o atendimento aos excedentes da rede pública, e dá outras providências”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende autorizar os governos dos estados, municípios e Distrito Federal a firmar convênios com instituições privadas de atendimento a crianças de zero a três anos, para garantir “o atendimento em turno integral e em local mais próximo de sua residência, aos excedentes da rede pública, inscritos em listas de espera de vagas, mediante o pagamento, pelo órgão público respectivo, de valor unitário por vaga não superior a 50% do salário mínimo regional, sob a denominação de ‘Programa Creche Para Todos’”.

Esse valor será pago diretamente à organização conveniada, desde que as crianças sejam “oriundas de famílias com renda não superior a dois salários mínimos regionais, devidamente inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)”, e os recursos serão “disponibilizados por transferência de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), mediante convênios com as unidades federadas (...)”.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi encaminhada às Comissões de Educação, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo sujeita à apreciação conclusiva por estas Comissões.

Recebeu parecer do deputado Sergio Vidigal (PDT/ES), relator da Comissão de Educação, pela rejeição. Aguardava deliberação desta comissão sobre o parecer, mas foi retirada de pauta pelo próprio relator, em novembro de 2015.

POSICIONAMENTO



Primeiramente, a presente proposição é inconstitucional por ser meramente autorizativa e, por isso, a Fundação Abrinq é contrária a ela. De acordo com Cavalcante Filho (2013, p. 28),

Não se pode autorizar o Executivo a exercer função que já lhe é constitucionalmente conferida, sob pena de se ter uma verdadeira lei didática, algo incompatível com o próprio instrumento da lei e com o princípio da legalidade (art. 5º, II).

De acordo com o próprio proponente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) já autoriza os entes federativos a “adquirir vagas na rede privada de creches e pré-escolas, de forma a suprir carência da rede pública, mediante o credenciamento de entidades educacionais”.

Nesse mesmo sentido foi o parecer do relator da Comissão de Educação, deputado Sergio Vidigal (PDT/ES), que acrescentou que, além da autonomia dos entes federativos para conveniar vagas em instituições privadas (não necessitando, portanto, de nova autorização legislativa para tanto), os entes ainda podem recorrer tanto ao Fundeb como ao “percentual constitucionalmente vinculado às despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino que não integra a cesta de recursos do Fundeb”. E quanto ao público-alvo desta ação, destaca que outras iniciativas para redução das desigualdades já estão em vigor, como o Programa Brasil Carinhoso, apontando ainda que:

(...) O valor médio repassado ao município para cada vaga preenchida por criança do PBF varia de aproximadamente R\$ 900,00 (creche parcial) a R\$ 1.500,00 (creche integral) por ano, valor que corresponde a mais de 50% do valor mínimo do Fundeb, no exercício de 2015 (R\$ 2.576,36, nos termos da Portaria Interministerial nº 17, de 29 de dezembro de 2014).

Neste caso, o repasse de 50% do valor do salário mínimo regional ainda poderá provocar a abertura de inúmeras creches sem condições efetivas para funcionamento, com falta de materiais, equipamentos, profissionais qualificados promovendo um atendimento provisório e precário ou, ainda, estimulará o atendimento das crianças de forma doméstica, nos moldes das “mães crecheiras”. Em ambos os casos, as crianças são desrespeitadas em seus direitos básicos. Desde a Constituição de 1988, é direito da criança o atendimento público, gratuito e em instituições de boa qualidade. Estas foram as mesmas preocupações apontadas pela Fundação Abrinq diante de projeto de lei municipal de São Paulo, em 2013, referente a “bolsa creche”.

Vale lembrar, nesse contexto, que os valores de investimento por aluno de creche integral para um padrão mínimo de qualidade atualizados do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), para 2015, de acordo com o Parecer nº 8/2010 do Conselho Nacional de Educação (CNE), são de R\$ 10.005,59. Assim, mostra-se claro que a proposta deste projeto não só está aquém do necessário, como também enfraquece os mecanismos já existentes de financiamento da educação.

Pelas mesmas razões, e por acreditar que a melhor solução é fortalecer o Fundeb, a fim de garantir maior aporte de recursos voltados à manutenção dos estabelecimentos de ensino, a Fundação Abrinq também é contrária à presente proposição, por não inovar o atual ordenamento jurídico e incorrer no risco de violação de direitos de crianças de zero a três anos de idade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 12 dez. 2015.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Quadro do CAQi, com base na parceria Campanha-CNE**. Disponível em: <http://custoalunoqualidade.org.br/CalculosCAQi.php#PosicaoLink3>. Acesso em: 12 dez. 2015.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Fórum pede a Haddad que vete bolsa-creche**. Disponível em: <http://www.campanhaeducacao.org.br/?idn=1234>. Acesso em: 12 dez. 2015.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas – Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Textos para Discussão 122. Brasília: fevereiro/2013. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-releitura-do-art.-61-ss-1o-ii-e-da-constituicao-federal>. Acesso em: 29 dez. 2015.

Financiamento da Educação Infantil

PL nº 7.029/2013, do deputado Alessandro Molon (PT/RJ), que “Altera redação do art. 6º e do art. 10 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e seus respectivos parágrafos, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e dá outras providências”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Propõe mudar a redação dos artigos 6º e 10 da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), para ampliar a complementação da União do total de recursos do Fundo, de 10% para 50%. Pretende alterar também o percentual mínimo do pagamento mensal da União, que hoje é de 5% da complementação anual, para 7,5%, excluindo-se da redação a escala para integralização, que hoje assegura “os repasses de, no mínimo, 45% até 31 de julho, de 85% até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente”.

Propõe, por fim, determinar que “nos casos de creche pública em tempo integral, a ponderação adotará o teto do fator específico de que trata o § 2º deste artigo, multiplicado por dois”.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi encaminhada às Comissões de Educação, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo sujeita à apreciação conclusiva por estas Comissões.

Em maio de 2015, o deputado Reginaldo Lopes (PT/MG), relator da Comissão de Educação, apresentou seu parecer com voto pela aprovação, com Substitutivo, propondo que a complementação da União fosse de, no máximo, 40% e, para se chegar a esse valor, que houvesse um aumento gradual, da seguinte forma: a) 20% até 2016; b) 30% até 2018; e c) 40% até 2020. Também, manteve o percentual mínimo do pagamento mensal da União em 7,5%, proposto no texto inicial, e propôs que “até que as ponderações sejam fixadas segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep (...), será adotado, para a creche pública em tempo integral, o teto do fator específico de que trata o § 2º do art.10, multiplicado por dois”.

Em setembro de 2015, a proposição foi retirada da pauta da Comissão de Educação a pedido do relator e com ele está a presente proposição, desde então.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável à presente proposição, nos termos do Substitutivo apresentado na Comissão de Educação.

Apesar da implantação de programas voltados à construção de novas creches, a questão da oferta de vagas nesta etapa da Educação Básica permanece sendo um desafio, em especial para os municípios, a quem compete a manutenção posterior desses equipamentos.

A distribuição dos recursos do Fundeb entre estados e é feita de acordo com a proporção do que é arrecadado por estado e o número de alunos matriculados nas redes de educação pública em cada etapa e modalidade de ensino. Sobre o total arrecadado para o cálculo da divisão do Fundeb, alguns estados não conseguem atingir o valor mínimo nacional estabelecido para ser aplicado por aluno em cada etapa e modalidade de ensino. Nesses casos, a União complementa o repasse do Fundeb para que, em todo o país, seja investido em cada aluno pelo menos o custo mínimo definido (UNDIME, 2012, p. 47-48).

Apesar disso, no Brasil, 77,47% das crianças de zero a três anos de idade não estão matriculadas em creches, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2012. De acordo com dados do relatório *Desafios na Infância e na Adolescência no Brasil: Análise Situacional nos 26 estados Brasileiros e Distrito Federal*, produzido pela Fundação Abrinq (2014), os estados do Amapá, Amazonas e Pará são os que apresentam menores níveis de cobertura em creche do país, com 5,15%, 6,58% e 6,74%, respectivamente.

A Fundação Abrinq posiciona-se favoravelmente ao Substitutivo proposto, pois trata-se de medida intermediária a fim de ampliar o aporte da União com recursos para a manutenção a creche pública, que poderá ampliar a oferta e atender à demanda crescente da sociedade por mais vagas em instituições públicas de Educação Infantil de qualidade. Entretanto, ressaltamos que o debate do financiamento adequado à promoção da Educação Infantil de qualidade está estruturalmente vinculado à discussão do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), já previstos no Plano Nacional de Educação (PNE) atual, e que carecem de efetiva implementação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2015.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 60**

do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 11 abr. 2015.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 13 jan. 2016.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Desafios na Infância e na Adolescência no Brasil: Análise Situacional nos 26 estados Brasileiros e Distrito Federal.** São Paulo: 2014. Disponível em: http://sistemas.fundabrinq.org.br/biblioteca/acervo/Publicacao_Desafio_na_infancia_e_na_adolescencia.pdf. Acesso em: 4 jan. 2016.

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **Orientações ao dirigente municipal de educação: fundamentos, políticas e práticas.** São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A alimentação escolar é definida pela Lei nº 11.947/2009 como “todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo”, e deve ser saudável e adequada, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos alunos e melhoria do seu rendimento escolar, e visando a garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária.

Todavia, não é incomum emergirem problemas relacionados à alimentação em escolas, à sua falta, à má conservação, armazenagem e manipulação dos alimentos ou à sua insuficiência nutricional, e até mesmo ao desvio de recursos destinados à alimentação escolar.

Por isso, é necessário reforçar a fiscalização sobre a qualidade da alimentação oferecida nas escolas, bem como sobre a aplicação dos recursos a ela destinados, recrudescendo as penas aos responsáveis por desvios desta aplicação.

Os recursos repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) são suplementares, e variam de R\$ 0,30 a R\$ 1,00 por dia letivo para cada aluno, de acordo com a etapa e modalidade de ensino. Esses valores, fixados em 2013, não sofreram correção, embora o valor dos alimentos tenha variado – e muito – nestes últimos dois anos.

A ampliação do investimento público na alimentação escolar, com maior participação da União, se faz necessária. A criança bem alimentada é mais saudável, tem mais disposição e concentração, o que é fundamental para o aproveitamento escolar. Em municípios onde há maior vulnerabilidade, a alimentação escolar pode ser a principal ou a única refeição diária e, por isso, as refeições devem ser saudáveis e adequadas, como determina a Lei nº 11.947/2009.

Desvio de Recursos destinados à Alimentação Escolar

PL nº 1.965/2015, com origem no PLS nº 182/2005, do senador Cristovam Buarque (PDT/DF), que “Altera o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, para definir como crime de responsabilidade a aplicação indevida, pelo prefeito, de recursos provenientes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), comprometendo o oferecimento de merenda escolar”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Propõe a inclusão de um dispositivo no Decreto-Lei nº 201/1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências, para tipificar como um dos “crimes de responsabilidade dos prefeitos, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores”, as condutas de “deixar de aplicar ou aplicar indevidamente recursos provenientes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), comprometendo o oferecimento de merenda escolar, ou deixar de prestar contas desses recursos, no prazo e na forma definidos pelas normas do Programa”.

Além das penas previstas para os demais crimes, para estes crimes específicos propõe também a inabilitação para cargo público pelo prazo de oito anos.

APENSADAS

Em apenso, tramitam outras duas proposições.

O PL nº 2.434/2015, da deputada Brunny (PTC/MG), que propõe aplicação das sanções da lei de improbidade administrativa e na lei de licitações em dobro, nos casos de irregularidades na aquisição de gêneros para a merenda escolar. Na lei sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, propõe que as sanções aplicáveis às empresas sejam aplicadas em dobro, nos casos de irregularidades na aquisição de gêneros para a merenda escolar.

E o PL nº 3.238/2015, do deputado Luciano Ducci (PSB/PR), que propõe a criação de uma nova lei que classifica como ato de improbidade administrativa o atraso superior a 30 dias na disponibilização de produtos referentes ao material didático, à merenda escolar e à higiene pessoal dos alunos da rede pública de ensino.

TRAMITAÇÃO E STATUS

As proposições foram distribuídas às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Educação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, e são sujeitas à apreciação pelo Plenário. Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, os PLs nºs 1.965/2015 e 2.434/2015 receberam parecer favorável, com um Substitutivo que reuniu os textos de ambas, do relator, deputado Lucas Vergílio (SD/GO), para o qual as proposições foram devolvidas para manifestação sobre o PL nº 3.238/2015 (apensado após o parecer).

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável a sanções mais severas para os casos comprovados de desvio ou de aplicação inadequada de verbas destinadas à alimentação escolar, pois ela é um fator de suma importância no desenvolvimento escolar de crianças e adolescentes. Em muitos casos, pode ser a única refeição diária completa dos estudantes. Apesar disso, não são incomuns casos investigados ou denunciados de desvio desses recursos (verbas ou alimentos).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm. Acesso em 4 jan. 2016.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 26 jan. 2016.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 26 jan. 2016.

Correção Anual dos valores aplicados na Alimentação Escolar

PL nº 5.690/2009, do deputado Manoel Junior (PSB/PB), que “Acrescenta § 2º ao art. 6º da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, dispondo sobre a correção anual dos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende incluir um dispositivo na Lei nº 11.947/2009, que instituiu o Programa Nacional de Alimentação Escolar, para que os valores *per capita* para oferta da alimentação escolar a serem repassados para os estados e municípios sejam corrigidos, anualmente, pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou índice equivalente que lhe venha a suceder.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição é sujeita à apreciação conclusiva das Comissões de Educação e Cultura, de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Cidadania para as quais foi encaminhada.

A única comissão a analisar a matéria, até dezembro de 2015, foi a de Educação e Cultura (que, na época, era uma só). O relator da Comissão, deputado Joaquim Beltrão (PMDB/AL), apresentou parecer favorável, com Substitutivo, para que a inclusão do dispositivo seja feita no artigo 5º da Lei nº 11.947/2009 e para que haja uma decomposição do INPC, para que somente a variação de preços dos alimentos sejam considerados (o índice considera também vestuário, locação de imóveis, combustível etc.). O parecer do relator foi aprovado pela Comissão de Educação e Cultura.

De acordo com o deputado Joaquim Beltrão (PMDB/AL), a Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), se manifestou sobre a presente proposição, em 2010, apontado que a legislação em vigor não prevê uma forma de reajuste do valor *per capita* do Pnae repassado pela União e, por isso, o Programa depende de decisões políticas. Afirmou também que, nos anos anteriores a 2010, o valor *per capita* do Ensino Fundamental foi reajustado em 70% e, o Programa, estendido ao Ensino Médio e à educação de jovens e adultos. As duas alterações ao texto original da proposição, adotadas no Substitutivo da Comissão de Educação e Cultura, foram sugeridas, inclusive, pela Coordenação Geral do Pnae.

Ao final de 2013, foi designado relator da Comissão de Finanças e Tributação o deputado André Moura (PSC/CE). Desde então, aguarda o parecer do relator.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável à presente proposição, na forma do Substitutivo da Comissão de Educação e Cultura.

Dispõe a Lei nº 11.947/2009 que cabe ao Conselho Deliberativo do FNDE expedir normas “relativas a critérios de alocação de recursos e valores *per capita*, bem como para organização e funcionamento das unidades executoras e demais orientações e instruções necessárias à execução do Pnae”. Em 2013, a Resolução do Conselho nº 26/2013 fixou os valores *per capita* diários, de acordo com as etapas da Educação Básica, em uma escala de R\$ 0,30 a R\$ 1,00.

Em consonância com o relatório da Comissão de Educação e Cultura e com a Coordenação Geral do Pnae no FNDE, a Fundação Abrinq entende também que o programa de alimentação escolar é de suma importância, e deve ser assegurado em quantidade e qualidade adequadas a todos os estudantes e, por isso, o poder aquisitivo do programa deve ser resguardado por lei.

Se fizermos uma conta simples de R\$ 1,00 *per capita* diário para crianças da creche, e multiplicarmos pela quantidade mínima de dias letivos assegurados pela LDB, e corrigirmos pelo INPC, pela variação percentual acumulada no ano só do grupo alimentação e bebidas, de novembro de 2014 a novembro de 2015, esse valor *per capita*, a partir de novembro de 2015, deveria ser de R\$ 1,10.

Um ponto importante, porém, é a necessidade de se verificar a adequação do valor *per capita* fixado hoje com a necessidade de garantia de uma alimentação escolar de qualidade – inclusive levando-se em conta os contextos regionais – e, a partir dessa revisão e adequação, passar-se à aplicação do índice de variação dos preços de gêneros alimentícios, para correção monetária anual desses valores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da Educação Básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. Ministério da Educação. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da Educação Básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC. Acesso em: 10 dez. 2013.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Diretoria de Ações Educacionais. Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar. Repasses financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Ano Exercício: 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/repasses-financeiros>. Acesso em: 10 dez. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Disponível em: <http://www.portalbrasil.net/inpc.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). SIDRA. Tabela 1.100 – INPC-percentual no mês, acumulado no ano e pesos no mês por geral, grupo, subgrupo, item e subitem (a partir de janeiro/2012). Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&o=1&i=P&c=1100>. Acesso em: 10 dez. 2015.

Alimentação Escolar nos municípios com Extrema Pobreza

PLS nº 217/2015, do senador Roberto Rocha (PSB/MA), que “Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica, para incrementar o valor per capita destinado a escolas situadas em municípios em situação de extrema pobreza”, em trâmite no Senado Federal.

O QUE É

Pretende incluir dispositivo na lei que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da Educação Básica (Lei nº 11.947/2009), para determinar que “os valores *per capita* destinados a escolas situadas em municípios em situação de extrema pobreza, aqueles em que 30% ou mais da população apresentam renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 77,00, corresponderão ao dobro dos valores *per capita* destinados às escolas nas demais localidades, em cada etapa e modalidade de ensino”.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi encaminhada às Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa e de Educação, Cultura e Esporte, cabendo à última a decisão terminativa. Na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, recebeu parecer favorável do relator, senador João Capiberibe (PSB/AP), com uma Emenda, para conceituar como municípios em extrema pobreza “aqueles nos quais 30% ou mais das famílias estejam inseridas no conceito de extrema pobreza, nos termos do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011 – Programa Brasil Sem Miséria”. O parecer foi aprovado pela Comissão.

Ao final de 2015, o PLS em comento estava com a relatora da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, senadora Lídice da Mata (PSB/BA), aguardando parecer.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável à presente proposição, mas é necessário o seu aprimoramento. É favorável porque é indiscutível a importância da alimentação escolar, para o bom desempenho dos estudantes e como garantia de alimentação de muitas crianças e adolescentes em situação de pobreza e de extrema pobreza.

De acordo com dados de setembro de 2011, são 12.362.376 famílias com renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 77,00 cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico),

o que corresponde a 39.177.799 pessoas. Ao calcularmos o número de pessoas que percebem a renda domiciliar mensal *per capita* de até um oitavo de salário mínimo (ou R\$ 63,75), estamos falando de 43 municípios que serão beneficiados com a presente iniciativa, e de 238.958 crianças e adolescentes (de acordo com os dados do Censo 2010 e o salário mínimo vigente nesse mesmo ano).

Se a proposição for ampliada para abarcar, além das famílias inseridas no conceito de pobreza extrema, aquelas inseridas no conceito de pobreza, considerando a população que recebe a renda domiciliar mensal *per capita* de até um quarto de salário mínimo (ou R\$ 127,00), o PL em comento poderá abranger 1.218 municípios brasileiros (cuja população possui mais de 30% dos habitantes nessa condição), ou 8.429.629 crianças e adolescentes (de acordo com dados do Censo 2010 e o salário mínimo vigente nesse mesmo ano).

Por essa razão, a Fundação Abrinq sugere que a proposição contemple também os municípios cuja população possuir mais de 30% de seus habitantes em situação de pobreza, de acordo com o conceito do Decreto nº 7.492/2011, atualizado pelo Decreto nº 8.232/2014. Vale ressaltar que se faz necessário que a aplicação do proposto neste projeto de lei esteja em consonância e articulação ao determinado pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que dispõe sobre o Plano Brasil Sem Miséria, programa do governo federal também destinado às famílias em extrema pobreza. Além disso, considera-se primordial que seja elaborado um mecanismo de transparência e controle do recurso destinado à alimentação escolar, de forma a garantir que este tenha seu uso primário respeitado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. **Institui o Plano Brasil Sem Miséria**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm. Acesso em: 7 dez. 2015.

_____. Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014. **Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm. Acesso em: 7 dez. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo 2010. Sidra. Tabela nº 3.264 – **Domicílios particulares permanentes, Moradores em domicílios particulares permanentes, cuja condição no domicílio não era pensionista, nem empregado(a) doméstico(a) ou seu parente e Média de moradores em domicílios particulares permanentes, cuja condição no domicílio não era pensionista, nem empregado(a) doméstico(a) ou seu parente, por situação do domicílio e classes de rendimento nominal mensal domiciliar *per capita***. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&c=3264>. Acesso em: 7 dez. 2015.

Fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar

PL nº 6.852/2013, da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), que "Altera os arts. 17 e 20 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, com relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) ", em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende modificar a Lei nº 11.947/2009, que "dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da Educação Básica" e dá outras providências, para determinar que os entes federativos, além da obrigação de "fornecer instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o pleno funcionamento" do Conselho de Alimentação Escolar, "facilitando o acesso da população", também forneçam os recursos financeiros para isso.

Busca determinar, também, que os entes federativos devem complementar, em lei local, as normas referentes à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) na respectiva jurisdição e que disponham, entre outras coisas, sobre a "estrutura e funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar", "procedimentos de execução e controle dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE e dos recursos próprios" e "monitoramento, avaliação e fiscalização da execução do programa". Ainda, busca determinar que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) suspenda os repasses dos recursos do Pnae quando os estados, o Distrito Federal ou os municípios não implementarem as normas locais.

De acordo com a proponente, o que se busca é conferir mais harmonia e transparência ao Programa, e que "a obrigação de manter o programa suplementar de alimentação escolar não é só da União, mas uma responsabilidade solidária de todas as instâncias da Federação".

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi encaminhada às Comissões de Educação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo sujeita à apreciação conclusiva destas.

Na Comissão de Educação, recebeu parecer favorável do relator, deputado Pedro Fernandes (PTB/MA), e aprovado pela Comissão. Aguarda designação de relator na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania desde agosto de 2015.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável à presente proposição, mas é necessário o seu aperfeiçoamento. Entende que é de suma importância que cada ente federativo elabore sua própria normativa e preveja recursos próprios além dos recebidos pelo FNDE e acredita ser este caminho, proposto pela deputada, de avanços para a transparência e efetiva execução de tais recursos, promovendo a garantia da oferta de alimentação com qualidade para os estudantes da Educação Básica, conforme o Pnae.

Todavia, condicionar os repasses ao requisito da implementação da lei local pode prejudicar diretamente crianças e adolescentes que dependem desses recursos para alimentação e transporte escolares. Dessa forma, a Fundação Abrinq propõe que seja dado um prazo para a aprovação de leis locais e adequação às normas dadas por este projeto, de forma a não resultar em prejuízos aos direitos das crianças e dos adolescentes em fase escolar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004; 11.273, de 6 de fevereiro de 2006; e 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 22 dez. 2015.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A educação é garantida na Constituição Federal como um direito de todos, tendo como alguns de seus princípios a garantia de padrão de qualidade, a valorização dos profissionais da educação escolar e o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.

Para financiar esse direito, a Constituição Federal determina que, anualmente, a União aplique, no mínimo, 18% da receita de impostos, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, no mínimo, 25% dessa receita.

O artigo 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com prazo determinado, vinculando parte da receita de certos impostos para sua composição, e cuja destinação deve ser a manutenção e o desenvolvimento da Educação Básica pública e a valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua remuneração (para o que deve ser destinado, no mínimo, 60% desses recursos). A União deve complementar os recursos do Fundo sempre que, no Distrito Federal e em cada estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, com, no mínimo, 10% do total dos recursos do Fundo.

A Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o Fundeb, estabelece que os recursos arrecadados pelos e para o financiamento da educação serão repartidos de acordo com o número de matrículas de cada etapa e modalidade de ensino. Além disso, o valor que cada estado e município recebe por matrícula varia conforme o “fator de ponderação”, que estabelece um valor mínimo nacional para ser aplicado por aluno em cada etapa e modalidade de ensino.

Em junho de 2014, foi sancionada a Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), que define 20 metas que devem ser alcançadas nos próximos dez anos para melhoria da qualidade da educação no Brasil. A aplicação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação até o final da vigência do Plano; a erradicação do analfabetismo; o aumento do número de vagas em creches e a equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério da rede pública com o dos demais profissionais com escolaridade equivalente são metas que constam na citada lei.

Além disso, estabeleceu como parâmetro mínimo de qualidade na educação e referência para o financiamento da educação os mecanismos do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que determinam um valor mínimo a ser investido por aluno pelos governos estaduais e municipais para garantir padrões mínimos de qualidade de ensino em todo o país.

Constitucionalização do Fundeb

PEC nº 15/2015, da deputada Raquel Muniz (PSC/MG), que “Insera parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Propõe incluir no texto constitucional os dispositivos que tratam do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), tratado hoje no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para torná-lo fundo permanente de financiamento da educação.

Traz outras previsões importantes, como a proibição de retrocessos pela supressão ou diminuição de direitos a prestações sociais educacionais, e a complementação da União com recursos adicionais do “valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica, nos casos em que o ente federativo não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado”, com base nos recursos constitucionalmente vinculados à educação, pelo esforço fiscal segundo a capacidade de arrecadação, e estruturação da carreira.

Propõe a permissão da integração às contas do Fundeb da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural na forma em que deverá ser prevista em leis a serem promulgadas por cada ente federativo.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A Proposta de Emenda à Constituição foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo sujeita à apreciação do Plenário. Aprovado o parecer do relator, deputado Veneziano Vital do Rêgo (PMDB/PB), pela admissibilidade. Em julho de 2015, foi criada uma Comissão Especial para análise da matéria. Desde então, esta Comissão está recebendo indicações para sua composição.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável à presente proposição.

O Fundeb, de acordo com o Ministério da Educação (MEC), “é um importante compromisso da União com a educação básica” e “materializa a visão sistêmica da educação, pois financia todas as etapas da educação básica e reserva recursos para os programas direcionados a jovens e adultos”.

Em vigor desde 2007 e previsto para se encerrar em 2020, o Fundeb objetiva a redistribuição pelo país dos recursos vinculados à educação, fazendo com que regiões que não conseguem investir o valor por aluno fixado anualmente, contem com a complementação da União. Assim, o Fundo é de suma importância para a manutenção da educação pelos entes federativos, em especial para se alcançar as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005/2014).

Um aperfeiçoamento importante em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que antecedeu ao Fundeb e vigorou de 1997 a 2006, foi a constitucionalização da regra da complementação da União (de, no mínimo, 10% dos recursos dos Fundos), que antes constava somente na legislação ordinária (SENA, 2008, p. única).

O PNE, na estratégia 20.1, traz a demanda por institucionalização permanente e sustentável das fontes de financiamento da Educação Básica para todos os níveis, etapas e modalidades, “observando-se as políticas de colaboração entre os entes federativos, em especial” o que já está garantido pela Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sobre a “capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federativo, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional”.

A Fundação Abrinq aponta, contudo, que a discussão da constitucionalização do Fundeb deveria conter novas formas de aporte de recursos e fortalecimento dos Fundos, para garantir que outras metas do PNE, que exigem mais investimentos na educação – como a Meta nº 20 e suas estratégias –, possam ser alcançadas. Nesse sentido, inclusive, foi o debate na Comissão de Educação do Senado Federal, em abril de 2015, pelo aprimoramento do Fundo com maior apoio da União na sua composição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adct. Acesso em: 9 nov. 2015.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)**, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm#art48. Acesso em: 9 nov. 2015.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 9 nov. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Fundeb – Apresentação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb>. Acesso em: 9 nov. 2015.

SENA, Paulo. **A legislação do Fundeb**. Cadernos de Pesquisa, vol. 38, nº 134. São Paulo: Maio/Agosto de 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 dez. 2015.

VIEIRA, Sérgio. **Debate na CE aponta necessidade de mais apoio federal para financiar ensino básico**. Agência Senado. Senado Notícias, Seção “Social”. Brasília, 8 abr. 2015. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/04/08/participantes-de-debate-ressaltam-necessidade-de-apoio-federal-para-financiar-ensino-basico>. Acesso em: 16 dez. 2015.

Piso Salarial Nacional do Magistério

PEC nº 63/2015, do senador Cristovam Buarque (PDT/DF) e outros, que “Acrescenta parágrafo ao art. 60 do ADCT da Constituição da República Federativa do Brasil para estabelecer regras asseguradas do pagamento do piso salarial nacional do magistério pelos municípios”, em trâmite no Senado Federal.

O QUE É

Pretende determinar que os municípios que utilizarem mais de 60% de sua cota do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), desde que certificado pelo Tribunal de Contas dos estados ou dos municípios, para pagar o piso salarial nacional do magistério, “receberão da União a complementação necessária para o cumprimento da obrigação, cumulativamente por trimestre”, independentemente de já receber a complementação da União prevista no artigo 60, incisos V a VIII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

De acordo com os proponentes, a PEC foi sugerida pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), impulsionada pela promulgação da Lei nº 11.738/2008, a qual instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica e aumentou o gasto com o magistério municipal – que, segundo os senadores, em média, gira em torno de 77% do Fundeb, contra o mínimo de 60% atual que deve ser investido pelos entes federativos para esse custeio.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Foi designado relator o senador Walter Pinheiro (PT/BA), em novembro de 2015. Aguarda, deste então, o parecer do relator.

Há outras iniciativas em trâmite na Câmara dos Deputados que, com o mesmo escopo de permitir que outros municípios, além dos que já recebem a complementação da União quando não alcançam o valor mínimo por aluno definido nacionalmente, possam solicitar a complementação da União para pagamento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica, mediante o preenchimento de alguns requisitos (PL nº 3.020/2011, do deputado Nelson Marchezan Junior (PSDB/RS), analisado nas páginas 57 a 60 deste Caderno).

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável em partes a esta proposição, mas ressalta a necessidade de aprofundamento do debate e realização de audiências públicas com especialistas em financiamento da educação, organizações da sociedade civil, fóruns, movimentos e redes, entre outros.

A Constituição Federal, no artigo 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, determina que “parte dos recursos” garantidos para a manutenção da educação no âmbito dos entes federativos deverá ser destinada “à manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação”. Para os entes cujo valor do fundo não alcançar o valor por aluno definido nacionalmente, deverá a União efetuar a complementação, com no mínimo 10% dos recursos arrecadados por meio da vinculação de impostos (conforme incisos II, V e VII do mesmo artigo). Por determinação do inciso XII do artigo 60, “proporção não inferior a 60% de cada Fundo” de cada ente federativo “será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício”.

Assim, o mínimo a ser investido no pagamento de professores, no Distrito Federal, nos estados e municípios, é de 60% dos recursos dos respectivos fundos destinados à manutenção da educação em seus âmbitos.

Com o início da vigência da Lei nº 11.738/2008, que regulamentou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério, de um lado, municípios apontavam dificuldades em relação ao pagamento do novo valor e em preencher os requisitos da Portaria do Ministério da Educação (MEC) nº 213/2011 para solicitar a complementação da União para garantir o efetivo pagamento – que, entre outros, determina que o município solicitante pertença a um dos estados que já recebem a complementação. De outro lado, apontava-se a falta de clareza e de entendimento sobre as prestações de contas dos municípios, o que dificultava a demonstração “cabal” da necessidade dessa complementação, como determina a citada portaria.

De toda forma, a Fundação Abrinq considera o cumprimento integral da Lei do Piso um imprescindível primeiro passo para a consagração do direito à educação pública de qualidade para todos os brasileiros.

Contudo, verifica que o injusto sistema tributário e fiscal brasileiro tem como resultado permitir que a União seja o ente federativo que arrecada mais e, contraditoriamente, invista menos em políticas sociais educacionais. Detentora de 57,1% dos recursos disponíveis arrecadados, no caso das políticas educacionais, segundo dados do Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), vinculado ao MEC, a cada R\$ 1,00 gasto com educação no Brasil em 2009, o governo federal dispendeu apenas R\$ 0,20, contra R\$ 0,41 dos estados e Distrito Federal, e R\$ 0,39 dos municípios.

É necessário, contudo, que a discussão para maior aporte de recursos para o financiamento da educação esteja pautada em elementos, parâmetros e padrões que apontem, de fato, os valores necessários para a garantia de uma educação de qualidade, através de mecanismos como o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), para garantir que haja recursos suficientes para o pagamento do piso salarial profissional nacional e para demais investimentos necessários em insumos e outros elementos de qualidade na educação, e que possibilitem uma distribuição equitativa dos recursos e melhor planejamento na complementação da União aos estados e municípios.

Sobre o tema, ver também: PEC nº 53/2013, p. 55; PL nº 3.020/2011, p. 57; e PLS nº 163/2014, p. 65.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adct. Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. **Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 213, de 2 de março de 2011. Aprova a Resolução nº 5, de 22 de fevereiro de 2011, da **Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7629-portaria-213a-pdf&category_slug=fevereiro-2011-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 8 dez. 2015.

CIEGLINSKI, Amanda. Acerto de contas – **Pressionados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que estabeleceu a constitucionalidade do piso nacional docente, municípios e estados alegam falta de recursos para cumprir a lei**. Revista Educação, Seção “Carreiras”. Agosto/2011. Disponível em: <http://revistaeducacao.com.br/textos/171/acerto-de-contas-234972-1.asp>. Acesso em: 8 dez. 2015.

Complementação da União ao Fundeb

PEC nº 53/2013, dos senadores Delcídio do Amaral (PT/MS) e outros, que "Altera o inciso VII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para incrementar o percentual de complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação", em trâmite no Senado Federal.

O QUE É

Pretende alterar dispositivo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que hoje dispõe sobre a complementação da União de, no mínimo, 10% sobre os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), para os entes federativos cujo valor do Fundo não alcançar o valor mínimo por aluno fixado nacionalmente, para que esse percentual passe a ser de, no mínimo, 20%.

Justificam os proponentes que a Emenda Constitucional nº 59/2009 alterou o quadro nacional quando estendeu a obrigatoriedade do ensino até os 17 anos de idade; que as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) para o próximo decênio (sancionado posteriormente à apresentação desta PEC, pela Lei nº 13.005/2014) são bastante ousadas "em termos de cobertura escolar e de qualificação do ensino". E que, contrapondo a esses fatores, há as dificuldades enfrentadas por estados e municípios para pagar o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica, conforme a Lei nº 11.738/2008.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A PEC foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, onde aguarda designação de relator desde março de 2015.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável às iniciativas que propõem majorar os recursos destinados à educação. O que é fundamental para o debate da proposta, entretanto, é envolver os movimentos, as redes, os fóruns, as entidades municipalistas, as universidades e os demais atores do segmento "educação", o que poderá levar ao aperfeiçoamento do texto e colocar esta PEC como uma estratégia para o alcance da Meta nº 20 do PNE, que busca "ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio" (Meta nº 20). Nas respectivas estratégias 20.6 e 20.7, determina a implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 9 dez. 2015.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. **Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 9 dez. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. **Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, edá novaredaçãoao§4º doart.211eao§3º doart.212eao caput doart.214, com inserção neste dispositivo de inciso VI**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 9 dez. 2015.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 9 dez. 2015.

Complementação da União à Remuneração de Docentes

PL nº 3.020/2011, do deputado Nelson Marchezan Junior (PSDB/RS), que “Altera o caput do art. 4º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que Regulamenta a alínea ‘e’ do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, a fim de viabilizar que estados e municípios não beneficiados pela complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb possam receber complementação da União para integralização do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende alterar a lei que regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica (Lei nº 11.738/2008), para retirar da redação atual do artigo 4º (que determina a complementação da União para os entes federativos para integralização dos valores de forma progressiva) a menção do limite da complementação da integralização da União, disposto no inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (de até 10%).

