

# Caderno Legislativo

## da Criança e do Adolescente

OS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL 2019





## CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

### Presidente

Carlos Antonio Tilkian

### Vice-Presidente

Synésio Batista da Costa

### Conselheiros

Antonio Carlos Malheiros, David Baruch Diesendruck, Eduardo José Bernini, Fernando Vieira de Melo, Hector Nuñez, Humberto Barbato, José Eduardo Planas Pañella, Luiz Fernando Brino Guerra, Morvan Figueiredo de Paula e Silva, Otávio Lage de Siqueira Filho, Rubens Naves e Vitor Gonçalo Seravalli

### Conselho Fiscal

Bento José Gonçalves Alcoforado, Mauro Antonio Ré e Sérgio Hamilton Angelucci

### Secretaria Executiva

#### Administradora Executiva

Heloisa Helena Silva de Oliveira

#### Gerente de Desenvolvimento Institucional

Victor Alcântara da Graça

## FICHA TÉCNICA

### Textos

Marta Volpi, Luiza Chizue Gatti Murakami, Mayana Hellen Nunes da Silva, João Pedro Sholl Cintra, Beatriz Sant'Anna e Cleidson Borges

### Edição

Heloisa Helena Silva de Oliveira e Maitê Gauto

### Colaboração

Anna Carolina S. Souza, Juliana Oliveira Mamona, Maria Lucilene de Almeida Santos e Victor Alcântara da Graça

### Revisão de Texto e Copy Desk

Eros Camel | © Camel Press

### Ilustração

Caiena,

### Projeto Gráfico

Priscila Hlodan

### Diagramação e Arte-Final

Daniela Jardim & Rene Bueno

### Impressão

Nywgraf Editora Gráfica Ltda.

### Tiragem

900 exemplares

### ISBN

978-85-45541-06-6

# Caderno Legislativo

## da Criança e do Adolescente

OS DIREITOS DE CRIANÇAS  
E ADOLESCENTES NO BRASIL 2019



1ª edição

São Paulo

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente

2019

## Carta do Presidente

Desde 1990, a Fundação Abrinq atua no Brasil para promover e proteger os direitos de crianças e adolescentes no país. Nossa missão – “promover a defesa dos direitos e o exercício da cidadania de crianças e adolescentes” – se sustenta pela visão de que é fundamental contribuir para que construamos “uma sociedade justa e responsável pela proteção e pleno desenvolvimento de suas crianças e adolescentes”, por meio de uma atuação baseada nos princípios da “ética, transparência, solidariedade, diversidade, autonomia e independência”.

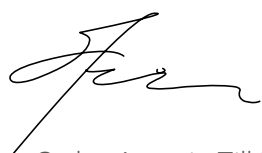
Dentre as diferentes estratégias da Fundação, destacamos nossa atuação junto aos parlamentares do Congresso Nacional, nas duas casas legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, para aprimorar as propostas em tramitação, sugerir novas e prevenir que direitos de crianças e adolescentes previstos em lei não sejam alterados, evitando retrocessos no marco legal. Nos dedicamos para que a legislação nacional seja aprimorada para atender às diferenças e especificidades dos grupos vulneráveis. Monitoramos proposições legislativas que tramitam no Congresso Nacional, construímos posicionamentos técnicos e dialogamos com parlamentares sobre as pautas prioritárias para a infância e adolescência.

Desde 2014, a Fundação Abrinq lança, anualmente, o *Caderno Legislativo da Criança e do Adolescente*, uma publicação pensada para subsidiar os parlamentares, suas assessorias e a sociedade brasileira em geral com informação de qualidade e nossa perspectiva de possíveis soluções e caminhos para as proposições legislativas que envolvem os direitos de crianças e adolescentes. Mantemos também o *Observatório da Criança e do Adolescente*, plataforma digital que organiza e torna públicos os indicadores sociais voltados a essa população, bem como as propostas legislativas que tramitam no Congresso Nacional e que afetam a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Diante do cenário positivo de renovação do Congresso Nacional, adaptamos esta edição do *Caderno Legislativo da Criança e do Adolescente*, que traz aos parlamentares uma abordagem ampla do que são os direitos de crianças e adolescentes, por meio da análise histórica de construção desses direitos, o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, os principais elementos da legislação atual, o cenário da infância e da adolescência no Brasil, com destaques para os desafios subnacionais, a análise das proposições legislativas voltadas a esse público e as principais políticas públicas que buscam responder às demandas da infância e adolescência brasileiras.

Com este material, buscamos subsidiar os debates parlamentares nessa nova legislatura, chamando a atenção para os temas prioritários que demandam urgente amparo legal e para que as crianças e os adolescentes no Brasil possam gozar de seus direitos e se desenvolverem com qualidade de vida e bem-estar.

Nos colocamos à disposição para continuar contribuindo com a atuação de excelência do Congresso Nacional e desejamos uma boa leitura!



Carlos Antonio Tilkian



# Sumário

<b>Siglas e abreviações</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Desigualdades regionais: o principal desafio brasileiro para promover o desenvolvimento sustentável sem deixar ninguém para trás</b> .....	<b>8</b>
Região Norte.....	11
Região Nordeste.....	13
Região Centro-Oeste.....	15
Região Sudeste .....	16
Região Sul.....	17
<b>2. Histórico dos Direitos de Crianças e Adolescentes no Brasil</b> .....	<b>18</b>
A Criança e o Adolescente no Direito Internacional .....	19
Os Direitos de Crianças e Adolescentes no Brasil.....	26
A evolução da legislação nacional.....	29
Sistema de Garantia de Direitos (SGD).....	34
<b>3. Entendendo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)</b> .....	<b>36</b>
Livro I – Parte Geral.....	38
Título I – Das Disposições Preliminares (arts. 1º a 6º).....	38
Título II - Dos Direitos Fundamentais (arts. 7º a 69).....	38
Título III - Da Prevenção (arts. 70 a 85).....	39
Livro II – Parte Especial .....	40
Título I - Da Política de Atendimento (arts. 86 a 97).....	40
Título II – Das Medidas de Proteção (arts. 98 a 102).....	40
Título III – Da Prática de Ato Infracional (arts. 103 a 128).....	41
Título IV – Das Medidas Pertinentes aos Pais ou Responsável (arts. 129 a 130).....	41
Título V - Do Conselho Tutelar (arts. 131 a 140) .....	42
Título VI - Do Acesso à Justiça (arts. 141 a 224).....	42
Título VII – Dos Crimes e Das Infrações Administrativas (arts. 225 a 258-C).....	42
Disposições Finais e Transitórias (arts. 259 a 267).....	43


<b>4. A Criança e o Adolescente no Congresso Nacional</b> .....	<b>44</b>
Desafios para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente.....	<b>45</b>
Direito à Educação.....	<b>45</b>
Direito à Proteção e a Viver Livre de Violência.....	<b>52</b>
Direito à Saúde.....	<b>61</b>
Direitos das Meninas.....	<b>64</b>
A Pauta da Infância e da Adolescência no Congresso Nacional.....	<b>66</b>
Direito à Saúde.....	<b>70</b>
Direito à Proteção.....	<b>72</b>
Direito à Educação.....	<b>76</b>
<b>5. Políticas Públicas Estruturantes do Direito da Criança e do Adolescente</b> .....	<b>82</b>
Orçamento Público Brasileiro.....	<b>83</b>
O Orçamento no Congresso Nacional.....	<b>84</b>
Sistema Único de Assistência Social (Suas).....	<b>85</b>
Sistema Único de Saúde (SUS).....	<b>87</b>
Política de Educação.....	<b>89</b>
Política da Aprendizagem.....	<b>92</b>
Política de Redução da Pobreza e Transferência de Renda.....	<b>94</b>
Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).....	<b>96</b>
<b>6. Referências Bibliográficas</b> .....	<b>99</b>

## Siglas e abreviações

**AM** - Amazonas  
**AP** - Amapá  
**Art.** - Artigo  
**Arts.** - Artigos  
**BA** - Bahia  
**BNCC** - Base Nacional Comum Curricular  
**BPC** - Benefício de Prestação Continuada  
**CadÚnico** - Cadastro Único  
**Caisan** - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional  
**CAQ** - Custo Aluno-Qualidade  
**CAQi** - Custo Aluno-Qualidade Inicial  
**CDCA** - Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente  
**CE** - Ceará  
**Cepal** - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
**CGIAE** - Coordenação-Geral de Informações e Análises Epidemiológicas  
**CLT** - Consolidação das Leis do Trabalho  
**CMDCA** - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente  
**CMO** - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
**CNA** - Cadastro Nacional de Adoção  
**CNAS** - Conselho Nacional de Assistência Social  
**CNCA** - Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas  
**CNJ** - Conselho Nacional de Justiça  
**CNMP** - Conselho Nacional do Ministério Público  
**Conanda** - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
**CPF** - Cadastro de Pessoas Físicas  
**Cras** - Centro de Referência da Assistência Social  
**Creas** - Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
**CTPS** - Carteira de Trabalho e Previdência Social  
**DAB** - Departamento de Atenção Básica  
**Dasis** - Diretoria de Apoio Administrativo ao Sistema de Saúde  
**Deed** - Diretoria de Estatísticas Educacionais  
**DEM** - Democratas (partido político)  
**DF** - Distrito Federal  
**EC** - Emenda Constitucional  
**ECA** - Estatuto da Criança e do Adolescente  
**FDCA** - Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente  
**Febem** - Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor  
**FGTS** - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
**FNDCA** - Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
**Funabem** - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
**Fundeb** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

**GO** - Goiás  
**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**Ideb** - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
**Inep** - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
**IPCA** - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
**Ipea** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
**LDB** - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
**LDO** - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
**LOA** - Lei Orçamentária Anual  
**Loas** - Lei Orgânica de Assistência Social  
**Losan** - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
**LRF** - Lei de Responsabilidade Fiscal  
**MA** - Maranhão  
**MDB** - Movimento Democrático Brasileiro (partido político)  
**MDH** - Ministério dos Direitos Humanos  
**MEC** - Ministério da Educação  
**MG** - Minas Gerais  
**Movimento Saúde +10** - Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública  
**MS** - Mato Grosso do Sul  
**MS** - Ministério da Saúde  
**MT** - Mato Grosso  
**NTI** - Núcleo de Tecnologia da Informação  
**OEA** - Organização dos Estados Americanos  
**OIT** - Organização Internacional do Trabalho  
**ONU** - Organização das Nações Unidas  
**PA** - Pará  
**PB** - Paraíba  
**PBF** - Programa Bolsa Família  
**PCdoB** - Partido Comunista do Brasil  
**PDT** - Partido Democrático Trabalhista  
**PE** - Emenda Popular  
**PE** - Pernambuco  
**PEC** - Proposta de Emenda à Constituição  
**Peti** - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
**PFL** - Partido da Frente Liberal  
**PIB** - Produto Interno Bruto  
**PIIEJ** - Programa de Incentivo de Inserção dos Egressos Jovens  
**PL** - Projeto de Lei  
**PLP** - Projeto de Lei Complementar  
**PLS** - Projeto de Lei do Senado  
**PMDB** - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
**Pnab** - Política Nacional de Atenção Básica  
**Pnad** - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
**Pnad Contínua** - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua  
**Pnae** - Programa de Alimentação Escolar

**Pnaisc** - Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança  
**Pnas** - Política Nacional de Assistência Social  
**PNE** - Plano Nacional de Educação  
**PNEEJC** - Política Nacional de Estímulo ao Empreendedorismo do Jovem do Campo  
**PP** - Progressistas (partido político)  
**PPA** - Plano Plurianual  
**PR** - Paraná  
**ProJovem** - Programa Nacional de Inclusão de Jovens  
**Pronatec** - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  
**PSB** - Partido Socialista Brasileiro  
**PSC** - Partido Social Cristão  
**PSDB** - Partido da Social Democracia Brasileira  
**PT** - Partido dos Trabalhadores  
**PTB** - Partido Trabalhista Brasileiro  
**PTC** - Partido Trabalhista Cristão  
**RCB** - Receita Corrente Bruta  
**RCL** - Receita Corrente Líquida  
**RN** - Rio Grande do Norte  
**RO** - Rondônia  
**RR** - Roraima  
**RS** - Rio Grande do Sul  
**SAM** - Serviço de Assistência ao Menor  
**SAS** - Sistema de Assistência à Saúde  
**SDH** - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República  
**SE** - Sergipe  
**SFE** - Sistema Federal de Ensino  
**SGD** - Sistema de Garantia de Direitos  
**SIM** - Sistema de Informações sobre Mortalidade  
**Sinasc** - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos  
**Sinase** - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo  
**Sisvan** - Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional  
**SNE** - Sistema Nacional de Educação  
**Snis** - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento  
**SP** - São Paulo  
**Suas** - Sistema Único de Assistência Social  
**SUS** - Sistema Único de Saúde  
**SVS** - Secretaria de Vigilância em Saúde  
**TCU** - Tribunal de Contas da União  
**Unesco** - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (em inglês)  
**Unicef** - Fundo das Nações Unidas para a Infância (em inglês)



1. DESIGUALDADES REGIONAIS:  
O PRINCIPAL DESAFIO  
BRASILEIRO PARA PROMOVER  
O DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL SEM DEIXAR  
NINGUÉM PARA TRÁS



## O retrato da desigualdade na infância no Brasil\*



Seis estados brasileiros, em 2017, tinham mais de **50% da sua população** em situação de pobreza (Acre, Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí e Alagoas).



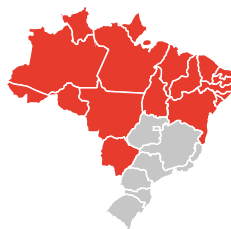
Em 2015, cinco estados brasileiros tinham mais de **60% da sua população** até 14 anos de idade em situação de pobreza (Alagoas, Maranhão, Ceará, Bahia e Pernambuco).



**11 estados**, em 2017, tinham percentual de homicídios de crianças e adolescentes maiores que a média nacional (18,4%).



Em 2017, **15 estados** tinham taxa de mortalidade infantil acima da média nacional (12,4/mil nascidos vivos).



**18 estados** tinham percentual de mães adolescentes acima da média nacional (16,4%), em 2017.



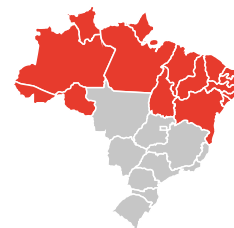
Mais de **90% das crianças** do Amapá e Amazonas estão fora das creches (2018).



**1.693 creches** no Brasil não têm coleta de esgoto em seus estabelecimentos e **5.826** não oferecem água filtrada (2018).



Em 2016, **22 estados** brasileiros não coletavam esgoto de mais de **43% da sua população**.



As regiões **Norte e Nordeste** são as que continuam tendo mais desafios a serem superados (2017).

\*Dados preliminares.

A desigualdade é um dos principais desafios estruturais que o Brasil precisa enfrentar para que possamos construir um novo paradigma de desenvolvimento no país. Crianças e adolescentes são um dos grupos sociais mais vulneráveis, por sua condição peculiar de desenvolvimento e as desigualdades regionais são mais severas para esse grupo, configurando, inclusive, uma sobreposição de violações de direitos quando desagregamos os dados em relação a gênero, raça, etnia, renda e local de origem.

Ao olharmos para a infância e adolescência no país<sup>1</sup>, a desigualdade de renda é um dos principais desafios nacionais. No recorte que abrange a faixa etária de zero a 14 anos, por exemplo, o estudo revela que, no ano de 2015, em 14 estados brasileiros mais de 50% dessa população viviam com renda *per capita* de até meio salário-mínimo. Alagoas, Maranhão, Ceará, Bahia e Pernambuco tinham então mais de 60% da população de até 14 anos em situação de pobreza. As Regiões Nordeste e Norte do país continuavam apresentando os piores cenários, com 60% e 54% das crianças, respectivamente, vivendo nessa condição.

As precárias condições de vida dessa parcela da população geram um círculo vicioso do qual dificilmente a criança ou o adolescente pobre consegue escapar, vendo seu futuro capturado pelo ciclo de reprodução da pobreza. Meninas engravidam precocemente. Em 2017, 16,4% dos bebês nascidos no Brasil foram de mães adolescentes. O Nordeste e Sudeste lideram os índices de gravidez antes dos 19 anos de idade, com 163.082 e 153.389 partos, respectivamente. Em 18 estados, o percentual de mães adolescentes está acima da média nacional (16,4%).

Para além da inversão da curva de redução da mortalidade infantil, identificada em 2017 e divulgada em 2018, 15 estados têm taxa de mortalidade infantil (menores de um ano de idade) acima da média nacional (12,4/mil nascidos vivos) e 17 deles tem a taxa de mortalidade na infância (menores de cinco anos) acima da média nacional (14,4/mil nascidos vivos). O já alto índice de mortalidade materna nacional (56,6 óbitos/100 mil nascidos vivos) é ultrapassado por 14 estados brasileiros.

Na adolescência, a violência é a perversa consequência da violação de direitos fundamentais na infância. No Brasil, 18,4% dos homicídios, em 2017, vitimaram menores de 19 anos de idade – quase sempre (80,4%) assassinados pelo uso de armas de fogo. Onze estados brasileiros têm percentual de homicídios de crianças e adolescentes acima da média nacional. O Nordeste concentra a maior proporção de homicídios de crianças e jovens por armas de fogo (86,4%) e supera a proporção nacional, chegando a 20,2% de jovens vítimas de homicídios sobre as ocorrências na Região.

<sup>1</sup> Fontes dos dados apresentados neste capítulo: Estimativas populacionais produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e enviadas ao Tribunal de Contas da União (TCU), estratificadas por idade pela Fundação Abrinq (2018); Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis) (2016); MEC/Inep/Deed - Microdados do Censo Escolar (2017); MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc) (dados preliminares - 2017); MS/SVS/Dasis - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc) e Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) (dados preliminares - 2017); MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) (dados preliminares - 2017); IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) (2015); IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) (2017); MS/SAS/DAB/Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI) (2017).

Recorrente e estrutural, a análise das desigualdades regionais continuam demonstrando que as Regiões Norte e Nordeste ocupam as piores posições no cenário nacional. E as desigualdades dentro das Regiões também precisam ser cuidadas. Por exemplo, em 2015, na região Norte, 54% das crianças e dos adolescentes de até 14 anos de idade viviam em situação de pobreza. Dois estados (Acre e Pará) apresentavam percentual de pobreza na infância maior que a média regional, que já é bastante elevada em relação à média nacional (43%). Três dos sete estados da Região Norte têm taxa de mortalidade infantil maior que a média regional. Na Região Nordeste, quatro de nove estados estão na mesma situação.

A seguir, está apresentado um breve resumo dos principais desafios de desigualdade envolvendo crianças e adolescentes por estado. Os dados são oriundos de fontes oficiais nacionais e os números são os mais atualizados de cada um dos dados.

Ainda, os indicadores selecionados para o Cenário da Infância e da Adolescência podem ser encontrados também no portal criado pela Fundação Abrinq *Observatório da Criança e do Adolescente* ([observatoriocrianca.org.br](http://observatoriocrianca.org.br)), onde os dados são apresentados por estados e municípios, podendo ser feitas comparações entre eles, o que pode ser uma importante ferramenta para os parlamentares e suas equipes na produção de subsídios para os debates acerca da infância e adolescência no país.

## Região Norte



No Estado do Acre, 56% da população de zero a 14 anos de idade são pobres (2015); em cada mil crianças nascidas vivas, 13,7 morrem com até de um ano de idade; 25,3% das mães são adolescentes; 16% das crianças, de zero a três anos, têm vaga assegurada em creche; 44,2% dos estabelecimentos da Educação Básica não possuem esgotamento sanitário, 27,9% não possuem abastecimento de água, 36,2% não têm energia elétrica e 90% não possuem quadras esportivas; 52% da população do estado não são atendidos pela rede de distribuição de água e 80,6% não são atendidos pela coleta de esgoto, e dos 516 homicídios ocorridos no ano, em 123 deles as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado do Amapá, 43,3% da população de zero a 14 anos de idade são pobres (2015); a taxa de mortalidade infantil é de 19,8 óbitos para cada 100 mil nascidos vivos; 23,3% das mães são adolescentes; 5,8% das crianças de zero a três anos têm vaga assegurada em creche; 36,6% dos adolescentes têm distorção de idade-série no Ensino Médio; a taxa de abandono no Ensino Médio é de 8,8%; 10% dos estabelecimentos da Educação Básica não possuem esgotamento sanitário, 4,6% não possuem abastecimento de água, 6,4% não têm energia elétrica e 79,4% não possuem quadras esportivas. Nos 379 homicídios ocorridos no ano, 78 vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado do Amazonas, 54% da população menor de 14 anos de idade vivem em situação de pobreza (2015); em cada mil crianças nascidas vivas, 16,5 morrem com até um ano de idade; 25,1% das mães são adolescentes; 8,9% das crianças de zero a três anos têm vaga assegurada em creche; 34% dos estabelecimentos da Educação Básica não possuem esgotamento sanitário, 24,9% não têm energia elétrica e 86% não possuem quadras esportivas; 24,6% das crianças têm distorção de idade-série no Ensino Fundamental e 42,1% no Ensino Médio; 21,8% da população do estado não são atendidos pela rede de distribuição de água e 75,9% não são atendidos pela coleta de esgoto; e dos 1.660 homicídios ocorridos no ano, em 261 casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado do Pará, 56,8% das crianças de zero a 14 anos de idade são pobres (2015); 24,4% das mães são adolescentes; 11,7% das crianças de zero a três anos têm vaga assegurada em creche; 30,5% das crianças têm distorção de idade-série no Ensino Fundamental e 47,5% no Ensino Médio; 18% dos estabelecimentos não possuem esgotamento sanitário, 8,9% não têm abastecimento de água, 14,5% não possuem energia elétrica e 79,5% não têm quadras esportivas; 59,5% da população paraense não são atendidos pela rede de distribuição de água, e nove em cada dez (90,6%) pessoas residentes no estado não são atendidas pela coleta de esgoto. Dos 4.495 homicídios ocorridos no ano, em 714 casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado de Rondônia, 50,4% das crianças de zero a 14 anos de idade são pobres (2015); 24,4% das mães são adolescentes; 10,4% das crianças de zero a três anos têm vaga assegurada em creche; 31,2% dos adolescentes têm distorção de idade-série no Ensino Médio; 3,8% dos estabelecimentos da Educação Básica não possuem acesso à rede de energia elétrica; 59% da população não são atendidos pela rede de distribuição de água; e 90% das pessoas residentes no estado não são atendidas pela coleta de esgoto. Dos 541 homicídios ocorridos no ano, em 73 casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado de Roraima, 42,2% das crianças de até 14 anos de idade são pobres (2015); 23% das mães são adolescentes; 13,6% das crianças de zero a três anos têm vaga assegurada em creche; 34% das creches não têm água filtrada; 19,9% das crianças têm distorção de idade-série no Ensino Fundamental e 27,5% no Ensino Médio; 25,1% dos estabelecimentos da Educação Básica não possuem esgotamento sanitário, 22,7% não têm energia elétrica e 76,5% não possuem quadras esportivas; 19,3% da população não são atendidos pela rede de distribuição de água e 36,4% dos residentes no estado não são atendidos pela coleta de esgoto. Dos 239 homicídios ocorridos no ano, em 51 casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado do Tocantins, 52% das crianças menores de 14 anos de idade são pobres (2015); 21,9% das mães são adolescentes; 21,4% das crianças de zero a três anos têm vaga assegurada em creche; 30,3% dos adolescentes têm distorção de idade-série no Ensino Médio; 4,1% dos estabelecimentos da Educação Básica não possuem esgotamento sanitário; 17,7% das pessoas não são atendidos pela rede de distribuição de água e 75,9% dos residentes no estado não são atendidos pela coleta de esgoto. Dos 553 homicídios ocorridos no ano, em 98 casos as vítimas são crianças e adolescentes.

## Região Nordeste



No Estado de Alagoas, 66% da população de zero a 14 anos de idade são pobres (2015); 17,3% das crianças menores de cinco anos apresentam alguma carência nutricional; 9,1% das crianças alagoanas estão obesas, com um peso muito acima do ideal – combinando, portanto, nesse mesmo estado, condições de maus hábitos alimentares, seja em consequência de privações imediatas ou prolongadas, ou falta de conhecimentos adequados sobre alimentação saudável e nutrição; a taxa de mortalidade infantil, em 2017, foi de 13,4 mortes para cada mil nascidos vivos, e a taxa de mortalidade na infância de 16 mortes a cada mil nascidos vivos; 24,6% das mães são adolescentes; 16,9% das crianças de zero a três anos têm vaga assegurada em creche; 36,2% dos adolescentes têm distorção de idade-série no Ensino Médio; o estado não possui acesso a equipamentos esportivos em 81,7% dos estabelecimentos de ensino de Educação Básica, valor muito superior à média nacional; 23,3% da população residente não estão conectados à rede de distribuição de água, enquanto cinco em cada dez (55,3%) pessoas não têm acesso a coleta de esgoto. Dos 1.794 dos homicídios ocorridos no ano, em 433 dos casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado da Bahia, 60,8% da população de zero a 14 anos de idade são pobres (2015); 15,4% das crianças menores de cinco anos apresentam alguma carência nutricional; 7,4% das crianças baianas estão obesas, com um peso muito acima do ideal – combinando, portanto, nesse mesmo estado, condições de maus hábitos alimentares, seja em consequência de privações imediatas ou prolongadas, ou falta de conhecimentos adequados sobre alimentação saudável e nutrição; a taxa de mortalidade infantil, em 2017, foi de 15,1 mortes para cada mil nascidos vivos, e a taxa de mortalidade na infância de 17,2 mortes a cada mil nascidos vivos; o número de nascidos vivos de mães adolescentes representou 19% dos nascidos vivos; 16,9% das crianças de zero a três anos têm vaga assegurada em creche; a taxa de distorção de idade-série no Ensino fundamental é de 29,9% e no Ensino Médio é de 43,6%; dos 17.789 estabelecimentos de Educação Básica da Bahia, 3,3% deles declaram não possuir acesso ao esgoto sanitário e 5,4% não possuem acesso ao abastecimento de água, e 2,9% declaram não possuir acesso à energia elétrica. Entre essas escolas, 79,5% não possuem quadras esportivas; e 44,3% da população não são atendidos pela rede de coleta de esgoto. Dos 6.916 homicídios ocorridos no ano, em 1.489 casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado do Ceará, 61% da população de zero a 14 anos de idade são pobres (2015); 3,2% das crianças entre zero e cinco anos apresentam baixo peso e 13,4% estão abaixo da estatura média; a taxa de mortalidade infantil é de 13,2 mortes para cada mil nascidos vivos; a taxa de mortalidade na infância (menores de cinco anos) é de 15,3 mortes a cada mil nascidos vivos; 21% das crianças nasceram de mães adolescentes; 32,1% das crianças menores de três anos têm acesso à creche; 27,6% dos adolescentes têm distorção de idade-série no Ensino Médio; 35,9% da população não possuem acesso ao abastecimento de água e 63,9% demonstram não possuir acesso a coleta de esgoto sanitário. Dos 5.420 dos homicídios ocorridos no ano, em 1.178 dos casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado do Maranhão, 62,4% da população de zero a 14 anos de idade são pobres (2015); 6,8% das crianças menores de cinco anos apresentam peso baixo ou muito baixo; 18,8% das crianças entre zero e cinco anos estão abaixo da estatura média para a idade; 7,6% das crianças maranhenses estão obesas, com um peso

muito acima do ideal – combinando, portanto, nesse mesmo estado, condições de maus hábitos alimentares, seja em consequência de privações imediatas ou prolongadas, ou falta de conhecimentos adequados sobre alimentação saudável e nutrição; as taxas de mortalidade infantil e na infância do estado estão entre as maiores do país. Na primeira, o estado apresenta uma taxa de 15,8 mortes a cada mil nascidos vivos, já a taxa de mortalidade na infância do Maranhão é ainda maior, aproxima-se de 18,5 mortes a cada mil nascidos vivos. 23,6 % das crianças de zero a três anos têm vaga assegurada em creche; 37,3% dos adolescentes apresentam distorção de idade-série no Ensino Médio; dos 12.281 estabelecimentos de Educação Básica do Maranhão, 13,9% não possuem acesso ao esgoto sanitário, 9,4% não têm acesso ao abastecimento de água e 2,6% declaram não possuir acesso à energia elétrica. Entre essas escolas, 90,3% não possuem quadras esportivas e 66,7% da população não são atendidos pela rede de coleta de esgoto. A taxa de homicídios de crianças e adolescentes do Maranhão é a segunda menor da Região Nordeste; dos 2.166 homicídios ocorridos no estado, em 2017, 354 casos vitimaram crianças e adolescentes.



No Estado da Paraíba, 59,6% da população de zero a 14 anos de idade são pobres (2015); entre os menores de um ano de idade, são 13,3 óbitos para cada mil nascidos vivos e 15,2 óbitos entre os menores de cinco anos ao ano; 18,1% das crianças nasceram de mães adolescentes; 22,2% das crianças de zero a três anos têm vaga assegurada em creche; 35,1%, dos adolescentes têm distorção de idade-série no Ensino Médio; dos 5.082 estabelecimentos de ensino da Paraíba, 373 declararam não possuir acesso ao abastecimento de água, uma proporção de 6,8%, valor muito acima da média nacional. O acesso às quadras esportivas nas escolas é ainda mais precário, sendo que 82,4% delas declaram não possuir acesso a tais equipamentos; e 51,4% da população não são atendidos pela rede de coleta de esgoto. Dos 1.338 dos homicídios ocorridos no ano, em 240 dos casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado de Pernambuco, 60,5% da população de zero a 14 anos de idade são pobres (2015); 17,1% dessas crianças e desses adolescentes apresentam alguma carência nutricional, entretanto, 10% das crianças pernambucanas estão obesas, com um peso muito acima do ideal – combinando, portanto, nesse mesmo estado, condições de maus hábitos alimentares, seja em consequência de privações imediatas ou prolongadas, ou falta de conhecimentos adequados sobre alimentação saudável e nutrição; a taxa de mortalidade infantil é de 12,1 mortes para cada mil nascidos vivos e a taxa de mortalidade na infância é de 14,3 mortes a cada mil nascidos vivos; o número de nascidos vivos de mães adolescentes representou naquele ano 19,5% dos nascidos vivos; 16,2% das crianças de zero a três anos têm vaga assegurada em creche; 69,6% da população não são atendidos pela rede de coleta de esgoto; e o número de estabelecimentos de Educação Básica que declaram não ter acesso a abastecimento de água compõem 6,8% dos estabelecimentos. Pernambuco não tem acesso a equipamentos esportivos em 78,7% dos estabelecimentos de ensino de Educação Básica, valor muito superior à média nacional. Dos 5.384 homicídios ocorridos no ano, em 1.011 casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado do Piauí, 56,9% da população de zero a 14 anos de idade são pobres (2015); 17,3% dessas crianças e desses adolescentes apresentam alguma carência nutricional e 6,8% das crianças piauienses estão obesas, com um peso muito acima do ideal – combinando, portanto, nesse mesmo estado, condições de maus hábitos alimentares, seja em consequência de privações imediatas ou prolongadas, ou falta de conhecimentos adequados sobre alimentação saudável e nutrição; a taxa de mortalidade infantil é de 15,6 mortes para cada mil nascidos vivos,

a taxa de mortalidade na infância é de 17,8 mortes a cada mil nascidos vivos; 19,9% das crianças de zero a três anos têm vaga assegurada em creche; 39,3% dos adolescentes tem distorção de idade-série no Ensino Médio; e 89,3% da população não são atendidos pela rede de coleta de esgoto. Dos 623 dos homicídios ocorridos no ano, em 104 casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado do Rio Grande do Norte, 55,8% da população de zero a 14 anos idade são pobres (2015); 16,6% das crianças menores de cinco anos apresentam alguma carência nutricional; 6,8% das crianças, entre zero e cinco anos, estão obesas – combinando, portanto, nesse mesmo estado, condições de maus hábitos alimentares, seja em consequência de privações imediatas ou prolongadas, ou falta de conhecimentos adequados sobre alimentação saudável e nutrição; a taxa de mortalidade infantil é de 12,3 mortes para cada mil nascidos vivos e a taxa de mortalidade na infância é de 14,5 mortes a cada mil nascidos vivos; apenas 24,3% das crianças menores de três anos têm acesso à creche; 43,2% dos adolescentes têm distorção de idade-série no Ensino Médio; o estado não possui acesso a equipamentos esportivos em 79,4% dos seus estabelecimentos de ensino, valor muito superior à média nacional; e 72,1% da população não é atendida pela rede de coleta de esgoto. Dos 2.188 dos homicídios ocorridos no ano, em 450 casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado de Sergipe, 58,8% da população de zero a 14 anos de idade são pobres (2015); 17,2% dessas crianças e desses adolescentes apresentam alguma carência nutricional, enquanto 10,4% das crianças sergipanas estão obesas, com um peso muito acima do ideal – combinando, portanto, nesse mesmo estado, condições de maus hábitos alimentares, seja em consequência de privações imediatas ou prolongadas, ou falta de conhecimentos adequados sobre alimentação saudável e nutrição; a taxa de mortalidade infantil, em 2017, foi de 15,4 mortes para cada mil nascidos vivos e a taxa de mortalidade na infância de 17,2 mortes a cada mil nascidos vivos; o número de nascidos vivos de mães adolescentes representou 19,7% dos nascidos vivos em 2017; 13,4% das crianças têm vaga assegurada em creche; 43,1% dos adolescentes apresentam distorção de idade-série no Ensino Médio; e 70,9% da população não são atendidos pela rede de coleta de esgoto. Dos 1.309 dos homicídios ocorridos no ano, em 236 dos casos as vítimas são crianças e adolescentes.

## Região Centro-Oeste



No Distrito Federal, 20,2% da população menor de 14 anos de idade vivem em situação de pobreza (2015); apenas 53% das crianças com até seis meses têm aleitamento materno exclusivo; do total de nascidos vivos, 11,2% nasceram de mães adolescentes; 14,6% das crianças de zero a três anos têm vaga assegurada em creche; e 15,6% de sua população não têm acesso à rede de coleta de esgoto. Dos 610 homicídios ocorridos em 2017, em 128 casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado de Goiás, 30,9% das crianças e dos adolescentes menores de 14 anos de idade vivem em situação de pobreza; 6,9% das crianças goianas menores de cinco anos estão obesas e 4% estão em situação de desnutrição, com um peso abaixo do ideal; 18,5% das crianças de zero a três anos tem vaga assegurada em creche; a taxa de distorção idade-série no Ensino Fundamental é de 14,2% e no Ensino Médio é de 22,6%; 43,8% da população não são atendidos pela rede de coleta de esgoto e dos 2.894 homicídios ocorridos no ano, em 528 casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado do Mato Grosso, 31,8% das crianças e adolescentes menores de 14 anos de idade vivem em situação de pobreza (2015); 17,4% dos nascidos vivos nasceram de mães adolescentes; apenas 27,7% da população de menores de três anos têm acesso à creche; a taxa de distorção de idade-série no Ensino Fundamental é de 7,4% e de 26,2% no Ensino Médio; e 61,2% da população não são atendidos pela rede de coleta de esgoto. Dos 1.093 homicídios ocorridos no ano, em 133 casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Mato Grosso do Sul, 26,1% da população menor de 14 anos de idade vivem em situação de pobreza (2015); 17,7% das mães são adolescentes; 31,6% da população de menores de três anos têm acesso à creche; 34,9% dos adolescentes têm distorção de idade-série no Ensino Médio; 13,9% da população sul mato-grossense não são atendidos pela rede de distribuição de água e mais da metade (58,2%) das pessoas residentes no estado não é atendida pela coleta de esgoto. Dos 658 homicídios ocorridos no estado, em 2017, 74 deles vitimaram crianças e adolescentes.

## Região Sudeste



No Estado do Espírito Santo, 28,1% da população vivem em situação de pobreza; 14,7% dos nascidos vivos nasceram de mães adolescentes; 6% das crianças residentes no Espírito Santo estão em situação de obesidade, com peso acima do ideal; 29,3% da população de menores de três anos têm acesso à creche; 14,8% das crianças têm distorção de idade-série no Ensino Fundamental e 26% no Ensino Médio; 17,9% pessoas da população capixaba não são atendidos pela rede de distribuição de água, e mais da metade, 51% dos residentes no estado, não é atendida pela coleta de esgoto. Dos 1.511 homicídios ocorridos no ano de 2017, em 335 casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado de Minas Gerais, 34,4% da população de zero a 14 anos de idade vivem em situação de pobreza (2015); 6,1% das crianças residentes em Minas Gerais estão em situação de obesidade, com peso acima do ideal, a segunda maior proporção da Região Sudeste; 26,5% das crianças de zero a três anos têm vaga assegurada em creche; a taxa de distorção de idade-série no Ensino Fundamental é de 11,3% e no Ensino Médio é de 27%; 17,8% dos residentes não são atendidos pela rede de distribuição de água e 30% das pessoas residentes no estado não são atendidos pela coleta de esgoto. Dos 4.217 homicídios ocorridos no ano de 2017, em 741 casos as vítimas são crianças e adolescentes.





No Estado do Rio de Janeiro, 27,9% da população menor de 14 anos de idade vivem em situação de pobreza (2015); apenas 49% das crianças com até seis meses têm aleitamento materno exclusivo; 8,7% das crianças do estado estão em situação de obesidade, com peso acima do ideal; 27% da população de menores de três anos têm acesso à creche; 23,7% das crianças têm distorção de idade-série no Ensino Fundamental; 33,9% dos adolescentes têm distorção de idade-série no Ensino Médio; 7,6% da população do estado não é atendida pela rede de distribuição de água e quase metade (48,8%) das pessoas residentes no estado não é atendida pela coleta de esgoto. Dos 6.014 homicídios ocorridos no ano, em 1.249 casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado de São Paulo, 21,2% da população de zero a 14 anos de idade vivem em situação de pobreza (2015); 43,3% da população de zero a três anos têm acesso à creche – embora seja uma das médias mais altas do país, ao olhar-se para a desagregação territorial da oferta de vagas, a desigualdade aparece, mostrando a persistência do desafio – 13,4% dos adolescentes têm distorção de idade-série no Ensino Médio; 4,2% da população paulista não são atendidos pela rede de distribuição de água – aproximadamente 1,8 milhão de pessoas – 20,3% das pessoas residentes no estado não são atendidos pela coleta de esgoto – são 9 milhões de pessoas sem acessar esse serviço. Dos 4.144 homicídios ocorridos no ano, em 569 casos as vítimas são crianças e adolescentes. Além desses dados, mesmo em indicadores onde o estado se situa na média nacional, chama a atenção a desigualdade de acesso para as classes sociais mais baixas, muitas vezes escondida pelas estatísticas em um estado como São Paulo.