Justifica o proponente que a supressão desse trecho permitirá que sejam “tratadas separadamente a complementação da União ao Fundeb, por um lado, e a destinada à integralização do pagamento do valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica”.

APENSADAS

Apensado a este, tramita o PL nº 3.941/2012, da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), semelhante ao PL principal. Pretende determinar a assistência financeira da União para a integralização de salários, nos casos em que o ente federativo não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado; e que, adicionalmente, efetue a complementação nos termos do VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ainda, pretende determinar que essa obrigação da União se estenderá pelo prazo de duração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb).

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi distribuída às Comissões de Educação e Cultura, de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo sujeita à apreciação do Plenário. Na Comissão de Finanças e Tributação, recebeu parecer contrário do relator, por fixarem despesa obrigatória para a União e não apresentarem, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estimativa dessa despesa, nem demonstrarem a origem dos recursos para seu custeio. Esta comissão, contudo, ainda não se pronunciou quanto ao parecer do deputado Enio Verri (PT/PR). Apresentou voto em separado o deputado Hildo Rocha (PMDB/MA).

Na Comissão de Educação, recebeu parecer favorável, com Substitutivo adotado pela Comissão, da então deputada Fátima Bezerra (PT/RN), para incluir requisitos que devem ser cumpridos pelos municípios para receber essa complementação. Entre eles, o de comprovar que investe 25% sobre os impostos que compõem a cesta do Fundeb. Na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, recebeu parecer favorável do deputado Pedro Cunha Lima (PSDB/PB), com uma emenda para correção de texto. Desde novembro de 2015, está pronta para a pauta da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável às presentes proposições, na forma do Substitutivo aprovado pela Comissão de Educação, mas é necessário o aperfeiçoamento do texto.

A promulgação da Lei nº 11.738/2008 não foi pacífica. Alguns estados da Federação questionaram a constitucionalidade de certos dispositivos (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167), até que, quase três anos mais tarde, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou ser a lei constitucional. A partir de então, outros desafios para o cumprimento da lei surgiram. A Portaria nº 213, de 2011, expedida pelo Ministério da Educação (MEC), apontou os requisitos que deveriam ser preenchidos pelos estados e municípios que precisassem da complementação da União para pagamento do novo piso – entre eles, pertencer a um dos estados que já recebem complementação da União, preencher completamente as informações requeridas pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e demonstrar o impacto da Lei nas finanças do solicitante.

De um lado, municípios apontavam dificuldades não só em relação ao pagamento, mas também aos requisitos para pleitear a complementação da União. De outro, apontou-se a falta de transparência dos gastos em educação por parte dos municípios, o que dificultava a demonstração “cabal” da necessidade de complementação.

As presentes proposições, na forma do Substitutivo aprovado na Comissão de Educação, na posição da Fundação Abrinq, podem ser importantes porque ampliam a possibilidade de

solicitação do complemento da União por municípios não pertencentes às unidades que já recebem complemento, se preenchidos certos requisitos, como os já postos na Portaria nº 213/2011 do MEC.

E, ainda que não tenha sido acompanhada da estimativa dessa despesa para a União nem demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, como apontou o relator da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, em seu parecer, como não houve pronunciamento da Comissão de Finanças e Tributação sobre o parecer do respectivo relator, e como os PLs serão analisados pelo Plenário, “há possibilidade de (...), por meio de emendas, as proposições em apreço virem a atender aos requisitos apontados”. Por isso, ainda é possível ampliar o debate para movimentos, redes, fóruns, entidades da sociedade civil e municipalistas, que são atores fundamentais para analisar, debater e aperfeiçoar os PLs em comento.

De toda forma, a Fundação Abrinq considera o cumprimento integral da Lei do Piso um imprescindível primeiro passo para a consagração do direito à educação pública de qualidade para todos os brasileiros.

Contudo, verifica que o injusto sistema tributário e fiscal brasileiro tem como resultado que a União seja o ente federativo que arrecada mais e, contraditoriamente, invista menos em políticas sociais educacionais. Detentora de 57,1% dos recursos disponíveis arrecadados, no caso das políticas educacionais, segundo dados do Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), vinculado ao MEC, a cada R\$ 1,00 gasto com educação no Brasil em 2009, o governo federal dispendeu apenas R\$ 0,20, contra R\$ 0,41 dos estados e Distrito Federal, e R\$ 0,39 dos municípios.

Por ter raízes na escola pública e por reconhecer a centralidade da valorização do docente para a qualidade da educação, a rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, após participar da aprovação da Lei do Piso no Congresso Nacional e colaborar com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) na defesa de sua constitucionalidade perante o STF, entende que o desafio agora é a sua implementação.

As gritantes desigualdades regionais brasileiras e o injusto sistema arrecadatário vigente no país tornam imprescindível uma participação decisiva do governo federal no financiamento da Educação Básica. Inclusive, isso deve ocorrer em respeito às disposições do artigo 211 da Constituição Federal, que trata do Regime de Colaboração e estabelece que cabe à União assistir técnica e financeiramente estados e municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 8 dez. 2015.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 213, de 2 de março de 2011. Aprova a Resolução nº 5, de 22 de fevereiro de 2011, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7629-portaria-213a-pdf&category_slug=fevereiro-2011-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 8 dez. 2015.

_____. Ministério da Educação. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Resolução nº 7, de 26 de abril de 2012. Fixa a parcela da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), prevista no caput do art. 7º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000007&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CIFEB/MEC. Acesso em: 8 dez. 2015.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Campanha divulga posicionamento público em defesa do Piso Nacional do Magistério. Disponível em: <http://campanhaeducacao.org.br/?idn=560>. Acesso em: 12 dez. 2015.

CIEGLINSKI, Amanda. Acerto de contas – **Pressionados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que estabeleceu a constitucionalidade do piso nacional docente, municípios e estados alegam falta de recursos para cumprir a lei.** Revista Educação, Seção “Carreiras”. Agosto/2011. Disponível em: <http://revistaeducacao.com.br/textos/171/acerto-de-contas-234972-1.asp>. Acesso em: 8 dez. 2015.

Fundeb e Lei de Responsabilidade Fiscal

PLP n° 307/2002, do deputado Luiz Sérgio (PT/RJ), que “Acrescenta dispositivo à Lei n° 101, de 04 de maio de 2000, de modo a excluir do limite de gasto com pessoal os recursos advindos do Fundeb, nos termos do art. 60, § 5° do ADCT”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende incluir dispositivo na Lei Complementar n° 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), para excluir do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo dos municípios (54% da Receita Corrente Líquida – RCL) as despesas decorrentes da aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para pagamento de professores.

Afirma o proponente que há uma incongruência entre o que determina a LRF (limite de 54% da RCL para despesas com pagamento do pessoal do Poder Executivo) e o que determina o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a Lei do Fundeb (aplicação de, no mínimo, 60% dos recursos dos Fundos para pagamento dos profissionais do magistério da Educação Básica), o que faz com que alguns municípios, em especial os que recebem complementação da União, não consigam cumprir o teto estabelecido pela LRF.

APENSADAS

Tramitam apensadas a este projeto de lei outras 15 proposições.

Os PLPs n° 63/2007 e n° 63/2011, com pequenas diferenças entre si, que propõem não computar no valor da RCL dos entes federativos os valores destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício, com recursos do Fundeb. O segundo propõe, ainda, que essa mesma despesa não seja computada para atender o limite de despesa com pessoal dos estados e municípios.

Os PLPs n° 75/2011 e n° 398/2014, que propõem que os valores transferidos pela União, do Fundeb, não sejam computados no cálculo da RCL dos municípios, nem sejam calculados na despesa total com pessoal os pagamentos que forem custeados com esses recursos da transferência.

Os PLPs n° 95/2003, n° 388/2008, n° 121/2011, n° 145/2012, n° 296/2013 e n° 429/2014, com algumas diferenças entre si, que propõem que no limite total de despesa com pessoal do Poder Executivo municipal não sejam calculadas despesas como: decorrentes de aplicação do Fundeb; com profissionais da educação (professores e outros servidores); com reajustes salariais

ou gratificações, horas extras, encargos previdenciários etc; e decorrentes do pagamento de professores e promoções, vantagens e demais benefícios relativos ao plano de carreira dos profissionais do magistério.

O PLP nº 136/2012, que propõe não computar no limite de 54% da RCL dos municípios em gastos com o pessoal do Poder Executivo os acréscimos à remuneração do magistério de 1º grau.

Os PLPs nº 98/2011 e nº 150/2012, que propõem, respectivamente, que o limite de despesa com o pessoal do Poder Executivo municipal possa ser ultrapassado se o excedente tiver a finalidade específica de custear despesas com a oferta de Educação Básica em tempo integral, e ser elevado a 70% para os estados e Distrito Federal, se a diferença for empregada na melhoria permanente da remuneração dos professores dos Ensinos Fundamental e Médio estaduais e distritais.

E os PLPs nº 360/2013 e nº 423/2014, que propõem excluir do cálculo da despesa total com pessoal dos entes federativos os vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza concedidas aos profissionais do magistério, bem como os encargos sociais e as contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, quando referente aos professores.

TRAMITAÇÃO E STATUS

As proposições foram encaminhadas às Comissões de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo sujeitas à apreciação do Plenário. Na primeira, os PLPs nº 307/2002 e nº 95/2003 (até então, de todo o grupo, somente esses tramitavam) receberam do relator, o então deputado José Pimentel (PT/CE), parecer pela rejeição aprovado pela Comissão. Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a proposição principal e apensadas receberam parecer pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do relator, deputado Paulo Magalhães (PSD-BA).

Até novembro de 2015, as proposições aguardavam deliberação da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania sobre o parecer do relator.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq, em princípio, é contrária às modificações na LRF, nos moldes propostos pelas proposições em comento. Esta lei é um importante instrumento de transparência, eficiência e controle da administração pública. Ela possibilitou o equilíbrio das contas públicas e a retomada do desenvolvimento sustentável do Brasil. Por isso, qualquer alteração nesse sentido deve ser acompanhada de estudos mais aprofundados.

A Constituição Federal, no artigo 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, determina que, para os entes cujo valor do Fundo não alcançar o valor por aluno definido

nacionalmente, deverá a União efetuar a complementação, com no mínimo 10% dos recursos arrecadados por meio da vinculação de impostos (conforme incisos II, V e VII do mesmo artigo). Por determinação do inciso XII do artigo 60, “proporção não inferior a 60% de cada Fundo” de cada ente federativo “será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício”. Assim, o mínimo a ser investido no pagamento de professores, no Distrito Federal, nos estados e municípios, é de 60% dos recursos dos respectivos fundos destinados à manutenção da educação em seus âmbitos.

A transferência de recursos da União para os fundos de manutenção da educação dos estados e municípios integra suas RCLs. E a LRF (Lei Complementar nº 101/2001) determina que os municípios observem o limite máximo de 54% da RCL para pagamento de pessoal. A despesa com pagamento de profissionais do magistério da Educação Básica, em efetivo exercício é, naturalmente, uma despesa com pessoal do Poder Executivo de cada ente federativo. Por isso, não deve ser excluída do cômputo da despesa total com os profissionais do Poder Executivo dos entes federativos.

Com o início da vigência da Lei nº 11.738/2008, que regulamentou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério, municípios apontavam dificuldades em relação ao pagamento do novo valor e em preencher os requisitos da Portaria do Ministério da Educação (MEC) nº 213/2011 para solicitar a complementação da União para garantir o efetivo pagamento. Com a promulgação do Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005/2014), fixou-se a meta de maior aporte de recursos para o financiamento da educação, de acordo com elementos, parâmetros e padrões que apontem, de fato, os valores necessários para a garantia de uma educação de qualidade, por meio de mecanismos como o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), garantindo que haja recursos suficientes para o pagamento do piso salarial profissional nacional e para demais investimentos necessários em insumos e outros elementos de qualidade na educação.

A Fundação Abrinq considera o cumprimento integral da “Lei do Piso” e do PNE meios imprescindíveis para a consagração do direito à educação pública de qualidade para todos os brasileiros.

Contudo, para se saber o impacto da transferência constitucional da União para o Fundeb na receita municipal, o impacto da complementação da União aos entes que dele necessitam, o impacto do novo piso salarial dos profissionais do magistério no limite estabelecido pela LRF – dentre outros elementos – e quantos e quais municípios enfrentam as dificuldades apontadas para o cumprimento das citadas leis, como apontam Queiroz et. al. (2010), são necessários estudos mais aprofundados, para, posteriormente, se discutir soluções eficazes para o enfrentamento dessas dificuldades.

Sobre o tema, ver também: PEC nº 63/2015, p. 52; PEC nº 53/2013, p. 55; e PLS nº 163/2014, p. 65.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 4 dez. 2015.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 4 dez. 2015.

_____. Caixa Econômica Federal. **Sistema de Coleta de Dados Contábeis.** Disponível em: https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp. Acesso em: 4 dez. 2015.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).** Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em: 4 dez. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Indicadores fiscais e de endividamento de estados e municípios.** Dados disponíveis em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/indicadores-fiscais-e-de-endividamento-de-estados-e-municipios>. Acesso em: 4 dez. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Estados e municípios – Transferências Constitucionais.** Dados disponíveis em: http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp. Acesso em: 4 dez. 2015.

QUEIROZ, Dimas Barreto de. et. al. **A Influência dos Gastos do Fundeb sobre o Índice de Pessoal e Encargos Sociais determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo de caso no município de Barra de Santa Rosa/PB.** Revista Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, 2010. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/ufrj/article/view/844>. Acesso em: 16 dez. 2015.

Distribuição dos Recursos do Fundeb entre as Etapas da Educação

PLS nº 163/2014, do senador Cássio Cunha Lima (PSDB/PB), que “Altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), para redefinir os critérios de distribuição dos recursos do Fundo”, em trâmite no Senado Federal.

O QUE É

Propõe alterar a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para acabar com a atual escala de 0,70 a 1,30 do fator específico que, multiplicado pelo fator de referência, resulta na ponderação para as demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino (exceto para os anos iniciais do Ensino Fundamental urbano), para a distribuição proporcional de recursos dos Fundos. No lugar da escala, propõe determinar que o fator específico seja “fixado pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade”, baseado em critérios como: “I – relação adequada entre número de estudantes por turma e por professor; II – infraestrutura escolar e insumos adequados para cada etapa e modalidade de ensino; III – qualificação e remuneração dos profissionais da educação; IV – oferecimento de jornada escolar parcial ou integral”.

Justifica o proponente que os atuais critérios para definição dos percentuais de apropriação dos recursos entre cada etapa e modalidade de ensino estabelecidos pela Lei do Fundeb são muito rígidos, o que dificulta a “ampliação da oferta justamente nas etapas mais caras, como a creche”.

TRAMITAÇÃO CONJUNTA

Com esta proposição, tramitam outras três.

O PLS nº 164/2014, também do senador Cássio Cunha Lima (PSDB/PB), que propõe alterar a Lei do Fundeb para ampliar o percentual mínimo de complementação da União para o Fundo (de 10% para 20%), e que este aumento seja gradual, de, no mínimo, 2% ao ano, e que altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para ampliar a complementação da União ao Fundeb.

O PLS nº 364/2014, do senador Pedro Simon (PMDB/RS), que propõe que os conselhos de educação e os conselhos de alimentação escolar dos entes federativos possam exercer a função

de acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos (Fundeb), desde que esta atribuição lhes seja conferida por decreto do respectivo ente, ao invés de se criar conselhos específicos para esse fim.

E o PLS nº 338/2015, do senador Fernando Bezerra Coelho (PSB/PE), que propõe ampliação do limite de 60% de uso do Fundeb para pagamento de profissionais do magistério, para até 70%. Propõe, também, alterar a Lei nº 11.738/2008, que instituiu o piso salarial nacional dos profissionais do magistério, para determinar que a União integralizará o pagamento do piso salarial nos casos em que a remuneração desses profissionais seja superior a 70% dos recursos anuais totais do Fundeb do ente federativo, e que, também, prestará apoio técnico ao ente que ultrapassar esse percentual, para assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos.

TRAMITAÇÃO E STATUS

Inicialmente, as proposições foram encaminhadas às Comissões de Assuntos Econômicos e Educação Cultura e Esporte, cabendo a esta emitir decisão terminativa. Com a remessa da proposição para a Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, à qual agora caberá a decisão terminativa, as proposições aguardam parecer do relator, senador Blairo Maggi (PR/MT), desde setembro de 2015.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável em partes às presentes proposições.

O grupo de proposições trata de três temas distintos: os recursos do Fundeb que são destinados às creches; os conselhos específicos para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição dos recursos do Fundeb; e a complementação da União para os estados e municípios que utilizarem mais de 60% dos recursos do Fundo para pagamento de professores.

Quanto ao primeiro tema, a Fundação Abrinq está de acordo com a preocupação em relação aos recursos que são destinados às creches. O proponente, em sua justificativa, citando estudo realizado pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) com dados de 2009, revela que “a estimativa do valor por aluno nas creches das redes municipais (...) era praticamente o dobro do valor por alunos dos anos iniciais do ensino fundamental”, mas, “apesar disso, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade estabeleceu, para o exercício de 2014, ponderação igual para essas duas etapas”. No entanto, melhor alternativa à exclusão da escala de 0,70 a 1,30 do fator específico, seria, para o caso das creches, que a ponderação adotasse o teto do fator específico (ou seja, 1,30), e o multiplicasse por dois (conforme PL nº 7.029/2013, do deputado Alessandro Molon (Rede/RJ), p. 32).

Quanto ao segundo tema, a Fundação Abrinq é à favor de que os conselhos de educação e de alimentação escolar de cada ente federativo tenham, também, a atribuição de exercer controle

social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos (Fundeb), ao lado da atribuição dos conselhos específicos para esse fim. Acreditamos, porém, que a população deve ser estimulada pelo Poder Público para compor esses conselhos, em especial nos municípios menos populosos, fomentando, assim, maior participação social.

Quanto ao terceiro e último tema, a Fundação Abrinq considera o cumprimento integral da Lei do Piso um imprescindível primeiro passo para a consagração do direito à educação pública de qualidade para todos os brasileiros.

Contudo, verifica que o injusto sistema tributário e fiscal brasileiro tem como resultado que a União seja o ente federativo que arrecada mais e, contraditoriamente, invista menos em políticas sociais educacionais. Detentora de 57,1% dos recursos disponíveis arrecadados, no caso das políticas educacionais, segundo dados do Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), vinculado ao Ministério da Educação (MEC), a cada R\$ 1,00 gasto com educação no Brasil em 2009, o governo federal dispendeu apenas R\$ 0,20, contra R\$ 0,41 dos estados e Distrito Federal, e R\$ 0,39 dos municípios.

É necessário, contudo, que a discussão para maior aporte de recursos para o financiamento da educação esteja pautada em elementos, parâmetros e padrões que apontem, de fato, os valores necessários para a garantia de uma educação de qualidade, por meio de mecanismos como o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), garantindo que haja recursos suficientes para o pagamento do piso salarial profissional nacional e para demais investimentos necessários em insumos e outros elementos de qualidade na educação, e que possibilitem uma distribuição equitativa dos recursos e melhor planejamento na complementação da União aos estados e municípios.

Sobre o tema, ver também: PEC nº 63/2015, p. 52;

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), para redefinir os critérios de distribuição dos recursos do Fundo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 4 dez. 2015.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 4 dez. 2015.

OUTROS DIREITOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

OUTROS DIREITOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO

O direito à educação envolve uma série de outros direitos. Para ser efetivado de forma plena, é necessário ter uma visão ampla e observar também os direitos que lhe são conexos, harmonizando os dispositivos de todas as normas legais sobre esse tema.

A garantia de acesso à educação deve ser ampliada, pois pode ser abalada pela falta de registro civil, por exemplo. Assim, é necessário que a lei esclareça que o atendimento à criança e ao adolescente nos estabelecimentos de ensino é assegurado, mesmo na ausência do citado registro, bem como determine que as medidas para a efetivação deste outro direito, ou seja, do direito ao registro civil, sejam tomadas posteriormente.

A população residente nas zonas rurais também é titular do direito à educação, e medidas urgentes precisam ser tomadas para evitar o fechamento das escolas do campo.

A segurança nos estabelecimentos de ensino é outra questão que impacta diretamente na qualidade da educação e, por isso, planos de prevenção e enfrentamento à violência escolar devem ser elaborados, discutidos e implementados pelas comunidades escolares.

A educação em tempo integral, por sua vez, será uma importante saída para a redução de desigualdades sociais e da própria violência, pela ampliação do acesso ao conteúdo cultural e informativo, e o debate sobre sua implantação precisa avançar.

A educação física e a oferta de atividades esportivas nos estabelecimentos de ensino também poderão auxiliar no desenvolvimento de crianças e adolescentes para a mediação de conflitos. Por isso, é imprescindível que sejam ministradas com foco no desenvolvimento saudável das crianças e dos adolescentes, na inclusão e na cultura de paz, e que seja mantida a proibição da prática de esporte de rendimento antes da idade mínima estabelecida em lei, por conter elementos como a hipercompetitividade e a seletividade.

Educação em Tempo Integral

PEC nº 28/2015, dos Senadores Eduardo Amorim (PSC/SE) e outros, que "Altera o art. 208 da Constituição Federal para garantir a progressiva universalização da educação básica em tempo integral", em trâmite no Senado Federal.

O QUE É

Pretende alterar o inciso II do artigo 208 da Constituição Federal, que determina o dever do Estado para com a progressiva universalização do Ensino Médio gratuito, para determinar que esse dever será com a progressiva universalização da Educação Básica em tempo integral.

De acordo com os proponentes, "a ampliação da jornada escolar contribui para o sucesso dos alunos no rendimento acadêmico, ao possibilitar horários de reforço e acompanhamento individualizado".

TRAMITAÇÃO E STATUS

A presente PEC foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na qual aguarda designação de relator desde março de 2015.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável à presente proposição.

Como apontado na justificativa da proposição, com o advento da Emenda Constitucional nº 59/2009 – que ampliou a obrigatoriedade da Educação Básica gratuita dos quatro aos 17 anos –, de fato, o inciso II do artigo 208 da Constituição Federal ficou obsoleto. Ademais, a modificação proposta está em consonância com a da Meta nº 6 do Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que determina que, até 2024, a oferta de Educação Básica em tempo integral atinja, no mínimo, 50% das escolas públicas e 25% dos alunos.

A Fundação Abrinq é favorável à educação em tempo integral, entendida esta como a prática do ensino de forma integral, na formação completa do indivíduo, que contribui para a redução da desigualdade social e favorece o desenvolvimento de crianças e adolescentes, especialmente daqueles oriundos de locais mais vulneráveis, pela ampliação do acesso ao conteúdo cultural e informativo.

Em consonância com o texto proposto, acredita que a modificação na Constituição Federal reforçará a obrigação do Estado para com a educação em tempo integral, e é fundamental que,

junto com esta proposta, caminhe o debate sobre a expansão e o fortalecimento de investimentos em educação, para garantir recursos para sua implementação. Nesse sentido, o debate não pode deixar de lado as pesquisas e propostas que vêm sendo realizadas em torno dos cálculos e implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e, principalmente, do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que estão previstos na Lei do PNE e que preveem a educação integral como base para a qualidade desejada e de direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 10 dez. 2015.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ) no PNE – website**. Disponível em: www.custoalunoqualidade.org.br. Acesso em: 10 dez. 2015.

Fechamento de Escolas no Campo

PL nº 2.111/2015, do deputado Zé Carlos (PT/MA), que “Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para fazer constar a exigência de manifestação do representante do Ministério Público local para o fechamento de escolas do campo, quando o fechamento for definitivo ou se der por prazo superior a um mês”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Propõe condicionar à manifestação do Ministério Público local o fechamento de escolas do campo, indígenas ou quilombolas, por prazo superior a 30 dias ou definitivo, estabelecer critérios para o fechamento de escolas do campo, indígenas ou quilombolas, além das demais condições estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (manifestação do órgão normativo do respectivo sistema de ensino, justificativa apresentada pela Secretaria de Educação, análise do diagnóstico do impacto da ação e a manifestação da comunidade escolar).

TRAMITAÇÃO E STATUS

O projeto de lei foi encaminhado às Comissões de Direitos Humanos e Minorias, Educação e Constituição e Justiça e de Cidadania, e é sujeito à apreciação Conclusiva pelas Comissões. Até novembro de 2015, aguardava parecer do deputado Marcon (PT/RS), designado relator na Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável à presente proposição.

No Brasil, de acordo com recentes pesquisas do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), em parceria com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (UNICEF, 2012), 3,5 milhões de crianças e adolescentes estão fora da escola. Desses, a maioria está na faixa que comporta a Educação Infantil. Ainda, há desigualdades marcantes: nas áreas urbanas, de acordo com o estudo, 20,2% das crianças frequentam creches, ante a 8,8% na zona rural.

Conforme o censo populacional de 2010, 21,26% da população brasileira residente na zona rural, com dez anos de idade ou mais, não era alfabetizada (SIDRA, Tabela 3.941). De acordo com os dados do Censo Escolar, no período entre 2003 e 2014, 35.787 escolas em zonas rurais foram fechadas, o que representa uma queda de 34,6%. Dados do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) mais recentes mostram que, entre 2002 e 2014, 40,7 mil escolas no campo foram fechadas sendo, apenas em 2014, quatro mil delas. Nesse mesmo ano, a Bahia (872 unidades),

o Maranhão (407) e o Piauí (377) lideraram o fechamento das escolas nas áreas rurais. Assim, se considerarmos esse período de 11 anos, foram fechadas quase nove escolas no campo por dia. O que justificam os estados e municípios são a falta de recursos para a manutenção, problemas com a estrutura e o baixo número de matrículas (CANCIAN, 2014, p. única e SILVA, 2015, p. única).

Essa situação já chamou a atenção de nossos legisladores que, em 2014, promulgaram a Lei nº 12.960/2014, cuja preocupação foi “garantir a participação dos órgãos colegiados dos sistemas de ensino locais na decisão de fechamento das escolas rurais, bem como permitir que as populações afetadas por tal medida sejam consultadas”, uma vez que, de 2007 a 2012, “mais de 13 mil escolas do campo foram fechadas” (Exposição de Motivos do PL nº 3.534/2012).

A Fundação Abrinq é favorável à presente iniciativa por adicionar mais um órgão ao controle e fiscalização do fechamento das escolas do campo. Acredita ainda que, ao lado desta proposição, deve caminhar o fortalecimento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a fim de garantir maior aporte de recursos voltados ao desenvolvimento e à manutenção dos estabelecimentos de ensino.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 12.960, de 27 de março de 2014. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para fazer constar a exigência de manifestação de órgão normativo do sistema de ensino para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12960.htm#art1. Acesso em: 3 nov. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS (INEP). Censo Escolar 2013. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>. Acesso em: 9 dez. 2015.

CANCIAN, Natália. **Brasil fecha, em média, oito escolas por dia na região rural**. Folha de S.Paulo, São Paulo, 3 mar. 2014. Seção “Educação”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/03/1420332-pais-fecha-oito-escolas-por-dia-na-zona-rural.shtml>. Acesso em: 3 nov. 2015.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). **Mais de 4 mil escolas do campo fecham suas portas em 2014**. Disponível em: <http://www.mst.org.br/2015/06/24/mais-de-4-mil-escolas-do-campo-fecham-suas-portas-em-2014.html>. Acesso em: 9 dez. 2015.

SILVA, Paula. **Mais de 4 mil escolas do campo fecham suas portas em 2014**. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Seção “Educação”, Fechamento de Escolas. Disponível em: <http://www.mst.org.br/2015/06/24/mais-de-4-mil-escolas-do-campo-fecham-suas-portas-em-2014.html>. Acesso em: 3 nov. 2015.

UNICEF, Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil. Brasília, 2014**. Disponível em: http://www.foradaescolanaopode.org.br/downloads/Livro_O_Enfrentamento_da_Exclusao_Escolar_no_Brasil.pdf. Acesso em: 9 dez. 2015.

Educação Física e Desporto de Rendimento

PL nº 3.047/2015, com origem no PLS nº 249/2012, do senador Eduardo Amorim (PSC/SE) que “Altera o art. 26 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para estabelecer carga horária mínima de educação física na educação básica”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende modificar o parágrafo 3º do artigo 26 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que trata da educação física, para determinar que este componente curricular obrigatório terá carga horária semanal de duas horas. De acordo com o proponente, o fato da atual LDB deixar a cargo de cada escola definir a carga horária de cada disciplina, a educação física, que “sempre enfrentou resistência no meio acadêmico, mas sempre esteve sob a capa protetora da obrigatoriedade”, sofreu um enfraquecimento maior.

APENSADAS

Apensadas a este PL, tramitam outras oito proposições, das quais destacamos quatro.

O PL nº 6.403/2013, da deputada Flávia Morais (PDT/GO), que pretende estender a garantia de vaga a toda criança a partir de quatro anos de idade que possuir contrato de formação desportiva ou estiver inscrita no Programa Bolsa Atleta, em escola próxima ao seu local de treinamento.

O PL nº 982/2011, do então deputado Romário (PSB/RJ), que pretende determinar que a iniciação desportiva seja conteúdo obrigatório da educação física, mas não exclusivo, com a abordagem do desporto educacional e evitando-se a seletividade e a hipercompetitividade, ministrada por licenciados em Educação Física; definir como desporto escolar a totalidade das práticas desportivas escolares, ainda que de rendimento ou de participação, ou realizada no contraturno ou como atividade extracurricular; determinar que os entes federativos apoiem a “realização de jogos escolares como forma de promoção do desporto escolar”; permitir que o desporto de rendimento seja oferecido pelas escolas aos alunos que tiverem interesse e aptidão, de forma não profissional; e determinar a prioridade de alocação dos recursos destinados ao desporto escolar para adequação e melhora da infraestrutura.

O PL nº 1.657/2015, do deputado Fernando Monteiro (PP/PE), semelhante ao PL nº 982/2011, do deputado Romário (PSB/RJ).

E o PL nº 6.186/2013, da deputada Marina Sant’anna (PT/GO), que pretende criar incentivos para estimular crianças, adolescentes e jovens à prática esportiva, estimular o surgimento de atletas

nas diversas modalidades e assegurar aos que tiverem, cumulativamente, bom rendimento escolar e desportivo, a permanência nas instituições de ensino com garantia de formação acadêmica e profissional, de ingresso em nível de ensino “mais avançado ao que cursar” com garantia de vaga em instituições públicas ou privadas e recursos financeiros para o desenvolvimento da prática esportiva e “bolsas-prêmio” por bom desempenho acadêmico e esportivo profissional.

TRAMITAÇÃO E STATUS

As proposições foram distribuídas às Comissões de Educação, de Esporte, de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, sujeitas à apreciação conclusiva destas. Em outubro de 2015, estavam com a Comissão de Educação, aguardando o parecer do relator designado, deputado Sergio Vidigal (PDT/ES).

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável à determinação de que a disciplina seja ministrada por professor habilitado em curso de licenciatura em Educação Física, mas é contrária às demais propostas trazidas nos PLs em comento.

Primeiramente, é importante destacar que a disciplina Educação Física já é componente curricular obrigatório da Educação Básica, facultada a sua prática em alguns casos especificados na própria LDB. De outro lado, a LDB estabelece que cabe ao projeto pedagógico dos estabelecimentos de ensino determinar o número de horas destinado a cada disciplina, assegurado ao aluno a carga horária mínima anual de “oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver” (art. 24, I, da LDB). Por último, cabe ao Poder Executivo, por meio de seus órgãos nacional, estaduais e municipais, elaborar os parâmetros curriculares que norteiam as unidades de ensino na elaboração de seus projetos pedagógicos. Assim, as discussões sobre grade curricular, conteúdo, horas-aula de cada disciplina etc., devem ser feitas com os órgãos do Poder Executivo, e não através do Poder Legislativo.

No mais, é de suma importância pontuar que os conceitos de educação física, desporto educacional e desporto de rendimento são bem diferentes entre si e, no espaço escolar, o esporte educacional é o que deve ser praticado, “evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer” (art. 3º, inc. I, da Lei nº 9.615/1998), conceito que não se amolda ao esporte de rendimento. Nesse tocante, a Fundação Abrinq é contrária às proposições que pretendem incluir o esporte de rendimento nos espaços escolares, ainda que no contraturno ou como atividade extracurricular.

Cabe aqui ressaltar também que está em processo de análise a proposta de Base Nacional Comum Curricular, do Ministério da Educação (MEC), de acordo com a regulamentação prevista na Lei nº 13.005/2014, do novo Plano Nacional de Educação (PNE), em suas estratégias 2.2, 3.3, 7.1, e 15.6. O componente “educação física” visa a assegurar uma formação que possibilite ao estudante:

- compreender a origem e a dinâmica de transformação das representações e práticas sociais que constituem a cultura corporal de movimento, seus vínculos com a organização da vida coletiva e individual e com os agentes sociais envolvidos em sua produção (Estado, mercado, mídia, instituições esportivas, organizações sociais etc.);
- identificar, interpretar e recriar os valores, os sentidos, os significados e os interesses atribuídos às diferentes práticas corporais;
- experimentar, fruir/desfrutar e apreciar a pluralidade das práticas corporais, prezando o trabalho coletivo e o protagonismo;
- usar práticas corporais, de forma proficiente e autônoma, para potencializar o seu envolvimento em contextos de lazer e a ampliação das redes de sociabilidade;
- formular e empregar estratégias para resolver desafios e incrementar as possibilidades de aprendizagem das práticas corporais, além de se envolver no processo de ampliação do acervo cultural nesse campo;
- reconhecer as práticas corporais como elementos constitutivos da identidade cultural dos povos e grupos, identificando nelas os marcadores sociais de classe social, gênero, geração, padrões corporais, pertencimento clubístico, raça/etnia e religião;
- interferir na dinâmica da produção da cultura corporal de movimento local em favor da fruição coletiva, bem como reivindicar condições adequadas para a promoção das práticas de lazer, reconhecendo-as como uma necessidade básica do ser humano e direito do cidadão;
- examinar a relação entre a realização de práticas corporais e a complexidade de fatores coletivos e individuais que afetam o processo saúde/doença, reconhecendo os vínculos entre as condições de vida socialmente produzidas e as possibilidades/impossibilidades do cuidado da saúde individual e coletiva;
- compreender o universo de produção de padrões de desempenho, saúde, beleza e estética corporal, e o modo como afetam a educação dos corpos, analisando criticamente os modelos disseminados na mídia e evitando posturas bitoladas, consumistas e preconceituosas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMBIEL, Carlos Eduardo. **A proibição do trabalho infantil e a prática do esporte por crianças e adolescentes: diferenças, limites e legalidades.** Rev. TST, Brasília, vol. 79, nº 1, jan/mar 2013. Disponível em: www.aplicacao.tst.jus.br/dspace/handle/1939/38919. Acesso em: 7 dez. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 8 dez. 2015.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 12 dez. 2015.

LEITE, Welayne Stuart Soares. **Especialização precoce: os danos causados à criança.** Revista Digital – Buenos Aires – Ano 12 – nº 113 - outubro de 2007. Disponível em: www.efdeportes.com/efd113. Acesso em: 7 dez. 2015.

SOARES, Ellen dos Santos. **Efeitos da especialização desportiva precoce no desenvolvimento integral da criança: estudo de revisão.** Revista Digital. Buenos Aires, Ano 15, nº 149, outubro de 2010. Disponível em: <http://www.efdeportes.com/efd149>. Acesso em: 7 dez. 2015.

TAFFAREL, Celi Nelza Zulke. **Desporto Educacional: realidade e possibilidades das políticas governamentais e das práticas pedagógicas nas escolas públicas.** vol. 6, nº. 13 (2000). Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/11788/6986>. Acesso em: 9 dez. 2015.