## Região Sul



No Estado do Paraná, 18,3% da população vivem em situação de pobreza; 56% das crianças com até seis meses têm aleitamento materno exclusivo; a distorção de idade-série no Ensino Fundamental é de 11,8%, e no Ensino Médio é de 22,6%; 6,7% da população do estado não são atendidos pela rede de distribuição de água e 30% não são atendidos pela coleta de esgoto. Dos 2.752 casos de homicídio em 2017, 391 ocorreram contra pessoas entre zero e 19 anos.




No Estado do Rio Grande do Sul, 16,2% da população vivem em situação de pobreza; a taxa de distorção de idade-série no Ensino Fundamental é de 20,7%, no Ensino Médio, é de 33,3%; 13,9% da população gaúcha não são atendidos pela rede de distribuição de água e 70,4% das pessoas residentes no estado não são atendidos pela coleta de esgoto. Dos 3.272 homicídios ocorridos no ano de 2017, em 534 casos as vítimas são crianças e adolescentes.



No Estado de Santa Catarina, 10% da população vivem em situação de pobreza, a taxa de distorção de idade-série no Ensino Fundamental é de 13,3%, no Ensino Médio, é de 22,7%; 12,3% da população catarinense não são atendidos pela rede de distribuição de água e 72% das pessoas residentes no estado não são atendidos pela coleta de esgoto. Dos 1.057 homicídios ocorridos no ano de 2017, em 158 casos as vítimas são crianças e adolescentes.

## 2. HISTÓRICO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL





O conceito de criança e de adolescente, como o temos hoje, e seu reconhecimento como sujeitos de direitos é resultado de um longo processo histórico, de um movimento internacional envolvendo diversas áreas da ciência que, lentamente, culminaram na incorporação dessa nova visão na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069/1990) e demais leis nacionais.

Na Antiguidade, crianças e adolescentes eram vistos como objeto da autoridade paterna ou propriedade estatal, não suscetíveis à proteção jurídica (Lima *et al.*, p. 315). Na Idade Média, eram incorporados ao mundo adulto quando alcançavam a condição de sobreviver sozinhos, e o tipo de atividade por eles exercida variava conforme a condição financeira da família a que pertenciam: para alguns, era destinado o trabalho, enquanto, para outros, de estratos mais abastados, eram destinados o ensino de regras morais e etiqueta, de música, de leitura e de dança (Lima *et al.*, p. 316). Agressões como forma de punição e correção eram comuns entre os séculos XVI e XVII (Oliveira, p. 342). As ações voltadas à proteção da infância e adolescência tinham caráter caritativo-assistencial e eram prestadas, principalmente, por entidades religiosas.

Na Revolução Industrial (final do século XVIII), o trabalho de crianças e adolescentes saiu do seio familiar e artesanal e foi incorporado ao processo de produção, pois, com a mecanização, a limitação de força já não mais existia e, assim, não havia qualquer diferenciação em relação aos adultos – exceto na questão salarial, pois crianças e adolescentes recebiam menos. Nesse mesmo contexto, por ter sido o ápice da questão da exploração do trabalho, começou a surgir uma legislação protetora, voltada às questões de trabalho, tendo vários países da Europa editado normas de proteção.

Em relação às questões de saúde e bem-estar, até meados do século XIX as taxas de mortalidade infantil e na infância eram altíssimas e, por tal razão, como apontam alguns autores, a infância (e especialmente as crianças pequenas) talvez não representasse uma fase de grande importância (Pancino e Silveria, 2010). Foi a partir do século XIX que a criança começou a ser vista como um indivíduo. A pediatria, como especialidade, surge naquele século (Smith, S.D.). Mas foi somente no início do século XX que ciências como medicina, psiquiatria, direito e pedagogia passaram a contribuir para a formação de uma nova mentalidade de atendimento à criança, abrindo espaços para concepções científicas sobre a infância e a adolescência (Barros, *apud* Oliveira, p. 343).

## A criança e o adolescente no Direito Internacional

Após a Primeira Guerra Mundial (1914–1918), a Liga das Nações (organização internacional fundada no intuito de manter a paz entre as nações) criou o Comitê de Proteção da Infância, em função da grande quantidade de crianças e adolescentes que ficaram órfãos em razão da guerra. Em 1924, a Assembleia da Liga das Nações adotou a Declaração de Genebra dos Direitos da Criança, considerada o primeiro documento voltado a todas as crianças – já que as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) cuidavam dos direitos trabalhistas – e, embora não as

considerasse como sujeito de direito, primou pelo seu “desenvolvimento normal”, lhes priorizou o atendimento “em tempo de dificuldade”, além de lhes garantir o direito à proteção de toda forma de exploração (Jensen, 2018).

Mas foram as terríveis violações durante e após a Segunda Guerra Mundial (1939–1945) que impulsionaram uma preocupação global com os direitos humanos e os direitos de crianças e adolescentes. Em 1948, após a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), foi adotada a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Este documento é um marco na história da proteção à pessoa humana e objetivou internacionalizar a sua proteção, contemplando direitos políticos, sociais, econômicos, culturais, delineando “uma ordem pública mundial fundada no respeito à dignidade humana, afirmada desde seu preâmbulo, e estabelecida como inerente a toda pessoa humana, única condição e requisito único para a titularidade dos direitos dela constantes” (Alves, 2012).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos impulsionou, por sua vez, a revisão da Declaração dos Direitos da Criança de 1924, pois os efeitos das guerras foram ainda mais devastadores para as crianças e os adolescentes. Assim, 11 anos mais tarde, em 1959, foi adotada, por meio de Resolução da Assembleia Geral da ONU, a Declaração dos Direitos da Criança. Composta por dez princípios que protegem direitos básicos, como o direito à igualdade, à proteção especial, ao nome e à nacionalidade, à alimentação, à moradia, à educação, entre outros direitos, a Declaração trouxe a grande mudança de paradigma: crianças e adolescentes deixaram de ser apenas objetos de proteção para se tornarem sujeitos de direitos (Jensen, 2018).

A Declaração Universal dos Direitos da Criança inaugurou o que conhecemos por Doutrina da Proteção Integral, enunciada no seu Princípio 2: “a criança gozará proteção social e ser-lhe-ão proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei e por outros meios, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. Na instituição das leis visando este objetivo levar-se-ão em conta, sobretudo, os melhores interesses da criança”. Importante ressaltar que, no Direito Internacional, a infância (*children*) é entendida como o período de zero a 18 anos de idade.

Apesar de ser um importante documento, todavia, a declaração não era de cumprimento obrigatório pelos países, e uma norma vinculante, pela qual os Estados de fato se comprometessem a promover e respeitar devidamente os direitos de crianças e adolescentes, passou a ser cada vez mais necessária. Em 1979, Ano Internacional da Criança e das comemorações em razão dos 20 anos da Declaração, “por iniciativa da delegação da Polônia, a Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas começou a elaborar um projeto de convenção” (Souza, 2002).

Uma década mais tarde, em 1989, após os esforços e negociações entre Estados, organizações e outras instituições, “envolvendo as mais diversas disciplinas científicas e, principalmente, compatibilizando sistemas jurídicos e culturais diversos, criando um texto normativo cujos parâmetros são flexíveis, adaptáveis às diferentes realidades dos Estados Partes”, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou, por unanimidade, a Convenção sobre os Direitos da Criança (Souza, 2002). Entretanto, a Convenção somente passa a ter força de lei nos países a partir do momento em que esses documentos internacionais são ratificados, ou seja, transformados em lei nacional.

No decorrer dos anos, outros documentos protetivos, complementares à Convenção, foram sendo implementados, como os protocolos facultativos sobre a venda, a pornografia e a prostituição infantis (2000, assinado pelo Brasil em 2004); e sobre o envolvimento de crianças em confrontos armados (2000, assinado pelo Brasil no mesmo ano).

Além desses, há outros documentos relacionados à proteção de adolescentes em conflito com a lei, como as Diretrizes de Riad (diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da delinquência juvenil, reconhecendo que “dedicados a atividades lícitas e socialmente úteis, orientados rumo à sociedade e considerando a vida com critérios humanistas, os jovens podem desenvolver atitudes não criminais”, cf. princípio 1, nº 1, 1990, assinadas pelo Brasil no mesmo ano); as Regras de Beijing (regras das Nações Unidas para a criação e organização da Justiça especializada para adolescentes em conflito com a lei, de 1985, assinada pelo Brasil no mesmo ano); e as Regras de Tóquio (regras mínimas das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade, de 1990). No quadro a seguir, são apresentados todos os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para a proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes.

## ACORDOS E COMPROMISSOS INTERNACIONAIS RELATIVOS À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

- **Convenção nº 6** (OIT - 1919): Trabalho Noturno dos Menores na Indústria.
- **Convenção nº 16** (OIT - 1922): Exame Médico de Menores no Trabalho Marítimo.
- **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem** (IX Conferência Internacional Americana - 1948): Foi o primeiro instrumento internacional que declara direitos humanos, antecipando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada seis meses depois.
- **Recomendação nº 99** (OIT - 1955): Métodos de Fixação de Salário-Mínimo na Agricultura.
- **Declaração Universal dos Direitos da Criança\*** (ONU - 1959): É a Carta Magna para as crianças de todo o mundo, por ser o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. (\*) Ratificado pelo Brasil em 1990.
- **Convenção sobre o Consentimento para o Matrimônio, a Idade Mínima para o Casamento e Registros de Casamentos** (ONU - 1962): Determina que os Estados Membro adotarão as medidas legislativas para determinar a idade mínima para contrair casamento. Não poderão contrair legalmente matrimônio pessoas que não tenham completado a idade mínima, salvo com a autoridade competente, por causa justificada e no interesse dos contratantes, dispensando o requisito da idade.
- **Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial** (ONU - 1966): Estabelece que os Estados Membros condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem dilações, uma política destinada a eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e a encorajar a promoção de entendimento entre todas as raças.

- **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos\*** (ONU/OEA - 1966): Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a garantir que toda pessoa, cujos direitos e liberdades reconhecidos no presente Pacto tenham sido violados, possa usar de um recurso efetivo, mesmo que a violência tenha sido perpetrada por pessoas que agiam no exercício de funções oficiais. (\*) Ratificado pelo Brasil em 1992.
- **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais\*** (ONU - 1966): Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. (\*) Ratificado pelo Brasil em 1992.
- **Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San Jose da Costa Rica\*** (OEA - 1969): Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. (\*) Ratificado pelo Brasil em 1992
- **Convenção Nº 138** (OIT - 1973): Idade Mínima para Admissão em Emprego.
- **Recomendação nº 146** (OIT - 1976): Sobre Idade Mínima para Admissão a Emprego.
- **Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres** (ONU - 1979): Os Estados Partes condenam a discriminação contra a mulher em todas as suas formas, concordam em seguir, por todos os meios apropriados e sem dilações, uma política destinada a eliminar a discriminação contra a mulher.
- **Convenção sobre os Aspectos Civis do Rapto Internacional de Crianças** (ONU - 1980): A Convenção tem por objetivo assegurar o retorno imediato de crianças ilicitamente transferidas para qualquer Estado Contratante ou nele retidas indevidamente e de respeitar de maneira efetiva nos outros Estados Contratantes os direitos de guarda e de visita existentes num Estado Contratante.
- **Convenção de Haia - Sequestro Internacional de Crianças** (ONU - 1980): Tem como objetivo assegurar o retorno imediato de crianças ilicitamente transferidas para qualquer Estado Contratante ou nele retidas indevidamente e fazer respeitar de maneira efetiva nos outros Estados Contratantes os direitos de guarda e de visita existentes num Estado Contratante.
- **Convenção Nº 156** (OIT - 1981): Trata da igualdade de oportunidades e do tratamento para homens e mulheres trabalhadores com encargos de família.
- **Convenção Interamericana sobre Conflito de Leis sobre a Adoção de Crianças** (OEA - 1984): A Convenção trata da proteção das crianças e sobre a cooperação em matéria de adoção internacional.
- **Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes** (ONU - 1984): Todos os Estados deverão tomar medidas para impedir a tortura, não podendo alegar circunstâncias excepcionais, tais como ameaça ou estado de guerra, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública como justificação para tortura.

- **Regras Mínimas para a Administração da Justiça, da Infância e da Juventude - Regras de Beijing** (ONU - 1985): Abordam como deve se dar o tratamento a jovens que cometam infrações.
- **Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC)\*** (ONU - 1989): É a Carta Magna para as crianças de todo o mundo, pois é o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. (\*) Ratificado pelo Brasil em 1990.
- **Convenção Interamericana sobre Obrigações Alimentares** (OEA - 1989): Tem como objeto a determinação do direito aplicável à obrigação alimentar, bem como à competência e à cooperação processual internacional, quando o credor de alimentos tiver seu domicílio ou residência habitual num Estado Parte e o devedor de alimentos tiver seu domicílio ou residência habitual, bens ou renda em outro Estado Parte.
- **Convenção Interamericana sobre Restituição Internacional de Menores** (OEA - 1989): Esta Convenção tem por objeto assegurar a pronta restituição de menores que tenham residência habitual em um dos Estados Partes e que hajam sido transportados ilegalmente de qualquer Estado para um Estado Parte ou que, havendo sido transportados legalmente, tenham sido retidos ilegalmente. É também objeto desta Convenção fazer respeitar o exercício do direito de visita, de custódia ou de guarda por parte dos titulares desses direitos.
- **Convenção nº 169** (OIT - 1989): Sobre Povos Indígenas e Tribais em Estados Independentes. Reconhece os direitos indígenas coletivos, econômicos, sociais e culturais.
- **Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança nos Anos 90** (ONU - 1990): Trata sobre dar prioridade para o bem-estar de todas as crianças, focando em melhorar a saúde de crianças e mães, combater a desnutrição e o analfabetismo e erradicar doenças.
- **Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad** (ONU - 1990): Prevenir a delinquência juvenil como parte essencial da prevenção do delito na sociedade.
- **Regras Mínimas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade** (ONU - 1990): Têm como objetivo estabelecer um conjunto de regras mínimas aceitáveis pelas Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade sob qualquer forma, compatíveis com os direitos humanos e liberdades, tendo em vista combater os efeitos nocivos de qualquer tipo de detenção e promover a integração na sociedade.
- **Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos\*** (Unesco - 1990): Estabelecer as necessidades básicas de aprendizagem de todos os nossos povos tornando universal a Educação Básica e ampliando as oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos. Assim fazemos com consciência plena de que nossos países abrigam mais do que a metade da população mundial e que o sucesso de nossos esforços é crucial à obtenção da meta global de educação para todos. (\*) Ratificado por Indonésia, China, Brasil, Bangladesh, Egito, México, Nigéria, Paquistão, Índia.
- **Declaração Mundial sobre Educação para Todos - Declaração de Jomtien** (ONU - 1990): Estabelece que cada pessoa - criança, jovem ou adulto - deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem.

- **Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas\*** (ONU - 1993): Na declaração constam princípios como a igualdade de direitos e a proibição de discriminação, o direito à autodeterminação e a necessidade de fazer do consentimento e do acordo de vontades o referencial de todo o relacionamento entre povos indígenas e Estados. (\*) Ratificado pela ONU em 2007.
- **Convenção de Haia - Convenção de Haia Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional** (ONU - 1993): Tem como objetivo estabelecer garantias para assegurar que as adoções internacionais sejam feitas no interesse superior da criança e no respeito dos seus direitos fundamentais, nos termos do direito internacional.
- **Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores** (OEA - 1994): Tem como objetivo a prevenção e sanção do tráfico internacional de menores, bem como a regulamentação de seus aspectos civis e penais.
- **Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento - Plataforma de Cairo** (ONU - 1994): A Conferência Internacional foi o primeiro encontro global no qual todos os aspectos da vida humana foram abordados de forma abrangente. O resultado dela foi um Plano de Ação, uma agenda de compromissos comuns para melhorar a vida de todas as pessoas por meio da promoção dos direitos humanos e da dignidade, apoio ao planejamento familiar, saúde sexual e reprodutiva e direitos, promoção da igualdade de gênero, promoção da igualdade de acesso à educação para as meninas, eliminação da violência contra as mulheres, além de questões relativas à população e proteção do meio ambiente.
- **Declaração de Estocolmo - Resultado do Congresso Mundial sobre Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes** (ONU - 1996): Tem como objetivo combater o fenômeno da exploração sexual comercial de crianças, mediante uma ação integrada em todos os níveis, local, nacional e internacional.
- **Convenção Nº 182\*** (OIT - 1999): Trata sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação. (\*) Ratificado pelo Brasil em 2000.
- **Recomendação Nº 190** (OIT - 1999): Recomendação sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil.
- **Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança: Envolvimento em Conflito Armado** (ONU - 2000): Os Estados Partes devem adotar todas as medidas possíveis para assegurar que os membros das suas forças armadas que não atingiram a idade de 18 anos não participem diretamente nas hostilidades e assegurar que as pessoas que não atingiram essa idade não sejam alvo de um recrutamento obrigatório nas suas forças armadas.
- **Protocolo Facultativo para a Convenção dos Direitos da Criança Referente à Venda de Crianças, à Prostituição Infantil e à Pornografia Infantil** (ONU - 2000): Os Estados Partes deverão proibir a venda de crianças, a prostituição infantil e a pornografia infantil, conforme disposto no presente Protocolo.
- **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** (ONU - 2000): São oito objetivos internacionais de desenvolvimento para serem atingidos até o ano de 2015.
- **Protocolo de Palermo** (ONU - 2000): Instrumento legal internacional que trata do tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças.



- **Acordo sobre Cooperação em Certas Matérias Consulares de Caráter Humanitário** (governo brasileiro e governo libanês - 2002): Tem como objetivo tomar as medidas necessárias para combater os deslocamentos ilegais e o não retorno ilegal de crianças ao exterior e, para tanto, favorecer a conclusão de acordos bilaterais ou multilaterais com tal objetivo e a prestação de assistência aos nacionais do Estado de origem e a salvaguarda, dentro dos limites estabelecidos pelas leis e regulamentos do Estado de residência, os interesses das crianças naturais do Estado de origem.
- **Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado\*** (ONU - 2006): É um instrumento internacional que visa prevenir o desaparecimento forçado, ou seja, "a prisão, o sequestro ou qualquer outra forma de privação de liberdade que seja perpetrada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas agindo com autorização, apoio ou aquiescência do Estado, e a subsequente recusa em admitir a privação de liberdade ou a ocultação do destino ou do paradeiro da pessoa desaparecida, privando-a assim da proteção da lei" e reconhecer o direito das vítimas e suas famílias à justiça, verdade e reparação. (\*) Ratificado pelo Brasil em 2010.
- **Protocolo de Intenções em Matéria de Direitos Relativos à Infância e à Adolescência entre o Brasil e o Uruguai** (ONU - 2006): O presente Protocolo de Intenções tem por objeto estabelecer os termos de cooperação entre as Partes, para a busca conjunta de soluções apropriadas às problemáticas comuns que afetam crianças, adolescentes e suas famílias, das duas nações, com ênfase sobre as zonas limítrofes.
- **Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência** (ONU - 2006): Prevê que qualquer Estado Parte do Protocolo reconhece a competência do Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência para receber e considerar comunicações submetidas por pessoas ou grupos de pessoas, ou em nome deles, sujeitos à sua jurisdição, alegando serem vítimas de violação das disposições da Convenção pelo referido Estado Parte.
- **Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência** (ONU - 2007): Tem como propósito promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente.
- **Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e a OIT para o estabelecimento da Iniciativa de Cooperação Sul-Sul no Combate ao Trabalho Infantil** (OIT - 2007): Destina-se a lançar as bases da Iniciativa de Cooperação Sul-Sul no Combate ao Trabalho Infantil, voltada à promoção de projetos e atividades específicos de cooperação horizontal que contribuam de maneira efetiva para a prevenção e eliminação do trabalho infantil, em especial nas suas piores formas, em conformidade com os compromissos internacionais assumidos por cada país.
- **Protocolo Facultativo relativo aos Procedimentos de Comunicação\*** (ONU - 2011): Reforçar e complementar mecanismos nacionais e regionais que permitam às crianças apresentar queixas por violações de seus direitos. (\*) Ratificado pelo Brasil em 2017.
- **Declaração de Intenções para a Promoção da Igualdade de Gênero e a Promoção dos Direitos da Mulher e da Criança** (ONU - 2012): Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento (Cepal - 2013): Tem como objetivo examinar os progressos do Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento na América Latina e no Caribe nos últimos 20 anos e identificar as medidas fundamentais para reforçar sua implementação, enfatizando os assuntos regionais emergentes em matéria de população e desenvolvimento e o bem-estar humano e a dignidade, bem como sua sustentabilidade.

- **Protocolo à Convenção nº 29 - Convenção sobre o Trabalho Forçado** (OIT - 2014): O documento reconhece o trabalho forçado como violação aos direitos humanos e instrumento de perpetuação da pobreza no mundo. Trata de medidas como a prevenção ao trabalho infantil.
- **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável** (ONU - 2015): São uma agenda mundial composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030. Nesta agenda estão previstas ações mundiais nas áreas de erradicação da pobreza, segurança alimentar, agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, entre outros.

## Os direitos de crianças e adolescentes no Brasil

A legislação brasileira referente aos direitos de crianças e adolescentes é reconhecida como uma das mais modernas do mundo, incorporando os Tratados e Convenções internacionais que normatizam os diferentes temas ligados à infância e adolescência. Embora a Doutrina da Proteção Integral, inaugurada na Declaração dos Direitos da Criança, em 1959, só tenha sido incorporada em nosso ordenamento jurídico com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, o Brasil enfim elevou a criança e o adolescente à condição de sujeitos de direitos e de pessoa em desenvolvimento, no artigo 227 da Carta Magna.

Antes da promulgação da Constituição Federal brasileira, crianças e adolescentes eram considerados incapazes e o exercício de seus direitos dependia da intermediação dos pais ou responsáveis legais. A partir de 1988, crianças e adolescentes passaram a ter seus direitos integralmente protegidos pela lei. Entretanto, a capacidade de exercer autonomamente seus direitos e em nome próprio somente passou a ser possível a partir de 1990, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

No Brasil, até a proclamação da independência do país, em 1822, vigoraram as Ordenações Filipinas, que se referiam à criança no tocante à orfandade e a vedação da pena de morte aos menores de 17 anos de idade. A primeira Constituição, de 1824, após a independência, garantia alguns direitos aos cidadãos, mas determinava que fossem criados os Códigos Civil e Criminal, pois as Ordenações Filipinas e toda a legislação portuguesa em vigor em território brasileiro, até então, necessitava ser modernizada.

Mais tarde, em 1871, o Brasil editava uma das primeiras leis que tratavam de crianças e adolescentes, ainda no período imperial: a Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040/1871), que buscava libertar as crianças nascidas de mães escravas, ofertando

duas opções aos proprietários: libertar a criança ao completar oito anos de idade, entregando-a ao governo, que lhe daria “um destino”, mediante uma indenização, ou utilizar-se de seus serviços até que completasse 21 anos. Essa prestação de serviços cessaria, contudo, por sentença criminal que condenasse os “senhores” por maus-tratos a essas crianças. Tanto as que eram libertadas e entregues como as que eram retiradas dos proprietários eram encaminhadas a instituições autorizadas pelo governo. Uma nova Constituição foi promulgada, em 1891, e, embora garantisse alguns importantes direitos aos cidadãos, nenhuma menção à proteção da infância e adolescência foi feita.

O primeiro Código Civil brasileiro só entrou em vigor em 1916, 25 anos depois, portanto, da promulgação da Constituição de 1891, e regulava os direitos das pessoas, de posse e propriedade, das obrigações oriundas dos vínculos jurídicos, da família e sucessão. Dentro do Direito de Família, foram especificadas as obrigações dos pais em relação aos filhos, que perduravam até que estes completassem 21 anos de idade, quando atingiam a maioridade civil. Para aqueles que possuíam os pais, estavam ali disciplinados os direitos de receber nome de família, sustento, guarda, educação e bens em herança. Estavam regulamentados os direitos e deveres inerentes ao “pátrio poder” e o Estado só interviria em casos de ausência ou abusos. Para aqueles que viessem a perder os pais, estava regulamentada a tutela e a curatela. Aos abandonados, também poderiam ser nomeados tutores, ou poderiam ser recolhidos em instituições ou por pessoas que, voluntária e gratuitamente, se encarregassem de sua criação.

As poucas disposições sobre a adoção revestiam o instituto de intuito caritativo, havendo bastante proteção ao patrimônio do adotante, que deveria ter mais de 50 anos de idade e não ter filhos legítimos ou legitimados. Poderia ser feita por escritura pública, sem qualquer avaliação dos envolvidos e seus interesses e preparo, e era possível a sua revogação, tanto pelo adotando como pelo adotado, quando atingida a maioridade ou se este cometesse ato de “ingratidão” contra o adotante. Os vínculos patrimoniais do adotado eram mantidos em relação à família de origem, para efeitos sucessórios. Não havia, portanto, políticas de atenção à infância e à adolescência que lhes proporcionasse a devida proteção.

Westin (2015) relata, contudo, que, no início do século 20, “uma parcela considerável da população vivia na miséria”, que se intensificou com a libertação dos escravos (1888) desacompanhada de alternativas para os negros libertos se inserirem na sociedade. O início da industrialização desencadeou a migração do campo para os centros urbanos, sem que a oferta de trabalho conseguisse absorver a demanda. Diante da miséria, cresceram a mendicância e a violência. Nesse contexto, as crianças e os adolescentes ou eram absorvidos pelo trabalho (comumente pesado, em jornadas exaustivas e com salários ínfimos pela sua condição “inferior” à do adulto) ou ficavam nas ruas das grandes cidades, entregues ao ócio ou a mendicância. Westin (2015) explica que as escolas públicas, nessa época, eram raras e comumente atendiam crianças e adolescentes de estratos sociais mais elevados.

A falta de políticas voltadas ao acolhimento de adolescentes autores de ato infracional permitia o encarceramento junto a adultos, até que um caso de múltiplas violências contra um adolescente de 12 anos de idade, detido junto a um grupo de 20 adultos, chocasse o país em 1926 (Farizel, 2016). Esse cenário intensificou as preocupações com a infância e a adolescência desamparada, e uma lei especial para a sua proteção começa a ser evocada no Congresso Nacional.

Parlamentares conclamavam o Estado a adotar uma postura mais ativa junto a essas crianças e esses adolescentes que estavam entregues à própria sorte, para transformá-los em adultos saudáveis, capazes de trabalhar e defender a pátria (Westin, 2015).

Em 1927, entra em vigor o primeiro Código de Menores, conhecido como Código de Mello Mattos (em razão de seu autor, José Cândido Mello Mattos), em partes compilando a legislação dedicada à criança e ao adolescente à época, em partes trazendo grandes inovações. O Código legislava especificamente sobre as pessoas com menos de 18 anos de idade em situação de “abandono” ou “delinquência” (art. 1º). A atuação estatal seria necessária sempre que a criança e o adolescente se encontrassem desamparados: fosse pelo abandono, incapacidade, prisão, desaparecimento ou morte dos pais, ou quando esses não pudessem lhes prover os devidos cuidados por sua condição de “vadiagem”, mendicância, “maus costumes”, exercessem trabalhos proibidos ou considerados imorais ou, simplesmente, fossem “economicamente incapazes de suprir as necessidades de sua prole” (Silva, 2001).

Crianças e adolescentes eram divididos em três grupos: os “expostos” (infantes até sete anos de idade, encontrados em estado de abandono, art. 7º); os “abandonados” (menores de 18 anos sem habitação certa, sem meios de subsistência, com pais ausentes por falecimento, enfermidade, mendicância, condenados a pena privativa de liberdade acima de dois anos etc.); e os “delinquentes” (maiores de 14 anos e menores de 18 anos envolvidos na prática de ato infracional). De acordo com Silva (2001), “o descumprimento de quaisquer das obrigações estipuladas aos pais pelo Código Civil, bem como a ‘conduta antissocial’ por parte da criança ou do adolescente, passaram a justificar a transferência de tutela dos pais para o juiz e, conseqüentemente, do Código Civil para o Código de Menores”. Estava consolidada, então, a distinção entre “crianças” e “menores”, positivando-se a desigualdade social, legalizando o tratamento desigual entre iguais.

Alguns avanços em matéria protetiva vieram com esse diploma legal: a fixação da idade mínima para admissão em emprego, a proibição de trabalho noturno ou perigoso para os menores de 18 anos, a proibição dos castigos físicos “imoderados” pelos pais e a extinção da “roda dos expostos” (uma espécie de cilindro fixada na parede de instituições de saúde ou de caridade que permitia o abandono “com segurança” da criança e o anonimato da mãe), pois os bebês deveriam primeiramente ser registrados para depois ser entregues a uma instituição, garantido o segredo de justiça.

Dez anos mais tarde, o Brasil recebia uma nova Constituição Federal marcando o início do Estado Novo. O país experimentava um período de governo centralizado e fechado, mas também marcado por políticas sociais. A mesma Constituição de 1937 que impôs a censura à imprensa, suspendeu direitos políticos, aboliu os partidos e fechou o Congresso Nacional, deu proteção especial às famílias, fosse por meio de compensações àquelas de prole numerosa, fosse pela assistência aos pais “miseráveis” para o sustento e educação de sua prole ou, ainda, colocando o Estado como colaborador com a educação, já que a responsabilidade primeira era dos pais.

Em 1940, foram sancionados o Código Penal e o Código de Processo Penal, em vigor até hoje, destinados a regular os delitos e as penas aplicáveis aos maiores de 18 anos de idade e os atos processuais relacionados à justiça criminal dos adultos. Em 1941, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), através do Decreto-Lei nº 3.799, consistindo em um conjunto de estabelecimentos de “correção” para atenção a crianças e adolescentes em “situação irregular” (órfãos, abandonados e infratores), com separação por sexo, idade e razão do acolhimento.

## A evolução da legislação nacional

Durante a década de 1940, intensificaram-se as discussões e críticas sobre o Código de Menores e o tratamento dispensado às crianças e aos adolescentes, marcado pelo assistencialismo e pelo confinamento em instituições fechadas, desprezando-se o aspecto afetivo e as consequências da longa segregação da sociedade. Além disso, os juízes de menores reuniam amplos poderes em sua competência que extrapolavam a prestação jurisdicional, podendo inferir nas questões de esfera normativa e executiva.

O Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941, que atendeu às suas finalidades nos anos iniciais, entrou em crise. Assinala Azevedo (S.D.) que “uma série de fatores estruturais e conjunturais determinaram a decadência do SAM, inclusive a falta de recursos públicos para sustentar uma infraestrutura mínima de assistência aos internos”, além de denúncias sobre superlotação, condições degradantes e aplicação de castigos físicos violentos.

Vilas-Bôas (2012) explica que, já em 1943, foi criada uma Comissão Revisora do Código de Mello Mattos que, diante das queixas de que o problema de crianças e adolescentes era social e não jurídico, “trabalhou num projeto que tinha o objetivo de elaborar um código misto, ou seja, que abordasse aspectos sociais e aspectos jurídicos”, e esse projeto se assemelhava às reflexões que avançavam no cenário internacional e que focavam na importância e no papel de crianças e adolescentes na sociedade. A Constituição promulgada em 1946 não reiterou a pequena proteção à infância e à adolescência feita na Constituição de 1937.

No âmbito internacional, conforme mencionado anteriormente, a discussão sobre os direitos humanos e os direitos da criança efervesceram com o fim da Segunda Guerra Mundial. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, resultou de um amplo debate e apontava para a “promoção da cidadania política, social, econômica”, da qual a Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, que as reconheceu como sujeitos de direitos, é um desdobramento (Miranda, 2013). No Brasil, a questão da infância e adolescência começou a “ser tratada no âmbito da Doutrina da Segurança Nacional”, e a criação de uma fundação nacional “foi um projeto cultivado desde a realização da 1ª Semana de Estudos dos Problemas dos Menores”, por volta de 1948, mas que, submetido à Câmara dos Deputados, em 1961, foi rejeitado (Silva, 2001).

Com a implantação da Ditadura Militar no Brasil (1964–1985), o projeto de uma fundação centralizadora foi retomado e, assim, foi criada, em 1964, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), e crianças e adolescentes passaram a ser tratados como “um problema de ordem estratégica, saindo da esfera de competência do Poder Judiciário e passando diretamente à esfera de competência do Poder Executivo” (Silva, 2001). Os trabalhos da Comissão Revisora do Código de Mello Mattos foram descontinuados e, a própria Comissão, desfeita (Vilas-Bôas, 2012).

De acordo com Silva (2001), a criação da Funabem (Lei nº 4.513/1964), sob o comando do Ministério da Justiça, implicou na formulação de uma Política Nacional do Bem-Estar do Menor, subordinando-se a ela todas as entidades públicas e particulares que atendiam crianças e adolescentes na época. O objetivo era prestar um atendimento mais humanizado, colocando fim aos métodos repressivos e violentos de correção e educação. Miranda (2013, p. 7) explica que “o texto publicado pela Funabem, intitulado *Diretrizes e Normas para Aplicação da Política do Bem-Estar do Menor* nos permite analisar como a sua missão (...) faz uma opção voltada para as crianças e os adolescentes pobres, pautada na perspectiva do assistencialismo” e não para uma “política de direitos”. Com a reestruturação do atendimento a carentes e infratores, a Funabem incorporou toda a estrutura do SAM, incluindo o pessoal.

Uma nova Constituição foi promulgada em 1967 e, no período em que vigorou (1967 a 1988), limitou-se à garantia da assistência à maternidade, à infância e à adolescência. Nessa mesma época, a Funabem tecia críticas ao Código de Menores de 1927, apontando que era necessário reformá-lo, enquanto incentivava os Estados a criarem e instalarem suas Fundações estaduais, conhecidas como Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem).

No período de 1964 a 1970, o Brasil vivenciou um grande crescimento econômico, conhecido como o “milagre brasileiro”, auxiliado pelo cenário econômico internacional, tempo também marcado por maior concentração de renda e aumento do índice de desigualdade, em razão do arrocho salarial, com o salário-mínimo sofrendo grande queda nos anos seguintes. A partir de 1974, com o choque do petróleo, iniciou-se nova crise econômica no país que, como importador e frente ao súbito aumento dos preços, reduziu o investimento nos programas de desenvolvimento. A dívida externa e a inflação dispararam. O movimento migratório, especialmente da população das Regiões Norte e Nordeste e da população rural, deparou-se com o crescente desemprego nos grandes centros urbanos. Novamente, aumentou o número de miseráveis, entre eles, crianças e adolescentes. Azevedo (S.D., p. 11) aponta que, nessa época, “a industrialização, a urbanização, o fenômeno dos meios de comunicação, a má distribuição de renda, o acesso cada vez mais fácil às armas, vários fatores contribuíram para a piora da situação social e o aumento do número de menores internados”.

A Política de Atendimento focava na internação como forma de resgate, de reeducação e de correção de “menores irregulares”, ou seja, aqueles que estavam em situação de pobreza, de abandono ou de delinquência, e prosperava um período de internações massivas. Com a absorção total do SAM, a Funabem herdou, também, os mesmos vícios e cultura educacional. Nas palavras de Vilas-Bôas (2012), “mudou-se o nome, mudou-se a base normativa, mas as pessoas eram as mesmas”. As denúncias de maus-tratos, tortura, superlotação, dentre outras que demonstravam a ineficácia do sistema, levaram a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito do Menor Abandonado, a CPI do

Menor. No relatório entregue pela CPI à Câmara dos Deputados, em 1976, por meio de dados coletados junto a mais de 3 mil municípios, evidenciava-se essa ineficácia do atendimento. Concluídos os trabalhos da CPI, “vários setores da sociedade, do meio jurídico e do Estado pressionavam para que houvesse atualização na legislação ‘menorista’, fazendo com que, em 1979, tivéssemos a implementação do Código de Menores” (Boeira, 2014, p. 187), exatamente no ano eleito pela Organização das Nações Unidas (ONU) como Ano Internacional da Criança (Silva, 2018).

Esse novo diploma, contudo, se alicerçou no Código de Mello Mattos, mantendo sua estrutura principal, inclusive em relação à diferenciação de “crianças” e “menores” e à prática assistencialista e repressiva. Inovou adotando a expressão “situação irregular”, que definia o *status* das crianças e dos adolescentes que estavam sob a proteção dessa nova lei, que, contudo, eram os mesmos a quem se destinava o Código de Mello Mattos: carentes, abandonados, vítimas de maus-tratos e castigos imoderados, os que estavam em perigo “moral”; órfãos, os que apresentavam “desvio de conduta” ou os que praticaram ato infracional.

A Doutrina da Situação Irregular previa a atuação estatal ou judicial dentro do binômio carência e delinquência, sendo que o remédio tanto para a carência como para a delinquência era o mesmo: o recolhimento e a internação de crianças e adolescentes considerados em “situação irregular”:

Analisando o passado, verificou-se que a grande maioria da população infanto-juvenil que foi recolhida e internada no sistema então vigente, cerca de 80%, era formada por crianças e adolescentes – menores – que não tinham praticado nenhum fato definido como crime na legislação penal brasileira. Ou seja, colocamos diversos menores “presos” sem terem cometido nenhum ato infracional. O que aconteceu era uma forma de controle da pobreza (...). Prendiam a vítima. (Vilas-Bôas, 2012).

A amplitude de poderes dos juizados especiais reunia no Poder Judiciário funções executivas e judiciárias até a criação da Funabem e da Febem nos estados, quando o juizado de menores “passou a ocupar-se exclusivamente do Direito do Menor, com ênfase nos infratores, e as fundações assumiram os encargos de formulação e execução das políticas de atendimento”. Mas continuava a cisão entre o “Direito da Criança” e o “Direito do Menor”, entre as questões que eram reguladas pelo Direito Civil e as reguladas pelo Código de Menores. Com isso, postergava-se a adoção da Doutrina da Proteção Integral, enunciada na Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959 (Silva, 2001). Na década de 1980, o movimento em prol da infância marcou forte presença nas reivindicações por direitos, dentro da ebulção em que se encontrava a sociedade civil, impulsionada pelo movimento “Diretas Já”:

Tendo este contexto sociopolítico de fundo, o movimento da infância faz duras críticas à Doutrina da Situação Irregular, à Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) e às instituições desta política, apontando principalmente para a violência contra crianças e adolescentes de maneira concreta, ligando e identificando nos problemas estruturais e socioeconômicos as raízes da situação de abandono da infância e da adolescência brasileira (SILVA, 2018).