Registro Civil e Matrícula

PLS nº 566/2015, do senador Omar Aziz (PSD/AM), que “Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir a possibilidade de matrícula em escolas, sem apresentação de certidão de nascimento”, em trâmite no Senado Federal.

O QUE É

Propõe modificar dispositivo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), para garantir “vaga na escola pública de Educação Infantil ou de Ensino Fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar quatro anos de idade, inclusive àquelas que, no ato da matrícula, não disponham de certidão de nascimento”. Propõe também acrescentar ao inciso VIII do artigo 12 da LDB a determinação para que os estabelecimentos de ensino informem ao Conselho Tutelar do município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos matriculados sem o citado documento.

De acordo com o proponente, a medida beneficiará, por exemplo, crianças indígenas que, embora dispensadas da obtenção da certidão de nascimento, não podem, sem ela, ser matriculadas nas escolas.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi encaminhada à Comissão de Educação, Cultura e Esporte, que a analisará em decisão terminativa. Não recebeu emendas no prazo. Em dezembro de 2015, foi designado relator o senador Otto Alencar (PSD/BA), aguardando o seu parecer, desde então.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável à presente proposição e a considera importante para garantir o acesso à educação às crianças e aos adolescentes que ainda não possuem registro civil e/ou a respectiva certidão, inclusive considerando as particularidades de contexto das comunidades e populações tradicionais.

O registro civil é um direito humano fundamental, indispensável ao exercício da cidadania, cabendo ao Estado assegurar os meios necessários à sua obtenção. Nesse sentido, a Lei nº 9.534/1997 garantiu a gratuidade do registro civil, entre outros, e da emissão de sua respectiva certidão.

Fundamental ao exercício da cidadania, o registro civil é indispensável, inclusive, para o exercício do direito à educação e do direito à saúde. Contudo, entendemos que estes direitos não podem, em hipótese alguma, ser negados, em especial a crianças e adolescentes. Assim, os estabelecimentos de ensino e saúde devem promover o imediato acolhimento da criança e do adolescente sem registro civil para, posteriormente, tomar as providências cabíveis.

Quanto às medidas a serem tomadas, após a matrícula, conforme aponta o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) (s.d., p. 13 a 15), à escola, como um importante espaço de construção da cidadania, caberia orientar os pais ou responsáveis para efetuar o registro civil da criança e acionar o Conselho Tutelar e demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), pois a ausência do documento ou do registro pode estar atrelada, na verdade, a uma situação de vulnerabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997. Dá nova redação ao art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que trata da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania; e altera os arts. 30 e 45 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre os serviços notariais e de registro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9534.htm. Acesso em: 2 dez. 2015.

UNICEF. Comitê Gestor Estadual de Políticas de Erradicação do Sub-registro Civil e Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica do Rio de Janeiro. **Crianças e Adolescentes sem Registro Civil de Nascimento: O Que Fazer? – Guia de Orientação para Profissionais da Educação**. Rio de Janeiro, s. d. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/br_cartilha_rg_rj.pdf. Acesso em: 2 dez. 2015.

Violência nas Escolas

PL nº 604/2011, do deputado Manoel Junior (PMDB/PB) que “Dispõe sobre a Política de Prevenção à Violência contra os Profissionais do Magistério Público e Privado e dá outras providências”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

A presente proposição visa instituir a Política de Prevenção à Violência contra os profissionais do magistério público e privado, considerados estes “os docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, direção ou administração escolar, entre outros, com dois objetivos centrais: I – estimular a reflexão acerca da violência física e/ou moral cometida contra educadores, no exercício de suas atividades acadêmicas e educacionais nas escolas, universidades e comunidades; e II – implementar medidas preventivas, cautelares e punitivas para situações em que profissionais do magistério, em decorrência do exercício de suas funções, estejam sob risco de violência que possa comprometer sua integridade física e/ou moral”.

Para cumprir o primeiro objetivo, prevê que as ações deverão ser “organizadas conjuntamente pelo Ministério da Justiça (MJ), por entidades representativas dos profissionais da educação, conselhos deliberativos da comunidade escolar, entidades representativas de estudantes, sob orientação do Ministério da Educação”. Para cumprir o segundo, as ações deverão ser “aplicadas pelo Poder Público em suas diferentes esferas de atuação” e consistirão em campanhas, licença remunerada ao professor que estiver em situação de risco, afastamento temporário do aluno ou funcionário autores de atos infracionais do estabelecimento de ensino e transferência dos alunos autores de atos infracionais para outra escola.

Por fim, o projeto de lei equipara aos agentes públicos, para aplicação das punições previstas, o “educador pertencente ao quadro da estrutura pública e privada da Educação Superior e Educação Básica, em suas diversas etapas e modalidades (...)”.

APENSADAS

Apensadas, tramitam outras onze proposições que, em sua maioria, pretendem aumentar a pena dos crimes de homicídio, lesão corporal, ameaça, constrangimento ilegal, crimes contra a honra e algumas contravenções penais, se cometidos contra professores no exercício da profissão ou em razão dela ou dentro de estabelecimentos de ensino (entre eles, os PLs nº 3.189/2012, do deputado Junji Abe (PSD/SP); nº 1.196/2015, do deputado Marcelo Belinati (PP/PR); nº 2.777/2015,

do deputado Lincoln Portela (PR/MG); nº 3.036/2015, do deputado Mário Heringer (PDT/MG); e nº 3.666/2015, do deputado Vinicius Carvalho (PRB/SP)). O PL nº 732/2011, do deputado Audifax (PSB/ES), semelhante a este PL, nº 604/2011, possui dois dispositivos para tipificar como crime a “agressão moral” e o “desacato mediante agressão física”, ambas atitudes cometidas contra o educador ou seu equiparado, “na forma da lei”.

Outras proposições pretendem aumentar o tempo máximo de internação caso o ato infracional cometido por adolescentes seja contra professores (PL nº 1.777/2015, do deputado Vinicius Carvalho (PRB/SP), e PL nº 3.029/2015, do deputado Lincoln Portela (PR/MG)). Há quem proponha a suspensão do benefício do Bolsa Família à família do autor de ato infracional cometido no estabelecimento de ensino ou seu cancelamento se cometido contra professor (PL nº 3.035/2015, do deputado Mário Heringer (PDT/MG)).

O PL nº 1.225/2011, do deputado Weliton Prado (PT/MG), pretende determinar que os municípios criem um “disque denúncia”, gratuito e disponível em todo o território nacional, para que professores denunciem a violência sofrida ou testemunhada, permitido o anonimato.

O PL nº 1/2015, do deputado Ricardo Barros (PP/PR), pretende incluir no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) um dispositivo para determinar que “na condição de estudante, é dever da criança e do adolescente observar os códigos de ética e de conduta da instituição de ensino a que estiver vinculado, assim como respeitar a autoridade intelectual e moral de seus docentes”, com punições de suspensão ou encaminhamento do infrator à autoridade judiciária competente. Esta proposição já tramitou na Câmara dos Deputados sob o nº 7.994/2010, do próprio deputado Ricardo Barros (PP/PR), e sob o nº 267/2011, da deputada Cida Borghetti (PP/PR).

TRAMITAÇÃO E STATUS

O PL nº 604/2011 e seus apensados foram encaminhados às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Educação e Cultura, Finanças e Tributação, e Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo sujeitos à apreciação do Plenário. Até o final de 2013, os PLs nº 604/2011, nº 732/2011, nº 3.189/2012, nº 1.225/2011 e nº 3.273/2012 foram analisados pelas duas primeiras Comissões, que aprovaram o parecer favorável de seus relatores e seus respectivos Substitutivos, os quais, de modo geral, mantiveram a redação da proposição inicial.

Na primeira Comissão, o Substitutivo incluiu a proposta do “disque denúncia” do PL nº 1.225/2011, do deputado Weliton Prado (PT/MG). No segundo, retirou-se esta previsão e propôs-se incluir, no artigo 112 do ECA (medidas socioeducativas), a transferência imediata a outro estabelecimento de ensino do aluno que cometer ato infracional equiparado aos crimes de lesão corporal, constrangimento ilegal e ameaça, bem como propõe incluir no crime de homicídio a circunstância qualificadora se o ato for cometido em estabelecimento de ensino.

Desde o final de março de 2015, a proposição aguarda parecer do relator da Comissão de Finanças e Tributação, deputado Rafael Motta (PROS/RN).

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é contrária ao PL nº 604/2011 e seus apensados, pelas razões a seguir expostas.

O PL nº 604/2011 não contém disposições inovadoras, uma vez que os direitos, os deveres e as ações pedagógicas educativas e disciplinares devem estar previstos nos regimentos internos dos estabelecimentos de ensino, que não somente podem dispor sobre os casos de suspensão do aluno e de transferência compulsória como punições de condutas reprováveis, por exemplo, mas também prever os casos em que devam ser acionados o Conselho Tutelar e o Ministério Público da Infância e da Juventude.

Da mesma forma, a maioria das proposições apensadas não inova o ordenamento jurídico em matéria criminal, posto que os crimes de homicídio, ameaça, constrangimento ilegal e desacato já estão tipificados na legislação em vigor e, se cometidos por adolescentes, terão o tratamento previsto pelo ECA (medidas socioeducativas).

Não obstante, o problema da violência escolar continua preocupante e não será minimizado pelas proposições em comento, cujo foco é a repressão da violência cometida por discentes contra docentes e, como meio de intervenção, propõe que deva ser combatida sob a ótica da segurança pública. Como se afirmou no parecer da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, “passamos a concordar com os nobres colegas que defendem a necessidade de que o Direito Penal seja aplicado nas escolas e que haja certo grau de judicialização dos comportamentos escolares”.

Com esse estreito olhar, ignora-se não somente o fato de que a violência nas escolas pode ter causas externas (quando reflete o fenômeno da violência da comunidade onde está inserida ou a violência doméstica), bem como se ignora a existência de violência (seja ela física, psicológica ou simbólica) também de docentes contra discentes, e destes entre si, e de formas pedagógicas de prevenção e combate desta violência, pelo prisma da mediação de conflitos e cultura de paz.

O problema da violência escolar é complexo e, há mais de uma década, organizações como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) têm publicado estudos, pesquisas e artigos sobre o fenômeno, apontando que a discussão para ações de sucesso deve começar com a coleta e análise de dados (diagnóstico), para identificar quais as principais ocorrências e o histórico de cada escola (se a violência sempre esteve presente na história de determinada escola ou se é algo momentâneo etc.).

Depois, deve-se reconhecer a complexidade das relações entre o que Ortega e Del Rey (2002, p. 24-27) denominam “subsistemas de relações interpessoais” escolares, definidos por sistemas sociais de status, papéis e funções dentro da comunidade escolar: a) docentes e pessoal do estabelecimento de ensino; b) docentes e alunos (e suas relações “verticais e hierarquizadas”,

com foco na execução do currículo escolar e orientado pela “exigência de resultados acadêmicos” e nos quais os conflitos tendem a ser resolvidos com diálogo e negociação, sem reciprocidade, contudo); e c) alunos (composto pelas relações das crianças e dos adolescentes entre si nos espaços escolares e fora deles, de onde podem vir diversos conflitos, mas também a resposta para eles).

E, por fim, é indispensável que o planejamento das ações preventivas e de intervenção seja elaborado de forma amplamente participativa, sendo essencial para o sucesso das ações a construção de um “senso de pertencimento à comunidade” como um dos principais fatores para a “construção de uma cultura de paz” (ABRAMOVAY, 2002, p. 9).

O que uma política nacional poderia prever é um Sistema de Proteção Escolar, a exemplo do implantado pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, em 2009. O programa dispõe de um sistema informatizado de registro de ocorrências de episódios de violência (base de dados para estudos e diagnósticos); cursos de formação para docentes, para atuação como mediadores e em atividades de aproximação dos estudantes, comunidade local e unidade de ensino; conta com diversas parcerias, formações e materiais informativos; e possui um observatório de boas práticas para divulgação das ações exitosas pelas unidades de ensino.

O Ministério da Educação (MEC), por sua vez, em 2012, aprovou o Parecer nº 8/2012, do Conselho Nacional de Educação (CNE), onde estão contidas diretrizes para o desenvolvimento da Educação em Direitos Humanos, como referências para promover, no ambiente escolar, uma educação de respeito à diversidade e como mecanismo para o educador enfrentar a violência escolar.

Assim, a Fundação Abrinq acredita que enrijecer certos dispositivos da lei penal e suas punições, por si só, não diminuirá o fenômeno da violência dentro e fora dos estabelecimentos de ensino, bem como elaborar uma política de combate à violência para punir crianças e adolescentes “indisciplinados”, sem entender e tratar a questão da violência de forma sistêmica, além de não resolver, poderá agravar o problema.

A escola, para além da aprendizagem, é um importante espaço de socialização, de convivência, e as relações interpessoais não são “simples” nem “estáticas”, mas permeadas de conflitos de toda ordem (tensões, mal-entendidos, amizade etc.), e “aprender a conviver é um seguro de habilidades sociais para o presente e para o futuro”, um “indicador de bem-estar social”. (ORTEGA e DEL REY, 2002, p. 20-22).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Miriam. Prefácio. IN ORTEGA, Rosario et al. **Estratégias Educativas para a Prevenção da Violência**. Brasília: Unesco 2002 – Edição brasileira. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001287/128721por.pdf>. Acesso em: 21 out. 2015.

ABRAMOVAY, Miriam. OLIVEIRA, H. (2006). **O bê-á-bá da intolerância e da discriminação**. In Oliveira, H (Org.). **Direitos negados: a violência contra a criança e o adolescente no Brasil**. p. 29-53. Brasília: Unicef. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10525.htm. Acesso em: 22 out. 2015.

BRASIL. São Paulo. Secretaria de Educação do Estado. **Sistema de Proteção Escolar**. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/spec/sobre-programa-spec/>. Acesso em: 26 out. 2015.

_____. Ministério da Educação. Parecer nº 8/2012, do Conselho Nacional de Educação – Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/pdf/ParecerhomologadoDiretrizesNacionaisEDH.pdf>. Acesso em: 21 out. 2015.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **Violência nas escolas: sugestões para o enfrentamento do problema**. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=830>. Acesso em: 22 out. 2015.

ORTEGA, Rosario; DEL REY, Rosario. **Estratégias Educativas para a Prevenção da Violência**. Brasília: 2002. Unesco 2002 Edição brasileira. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001287/128721por.pdf>. Acesso em: 21 out. 2015.

WERTHEIN, Jorge; ABRAMOVAY, Miriam. **Violência nas escolas**. Folha de S.Paulo/SP. São Paulo: 20 nov. 2008. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/imprensa/opinioes/jorge>. Acesso em: 2 out. 2015.

SINDICATO DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO – Apeoesp. **Violência, uma realidade da escola que precisamos mudar**. São Paulo: 2007. Disponível em: <http://www.apeoesp.org.br/hotsite/observatorio/abertura.html>. Acesso em: 26 out. 2015.

Idade Mínima para Ingresso no Ensino Fundamental

PL nº 6.755/2010, com origem no Senado Federal como PLS nº 414/2008, do senador Flávio Arns (PSDB/PR), que "Altera a redação dos arts. 4º, 6º, 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a educação infantil até os 5 (cinco) anos de idade e o ensino fundamental a partir desta idade", em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende modificar dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) para determinar que o atendimento em creches e pré-escolas seja dado a crianças de até cinco anos de idade; que, aos cinco anos, deverão os pais ou responsáveis matriculá-las no Ensino Fundamental, iniciando-se este também aos cinco anos de idade. Por fim, pretende determinar que o Poder Público faça o recenseamento dos educandos priorizando o grupo de cinco a 14 anos de idade, enfatizando que os municípios também deverão matricular seus educandos a partir dos cinco anos.

APENSADAS

Apensadas, tramitam outras onze proposições (PL nº 4.049/2008, PL nº 4.812/2009, PL nº 6.300/2009, PL nº 1.558/2007, PL nº 2.632/2007, PL nº 6.843/2010, PL nº 7.974/2010, PL nº 2.711/2011, PL nº 3.137/2012, PL nº 3.799/2012 e PL nº 4067/2012). Em sua maioria, tratam do ingresso de crianças menores de seis anos de idade no Ensino Fundamental.

TRAMITAÇÃO E STATUS

As proposições foram encaminhadas às Comissões de Educação e de Constituição, Justiça e de Cidadania, cabendo a estas a decisão terminativa.

Na Comissão de Educação, foi aprovado o parecer favorável do relator, deputado Paulo Rubem Santiago (PDT/PE), com Substitutivo que retirou do texto original a maioria das alterações propostas, observando que a Lei nº 12.796/2013 já alterou diversos artigos mencionados no PL em comento, adequando a legislação infraconstitucional ao texto da Carta Magna, com as alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 56/2006. Assim, somente as alterações com relação à idade de início do Ensino Fundamental prevaleceram – aos seis anos completos ou a completar até 31 de março do ano da matrícula (artigo 32, *caput*), e que a educação especial terá início durante a Educação Infantil.

Desde dezembro de 2013, a proposição aguarda designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é contrária à proposição principal, em seu texto original, e às demais apensadas, mas entende como positivo o Substitutivo da Comissão de Educação.

Não se pode antecipar fases da vida, em especial das crianças. Crianças de cinco anos de idade não estão prontas para enfrentar as exigências do Ensino Fundamental, como os longos horários de aula, cadeiras, geralmente, inadequadas para sua estatura, diminuição radical do tempo de brincar etc., além do conteúdo disciplinar inadequado à etapa cognitiva na qual se encontram. É necessária uma educação que respeite as características inerentes a cada faixa etária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 dez. 2015.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 23 dez. 2015.

_____. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. **Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm. Acesso em: 23 dez. 2015.

TRABALHO INFANTIL

TRABALHO INFANTIL

No Brasil, de acordo com a Constituição Federal, crianças e adolescentes com menos de 18 anos de idade são proibidos de exercerem trabalho, remunerado ou não, noturno, perigoso ou insalubre. Aos jovens com menos de 16 anos é vedado qualquer tipo de trabalho, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos.

Em 2008, a Presidência da República publicou o decreto que regulamenta a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição e de ações para eliminar as piores formas de trabalho infantil no país. Essas atividades são aquelas que englobam todas as formas de escravidão, exploração sexual e atividades relacionadas à produção e ao tráfico de drogas, entre outras. No Brasil, mais de 90 atividades compõem a lista das piores formas de trabalho infantil, tais como: operar máquinas agrícolas; produzir carvão vegetal, fumo ou cana-de-açúcar; manusear agrotóxicos; cuidar de crianças ou pessoas idosas; trabalhar em matadouros, construção civil, borracharias, lixões, ruas ou qualquer outro lugar ao ar livre; e trabalho doméstico.

De acordo com informações da publicação Meia Infância - O Trabalho Infantil no Brasil Hoje (2015), produzida pelo programa Escravo, Nem Pensar!, da Organização Não Governamental (ONG) Repórter Brasil, o trabalho infantil prejudica o desenvolvimento físico, psicológico e intelectual das crianças e dos adolescentes que o exercem. Esses jovens são afastados do convívio familiar e perdem o tempo valioso que teriam para brincar, descansar e estudar, além de ficarem vulneráveis a diversas formas de violência. Ainda, afirma que o trabalho precoce pode levar à queda do desempenho ou ao abandono escolar. Por vezes, também acaba conduzindo essas crianças e esses adolescentes a uma vida adulta limitada, na qual exercem subempregos, com salários baixos e em condições degradantes. Esses fatores acabam contribuindo para a perpetuação da pobreza e a reprodução das desigualdades sociais.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) (IBGE, 2014), divulgados este ano, apontam o contingente de 3,31 milhões de crianças e adolescentes com idade entre cinco e 17 anos trabalhando no país. Preocupa a constatação de que, em comparação com os dados de 2013, houve aumento no número de crianças e adolescentes submetidos ao trabalho (143.540), demonstrando que há muito a ser feito para assegurarmos as conquistas, bem como retomarmos o caminho da erradicação do trabalho infantil e, nesse sentido, é fundamental atualizarmos a legislação trabalhista a fim de que esteja de acordo com as normativas mais recentes, evitando interpretações equivocadas, bem como aprimorar o regulamento em relação ao trabalho artístico e desportivo.

Redução da Idade Mínima para Admissão em Emprego

PEC nº 18/2011, do deputado Dilceu Sperafico (PP/PR), que “Dá nova redação ao inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, para autorizar o trabalho sob o regime de tempo parcial a partir dos 14 anos de idade”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende alterar o inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal, que proíbe aos menores de 16 anos de idade qualquer trabalho, exceto na condição de aprendiz a partir dos 14 anos, para possibilitar a contratação de adolescentes a partir dessa idade “sob o regime de tempo parcial”.

Justifica o proponente que, como o trabalho em tempo parcial não pode exceder a 25 horas semanais – jornada menor que da aprendizagem –, não vê “nenhuma incompatibilidade” entre a proposição e a proteção ao adolescente.

APENSADAS

Apensadas, tramitam outras cinco proposições.

A PEC nº 35/2011, do deputado Onofre Santo Agostini (DEM/SC), busca reduzir a idade mínima para admissão em emprego para 14 anos.

A PEC nº 274/2013, do deputado Edinho Bez (PMDB/SC), além de tentar reduzir a idade mínima para admissão em emprego para 14 anos, visa permitir que se admita como trabalhador adolescentes com menos de 14 anos, se autorizados pelos pais ou na condição de aprendiz.

A PEC nº 77/2015, do deputado Ricardo Izar (PSD/SP), pretende reduzir a idade mínima para admissão em emprego para 15 anos. Também, pretende retirar do texto a proibição de trabalho noturno, perigoso e insalubre a menores de 18 anos.

A PEC nº 107/2015, do deputado Professor Victório Galli (PSC/MT), pretende alterar o texto do inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal, para garantir que menores de 18 anos de idade e maiores de 16 tenham “o direito de assinar Carteira de Trabalho definitiva”, e para que a aprendizagem seja destinada “ao jovem” entre 14 e 16 anos.

A PEC nº 108/2015, do deputado Celso Russomanno (PRB/SP), pretende reduzir a idade para admissão em emprego para 14 anos, mas determina que esse adolescente esteja frequentando regularmente a escola.

TRAMITAÇÃO E STATUS

As proposições foram distribuídas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e são sujeitas ao Plenário.

Em novembro de 2014, o relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, deputado Paulo Maluf (PP/SP), apresentou parecer favorável às PECs nº 18/2011, nº 35/2011 e nº 274/2013 (apensadas até então), pela admissibilidade destas. Diversos deputados apresentaram voto em separado.

Em julho de 2015, foi designado relator substituto, o deputado Esperidião Amin (PP/SC). Foram realizadas audiências públicas para debater a matéria, nas quais representantes dos segmentos da agricultura e pecuária, da indústria, do comércio, de serviços e turismo, e também representantes das centrais dos trabalhadores – partes diretamente interessadas no tema – se manifestaram contrários à redução da idade mínima para admissão em emprego.

Em setembro de 2015, a matéria foi retirada da pauta da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Aguarda parecer do relator.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é contrária às presentes proposições.

Primeiramente, porque o artigo 7º da Constituição Federal é cláusula pétrea – trata-se de uma garantia fundamental de direito de crianças e adolescentes e, portanto, não pode ser modificado, nem mesmo por Emenda Constitucional, pois se violaria o disposto no inciso IV do § 4º do artigo 60 da Lei Maior.

A fixação da idade mínima para o trabalho aos 16 anos (exceto para o trabalho noturno, perigoso ou insalubre, que continua sendo admissível somente a partir dos 18 anos), foi um avanço da legislação nacional, impulsionado pelo movimento internacional pela proteção a crianças e adolescentes.

De acordo com a Convenção nº 138 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), todo País-Membro deve se comprometer com a abolição do trabalho infantil e elevar “progressivamente, a idade mínima de admissão em emprego ou a trabalho a um nível adequado ao pleno desenvolvimento físico e mental do jovem” (art. 1º), fixando a idade mínima para essa admissão à idade não inferior à de “conclusão da escolaridade compulsória ou, em qualquer hipótese, não inferior a 15 anos” (nº 3 do artigo 2º).

Em 1998, antes mesmo de ratificar a Convenção nº 138 da OIT, em meio à reforma da previdência, a Emenda Constitucional nº 20/98 alterou o inciso XXXIII do artigo 7º da Carta Magna, ampliando

a idade mínima para o trabalho, de 14 para 16 anos. Reduzir a idade mínima para admissão em trabalho também viola compromisso assumido pelo Brasil internacionalmente.

Assim, de acordo com a citada convenção – que após a ratificação ganhou *status* constitucional, inclusive – a discussão sobre a idade mínima de admissão em trabalho deve ser feita para ampliar o limite etário, uma vez que a escolarização mínima no Brasil, hoje, vai até os 17 anos de idade (de acordo com inciso I do artigo 208 da Constituição Federal, pela redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009).

Quanto ao mérito, é inaceitável que se subverta o princípio da proteção integral e prioritária, insculpido no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, para permitir que crianças e adolescentes trabalhem no intuito de garantir o seu sustento ou de sua família, uma vez que cabe à família, à sociedade e ao Estado conferir-lhes a proteção integral.

É imprescindível que a família, a sociedade e o Estado se desvencilhem das antigas visões sobre a infância e a adolescência – da ótica da repressão e punição refletida do Código Penal da República de 1890; da ótica da regeneração e educação contida no Código de Mello Mattos, de 1927; da visão do Estado do Bem-Estar Social e da segurança nacional, refletida no Código de Menores de 1979 – e assumam seu papel protetivo de acordo com a Doutrina da Proteção Integral, com o qual todos os demais diplomas legais referentes à infância e à adolescência deverão estar em consonância.

É fundamental abandonar argumentos como o de que é melhor o adolescente estar trabalhando do que estar nas ruas, exposto à criminalidade, à violência e às drogas. O trabalho é só uma das incontáveis formas de ocupação do ser humano, e a admissão precoce favorece a evasão escolar e perpetua o ciclo de pobreza – porque a baixa escolaridade e a pouca formação profissional impelem, na maioria das vezes, à baixa remuneração, à informalidade e à baixa competitividade no mercado de trabalho em consequência do próprio trabalho.

Para o desenvolvimento integral do adolescente, garantindo-lhe um melhor futuro, é primário que esteja na escola e/ou realizando atividades culturais, esportivas, de complementação à escola, que contribuam para o seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. **Promulga o Código Penal** – Revogado pelo Decreto nº 11, de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htm. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. **Consolida as leis de assistência e proteção a menores (Código de Mello Mattos)** – Revogado pela Lei nº 6.697, de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. **Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm#art1. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. **Institui o Código de Menores** – Revogado pela Lei nº 8.069, de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6697.htm#art123. Acesso em: 30 dez. 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção nº 138 sobre a Idade Mínima para Admissão a Emprego. Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/all/ipecc/normas/conv138.php>. Acesso em: 30 dez. 2015.

Trabalho Artístico da Criança e do Adolescente

PL nº 3.974/2012, do deputado Manoel Junior (PMDB/PB), que “Dá nova redação ao art. 406 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para conferir à Justiça do Trabalho a competência para autorizar o menor a desenvolver trabalho artístico”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende alterar dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943) para dispor que o Juiz do Trabalho, no lugar do Juiz de Menores, possa dar autorização para o trabalho de crianças e adolescentes em “teatros de revista, cinemas, boates, cassinos, cabarês, *dancings* e estabelecimentos análogos” e “em empresas circenses, em funções de acróbata, saltimbanco, ginasta e outras semelhantes”, desde que “a representação tenha fim educativo ou a peça de que participe não possa ser prejudicial à sua formação moral” (conforme os artigos 405 e 406 da CLT) e que seja indispensável ao seu sustento e de sua família. Pretende revogar o dispositivo que condiciona o trabalho de criança e adolescente se a ocupação for “indispensável à própria subsistência ou à de seus pais, avós ou irmãos e não advir nenhum prejuízo à sua formação moral” (art. 406, inc. II, da CLT).

Justifica o proponente que entende que a competência para autorizar o trabalho de crianças e adolescentes é da Justiça do Trabalho, “cujas atribuições, aliás, foram inegavelmente ampliadas com a Constituição de 1988, nos termos do Art. 114”.

APENSADAS

Apensadas a este, tramitam outras cinco proposições.

O PL nº 4.253/2012, do deputado Dr. Grilo (PSL/MG), com redação semelhante à do PL nº 3.974/2014, que visa alterar o artigo 406 da CLT para lhe dar a seguinte redação: “o Juiz de Menores ou o Juiz do Trabalho poderá autorizar ao menor o trabalho a que se referem as letras “a” e “b” do § 3º do art. 405 da mesma Lei”.

O PL nº 4.968/2013, do deputado Jean Wyllys (Psol/RJ), que pretende revogar o parágrafo único do artigo 402 da CLT, que dispõe que “o trabalho do menor reger-se-á pelas disposições” do Capítulo IV da CLT, “exceto no serviço em oficinas em que trabalhem exclusivamente pessoas da família do menor e esteja este sob a direção do pai, mãe ou tutor (...)”, os parágrafos 2º e 4º do artigo 405 (já comentados) e o artigo 406, todos da CLT.

Ao mesmo tempo, propõe alterar o artigo 60 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), para atualizar a redação do *caput* e reforçar a vedação de admissão em emprego de menores de 16 anos de idade, e para regular o trabalho artístico de crianças e adolescentes antes dessa idade mínima, devendo este ser autorizado “em caráter individual, extraordinário e excepcional, mediante alvará concedido pela autoridade judiciária do Trabalho, e a pedido dos detentores do poder familiar, após ouvido o representante do Ministério Público do Trabalho” e se a participação não puder, comprovadamente, ser substituída por maiores de 16 anos”, e deverá conter, dentre outras informações, “a fixação de jornada e intervalos protetivos”, reforço escolar, se necessário, e “previsão de percentual da remuneração a ser depositada em caderneta de poupança”. Se descumprida a frequência mínima à escola, prevê que o alvará deve ser revogado e, por derradeiro, que o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) poderá estabelecer “disposições complementares”.

O PL nº 3.867/2015, do deputado Paulo Henrique Lustosa (PP/CE), é semelhante ao PL nº 4.968/2013, do deputado Jean Wyllys (Psol/RJ).

O PL nº 3.629/2015, da deputada Josi Nunes (PMDB/TO), pretende atualizar a redação do artigo 60 do ECA, para reforçar a proibição de qualquer trabalho a menores de 16 anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14.

O PL nº 8.288/2014, da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a apurar a exploração do trabalho infantil no Brasil e outras providências (CPI do Trabalho Infantil), visa alterar o artigo 404, incluindo, além da vedação ao trabalho noturno, a proibição de contratação de criança ou adolescente “em serviço que demande o emprego de força muscular superior a vinte quilos para o trabalho contínuo, ou vinte e cinco quilos para o trabalho ocasional” e “nas atividades consideradas como piores formas de trabalho infantil constantes de quadro para esse fim aprovado pelo MTE, nos termos da Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho”. Ainda, no caso de denúncia de trabalho infantil doméstico, em regime de economia familiar, “a fiscalização do trabalho notificará a Procuradoria Regional do Ministério Público do Trabalho no Estado e, nos locais onde não houver, ao Ministério Público Estadual, a fim de que se proceda ao pedido de autorização judicial para a inspeção nos domicílios de terceiros ou próprios”.

O mesmo projeto de lei também visa alterar o artigo 405, o qual disporá, claramente, que a proibição do trabalho infantil não se aplicará ao exercício de representações artísticas por crianças e adolescentes, desde que se observem as condições já apresentadas anteriormente. No artigo 406, propõe determinar que o Juiz do Trabalho disciplinará, “através de portaria, ou autorizará, mediante alvará, o exercício da atividade artística por criança ou por adolescente, que deverá ser fundamentada”, considerando: “I – as especificidades de cada caso, vedadas as determinações de caráter geral; II – o princípio da proteção integral previsto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990”; e “III – a garantia de direitos previdenciários e trabalhistas”.

Ao artigo 429 da CLT, que hoje dispõe sobre a quota mínima e a máxima para a contratação de aprendizes pelos estabelecimentos e determina a oferta de vagas para usuários do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), por meio deste projeto de lei, pretende-se dispor que, além desses, essas vagas deverão ser ofertadas, prioritariamente, aos “adolescentes afastados do trabalho ilegal pelas ações da fiscalização do trabalho e do Ministério Público do Trabalho”.

Por fim, pretende alterar o inciso II do artigo 149 do ECA, no qual “compete à autoridade judiciária disciplinar, através de portaria, ou autorizar, mediante alvará” a participação de crianças e adolescentes em “espetáculos públicos e seus ensaios” e “certames de beleza” (inciso II, alíneas “a” e “b”), para dispor que esta participação de crianças e adolescentes deverá observar o que disporá o artigo 406 da CLT, conforme a redação que o PL nº 8.288/2014 pretende lhe dar.

TRAMITAÇÃO E STATUS

As proposições foram distribuídas às Comissões de Seguridade Social e Família, de Trabalho, de Administração e Serviço Público, e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Em 29 de abril de 2014, a relatora da Comissão de Seguridade Social e Família, deputada Benedita da Silva (PT/RJ), apresentou parecer favorável ao PL nº 3.974/2014, e pela rejeição dos apensados PL nº 4.253/2012 e PL nº 4.968/2013. Na data da apresentação do relatório, os PLs nº 8.288/2014, nº 3.867/2015 e nº 3.629/2015 não haviam sido apensados ao grupo. Em março de 2015, as proposições foram devolvidas à relatora da Comissão de Seguridade Social e Família, deputada Benedita da Silva (PT/RJ), e aguarda novo parecer.

Além dessas, tramita na Câmara dos Deputados, mas não apensada a este grupo, outra proposição cujo fim é tornar claro o permissivo para o trabalho artístico de crianças e adolescentes, bem como regulamentar a questão: o PL nº 5.867/2009, do deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), cuja análise não foi incluída nesta edição do Caderno.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável somente a alguns dispositivos contidos em todas essas proposições. Para facilitar a análise, os apontamentos serão feitos em dois blocos: a) atualização da legislação trabalhista vigente (no que se refere à idade mínima para admissão no trabalho e emprego, e as atividades que são proibidas a crianças e adolescentes) e b) trabalho infantil artístico.

a) ATUALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA VIGENTE

A Constituição Federal proíbe, no inciso XXXIII do artigo 7º, qualquer trabalho a menores de 16 anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos, bem como proíbe a menores de 18 anos o trabalho noturno, perigoso e insalubre. Essa redação foi dada pela Emenda

Constitucional nº 20/1998. O texto revogado estabelecia como idade mínima para admissão em emprego 14 anos.

Com a nova redação do dispositivo constitucional, o artigo 60 do ECA, que continua com o limite etário de 14 anos para admissão em emprego, de fato, precisa ser atualizado, conforme proposto pelo PL nº 4.968/2013, do deputado Jean Wyllys (Psol/RJ), e pelo PL nº 3.629/2015, da deputada Josi Nunes (PMDB/TO). Porém, a Fundação Abrinq é contrária à sugestão de regulamentar o trabalho infantil artístico neste dispositivo do ECA, conforme propõem os PLs nº 4.968/2013 e nº 3.867/2015, porque, como relação de trabalho, deve ser regulamentada pela lei trabalhista, como proposto pelo PL nº 8.288/2014, da CPI do Trabalho Infantil.

A CLT, aprovada em 1943, já foi atualizada em partes, mas ainda contém dispositivos que precisam de atualização à luz da Constituição Federal de 1988 e do ECA, promulgado em 1990.

A disposição sobre o trabalho de crianças e adolescentes em economia familiar precisa ser retirada da CLT (art. 402, parágrafo único), porque este dispositivo não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Assim, a Fundação Abrinq é favorável à sugestão do PL nº 4.968/2013, do deputado Jean Wyllys (Psol/RJ), bem como à sugestão do PL nº 8.288/2014, da CPI do Trabalho Infantil, que determina que a “fiscalização do trabalho”, em casos de “denúncias recebidas de trabalho infanto-juvenil doméstico e em regime de economia familiar”, deverá notificar ao Ministério Público do Trabalho ou ao Ministério Público Estadual para que “se proceda ao pedido de autorização judicial para a inspeção nos domicílios de terceiros ou próprios”.