Durante o processo da redemocratização, intensificaram-se os anseios por uma nova Carta Constitucional que alicerçasse a República Federativa do Brasil na cidadania e na dignidade da pessoa humana. Durante os debates da Assembleia Constituinte, o tema “criança e adolescente” foi ganhando relevância dada a articulação do movimento da infância em duas grandes frentes, a “Criança Constituinte” (1986) e “Criança: Prioridade Nacional” (1987):

Milhares de crianças e adolescentes realizaram um abraço no Congresso Nacional (Ciranda da Criança), associadas a 1,4 milhão de assinaturas de outras crianças e outros adolescentes que sensibilizaram a opinião pública e os constituintes sobre a realidade da infância brasileira.

Duas emendas de iniciativa popular foram apoiadas por mais de duzentas mil assinaturas de eleitores e em torno de 600 organizações foram exigir direitos, conseguindo a aprovação. (...)

(...) Com papel protagonista nas discussões e na elaboração da nova Constituição, essa articulação foi fundamental para a inclusão dos artigos 227 e 228 na Carta Magna (1988), com 435 votos a favor e apenas oito votos contrários (...) (SILVA, 2018).

Sobre a Emenda Popular “Criança, Prioridade Nacional” (PE nº 96-2), encaminhada à Assembleia Constituinte, alinhada à Declaração de 1959, contou com mais de 70 mil assinaturas. De acordo com Moreira e Salles (2018, p. 183),

Destaca-se ainda que ela, surpreendentemente, foi acolhida quase que inteiramente pela redação final da Constituição: dentre os doze direitos previstos, onze foram contemplados integralmente (à vida; à alimentação; à saúde; ao lazer; à cultura; à educação; à dignidade; ao respeito; à liberdade; à assistência social; à moradia) e um parcialmente (proteção especial). No tocante às garantias, apenas quatro, entre as dezoito sugeridas, não foram atendidas: a) isonomia salarial em trabalho equivalente ao do adulto; b) a divisão de responsabilidades entre a União, que exerceria um papel normativo, os Estados, a quem caberiam funções supletivas, e os municípios, que arcaria com a execução das políticas e programas específicos; c) a destinação prioritária de recursos orçamentários federais, estaduais e municipais à área da criança e a do adolescente; d) a elaboração, num prazo de dez meses após a promulgação da Constituição, de um novo código nacional para a infância e a adolescência. (...)

Assim, a Emenda Popular PE nº 96-2 deu origem aos artigos 227 e 228 da Constituição Federal. O artigo 227 afirma o “dever da família, da sociedade e do Estado” em “assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

Ao longo dos oito parágrafos que o compõem, estão alicerçados o dever do Estado na promoção de programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem (§ 1º); também está delineada a abrangência da proteção especial (§ 3º, incluindo idade mínima para admissão em emprego e direitos trabalhistas e previdenciários,



garantia de acesso à escola ao adolescente e jovem trabalhadores, a ampla defesa nos processos judiciais, o acolhimento em casos de abandono ou orfandade; tratamento especializado contra o uso de drogas); a adoção (§ 5º) e a igualdade entre filhos biológicos e adotivos (§ 6º) e delineados os contornos do atendimento assistencial destinado aos menores de 18 anos de idade (§ 7º).

Também é dentre os parágrafos do artigo 227 que se encontra a determinação para que a lei que viesse a regulamentar esse dispositivo punisse severamente o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes (§ 4º) e estabelecesse os casos e condições para a adoção, inclusive a internacional (§ 5º).

Estão ainda, na composição do artigo 227, as regras mínimas para a responsabilização do adolescente em conflito com a lei que, pelo artigo 228, não podem receber o mesmo tratamento conferido a um adulto até 18 anos de idade: garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica (art. 3º, IV); e obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade (art. 3º, V).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, era necessário regulamentar os artigos 227 e 228, que se delineasse as formas de garantia e execução da proteção integral de crianças e adolescentes, já que o Código de Menores de 1979 estava muito aquém dessa missão. A própria Emenda Popular PE nº 96-2 já pleiteava a elaboração de um “Código Nacional da Criança e do Adolescente” e que deveria ser elaborado no prazo de dez meses contados da promulgação da nova Carta Magna. De acordo com o grupo responsável pela redação da Emenda, era indispensável conferir maior proteção às crianças e aos adolescentes, “principais vítimas – porque em geral indefesas –, da crise econômico-social, e de valores que abalam o País” (Justificativa da PE nº 96-2).

Para isso, foi produzido um Projeto de Lei denominado “Normas Gerais de Proteção à Infância e a Juventude”, redigido por representantes dos “movimentos sociais (FNDCA), juristas (juiz, promotor público, advogado), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e outros especialistas” (Silva, 2018), que atentaram para os termos da Convenção dos Direitos da Criança de 1989 na elaboração do texto.

Assim, em 1989, foi apresentado no Senado Federal o Projeto de Lei (PLS) nº 193/1989 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), assinado pelo Senador Ronan Tito (MDB/MG). Ratificando os termos da Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, e alicerçado na Doutrina da Proteção Integral, o Brasil rumava para o pioneirismo na adequação da legislação às determinações da Convenção.

O ECA foi sancionado em 13 de junho de 1990 e passou a vigorar em 12 de outubro daquele mesmo ano, pela Lei nº 8.069/1990.

## Sistema de Garantia de Direitos (SGD)

O ECA traz a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direito e cidadãos em situação específica de desenvolvimento, o que demanda um tipo de proteção especial e prioritária. Para garantir essa proteção, o Estatuto concebeu um Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que estabelece uma ampla parceria entre o Poder Público e a sociedade civil. Trata-se de uma complexa rede composta por três eixos:

- a) **Promoção de Direitos:** atua de forma transversal e intersetorial para materializar o direito previsto na lei. Aqui, encontram-se os serviços e programas de políticas públicas de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes, de execução de medidas de proteção de direitos e de execução de medidas socioeducativas, como ministérios do governo federal, secretarias estaduais e municipais, Organizações Não Governamentais (ONG) etc.
- b) **Defesa de Direitos:** atua de modo a fazer cessar as violações de direitos e responsabilizar o autor da violação. É composto por Conselhos Tutelares, Ministério Público Estadual e Federal, Judiciário, Defensorias Públicas, Órgãos da Segurança Pública etc.
- c) **Controle Social:** neste eixo são realizados o monitoramento e a fiscalização das ações que visam a promoção e defesa. O controle é feito pelo Ministério Público, Poder Legislativo, Defensorias Públicas, Conselhos Tutelares e sociedade civil, entre outros.

O Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), criado pela Lei nº 8.242/1991, é o principal órgão do SGD, encarregado de definir as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, de acordo com as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente.

No contexto do SGD, o município torna-se interlocutor de destaque na atenção à infância e adolescência através dos Conselhos Municipais. No entanto, a União e os estados devem prover suporte técnico e financeiro para que os municípios tenham condições de construir suas redes de atendimento a este público, como indica o artigo 88 do ECA. Sobre este ponto, Murilo Digíacomo e Ildeara Digíacomo entendem que:

(...) “municipalização” não é sinônimo de “prefeiturização”, ou seja, de que é o município que deve arcar, sozinho, com o ônus da implementação de toda estrutura necessária ao atendimento de sua população infanto-juvenil, pois para tanto deverá articular ações e programas com o Estado (ente Federado) e a União (conforme art. 86 do ECA), e mesmo demandar judicialmente para exigir que estes lhe prestem a necessária contrapartida, tanto do ponto de vista técnico como financeiro (conforme art. 210, inciso II do ECA), acima referida. Significa, isto sim, que o município não apenas deve promover a adaptação de seus órgãos e programas às necessidades específicas de sua população infanto-juvenil, conforme determina o art. 259, parágrafo único do ECA, como também deve discutir os seus problemas e deficiências, e definir estratégias locais para sua solução (DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2013, p. 120)


Digiácomo enfatiza que a corresponsabilidade entre os diversos órgãos em razão da plena efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes requer uma mudança de mentalidade, já que é necessário que cada um cumpra seu papel para que a proteção integral seja alcançada de fato. Assim, o autor adverte que, pela atual lógica, o SGD pode se antecipar e agir a partir de políticas de prevenção diante da ameaça de violação dos direitos de crianças e adolescentes. Do mesmo modo, a ideia de um atendimento “compartimentado”, em que a criança transita entre vários órgãos, cada um realizando uma intervenção individual, desarticulada do todo, também não é mais possível dentro deste cenário.

Um dos principais desafios ao SGD está em seu próprio desenho, que demanda a criação de Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), responsáveis pela articulação entre os integrantes do Sistema. O trabalho em rede demanda o compartilhamento e as trocas de experiências entre si, motivo pelo qual as atribuições de cada órgão que compõe este sistema devem estar claramente definidas. De outro lado, não se pode esquecer da parcela que cabe à população na participação dos Conselhos Municipais, que deve apropriar-se deste espaço e contribuir para a construção de soluções aos problemas que afetam a infância e adolescência, em igualdade de condições com o Poder Executivo, exercendo efetivamente uma democracia participativa.

Assim, embora a legislação defina que a promoção, defesa e controle social dos direitos da infância e adolescência devam partir da concepção de trabalho em rede entre os órgãos, dividindo-se as responsabilidades de forma equivalente, ainda há uma distância considerável entre teoria e prática, questão sobre a qual o país precisa avançar nos próximos anos.

### 3. ENTENDENDO O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA)





O cenário da infância e adolescência era aterrorizante nos anos que antecederam à Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990. As entidades que elaboraram a Emenda Popular PE nº 96-2, da qual saíram os dois artigos constitucionais relacionados à criança e ao adolescente, apontaram em sua justificativa que, em 1986, “morreram no Brasil 400 mil crianças de zero a cinco anos de idade, por doenças perfeitamente evitáveis”, o que era equivalente “ao efeito devastador de cinco bombas de Hiroshima em apenas um ano”. Para os sobreviventes, o futuro não era muito melhor, pois crianças e adolescentes estavam submetidos a condições de vida sub-humanas, sofrendo de desnutrição crônica, sendo submetidos a trabalho forçado e precoce, sem acesso à educação e sofrendo todos os tipos de violência: abandono, violência, exploração sexual e demais situações que os colocavam em alta situação de risco.

O ECA, construído com base na Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, fundamentado pelo reconhecimento de que crianças e adolescentes são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e, por isso, precisam da proteção de todos, trouxe uma mudança radical de paradigma: a partir de então, as crianças e os adolescentes são considerados sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento, com prioridade no direito à proteção e à cidadania, independentemente de qualquer condição pessoal, econômica ou social. O Estatuto tem por principal objetivo garantir a proteção integral dos indivíduos que não atingiram a idade adulta, para que lhes sejam dadas todas as condições fundamentais de crescer e se desenvolver de forma plena, com liberdade e dignidade<sup>2</sup>.

Composto por mais de 200 artigos, o ECA está dividido em duas partes: uma Geral (Livro I), e uma Especial (Livro II). Dividida por títulos, na Parte Geral (Livro I), a lei trata das disposições preliminares; dos direitos fundamentais da criança e do adolescente e da prevenção de ameaça ou violação dos direitos. Na Parte Especial (Livro II), estão regulados: a Política de Atendimento; as medidas de proteção; a responsabilização pela prática de ato infracional; as medidas pertinentes aos pais e responsáveis; o Conselho Tutelar; o acesso à Justiça e os crimes e infrações administrativas cometidos contra a criança e o adolescente.

<sup>2</sup> É comum os especialistas em direito da infância e adolescência definirem o ECA como um “tríplice sistema harmônico de garantias” (Gouvêa, S.D.): o sistema primário, que estabelece diretrizes para as políticas públicas de atendimento às crianças e aos adolescentes (art. 4º e arts. 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 (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 (Gouvêa, S.D.).

## Livro I – Parte Geral

### Título I – Das Disposições Preliminares (arts. 1º a 6º)

Neste título são reafirmados os compromissos constitucionais com a infância e a adolescência: o reconhecimento de sua condição de pessoa titular dos mesmos direitos e garantias fundamentais de todos os seres humanos; o tratamento igualitário de todos aqueles com menos de 18 anos de idade, independentemente de qualquer condição pessoal, social ou econômica; o dever da família, da sociedade e do Estado em assegurar esses direitos, com absoluta prioridade (inclusa aqui a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção).

Aqui, também está inserida a determinação de que nenhuma criança ou nenhum adolescente sofra qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, devendo a lei ser interpretada sempre no melhor interesse da criança e do adolescente, levando-se em conta os direitos e deveres individuais e coletivos e a sua condição peculiar como pessoas em desenvolvimento.

### Título II - Dos Direitos Fundamentais (arts. 7º a 69)

Aqui, são tratados os direitos fundamentais de todo ser humano, com indicações dos responsáveis e dos meios necessários para garantir a sua efetivação.

- **Vida e saúde:** estão assegurados os direitos do nascimento com vida e da sobrevivência, devendo as políticas sociais públicas assegurar o seu nascimento e crescimento saudáveis, com programas de atendimento pré e pós-natal (inclusive para as mães que estão sob custódia), aleitamento materno (abarcando aqui os empregadores como corresponsáveis em propiciar ambientes para aleitamento), prevenção da gravidez na adolescência, fornecimento de próteses e órteses pelo Poder Público, vacinação, saúde bucal e desenvolvimento psíquico. O Sistema Único de Saúde (SUS) é o principal responsável pela atenção à saúde de crianças e adolescentes, que deverá dispor de serviços especializados para essa faixa etária.
- **Liberdade, respeito e dignidade:** aqui estão compreendidos os direitos de ir e vir; a liberdade de crença e culto; o direito de brincar, de praticar esportes e de se divertir; de participar da vida familiar, comunitária, política; de buscar refúgio, auxílio e orientação; o direito à inviolabilidade física, psíquica e moral, incluindo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, ideias, crenças, espaços e objetos pessoais. A todos os

cidadãos compete o dever de “velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor”. Aqui estão proibidos os castigos físicos, tratamento cruel ou degradante e as medidas aplicáveis aos que descumprirem esse mandamento.

- **Convivência familiar:** a lei reafirma o direito da criança e do adolescente de crescer junto à sua família natural. Mantê-los ou reintegrá-los à sua família de origem é medida que deve preceder a todas as outras e, somente na sua impossibilidade (constada em processo judicial, assegurados o contraditório e a ampla defesa) é que, excepcionalmente, poderão ser incluídos em família substituta. Não são motivos para a retirada de crianças e adolescentes de suas famílias a situação de pobreza (a família deverá receber auxílio e proteção do Poder Público e da sociedade), nem o cárcere, nem o acolhimento (em caso de mãe adolescente). A lei regula os programas de apadrinhamento, de família acolhedora, de instituições de acolhimento e os institutos de guarda, tutela e adoção (nacional e internacional), determinando a observância do melhor interesse da criança e do adolescente, em todos os casos.
- **Educação, cultura, esporte e lazer:** a educação é um direito público subjetivo (art. 54, § 1º) da criança e do adolescente (não é um direito de que se pode dispor, devendo ser assegurado pelo Estado). É dever do Estado garantir a Educação Infantil em creches e pré-escolas, os Ensinos Fundamental e Médio, e os meios para facilitar o acesso e a permanência (através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde). É dever dos pais matricular seus filhos na rede regular de ensino, sob pena de condenação criminal por abandono intelectual (Código Penal, art. 246). É dever do dirigente dos estabelecimentos de ensino comunicar ao Conselho Tutelar casos de maus-tratos, de faltas reiteradas e não justificadas, e de repetência. Os municípios, com o apoio dos demais entes federativos, deverão estimular a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer.
- **Profissionalização e proteção no trabalho:** a lei proíbe o trabalho infantil; define a aprendizagem e lhe garante os direitos trabalhistas; garante a escolarização do adolescente aprendiz e trabalhador; define o trabalho educativo e trata da sua remuneração; garante ao adolescente o direito à profissionalização e à proteção no trabalho, que deverá respeitar a sua condição de pessoa em desenvolvimento e ofertar capacitação profissional adequada ao mercado de trabalho.

### Título III - Da Prevenção (arts. 70 a 85)

Neste título, estão as regras sobre o acesso à informação e à cultura e a classificação indicativa, a proibição de acesso a casas de jogos e apostas, determina como deve ser a circulação de publicações de conteúdo erótico, e sobre o conteúdo de publicações voltadas para o público infanto-juvenil (vedando ilustrações de álcool, tabaco, armas e munições).

Aqui, também se trata da proibição de comercialização, para crianças e adolescentes, de armas, munições e explosivos; bebidas alcoólicas; produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica; fogos de estampido e de artifício; revistas e publicações com conteúdo impróprio; bilhetes lotéricos e equivalentes.

O Estatuto também trata da proibição de hospedagem de criança e adolescente sem a autorização dos pais ou responsável e da autorização para viajar desacompanhada.

## Livro II – Parte Especial

### **Título I - Da Política de Atendimento (arts. 86 a 97)**

A Lei nº 8.069/1990 (ECA) determina que a Política de Atendimento dos direitos da criança e do adolescente seja realizada por um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, de todos os entes federativos, traçando as linhas de ação (políticas sociais básicas, ações e serviços de prevenção à violação de direitos, serviços de prevenção e atendimento médico, e estímulo ao acolhimento familiar contra o acolhimento institucional, entre outras).

Como diretrizes da Política de Atendimento, fixa a municipalização; a criação de conselhos e de programas específicos; a integração entre órgãos do Poder Judiciário e da Política de Atendimento; e especialização e formação continuada para os profissionais que atendem e trabalham com crianças e adolescentes, entre outras.

Sobre as entidades de atendimento, governamentais e não governamentais, determina que se registrem, bem como registrem seus programas, no respectivo Conselho Municipal de Direitos. Determina os princípios que devem nortear o trabalho dessas entidades, suas obrigações e as regras para sua fiscalização.

### **Título II – Das Medidas de Proteção (arts. 98 a 102)**

A lei determina que tais medidas são aplicáveis sempre que os direitos de crianças e adolescentes estejam ameaçados ou forem violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, ou em razão de sua conduta. Na aplicação das medidas, porém, devem ser levadas em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, além de se observar uma série de princípios inscritos no Estatuto: condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos; proteção integral e prioritária; interesse superior da criança e do adolescente; e intervenção mínima, entre outros.



As medidas podem ser, por exemplo, encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de Ensino Fundamental; inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente, incluindo os serviços de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; acolhimento institucional e colocação em família substituta.

A lei regulamenta a forma de acolhimento de crianças e adolescentes, desde o que deve constar no seu cadastro institucional e quem poderá ter acesso a ele, e determina que seja feito um Plano Individual de Atendimento, reafirma que a criança e o adolescente deverão ser reinseridos em suas famílias e que somente na impossibilidade de retorno é que deverão ser encaminhados à família substituta – hipótese em que a Lei regulamenta o processo de destituição do poder familiar (garantindo o contraditório e a ampla defesa).

### **Título III – Da Prática de Ato Infracional (arts. 103 a 128)**

Aqui a lei define ato infracional (conduta descrita como crime ou contravenção penal); reafirma a inimputabilidade penal de crianças e adolescentes até os 18 anos de idade e fixa as garantias individuais (apreensão somente em flagrante; recolhimento somente mediante ordem judicial fundamentada; internação provisória com duração de 45 dias; direito ao devido processo legal, à defesa técnica por advogado, à assistência judiciária gratuita e de estar com os pais em qualquer fase do procedimento).

A lei determina que, no Brasil, adolescentes a partir dos 12 anos de idade já podem responder pela prática de ato infracional (a quem poderão ser aplicadas diversas medidas socioeducativas, como advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade e internação em estabelecimento educacional, entre outras).

### **Título IV – Das Medidas Pertinentes aos Pais ou Responsável (arts. 129 a 130)**

Os pais também poderão ser responsabilizados, por meio do encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e proteção da família; de inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; de encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; de encaminhamento a cursos ou programas de orientação; de obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; de obrigação de encaminhar a criança ou o adolescente a tratamento especializado; de advertência; de perda da guarda; de destituição da tutela; e de suspensão ou destituição do poder familiar.

## **Título V - Do Conselho Tutelar (arts. 131 a 140)**

Aqui estão contidas as disposições sobre o Conselho Tutelar (o que é, como é composto, quantos devem haver por município, o que é necessário para se candidatar a conselheiro, quais são os direitos dos conselheiros no exercício das funções, quais as atribuições do Conselho, o processo de escolha dos membros e os impedimentos para o exercício da função).

## **Título VI - Do Acesso à Justiça (arts. 141 a 224)**

Este título é o mais abrangente do Estatuto. Ele trata da garantia a toda criança e todo adolescente à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário e o acesso gratuito à Justiça aos que necessitarem, regulamenta a competência do Juizado da Infância e da Juventude e dos serviços auxiliares, e regulamenta os procedimentos de perda e suspensão do poder familiar, de destituição da tutela, de colocação em família substituta (por guarda, tutela ou adoção), de apuração de ato infracional, de infiltração de agentes de polícia na internet para a investigação de crimes contra a dignidade sexual de criança e de adolescente, de apuração de irregularidades em entidade de atendimento, de apuração de infração administrativa às normas de proteção à criança e ao adolescente, de habilitação de pretendentes à adoção e dos recursos às instâncias superiores.

Neste título também há disposições sobre as funções do Ministério Público, do advogado e das ações de proteção dos interesses individuais, difusos e coletivos em matéria de infância e adolescência.

## **Título VII – Dos Crimes e Das Infrações Administrativas (arts. 225 a 258-C)**

Aqui a lei dispõe sobre crimes praticados contra a criança e o adolescente, por ação ou omissão, sem prejuízo daqueles dispostos na legislação penal.

Há ações tipificadas como crime no ECA que se relacionam à negligência dos profissionais que atendem crianças e adolescentes nos diversos serviços (neonatal, saúde, acolhimento e segurança pública, entre outros), por omissões como identificação do recém-nascido, comunicação aos pais de adolescente apreendido em ato infracional etc.

Outras se relacionam aos crimes com foco na convivência familiar (subtrair criança para colocação em lar substituto, prometer ou entregar filho a terceiro mediante recompensa, promover ou auxiliar no envio de criança ao exterior etc.). Outras tratam de exploração sexual infantil e na adolescência (produção, venda, armazenamento ou aquisição de

material pornográfico e submissão à prostituição ou exploração sexual). Há crimes relacionados à venda de armas de fogo e munições para pessoas com menos de 18 anos de idade.

O capítulo fala sobre as infrações administrativas, como, por exemplo, o profissional deixar de comunicar às autoridades sinais de maus-tratos; divulgar documentos policiais, administrativos ou judiciais sobre criança ou adolescente; e hospedar criança ou adolescente sem os pais ou responsáveis, ou sem autorização deles, entre outros.

## Disposições Finais e Transitórias (arts. 259 a 267)

Este último trecho determina à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a adaptação de suas normas e de seus serviços às disposições do Estatuto. Trata também dos incentivos fiscais para doação aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) e regras inerentes à dedução da doação no Imposto de Renda, bem como traz regras gerais para o funcionamento dos Fundos nos municípios.

Neste trecho, alguns artigos do Código Penal foram modificados, para majorar as penas de alguns crimes quando praticados contra crianças e adolescentes.


Por fim, determina a impressão e disponibilização do Estatuto nas escolas, nas entidades de atendimento e de defesa dos direitos infanto-juvenis, além de determinar que o Poder Público faça ampla divulgação desses direitos em linguagem clara, de fácil compreensão justamente às crianças e aos adolescentes.

Em suma, o ECA nada mais faz do que, reconhecendo a criança e o adolescente como pessoas humanas, titulares dos mesmos direitos que um adulto e considerando a sua condição peculiar de desenvolvimento, busca garantir à infância e adolescência a proteção necessária para que se tornem adultos saudáveis, para que desenvolvam suas potencialidades de forma plena. Ele também protege aqueles que se encontram em situação de risco, violência ou vulnerabilidade, garantindo medidas de atendimento adequado para todos aqueles que dele necessitem.

O ECA é um dos exemplos de norma isonômica. Isonomia, segundo Rui Barbosa, tem como objetivo principal “quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem”, ou seja, em conferir proteção aos mais frágeis face aos adultos, ao mais indefeso face às vulnerabilidades. Tratar crianças e adolescentes em pé de igualdade com adultos é a verdadeira desigualdade.

## 4. A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO CONGRESSO NACIONAL





Em 2019, o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) completa 29 anos de existência, sendo ainda considerado um dos marcos legais para a proteção da infância e adolescência mais avançados do mundo. Desde a sua publicação, em 1990, o Brasil avançou muito em matéria de proteção das pessoas de zero a 18 anos de idade. No entanto, é preciso destacar que ainda são vários os desafios que o ECA enfrenta para que meninos e meninas possam, desde os primeiros anos de vida, usufruir plenamente de seus direitos.

Os direitos de crianças e adolescentes só serão efetivos por meio do fortalecimento, da integralidade e da articulação entre os diversos órgãos e instituições dos diversos segmentos (segurança pública, saúde, educação, prevenção e proteção especial). É esta integração que possibilitará que crianças e adolescentes disponham de inúmeros caminhos e tenham tempo e condições de escolher, para seu futuro, aquele que melhor caberá aos seus desejos.

Para esse fortalecimento, integração e articulação, demanda-se o protagonismo do Estado, seja por meio da implementação de políticas públicas, dentro das atribuições do Poder Executivo, seja por meio do aperfeiçoamento dos marcos legais, dentro das atribuições do Poder Legislativo, já que, como preconiza o nosso Direito, o Estado só pode agir se for autorizado por lei e dentro das condições que ela estabelece.

Assim, elencou-se os principais desafios que devem ser enfrentados para se garantir a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, que devem ser priorizados nos esforços do Poder Legislativo durante os trabalhos desta nova legislatura.

## Desafios para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente

### Direito à Educação

#### **a) Direito à educação de qualidade**

A garantia do padrão de qualidade da educação é um dos princípios pelos quais deve ser ministrado o ensino, nos ditames da Constituição Federal (art. 206, VII), que também determina que a União, os estados e os municípios organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 211), definindo inclusive a forma de colaboração entre si com vistas a assegurar a universalização do ensino obrigatório, determinando o montante mínimo de aplicação dos entes federativos em educação (art. 212) e que a distribuição dos recursos públicos assegurem prioridade ao

atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do Plano Nacional de Educação (PNE) (art. 212, parágrafo 3º).

O atual PNE entrou em vigor em 2014, pela Lei nº 13.005, e tem por finalidade direcionar esforços para a universalização do atendimento em todas as etapas, garantir o acesso, a permanência e a qualidade da educação no país, buscando diminuir as desigualdades educacionais. Para isso, estabeleceu 20 Metas a serem atingidas nos dez anos consecutivos ao início da sua vigência.

A ampliação do investimento público em educação está prevista na Meta 20, e duas estratégias para alcançá-la são a implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), como referência no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) (Estratégia 20.6); e a implementação do CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da Educação Básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (Estratégia 20.7).

Outras duas estratégias para atingir a Meta 20 são a regulamentação do parágrafo único do artigo 23 e o artigo 211 da Constituição Federal, por lei complementar, para estabelecer as normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em Regime de Colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e o efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais (Estratégia 20.9), e a aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na Educação Básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais (20.11).

Sobre a ampliação do investimento público em educação, fator indispensável para garantir a qualidade da educação, será tratado mais detalhadamente no tema subsequente. Mas a questão relacionada à regulamentação da forma de cooperação entre os entes federativos para a promoção da educação, especialmente para a regulamentação dos sistemas de ensino (arts. 23, parágrafo único, e 211 da Constituição Federal), precisa urgentemente retornar à pauta do Congresso Nacional.

O artigo 23 da Constituição Federal, em seu parágrafo único, diz que a cooperação entre os entes federativos será regulamentada por Lei Complementar. O Sistema Nacional de Educação (SNE) está previsto no artigo 211, onde dispõe que a “União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus

sistemas de ensino” e, em seu § 1º, estabelece aquilo que é de competência da União nesse sistema: o Sistema Federal de Ensino (SFE) e o dos territórios; o financiamento das instituições de ensino públicas federais e o exercício da função redistributiva e supletiva junto aos estados, municípios e o Distrito Federal a fim de promover a equidade nas oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade da educação, por meio da assistência técnica e financeira.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei nº 9.394/1996) também trata do SNE (art. 8º), determinando que compete à União “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (parágrafo primeiro), assegurando aos sistemas de cada esfera federativa a liberdade para se organizar (parágrafo 2º).

A legislação atual dispõe sobre as atribuições e responsabilidades de cada ente federativo na garantia do direito à educação. Entretanto, há um vácuo normativo sobre como deve se dar a articulação entre os diferentes sistemas de ensino e a coordenação da política a fim de atender aos compromissos e metas estabelecidas no PNE vigente.

O SNE tem como objetivo promover a equidade nas oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade da educação no território nacional, reconhecendo as desigualdades e a necessidade de investimentos diferenciados para que todos tenham acesso a uma educação de qualidade. Nesse sentido, entende que a normatização do SNE deve dispor sobre aquilo que não está previsto nos diferentes dispositivos legais supracitados, ou seja, os mecanismos de coordenação federativa entre entes federativos autônomos, conforme expresso no parágrafo 2º do artigo 8º da LDB.

Sendo a orientação do federalismo brasileiro a descentralização e o sistema baseado na articulação de diferentes partes, é necessária a definição detalhada das responsabilidades de cada ente federativo para a operação do SNE – União, estados, Distrito Federal e municípios. A lei que regulamentar o SNE deve versar sobre aquilo que é específico do regime de colaboração, não repetindo compromissos e obrigações já expressas na Constituição Federal, na LDB ou no PNE.

Esobre a responsabilidade educacional, ou seja, as circunstâncias ensejadoras de responsabilização por descumprimento das obrigações referentes à parte que cabe a cada ente na garantia da educação, é importante que a discussão caminhe em compasso com a discussão do SNE, pois não há como responsabilizar por descumprimento de obrigação se a obrigação não estiver devidamente definida.

## Proposições prioritárias

**PL nº 7.420/2006** (Câmara Federal - Professora Raquel Teixeira (PSDB/GO)) - Dispõe sobre a qualidade da Educação Básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.

**PLP nº 413/2014** (Câmara Federal - Ságuas Moraes (PT/MT)) - O presente Projeto de Lei Complementar visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências (arquivada ao final da legislatura).

**PL nº 7.180/2014** (Câmara Federal - Erivelton Santana (PSC/BA)) – Altera o art. 3º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

**PL nº 3.010/2011** (Câmara Federal - Aguinaldo Ribeiro (PP/PB)) - Acrescenta parágrafo único ao art. 79 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), veda o uso de imagens eróticas, pornográficas ou obscenas no material escolar.

(\*) Proposições atualizadas até dezembro/2018

## b) Financiamento da Educação

A educação é garantida na Constituição Federal como um direito de todos e dever do Estado, em todas as suas etapas e modalidades, 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. 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), fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no artigo 212 da Constituição Federal, cuja destinação deve ser a manutenção e o desenvolvimento da Educação Básica pública e a valorização dos profissionais da educação, incluindo sua remuneração (para o que deve ser destinado, no mínimo, 60% desses recursos).

A União deve complementar com, no mínimo, 10% dos recursos do fundo sempre que, no Distrito Federal e em cada estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. A distribuição desses recursos tem por critério de repartição do montante final o número de matrículas, observando-se os diferentes fatores de ponderação definidos anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento.



A fixação dos fatores de ponderação parte do fator base = 1,0 (atribuído ao segmento das séries iniciais do Ensino Fundamental urbano), de forma que, para os demais segmentos, a fixação dos fatores deve observar o espaço de variação entre 0,7 (menor fator) e 1,30 (maior fator), conforme artigo 10, §§ 1º e 2º, da Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o Fundeb. Com esse critério, a aplicação desses fatores de ponderação resulta em valores por aluno/ano específicos para cada segmento da Educação Básica, de tal sorte que o menor valor corresponderá a 70% do valor base (aplicado aos alunos das séries iniciais do Ensino Fundamental urbano) e o maior valor por aluno/ano será 30% superior ao valor base.

O Fundeb, hoje, é um indispensável instrumento de financiamento da educação que, todavia, apresenta algumas fragilidades que podem – e devem – ser trabalhadas na esfera legislativa. A primeira delas é transformá-lo num fundo permanente de financiamento da educação: sua duração, de acordo com o artigo 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, é de 14 anos contados da Emenda Constitucional que o instituiu (EC nº 53/2006), ou seja, encerra-se em 2.020. Na 55ª Legislatura, tramitaram duas Propostas de Emenda Constitucional que propunham torná-lo permanente e que, contudo, não chegaram à aprovação final. É fundamental que esta questão seja retomada em caráter de urgência, para que não haja interrupções no financiamento da educação.

Outra fragilidade é a falta de equidade entre os estados e os municípios brasileiros com maior e menor arrecadação de impostos, que o Fundeb, em sua atual configuração, não conseguiu resolver, pois os estados mais ricos e seus municípios continuam a distribuir o produto da arrecadação do Fundo entre si. Além disso, a forma como a distribuição dos recursos do Fundo foi elaborada também deve ser revista, pois, quanto mais matrículas, menor será o valor *per capita* proveniente do Fundeb e maior deverá ser o investimento de estados e municípios em educação. Isso desestimula a expansão e o investimento nas etapas de maior custo, como as creches, por exemplo, que recebem do Fundeb por aluno, pelo fator de ponderação, somente 30% a mais do que é destinado por aluno do Ensino Fundamental – o restante do custo deve ser arcado com outras receitas do ente federativo.

Mais uma fragilidade é a irrealidade dos fatores de ponderação em relação ao custo aluno-ano, principalmente quando os valores resultantes da aplicação dos fatores são comparados ao CAQi e ao CAQ, que demonstraram que o valor por aluno na etapa creche, por exemplo, é três vezes maior do que o valor que o Fundeb estabelece como mínimo. Inclusive, tanto o CAQi como o CAQ deveriam ser mencionados neste processo de constitucionalização do Fundeb.

Assim, a principal fragilidade está relacionada ao montante de recursos que compõem o Fundo, considerando que são metas do PNE 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.

Por isso, além da transformação do Fundeb em um fundo permanente, é necessário contemplar novas formas de aporte de recursos para o seu fortalecimento, prever maior participação financeira da União na sua composição, implementar

o CAQi e o CAQ como parâmetros de financiamento para a garantia de qualidade na educação, revisar a forma de distribuição dos recursos e promover a redução das desigualdades territoriais que se expressam também no âmbito do financiamento. Assim, é necessária a aprovação da Emenda Constitucional, o que reduzirá as fragilidades apontadas.

## Proposições prioritárias

**PEC nº 15/2015** (Câmara Federal - Raquel Muniz (PSC/MG)) - Inserir parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos da 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.

**PEC nº 63/2015** (Senado Federal - Cristovam Buarque (PDT/DF) e outros) - Acrescenta parágrafo ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil para estabelecer regras asseguradas do pagamento do piso salarial nacional do magistério pelos municípios (arquivada ao final da legislatura).

**PL nº 8.816/2017** (Câmara Federal - Roberto Rocha (PSB/MA)) - 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 pobreza extrema.

(\*) Proposições atualizadas até dezembro/2018

### c) Oferta de vagas em creche

O direito à Educação Infantil em creches e pré-escolas passou a ser garantido pela Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, 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 determine que os entes federados deverão organizar seus sistemas de ensino em Regime de Colaboração, a fim de garantir a universalização do ensino obrigatório.

O PNE (Lei nº 13.005/2014) definiu, como primeira meta, “universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos” até o final de sua vigência.

Na esfera executiva, dois programas federais foram desenvolvidos: um destinado à construção de creches e pré-escolas e aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional; e outro 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 (PBF), em creche pública ou conveniada.

Porém, as dificuldades enfrentadas pelos municípios para a universalização e 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.

A creche é uma etapa da educação de suma importância, pois contribui com o desenvolvimento das crianças na primeiríssima infância (de zero a três anos de idade), o que influencia no restante do crescimento e desenvolvimento do indivíduo. Apesar de ser um direito garantido a todas as crianças, ainda não é um direito acessível – a cobertura nacional, atualmente, compreende 29,7% das crianças brasileiras. Além de estarmos ainda distantes do cumprimento da Meta 1 do PNE, a desigualdade no acesso permanece como desafios – esse percentual inclui as vagas em creches privadas e mascara a desigualdade de acesso das crianças de famílias mais vulneráveis.

O valor mínimo por aluno assegurado pelo Fundeb é insuficiente para a ampliação e manutenção das vagas em creches pelos municípios.

É fundamental que os esforços legislativos se voltem para o aprimoramento das leis, para ampliar os recursos voltados à garantia do acesso às creches das crianças mais pobres e melhorando a destinação dos recursos aos municípios (responsáveis por essa etapa da educação) e fortalecendo o Fundeb por meio da sua constitucionalização.

## Proposições prioritárias

**PL nº 6.550/2013** (Câmara Federal - Onyx Lorenzoni – (DEM/RS)) - 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 zero a três anos de idade, para aquisição de vagas, objetivando o atendimento aos excedentes da rede pública, e dá outras providências.

**PL nº 1.568/2015** (Câmara Federal - Delegado Waldir (PSDB/GO)) - 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.

**PL nº 6.103/2005** (Senado Federal - Luiz Pontes (PSDB/CE)) - Dispõe sobre a construção de prédio para funcionamento de creche e pré-escola em assentamentos rurais.

(\*) Proposições atualizadas até dezembro/2018

## Direito à Proteção e a Viver Livre de Violência

### a) Convivência familiar e comunitária

A Constituição Federal garante o direito da convivência familiar e comunitária dentre os direitos mais básicos de todas as crianças e os adolescentes, conforme elencados no *caput* do artigo 227, que trata da proteção integral das pessoas com menos de 18 anos de idade.

O ECA, em seu artigo 19, o reafirma e esclarece que “é direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, **excepcionalmente**, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (grifo nosso). Portanto, como regra geral, é dever do Estado proteger as famílias (art. 226 da Constituição Federal), garantindo que a criança ou o adolescente seja criado e educado por sua família original e, somente em casos especiais e primando pelo seu melhor interesse, seja inserido em família substituta.

A pobreza afeta famílias e crianças em diferentes dimensões, entretanto, seus efeitos não justificam a quebra dos vínculos familiares (ECA, art. 23) e, sendo este o único problema, a família obrigatoriamente será incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção (ECA, art. 23, § 1º). Também a condenação criminal dos pais não implicará a destituição do poder familiar, exceto se a condenação for decorrência de crime doloso sujeito à pena de reclusão praticado contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente (ECA, art. 23, § 2º).

Em 2006, foi criado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, reunindo os marcos legais e conceituais, as diretrizes, objetivos e resultados que o Estado, a comunidade, a família e a sociedade em geral devem se apoiar para garantir a concretização do direito à convivência familiar e comunitária às crianças e aos adolescentes.

Na necessidade de acolhimento da criança ou do adolescente, deverão ser preferidos os programas de família acolhedora às instituições de acolhimento e, na impossibilidade de seu retorno à família natural, o mesmo poderá ser colocado em família substituta, de modo a assegurar a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral, por meio da guarda, da tutela ou da adoção – somente esta última é irrevogável (irreversível), extingue os vínculos jurídicos com a família natural e constitui novo estado de filiação com a família adotiva.