Quanto à proibição do trabalho penoso, o Decreto nº 6.481/2008, que regulamentou os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, e que aprovou a Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil (TIP), proibiu o emprego de menores de 18 anos de idade em atividades “com levantamento, transporte, carga ou descarga manual de pesos, quando realizados raramente, superiores a 20 quilos para o gênero masculino e superiores a 15 quilos para o gênero feminino; e superiores a 11 quilos para o gênero masculino e superiores a sete quilos para o gênero feminino, quando realizados frequentemente”. Assim, a proposta do PL nº 8.288/2014, da CPI do Trabalho Infantil, é menos benéfica a crianças e adolescentes do que a regra em vigor, pois sugere o limite de peso de 25 quilos para o trabalho ocasional e 20 quilos para o trabalho contínuo. Por isso, a Fundação Abrinq é contrária a esta modificação.

O artigo 405 da CLT está em dissonância com a proteção integral garantida a crianças e adolescentes pela Constituição Federal, e em dissonância com a Convenção 182 da OIT, porque permite a admissão de menores de 18 anos de idade em locais e serviços perigosos ou insalubres, se forem aprendizes maiores de 16 anos e os locais tenham sido vistoriados, permite o trabalho de crianças e adolescentes nas ruas, praças e outros logradouros, desde que com autorização judicial e sob condição de seu trabalho ser indispensável ao sustento de sua família, bem como trata da autorização para o trabalho dos “menores jornalheiros”.

A Fundação Abrinq é favorável à proposta de revogação dos parágrafos 2º e 4º desse dispositivo, contida no PL nº 4.968/2013 do deputado Jean Wyllys (Psol/RJ), mas acredita que a proposição deveria revogar, também, o parágrafo 1º.

Também é favorável à revogação do inciso II deste artigo, como proposto no PL nº 3.974/2012, do deputado Manoel Junior (PMDB/PB) – projeto de lei principal deste conjunto –, por propor a revogação desta previsão, porque a condição de que, para concessão do alvará, o trabalho da criança ou do adolescente deve ser indispensável ao seu sustento ou de seus familiares contraria a garantia da proteção integral, insculpida no artigo 227 da Constituição Federal.

Quanto à priorização das vagas para aprendizes pelas empresas, como proposto pelo PL nº 8.288/2014, da CPI do Trabalho Infantil, a Fundação Abrinq entende que há que se cuidar para não categorizar os adolescentes de forma a excluir aqueles não incursos nas situações de vulnerabilidade, pois o acesso à educação e ao trabalho deve ser universal.

b) TRABALHO INFANTIL ARTÍSTICO

Embora a Constituição Federal não abra exceções à proibição do trabalho a menores de 16 anos de idade, em 18 de fevereiro de 2002, entrou em vigor o Decreto nº 4.134/2002, que promulgou a Convenção nº 138 e a Recomendação nº 146 da OIT sobre Idade Mínima de Admissão ao Emprego, a primeira, que dispõe, em seu artigo 8º, que:

1. A autoridade competente, após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores concernentes, se as houver, poderá, mediante licenças concedidas em casos individuais, permitir exceções para a proibição de emprego ou trabalho provida no artigo 2º desta Convenção, para finalidades como a participação em representações artísticas.
2. Licenças dessa natureza limitarão o número de horas de duração do emprego ou trabalho e estabelecerão as condições em que é permitido.

Pelo caráter constitucional que recebem os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, há autorização para que crianças e adolescentes desempenhem trabalho artístico antes de atingir a idade mínima para admissão em emprego. Essa autorização, todavia, deve ser emitida por autoridade competente, em caráter excepcional e individual, e que estabeleça a quantidade de horas e as condições do desempenho desse trabalho.

É importante que a questão seja melhor regulamentada. Porém, concordamos com Oliva (2010, p. 145) que uma regulamentação ruim será pior que uma regulamentação inexistente.

Como primeiro ponto, é necessário que se faça uma distinção clara entre a mera participação artística, garantida às crianças e aos adolescentes como “expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação” pela Constituição Federal (art. 5º, inciso IX) e tratada no inciso 149 do ECA, do trabalho infantil artístico, quando presentes os elementos que configurem uma relação de trabalho, nos termos da CLT (pessoalidade, habitualidade, subordinação e onerosidade).

Presentes estes elementos, a relação configura-se como trabalho e a autoridade competente para autorizar o desempenho de trabalho artístico antes da idade mínima é a Justiça do Trabalho. De acordo com Oliva (2010, p. 132 e 133), com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004 houve ampliação da competência desta Justiça que, hoje, deve “processar e julgar as ações oriundas da relação de trabalho, sem abrir qualquer exceção” (conforme se apreende do art. 114, inciso I). É inadequada, portanto, a proposta do PL nº 4.253/2012, do deputado Dr. Grilo (PSL/MG), porque ao mencionar que o “Juiz de Menores ou o Juiz do Trabalho” podem expedir a autorização, cria uma competência concorrente entre essas autoridades, e fere a disposição do artigo 114, inciso I, da Constituição Federal.

Nesse sentido, a Fundação Abrinq é favorável à proposta contida no PL nº 8.288/2014, que pretende modificar a redação dos artigos 405 e 406 da CLT, dele retirando a possibilidade de autorização para admissão de crianças e adolescentes em “teatros de revista, cinemas, boates, cassinos, cabarés, *dancings* e estabelecimentos análogos” e “em empresas circenses, em funções de acróbata, saltimbanco, ginasta e outras semelhantes” (consideradas piores formas de trabalho infantil pela Lista TIP), especificando a competência da Justiça do Trabalho para conceder o citado alvará, as condições em que será concedido e as regras que deverá conter.

O PL nº 3.974/2012, do deputado Manoel Junior (PMDB/PB), embora reafirme a competência da Justiça do Trabalho, não exclui o rol das atividades passíveis de autorização, hoje proibidas a crianças e adolescentes, assim como o PL nº 4.253/2012 e, por isso, a Fundação Abrinq é contrária a essas modificações.

Um segundo ponto importante é atentar para o caráter excepcional e individual das autorizações judiciais para o trabalho artístico de crianças e adolescentes, nos moldes da Convenção nº 138 da OIT. Assim, a Fundação Abrinq é favorável à previsão do PL nº 8.288/2014, da CPI do Trabalho Infantil, que determina que o juiz, ao expedir o alvará, leve em conta “as especificidades de cada caso, vedadas as determinações de caráter geral” (que seria o inciso I do artigo 406 da CLT).

Quanto ao PL nº 4.968/2013, do deputado Jean Wyllys (Psol/RJ), embora proponha regras importantes, como a revogação do alvará “se for descumprida a frequência escolar mínima prevista no art. 24 da” Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), busca incluir essas previsões no ECA – e a Fundação Abrinq entende que a questão deverá ser tratada no âmbito da CLT, tal como as normas relacionadas aos aprendizes, pois se referem a uma relação de trabalho.

Por fim, há questões importantes trazidas pelas proposições que merecem destaque, como a determinação de depósito de 50% “da remuneração pela participação da criança e do adolescente em caderneta de poupança, que somente poderá ser movimentada após a sua maioridade, nos termos da lei civil ou, em caso de necessidade, mediante autorização judicial”, e da “garantia de direitos previdenciários e trabalhistas”, pois se trata de trabalho e, assim, estará em consonância com o inciso II do parágrafo 3º do artigo 227 da Constituição Federal. Nesse ponto, são positivos o PL nº 8.288/2014 e o PL nº 4.968/2013.

Quanto à previsão de “frequência mínima às aulas”, é importante que seja melhor refletida. O artigo 24 da Lei nº 9.394/1996 (LDB) determina a frequência mínima de 75%. Assim como Oliva (2010, p. 147), a Fundação Abrinq questiona se seria razoável permitir 25% de ausência da criança ou do adolescente à escola para executar trabalho artístico, considerando que essa ausência deve ter caráter excepcional e não deve ser considerada como disponibilidade da criança ou do adolescente para o trabalho. Assim, não são adequados o PL nº 4.968/2013, do deputado Jean Wyllys (Psol/RJ), e o PL nº 8.288/2014, da CPI do Trabalho Infantil.

À autoridade judiciária caberá definir as condições especiais de trabalho no alvará, dado que conferido em caráter individual, como o limite da jornada diária, restrições em caso de risco biopsicossocial, reforço escolar, em caso de mau desempenho, compatibilidade entre horários escolares de trabalho, conforme já determina a orientação nº 2 do Ministério Público do Trabalho. Para a Fundação Abrinq, se estes limites forem estabelecidos em lei, estar-se-á ferindo a individualização da autorização.

De toda forma, é fundamental que do debate destas proposições participem representantes de fóruns, redes, organizações sociais e empresas, para aperfeiçoar a redação das proposições em comento e para ter sempre em foco a proteção integral de crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 mar. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 13 mar. 2015.

_____. Lei nº 8.089, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 13 mar. 2015.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 13 mar. 2015.

_____. Decreto nº 3.597, de 12 de setembro de 2000. **Promulga Convenção 182 e a Recomendação 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e a Ação Imediata para sua Eliminação, concluídas em Genebra, em 17 de junho de 1999.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3597.htm. Acesso em: 13 mar. 2015.

_____. Decreto nº 4.134, de 15 de fevereiro de 2002. **Promulga a Convenção nº 138 e a Recomendação nº 146 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Idade Mínima de Admissão ao Emprego.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4134.htm. Acesso em: 13 mar. 2015.

_____. Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008. **Regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto nº 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm. Acesso em: 13 mar. 2015.

OLIVA, José Roberto Dantas. **O Trabalho Infante-Juvenil Artístico e a Idade Mínima: sobre a necessidade de regulamentação e a competência para sua autorização.** Revista AMATRA XV – 15ª Região – nº 3/2010.

Trabalho Infantil Artístico e Desportivo

PLS nº 231/2015, do senador Valdir Raupp (PMDB/RO), que “Altera o art. 60 do Estatuto da Criança e do Adolescente para dispor sobre a participação artística, desportiva e afim”, em trâmite no Senado Federal.

O QUE É

Propõe a adequação do *caput* do artigo 60 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ao texto constitucional, modificando o limite etário para admissão no trabalho e na aprendizagem conforme o limite estabelecido pela Carta Magna de 1988. Pretende, também, acrescentar no dispositivo exceção a este limite, quando o trabalho da criança ou do adolescente consistir na “participação artística, desportiva e afim” e desde que, para isso, haja autorização expressa “dos detentores do poder familiar”, quando contem com mais de 14 anos de idade e, com menos que isso, “dos detentores do poder familiar (...) desde que acompanhados por um dos pais ou responsável no local a ser exercida a atividade artística, desportiva ou afim, **sendo exigida autorização judicial na ausência de tal acompanhante**” (grifo nosso).

Propõe a perda da validade da autorização se a criança ou o adolescente não tiver a frequência escolar mínima, prevista no art. 24 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei nº 9.394/1996), isto é, frequência inferior a 75% das aulas.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi distribuída às Comissões de Educação, Cultura e Esporte, e de Direitos Humanos e Legislação Participativa (cabendo à última a decisão terminativa). Já foi analisada pela primeira, que aprovou o parecer reformulado da senadora Ana Amélia (PP/RS), na forma do Substitutivo por ela apresentado que, todavia, é idêntico à proposição inicial. A proposição está na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, cujo relator designado é o senador Randolfe Rodrigues (Rede/AP). Aguarda parecer do relator desde novembro de 2015. O senador Valdir Raupp (PMDB/RO) já abordou este tema com o PLS nº 83/2006, de sua autoria, o qual tramitou no Senado Federal até o final de 2014 (arquivado ao final da Legislatura). A presente proposição é, basicamente (salvo algumas alterações), a reapresentação do Substitutivo ao PLS nº 83/2006, proposto pelo senador Wellington Salgado (PMDB/MG), então designado relator do referido projeto de lei na Comissão de Educação.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é contrária à presente proposição.

A Constituição Federal proíbe, no inciso XXXIII do artigo 7º, qualquer trabalho a menores de 16 anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos, bem como proíbe a menores de 18 anos o trabalho noturno, perigoso e insalubre. Essa redação foi dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998. O texto revogado estabelecia a idade mínima de 14 anos para admissão em emprego.

Com essa modificação, o artigo 60 do ECA, que fixava o limite de 14 anos de idade para admissão em emprego, ficou defasado. Para Ishida (2013, p. 165), inclusive, este artigo foi tacitamente revogado.

Já quanto à permissão para o trabalho artístico, antes dessa idade, embora a Constituição Federal não abra exceções à proibição do trabalho a menores de 16 anos, em 18 de fevereiro de 2002 entrou em vigor o Decreto nº 4.134/2002, que promulgou a Convenção nº 138 e a Recomendação nº 146 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Idade Mínima de Admissão ao Emprego, a primeira, que dispõe, em seu artigo 8º, que:

1. A autoridade competente, após consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores concernentes, se as houver, poderá, mediante licenças concedidas em casos individuais, permitir exceções para a proibição de emprego ou trabalho provida no artigo 2º desta Convenção, para finalidades como a participação em representações artísticas.
2. Licenças dessa natureza limitarão o número de horas de duração do emprego ou trabalho e estabelecerão as condições em que é permitido.

Pelo caráter constitucional que recebem os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, há autorização para que crianças e adolescentes desempenhem trabalho artístico antes de atingir a idade mínima para admissão em emprego. Essa autorização, todavia, deve ser emitida por autoridade competente, em caráter excepcional e individual, e estabelecer a quantidade de horas e as condições do desempenho desse trabalho.

É importante que a questão seja melhor regulamentada. Porém, concordamos com Oliva (2010, p. 145) que uma regulamentação ruim será pior que uma regulamentação inexistente.

Como primeiro ponto, é necessário que se faça uma distinção clara entre a mera participação artística, garantida às crianças e aos adolescentes como “expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação” pela Constituição Federal (art. 5º, inciso IX) e tratada no

inciso 149 do ECA, do trabalho infantil artístico, quando presentes os elementos que configurarem uma relação de trabalho, nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (pessoalidade, habitualidade, subordinação e onerosidade). Por essa razão, a Fundação Abrinq acredita que o trabalho artístico de crianças e adolescentes deva ser tratado na CLT, e não no ECA (sobre este tema, ver análise do PL nº 3.974/2012 e seus apensos, p. 95).

Um segundo ponto importante é atentar para o caráter excepcional e individual da relação de trabalho artístico de crianças e adolescentes, nos moldes da Convenção nº 138 da OIT, que exige a expedição de alvará pela autoridade competente para o seu exercício por pessoas menores de 16 anos de idade. Pelo próprio caráter constitucional da citada Convenção, não pode um dispositivo infraconstitucional dispensar essa autorização da autoridade competente – neste caso, como relação de trabalho, deve ser expedida pela Justiça do Trabalho que, pelo inciso I do artigo 114 da Constituição Federal, deve processar e julgar “as ações oriundas da relação de trabalho”.

À autoridade judiciária caberá definir as condições especiais de trabalho no alvará, dado que conferido em caráter individual, como o limite da jornada diária, restrições em caso de risco biopsicossocial, reforço escolar, em caso de desempenho, compatibilidade entre horários escolares e de trabalho, conforme já determina a orientação nº 2 do Ministério Público do Trabalho. Para a Fundação Abrinq, se estes limites forem estabelecidos em lei, estar-se-á ferindo a individualização da autorização.

Quanto ao trabalho desportivo, a Lei nº 9.615/1998, mais conhecida como “Lei Pelé”, veda a prática de profissionalismo às pessoas com menos de 16 anos de idade (art. 44, inc. III), e possibilita o pagamento de auxílio financeiro ao atleta “não profissional em formação” maior de 14 anos e menor de 21, sob a forma de bolsa aprendizagem – seguindo a mesma lógica do texto constitucional.

Então, não é possível a permissão para o trabalho desportivo – nem em caráter excepcional, por meio de autorização judicial – antes dos 16 anos de idade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 jan. 2016.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm. Acesso em: 13 jan. 2016.

_____. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998 (Lei Pelé). **Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9615consol.htm. Acesso em: 13 jan. 2016.

_____. Decreto n. 4.134, de 15 de fevereiro de 2002. **Promulga a Convenção nº 138 e a Recomendação nº 146 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Idade Mínima de Admissão ao Emprego.** Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4134.htm. Acesso em: 13 jan. 2016.

ISHIDA, Válter Kenji. Estatuto da Criança e do Adolescente: Doutrina e Jurisprudência. 14ª Edição. São Paulo: Atlas, 2013.

OLIVA, José Roberto Dantas. **O Trabalho Infante-Juvenil Artístico e a Idade Mínima: sobre a necessidade de regulamentação e a competência para sua autorização.** Revista AMATRA XV – 15ª Região – nº 3/2010.

Trabalho Desportivo

PL nº 8.038/2014, da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar denúncias de turismo sexual e exploração sexual de crianças e adolescentes, conforme diversas matérias publicadas pela imprensa, que “Dispõe sobre escolas de formação de atletas destinadas a crianças e adolescentes”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Propõe a criação de uma lei nova para regulamentar “as atividades das escolas destinadas ao treinamento esportivo de crianças e adolescentes”. Pretende determinar que esses estabelecimentos sejam cadastrados nos Conselhos Tutelares “de sua jurisdição e nas federações esportivas referentes ao seu campo de atuação”, que informem, por escrito, os pais ou responsáveis desses atletas sobre as condições a que serão submetidas as crianças e os adolescentes durante o treinamento, requer autorização do Ministério Público e do juiz da Vara da Infância e da Juventude para a transferência da criança ou do adolescente atleta para outro Estado, estabelecer a responsabilidade solidária dos “clubes desportivos que mantiverem ou contratarem com essas escolas” pela “fiscalização do treinamento ministrado às crianças e aos adolescentes e pelos crimes praticados contra esses atletas”.

Busca determinar, também, a suspensão das atividades destas escolas “em caso de maus-tratos ou de abuso sexual cometidos contra criança ou adolescente” que estiverem sob sua responsabilidade “até o final da apuração do delito e da punição dos denunciados” e, se houver “comprovação da coautoria ou participação dos proprietários da escola ou dos dirigentes de clubes desportivos nesses crimes”, as atividades serão canceladas e “os denunciados ficarão proibidos, em caráter permanente, de participarem de outra instituição com finalidade idêntica ou assemelhada”, e o estabelecimento terá o alvará de funcionamento cassado “até definitiva regularização”.

De acordo com a Comissão proponente, “o objetivo desta proposta é a proteção de crianças e adolescentes que ingressam em escolas de formação de atletas”, porque “atualmente, não há fiscalização dessas atividades e os jovens acabam sendo vítimas de diversos crimes, como maus-tratos e até mesmo abuso sexual”.

APENSADAS

Apensado a este, tramita o PL nº 8.287/2014, da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a apurar a exploração do trabalho infantil no Brasil e dá outras providências – CPI do Trabalho Infantil, que visa alterar o artigo 29 da Lei nº 9.615/1998, (Lei Pelé).

Em sua redação original, o artigo 29 da citada lei, com 13 parágrafos, traz inúmeras disposições aplicáveis às entidades de prática desportiva formadora do atleta, a partir dos 16 anos de idade, que assinar “o primeiro contrato especial de trabalho desportivo, cujo prazo não poderá ser superior a cinco anos”. O parágrafo 4º deste artigo dispõe que “o atleta não profissional em formação, maior de 14 e menor de 20 anos de idade, poderá receber auxílio financeiro da entidade de prática desportiva formadora, sob a forma de bolsa de aprendizagem livremente pactuada mediante contrato formal, sem que seja gerado vínculo empregatício entre as partes”.

A proposta deste PL é que o artigo 29 proíba a “seleção e a formação desportiva aos menores de 14 e aos maiores de 20 anos de idade”, suprimindo-se a atual disposição do parágrafo 4º. Além disso, propõe que a entidade formadora assine “contrato de formação desportiva” com adolescentes de 14 anos de idade, anotando-o na Carteira de Trabalho e Previdência Social, “cujo prazo não poderá ser superior a dois anos”. Dessa forma, todo contrato com atletas de 14 a 21 anos de idade deverá gerar vínculo empregatício, como o contrato de aprendiz, razão pela qual também visa garantir aos atletas em formação alguns direitos, como “salário-mínimo-hora, décimo terceiro salário, aviso-prévio, férias anuais coincidentes com o recesso escolar” e recolhimento ao “Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)”.

Também, propõe realinhar os requisitos para que a entidade desportiva seja considerada “formadora de atleta” e assim certificada pela “entidade nacional de administração do desporto”, bem como busca elencar mais requisitos, como o de fornecer aos atletas, “a suas expensas, programa de formação de treinamento nas categorias de base, com complementação educacional técnica profissional para atividade diversa da esportiva praticada, desenvolvido sob orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional metódica, registrado no Conselho Municipal de Direitos da Criança”.

Pretende modificar os parágrafos 5º e 6º do artigo 29 da Lei Pelé para que prevejam as causas de extinção antecipada do contrato com o atleta, seja por iniciativa da entidade de prática desportiva formadora, seja por iniciativa do atleta.

Na primeira hipótese, o contrato poderá ser rescindido, por exemplo, se o desempenho do atleta for insuficiente, se ele não se adaptar, por falta disciplinar grave ou por ausência injustificada à escola com conseqüente perda do ano letivo.

Na segunda hipótese, o contrato poderá ser rescindido pelo atleta caso a entidade exija dele tarefas diversas ou alheias da atividade desportiva estipulada no contrato ou contrárias aos bons costumes; ou quando lhe forem exigidos “esforços físicos acima da sua condição de pessoa em desenvolvimento”; se “for tratado por seus superiores hierárquicos com rigor excessivo”; se “correr perigo manifesto de mal considerável”; se a entidade formadora não cumprir as obrigações contratuais; se os prepostos do clube praticarem, contra o atleta ou sua família, “ato lesivo da honra e da boa fama” ou se estes lhe impingirem ofensa física, “salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem”; e, por fim, se “a entidade desportiva reduzir o seu período de formação”.

TRAMITAÇÃO E STATUS

As proposições foram distribuídas às Comissões de Esporte, de Seguridade Social e Família, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, e são sujeitas à apreciação do Plenário. Desde março de 2015, aguardam parecer do relator na Comissão do Esporte.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável em partes a ambas as proposições. É importante notar a distinção do bem jurídico a ser tutelado numa e noutra: enquanto o PL nº 8.038/2014 (principal) tem foco na proteção contra a violência sexual contra crianças e adolescentes, o PL nº 8.287/2014 (apensado) visa a melhor regulamentação da formação de atletas para o desporto de rendimento, para dar-lhe o caráter de contrato especial de trabalho – semelhante ao contrato de aprendizagem.

O direito ao esporte e ao lazer é garantido às crianças e aos adolescentes em diversos diplomas legais, tais como a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Constituição Federal do Brasil (1988) e o ECA (1990). A Lei nº 9.615/1998, mais conhecida como “Lei Pelé”, em seu artigo 1º, parágrafo 1º e 2º, dispõe que “o desporto brasileiro abrange práticas formais e não formais”, diferenciando a prática desportiva formal (regulada por normas nacionais e internacionais e pelas regras de prática desportiva de cada modalidade) da não formal (caracterizada pela liberdade lúdica de seus praticantes).

O artigo 3º faz a diferenciação do desporto educacional (“praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer”) do desporto de rendimento (“praticado segundo normas gerais desta lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do país e estas com as de outras nações”), veda a prática de profissionalismo às pessoas com menos de 16 anos de idade (art. 44, inc. III) e possibilita o pagamento de auxílio financeiro ao atleta “não profissional em formação” maior de 14 anos e menor de 21, sob a forma de bolsa-aprendizagem.

Nos trabalhos da CPI destinada a apurar a exploração do trabalho infantil no Brasil e outras providências, vieram à tona informações de que esses limites legais nem sempre são respeitados, havendo a tomada ilegal do trabalho infantil desportivo por estabelecimentos que afirmam ser de prática desportiva educacional – mas submetem crianças e adolescentes, abaixo do limite etário fixado em lei, a situações de seletividade e de hipercompetitividade, típicas do esporte de rendimento.

Nesse contexto, outros direitos de crianças e adolescentes também são desrespeitados, como o direito à convivência familiar e comunitária (pelas transferências de localidade), o direito à

educação (pelas constantes faltas às aulas e baixo rendimento escolar, em virtude dos treinos e campeonatos) e o desrespeito à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (pela imposição de treinos e testes excessivos, pela alocação em alojamentos inadequados etc.).

Em publicação intitulada *A Infância em Campo - Riscos e Oportunidades para Crianças e Adolescente no Futebol*, o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca) do Estado da Bahia apontou outras situações de violação de direitos que ocorrem em alguns desses estabelecimentos, como assédio, abuso e exploração sexual, discriminação (de raça, de crença, de gênero e de orientação sexual) e “até mesmo integrantes do Sistema de Garantia de Direitos afirmam desconhecer os caminhos para evitar ou punir as violações cometidas contra” crianças e adolescentes desportistas, cujo resultado é uma “ação reativa do Poder Público, que se mobiliza apenas quando a violação já ocorreu” (p. 37).

Uma observação importante do citado estudo é que a Lei Pelé não foi construída com foco no ECA, mas nas relações comerciais e de trabalho dos atletas e clubes, e faz algumas recomendações para aprimoramento da legislação, das políticas públicas e para o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) (p. 67 e 68):

- Demarcar com clareza a distinção entre os conceitos de esporte educacional e esporte de rendimento junto aos atores-chave, de modo a assegurar direitos de crianças e adolescentes esportistas desde o princípio;
- Aprovar uma legislação específica para orientar as relações entre jovens atletas e seus clubes;
- Aproveitar este período para concretizar as políticas públicas de universalização do acesso ao esporte;
- Fortalecer os mecanismos de fiscalização e controle já em vigor, para evitar situações abusivas contra crianças e adolescentes desportistas;
- Dar prioridade absoluta à divulgação dos direitos de crianças e adolescentes desportistas, privilegiando o universo de familiares e atletas;
- Promover o diálogo e a integração entre escolas e instituições esportivas, de modo a assegurar a harmonização e o equilíbrio entre esporte e ensino formal.

As proposições em comento trazem previsões importantes, mas, todavia, precisam ser aperfeiçoadas.

Em relação ao tema “trabalho infantil”, o PL nº 8.287/2014 traz previsões importantes, como a fixação de salário-mínimo-hora, décimo terceiro salário, aviso-prévio, férias anuais coincidentes com o recesso escolar e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Ainda, é importante a previsão de que a entidade formadora de atletas deverá fornecer “complementação educacional técnica profissional para atividade diversa da esportiva praticada, desenvolvido sob orientação

de entidade qualificada em formação técnico-profissional metódica, registrado no Conselho Municipal de Direitos da Criança”, pois isso dará ao adolescente a opção de profissionalização, caso a carreira como atleta profissional não se concretize.

Inova, também, ao dispor sobre as situações em que o contrato de formação poderá ser rescindido por iniciativa do atleta. Porém, alguns conceitos ficaram vagos, como “correr perigo manifesto de **mal considerável**” (grifo nosso) e “praticarem os prepostos do clube, contra ele ou pessoas de sua família, **ato lesivo da honra e da boa fama**” (grifo nosso).

Em relação ao tema “violência sexual”, o PL nº 8.038/2014 traz uma importante previsão de autorização judicial para a transferência do atleta para outro estado. Mas é dispensável a determinação de que a autorização seja dada também pelo Ministério Público – até porque esta atribuição foge das instituídas constitucionalmente a este órgão.

Outro ponto a ser ressaltado no PL nº 8.038/2014 é a previsão de que os clubes serão responsáveis solidários com as escolinhas pelos crimes praticados contra crianças e adolescentes, pois no Brasil não é possível estabelecer responsabilidade penal solidária, uma vez que o artigo 13 do Código Penal em vigor prevê que “o resultado, de que depende a existência do crime, somente é imputável a quem lhe deu causa”, considerada esta como “a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido”. Da mesma forma, o direito brasileiro não recepcionou (exceto para os crimes ambientais) a responsabilização penal de pessoas jurídicas.

Por fim, o PL nº 8.038/2014 contém uma incorreção ao buscar determinar o registro das entidades formadoras nos Conselhos Tutelares – uma vez que o órgão correto seria o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), para a modalidade de “desporto educativo”. O CMDCA deve informar ao Conselho Tutelar e ao Ministério Público o registro e funcionamento dessas entidades.

Em suma, ambos os projetos de lei em comento contém previsões protetivas importantes, tanto em relação à proteção à incolumidade física da criança e do adolescente quanto à proteção ao trabalho do atleta menor de 18 anos de idade. Porém, ambos precisam ser mais debatidos com especialistas, com a sociedade civil, com o setor privado, com o Poder Público, com redes e fóruns e demais atores, para que seu conteúdo seja amplamente protetivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 mar. 2015.

_____. Lei nº 8.089, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 13 mar. 2015.

_____. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998 (Lei Pelé). **Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm. Acesso em: 13 mar. 2015.

_____. Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011. **Altera as Leis nºs 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e 10.891, de 9 de julho de 2004, que institui a Bolsa-Atleta; cria os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva; revoga a Lei nº 6.354, de 2 de setembro de 1976; e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12395.htm. Acesso em: 13 mar. 2015.

CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE YVES DE ROUSSAN. **A infância entra em campo: riscos e oportunidades para crianças e adolescentes no futebol** – Salvador: Cedeca, 2013. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/br_infanciaemcampo.pdf. Acesso em: 5 jan. 2015.

VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, garante o direito à vida como um direito fundamental e, em seu artigo 227, assegura esse direito com prioridade para crianças e adolescentes, impondo à família, à sociedade e ao Estado o dever de colocá-los a salvo, devendo se punir severamente o abuso, a violência e a exploração sexual. O cenário atual, porém, aponta que são grandes os desafios para a garantia da proteção integral de crianças e adolescentes.

No Brasil, os principais tipos de violência registrados contra crianças e adolescentes em 2014 foram negligência (37%), violência psicológica (21%), violência física (25%) e sexual (13%), de acordo com dados do Disque Direitos Humanos – Módulo Criança e Adolescente (Disque 100) – canal de comunicação entre a sociedade civil e o poder público para denunciar violações aos direitos humanos. É importante frisar que em uma única denúncia podem ser informados mais de um tipo de violação.

Segundo dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), quanto à violência letal, somente em 2013 ocorreram 57.396 homicídios no Brasil. Desses, 10.723 foram assassinatos de crianças e adolescentes com idade entre zero e 19 anos (18,7% dos homicídios), o que representa uma taxa de, aproximadamente, 16,7 homicídios por 100 mil habitantes de zero a 19 anos, sendo esta a principal causa de morte. Ainda, 79% (8.454) dessas mortes foram causadas por armas de fogo.

É importante destacarmos também o alto índice de letalidade das intervenções policiais do país. Segundo dados disponíveis, em 2013, as mortes de jovens entre zero e 19 anos de idade correspondem a 34% do total de homicídios provocados por ações policiais, sendo 35% a medida da proporção dessas mortes pelas regiões do país. Ao olharmos para esses homicídios, chama a atenção o fato de 74% das vítimas do ano de 2013 serem negras e 24,6% brancas (SIM).

Quanto à violência sexual, de acordo com os casos notificados no sistema de saúde em 2011, mais de 70% dos estupros foram cometidos contra crianças e adolescentes no Brasil – isso porque, estima o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), apenas 10% dos casos são notificados no país (Nota Técnica: Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde. IPEA, 2014). A pessoa apontada como agressor, em 71% dos casos, é familiar ou pessoa próxima da vítima.

A partir deste cenário, entendemos que é fundamental discutir e implementar políticas públicas voltadas à prevenção e redução da violência contra crianças e adolescentes, efetivando a doutrina da proteção integral insculpida na Constituição Federal.

Redução de Homicídios

PL nº 2.438/2015, da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil, que "Institui o Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens, estabelece a sua avaliação e dá outras providências", em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende instituir o Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens, cujas ações deverão priorizar a população negra e pobre, e com metas como a "redução do índice de homicídios para o padrão de um dígito por 100 mil habitantes"; a "redução da letalidade policial"; a "redução da vitimização de policiais" e "o aumento da elucidação de crimes contra vida para 80% dos casos".

Busca determinar que os objetivos, as metas, as prioridades etc. do Plano deverão ser elaboradas pela União a partir de diretrizes como "desenvolver programas setoriais e intersetoriais destinados ao atendimento das necessidades específicas das populações vulneráveis à violência"; "garantir o acesso à justiça"; e "visar à transformação dos territórios por meio da promoção de ações, projetos e programas que tenham efeito nas causas da violência".

Pretende estabelecer as competências dos entes federativos na execução do Plano Nacional de Redução de Homicídios, que vão desde a elaboração do plano em sua própria circunscrição (no prazo de até dois anos após a promulgação, se aprovada a proposição) até o cofinanciamento das ações planejadas, o prazo para avaliação do plano e a apresentação de seus resultados em conferências nacionais, estaduais e municipais.

De acordo com a Comissão, a proposição se circunscreve a determinar as diretrizes gerais, pois "o Poder Executivo é o único detentor das condições para definir objetivos, metas globais e setoriais, os programas e recursos necessários, que são elementos que, de fato, caracterizam um plano".

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi distribuída, inicialmente, às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Direitos Humanos e Minorias; Seguridade Social e Família, e Constituição e Justiça e de Cidadania. Posteriormente, com a revisão do despacho inicial, foi encaminhada também à Comissão de Cultura e Comissão de Finanças e Tributação. Como a análise da matéria passou a ser de competência de mais de três Comissões de mérito, foi determinada a criação

de uma Comissão Especial para proferir parecer sobre a proposição, nos termos do inciso II do artigo 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, sendo sujeita ao Plenário.

Em novembro de 2015, a Comissão Especial já estava devidamente composta e foi designada como relatora a deputada Rosângela Gomes (PRB/RJ). Até o final de dezembro de 2015, foram apresentados e aprovados vários requerimentos para a realização de audiências públicas, para debater a matéria com diversos especialistas e organizações. A proposição aguarda a realização das citadas audiências, já aprovadas, e, após, a apresentação do parecer da relatora.

POSICIONAMENTO



A presente proposição contém vícios de inconstitucionalidade e, por isso, a Fundação Abrinq é contrária a ela, embora reconheça que são urgentes as medidas a serem tomadas para a redução dos índices de violência letal, em especial da violência cometida contra crianças e adolescentes.

O cenário atual de violência no Brasil é alarmante. De acordo com o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde (MS), em 2013, 57.396 mortes por homicídio foram notificadas no sistema de saúde. Dessas mortes, 10.723 são de pessoas entre zero e 19 anos de idade, o que significa que as vítimas dessa faixa etária concentram 18,7% dos homicídios cometidos no ano.

Se nos detivermos apenas aos homicídios de jovens entre zero e 19 anos, em 2013, veremos que 79% (8.454) dessas mortes são produto de armas de fogo e, ainda, que apenas o Estado de Roraima apresenta um percentual de assassinatos por armas de fogo menor que 38% (representando 12% das mortes por esse motivo). Nos estados do Espírito Santo e Alagoas, as mortes de jovens entre zero e 19 anos de idade por armas de fogo representam 92% e 93% respectivamente.

Outro indicador que merece menção são os registros das mortes em decorrência de ações policiais, a Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (Lista CID-10) na categoria "Intervenção Legal" e "Operações de Guerra" (Y35 e Y36). Essas mortes não constam nos registros de todas as unidades da Federação, contudo, através dos dados disponíveis, é possível observar que os assassinatos de jovens entre zero e 19 anos de idade correspondem a 34% dos homicídios provocados por ações policiais, sendo 35% a medida da proporção dessas mortes pelas regiões do país.

Nos homicídios em decorrência de ações policiais, cometidos especificamente contra jovens de zero a 19 anos, em relação à cor da pele, 74% das vítimas do ano de 2013 eram negras (soma das categorias "pretos" e "pardos"), 24,6% eram brancas e 1,5% eram "de cores de pele ignoradas". Neste contexto, é imprescindível que sejam tomadas iniciativas para a redução destas mortes, em especial de crianças e adolescentes.

Contudo, a proposição contém dispositivos inconstitucionais (cuja iniciativa legislativa é privativa do Poder Executivo) e várias previsões "autorizativas" de ações que já são de competência

do Poder Executivo, o que a própria Comissão proponente reconhece em sua justificativa. As disposições contidas no PL são genéricas – para não invadir a competência dos Poderes Executivo e Judiciário – o que faz de suas previsões dispositivos de pouca efetividade.

Embora se admita a formulação de políticas públicas pelo Poder Legislativo, não se admite que, por iniciativa parlamentar, “se promova o redesenho dos órgãos do Executivo ou a criação de novas atribuições (ou mesmo novos órgãos)”, bem como é “inadmissível que o legislador edite meras “leis autorizativas” ou, ainda, que invada o espaço constitucionalmente delimitado para o exercício da função administrativa (reserva de administração)”, como leis “que determinem ao Executivo o exercício de competência que lhe é exclusiva” (CAVALCANTE FILHO, 2013, p. 29 e 31).

Em suma, a proposição contém dispositivos inconstitucionais, de pouca efetividade e/ou que não inovam o ordenamento jurídico vigente. O direito à vida é garantia fundamental insculpida no artigo 5º da Carta Magna, sendo dever do Estado, por conseguinte, garantir a cada brasileiro ou estrangeiro residente no país o seu exercício pleno, por meio de políticas que o assegurem (art. 144 da Constituição Federal de 1988). Embora se reconheça a importância do debate, a positivação de simples diretrizes para a elaboração de um plano de redução de homicídios, por si só, não causará impacto na diminuição de seus índices.

De acordo com a Agenda Prioritária de Segurança Pública, proposta por um grupo de organizações e especialistas no tema para subsidiar os candidatos ao governo federal nas eleições de 2014 (INSTITUTO SOU DA PAZ et. al., 2014, p. 4 a 9), seis medidas (subdivididas em 17 tópicos) são sugeridas como “propostas concretas” para melhorar a segurança pública no Brasil, relacionadas às seis áreas que o grupo considerou como prioritárias.

Dentre as propostas apresentadas no documento, há as que podem ser adotadas por iniciativa parlamentar, por exemplo:

- Revisão das competências estabelecidas no artigo 144 da Constituição Federal, por conter uma definição “muito ampla e vaga das competências da União e municípios na matéria, inclusive em relação ao financiamento”;
- Introdução do tema “segurança pública” dentre os elencados no artigo 23 da Constituição Federal e para os quais a competência é comum aos entes federativos. Nesse sentido, foi encaminhada à Câmara dos Deputados a PEC nº 138/2015, com origem na PEC nº 33/2014, dos senadores Ricardo Ferraço (PMDB/ES) e outros, pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania;
- Revisão da Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública (Lei nº 10.201/2001), para que adote a “lógica de transferência fundo a fundo”, como no caso da Educação (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

Profissionais de Educação – Fundeb). Nesse sentido, está em tramitação o PLS nº 68/2014, do senador Ricardo Ferraço (PMDB/ES), e o PLS nº 25/2014, da senadora Ana Amélia (PP/RS), ambos prontos para deliberação em Plenário, no Senado Federal;

- Alteração de dispositivo da lei processual penal para extinção da categoria “resistência seguida de morte”, para redução da letalidade policial. Nesse sentido, tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 4.471/2012, do deputado Paulo Teixeira (PT/SP) e outros, pronto para Pauta do Plenário;
- Reforma do modelo policial, por um modelo integrado entre as várias polícias e a retirada da subordinação das polícias militares ao Exército. Sobre esses aspectos, tramita no Senado Federal a PEC nº 51/2013, do senador Lindbergh Farias (PT/RJ) e outros (em conjunto com outras quatro PECs), para a qual foi realizada uma audiência pública em novembro de 2015.

À primeira vista, as iniciativas citadas acima estão mais no caminho das propostas do documento, Agenda Prioritária de Segurança Pública, do que as sugestões contidas no PL nº 2.438/2015. É indispensável, todavia, a ampla participação de organizações da sociedade civil, redes, fóruns, especialistas, órgãos públicos – entre outros – nos debates de cada uma dessas proposições, a fim de que sejam aprovadas e promulgadas modificações eficazes, que possibilitem a construção de políticas eficientes e proporcionem resultados relevantes na redução de homicídios.

No âmbito do Poder Executivo federal, está em execução o Programa Brasil Mais Seguro, lançado em 2012 pelo governo federal, cuja implementação inicial focou o Estado de Alagoas que, nesse mesmo ano, foi o que somou o maior número de assassinatos por habitantes no país (BRASIL, 2012, p. única). Todavia, há críticas severas ao Programa, apontando que suas ações não tiveram impacto no número de homicídios registrados naquele Estado (SINDPOL, 2013, p. única), sendo necessária a sua revisão e seu aprimoramento.

É necessário, portanto, unir esforços para a revisão e o aperfeiçoamento, tanto dos diplomas legais como das políticas, envolvendo diversos atores nessa discussão, para que as medidas de prevenção e redução dos índices de homicídios no país possam ser eficazes e para que se efetive o direito à vida, em especial de crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 4 jan. 2016.

_____. Ministério da Saúde. **Secretaria de Vigilância em Saúde**. Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). 2013. Disponível em: Observatório da Criança e do Adolescente – <http://observatoriocrianca.org.br/temas/violencia/98-obitos-por-homicidio?filters=1,243>. Acesso em: 4 jan. 2016.

_____. Ministério da Saúde. **Secretaria de Vigilância em Saúde**. Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). 2013. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sim/cnv/obt10uf.def>. Acesso em: 4 jan. 2016.

SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DE ALAGOAS. **'Brasil Mais Seguro' é um fracasso em Alagoas**. Seção "Notícias", Publicado em 18 abr. 2013. Disponível em: <http://www.sindpol-al.com.br/2013/04/brasil-mais-seguro-e-um-fracasso-em-alagoas/>. Acesso em: 4 jan. 2016.

PORTAL BRASIL. Governo lança Programa Brasil Mais Seguro. Seção **"Cidadania e Justiça"**, Publicado em 26 jun. 2012. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/06/governo-lanca-programa-brasil-mais-seguro>. Acesso em: 4 jan. 2016.

INSTITUTO SOU DA PAZ et. al. **Agenda Prioritária de Segurança Pública – Resumo Executivo**. Ano 2014. Disponível em: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/resumo_agenda_priorit_ria_2014.pdf. Acesso em: 5 jan. 2016.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas – Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, e da Constituição Federal**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Textos para Discussão 122. 2013. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-releitura-do-art.-61-ss-1o-ii-e-da-constituicao-federal>. Acesso em: 5 jan. 2016.

Prioridade na Tramitação das Ações Penais

PLS nº 507/2011, do senador Humberto Costa (PT/PE), que “Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, para estabelecer prioridade absoluta no julgamento dos crimes envolvendo violência sexual contra crianças ou adolescentes”, em trâmite no Senado Federal.

O QUE É

Pretende incluir no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), como garantia da prioridade a que aduzem o artigo 227 da Constituição Federal e 4º deste diploma, a “preferência no julgamento das ações penais em que figure como vítima de violência sexual criança ou adolescente”, regra que pretende reiterar no artigo 144-A, também a ser incluso no ECA, para assegurar a “prioridade na tramitação de ações penais, de inquéritos policiais e na execução de quaisquer atos e diligências judiciais ou policiais em que figure como vítima de violência sexual criança ou adolescente, em qualquer instância”.

De acordo com a proposição, deverá o Ministério Público zelar por esta prioridade, que não cessará com a obtenção da maioria da vítima, através da requisição do benefício à autoridade judiciária, mediante prova da idade da vítima. Por fim, amplia a prioridade de que trata para o atendimento “junto à Defensoria Pública da União, dos estados e do Distrito Federal em relação aos Serviços de Assistência Judiciária”.

Justifica o proponente que “a longa tramitação dos processos acaba por perpetuar a situação aflitiva suportada por crianças que tenham o infortúnio de figurar como vítima de violência sexual, inclusive com a necessidade da repetição de seus depoimentos, de forma espaçada no tempo”.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi encaminhada às Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa, e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última a decisão terminativa. Na primeira Comissão, recebeu parecer favorável do relator, senador Randolfe Rodrigues (Rede/AP), com uma emenda para adequação da redação. O parecer foi aprovado pela Comissão. A matéria está com a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, aguardando designação do relator, desde fevereiro de 2015.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável à presente proposição, embora acredite que o texto poderia ser mais amplo, para garantir e reafirmar a prioridade na tramitação de qualquer ação penal, por qualquer dos crimes previstos na legislação, cuja vítima seja criança ou adolescente.

O parágrafo único do artigo 152 do ECA assegura, “sob pena de responsabilidade, prioridade absoluta na tramitação dos processos e procedimentos” nele previstos, bem como a prioridade na “execução dos atos e diligências judiciais” referentes a esses procedimentos. Essa garantia foi reiterada pelo Código de Processo Civil de 2015, no inciso II do artigo 1.048.

A prioridade de tramitação também é garantida em alguns processos de adoção (art. 47, § 9º do ECA: “Terão prioridade de tramitação os processos de adoção em que o adotando for criança ou adolescente com deficiência ou com doença crônica”).

É importante, portanto, especificar em matéria penal a prioridade na tramitação das ações penais quando a vítima for pessoa com menos de 18 anos de idade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm. Acesso em: 4 jan. 2016.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 4 jan. 2016.

Combate à Exploração Sexual

PL nº 8.042/2014, da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar denúncias de turismo sexual e exploração sexual de crianças e adolescentes, conforme diversas matérias publicadas pela imprensa, que “Dispõe sobre combate à exploração sexual de crianças e adolescentes em contratos públicos de grandes obras”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende alterar a Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), para determinar que “para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente”, “plano de combate à exploração sexual de crianças e adolescentes no caso de contratos para realização de grandes obras”.

O descumprimento do citado plano será, inclusive, motivo de rescisão do contrato com a Administração Pública, com a pena de “impedimento de contratar com a administração pública pelo prazo de cinco anos”.

Justifica a Comissão proponente que “o que se verifica hoje é o descaso das empresas, a falta de fiscalização com os casos de exploração sexual de menores, que ocorrem em canteiros de grandes obras, como, por exemplo, a construção de usinas hidrelétricas”.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi encaminhada às Comissões de Seguridade Social e Família, de Trabalho, de Administração e Serviço Público, e de Finanças e Tributação, sendo sujeita à apreciação do Plenário. Na primeira Comissão, recebeu parecer favorável do relator, deputado Mandetta (DEM/MS). A matéria está pronta para a pauta da Comissão de Seguridade Social e Família desde dezembro de 2015.

Além da presente, tramita no Senado Federal o PLS nº 217/2012, da senadora Lídice da Mata (PSB/BA), que pretende alterar a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, para que a avaliação de impacto ambiental compreenda também aspectos sociais.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável ao aprofundamento do debate sobre o impacto social que as grandes obras podem causar às comunidades onde são desenvolvidas, mas acredita que a garantia do estudo de impacto social como requisito para o licenciamento de grandes obras deve ser constitucional, por meio de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), para lhe dar perenidade e conferir mais garantia ao seu cumprimento, a exemplo do estudo de impacto ambiental (art. 225, inciso IV da Constituição Federal).

Em trabalho publicado pela Organização Childhood Brasil (2011, p. 11), foram apontados fatores de vulnerabilidade presentes nos locais de desenvolvimento de grandes obras, a

- Localização distante dos grandes centros urbanos e regiões metropolitanas, instalando-se em comunidades que já possuem lacunas no atendimento das necessidades da população local (saneamento básico, emprego e renda, saúde, educação, segurança, moradia etc.);
- Dificuldade da população local em suprir a demanda de empregos gerados pelos empreendimentos, devido a fatores como qualificação insuficiente, diferenças culturais na maneira de trabalhar etc.;
- Migração massiva de trabalhadores, que acarreta um grande impacto na economia, além de um aumento na demanda de atendimento dos serviços sociais básicos, desafios que, em muitas situações, não podem ser correspondidos pelos governos locais, sem que esses qualifiquem os gestores municipais e modernizem o conjunto da administração pública;
- Existência de um descompasso entre a execução das referidas obras e a implantação de programas e projetos sociais que visam a mitigar ou prevenir os impactos causados, fato que ocorre apesar dos avanços no campo da Responsabilidade Social Empresarial.

[...]

[...] Nesse contexto, crianças e adolescentes, por sua condição particular de desenvolvimento, constituem-se no grupo sujeito a maior exposição à vulnerabilidade pessoal e social. A questão da violência sexual, particularmente a exploração sexual de crianças e adolescentes, se configura, portanto, como um dos impactos imediatos associados aos grandes empreendimentos, situação que requer enfrentamento desde a concepção do projeto até a implantação propriamente dita.

Em pesquisa realizada pela mesma organização no ano de 2009, na qual foram entrevistados 316 trabalhadores do sexo masculino, dos mais diversos setores de obras nos estados de Goiás, Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo e Rondônia, e com 288 questionários válidos, revelou-se que “mais da metade dos entrevistados, 57,3%, presencia ou já presenciou a exploração sexual de crianças e adolescentes” nos arredores das obras.

Em razão dessa importância, a Fundação Abrinq acredita que a exigência de estudo de impacto social como condição para o licenciamento de determinados empreendimentos deve ser constitucional, assim como é a exigência do estudo de impacto ambiental “para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente” (Constituição Federal de 1988, art. 225, inc. IV).

A regulamentação do estudo, na esfera infraconstitucional, se dará melhor por meio de uma lei independente, pois nem a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) nem a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) são instrumentos legais adequados para recepcionar a previsão e regulamentação do estudo de impacto social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 4 jan. 2016.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 4 jan. 2016.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 4 jan. 2016.

CHILDHOOD BRASIL. **Exploração Sexual e Grandes Obras – construção de uma agenda de convergência para o enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes.** 2011. Disponível em: http://prattein.com.br/home/images/stories/Responsabilidade_Social_Empresas/GrandesObras-ExploraoSexual.pdf. Acesso em: 4 jan. 2016.

CHILDHOOD BRASIL. **Os homens por trás das grandes obras do Brasil.** 2009. Disponível em: <http://www.childhood.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Homens-por-tras-das-grandes-obras.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2016.

ADOLESCENTES AUTORES DE ATO INFRACIONAL

ADOLESCENTES AUTORES DE ATO INFRACIONAL

Em 18 de janeiro de 2012, foi sancionada a Lei nº 12.594, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), um conjunto de princípios e regras cujo objetivo é suprir algumas lacunas existentes no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e na Resolução nº 119/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) sobre o sistema socioeducativo.

O cenário do atendimento socioeducativo nacional é preocupante. Segundo dados do Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa – 2013, produzido pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e lançado em 2015, existiam 23.066 adolescentes cumprindo medidas de restrição e privação de liberdade no Brasil. De acordo com o mesmo documento, grave sintoma da situação precária do sistema de atendimento, em 2013, 29 adolescentes morreram durante o cumprimento da medida socioeducativa, sendo 22 deles vítimas de homicídio e quatro de suicídio.

Ainda, de acordo com o Panorama Nacional: Execução das Medidas Socioeducativas de Internação, produzido em 2012 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 8% desses jovens são analfabetos e 57% declararam não frequentar a escola antes de ingressar na unidade socioeducativa. Em média, os adolescentes afirmam ter parado de estudar aos 14 anos de idade. É importante destacarmos que 47,5% desses jovens cometeram seu primeiro ato infracional por volta dos 15 anos. Dados do relatório Um Olhar Atento às Unidades de Internação e Semiliberdade para Adolescentes, produzido pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em 2013, demonstram que continua a existir superlotação no sistema. Mais da metade das unidades de internação situadas nas Regiões Centro-Oeste (68%), Nordeste (54%) e Norte (50%) foram avaliadas pelo CNMP como insalubres (sem condições adequadas de higiene, conservação, iluminação e ventilação).

Após quatro anos da aprovação da lei do Sinase, as unidades socioeducativas ainda possuem inúmeros problemas e poucas são as que atendem plenamente às determinações legais. As discussões sobre a redução da maioria penal que tomaram a cena em 2015 alertam para a urgente necessidade de combater mitos, bem como enfrentar os desafios fundamentais da política de atendimento e promover a devida implementação do Sinase nos estados, para que a conquista da paz e da segurança não seja construída sobre sistemáticas violações de direitos de crianças e adolescentes no Brasil.

Redução da Maioridade Penal

PEC n° 115/2015, com origem na PEC n° 171/1993, do deputado Benedito Domingos (PP/DF), que "Altera a redação do art. 228 da Constituição Federal", em trâmite no Senado Federal.

O QUE É

De acordo com a redação final, aprovada em segundo turno em Plenário da Câmara dos Deputados, pretende alterar o texto do artigo 228 criando uma ressalva para a maioridade penal fixada aos 18 anos de idade: os adolescentes com mais de 16 anos que praticarem ato infracional equivalente a crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte responderão criminalmente como se maiores de 18 anos fossem, observando-se o cumprimento da pena em estabelecimento separado dos maiores de 18 anos e dos menores inimputáveis.

TRAMITAÇÃO CONJUNTA

Tramitam em conjunto outras três proposições.

A PEC n° 74/2011, do senador Acir Gurgacz (PDT/PR), e outros, que pretende reduzir a maioridade penal para 15 anos de idade, nos casos de crime de homicídio doloso e roubo seguido de morte, tentados ou consumados.

A PEC n° 33/2012, do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), e outros, que pretende criar um incidente processual de desconsideração da maioridade penal, a ser proposto pelo Ministério Público, para que, em casos de atos infracionais equiparados a crimes hediondos, possa o juiz da infância e juventude decidir se o adolescente com mais de 16 anos de idade responderá de acordo com as disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ou de acordo com o Código Penal.

A PEC n° 21/2013, do senador Álvaro Dias (PSDB/PR), e outros, que pretende reduzir a maioridade penal para 15 anos de idade.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A PEC n° 115/2015 tem origem na PEC n° 171/1993, do deputado Benedito Domingos (PP/DF), e outros. Em agosto de 2015, a proposição foi aprovada em Plenário na Câmara dos Deputados, em segundo turno, e a redação final foi remetida ao Senado Federal, para apreciação.

No Senado Federal, foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a qual designou como relator da matéria o senador Ricardo Ferraço (PMDB/ES). Após aprovação de

requerimento do próprio senador Ricardo Ferraço (PMDB/ES), passaram a tramitar em conjunto com esta as seguintes proposições: PEC nº 74/2011, do senador Acir Gurgacz (PDT/PR), e outros; PEC nº 33/2012, do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), e outros; e PEC nº 21/2013, do senador Álvaro Dias (PSDB/PR), e outros.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é contrária à redução da maioria penal, como já se posicionou sobre o tema em Nota Técnica (Fundação Abrinq, 2013).

O cerne da discussão sobre reduzir ou não a maioria penal se funda em argumentos comuns.

Para os que defendem a redução, são recorrentes os argumentos:

- A matéria não constitui garantia individual e, portanto, pode ser modificada por Emenda à Constituição;
- O aumento da violência, em especial, entre os jovens;
- A maturidade do jovem atual, que conta com muitas fontes de informação que lhe provocam o amadurecimento mais cedo e, portanto, já possuem condições plenas de entender o caráter ilícito da conduta praticada e de se autodeterminar de acordo com esse entendimento;
- A legislação de outros países, em especial os europeus, que possuem limite à maioria fixado abaixo do limite brasileiro.

Primeiramente, a Fundação Abrinq entende que o artigo 228 da Carta Magna é cláusula pétrea – trata-se, sim, de uma garantia fundamental de crianças e adolescentes e, portanto, não pode ser modificado, nem mesmo por Emenda Constitucional.

Quanto ao mérito, a Fundação Abrinq é contrária às proposições pelos argumentos que abaixo apresenta:

1 – QUANTO AOS ATOS INFRACIONAIS

De acordo com os dados do *Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa – 2013*, os atos infracionais praticados contra a pessoa (homicídio, latrocínio e estupro) somam 12,67% dos casos. O ato infracional análogo ao homicídio foi registrado em 9,23%. Já os atos infracionais mais cometidos por adolescentes são roubo, tráfico de drogas e furto (que representam, somados, 69,99% dos atos infracionais praticados).

Como se vê, o cometimento do ato infracional pode estar associado ao desejo de ter acesso a bens de consumo valorizados pela sociedade e que, devido às condições de pobreza em que se encontram

esses jovens, são inacessíveis a eles. Além disso, a falta de expectativa de futuro ou projeto de vida podem levar os adolescentes a se envolverem com o crime. A Fundação Abrinq acredita que essa questão poderia ser melhor equacionada por meio de políticas eficazes que amenizassem as diferenças sociais. Reduzir a maioria penal não será uma medida eficaz para reduzir esses números.

2 – QUANTO AO AUMENTO DA VIOLÊNCIA

De acordo com os dados do Levantamento Anual dos/as Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa – 2013, os adolescentes cumprindo medida socioeducativa de restrição ou privação de liberdade no Brasil (20.532) representam 0,1% de todos os adolescentes que vivem no país. A Região Sudeste apresenta o maior número absoluto de adolescentes cumprindo medidas de privação de liberdade (11.548), seguida pela Região Nordeste e Sul (4.339 e 2.169, respectivamente). Os estados que apresentam as maiores taxas de atos infracionais em relação às taxas nacionais são, por ordem decrescente, são: São Paulo (40,16%), Pernambuco (7,54%), Minas Gerais (6,69%), Ceará (6,66%) e Rio de Janeiro (4,87%).

Portanto, o aumento da violência, no Brasil, pouco está relacionado com a adolescência, e tampouco é uma epidemia nacional. Ainda, não há dados que indiquem que a redução da idade penal diminuirá a violência.

Por outro lado, a violência cometida contra crianças e adolescentes em nosso país é alarmante. De acordo com o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde (MS), em 2013, para cada 100 mil habitantes, 16,7 crianças e adolescentes (de zero a 19 anos de idade) foram vítimas de homicídio. Em 2013, 8.454 crianças e adolescentes de zero a 19 anos foram vítimas de homicídio por arma de fogo – o que representa 21% do total de homicídios por arma de fogo no Brasil. Assim, o aumento da violência contra crianças, adolescentes e jovens é muito maior do que a violência por eles praticada – e a Fundação Abrinq atenta para a necessidade urgente de políticas adequadas para sua redução.

3 – QUANTO À MATURIDADE DO JOVEM

Em relação ao defendido argumento de que o jovem de hoje apresenta maior maturidade por conta do acesso à informação e aos meios de comunicação, entendemos que seria importante conceituar o que é “maturidade intelectual”, a saber: é o modo de entendimento sobre o mundo e sua autodeterminação de acordo com esse entendimento. Sabe-se que, embora tenha sido ampliado o acesso à informação em tempo real, não se atenta para a quantidade e qualidade real das informações acessadas por crianças, adolescentes e jovens.

De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em pesquisa realizada em 2011, a maior parte desses adolescentes cometeu o primeiro ato infracional entre 15 e 17 anos de idade (47,5%). Em média, os adolescentes afirmaram ter parado de estudar com 14 anos, 57% disseram

não frequentar a escola antes de ingressar no sistema socioeducativo, 21% afirmaram que a quinta série foi a última cursada e 8% se declararam analfabetos.

Não se pode negar às crianças e aos adolescentes sua condição de pessoa em formação e, em decorrência disso, não se deve desistir de sua ressocialização.

A Fundação Abrinq acredita que a educação de qualidade, em tempo integral, a formação profissional e a aprendizagem, aliadas às políticas sociais eficazes, além de lhes possibilitar melhores futuros e reduzir a desigualdade social, podem reduzir a evasão escolar e a incidência da criminalidade entre os jovens.

4 – QUANTO À LEGISLAÇÃO DE OUTROS PAÍSES

Para verificar este argumento, é necessário adotar um critério de análise que leve em consideração se um país possui sistemas separados de justiça para crianças e adolescentes, e para adultos, ou se o sistema de justiça é único para todos. No Brasil, adolescentes são responsabilizados por atos infracionais a partir de 12 anos de idade de acordo com a legislação especial. E, a partir de 18 anos, passam a responder de acordo com a lei penal comum. Ou seja, para se comparar a legislação brasileira com a de outros países, deve-se levar em conta a partir de qual idade o tratamento é igual para qualquer infrator.

Usando-se esse critério, na maioria dos países o tratamento uniforme pela lei penal comum se inicia aos 18 anos de idade (UNICEF, 2007, p. 20).

Para a Fundação Abrinq, reduzir a idade penal não será a solução para a violência, que é um problema complexo que, para ser combatido, precisa de medidas sistêmicas.

Crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, e a adolescência é uma fase da vida de grande oportunidade para aprendizagem, socialização e desenvolvimento.

Para a Fundação Abrinq, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) é uma das possibilidades legais para que o adolescente em conflito com a lei torne-se um sujeito de direito efetivamente e as presentes proposições representam um retrocesso nos avanços propostos pelo ECA e Sinase.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

UNICEF. **Porque dizer não à Redução da Maioridade Penal**. 2007. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/idade_penal/unicef_id_penal_nov2007_completo.pdf. Acesso em: 28 dez. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. **Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986; 7.998, de 11 de janeiro de 1990; 5.537, de 21 de novembro de 1968; 8.315, de 23 de dezembro de 1991; 8.706, de 14 de setembro de 1993; os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942; 8.621, de 10 de janeiro de 1946; e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Ministério da Saúde. Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). Taxa de Homicídio de Crianças e Adolescentes (para cada 100 mil habitantes). Disponível em: <http://observatoriocrianca.org.br/temas/violencia/102-taxa-de-homicidio-de-criancas-e-adolescentes-para-cada-100-mil-habitantes?filters=1,247>. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Ministério da Saúde. Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). Homicídios de Crianças e Adolescentes por Armas de Fogo. Disponível em: <http://observatoriocrianca.org.br/temas/violencia/99-homicidios-de-criancas-e-adolescentes-por-armas-de-fogo?filters=1,244>. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Coordenação Geral do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Levantamento Anual Sinase – 2013. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/levantamento-2013>. Acesso em: 28 dez. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Panorama Nacional – A Execução das Medidas Socioeducativas de Internação.** Programa Justiça ao Jovem. Brasília: 2012. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-ao-jovem/panorama_nacional_justica_ao_jovem.pdf. Acesso em: 28 dez. 2015.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Porque dizemos não à Redução da Maioridade Penal.** São Paulo: 2015. Disponível em: http://sistemas.fundabrinq.org.br/biblioteca/acervo/PublicacoesAdvocacy/NotaTecnica2015__WEB.pdf. Acesso em: 28 dez. 2015.

Aumento do Tempo de Internação

PL nº 7.197/2002, com origem no PLS 593/1999, do senador Ademar Andrade (PSB/PA), que “Acrescenta §§ aos arts. 104 e 105 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, para permitir a aplicação de medidas socioeducativas aos infratores que atingirem a maioria penal”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende alterar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), para que, ainda que atinja a maioria penal, sejam aplicadas as medidas socioeducativas ao adolescente em conflito com a lei, respeitado o limite de 21 anos de idade. Prevê também que, se não for possível, em razão da maioria, aplicar as medidas de semiliberdade, internação em estabelecimento educacional e as previstas no art. 101, I a VI, deverão então ser aplicadas ao maior de 18 anos as medidas de advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade ou liberdade assistida. Ainda, prevê que, dada a gravidade da infração e a necessidade educacional, a autoridade competente poderá aplicar quaisquer dessas medidas citadas por ato infracional praticado antes da adolescência.

APENSADAS

Apensados a este, tramitam outros 46 projetos de lei, que propõem alterar diversos artigos do ECA. Em sua maioria, são proposições que pretendem aumentar a idade para aplicação de medidas socioeducativas (hoje fixada em 21 anos pelo ECA), podendo chegar a até 28 anos, bem como aumentar o tempo de duração da medida de internação – que pode chegar a até dez anos. Algumas condicionam o maior tempo de internação à gravidade do ato infracional. Outras intentam agravar a medida de internação se o ato infracional for equivalente a crime tipificado como hediondo ou equiparado. Outras, ainda, preveem a “internação preventiva” antes da sentença, a criação dos “antecedentes infracionais” e a dosimetria da medida de internação de acordo com os limites mínimos e máximos de pena previstos para os crimes equiparados, de acordo com o Código Penal, aproximando deveras o conceito de medida socioeducativa de internação e pena privativa de liberdade.

De todas essas proposições apensadas, damos destaque para o PL nº 5.454/2013, da deputada Andrea Zito (PSDB/RJ), e para o PL nº 2.517/2015, com origem no PLS nº 333/2015, do senador José Serra (PSDB/SP).

Com relação a este último, conforme o texto encaminhado à Câmara dos Deputados, busca modificar, entre outras previsões, a Lei do Sinase (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), para que somente possam ser inscritos programas de regime de semiliberdade ou internação se houver comprovação da existência de ala específica com separação dos internos em cumprimento de regime especial de atendimento socioeducativo e para determinar que a medida de internação, suspensa nos casos de adolescente portador de transtorno mental, será extinta aos 21 anos de idade (exceto nos casos de regime especial de atendimento). No ECA, propõe ampliar a idade de sua aplicação excepcional até os 28 anos; ampliar o limite etário para desinternação – de três para dez anos, nos casos de infração cometida mediante violência ou grave ameaça e se o ato for equivalente a crime hediondo ou homicídio doloso.

Traz, também, algumas previsões importantes, como: defesa técnica por defensor público ou advogado em todas as fases de apuração do ato infracional; inclusão entre os direitos do adolescente privado de liberdade os de acesso à aprendizagem e ao trabalho; prioridade na tramitação de inquéritos policiais e ações penais, bem como na execução de quaisquer atos e diligências policiais e judiciais em que criança ou adolescente for vítima de homicídio; aumento de pena para o crime de corrupção de menores previsto no ECA (especialmente se a infração cometida ou induzida fizer parte do rol de crimes hediondos); e criação de dois tipos penais novos no ECA, para o adulto que “praticar conjuntamente ou induzir menor de 18 anos de idade à prática de infração penal” e “promover ou facilitar a fuga de adolescente ou jovem internado em estabelecimento de cumprimento de medida socioeducativa”.

Ainda, propõe aumentar a pena prevista para os crimes de tráfico, tipificados pela Lei nº 11.343/2006, “se sua prática envolver ou visar a atingir criança ou adolescente”. Na Lei sobre Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013), também propõe aumento de pena ao adulto se houver a participação de criança ou de adolescente na prática dos crimes ali previstos.

TRAMITAÇÃO E STATUS

Em maio de 2013, o PL nº 7.197/2002 e seus apensados até então foram redistribuídos às Comissões de Educação, de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Seguridade Social e Família, e de Constituição e Justiça e de Cidadania. De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, como foi encaminhado a mais de três comissões de mérito, foi determinada a criação de uma Comissão Especial para apreciação da matéria.

Em maio de 2014, o deputado Carlos Sampaio (PSDB-SP) apresentou Substitutivo ao PL nº 7.197/2002 e alguns dos apensados até então.

O Substitutivo buscava incluir no ECA, além do já mencionado Regime Especial de Atendimento com maior contenção e do aumento do tempo máximo de internação para atos equiparados a

crimes hediondos, previsões como: internação “preventiva” (antes da sentença), com possibilidade de ser mantida para além do prazo de 45 dias por decisão fundamentada em laudo psiquiátrico – e criava exceção ao princípio do devido processo legal, para que o adolescente fosse colocado em medida de internação antes de proferida a sentença; inclusão da “medida de segurança” entre as medidas socioeducativas; submissão de todos os adolescentes que praticarem atos infracionais a exame psiquiátrico e a testes projetivos de personalidade; o instituto da remição da medida de internação; e o tratamento em estabelecimento psiquiátrico, para o adolescente que “ao cometer ato infracional, demonstrar, mediante perícia psiquiátrica realizada por junta médica, especificamente designada para esse fim, ser portador de doença mental grave”.

Pretendia determinar, inclusive, que “os estados obrigatoriamente” deveriam, “no prazo de até quatro anos, contados da primeira posse do Chefe do Executivo estadual, ocorrida após a publicação desta Lei, adequar os Centros de Internação” para abarcar o Regime Especial de Atendimento e os locais para cumprimento da Medida de Segurança.

Buscava também determinar que a medida de internação – de aplicação excepcional, conforme o ECA –, deveria ser aplicada nos casos de ato infracional cometido mediante violência ou grave ameaça, de ato equiparado a crime hediondo ou praticado em ações de quadrilha, bando ou do crime organizado. E, como medida excepcional, não deveria ser aplicada havendo outra medida adequada, exceto nas hipóteses de ato infracional equivalente a crime hediondo, quando a aplicação da medida de internação seria obrigatória. Pretendia, ainda, determinar que a liberação imediata do adolescente, apreendido em flagrante de ato infracional, só seria feita se o ato não tivesse sido cometido mediante violência ou grave ameaça, de ato equiparado a crime hediondo ou praticado em ações de quadrilha, bando ou do crime organizado.

Também, ampliava a pena para o crime de corrupção de menores previsto no ECA e esclarecia que a consumação deste delito “independe da prova da efetiva corrupção do inimputável, por se tratar de delito formal”.

Novas proposições foram apensadas à principal, após a apresentação do Substitutivo e, em Plenário, houve um requerimento para transformação da Sessão Plenária em Comissão Geral. Nova Comissão Especial para analisar a matéria foi criada pela Presidência da Câmara. Desde junho de 2015, a Comissão Especial está recebendo indicações para sua constituição.

POSICIONAMENTO



De todo o conjunto de alterações propostas pelo PL nº 7.197/2002 e seus apensados (em especial proposto pelos PL nº 5.454/2013 e PL nº 2.517/2015), e pelo Substitutivo apresentado, a Fundação Abrinq é favorável somente a alguns dispositivos nelas contidos que agravam a pena do adulto por envolver crianças e adolescentes na prática de crimes, ou os cometer visando atingir crianças

e adolescentes, bem como aos que visam criar novos tipos penais para os adultos, pois essas iniciativas representam maior proteção a crianças e adolescentes.

A Fundação Abrinq também é favorável à tramitação prioritária dos inquéritos policiais e ações penais destinadas a apurar os atos que tiverem por vítimas crianças e adolescentes, como proposto no PL nº 2.517/2015.

A Fundação Abrinq é contrária, contudo, à ampliação da aplicação excepcional do ECA (para além dos 21 anos de idade), como proposto em vários dos projetos de lei que tramitam neste grupo, porque este dispositivo é o que define a competência da Vara da Infância e da Juventude em relação a outras Varas, como a de Família, por exemplo.

A Fundação Abrinq é contrária à proposta da “internação preventiva” e de sua prorrogação (como proposto no Substitutivo ao PL nº 7.197/2002, por exemplo), pois o objetivo do ECA é que a decretação da sentença seja feita o mais breve possível e a internação determinada somente quando demonstrada a necessidade imperiosa de sua imposição, à luz do que dispõe o artigo 174 do mesmo Estatuto: quando, pela gravidade do ato infracional e sua repercussão social, deva o adolescente permanecer sob internação para garantia de sua segurança pessoal ou manutenção da ordem pública. A redação proposta assemelha-se à prisão preventiva, prevista no Código de Processo Penal (art. 312), inadequada, portanto, ao adolescente em conflito com a lei, ao que concordamos com Ishida (2013, p. 255): “não cabe, portanto, fazer analogia à legislação penal, não podendo se falar em prisão preventiva ou temporária e muito menos a ilegal prisão temporária (...)”.