Toda e qualquer medida, porém, deve ser focada no melhor interesse da criança e na sua condição especial de pessoa em desenvolvimento. A questão, todavia, tem sido abordada sob outras óticas, e com uma grande urgência em se romper vínculos familiares, abreviar ao máximo o tempo de acolhimento e destinar crianças e adolescentes a lares substitutos de maneira sumária, reduzindo prazos ou suprimindo fases processuais, permitindo a adoção “sumária” e

“provisória”, entrega de filho para adoção sem prazo para desistência, entre outras situações que ferem não somente direitos, mas sentimentos e relações afetivas.

A quantidade de crianças e adolescentes acolhidos, o tempo de acolhimento e a demora na adoção tem relação com mais elementos do que o tempo em si. O número de candidatos à adoção é muito superior ao de crianças disponíveis, em especial as que mais se encaixam nos perfis indicados pelos pretendentes.

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2017), citando dados do Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA), em 2017, havia cerca de 46 mil crianças acolhidas em instituições. Dessas, de acordo com o Cadastro Nacional de Adoção (CNA) (2018), 8.511 estão disponíveis para adoção, contra mais de 43 mil pretendentes à adoção. E dessas que estão disponíveis, muitas não possuem o perfil apontado como desejado pelos adotantes.

A duração dos processos (destituição do poder familiar, habilitação de adotantes e adoção) deve ser analisada sobre outra lógica: a existência das Varas especializadas, a composição da equipe profissional de auxílio ao Juízo (psicólogos, assistentes sociais etc.), a existência e a integração dos órgãos e das entidades que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) das Comarcas e municípios – pois esses são elementos que influem diretamente no tempo de afastamento de uma criança e de um adolescente do convívio com sua família ou de sua colocação em família substituta.

### **Proposições prioritárias**

**PL nº 9.963/2018** (Senado Federal - Aécio Neves (PSDB/MG)) - Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)), para estabelecer que a guarda provisória no procedimento de adoção terá eficácia até a prolação da sentença.

**PL nº 8.219/2014** (Senado Federal - Antonio Carlos Valadares (PSB/SE)) - Altera o art. 39 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)), para prever tentativas de reinserção familiar da criança ou do adolescente.

(\*) Proposições atualizadas até dezembro/2018

### **b) Trabalho infantil**

No Brasil, de acordo com a Constituição Federal, crianças e adolescentes podem trabalhar a partir dos 16 anos de idade, remunerados ou não, excluindo-se os trabalhos noturnos, perigosos ou insalubres (proibidos a crianças e adolescentes menores de 18 anos). A partir dos 14 anos, o adolescente ou jovem pode trabalhar apenas na condição de aprendiz, conforme regras da Política de Aprendizagem.

Em 2008, a Presidência da República publicou o Decreto nº 6.481, 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 a produção e tráfico de drogas, entre outras. 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.

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. O trabalho precoce pode levar à queda do desempenho ou ao abandono escolar. Por vezes, também acaba conduzindo essas crianças e 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.

Os últimos dados divulgados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) (IBGE, 2016) apontam o contingente de 2,5 milhões de crianças e adolescentes com idade entre cinco e 17 anos trabalhando no país. Dessa constatação, derivam duas observações importantes: a primeira delas se refere ao caráter amostral da Pnad Contínua, ainda que seja estatisticamente robusta e a mais frequente fonte de informação acerca das condições de vida das pessoas e dos domicílios brasileiros, é importante termos em conta de que existe a probabilidade de o universo de ocupados nessa faixa etária ser superior ao identificado pela pesquisa. A isso se refere a segunda consideração de que, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, havia, naquele ano, mais de 580 mil indivíduos com menos de 14 anos desempenhando alguma função em um estabelecimento agropecuário, em relação a 440 mil entre cinco e 17 anos de idade identificados pela Pnad Contínua. Assim, em termos quantitativos, é provável que o universo de crianças e adolescentes trabalhando seja superior aos mencionados 2 milhões de indivíduos.

Há muito a ser feito para assegurar-se as conquistas, bem como retomar-se o caminho da erradicação do trabalho infantil e, nesse sentido, é fundamental atualizar-se a legislação trabalhista a fim de que esteja de acordo com a Constituição Federal, evitando interpretações equivocadas (como o entendimento de que trabalho realizado dentro de casa (economia familiar) não é trabalho ou não deve ser regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), conforme descrito no art. 402, parágrafo único).

É necessário estabelecer, em caráter de urgência, medidas adicionais de combate ao trabalho infantil, como a manutenção da idade mínima para admissão em emprego, a observância ao compromisso assumido pelo Brasil para o combate às piores formas de trabalho infantil, a criminalização por sua exploração com penas suficientes a inibir a tomada desse trabalho, a proibição expressa do emprego de crianças e adolescentes em caráter de economia familiar antes da idade mínima permitida ou em trabalhos perigosos, insalubres ou noturnos, estímulos a empresas

que se engajarem na luta contra o trabalho infantil, além das medidas que devem ser tomadas na esfera executiva (campanhas, fiscalização etc.) e jurídica.

## Proposições prioritárias

**PEC nº 18/2011** (Câmara Federal - Dilceu Sperafico (PP/PR)) - 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.

**PLS nº 231/2015** (Senado Federal - Valdir Raupp (MDB/RO)) - Altera o art. 60 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para dispor sobre a participação artística, desportiva e afim.

**PL nº 6.895/2017** (Câmara Federal - Paulo Rocha (PT/PA)) - Acrescenta art. 207-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para caracterizar como crime a exploração do trabalho infantil.

**PLS nº 101/2017** (Senado Federal - Thieres Pinto (PTB/RR)) - Altera a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964, para estabelecer o Serviço Militar para jovens economicamente incapazes e a menores infratores submetidos a medidas socioeducativas.

(\*) Proposições atualizadas até dezembro/2018

### c) 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 regulamentar a aplicação das medidas socioeducativas previstas no ECA e na Resolução nº 119/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), bem como regulamentar o Sistema Nacional de Atenção ao Adolescente em Conflito com a Lei.

O Sinase é “um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa” e “inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção a esse público” (Secretaria Especial de Direitos Humanos; Conanda. 2006. p. 13).

Assim, a lei estabeleceu orientações, regras e critérios para a avaliação integral do cumprimento das medidas socioeducativas aplicadas judicialmente e a adequação entre o programa e o projeto socioeducativo a ser individualizado, a cada adolescente em cumprimento de medida, e também determinou a integração entre os sistemas dos entes subnacionais e seus respectivos planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescentes em conflito com a lei (Ramidoff, 2012, p. 13 e 14).

E, para a integração de todos os níveis de governo, é necessária a articulação dos entes federativos, levando-se em conta a liberdade de organização e de funcionamento, em virtude de sua autonomia administrativa e financeira. Há competências comuns a todos os entes, como: cofinanciar o sistema, elaborar o Plano de Atendimento Socioeducativo da sua respectiva esfera e instituir a Comissão Intersectorial. A lei previu que o Sistema deveria ser avaliado após os três primeiros anos de sua implementação, ou seja, em 2015.

O cenário do atendimento socioeducativo nacional é preocupante. Segundo dados do *Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa*, produzido pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH) da Presidência da República, em 2016, existiam 26.450 adolescentes cumprindo medidas de restrição e privação de liberdade no Brasil.

Dados do relatório *Um Olhar Mais Atento às Unidades de Internação e de Semiliberdade para Adolescentes - 2ª edição*, produzido pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em 2015, demonstram que continua a existir superlotação no sistema. Nos dados de 2014, mais da metade das unidades de internação situadas nas Regiões Centro-Oeste (68%) e Norte (68,3%) foram avaliadas pelo CNMP como insalubres (sem condições adequadas de higiene, conservação, iluminação e ventilação). Além disso, o relatório aponta que em todas as regiões brasileiras foram encontradas unidades de internação com salas de aula consideradas inadequadas (sem os equipamentos necessários, iluminação deficiente e suporte de biblioteca inexistente). Além disso, também foi verificada a ausência de espaços físicos apropriados para lazer, profissionalização e saúde (CNMP, 2015).

Embora a aprovação do Sinase seja um avanço na política pública de atendimento aos adolescentes autores de atos infracionais, após sete anos da aprovação dessa lei 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 enfrentar os desafios fundamentais da Política de Atendimento ao adolescente infrator e promover a devida implementação do Sinase nos estados, para que a sociedade brasileira compreenda a complexidade do desafio para além do senso comum e que a conquista da paz e da segurança seja construída sobre bases sustentáveis da política voltada para crianças e adolescentes no Brasil.

Por isso, é urgente a discussão sobre a correta implementação do Sistema e o aporte de recursos que lhe é feito por cada esfera federativa (fundamental para o melhoramento das unidades de internação e dos programas de semiliberdade e liberdade assistida). Na 55ª Legislatura, uma única proposição sobre o tema tramitou, propondo a criação de um fundo de financiamento do Sinase, em formato semelhante ao Fundeb.

É importante que a discussão seja retomada nessa nova legislatura, pois a criação de um fundo é salutar e positiva, na medida em que fomenta a implementação do Sinase nos estados e no Distrito Federal, e possibilita a criação de um fundo específico para subsidiar as medidas socioeducativas de privação de liberdade e semiliberdade, que apresentam os maiores desafios em termos de atendimento e impactos reais na ressocialização, prevenção da reincidência e redução da violência praticada por adolescentes.



## Proposições prioritárias

**PEC nº 115/2015** (Câmara Federal – Benedito Domingos (PP/DF)) - Altera a redação do art. 228 da Constituição Federal. Explicação da Ementa: Estabelece que são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial, ressalvados os maiores de dezesseis anos, observando-se o cumprimento da pena em estabelecimento separado dos maiores de dezoito anos e dos menores inimputáveis, em casos de crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte.

**PL nº 7.197/2002** (Senado Federal - Ademir Andrade (PSB/PA)) - 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 (ECA) e dá outras providências, para permitir a aplicação de medidas socioeducativas aos infratores que atingirem a maioridade penal.

**PLS nº 219/2013** (Senado Federal - Aécio Neves (PSDB/MG)) - Incrementa a pena para a corrupção de menores, tendo por parâmetro a gravidade da infração cometida ou induzida, e dá outras providências (arquivada ao final da legislatura).

**PL nº 6.433/2016** (Câmara Federal - Cajar Nardes (PR/RS)) - Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para disciplinar a atuação coercitiva do agente público executor de medida socioeducativa (arquivada ao final da legislatura).

**PLS nº 358/2015** (Senado Federal - Raimundo Lira (PMDB/PB)) - Altera os arts. 27 e 288 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para aumentar as penas previstas para os adultos que utilizam crianças ou adolescentes para a prática de crimes (arquivada ao final da legislatura).

**PL nº 866/2015** (Câmara Federal - Izalci (PSDB/DF)) - Cria o Fundo Nacional de Apoio ao Sistema Socioeducativo (arquivada ao final da legislatura).

(\*) Proposições atualizadas até dezembro/2018

### d) Sistema de Garantia de Direitos (SGD)

Conforme explicitado anteriormente, o 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 os 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 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.

Na última legislatura, foram apresentados, e ainda tramitavam, em dezembro de 2018, 39 projetos de lei que tratavam, em sua maioria, sobre os Conselhos Tutelares (requisitos para candidatura, eleições unificadas, piso salarial nacional etc.). Nesse sentido, é fundamental que os debates para o aprimoramento da legislação relativa às entidades e aos órgãos que compõem o sistema contem com a participação dos gestores e operadores do Direito diretamente envolvidos na execução das políticas, a fim de considerar os desafios cotidianos da sua atuação, para que o trabalho de seus operadores possa ser realizado de forma a materializar os direitos de crianças e adolescentes garantidos em lei.

## Proposições prioritárias

**PL nº 8.045/2010** (Câmara Federal - José Sarney (PMDB/AP)) - Código de Processo Penal.

**PLP nº 433/2017** (Câmara Federal - Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP)) - Estabelece as condições legais, requeridas pelo preceito contido no § 7º do artigo 195 da Constituição Federal, para entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde e/ou educação (arquivada ao final da legislatura).

**PL nº 6.766/2010** (Senado Federal - Romero Jucá (PMDB/RR)) - Dispõe sobre a doação de bens apreendidos pelos órgãos públicos federais aos Conselhos Tutelares e Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

**PL nº 1.821/2011** (Sandra Rosado (PSB/RN)) - 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.

**PEC nº 41/2013** (Senado Federal - Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) e outros) - Acrescenta o art. 195-A para criar o Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento Humano (arquivada ao final da legislatura).

**PEC nº 10/2011** (Câmara Federal - Luiz Fernando Machado (PSDB/SP)) - Altera os arts. 28, 29 e 84 da Constituição Federal para instituir a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Plano de Metas pelo Poder Executivo municipal, estadual e federal, com base nas propostas da campanha eleitoral.

(\*) Proposições atualizadas até dezembro/2018

## e) 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 “de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”, devendo se punir severamente “o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente”.

O cenário atual, porém, aponta que são grandes os desafios para a garantia da proteção integral de crianças e adolescentes. Segundo dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), quanto à violência letal, somente em 2017 ocorreram 63.743 homicídios no Brasil. Desses, 11.733 foram assassinatos de crianças e adolescentes com idade entre zero e 19 anos (18,4% dos homicídios), o que representa uma taxa de, aproximadamente, 17,1 homicídios por 100 mil habitantes de zero a 19 anos, sendo esta a principal causa de morte nessa faixa etária. Ainda, 80,4% (9.437) 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 2017, as mortes de jovens entre zero e 19 anos de idade correspondem a 31,3% dos homicídios provocados por ações policiais. Ao olharmos para esses homicídios, chama a atenção o fato de 71,9% das vítimas do ano de 2017 serem negras e 26,8% 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 – e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) estima que 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 prevista na Constituição Federal.

Na 55ª Legislatura, foram apresentadas e tramitaram 337 proposições que se relacionam, direta ou indiretamente, à violência contra a criança e o adolescente. Dessas, 91 tratavam sobre posse e porte de armas e alterações na legislação sobre o desarmamento. Outras 154 tratavam sobre diversos tipos de violência (sexual, doméstica, física, psicológica, policial etc.), a maioria na lógica de agravar a punição do agente, após a prática da violência.

Visando a prevenção ou a redução da violência contra crianças e adolescentes, a produção legislativa foi menor. Trataram sobre políticas públicas voltadas à Segurança Pública somente 14 proposições e, em alguns casos, as mesmas se revelavam de pouca efetividade ou não inovavam o ordenamento jurídico vigente.

Então, muitos dos projetos de lei intitulados como “política nacional” voltada a determinada área padecem de vício de inconstitucionalidade em razão da matéria ser de iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo, já que é ele o autorizado exclusivo a legislar sobre o funcionamento e a composição de seus órgãos (aos quais sempre competem a governança e a execução das políticas públicas).

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).

Há, contudo, aprimoramentos legais necessários e que devem ser objeto de debate pelos legisladores para viabilizar o fortalecimento da Segurança Pública e permitir a elaboração de políticas eficazes de enfrentamento e prevenção à violência.

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.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;
- 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 (Fundeb);
- Alteração de dispositivo da lei processual penal para extinção da categoria “resistência seguida de morte”, para redução da letalidade policial;
- Reforma do modelo policial, por um modelo integrado entre as várias polícias e a retirada da subordinação das polícias militares ao Exército.

É indispensável, todavia, a ampla participação de organizações da sociedade civil, redes, fóruns, especialistas e órgãos públicos, entre outros, nos debates de cada uma dessas questões, a fim de que sejam aprovadas e promulgadas modificações eficazes, que possibilitem a construção de políticas eficientes e proporcionem resultados relevantes na redução da violência contra crianças e adolescentes.

## Proposições prioritárias

**PL nº 3.722/2012** (Rogério Peninha Mendonça (PMDB/SC)) - Disciplina as normas sobre aquisição, posse, porte e circulação de armas de fogo e munições, cominando penalidades e dando providências correlatas.

**PL nº 4.018/2004** (Senado Federal - Edison Lobão (PFL/MA)) - Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), para combater a prostituição e a exploração sexual de crianças e adolescentes. Exige autorização judicial para que o adolescente possa viajar desacompanhado e aumenta para 30 dias o período de fechamento de estabelecimento que hospede criança ou adolescente desacompanhado dos pais ou responsável.

**PL nº 6.831/2010** (Câmara Federal - Paes de Lira (PTC/SP)) - Altera os arts. 213, 217-A e 225 do Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940, dispõe sobre o crime de estupro e dá outras providências.

**PL nº 7.676/2017** (Câmara Federal - Creuza Pereira (PSB/PE)) - Cria o "Orçamento Criança" e dá outras providencias (arquivada ao final da legislatura).

(\*) Proposições atualizadas até dezembro/2018

## Direito à Saúde

### a) 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, diferentemente da regra aplicada aos estados e municípios (art. 198, inciso II e III da Constituição Federal) determinou-se que o montante do investimento deveria ser fixado em lei complementar. Assim, a Lei Complementar nº 141/2012 dispôs, por sua vez, que o limite mínimo de investimento da União em Saúde 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 do investimento federal em Saúde Pública.

O Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública (Movimento Saúde +10) pleiteava que a União aplicasse em ações e serviços públicos de saúde o montante de 10% de sua Receita Corrente Bruta (RCB), 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 investimento em Saúde, com o percentual mínimo de 15% a ser atingido em 2018, de acordo com o cronograma de progressão de investimentos que apresentava. Além disso, a PEC buscava suprimir a possibilidade de lei complementar estabelecer um percentual superior ao mínimo constitucional, ou seja, novas alterações desse patamar só poderão 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 propostas de alteração da legislação complementar com o objetivo de fixar bases de cálculo e percentuais mínimos para investimento em Saúde pela União.

É importante, contudo, que o debate sobre o financiamento da Saúde Pública prossiga, avaliando, inclusive, os impactos que a Emenda Constitucional nº 95/2016 vem provocando na manutenção da Política de Saúde e que o investimento da União em Saúde Pública seja monitorado para garantir que o mínimo hoje fixado seja realizado. Também, é necessário rever o sistema fiscal nacional 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.

## Proposições prioritárias

**PEC nº 1/2015** (Câmara Federal - Vanderlei Macris (PSDB/SP)) - Altera o art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre o valor mínimo a ser aplicado anualmente pela União em ações e serviços públicos de saúde, de forma escalonada em cinco exercícios: 15%, 16%, 17%, 18% e 18,7%.

**PLS nº 87/2016** (Senado Federal - Raimundo Lira (PMDB/PB)) - Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 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, para priorizar o atendimento a estabelecimentos de ensino e de saúde no planejamento e na implantação dos serviços e ações de saneamento básico (arquivada ao final da legislatura).

(\*) Proposições atualizadas até dezembro/2018

## **b) Segurança alimentar e nutricional**

Descrito 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 (específico para crianças, adolescentes e jovens), 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 (art. 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 desigualdades entre as regiões do país: segundo dados do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), o índice nacional de crianças menores de cinco anos de idade com desnutrição grave é de 4,5%. 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 160 mil crianças estavam com sobrepeso; em 2017, esse número passou para 330 mil crianças, aproximadamente. A Região Nordeste apresenta índice de 8,6% da população de até cinco anos acima do peso, estando acima da média nacional, que é de 7,1%.

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 estava em situação de segurança alimentar e 5% dos domicílios estava 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.