Ato contínuo, a Fundação Abrinq também é contrária à modificação do artigo 110 do ECA, como proposto no Substitutivo ao PL nº 7.197/2002, por exemplo, pois cria exceção ao princípio do devido processo legal, inconstitucional, portanto (artigo 5º, inciso LIV da CF/88: ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal).

A Fundação Abrinq é contrária à inclusão da medida de segurança como medida socioeducativa, como proposto no Substitutivo ao PL nº 7.197/2002, entre outros. Conforme leciona Ishida (2013, p. 272), “no caso de menor portador de doença ou de deficiência, aplicar-se-á medida individualizada” e “não há previsão da medida de segurança para o adolescente portador de deficiência mental (que é uma sanção)”, cabendo, nesses casos “a aplicação de tratamento especializado e individual”.

Ademais, a Lei do Sinase (Seção II do Capítulo V do Título II da Lei nº 12.594/2012) trata “Do Atendimento a Adolescente com Transtorno Mental e com Dependência de Álcool e de Substância Psicoativa” (art. 64), com a previsão de como se tratar o adolescente autor de ato infracional com problemas psiquiátricos.

A Fundação Abrinq é contrária à submissão do adolescente que “praticar ato infracional passível de internação a exame psiquiátrico e a testes projetivos de personalidade”, conforme o Substitutivo ao PL nº 7.197/2002 e outros, pois, como esclarece a Anadep (2014 a),

(...) o direito infracional, ou direito penal juvenil, nos dizeres de João Batista Costa Saraiva, não poderia ser mais gravoso ou menos garantista do que seria a norma aplicada ao adulto. No caso do adulto, a realização de exame psiquiátrico só ocorrerá a partir da instauração do incidente de insanidade mental, devendo restar evidenciada suspeita de doença mental, preservando, assim, a intimidade do adulto, réu no processo penal.

(...)

Na mesma linha, o diagnóstico de transtornos desta ordem em adolescentes é de difícil precisão, conforme literatura médica, e exige, não um laudo baseado em simples entrevista, mas um aprofundamento no caso concreto, com base em dados fáticos, para afastar a sempre presente carga de subjetividade que nele contém.

A Fundação Abrinq é contrária à proposta de criação do Regime Especial de Atendimento, voltado para os que cometerem ato infracional “mais grave” ou que atingirem a maioridade (propostas trazidas pelo PL nº 2.517/2015 e pelo Substitutivo ao PL nº 7.197/2002). Primeiramente, porque as proposições não regulamentam o citado regime, e também porque o ECA já determina que “a internação deverá ser cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração” (art. 123).

Por ser contrária a essas propostas, a Fundação Abrinq é contrária também às modificações pretendidas pelas proposições na Lei do Regime Diferenciado de Contratação (Lei nº 12.462/2011) e na Lei do Sinase (Lei nº 12.594/2012), porque essas modificações se destinam à adequação de estabelecimentos para aplicação do Regime Especial de Atendimento e à medida de segurança.

A Fundação Abrinq é contrária à inclusão do artigo 259-A ao ECA, conforme proposto no Substitutivo ao PL nº 7.197/2002, que visa a responsabilização dos agentes públicos pela não adequação dos Centros de Internação de acordo com as modificações propostas, por ser contrária à inclusão da medida de segurança e do Regime Especial de Atendimento no ECA.

A Fundação Abrinq é contrária ao aumento do limite de tempo de duração da medida de internação, como proposto na maioria dos projetos de lei que tramitam neste grupo, pois há que se ressaltar o caráter educativo da medida e a condição peculiar do adolescente de pessoa em desenvolvimento. Se a prisão de um adulto deverá seguir o princípio da intervenção mínima,

para não o segregar por tempo demasiado ou de forma desnecessária da sociedade e “perda paulatina da aptidão para o trabalho” (conforme a Exposição de Motivos ao Projeto de Lei nº 1.656/1983), o que se dirá destas proposições, que visam manter internado um adolescente por até dez anos ou até que complete 28 anos de idade (conforme PL nº 2.517/2015)?

Essas propostas ferem os princípios constitucionais de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento na aplicação de medidas privativas de liberdade, os princípios da proporcionalidade, da individualização e da mínima intervenção (previstos também na Lei do Sinase, art. 35, incisos IV, VI e VII). Todos descaracterizam o caráter educativo da medida, para assemelhá-lo ao caráter punitivo.

A Fundação Abrinq é contrária à inclusão da remição no ECA (conforme Substitutivo ao PL nº 7.197/2002, entre outros), pelos mesmos motivos apontados pela Anadep (2014 c), no sentido de que

[...] ante a ausência de prazo determinado para cumprimento de medida socioeducativa de internação, (esta é uma medida) de difícil execução. Destaca-se que a avaliação para progressão das medidas socioeducativas ocorrem, no máximo, a cada seis meses, de forma que a remição incidiria sobre o prazo máximo do ECA e estaria esvaziada pela possível progressão em tempo inferior. A ausência de fixação de prazo para medida socioeducativa é salutar por que autoriza a aferição da evolução do adolescente, periodicamente, propiciando sua inserção em medidas menos restritivas, mas, por sua natureza, impede benefícios, como o da remição, que exige cálculo matemático impossível na ausência de prazo determinado.

Tal providência, em hipótese alguma, invalida o mérito de sua previsão; entretanto, deveria constar que a frequência a cursos e a escola deverão, necessariamente, ser consideradas para progressão da medida de internação, sem, contudo, avarer-se de dias remidos.

A Fundação Abrinq é contrária à redefinição dos atos infracionais constantes nos incisos de I a III do artigo 122 do ECA, na forma proposta no Substitutivo ao PL nº 7.197/2002, por exemplo. Primeiro, porque os crimes definidos como hediondos nos incisos de I a VI do artigo 1º da Lei nº 8.072/1990 estão contemplados na definição de “ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa”. Segundo, porque a internação para o crime de tráfico de drogas, equiparado aos hediondos, como já entendeu o próprio Superior Tribunal de Justiça (STJ), não cabe “por inexistir violência ou grave ameaça” (STJ, HC nº 29.681/SP, j. 16-9-2003 *apud* Ishida (2013, p. 295)); importa, ainda, consignar que o mesmo Tribunal faz constar que a gravidade abstrata do delito não conduz, por si só, à medida extrema (STJ, HC 299650/SP).

A Fundação Abrinq é contrária, também, à pretensão de tornar obrigatória a medida de internação nas hipóteses de ato infracional equivalente a crime hediondo, porque isso fere o princípio da excepcionalidade da medida de internação.

A Fundação Abrinq é contrária à proposta de excepcionar a regra da liberação imediata do adolescente nos casos de ato infracional corresponder a crimes hediondos (conforme Substitutivo ao PL nº 7.197/2002, entre outros), porque este artigo se refere à apreensão do adolescente em flagrante de ato infracional, e prevê o ECA que a internação só será admitida como medida de proteção à segurança pessoal ou à manutenção da ordem pública, pela repercussão social do ato infracional. Fora desses casos, a medida de internação só poderá ser aplicada por decisão judicial, em razão dos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Ao se falar em medida socioeducativa de internação, não se pode perder de vista a Doutrina da Proteção Integral, consagrada na Constituição Federal de 1988 e no ECA, que reconhece a criança e o adolescente como sujeitos de direitos estabelecendo a necessidade de proteção e cuidados especiais, e que representou um avanço histórico na substituição da doutrina da situação irregular, anterior.

De acordo com Gouvêa (s.d.), o ECA foi construído a partir de um tríptico sistema harmônico de garantias: o sistema primário, que estabelece diretrizes para as políticas públicas de atendimento às crianças e aos adolescentes (arts. 4º e 85 a 87); o sistema secundário, que trata das medidas de proteção à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal ou social, considerados como vítimas que têm violados direitos fundamentais e não autores de atos infracionais (arts. 98 e 101); e o sistema terciário, que trata das medidas socioeducativas, aplicáveis aos adolescentes em conflito com a lei, autores de atos infracionais.

Nas palavras do autor: “o terceiro sistema de prevenção, operador das medidas socioeducativas, será acionado, via de regra, toda vez que os anteriores não realizaram, a contento, o amparo à criança e ao jovem. É quando o adolescente se envolve em prática infracional”.

Por isso, a medida socioeducativa não deve ser compreendida como uma medida de segurança pública, com caráter punitivo, mas como uma oportunidade para a ressocialização. Conforme a nossa Constituição Federal e documentos internacionais que cuidam do tema, a medida de privação de liberdade deve caracterizar-se como: a) última instância; b) caráter excepcional; e c) ter mínima duração possível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (Anadep) (a). Posicionamento sobre o PL nº 7.197/2002 (17 de novembro de 2014). Texto concedido à Fundação Abrinq.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 8 dez. 2014.

_____. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 9 dez. 2014.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 8 dez. 2014.

_____. Lei nº. 8.072, de 25 de julho de 1990. **Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso xLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências.** 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm. Acesso em: 8 dez. 2014.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. **Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).** 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm. Acesso em: 8 dez. 2014.

_____. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. **Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas ao adolescente que pratique ato infracional.** 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 8 dez. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça – Quinta Turma. Ementa: **CONSTITUCIONAL. PENAL. HABEAS CORPUS IMPETRADO EM SUBSTITUIÇÃO A RECURSO PRÓPRIO. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ATO INFRACIONAL EQUIPARADO AO CRIME DE TRÁFICO DE DROGAS. APREENSÃO DE 34,35G (TRINTA E QUATRO GRAMAS E TRINTA E CINCO DECIGRAMAS) DE MACONHA E 6,24G (SEIS GRAMAS E VINTE E QUATRO DECIGRAMAS) DE CRACK. MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO. GRAVIDADE ABSTRATA DO DELITO. CONSTRANGIMENTO ILEGAL. HABEAS CORPUS NÃO CONHECIDO. ORDEM CONCEDIDA DE OFÍCIO.** 1. As Turmas que compõem a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça firmaram o entendimento de não ser admissível *habeas corpus* impetrado em substituição aos recursos previstos nos incisos II e III do art.105 da Constituição da República (Quinta Turma, HC n. 277.152, Min. Jorge Mussi; HC n. 239.999, Min. Laurita Vaz; Sexta Turma, HC n. 275.352, Min. Maria Thereza de Assis Moura). No entanto, por força de norma cogente nela contida (art. 5º, inc. LXVIII) e também no Código de Processo Penal (art. 654, § 2º), cumpre aos tribunais “expedir de ofício ordem de *habeas corpus*, quando, no curso de processo, verificarem que alguém sofre ou está na iminência de sofrer coação ilegal”. 2. “O ato

infracional análogo ao tráfico de drogas, por si só, não conduz obrigatoriamente à imposição de medida socioeducativa de internação do adolescente” (STJ, Súmula 492). 3. *Habeas corpus* não conhecido. Ordem concedida, de ofício, para determinar que seja proferida outra decisão, aplicando medida socioeducativa diversa da internação, assegurado ao paciente o direito de aguardar em semiliberdade novo pronunciamento jurisdicional. Recorrente: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Recorrido: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Relator: Min. Newton Trisotto. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=HC+299650+&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>.

GOUVÊA, Eduardo Cortez de Freitas. Medidas Sócio-Educativas – Histórico, procedimento, aplicação e recursos. Escola Paulista de Magistratura, Artigos Científicos – Doutrinas e Jurisprudências. Disponível em: <http://www.epm.tjsp.jus.br/Sociedade/ArtigosView.aspx?ID=2878>. Acesso em: 29 dez. 2015.

ISHIDA, Valter Kenji. Estatuto da Criança e do Adolescente – Doutrina e Jurisprudência. 14ª Edição – Editora Atlas, São Paulo, 31 dez. 2013.

Nova Modalidade de Medida Socioeducativa

PLS nº 23/2012, do Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), que “Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Sinase – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, para prever nova modalidade de medida socioeducativa e dá outras providências”, em trâmite no Senado Federal.

O QUE É

Pretende incluir no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), como nova modalidade de medida socioeducativa, o “atendimento médico-psiquiátrico, consistente em tratamento ambulatorial ou internação, ambos na rede SUS (Sistema Único de Saúde)”, a ser aplicada ao “adolescente portador de doença ou deficiência mental, constatada por meio de exame médico-legal, que se mostre incapaz de entender o caráter pedagógico e educacional das outras medidas socioeducativas, e não poderá ser cumulada com outras”.

Também, propõe alterar a Lei do Sinase (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo) (Lei nº 12.594/2012) para determinar que “quando a equipe técnica multidisciplinar e multisetorial concluir pela incapacidade do adolescente de se submeter ou entender o caráter pedagógico e educacional da medida socioeducativa que está sendo executada, a medida será extinta” e o adolescente deverá ser encaminhado para tratamento ambulatorial ou internação.

Prevê também que o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa com comprovada dependência de álcool e outras drogas que não o incapacitem de cumprir plenamente as atividades previstas no seu Plano Individual de Atendimento (PIA) “deverá ser inserido em programa de tratamento, preferencialmente na rede SUS extra-hospitalar, podendo a autoridade judiciária determinar que esse seja realizado na rede privada se o SUS não dispuser do tratamento adequado, a expensas do SUS”.

Por fim, pretende revogar o artigo 29 e os parágrafos 5º e 6º do artigo 64 da Lei nº 12.594/2012 (Lei do Sinase), que tratam, respectivamente: da responsabilização de todos aqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram para o não cumprimento da Lei do Sinase, que deverão ser punidos com as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa; e da suspensão da medida socioeducativa para inclusão do adolescente com transtornos mentais em “programa de atenção integral à saúde mental que melhor atenda aos objetivos terapêuticos estabelecidos para o seu caso específico”.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi encaminhada às Comissões de Assuntos Sociais e de Direitos Humanos e Legislação Participativa, cabendo à última a decisão terminativa.

Na primeira Comissão, recebeu parecer favorável, aprovado, do relator, senador Cyro Miranda (PSDB/GO), com Substitutivo que corrigiu alguns pontos da proposta. O parecer foi aprovado pela Comissão.

Na segunda, também recebeu parecer favorável do relator, senador Donizeti Nogueira (PT/TO), que também apresentou um Substitutivo. Desde maio de 2015, a proposição está com a relatoria (foi retirado de pauta para reexame do relator).

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é contrária ao texto original da proposição e favorável em partes ao Substitutivo apresentado na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

É contrária à inclusão do tratamento em programa de atenção integral à saúde mental (assistência ambulatorial ou em regime de internação) como medida socioeducativa, pois as naturezas de um e de outro são distintas. A medida socioeducativa se destina à reeducação e reinserção social do adolescente infrator. Já a atenção à saúde mental é relacionada ao tratamento, ao direito à saúde integral do adolescente, garantido pela Constituição Federal e pelo ECA (conforme artigo 112, § 3º: “Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições”). Este também é o entendimento da Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep) (ANADEP, 2016, a).

Ainda, o ECA trata da requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial por autoridade competente como medida de proteção, e não como medida socioeducativa.

A Lei do Sinase, por sua vez, já traz previsões sobre o tratamento: “cuidados especiais em saúde mental, incluindo os relacionados ao uso de álcool e outras substâncias psicoativas, e atenção aos adolescentes com deficiências” (art. 60, inc. III). No Capítulo V do citado diploma legal, denominado “Da Atenção Integral à Saúde de Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa”, há uma seção (Seção II) que trata do “Atendimento a Adolescente com Transtorno Mental e com Dependência de Álcool e de Substância Psicoativa”, remetendo aos tratamentos previstos na Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001, com a correta suspensão da medida socioeducativa enquanto o adolescente estiver em tratamento. Por isso, assim como a Anadep (2016), somos contrários às alterações na Lei do Sinase.

Por outro lado, a inclusão na Lei do Sinase de dispositivos que determinem a inclusão do adolescente em tratamento ambulatorial, sempre que o quadro clínico necessitar, bem como a

determinação de que o gestor local do SUS “promoverá a inserção do adolescente no programa de atenção integral à saúde mental, sob pena de responsabilidade, ainda que o atendimento tenha que ser realizado em serviço privado de saúde” podem ser benéficas aos adolescentes, mas desde que – e esta também é a posição da Anadep (2016) – estes estabelecimentos tenham vínculo com o SUS, sejam fiscalizados e obrigados a enviar à autoridade judiciária o Plano Terapêutico Inicial e o relatório mensal de acompanhamento, e desde que haja voluntariedade por parte do adolescente – diferentemente, portanto, de como está proposto no Substitutivo.

Nestes dois pontos – e com a modificação proposta – a Fundação Abrinq é favorável ao Substitutivo apresentado na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (Anadep) (a). Posicionamento sobre o PLS nº 23/2012 (2 de fevereiro de 2016). Texto concedido à Fundação Abrinq.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. **Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986; 7.998, de 11 de janeiro de 1990; 5.537, de 21 de novembro de 1968; 8.315, de 23 de dezembro de 1991; e 8.706, de 14 de setembro de 1993; os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942; e 8.621, de 10 de janeiro de 1946; e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001. **Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10216.htm. Acesso em: 30 dez. 2015.

Revista Pessoal de Visitantes

PL n° 3.832/2015, com origem no PLS n° 451/2015, do senador Eduardo Amorim (PSC/SE), que "Acrescenta artigos à Lei n° 12.594, de 18 de janeiro de 2012, para dispor sobre a revista pessoal nas unidades de internação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)", em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende acrescentar dispositivo na Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) (Lei n° 12.594/2012), para que "a revista pessoal obrigatória no acesso às unidades de internação para todo aquele que for manter contato direto ou indireto com adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, ou ingressar para prestar serviço, mesmo que exerça cargo ou função pública necessária à segurança das unidades de privação de liberdade", "será realizada com respeito à dignidade humana, sendo vedada qualquer forma de desnudamento, de introdução de objeto na pessoa e de tratamento desumano ou degradante", estabelecendo as condições para que esta revista se dê com uso de equipamento eletrônico, de escâneres ou similar.

Busca, ainda, limitar a revista manual para casos em que o estado de saúde da pessoa a ser revista impeça o uso de equipamentos da revista eletrônica (o que deve ser comprovado por documentos médicos), e para os casos em que, após a revista eletrônica, subsistam suspeitas de porte ou posse de objeto, produto ou substância cuja entrada seja proibida. Mesmo assim, para a revista manual será vedado o "desnudamento total ou parcial", o "uso de espelho e a exigência do esforço físico repetitivo", e deverá ser feita "de forma individual ou em sala apropriada, em ambiente separado do local da revista eletrônica e sem a presença de terceiros".

A proposição prevê, também, que, havendo suspeita de porte ou posse de objeto, produto ou substância cuja entrada seja proibida, se houver recusa do visitante em se submeter à revista manual, a visita poderá ser realizada "no parlatório ou em local assemelhado, desde que não haja contato físico entre o visitante e o adolescente custodiado", e será lavrada a "ocorrência em documento próprio com a assinatura do agente público responsável, do visitante e de duas testemunhas, entregando-se cópia ao interessado".

Por derradeiro, busca determinar que em crianças e adolescentes a revista seja realizada também com respeito ao princípio da proteção integral da criança e do adolescente, vedada a revista "sem a presença e o acompanhamento de responsável".

De acordo com o proponente, a matéria é de suma importância porque a forma como a revista é feita atualmente acaba por afastar os familiares dos adolescentes em cumprimento de medida de internação, por conta de ações como “desnudamento total, toque nas genitálias e esforços físicos repetitivos, inclusive em crianças, baseando-se na probabilidade de o visitante portar materiais, objetos ou substâncias proibidos”.

APENSADAS

Apensadas, tramitam outras quatro proposições.

O PL nº 404/2015, da deputada Luiza Erundina (PSB/SP), que é semelhante à proposição principal.

O PL nº 860/2015, do deputado Eduardo Bolsonaro (PSC/SP), e outros, e o PL nº 1.720/2015, do deputado Marcos Rogério (PDT/RO), que tratam da revista pessoal e íntima a visitas em presídios, por meio da inserção de dispositivos na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984). O PL nº 2.686/2015, da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro, propõe que “os estabelecimentos penitenciários disponham de escâner corporal, ao qual devem se submeter todos que queiram ter acesso ao referido estabelecimento”.

TRAMITAÇÃO E STATUS

As proposições foram encaminhadas às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, e aguardam designação de relator na primeira comissão, desde dezembro de 2015.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável à proposição principal e ao PL nº 404/2015, da deputada Luiza Erundina (PSB/SP), que tratam especificamente de unidades de internação para adolescentes autores de ato infracional.

A revista vexatória, como é chamada a revista pessoal com ações como o desnudamento total e a inspeção de genitálias, viola o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e contraria o direito fundamental de “não submissão a tratamento desumano ou degradante”, conforme o inciso III do artigo 5º da Carta Magna. Além disso, uma vez que dificulta a manutenção do vínculo familiar assegurado à criança e ao adolescente, também viola a garantia da proteção integral insculpida no artigo 227 da Lei Maior. Esta também é a posição da Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep) (2016, p. 2).

Como aponta o Núcleo Especializado de Infância e Juventude (Neij) da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, várias ações vêm sendo tomadas no sistema penal, em âmbito nacional e regional, para coibir a revista vexatória em estabelecimentos penais. Inclusive, o Conselho

Nacional de Política Criminal e Penitenciária publicou a Resolução nº 5/2014, pela qual, em seu artigo 2º, veda “quaisquer formas de revista vexatória, desumana ou degradante”. Por essa razão, é necessário coibi-la, também, no âmbito do sistema socioeducativo nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (Anadep). Nota Técnica sobre o PLS nº 451/2015. São Paulo: 24 abr. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 4 jan. 2016.

_____. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. **Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA); 7.560, de 19 de dezembro de 1986; 7.998, de 11 de janeiro de 1990; 5.537, de 21 de novembro de 1968; 8.315, de 23 de dezembro de 1991; 8.706, de 14 de setembro de 1993; os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942; 8.621, de 10 de janeiro de 1946; e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 4 jan. 2016.

_____. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução nº 5, de 28 de agosto de 2014. Publicada no D.O.U. de 02/09/2014 (nº 168, Seção 1, pág. 26). Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_25910835_RESOLUCAO_N_5_DE_28_DE_AGOSTO_DE_2014.aspx. Acesso em: 4 jan. 2016.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Núcleo Especializado de Infância e Juventude da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Nota Pública – nota de repúdio à continuidade da realização de revista vexatória. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/33/Nota%20P%C3%BAblica%20NEIJ.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2016.

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

O Sistema de Garantia de Direitos (SGD) da criança e do adolescente é composto por um conjunto de órgãos públicos judiciais, de instâncias públicas colegiadas e de programas, serviços e ações públicas, que devem atuar de forma articulada e integrada para fazer valer normas e fluxos de atendimento na promoção, defesa e a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, assim como o devido controle dos mecanismos e instrumentos de proteção, em nível federal, estadual, distrital e municipal, e atua em três grandes eixos estratégicos.

O Eixo da Promoção de Direitos tem por principais atores as instâncias governamentais e da sociedade civil que promovem o atendimento direto, executando a política de atendimento aos direitos humanos de crianças e adolescentes.

O Eixo da Defesa dos Direitos tem por principais atores os Conselhos Tutelares, o Ministério Público, o Judiciário, a Defensoria Pública e os órgãos da Segurança Pública, que têm o dever de fazer cessar a violação de direitos e responsabilizar os agentes violadores.

O Eixo do Controle Social tem por principais atores os Conselhos de Direitos e a sociedade civil, com o dever de avaliar e monitorar as ações de promoção e defesa de direitos previstas nos demais Eixos do Sistema.

O principal objetivo da organização da política de atendimento à criança e ao adolescente na forma de um sistema é atuar de modo articulado e integrado. Não são poucos, porém, os desafios que o SGD precisa enfrentar para o seu completo funcionamento. A contínua integração de todos os atores do Sistema e a integração dos subsistemas de operacionalização das políticas públicas nas diversas áreas (saúde, educação, assistência social, segurança pública etc.) é um desses desafios.

Outros desafios são a formação continuada de seus agentes, a instrumentalização e equipagem dos estabelecimentos, a garantia orçamentária para a manutenção dos órgãos, a ampliação do investimento público para a efetivação das políticas e o aperfeiçoamento dos textos legais que disciplinam o funcionamento dos órgãos que compõem o Sistema.

Nesse sentido, é fundamental debatermos com as instituições do SGD estratégias de fortalecimento, para que o trabalho de seus operadores possa ser realizado de forma a materializar os direitos de crianças e adolescentes garantidos em lei.

Defensoria Pública

PLS nº 212/2014, do senador Cidinho Santos (PR/MT), que “Altera o art. 101 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), para incluir a Defensoria Pública, quando cabível, como legitimada a ter acesso ao cadastro da criança ou adolescente submetido a medida de proteção”.

O QUE É

Pretende incluir um dispositivo no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para permitir que a Defensoria Pública, ao lado do Ministério Público, do Conselho Tutelar, do órgão gestor da Assistência Social e dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, tenha acesso ao cadastro contendo informações atualizadas sobre as crianças e os adolescentes em regime de acolhimento familiar e institucional, mantido pela autoridade judiciária de cada comarca ou foro regional.

De acordo com o proponente, “a defesa dos direitos fundamentais assegurados à criança e ao adolescente não é tarefa de apenas um órgão ou entidade, devendo ocorrer a partir de uma ação articulada entre família, sociedade e Poder Público como um todo”.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa, onde aguarda designação de relator desde maio de 2015.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável à proposição, mas é necessário o aprimoramento do texto. De acordo com a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (2015, p. 3), que encaminhou nota técnica sobre o PLS em comentário ao Senado Federal,

(...) o conhecimento dos dados individuais de crianças e adolescentes acolhidos, assim como as circunstâncias e tempo de acolhimento, permitem que a Defensoria Pública, na sua função de instituição de formulação e execução de políticas públicas, elabore projetos específicos na área de convivência familiar que contemplem dados estatísticos de quantitativo de acolhimento, localidades com maior incidência, idade das crianças e adolescentes com maior índice de acolhimento etc., tudo com a finalidade de privilegiar a convivência familiar, e apenas excepcionalmente, o acolhimento institucional.

A Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep) anota que o acesso ao cadastro “garante o efetivo acesso à Justiça, permitindo a imediata atuação institucional quando necessário”, mas aponta que a expressão “quando cabível”, relacionada à garantia desse acesso (conforme a redação da proposição), aparentemente representa uma limitação, o que não está em consonância com a Constituição Federal nem com o ECA e, assim, sugere que a Defensoria Pública seja inserida no rol de legitimados a acessar o cadastro de adoção no parágrafo 12 do artigo 101 do ECA (ANADEP, 2016, a). Assim, é necessária esta modificação, para aperfeiçoamento do projeto de lei.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (Anadep) (a). Posicionamento sobre o PLS nº 212/2014 (2 de fevereiro de 2016). Texto concedido à Fundação Abrinq.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm. Acesso em: 29 dez. 2015.

_____. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Nota Técnica a Respeito do Projeto de Lei nº 212/14. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=165705&tp=1>. Acesso em: 29 dez. 2015.

Financiamento dos Conselhos Tutelares

PL nº 1.735/2011, da deputada Sandra Rosado (PSB/RN), que “Altera a redação dos arts. 134 e 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e o art. 6º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, para determinar a alocação de recursos nos orçamentos da União, dos estados e dos municípios para o financiamento e a manutenção dos Conselhos Tutelares”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende alterar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para determinar que, além dos recursos destinados à manutenção dos Conselhos Tutelares deverem constar nas leis orçamentárias municipais e estaduais, constem na lei orçamentária da União. Também, pretende determinar que os recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, nas três esferas federativas, que são destinados a atender, prioritariamente, “as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar, bem como as regras e princípios relativos à garantia do direito à convivência familiar previstos” no ECA, atendam, também prioritariamente, a manutenção e o financiamento dos Conselhos Tutelares.

Na Lei nº 8.242/1991, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), pretende determinar que “os recursos do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão ser repassados aos fundos municipais da criança e do adolescente para atender, prioritariamente, manutenção e financiamento dos Conselhos Tutelares”.

Em sua justificativa, a proponente reitera que não há no ECA e na lei de criação do Conanda dispositivos que determinem repasse da União ou destinação de recursos dos fundos para aparelhar os “sucateados conselhos tutelares”, e que a Resolução do Conanda nº 137, de 21 de janeiro de 2010, veda, em seu art. 16, o repasse de recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para manutenção desses órgãos.

APENSADAS

Apensadas tramitam outras duas proposições. O PL nº 1.993/2011, do deputado Lindomar Garçon (PV/RO), que visa dispor sobre o repasse de recursos públicos para o funcionamento dos Conselhos Tutelares Municipais, pretende destinar parte das doações de pessoas físicas para os Fundos da Criança e do Adolescente nas três esferas, para custear instalações físicas, veículos, equipamentos e outros bens indispensáveis ao funcionamento dos Conselhos Tutelares, desde que atendidas certas condições.

E o PL nº 2.544/2011, da deputada Erika Kokay (PT/DF), que traz propostas que, em sua maioria, já foram incorporadas ao ECA pela Lei nº 12.696/2012 que, inclusive, conferiu direitos trabalhistas e previdenciários aos conselheiros tutelares. De inovação, prevê que, na ausência das previsões

de custeio e manutenção dos Conselhos Tutelares em lei municipal, qualquer cidadão poderá requerer aos Poderes Executivo e Legislativo, assim como ao Ministério Público competente, a adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis, tornando o ato, inclusive, de improbidade administrativa. Busca determinar, também, a proibição do uso de recursos dos fundos municipais dos direitos da criança e do adolescente para o custeio dos Conselhos Tutelares.

TRAMITAÇÃO E STATUS

As proposições foram encaminhadas às Comissões de Seguridade Social e Família, de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo sujeitas à sua apreciação conclusiva. Na Comissão de Seguridade Social e Família, foi aprovado o parecer do relator, deputado João Ananias (PCdoB/CE), com Substitutivo que reuniu as previsões de todas as proposições. Na Comissão de Finanças e Tributação, recebeu parecer favorável do relator, deputado Dr. Ubiali (PSB/SP), com uma emenda relacionada à vigência. Com o final da 54ª Legislatura, as proposições foram arquivadas e, em fevereiro de 2015, desarquivadas. Novo relator da Comissão de Finanças e Tributação foi designado (deputado Bebeto (PSB/BA)). As proposições aguardam parecer do novo relator, desde abril de 2015.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é contrária ao PL nº 1.735/2011 e ao PL nº 1.993/2011, e é favorável em parte ao PL nº 2.544/2011.

De acordo com a Resolução nº 137, de 21 de outubro de 2010, do Conanda, os recursos dos fundos devem estar vinculados aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente dos respectivos entes federativos, como “órgãos formuladores, deliberativos e controladores das ações de implementação da política dos direitos da criança e do adolescente, responsáveis por gerir os fundos, fixar critérios de utilização e o plano de aplicação dos seus recursos (...)”, e cujos recursos são destinados ao financiamento ou cofinanciamento dos programas de atendimento, executados por entidades públicas e privadas, para aplicação em programas e serviços complementares e inovadores, e não podem ser utilizados para financiamento da política continuada.

Por tais razões, não podem os recursos servir para custear equipagem e manutenção dos Conselhos Tutelares, pois cabe ao município garantir e priorizar os recursos para esse fim em sua lei orçamentária, dado que essas despesas se referem à continuidade da política de atendimento e do Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Este também é o posicionamento da Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep) (ANADEP, 2016, a). Ademais, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República desenvolve ação de fortalecimento dos Conselhos Tutelares por meio da provisão de equipagem aos mesmos, garantindo aos municípios solicitantes insumos como automóvel, computadores, impressora multifuncional, refrigerador e bebedouro, ressaltando que cabe às prefeituras garantir, com seus recursos, a equipagem com mobiliário, internet, telefone e espaço apropriado, dentre outros itens.

Por isso, mais acertado é o PL nº 2.544/2011, que veda a aplicação dos recursos dos fundos, nos mesmos moldes da Resolução nº 137/2011, do Conanda.

Esta proposição também traz importantes inovações quanto às sanções aos gestores que não preverem recursos para custeio e manutenção dos Conselhos Tutelares e a proporção de Conselhos por número de habitantes. Todavia, as demais previsões, como já citado, recentemente foram incorporadas ao ECA pela Lei nº 12.696/2012, cujos benefícios, inclusive, foram maiores do que os oferecidos pelo projeto de lei em comento e, por esta razão, não devem ser modificados novamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (Anadep) (a). Posicionamento sobre o PL nº 1.735/2011 (2 de fevereiro de 2016). Texto concedido à Fundação Abrinq.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm. Acesso em: 19 dez. 2015.

_____. Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991. **Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8242.htm. Acesso em: 19 dez. 2015.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 19. dez. 2015.

_____. Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012. **Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12696.htm. Acesso em: 19 dez. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Humano e Combate à Fome. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Equipagem dos Conselhos Tutelares – Orientações aos Gestores Locais.** Disponível em: <http://sig.sdh.gov.br/manualConselhosTutelares.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2015.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Conanda). Resolução nº 137, de 21 de outubro de 2010. **Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-137.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2015.

Conselho Tutelar na Lei Orçamentária Municipal

PL nº 1.821/2011, da deputada Sandra Rosado (PSB/RN), que "Acrescenta inciso ao art. 4º do Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que "dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências", em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende incluir no Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que "dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências", dispositivo que define "como infração político-administrativa dos prefeitos municipais deixar de garantir, na previsão da lei orçamentária municipal ou em sua execução, recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar".

De acordo com a proponente, o Conselho Tutelar é um "órgão fundamental para a proteção integral de nossas crianças e adolescentes, em cumprimento ao art. 227 da Carta Política de 1988" e, por isso, "é imperioso que o chefe do executivo municipal seja diligente na sua implementação e adequado funcionamento, motivo pelo qual a lei deve prever, expressamente, sua punição, caso isso não ocorra a contento".

APENSADAS

Apensado, tramita o PL nº 1.192/2015, do deputado Fábio Sousa (PSDB/GO), que pretende incluir um dispositivo no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para determinar que, "comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o pleno funcionamento dos Conselhos Tutelares, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade", conceituando o "pleno funcionamento" como "o trabalho ininterrupto, com garantia dos recursos humanos e materiais suficientes ao atendimento de suas finalidades (...)".

TRAMITAÇÃO E STATUS

As proposições foram encaminhadas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo sujeitas ao Plenário. Na Comissão, recebeu parecer favorável do relator, deputado Antonio Bulhões (PRB/SP), aprovado. As proposições estão prontas para a pauta do Plenário desde fevereiro de 2014.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável às presentes proposições, para responsabilização de gestores que deixarem de prever no orçamento municipal recursos para o bom funcionamento dos Conselhos Tutelares.

Antes disso, porém, é indispensável a discussão sobre o desenvolvimento de instrumentos e processos de monitoramento e avaliação da política de proteção integral, naquilo que se refere ao trabalho dos Conselhos Tutelares. Sem a resolução dessas questões, a responsabilização e as sanções previstas tendem a ser inócuas.

Ainda, se faz também necessária a reformulação no que diz respeito à distribuição dos recursos entre os entes federativos. Não basta uma legislação que responsabilize gestores pelo investimento insuficiente em certas áreas sensíveis, mas que os deixe à mercê de remanejamento de recursos de outras esferas essenciais para não penalização.

Crianças e adolescentes gozam de prioridade absoluta na garantia de seu direito “à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”, conforme o artigo 227 da Constituição Federal, sendo dever da família, da sociedade e do Estado assegurar-lhes esses direitos.

Assim – e este também é o entendimento da Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep) (ANADEP, 2015, a) –, é imprescindível que, nos orçamentos dos entes federativos, também sejam priorizados recursos destinados à efetivação desses direitos – e os recursos necessários à equipagem e manutenção dos Conselhos Tutelares se inserem nesse contexto. E é conhecida a dificuldade que esses conselhos enfrentam: muitos não possuem, sequer, meios de comunicação para o exercício de suas atividades.

Por essa razão, são necessárias ações de fomento e de auxílio técnico voltadas aos entes municipais para que a lei orçamentária dê prioridade a crianças e adolescentes. O ECA é claro ao determinar que cada município tenha, ao menos, um Conselho Tutelar, e a Resolução nº 139 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) recomenda a proporção de um Conselho para cada 100 mil habitantes, estabelece alguns padrões de estrutura e lista as despesas que devem constar nos orçamentos municipais para garantia de funcionamento do Conselho Tutelar.

Contudo, de acordo com dados do Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares, em 2013, havia no Brasil “5.906 Conselhos Tutelares estruturados, 632 a menos do que seria necessário para garantir a proporção de um Conselho para cada 100 mil habitantes”, sendo que 277 municípios tinham “menos Conselhos do que o recomendado” (BRASIL, 2013. p. 11).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (Anadep) (a). Posicionamento sobre o PL nº 1.821/2012 (02 de fevereiro de 2016). Texto concedido à Fundação Abrinq.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 jan. 2016.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm. Acesso em: 13 jan. 2016.

_____. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares: Histórico, Objetivos, Metodologia e Resultados.** Brasília: 2013. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/criancas-e-adolescentes/publicacoes-2013/pdfs/cadastro-nacional-dos-conselhos-tutelares>. Acesso em: 13 jan. 2016.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Conanda). Resolução nº 139, de 17 de março de 2010. **Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil e dá outras providências.** Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-139.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

OUTROS DIREITOS RELACIONADOS À PROTEÇÃO INTEGRAL

OUTROS DIREITOS RELACIONADOS À PROTEÇÃO INTEGRAL

O reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos é resultado de um longo processo histórico. Até o final do período imperial, as ações destinadas à proteção da infância e adolescência tinham caráter caritativo-assistencial. No início do período republicano, adotou-se a Doutrina do Direito Penal do Menor, ou seja, o direito só se ocupava de crianças e adolescentes a partir da prática de ato infracional.

O Código de Mello Mattos (Código de Menores – Decreto nº 17.943-A/1927), instituiu o Direito do Menor, centrado no controle jurisdicional sobre a infância e a adolescência, e saiu da visão de reprimir e punir para uma visão de tutela e reeducação pela coerção, com foco nas situações de abandono e delinquência para as quais a solução apresentada era a institucionalização.

A partir de 1964, instituiu-se a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, baseada na visão de segurança nacional e voltada à atenção das necessidades de crianças e adolescentes “marginalizados”. Adotando essa política, em 1979, foi promulgado o novo Código de Menores (Lei nº 6.697/1979), elaborado com base na Doutrina da Situação Irregular (cujo conceito era amplo, abrangendo desde a carência econômica até a conduta infracional).

A Constituição Federal de 1988 consagrou, no Brasil, a Doutrina da Proteção Integral e a criança e o adolescente foram elevados à condição de sujeitos de direitos corresponsabilizando a família, a sociedade e o Estado para assegurar-lhes, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

A Doutrina da Proteção Integral também foi a base para a construção do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069/1990), que reconhece crianças e adolescentes como titulares de todos os direitos inerentes à dignidade da pessoa humana e estabelece absoluta prioridade na garantia desses direitos, além de lhes conferir proteção especial, como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. A proteção conferida a crianças e adolescentes, hoje, somada aos tratados internacionais de que o Brasil é signatário, conta com um amplo arcabouço legal.

Após a garantia constitucional e legal dos direitos, são necessárias as medidas que os tornem efetivos. Por isso, é imprescindível a elaboração de políticas intersetoriais voltadas a cada etapa da infância e adolescência, à redução das desigualdades sociais e regionais, ao combate à pobreza, entre outras, bem como é indispensável avaliar o alcance e a eficiência das políticas já existentes, para que todas as crianças e todos os adolescentes possam exercer seus direitos de forma plena.

Plano de Metas do Poder Executivo

PEC nº 10/2011, do deputado Luiz Fernando Machado (PSDB/SP), que “Altera os arts. 28, 29 e 84 da Constituição Federal para instituir a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do plano de metas pelos Poderes Executivos municipal, estadual e federal, com base nas propostas da campanha eleitoral”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende incluir dispositivos nos artigos 28, 29 e 84 da Constituição Federal que obriguem os governadores, os prefeitos e o presidente da República a entregar ao Poder Legislativo respectivo o plano de metas de sua gestão, elaborado de acordo com as propostas defendidas nas campanhas e registradas na Justiça Eleitoral.

Esse plano deverá conter as diretrizes, os objetivos, as prioridades, as ações estratégicas, os indicadores e as metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública de cada esfera federativa.

Para a hipótese de descumprimento do plano de metas, sem justificativa, o chefe do Poder Executivo dos entes federativos se tornará inelegível.

APENSADAS

Apensada a esta, tramita a PEC nº 52/2011, que contém proposta semelhante. Pretende inserir um dispositivo novo na Constituição Federal (que será o artigo 84-A) com a obrigatoriedade de entrega do Programa de Metas e Prioridades da gestão dos governadores, dos prefeitos e do presidente da República ao respectivo Poder Legislativo.

Na esfera municipal, o plano de metas deverá abranger os planos especiais de combate às inundações e seus impactos; de mobilidade urbana; de transporte de pessoas e cargas; de acesso à moradia; de saneamento básico; de redução, reciclagem e descarte de resíduos sólidos; de lazer; de combate à poluição; e de segurança pública; entre outros. O plano deverá ser debatido publicamente no âmbito do Poder Legislativo, podendo receber comentários e sugestões que poderão ser adicionadas e deverá ser incorporado às leis orçamentárias, e as alterações que se tornarem convenientes deverão ser justificadas e amplamente divulgadas e encaminhadas, antes de colocadas em prática, ao Poder Legislativo.

TRAMITAÇÃO E STATUS

As proposições foram encaminhadas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo sujeitas à apreciação do Plenário.

A Comissão de Constituição e Justiça aprovou o parecer do relator, deputado Jutahy Junior (PSDB/BA), pela admissibilidade de ambas as proposições.

Em abril de 2012, foi constituída uma Comissão Especial para análise das PECs em comento, cujo Parecer foi pela aprovação de ambas na forma de um Substitutivo que reuniu as principais previsões de cada uma e deixou de acolher a penalidade de inelegibilidade para a hipótese de descumprimento do plano sem justificativa. Além disso, propõe incluir no artigo 165 da Carta Magna a determinação de que as leis orçamentárias dos entes federativos incorporem as metas e prioridades dos planos, e que o Poder Executivo de cada esfera publique relatórios quadrimestrais de desempenho da execução do respectivo plano.

A matéria está pronta para pauta no Plenário desde março de 2015.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável à presente proposição, uma vez que os planos de metas são importantes instrumentos de planejamento da gestão pública e impactam diretamente na implementação das políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente. Contudo, entendemos que é necessário o aperfeiçoamento de seu texto.

A criança e o adolescente gozam de prioridade absoluta, nos moldes do artigo 227 da Constituição Federal, e a proposição (tanto nos textos originais como no Substitutivo) não menciona que o plano de metas deverá envolver também o Plano Nacional da Primeira Infância, o Plano Decenal da Criança e do Adolescente, o Plano Nacional de Educação e outras políticas nacionais já aprovadas que preveem o desdobramento em planos municipais.

Adicionamos a preocupação em relação à discussão de melhor distribuição federativa de recursos. De acordo com Lemos (2011, p. única), “o arcabouço institucional brasileiro confere aos municípios muitas atribuições, e poucos recursos”, onde “atualmente, 60% dos recursos gerados com a arrecadação de impostos ficam com a União, 24% ficam com os Estados, e somente 16% com os municípios”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 5 fev. 2016.

LEMOS. Ana Amélia. **Revisão urgente do pacto federativo**. Congresso em Foco. Seção “Colunistas”. Publicado em: mar/2011. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaocolumnistas/revisao-urgente-do-pacto-federativo/>. Acesso em: 23 dez. 2015.

Fundo para o Desenvolvimento Humano

PEC nº 41/2013, dos senadores Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), e outros, que “Acrescenta o art. 195-A para criar o Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento Humano”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende incluir dispositivo na Constituição Federal para instituir o Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento Humano, no âmbito do Poder Executivo Federal, com o objetivo de promover o desenvolvimento humano nos municípios mais pobres – considerados estes os que estiverem entre os 5% com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Os recursos deverão ser utilizados na construção, manutenção e no aprimoramento de escolas de Ensino Fundamental e Médio, de postos de saúde e hospitais e em saneamento básico. O fundo será composto por um adicional de 100% na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre cigarro que contenha tabaco, além de outras fontes orçamentárias, doações, remuneração e reservas do Fundo, “depositados em conta única”.

Caso o IDH tenha problemas metodológicos ou seja extinto, para se verificar os municípios mais pobres será utilizado o produto interno bruto *per capita* dos mesmos, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que o Poder Executivo designar. Busca determinar que os fundos serão distribuídos “anualmente entre os municípios mais pobres conforme a participação da população de cada um deles no total da população do grupo, desconsiderando-se os municípios contemplados no ano anterior”. A proposição prevê, também, regras para o controle social sobre o fundo.

De acordo com os proponentes, “dos 5.565 municípios brasileiros, 1.399 têm IDH baixo ou muito baixo, e 1.933 têm IDH alto ou muito alto”, sendo que, no primeiro grupo, “existem apenas 88 municípios que não estão nas Regiões Norte e Nordeste” e, no segundo grupo, “estão apenas 59 municípios dessas duas Regiões”. Por essa razão, defendem a criação do fundo como um mecanismo para diminuir as desigualdades.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e recebeu parecer favorável da relatora, senadora Angela Portela (PP/RR). Está pronta para a pauta da Comissão desde fevereiro de 2015.

De acordo com a senadora Angela Portela (PP/RR), a proposta traria “dois benefícios: desestimularia o consumo do cigarro, que traz inúmeros malefícios, e contribuiria para o desenvolvimento humano dos municípios mais pobres, melhorando a saúde, a educação e o saneamento básico desses municípios”.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é contrária à presente proposição pelos motivos a seguir expostos.

Primeiro, porque está em vigor o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, por força da Emenda Constitucional nº 67/2010, que o prorrogou por prazo indeterminado. De acordo com a Lei Complementar nº 111/2000, que regulamentou os artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias onde está previsto o citado fundo, o alvo dos recursos são: "I – famílias cuja renda *per capita* seja inferior à linha de pobreza, assim como indivíduos em igual situação de renda; e II – as populações de municípios e localidades urbanas ou rurais, isoladas ou integrantes de regiões metropolitanas, que apresentem condições de vida desfavoráveis".

Conforme a Lei Complementar nº 111/2000, são fontes de receita do Fundo parcela da extinta Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), o não regulamentado imposto sobre grandes fortunas; os rendimentos sobre o produto da desestatização de empresas públicas ou sociedades de economia mista; dotações orçamentárias (em caso de os recursos do Fundo não atingirem o montante de R\$ 4 milhões ao ano); e doações de pessoas físicas e jurídicas (que, segundo o Relatório de Gestão do Exercício de 2014 do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são recursos provenientes de doações ao Programa Fome Zero).

Além dessas fontes, também está elencado o adicional de 5% sobre a alíquota do IPI incidente sobre produtos supérfluos – inclusive aí os produtos derivados do tabaco – e aplicável até a extinção do Fundo. E a constitucionalidade e legalidade de sua instituição já foram debatidas.

Segundo, porque, atualmente, os recursos para a construção de Unidades Básicas de Saúde (UBSs) podem ser disponibilizados por meio do Fundo Nacional de Saúde (FNS) (conforme Portaria nº 340/2013 – Programa de Requalificação das UBSs – Requalifica UBS). Os recursos do Fundo também podem ser usados para manutenção. O Programa de Aceleração do Crescimento II (PAC 2), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), também prevê a construção de UBSs de pronto atendimento.

Para a construção de escolas, o apoio técnico ou financeiro da União ficou garantido pela Lei nº 12.695/2012, que "dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas", apesar de que em uma configuração não ideal, considerando aspectos de autonomia federativa, há a previsão de transferência direta dos recursos aos entes federativos por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A manutenção da Educação, por sua vez, conta com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), constituído por impostos vinculados constitucionalmente e distribuído aos entes federativos de acordo com o valor por aluno matriculado.

Assim, em vez de se criar um novo fundo com este objetivo, poder-se-ia fortalecer os fundos já existentes, ampliar seus objetos e priorizar as regiões com municípios mais pobres na distribuição dos recursos e execução dos programas.

Porém, o grande problema enfrentado pelos municípios, posterior às construções, é a manutenção desses serviços – que são, inclusive, de prestação continuada. Se não houver aumento de receita no município – por meio principalmente de melhor distribuição federativa de recursos –, ele não conseguirá manter esses serviços após o período de auxílio do fundo sugerido pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) em comento – que será de um ano, improrrogável e sem possibilidade de nova solicitação pelo município beneficiado.

De acordo com Lemos (2011, p. única), “ano após ano os prefeitos realizam maratonas nos corredores e nos gabinetes do Congresso Nacional” para “batalhar pela apresentação, aprovação, empenho e, por fim, a liberação do recurso”, porque “o arcabouço institucional brasileiro confere aos municípios muitas atribuições, e poucos recursos”. De acordo com a autora, “atualmente, 60% dos recursos gerados com a arrecadação de impostos ficam com a União, 24% ficam com os estados, e somente 16% com os municípios”.

Uma forma mais eficaz e sustentável de equacionar a questão, ao invés da criação de novos fundos, é rever o pacto federativo e promover a reforma tributária, possibilitando, assim, que os municípios recebam os recursos necessários e adequados ao provimento dos serviços públicos que são de sua competência.

Tramitam na Câmara dos Deputados, atualmente, mais de 40 PECs sobre o tema. Para alterar a legislação infraconstitucional, há também mais de 40 proposições. Foi criada a Comissão Especial Destinada a Analisar e Apresentar Propostas com Relação à Partilha de Recursos Públicos e Respectivas Obrigações da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal (Pacto Federativo), que só em 2015 realizou 20 encontros sobre o tema (entre reuniões deliberativas, seminários e audiências públicas). O Senado Federal também debate a questão. Entre as proposições que pretendem alterar a Constituição Federal e as que pretendem alterar a legislação infraconstitucional, há mais de 20 em tramitação. É necessário avançar neste debate.

Além disso, há diversas críticas acerca da vinculação excessiva de recursos. Conforme Furtado (2008, p. 66),

A não-afetação prévia da receita de impostos tem importante finalidade no sistema orçamentário: liberdade ao elaborador de políticas públicas, possibilitando a alocação de recursos, segundo critérios de escala de prioridades estabelecidos em função do planejamento, de modo a se chegar a um orçamento-programa que reflita necessidades adequadas no tempo e no espaço, em face da realidade cambiante de cada ente governamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Emenda Constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010. **Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc67.htm. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2000. **Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp111.htm. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014. Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.** Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acao_informacao/relatorios_gestao/2014/relatoriogestao_fcep.pdf. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 340, de 4 de março de 2013. Redefine o Componente **Construção do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde (UBS).** Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt0340_04_03_2013.html. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relatório de Gestão do Exercício de 2014 - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acao_informacao/relatorios_gestao/2014/relatoriogestao_fcep.pdf. Acesso em: 28 dez. 2015.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **O problema da vinculação de recursos orçamentários.** Revista do Tribunal de Contas da União. Brasil. Ano 40. Número 111. Janeiro/Abril 2008, p. 66 a 72. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/periodicos-e-series/revista-do-tcu/>. Acesso em: 28 dez. 2015.

LEMOS, Ana Amélia. **Revisão urgente do pacto federativo.** Congresso em Foco. Seção "Colunistas". Publicado em: mar/2011. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunistas/revisao-urgente-do-pacto-federativo>. Acesso em: 23 dez. 2015.

Registro Civil e Certidão de Nascimento

PL nº 3.056/2011, do deputado Aguinaldo Ribeiro (PP/PB), que “Acresce o artigo 30-A à Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende acrescentar um dispositivo na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), para tornar obrigatória a existência, nas maternidades dos hospitais públicos e conveniados, em espaços por estes cedidos, de postos de atendimento instalados e mantidos pelos oficiais de registro civil, para efetuar o registro civil de nascimento e conceder a certidão respectiva.

As penas aplicáveis aos oficiais de registro civil que descumprirem a medidas previstas no PL serão de repreensão; multa; suspensão por 90 dias, prorrogável por mais 30; perda da delegação (art. 35 da Lei nº 8.935/1994) e, em caso de novo descumprimento, serão aplicadas as penas de extinção da delegação (art. 39 da Lei nº 8.935/1994).

De acordo com o proponente, sem o registro civil e a respectiva certidão “meninos e meninas não podem se matricular em escolas, nem ter acesso aos serviços públicos de saúde” e “ficam mais vulneráveis ao trabalho infantil, por não terem como comprovar a idade, e se tornam alvos mais fáceis do tráfico de crianças e órgãos, já que não há documentos que atestem sua simples existência”.

A proposição já tramitou como PL nº 5.643/2005, de autoria da deputada Suely Campos (PP/RR), arquivada no início de 2007.

APENSADAS

Apensadas tramitam outras duas proposições.

O PL nº 2.952/2015, do deputado Vinicius Carvalho (PRB/SP), que é semelhante ao PL principal, mas determina também que a “orientação, através de assistentes sociais, como também a divulgação destes postos de atendimento, será de responsabilidade das maternidades e hospitais públicos”. Esta proposição já tramitou anteriormente como PL nº 2.237/2007, hoje arquivado.

O PL nº 3.054/2015, da deputada Moema Gramacho (PT/BA), que propõe a criação do Programa de Registro Civil na Maternidade, através do qual caberá à direção das maternidades públicas e particulares manter, “em suas dependências internas, local adequado para abrigar os serventuários que estiverem realizando o trabalho de colheita de declarações”, com equipamentos necessários para o registro e a impressão da respectiva certidão. A proposição busca determinar também

que “todos os Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais deverão designar serventuários às maternidades públicas e particulares de sua circunscrição para realizar a colheita de declarações de nascido vivo”.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição principal foi encaminhada às Comissões de Seguridade Social e Família, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, e é sujeita à apreciação conclusiva destas.

Na Comissão de Seguridade Social e Família, recebeu parecer favorável da relatora, deputada Cida Borghetti (PP/PR), sob a justificativa de que “essa facilidade permitiria uma maior adesão da família ao procedimento em tela”.

A proposição recebeu um voto em separado do deputado Mandetta (DEM/MS), que apontou a pouca efetividade desta proposição, se se tornar lei, pois aponta que “a realidade dos nossos municípios é escassez ou ausência de cartórios” e que “os partos são realizados geralmente nas próprias casas, com auxílio de parteiras, ou as gestantes são levadas à maternidade mais próxima”. Assim, apresentou um Substitutivo, no qual busca determinar que as maternidades públicas e conveniadas enviem para os cartórios as informações contidas na Declaração de Nascido Vivo (DNV), para que estes efetivem o registro e enviem a respectiva certidão ao domicílio do responsável pela criança.

Em setembro de 2015, foram apensados à proposição principal outros dois projetos de lei, anteriormente descritos. A proposição está, segundo a Câmara dos Deputados, pronta para a pauta da Comissão de Seguridade Social e Família.

POSICIONAMENTO



As proposições são inconstitucionais por vício de iniciativa e, por isso, a Fundação Abrinq é contrária a ela. Os cartórios de registro civil são ligados ao Poder Judiciário e, de acordo com o artigo 96, inciso I, alínea “b”, da Carta Magna, compete privativamente aos Tribunais “organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva”. Nesse mesmo sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) (ADIN 1935/RO).

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), “não pode uma lei federal, de iniciativa parlamentar, dispor sobre a organização dos serviços notariais e de registro”, e “apenas lei de iniciativa dos Tribunais de Justiça pode tratar dessa matéria”.

Por outro lado, o registro civil é fundamental para o exercício da cidadania e a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Embora a estimativa de sub-registros no Brasil tenha diminuído nos últimos dez anos (de 18,8% em 2003 para 5,1% em 2013, de acordo com dados do

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Estatísticas do Registro Civil), os números são preocupantes – uma vez que, por exemplo, para o exercício de direitos ligados à saúde e à educação, a prova do registro civil é indispensável.

Em 2007, foi instituído o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento (Decreto nº 6.289/2007), de adesão voluntária aos entes federativos, determinando aos participantes que buscassem trabalhar em “colaboração e articulação com o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, bem como com as serventias extrajudiciais de registro civil de pessoas naturais, as organizações dos movimentos sociais, os organismos internacionais, a iniciativa privada, a comunidade e as famílias, buscando potencializar os esforços da sociedade brasileira no intuito de erradicar o sub-registro no país (...)”.

De acordo com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, as políticas públicas de combate ao sub-registro são acompanhadas pelo Comitê Gestor Nacional, criado pelo Decreto nº 6.289/2007 “com o objetivo de promover a articulação dos órgãos e entidades envolvidos na implementação dos programas relacionados à ampliação do acesso à documentação civil básica”.

Em março de 2009, foram firmados entre a União e os estados do Nordeste e os estados Amazônicos os Compromissos Mais Nordeste pela Cidadania e Mais Amazônia pela Cidadania, que previam, entre outras ações, o registro de nascimento e a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde antes da alta hospitalar, para erradicar o sub-registro nessas regiões.

Em 2010, a Corregedoria Nacional de Justiça, considerando os programas de erradicação de sub-registro civil de nascimento, emitiu o Provimento nº 13, para regulamentar a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos, através das Unidades Interligadas, que devem ser implantadas mediante convênio entre o estabelecimento de saúde e o registrador da cidade ou distrito onde estiver localizado, com a supervisão e fiscalização das Corregedorias Gerais de Justiça dos estados e Distrito Federal, e da Corregedoria Nacional de Justiça.

Todavia, como apontou o autor do voto em separado, como muitos nascimentos, em especial nas Regiões Norte e Nordeste, ainda não se dão em estabelecimentos hospitalares, é necessário que outras iniciativas (além da efetivação do registro civil e emissão da respectiva certidão em maternidades) sejam implementadas para atingir também a esta população. De acordo com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, são realizadas ações como mutirões, campanhas nacionais e serviços itinerantes e fluviais.

Ainda de acordo com a esta Secretaria, citando dados do relatório Estatísticas do Registro Civil, divulgado em 30 de novembro de 2011 pelo IBGE, “o número de crianças que não receberam a certidão de nascimento no primeiro ano de vida caiu para 1% em 2014, o que indica a erradicação do sub-registro civil de nascimento no Brasil”.

São essas iniciativas que devem ser fomentadas e apoiadas para que tenham continuidade e para que os casos de sub-registro não tornem a aumentar – e estas ações podem se concretizar sem a necessidade de lei que imponha a sua realização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Brasil erradica sub-registro civil de nascimento**. Portal Brasil/Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Seção “Notícias/2015”. Brasília: 2015. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/noticias/2015/dezembro/brasil-erradica-sub-registro-civil-de-nascimento#main-content>. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ementa: CONSTITUCIONAL. SERVENTIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS CRIAÇÃO. MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA. C.F., art. 96, II, b e d. NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE SERVENTIAS: PRESUNÇÃO DE VERIDICIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVO E LEGISLATIVO. I. - Serventias judiciais e extrajudiciais: matéria de organização judiciária: iniciativa reservada ao Tribunal de Justiça. C.F., art. 96, II, b e d. II. – Necessidade de criação de serventias extrajudiciais: presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo e do ato legislativo. Ressalva quanto à desarrazoabilidade da lei, que, desarrazoada, é inconstitucional. C.F., art. 5º, LIV. III. – ADIn julgada improcedente. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1935/RO – Rondônia. Requerente: Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR. Requerido: Governador do Estado de Rondônia/Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgado em: 29.08.2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266803>. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Nota Técnica nº 4/CNJ sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 160-B, de 2003. Brasília: 2008. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2008-mai-20/cnj_cartorios_continuar_judiciario. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento nº 13, de 3 de setembro de 2013. **Dispõe sobre a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos**. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/provimentos/provimento_13.pdf. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. Decreto nº 6.289, de 6 de dezembro de 2007. **Estabelece o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, institui o Comitê Gestor Nacional do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6289.htm. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. Casa Civil da Presidência da República. Compromisso Mais Nordeste Pela Cidadania. **Protocolo de Cooperação Federativa que entre si celebram a União, por intermédio dos Ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Agrário, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, da Casa Civil e da Secretaria das Relações Institucionais da Presidência da República, e os estados de Alagoas, da Bahia, do Ceará, do Maranhão, da Paraíba, de Pernambuco, do Piauí, do Rio Grande do Norte, de Sergipe, para execuções de ações cooperadas e solidárias com o objetivo de acelerar a redução da desigualdade no Nordeste.** Brasília: 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/ProtocoloMaisNordeste.htm. Acesso em: 30 dez. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estatísticas do Registro Civil – Sub-Registro. Disponível em: <http://observatoriocrianca.org.br/temas/registro-civil/53-estatisticas-de-registro-civil-subregistro?filters=1,177>. Acesso em 30 dez. 2015.

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Insculpido na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), o direito humano à alimentação adequada está incluído na Constituição Federal, nos artigos 6º e 227, assim como na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) (Lei nº 11.346/2006).

Conforme explicitado no Documento Final da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (1986) e a Lei nº 11.346/2006 (artigo 3º), a segurança alimentar e nutricional consiste na garantia de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna.

Embora o Brasil tenha tido conquistas significativas na redução da desnutrição infantil, ainda há muito a ser feito, principalmente se olharmos para os índices e as desigualdades entre as regiões do país: segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2015, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquanto o índice nacional de crianças menores de cinco anos de idade com desnutrição grave é de 4,1%, a Região Norte apresenta um índice 50% maior – 6% da população de até cinco anos sofre de desnutrição grave. Em relação à obesidade infantil – novo desafio que se coloca no cenário da infância no Brasil – os dados mostram o aumento recorrente, ano a ano, no indicador de obesidade em crianças menores de cinco anos: em 2008, aproximadamente 186 mil crianças estavam com sobrepeso; em 2015, esse número passou para 311 mil crianças, aproximadamente. A Região Nordeste apresenta índice de 10% da população até cinco anos acima do peso, estando acima da média nacional (8,6%).

Ainda, segundo dados apresentados pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), no Balanço das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015 (publicado em 2014), em 2009, aproximadamente 70% dos domicílios brasileiros estavam em situação de segurança alimentar e 5% dos domicílios estavam em situação de insegurança alimentar grave.

O acesso à alimentação adequada para crianças e adolescentes é fundamental para seu pleno desenvolvimento, e seus impactos na saúde, no processo de aprendizagem e em outras esferas podem ser positivos ou negativos, a depender do grau de acesso e segurança alimentar e nutricional garantidos pelas políticas públicas brasileiras.

Segurança Alimentar e Nutricional

PL nº 1.234/2007, do deputado Eduardo Gomes (PSDB/TO), que “Estabelece princípios e diretrizes para as ações voltadas para a educação nutricional e segurança alimentar e nutricional da população, e dá outras providências”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende estabelecer princípios para as ações de todas as esferas de governo que forem voltadas à educação nutricional, como o de garantia da “igualdade e universalidade de acesso e atendimento”, de garantia à “segurança e da qualidade dos produtos e da prestação de serviços” e de garantia do “processo informativo e educativo nutricional junto à população”.

Para os programas voltados à atenção da necessidade alimentar e nutricional, pretende estabelecer como diretrizes, por exemplo, o incentivo de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis, a promoção de ações de prevenção aos distúrbios alimentares e de educação de famílias para prevenção da obesidade e o incentivo ao aleitamento materno.

Pretende determinar a inclusão, pelo Ministério da Educação (MEC), no parâmetro nacional de ensino e como tema transversal de abordagem multidisciplinar, o ensino de “noções básicas de educação nutricional”, bem como determinar ao Ministério da Saúde (MS) que regulamente e promova o controle da alimentação em cantinas escolares para alunos da rede pública e privada, com fiscalização dos órgãos de vigilância sanitária dos municípios.

Pretende determinar que a União transfira recursos aos entes federativos, quando necessário, para as ações previstas no projeto de lei.

APENSADAS

Apensadas, tramitam outras 19 proposições.

A maioria, trata do tema “obesidade” (PL nº 6.803/2010, PL nº 1.394/2011, PL nº 437/2015, PL nº 7.621/2014, PL nº 735/2015 e PL nº 4.050/2015).

Alguns PLs tratam especificamente do tema “obesidade infantil”. Há os que propõem a criação de programas específicos para o seu enfrentamento (PL nº 6.522/2009) ou buscam determinar a realização de ações educativas, a serem ministradas nas escolas (PL nº 3.652/2012 e PL nº 3.874/2012), ou a inclusão do tema como conteúdo disciplinar (PL nº 3.606/2015) ou por ações de diversos atores (PL nº 7.098/2010). Há os que pretendem proibir a venda de certos alimentos (em especial, refrigerantes) nas escolas (PL nº 5.043/2013 e PL nº 2.333/2015) ou para menores

de 18 anos de idade em qualquer estabelecimento (PL nº 6.283/2013). Há, ainda, o que pretende regular a adição de açúcar em alimentos destinados à criança (PL nº 5.883/2013) e determinar a medição de massa corporal de crianças e adolescentes nas escolas (PL nº 4.221/2015).

O PL nº 438/2015, do deputado Felipe Bornier (PSD/RJ), é bastante semelhante à proposição principal. O PL nº 6.921/2010, do deputado Márcio Marinho (PRB/BA), pretende instituir o “Programa Permanente de Incentivo, Educação e Aplicação de Alimentos Alternativos” para “estimular a utilização de alimentos de alto valor nutritivo, baixo custo e acessíveis elaborados a partir de farelos, pó de folhas verde-escuras e sementes”. O PL nº 6.36/2013, do deputado Dr. Paulo César (PR/RJ), pretende fixar o limite máximo de adição de sacarose aos sucos comercializados no Brasil.

TRAMITAÇÃO E STATUS

As proposições foram encaminhadas para as Comissões de Educação e Cultura (que, na época, era uma só), de Seguridade Social e Família, de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo sujeita à apreciação do Plenário.

Os pareceres das Comissões de Educação e Cultura, e de Seguridade Social e Família, foram aprovados em 2007 e 2008, respectivamente, e somente sobre a proposição principal, pois as demais apensadas foram apresentadas a partir de 2009. Na primeira Comissão, o parecer foi favorável, mas foram apresentadas emendas com correções de linguagem. Na segunda, o parecer foi pela rejeição da proposição, porque alguns dispositivos já estão contemplados na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) (Lei nº 11.346/2006), outros possuem diferença de abordagem em comparação com a citada lei e outros são inconstitucionais, porque criam atribuições para órgãos do Poder Executivo ou porque definem ações já de competência desse Poder.

Também antes que as demais proposições fossem apensadas, a Comissão de Finanças e Tributação aprovou parecer pela não implicação do projeto de lei principal em aumento ou diminuição de receita ou despesas públicas, pois trata apenas de diretrizes em relação à educação nutricional e segurança alimentar.

Em 2015, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o parecer do relator, deputado Paulo Maluf (PP/SP), sobre a maioria das proposições (apenas três do grupo de 19 apensadas ainda não haviam sido apresentadas) foi pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa de todos os PLs e das emendas recebidas na Comissão de Educação e Cultura, mas também apresentou emendas ao PL nº 1.234/2007 para corrigir os vícios de inconstitucionalidade (como apontado pela Comissão de Seguridade Social e Família). Também, apresentou emendas ao PL nº 6.522/2009, ao PL nº 6.836/2013, ao PL nº 7.621/2014, ao PL nº 437/2015, ao PL nº 438/2015 e, ao PL nº 3.652/2012, apresentou um Substitutivo.

Em novembro de 2015, foi designado relator substituto o deputado Esperidião Amin (PP/SC), que acatou o parecer apresentado anteriormente, na íntegra.

Ainda na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, foi apresentado um voto em separado, pelo deputado Marcos Rogério (PDT/RO), pela inconstitucionalidade do PL nº 6.283/2013, que apresenta “proibições e exigências dirigidas aos estabelecimentos comerciais situados fora das escolas, bem como a proibição ao comércio de refrigerantes a menores de 18 anos de idade, afrontando o princípio da livre iniciativa, estabelecido pelo art. 170 da Constituição Federal”.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania já debateu a matéria em duas reuniões deliberativas, mas a mesma foi retirada de pauta. As proposições estão prontas para a pauta desta Comissão desde setembro de 2015.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável a alguns dos dispositivos contidos no conjunto de proposições.

A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), elevou o direito à alimentação adequada a direito humano, inerente à dignidade da pessoa humana, bem como tratou dos princípios norteadores para a implementação de políticas públicas por todos os entes federativos.

Em relação à proposição principal, a Fundação Abrinq concorda com o entendimento da Comissão de Seguridade Social e Família, pois a lei vigente é bastante complexa, já contém parte do que se propõe no PL nº 1.234/2007, e parte dos dispositivos padece de vício de inconstitucionalidade, seja porque trata de matéria que é de iniciativa privativa do Poder Executivo, seja porque busca determinar ações que já são de competência deste Poder ou criar-lhe novas atribuições.

No entanto, o PL nº 1.234/2007, ao lado de outras proposições que tramitam apensadas a ele, traz um olhar voltado para diretrizes de ações de educação a serem implementadas no âmbito escolar, bem como visa a regulamentação dos alimentos fornecidos nas cantinas escolares aos estudantes e levanta a necessidade da coleta de dados nutricionais da população e dos programas voltados ao tema, para diagnóstico da situação nutricional brasileira.

Assim, é necessário o aprimoramento das proposições deste grupo, para que sejam retirados os dispositivos inconstitucionais (como as emendas propostas ao projeto de lei), bem como aquilo que já está previsto em lei (especialmente na Lei nº 11.346/2006), e para alinhar as diretrizes e demais disposições com os princípios já estabelecidos pela legislação vigente.

O Brasil apresenta situação peculiar quando observado sob seus indicadores nutricionais.

Em uma direção – e considerando as informações fornecidas pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), o país possuía, em 2008, 112.643 crianças menores de cinco anos com

deficit de peso para sua idade, equivalendo a 4,8% das crianças acompanhadas (2.328.475). Em 2015, a quantidade de crianças com peso abaixo do ideal para sua idade teve um acréscimo de 33% em relação ao ano de 2008, com 149.308 crianças nessa condição, 4,1% das crianças acompanhadas (3.631.367).

Em outra direção, a necessidade de educação alimentar se verifica quando observados os índices de obesidade em crianças nessa mesma faixa etária. Se observadas as diferenças entre os anos de 2008 e 2015, ver-se-á que houve aumento de 68% de crianças obesas (em 2008 eram 185.798 crianças e, em 2015, esse número foi de 311.304). Esses indicadores atestam que os avanços no enfrentamento da desnutrição infantil precisam ser orientados no sentido da educação e segurança alimentares, sob o risco de se substituir um quadro de agravo nutricional por outro.

A Fundação Abrinq acredita que as proposições focadas em ações educativas, na alimentação escolar e em programas e campanhas de conscientização devem ser aperfeiçoadas e aprovadas, ao contrário daquelas que buscam proibir a comercialização de certos alimentos.

Para o mencionado aprimoramento dos textos, é fundamental que se realizem debates, seminários e audiências públicas com especialistas, organizações da sociedade civil, redes, fóruns, movimentos e demais atores ligados às áreas de Saúde, Educação e Assistência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 16 jan. 2016.

_____. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/l11346.htm. Acesso em: 16 jan. 2016.

_____. Ministério da Saúde. Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição. Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan). 2015. Disponível em: http://dabsistemas.saude.gov.br/sisvan/relatorios_publicos/relatorios.php. Acesso em: 16 jan. 2016.

FINANCIAMENTO DA SAÚDE

FINANCIAMENTO DA SAÚDE

A saúde é direito de todos e dever do Estado, que deve garantir à população o acesso universal e igualitário aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação por meio de políticas públicas (art. 196 da Constituição Federal). Cabe a cada ente federativo, nos moldes do artigo 198 da Carta Magna, investir recursos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. O cerne da questão, porém, é o quanto, de fato, cada ente investe e se estes recursos são suficientes para efetivar o direito à saúde da população.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 29/2000, os entes federativos ficaram obrigados a aplicar parcela de seus recursos no financiamento de ações e serviços públicos de saúde. Para a União, o montante do investimento deveria ser fixado em lei. Assim, a Lei Complementar nº 141/2012 dispôs que o limite mínimo desse investimento não poderia ser inferior ao valor aplicado no exercício anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB), regra que vigorou até o ano de 2015.

De acordo com o relatório da Comissão Especial destinada a discutir o Financiamento da Saúde Pública (2013, p. 25), com essa nova fórmula, “de 2000 para 2012, a União reduziu a participação relativa nos gastos públicos totais de saúde de 59% para 45%”, o que contribuiu “de forma marcante para o subfinanciamento do sistema, uma vez que não acompanha o crescimento populacional, a inflação na saúde ou a incorporação de tecnologias”, apontando que era imprescindível a ampliação desse investimento.

O Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública (Movimento Saúde+10) pleiteava a fixação do investimento de 10% da Receita Corrente Bruta (RCB) da União em Saúde, enquanto tramitava no Congresso uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que visava fixar a Receita Corrente Líquida (RCL) da União como base de cálculo para esse investimento, com o percentual mínimo de 15% a ser atingido em 2018 de acordo com um cronograma de progressão de investimentos, e buscava suprimir a possibilidade de lei complementar estabelecer um percentual superior ao mínimo constitucional, ou seja, novas alterações desse patamar só poderiam ocorrer por meio de nova PEC.

Prevaleceu esta última proposta, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015 e, com isto, ficaram prejudicadas as proposições que pretendem fixar, na legislação infraconstitucional, bases de cálculo e percentuais mínimos para a União investir em Saúde. É importante, contudo, que o debate sobre o financiamento da Saúde Pública prossiga e que o montante de investimento da União em Saúde Pública seja monitorado para garantir que o mínimo constitucional seja realizado. Também, é necessário rever o pacto federativo e promover a reforma tributária, possibilitando, assim, uma divisão mais adequada do produto da arrecadação, para permitir que estados e municípios contem com recursos suficientes para a efetivação de suas responsabilidades e dos direitos garantidos constitucionalmente.

Percentual Mínimo de Investimento da União em Saúde Pública

PLP nº 123/2012, do deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS), que "Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União. Revoga dispositivo da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012", em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende determinar que a União aplique, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, o montante equivalente a 10% de suas Receitas Correntes Brutas (RCLs) (receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras, e ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes), constantes de anexo à lei orçamentária anual referente às receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social, excluídas as restituições tributárias, e cuja integralização será gradual, partindo de 8,5% no ano de aprovação deste PL, até chegar aos 10% propostos.

De acordo com o proponente, esta proposição contém a Proposta de Iniciativa Popular do Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública (Movimento Saúde+10) e, conforme voto do deputado Rogério Carvalho (PT/SE), da Comissão de Seguridade Social e Família, "acredita-se que o ponto basilar é enfrentar a questão do financiamento do sistema público de saúde de modo que o Sistema Único de Saúde (SUS) possa ter sustentabilidade e, assim, consiga efetivar o que constitucionalmente anuncia e promete".

APENSADAS

Apensados a este tramitam outras cinco proposições, das quais se destaca o Projeto de Lei Complementar nº 321/2013, de autoria da Comissão de Legislação Participativa, derivado da Sugestão nº 89, de 2013, de autoria do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e outras instituições integrantes do Movimento Saúde+10, que altera dispositivos da Lei Complementar nº 141, de 2012.

Todas essas propostas visam alterar o método de cálculo que define o piso federal para Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), modificando o artigo 5º da Lei Complementar nº 141, de 2012, com o escopo de acrescentar recursos da União para o setor Saúde.

TRAMITAÇÃO E STATUS

Essas proposições tramitam em regime de prioridade e estão sujeitas à apreciação do Plenário. Foram encaminhadas para apreciação das Comissões de Seguridade Social e Família, de

Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, cabendo às duas primeiras o exame do mérito.

Na Comissão de Seguridade Social e Família, recebeu Substitutivo pelo deputado Osmar Terra (PMDB-RS), autor do parecer vencedor, aprovado pela Comissão. Nos termos do Substitutivo, o PLP propõe fixação de percentual sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) da União em ações e serviços públicos de saúde, de maneira gradual, de 15% em 2014 a 18,7% em 2018, ano em que os percentuais serão revistos quando da aprovação do plano plurianual.

Ao final de 2015, as proposições aguardavam designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

POSICIONAMENTO



A presente proposição é inconstitucional e, por isso, a Fundação Abrinq é contrária a ela, embora reconheça que, no Brasil, há diversos desafios quanto à saúde pública.

Em geral, de acordo com dados divulgados pelo Ministério da Saúde (MS), o Brasil tem reduzido suas taxas de mortalidade e de doenças evitáveis e aumentado seus índices de médico por habitante e de saneamento básico, entre outros. Há, entretanto, uma desigualdade regional significativa, que traz alguns dados ainda muito perversos para muitas regiões (BRASIL, 2012).

Até 2014, o inciso I do parágrafo 2º do artigo 198 da Carta Magna determinava que a base de cálculo do valor mínimo, bem como o percentual a ser investido em saúde pela União, deveriam ser determinados por lei complementar. E a Lei Complementar nº 141/2012, que regulamentou este dispositivo constitucional, determinou que a União aplicasse em ações e serviços públicos de saúde, anualmente, “o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior (...) acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual”.

Em 2015, a Emenda Constitucional nº 86 deu nova redação ao inciso I do parágrafo 2º do artigo 198 da Lei Maior, para determinar que a União nunca aplicará menos de 15% de sua RCL em ações e serviços públicos de saúde.

Essa base de cálculo (Receita Corrente Líquida) foi, inclusive, a sugerida pela Comissão Especial destinada a discutir o Financiamento da Saúde Pública, em relatório aprovado em 2013. Esta Comissão apontou, ainda, que o investimento federal chegue, em 2018, a 18,7% da RCL da União.

De acordo com Pereira (2013, p. 1), “a fixação do percentual da União sobre a Receita Corrente Bruta (RCB) acarretaria dupla contagem para fins de apuração do mínimo de saúde”, porque “parte significativa da receita bruta arrecadada pela União pertence aos estados e municípios (...), cujos valores já integram as bases de cálculo dos mínimos fixados para as esferas estadual e municipal, sem razão que justificasse o aumento da base de cálculo federal”.

Assim, a lei complementar não mais poderá fixar outra base de cálculo, que não a RCL, para especificar os valores mínimos e percentuais a serem investidos pela União em ações e serviços públicos de saúde, para não ser inconstitucional.

Quanto à necessidade de mais aporte de recursos pela União, para que estados e municípios consigam aplicar o montante necessário e adequado ao provimento dos serviços públicos que são de sua competência, uma forma mais eficaz e sustentável de equacionar a questão é rever o pacto federativo e promover a reforma tributária, possibilitando, assim, uma divisão mais adequada do produto da arrecadação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. **Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm#art1. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. **Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. Ministério da Saúde. Rede Interagencial de Informações para a Saúde. Indicadores e Dados Básicos – IDB. 2012. Indicadores E.1, F.1, F.17 e F.18. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2012/matriz.htm#cober>. Acesso em: jan. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Especial destinada a Discutir o Financiamento da Saúde. Relatório. Rel. Dep. Geraldo Resende. Brasília: novembro/2013. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1178236. Acesso em: 14 jan. 2016.

PEREIRA, Lucieni. **Receita Corrente Líquida x Receita Corrente Bruta: Desafios para a definição do mínimo da saúde da União.** Brasília: 14 ago. 2013. Disponível em: <http://www.contrôleexterno.org/admin/uploads//rclxrcbminimodasaudeduniaio.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2016.

OUTROS DIREITOS RELACIONADOS À SAÚDE

OUTROS DIREITOS RELACIONADOS À SAÚDE

De acordo com a Constituição Federal, a saúde é direito de todos e dever do Estado, que deve garantir à população o acesso universal e igualitário aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação por meio de políticas públicas.

Em geral, apesar dos desafios que ainda precisamos enfrentar, o Brasil tem melhorado seus indicadores relacionados à saúde. Entretanto, alguns dados expõem a perversidade da desigualdade regional que existe no país.

Conforme dados do Censo de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a média nacional de acesso adequado à água pela população é de 82,85%. Entretanto, 17 estados apresentam números abaixo desse índice. A pior taxa é apresentada pelo Estado de Rondônia, onde apenas 38,5% da população contam com acesso adequado à água. A situação é ainda mais grave quando analisamos o acesso ao esgotamento sanitário. A média nacional da população que conta com esse serviço é de 67,06%. Porém, 20 estados apresentam taxa abaixo desse número. Rondônia é, mais uma vez, o Estado com a pior colocação do país, onde somente 22,12% de sua população possuem acesso à rede de esgoto.

Em relação às taxas de mortalidade infantil e na infância, a média nacional em 2013 foi de 13,4 mortes de menores de um ano de idade para cada mil nascidos vivos e 15,6 óbitos de crianças com menos cinco anos para cada mil nascidos vivos. Novamente, as diferenças regionais se mantêm nesse indicador. O Estado que apresenta o pior índice de mortalidade infantil do país é o Amapá, com taxa de 19,9 mortes de menores de um ano para cada mil nascidos vivos. Quanto à taxa de mortalidade na infância, o pior colocado nesse indicador é o Estado de Roraima, com 23,9 mortes de menores de cinco anos para cada mil nascidos vivos.

Outro dado que merece destaque é o índice de gravidez na adolescência no país. De todos os nascimentos registrados no Brasil, 19,28% são de mães com idade entre dez e 19 anos. Amazonas e Pará apresentam as maiores incidências dessa taxa entre os Estados, com 27,4% e 27,3% dos nascimentos registrados por mães com idade entre dez e 19 anos.

Nesse sentido, discutir a política de saúde requer a ampliação do olhar sobre o tema para além das questões de financiamento e infraestrutura. A qualificação de procedimentos médicos e diagnósticos, assim como a garantia de condições mínimas ao pleno desenvolvimento das crianças e dos adolescentes são medidas fundamentais para qualificarmos as políticas públicas da área, qualificando também o debate sobre as necessidades de investimentos públicos.

Parto Prematuro e Licença-Maternidade

PEC nº 181/2015, com origem na PEC nº 99/2015, dos senadores Aécio Neves (PSDB/MG) e outros, que “Altera o inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal, para dispor sobre a licença-maternidade em caso de parto prematuro”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Propõe alterar o inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal, que trata do direito social das trabalhadoras, urbanas e rurais, à licença maternidade de 120 dias, para que esta seja ampliada “em caso de nascimento prematuro, à quantidade de dias que o recém-nascido passar internado”, sem prejuízo do salário da trabalhadora.

Justificam os proponentes que “dos 20 milhões de prematuros que vêm ao mundo anualmente, quase um terço morre antes de completar um ano, e nove em cada dez recém-nascidos, com peso inferior a um quilo, não sobrevivem até o primeiro mês”. Assim, não é possível dar a eles o mesmo tratamento dado a um bebê que nasceu no tempo certo. Quanto à propositura da PEC, justificam que, se a matéria for tratada em lei ordinária, poderá ser considerada inconstitucional, além de não abranger, também, as servidoras públicas.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, onde recebeu parecer favorável da relatora, senadora Simone Tebet (PMDB/MS). A matéria foi aprovada pelo Plenário do Senado Federal, com uma emenda, que limita o período máximo da licença-maternidade ampliada em até 240 dias.

A PEC foi remetida à Câmara dos Deputados em dezembro de 2015. Foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, aguardando designação de relator. A proposição é sujeita ao Plenário.

Sobre este tema, tramitam na Câmara dos Deputados outras proposições: a PEC nº 58/2011, do deputado Dr. Jorge Silva (PDT/ES); o PL nº 7.895/2014, da deputada Andreia Zito (PSDB/RJ); o PL nº 1.373/2015, dos deputados Hissa Abrahão (PPS/AM) e Marcos Abrão (PPS/GO); e o PL nº 7.895/2014, da deputada Andreia Zito (PSDB/RJ) – todos estes apensados ao PL nº 3.935/2008, com origem no PLS nº 666/2007, da senadora Patrícia Saboya (PDT/CE).

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável à proposição.

A proteção à maternidade é um direito social garantido constitucionalmente às trabalhadoras urbanas e rurais e, decorrente desta proteção, é o direito a licença à gestante, de 120 dias, sem prejuízo do salário (arts. 6º e 7º, inc. XVIII, da Constituição Federal).

Na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), esta proteção está regulamentada pelos artigos 391 a 400. O parágrafo 3º do artigo 392, especificamente, garante à mulher a licença de 120 dias em caso de parto antecipado. Na legislação especial, está regulamentada, também, na Lei nº 8.112/1990, que “Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais” e na Lei nº 13.109/2015, que “Dispõe sobre a licença à gestante e à adotante, as medidas de proteção à maternidade para militares grávidas e a licença-paternidade, no âmbito das Forças Armadas”.

Dessa forma, é necessário que o ordenamento jurídico amplie esta garantia às gestantes nos casos de parto prematuro, pois, conforme Fonseca e Scochi (2005, p. 11), o bebê prematuro é “um bebê biologicamente mais vulnerável do que aquele nascido a termo (com 37 semanas de gestação ou mais), devido à sua imaturidade orgânica, necessitando, muitas vezes, de cuidados especiais (...)”. Ainda, segundo Neumann (2005, p. 3), “após o nascimento a mãe deve continuar tendo toda atenção necessária, principalmente se o bebê nascer prematuro ou com peso abaixo de 2.500 g”, pois a criança prematura “está com a saúde fragilizada – chamada também como imaturidade orgânica”.

Ampliar este direito no âmbito constitucional é o ideal, como apontaram os proponentes, tanto para evitar futuras discussões sobre sua constitucionalidade como para garantir o direito a todas as trabalhadoras – independentemente do regime de sua contratação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de Maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. Lei nº 13.109, de 25 de março de 2015. **Dispõe sobre a licença à gestante e à adotante, as medidas de proteção à maternidade para militares grávidas e a licença-paternidade, no âmbito das Forças Armadas.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13109.htm. Acesso em: 15 dez. 2015.

FONSECA, Luciana Mara Montl; SCOCHI, Carmen Gracinda Silvan. **Cuidados com o bebê prematuro: orientações para a família** – 2ª Edição. Ribeirão Preto, SP: FIERP, 2005. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Cartilha_cuidados_bebe_premat.pdf. Acesso em: 15 dez. 2012.

NEUMANN, Dra. Zilda Arns. Prefácio. IN: FONSECA, Luciana Mara Montl; SCOCHI, Carmen Gracinda Silvan. **Cuidados com o bebê prematuro: orientações para a família** – 2ª Edição. Ribeirão Preto, SP: FIERP, 2005. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Cartilha_cuidados_bebe_premat.pdf. Acesso em: 15 dez. 2012.

OLIVEIRA, B.R.G. de; COLLET, N. **Criança hospitalizada: percepção das mães sobre o vínculo afetivo criança-família.** Rev. latino-am. enfermagem. Ribeirão Preto, v. 7, n. 5, p. 95-102, dezembro 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rlae/v7n5/13509.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2015.

Gravidez na Adolescência

PL nº 6/2015, do deputado Ricardo Barros (PP/PR), pelo qual “Fica instituída a Semana de Orientação sobre a Gravidez na Adolescência, na primeira semana de maio”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

Pretende instituir a Semana de Orientação sobre Gravidez na Adolescência, na primeira semana do mês de maio de cada ano, na qual “serão promovidas campanhas de conscientização, sobretudo nas escolas, sobre os riscos da gravidez na adolescência, bem como sobre a necessidade de acompanhamento médico nesses casos”.

De acordo com o proponente, esta é uma “causa significativa de mortalidade juvenil, só ficando atrás de homicídios e acidentes de trânsito”, e que “tem como consequência a evasão escolar, restringindo o desenvolvimento completo dos jovens, sobretudo ceifando a possibilidade de acesso a uma carreira de maior especialização” e, por causas como essas, é “um grave problema social e deve ser tratado com atenção especial dos governos federal e estaduais, envolvendo toda a sociedade, com foco na redução dos reflexos negativos na vida dos adolescentes”.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi encaminhada às Comissões de Seguridade Social e Família; de Educação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo sujeita à apreciação conclusiva destas. Aguarda parecer do relator da Comissão de Seguridade Social e Família, deputado Marcelo Belinati (PP/PR), desde julho de 2015.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável a esta proposição.

De acordo com dados informados no II Relatório Alternativo sobre a Situação dos Direitos da Criança no Brasil à Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (CDC), elaborado pela Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (Anced), embora a taxa de fecundidade no Brasil tenha diminuído constantemente desde a década de 90, entre adolescentes, porém, houve um aumento de 26%, relacionado a causas como: primeira menstruação precoce, início precoce da vida sexual e acesso precário aos serviços de saúde. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), segundo o mesmo relatório, em 2006, a cada cinco nascimentos, um ocorria com mãe adolescente; as possíveis causas desses números são a precocidade do início da atividade sexual e a dificuldade de iniciar e manter o uso de métodos contraceptivos.

De acordo com o documento da Anced, embora os jovens conheçam os métodos contraceptivos, a irregularidade e a falta de planejamento das relações sexuais, os mitos sobre o sexo e o desempenho sexual, “entre outros fatores, contribuem para o abandono dos métodos”. O que também contribui para isso são a baixa escolaridade e a falta de acesso a serviços específicos para essa faixa etária, assim como a representação para alguns como oportunidade de casamento e de alcançar a autonomia econômica e emocional da família de origem.

Conforme Oliveira (1998, p. única), “o impacto adverso da gravidez precoce emerge de forma mais clara quando se examina a relação entre educação, pobreza e maternidade precoce”. O abandono escolar, segundo a autora, pode ter diversas causas: necessidade de pagar com trabalho doméstico a família que a acolhe juntamente com filho, necessidade de ganhar o sustento de ambos e o constrangimento por parte da comunidade escolar, entre outras. Os adolescentes, ao assumirem a paternidade, também abandonam os estudos para trabalhar. E a baixa escolaridade resulta em menor qualificação, com conseqüente menor chance de colocação no mercado de trabalho – o que compele à informalidade e à má remuneração.

De acordo com o relatório Síntese de Indicadores Sociais de 2013, do IBGE, em 2012 “no caso das mulheres de 15 a 19 anos de idade com maior escolaridade (oito anos ou mais de estudo), 7,7% tiveram filhos; enquanto para aquelas com até sete anos de estudo, esta proporção foi de 18,4%”. Ainda, “entre as mulheres de 15 a 17 anos de idade que não tinham filho, 88,1% estavam estudando; para aquelas que tinham um filho ou mais, somente 28,5% estudavam e 68,7% delas não estudavam e nem completaram o Ensino Médio”.

Ainda, a Fundação Abrinq acredita que é importante a constante promoção de ações educativas, em linguagem e formas apropriadas para crianças e adolescentes, e que trabalhem também as expectativas próprias da faixa etária, os mitos e a representação da maternidade para os jovens. De acordo com Teixeira et. al.,

Verificamos que o caminho a percorrer é longo e tortuoso para o exercício de uma assistência ética em saúde a este grupo social, já que a incorporação dos conhecimentos de abrangência a esse grupo pressupõe, entre outros fatores, a efetividade dos princípios do SUS, os quais são legitimados pela Constituição Brasileira, mas ainda timidamente praticados no cenário de atenção ao adolescente.

Assim, observamos que a dinâmica que envolve a juventude não encontra ressonância nos serviços ou nas estratégias praticadas pelos profissionais de saúde. Acreditamos que a modificação desse cenário se dará pelo empoderamento político dos jovens através do conhecimento e da mobilização social, do reconhecimento de seus direitos a uma assistência diferenciada e integral, coadunando com o ECA.

É importante ressaltar, porém, que a instituição de uma Semana de Orientação sobre Gravidez na Adolescência não deve ser o único caminho para a prevenção. Nesse contexto, é importante

que seja aprofundado o debate em torno da Base Nacional Comum Curricular, que vem sendo proposto e organizado pelo Ministério da Educação (MEC), no sentido de aprimorar o ensino das ciências biológicas, contextualizado e de forma interdisciplinar com as ciências humanas, tratando deste e dos demais desafios a serem superados em nossa sociedade. No texto da proposta do MEC, traz-se a seguinte diretriz para o ensino sobre a gravidez e o aborto:

“Pode-se dizer que o jovem não pode prescindir do conhecimento conceitual em Biologia para estar informado, se posicionar e tomar decisões acerca de uma série de questões do mundo contemporâneo, que envolvem temas diversos, como: identidade étnico-racial e racismo; gênero, sexualidade, orientação sexual e homofobia; gravidez e aborto; problemas socioambientais relativos à preservação da biodiversidade e estratégias para o desenvolvimento sustentável; problemas relativos ao uso de biotecnologia, tais como a produção de transgênicos, clonagem de órgão; terapia por células-tronco. (...) Portanto, o conhecimento biológico está presente em várias dimensões da vida do/a estudante, seja dentro ou fora da escola, e necessita de um espaço/tempo escolar para que seja abordado de forma que faça sentido para eles/as.” (p. 187)

Contudo, a abordagem do tema está presente somente a partir do nono ano do Ensino Fundamental, sendo trazida novamente no Ensino Médio, mas deveria constar também anteriormente, mesmo que de forma menos detalhada ou aprofundada no âmbito das ciências biológicas, pois a puberdade acontece bastante antes da faixa etária compreendida no nono ano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANCED. Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente. **II Alternative Report on the Situation of the Rights of the Child in Brazil to the International Convention on the Rights of the Child (CRC)**. Brasil: 2014.

BRASIL. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/documentos/BNCC-APRESENTACAO.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: 2013. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv66777.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2016.

OLIVEIRA, Maria Waldenez de. **Gravidez na adolescência: Dimensões do problema. Cadernos CEDES**, v. 19, n. 45. Campinas: Jul. 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32621998000200004&lng=pt&nrm=iso&tIng=pt. Acesso em: 6 jan. 2016.

TEIXEIRA, Samia da Costa Ribeiro; Silva, Luzia Wilma Santana da; TEIXEIRA, Marizete Argolo. **Políticas públicas de atenção às adolescentes grávidas – uma revisão bibliográfica.** Revista Adolescência & Saúde, v. 10, n. 1, p. 37-44. Rio de Janeiro: jan/mar 2013. Disponível em: http://www.adolescenciaesaude.com/detalhe_artigo.asp?id=353. Acesso em: 18 dez. 2015.

Saúde do Recém-Nascido e Crescimento Saudável

PL nº 3.077/2015, com origem no PLS nº 48/2015, dos senadores Ana Amélia (PP/RS) e outros, que “Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para determinar a atualização periódica do rol de anormalidades do metabolismo rastreadas na triagem neonatal”, em trâmite na Câmara dos Deputados.

O QUE É

O artigo 10, *caput*, e inciso III do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), hoje, determinam que “os hospitais e demais estabelecimentos de atenção à saúde de gestantes, públicos e particulares” têm a obrigação de “proceder a exames visando ao diagnóstico e terapêutica de anormalidades no metabolismo do recém-nascido, bem como prestar orientação aos pais”. Pretende a presente proposição incluir dois parágrafos ao dispositivo, para determinar que “o Sistema Único de Saúde (SUS) atualizará periodicamente suas diretrizes, com vistas a expandir o rol de anormalidades do metabolismo a serem rastreadas” e que, para essa atualização, “a autoridade sanitária observará as evidências científicas sobre os exames de rastreamento disponíveis, bem como os aspectos epidemiológicos, étnicos, sociais, econômicos e éticos”.

De acordo com os proponentes, o Programa Nacional de Triagem Neonatal (PNTN) foi instituído pela Portaria nº 822/2001, do Ministério da Saúde (MS), com o objetivo de definir quais doenças deveriam ser rastreadas através do teste do pezinho e gerenciar o desenvolvimento de política pública para garantir o adequado diagnóstico e tratamento das crianças em todo o território brasileiro, mas somente em 2012 houve atualização do rol para inclusão de outras duas moléstias a serem rastreadas – daí a importância de “estimular as autoridades sanitárias brasileiras a atualizarem periodicamente as diretrizes do PNTN” para que se amplie “o rol de anormalidades do metabolismo a serem pesquisadas”, pois em países como Alemanha e Estados Unidos esse rol já é bem mais amplo.

TRAMITAÇÃO E STATUS

No Senado Federal, a proposição foi encaminhada à Comissão de Assuntos Sociais, em decisão terminativa. O senador Eduardo Amorim (PSC/SE), relator desta Comissão, apresentou parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela sua aprovação – parecer este aprovado pela Comissão.

A proposição foi encaminhada à Câmara dos Deputados, onde deverá ser analisada pelas Comissões de Seguridade Social e Família e de Constituição e Justiça e de Cidadania, cabendo-lhes a decisão terminativa. Aguarda designação de relator na Comissão de Seguridade Social e Família desde outubro de 2015.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é favorável à presente proposição.

Muitas proposições trataram ou tratam sobre a criação da obrigação aos hospitais de realizar exames clínicos em recém-nascidos – através ou não da Triagem Neonatal (teste do pezinho). Alguns pretendem instituir testes auditivos, “Teste do Quadril” e “Teste do Olhinho” (PL nº 484/2011, do senador Eduardo Azeredo (PSDB/MG), que tramita com quatro apensados, e PLS nº 240/2007, do senador Paulo Paim (PT/RS), por exemplo). Recentemente, foi sancionada a Lei nº 13.002/2014, que “obriga a realização do Protocolo de Avaliação do Frênulo da Língua em Bebês”.

Na rede privada, há vários tipos de testes do pezinho, que podem chegar a rastrear mais de 50 doenças em recém-nascidos. Todavia, através do SUS, apenas o teste básico está disponível, apesar de outros testes, como as Triagens Neonatais Auditiva e Ocular, também já poderem ser feitos (Brasil, 2015). O teste do pezinho básico não detecta doenças como Deficiência de G-6-PD, Galactosemia, Leucínose e Toxoplasmose Congênita, por exemplo.

A importância do diagnóstico precoce é o início oportuno da intervenção mais adequada, com vistas à redução da morbimortalidade e melhora na qualidade de vida das pessoas, em especial, de crianças e adolescentes.

A presente proposição é uma iniciativa importante, que ampliará o rol das anormalidades do metabolismo a serem identificadas na triagem neonatal. A Fundação Abrinq é favorável, também, no campo da política pública, à expansão do PNTN, para que sejam disponibilizados à população em geral, especialmente à sua parcela mais vulnerável, os exames que possibilitam rastrear o maior número de anomalias possível, a fim de garantir a crianças e adolescentes a oportunidade de seu crescimento e desenvolvimento saudáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APAE SP. **Conheça os tipos de teste do pezinho.** Disponível em: <http://www.apaesp.org.br/OQueFazemos/ParaAPrevencaoDaDeficienciaIntellectual/Paginas/testes.aspx>. Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.002, de 20 de junho de 2014. Obriga a realização do Protocolo de Avaliação do Frênulo da Língua em Bebês. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13002.htm. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. Ministério da Saúde. Portal da Saúde. **Programa Nacional de Triagem Neonatal**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/956-sas-raiz/dahu-raiz/sangue-e-hemoderivados/l3-sangue-e-hemoderivados/16952-teste-06032015>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. Ministério da Saúde. Portal da Saúde. **Programa Nacional de Triagem Neonatal**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/sas/dahu/programa-nacional-de-triagem-neonata>. Acesso em: 15 dez.2015.

Saneamento Básico

PLS nº 505/2013, do senador Eduardo Braga (PMDB/AM), que “Cria a Tarifa Social de Água e Esgoto e dá outras Providências”, em trâmite no Senado Federal.

O QUE É

Pretende criar a “Tarifa Social de Água e Esgoto”, a ser “cobrada das famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo”, inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), do governo federal, prevendo possibilidades e condições tanto para o cadastramento das famílias como para resposta do Poder Público, e determinando que, sempre que possível, sejam instalados medidores em habitações multifamiliares regulares e irregulares de baixa renda.

Propõe uma escala de descontos nas tarifas, relacionada ao consumo de metros cúbicos de água, podendo variar de 20% a 40% de desconto, se o consumo estiver entre 10 e 20 metros cúbicos mensais. Por fim, determina que o valor pago pelo serviço de água e esgoto e os custos administrativos, financeiros e de encargos tributários “oriundos da aplicação dos benefícios serão rateados entre todas as classes de consumidores atendidos pela prestadora do serviço, proporcionalmente ao consumo verificado serviço”.

De acordo com o proponente, a Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, possibilita que sejam adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços, e que as pessoas de baixa renda já são beneficiadas com a Tarifa Social de Energia Elétrica, e o que o motivou à apresentação da presente proposição, especificamente, foi “a constatação de que uma família, residente em um dos conjuntos habitacionais em Manaus (AM), construídos para as populações de baixa renda, recebeu uma conta de água de R\$ 542,00, sem que tenha exorbitado no consumo”.

TRAMITAÇÃO E STATUS

A proposição foi encaminhada às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Assuntos Econômicos, cabendo à última a decisão terminativa.

Na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, recebeu parecer favorável da relatora, senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), com Substitutivo que propõe incluir a criação da Tarifa Social de Água e Esgoto na própria Lei nº 11.445/2007, que já trata da matéria em seu artigo 5º. Retirou da proposição original as previsões de ações do Poder Executivo, para não haver invasão de uma esfera de Poder em outra, e para não ferir o pacto

federativo ao criar regras para serem cumpridas pelo município. Pela mesma razão, retirou do texto a escala de concessão de descontos, deixando apenas a previsão de que, quanto maior o consumo, menor será o desconto. A proposição foi retirada da pauta da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do dia 2 de junho de 2015, a pedido da relatora, para reexame da matéria.

Sobre o tema do acesso à água, tramita na Câmara dos Deputados a PEC nº 39/2007, do deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE), que busca incluir a água como um direito social, no artigo 6º da Constituição Federal. Esta proposta recebeu parecer pela admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, e foi criada uma Comissão Especial para sua análise, em março de 2015.

POSICIONAMENTO



A Fundação Abrinq é contrária à proposição na forma apresentada. O direito à água é inerente ao direito à vida e à saúde, e garantir o acesso à água é garantir a dignidade da pessoa humana.

A Lei nº 11.445/2007 estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Dentre elas, a “universalização do acesso” e a “articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida”.

A Lei também define a universalização como a “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico” (art. 2º, inc. I e VI; art. 3º, inc. III) e permite a adoção de subsídios, tarifários ou não, para “usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços”. Para isso, permite que a estrutura da remuneração e cobrança pelos serviços leve em conta alguns fatores, como a quantidade mínima de consumo e a categoria de usuários (art. 29, § 2º).

O modelo de tarifa social mais difundido no Brasil, de acordo com Britto (2015, p. 213), embora existam muitos modelos diferentes entre municípios e empresas concessionárias, é atrelado ao maior desconto por menor volume de consumo, e o maior problema com esta forma diferenciada de cobrança é que pode ser desfavorável a famílias pobres urbanas com maior número de pessoas morando no mesmo domicílio, bem como pode favorecer com tarifas diferenciadas famílias não pobres, que consomem pouca água.

Isso, de acordo com a autora (p. 223), pode levar a uma lógica de ver a “água como mercadoria, vendida e comprada de acordo com o poder aquisitivo do comprador, comprometendo o acesso a um bem essencial, e ferindo o direito a este serviço como um direito de cidadania”, passando a ser um “produto com tratamento diferenciado segundo a capacidade de pagamento do consumidor, gerando, com efeito, um mercado estratificado da água segundo alguns critérios

(...)”, que se distancia da visão da água como “um direito humano coletivo, direito de cidadania, que deve ser garantido a todos e a todas, relacionado a questões de saúde pública, em quantidade socialmente definida como necessária para cobrir todas as necessidades básicas de reprodução social, sem qualquer distinção de classe, cor, sexo, idade” (p. 223).

Nesse sentido, o PLS nº 505/2013, na redação original, de fato invade a esfera do Poder Executivo, a quem cabe a formulação de políticas públicas para a universalização do acesso à água e para instituir mecanismos de facilitação aos serviços à parcela da população mais vulnerável. E o Substitutivo, por sua vez, não inova a ordem jurídica, uma vez que o permissivo para a instituição de tarifa social já existe na legislação vigente.

Por isso, a Fundação Abrinq é contrária ao PLS em comento, e indica, assim como Britto (2015, p. 223), que o debate deve ser aprofundado

[...] em torno dos paradigmas que sustentam o atual modelo de financiamento dos serviços de saneamento, o questionamento da concepção da água-mercadoria que está na base deste modelo de financiamento, e avaliar as possibilidades de se caminhar na direção da desmercantilização da água, entendida aqui como a sua afirmação de um direito coletivo, como elemento fundamental da reprodução social. Nesse sentido, faz-se necessário um amplo debate sobre as alternativas de financiamento que fundamentem uma gestão pautada em princípios de justiça social e de justiça ambiental.

Ademais, a universalização do acesso a água e rede de esgoto do Brasil ainda é um desafio a ser superado. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2014 mais de três milhões de domicílios no país ainda não possuíam acesso a água, e praticamente um milhão e quinhentos mil domicílios não continham acesso à rede de esgoto ou fossas sépticas. A Região com menor cobertura dos serviços é a Norte, justamente a que apresenta maior proporção de crianças e adolescentes em sua população.

As crianças são mais vulneráveis à falta ou à precariedade do saneamento básico. De acordo com o Instituto Trata Brasil, citando dados do Ministério da Saúde (MS), em 2011, das 396.048 pessoas que foram internadas por diarreia no país, 138.447 eram crianças menores de cinco anos de idade, e “sete crianças morrem todos os dias no país por falta de saneamento”, sendo “2.500 crianças mortas todos os anos” no Brasil, em razão disso.

Além da saúde, a educação também resta prejudicada. De acordo com Édison Carlos, presidente do Instituto Trata Brasil (2015, p. única), “a diferença de aproveitamento escolar entre crianças que têm e não têm acesso ao saneamento básico é de 18%”.

No âmbito legal, é importante a inclusão da água como um direito fundamental na Constituição Federal (nos termos da PEC nº 39/2007, anteriormente citada), bem como é necessário o fortalecimento da política de saneamento, para que a universalização do acesso à água seja efetivada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 dez. 2015.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979; 8.036, de 11 de maio de 1990; 8.666, de 21 de junho de 1993; 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 17 dez. 2015.

BRITTO, Ana Lúcia. **Tarifas Sociais e Justiça Social no Acesso aos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Brasil.** In: **O Direito à Água como Política Pública na América Latina – uma exploração teórica e empírica.** Editores: José Esteban Castro, Léo Heller, Maria da Piedade Moraes. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150505_web_o_direito_a_agua.pdf. Acesso em: 17 dez. 2015.

CARLOS, Édison. **Saneamento: duas décadas de atraso.** Instituto Trata Brasil. Seção “Imprensa”. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-duas-decadas-de-atraso>. Acesso em: 5 jan. 2015.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Análise dos Impactos na Saúde e no Sistema Único de Saúde Decorrentes de Agravos Relacionados a um Esgotamento Sanitário Inadequado dos 100 Maiores municípios Brasileiros no Período 2008-2011.** 2013. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/drsai/Relatorio-Final-Trata-Brasil-Denise-Versao-FINAL.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2015



Av. Santo Amaro, 1.386 • 1º andar
Vila Nova Conceição • 04506-001 • São Paulo/SP
55 11 3848-8799

www.fundabrinq.org.br

 /fundabrinq

 @FundacaoAbrinq

ISBN: 978-85-88060-83-8