## Proposições prioritárias

**PL nº 1.234/2007** (Câmara Federal - Eduardo Gomes (PSDB/TO)) - Estabelece princípios e diretrizes para as ações voltadas para a educação nutricional e segurança alimentar e nutricional da população, e dá outras providências.

(\*) Proposição atualizada até dezembro/2018

## Direitos das Meninas

### a) Gravidez na adolescência

O artigo 226 da Constituição Federal garante especial proteção às famílias, dispõe sobre o casamento civil, as famílias monoparentais e afirma que, “fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas” (art. 226, § 7º).

A gravidez na adolescência, todavia, tem sido vista, tanto pela educação como pela saúde, sob o prisma da gestação indesejada, fruto de mudanças comportamentais na seara da sexualidade aliada à falta de conhecimento dos adolescentes sobre os métodos contraceptivos. Então, as ações focam na prevenção por meio de informações sobre sexo e disponibilização de tais métodos. Todavia, questiona-se se este enfoque é o bastante para a abordagem do tema, diante do número de partos de mães adolescentes.

A observação dos dados referentes aos nascimentos no país, produzidos pelo Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc), demonstram que, em 11 anos, no período que cobre os anos de 2006 a 2017, a realidade dos nascimentos de mães adolescentes reduziu sua participação em 24,1%, representando, em 2017, pouco menos de um em cada seis nascimentos sendo de uma mãe com menos de 19 anos de idade, somando 480.312 indivíduos nascidos de mães adolescentes.

Cabe, entretanto, que sejam feitas ressalvas a respeito da velocidade da redução dos nascimentos de mães adolescentes ao longo do período no território brasileiro: de 2006 a 2017, na Região Norte houve redução de apenas 17,1% dos nascimentos de mães adolescentes. Ainda, em estados como o Acre e Amazonas, a redução do percentual foi bem menos significativa – 8,6% e 4,3% respectivamente – persistindo a desigualdade.



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 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.

O exame dos dados produzidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2015 possui o potencial de revelar o contexto associado às vidas das mães adolescentes, em que circunstâncias sociais a ocorrência desses nascimentos é mais preponderante e qual o impacto na vida dessas mães. Assim, das 876 mil mulheres com menos de 19 anos de idade que afirmaram ter tido um filho até a data de referência da pesquisa, 90% (793.908) residiam em domicílios onde a renda mensal domiciliar *per capita* atingia o valor máximo de um salário-mínimo, sendo que a maior concentração de mães adolescentes encontrava-se entre as que possuíam a faixa de renda mencionada de um quarto a meio salário-mínimo, respondendo por 35,6% das mães adolescentes encontradas pela Pesquisa. Mais de três em cada quatro mulheres que afirmaram ter tido um filho nascido vivo (880.201), 77,9% (685.453), não frequentavam a educação regular, sendo que, entre as que já frequentaram em algum momento da vida a educação regular, 53,6% (379.853) tiveram no Ensino Fundamental o curso mais elevado que frequentaram.

De acordo com Nunes (2010, p. única), as ações de prevenção hoje visam um “exercício responsável da sexualidade” que, “pelo visto não obtém muito sucesso”, pois frequentemente as jovens engravidam mesmo quando estão bem informadas e têm acesso aos métodos contraceptivos – o que aponta para um desejo de engravidar. Observa, ainda, que estas ações preventivas têm mais resultado entre as jovens “de estratos econômicos mais favorecidos” e “com maiores possibilidades de articular projetos de vida futuros que seriam prejudicados por uma maternidade precoce”, e, inversamente, aquelas de camadas econômicas menos favorecidas, “diante da ausência de políticas sociais efetivas e de projetos educacionais e profissionais pouco atraentes”, não consideram a gravidez como uma “perturbação maior”.

Por essas razões, é necessário ampliar o olhar sobre a maternidade na adolescência para além da Saúde Pública, para a necessidade de criação de políticas públicas que promovam os direitos das meninas e lhes amplie as oportunidades de educação, de profissionalização e de trabalho, e lhes permita ter um rol maior de projetos para a vida adulta.

## Proposições prioritárias

**PL nº 166/2011** (Câmara Federal - Weliton Prado (PT/MG)) - Dispõe sobre a criação de Casas Apoio destinadas ao atendimento de adolescentes grávidas.

**PL nº 6/2015** (Câmara Federal - Ricardo Barros (PP/PR)) - Fica instituída a Semana de Orientação sobre a Gravidez na Adolescência, na primeira semana de maio.

(\*) Proposições atualizadas até dezembro/2018

## A pauta da infância e da adolescência no Congresso Nacional

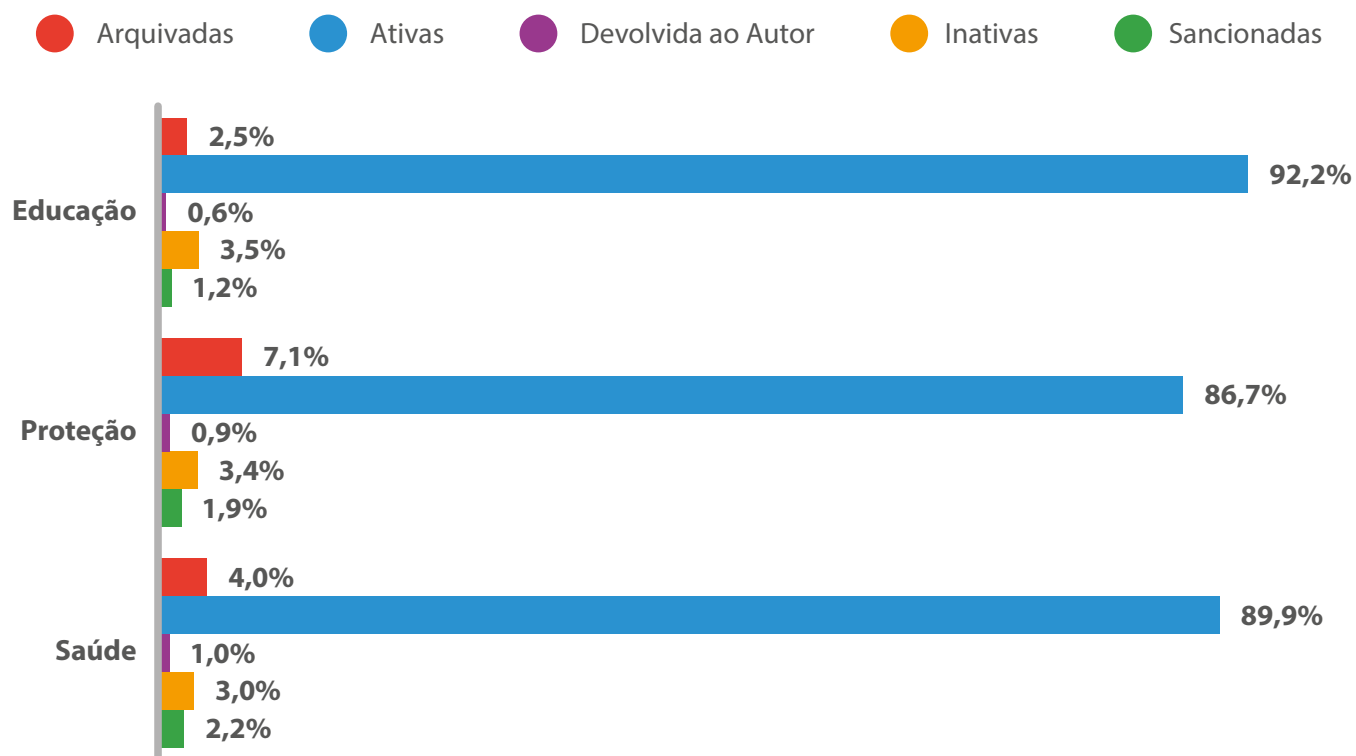
As leis são criadas para disciplinar a atividade dos indivíduos que vivem em sociedade, com a função de organizar a vida coletiva, de orientá-la: “o Direito tem a sua origem nos fatos sociais, nos acontecimentos da vida em sociedade”, e “todas as nossas práticas e condutas acabam refletindo nos costumes, valores, tradições, sentimentos e cultura” (Migueis, 2017).

A revisão das leis é necessária quando a sociedade, seus costumes, valores, tradições e cultura mudam. A visão sobre a infância e a adolescência evoluiu ao longo dos anos e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi construído para atender à nova compreensão de proteção integral a esses indivíduos de até 18 anos de idade.

Tendo em mente o tempo social, o ECA é uma lei ainda jovem (29 anos) e os principais desafios enfrentados por crianças e adolescentes são, em sua maioria, decorrentes de sua ainda incompleta implementação. Por isso, o tema “criança e adolescente” é constante na preocupação de nossos legisladores que buscam responder às demandas não só da sociedade, mas deste grupo mais vulnerável. Diante dos desafios nacionais para a infância, é necessário manter o foco nas soluções que, alinhadas à proteção integral e ao superior interesse da criança e do adolescente, unidas à vontade de se combater as desigualdades, de fato provocarão mudanças sustentáveis no cenário atual.

Somando forças nessa busca, desde 2012, mapeamos proposições legislativas que se referem, direta ou indiretamente, a direitos da criança e do adolescente e que tramitam nas duas Casas Legislativas. Até 7 de dezembro de 2018, foram identificadas 4.334 proposições, das quais ainda estão ativas 3.849.

Para compreender o que compõe esse universo e, com foco na Doutrina da Proteção Integral, dividimos as proposições em três Eixos: Educação, Proteção e Saúde.



STATUS DA PROPOSIÇÃO	EIXOS		
	EDUCAÇÃO	PROTEÇÃO	SAÚDE
Ativas	1.192	2.090	567
Arquivadas	32	171	25
Devolvidas ao autor	8	22	6
Inativas	45	81	19
Sancionadas	16	46	14

Até dezembro de 2018, das 3.849 proposições legislativas ativas, 2.328 foram apresentadas e tramitaram durante a 55ª Legislatura (período de 2015 a 2018), e somente 193 delas chegaram ao fim do processo legislativo (arquivadas,

devolvidas ou retiradas pelo autor e transformadas em norma jurídica). Ou seja, até dezembro de 2018, 2.135 proposições ainda tramitavam.

Esse volume de proposições chama a atenção em razão do ECA ser considerado uma das leis mais avançadas do mundo em matéria de direitos da infância e adolescência. Para melhor compreender de que se tratam essas proposições, além da divisão em três grandes eixos (Educação, Proteção e Saúde) subdividimos cada um deles em temas, ou por serem considerados prioritários dentro da pauta da infância e adolescência ou pelo grande volume de proposições apresentadas sobre determinado assunto.

### Produção Legislativa da 55ª Legislatura por eixo relacionado a crianças e adolescentes (incluindo as inativas)



Para entender de que tratam as proposições divididas em cada Eixo, subdividimos cada um em temas, e classificamos as proposições de acordo com o seu foco, seu interesse central.

Assim, temos para o Eixo Saúde os seguintes temas: Aleitamento Materno, Financiamento da Saúde, Gravidez na Adolescência, Nutrição e Segurança Alimentar, Saúde do Recém-Nascido e Outros Direitos Relacionados à Saúde.

Para o Eixo Proteção, temos os seguintes temas: Adolescentes Autores de Ato Infracional, Convivência Familiar, Desaparecidos, Direito das Meninas, Educação Profissional, Financiamento da Proteção, Políticas de Transferência de Renda, Primeira Infância, Registro Civil, Sistema de Garantia de Direitos (SGD), Trabalho Infantil, Violência Contra a Criança e Contra o Adolescente e Outros Direitos Relacionados à Proteção.

Por fim, para o Eixo Educação, temos os seguintes temas: Alimentação Escolar, Creche e Educação Infantil, Currículo Escolar, Educação e Qualidade, Financiamento da Educação, Idade Mínima para Ingresso no Ensino Fundamental, Implementação do Plano Nacional de Educação, Valorização de Professores, Violência nas Escolas e Outros Direitos Relacionados à Educação.

O tema “Outros Direitos Relacionados” em cada um dos eixos contém as proposições que, dada a diversidade de assuntos, não se encaixaram em nenhum dos temas elencados. Para elucidar o que são esses grupos de “outros direitos”, esclarece-se que:

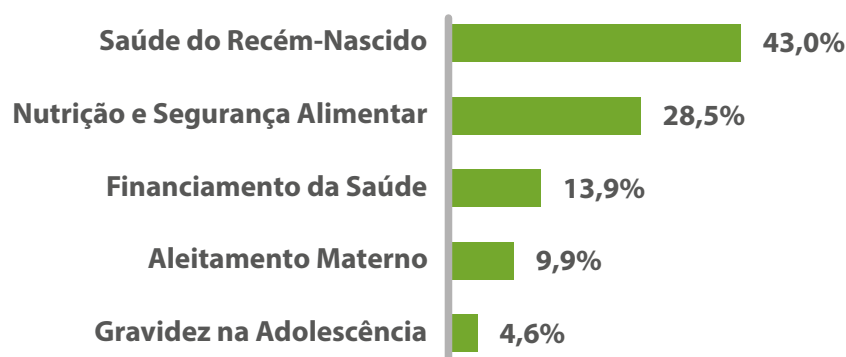
- a) Em **Direito à Educação (191 proposições ativas)**, a maioria se refere a **transporte escolar (49)**, com o intuito de regulamentar a forma de transporte de crianças, a presença de monitores durante o trajeto, a vida útil dos veículos de transporte, programas de financiamento de transporte estudantil etc.; ou à **prática desportiva (18)**, para dispor sobre desporto escolar, bolsa-atleta, infraestrutura escolar para a prática de educação física e desportiva, jogos escolares etc.; ou para facilitar o acesso e a permanência na escola de **crianças e adolescentes com deficiência (11)**, com questões como instalações físicas, mobiliário, adaptação da educação física etc.
- b) Em **Direito à Proteção (376 proposições ativas)**, a maioria se refere a **público-alvo distinto**, que tramita em conjunto com proposições relativas à criança e ao adolescente (**143**); as demais se referem a **classificação indicativa (23)** ou acesso de crianças e adolescentes a determinados locais ou espetáculos; a **crianças e adolescentes com deficiência (29)**; à **segurança de crianças e adolescentes (13)**, como a proibição a venda de certos produtos, a manutenção de brinquedos em parques de diversões etc.; e ao **transporte de crianças e adolescentes (12)** em veículos automotores;
- c) Em **Direito à Saúde (181 proposições ativas)**, por exemplo, a maioria se refere ao **uso de drogas (43)**, para tratar de medidas preventivas, da proibição de venda de álcool e tabaco para crianças e adolescentes, para dispor sobre a internação para tratamento etc.; ou sobre a **gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) (17)**, para dispor sobre a criação de consórcios de serviços, sobre a afixação de placas com informações dos serviços prestados nas unidades de saúde etc.; ou sobre **planos de saúde (14)**, para dispor sobre a inscrição de dependentes, cobertura de despesas para acompanhantes de crianças e adolescentes, para fixar carência máxima para realização de parto etc.;

Subtraindo da análise as proposições classificadas como “outros direitos” (748), quantificamos as demais **1.387** que ainda tramitavam até dezembro de 2018 em cada um dos Eixos.

## DIREITO À SAÚDE

Em Saúde, das proposições apresentadas na 55ª Legislatura, e que ainda tramitavam em dezembro de 2018, foram identificadas e classificadas 151 nos seguintes temas:

### Proporção de proposições do Eixo Saúde apresentadas na 55ª Legislatura segundo temas



### Número de proposições do Eixo Saúde apresentadas na 55ª Legislatura segundo temas

TEMAS	PROPOSIÇÕES ATIVAS
Saúde do Recém-Nascido	65
Nutrição e Segurança Alimentar	43
Financiamento da Saúde	21
Aleitamento Materno	15
Gravidez na Adolescência	7

Em relação ao primeiro tema “Saúde do Recém-Nascido”, as proposições se referem a: ampliação dos testes de metabolismo (19), como teste do pezinho, do olhinho, da linguinha e demais exames para identificação precoce de anomalias; prevenção e combate ao Zika Vírus e atenção aos nascidos com microcefalia (14); violência obstétrica e humanização dos serviços de saúde, especialmente em atenção à gestante (9); afastamento de gestantes e lactentes de atividades insalubres (7); acompanhantes de parturientes (4); identificação de recém-nascido nas maternidades (4); pré-natal (2); prematuridade (2); e outros assuntos (4).

A mortalidade infantil e na infância sempre teve números altíssimos, desde a antiguidade. Ainda é um grande desafio, especialmente no Brasil. Embora a média nacional tenha decrescido nos últimos anos, a realidade regional, infelizmente, aponta para outro sentido. O que mais choca nesse cenário é que muitos recém-nascidos e crianças morrem por causas evitáveis. Por isso, é fundamental que os esforços se concentrem em capilarizar os serviços de saúde para que cheguem até a população mais vulnerável, o que demanda ampliação dos recursos destinados à saúde, gestão eficaz desses recursos e programas que viabilizem as melhorias necessárias para que recém-nascidos e crianças tenham garantido o seu direito mais básico, que é o direito à vida.

Sobre “Nutrição e Segurança Alimentar”, as proposições tratam de: adulteração de alimentos (8); alimentação escolar (6); proibição da venda de energéticos e refrigerantes a crianças e adolescentes (4); informações nutricionais sobre alimentos (4); obesidade e transtornos alimentares (4); diretrizes para políticas nutricionais e ações de vigilância (2); doação de alimentos (2); opções de cardápios em escolas e hospitais a quem tem restrições alimentares (2); fórmulas infantis (1); e outros assuntos (10).

A preocupação com nutrição e segurança alimentar é importante. A desnutrição ainda é um problema brasileiro, e a obesidade em crianças e adolescentes (que reúne excesso de peso, problemas de saúde e, também, desnutrição) está em níveis alarmantes. O direito à alimentação está entre as garantias fundamentais de todos os seres humanos (art. 6º da Constituição Federal) e as referências para uma alimentação adequada estão regulamentadas na Lei nº 11.346/2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), e as discussões sobre como melhorar a alimentação de crianças e adolescentes deve ser complementar a esse arcabouço legal.

Em relação ao tema “Financiamento da Saúde”, temos: novas fontes de recurso para o custeio da Saúde (11); alterações na lei de responsabilidade fiscal, para que não se computem os gastos com profissionais da Saúde (4); outros assuntos (3); transferências constitucionais e intergovernamentais (2); investimento constitucional mínimo para a Saúde (1).

O Financiamento da Saúde é um tema de suma importância e que precisa ser debatido com urgência nas Casas Legislativas. Em 2013, a Comissão Especial destinada a discutir o Financiamento da Saúde Pública (Relatório da Comissão Especial destinada a discutir o Financiamento da Saúde Pública, 2013, p. 36), após longa análise da situação e da demanda social, concluiu que o investimento da União em ações de saúde deveria ser de 18,7% da Receita Corrente Líquida (RCL) (equivalente a 10% sobre a RCB), para o que também propôs um cronograma de investimento, partindo do percentual de 15% até chegar ao percentual ideal. Em 2015, foi apresentada a PEC nº 1/2015, ainda em tramitação, e que propõe exatamente isso. É necessária a retomada dessa discussão.

Sobre o tema “Aleitamento Materno”, as proposições se referem a: abertura de espaços para amamentação em empresas, prédios públicos ou locais de grande circulação (4); jornada da trabalhadora lactante (4); tipificação como crime ou contravenção penal a importunação da amamentação em público (3); criação de bancos de leite nas maternidades (2); orientação sobre amamentação (1); e outros assuntos (1).

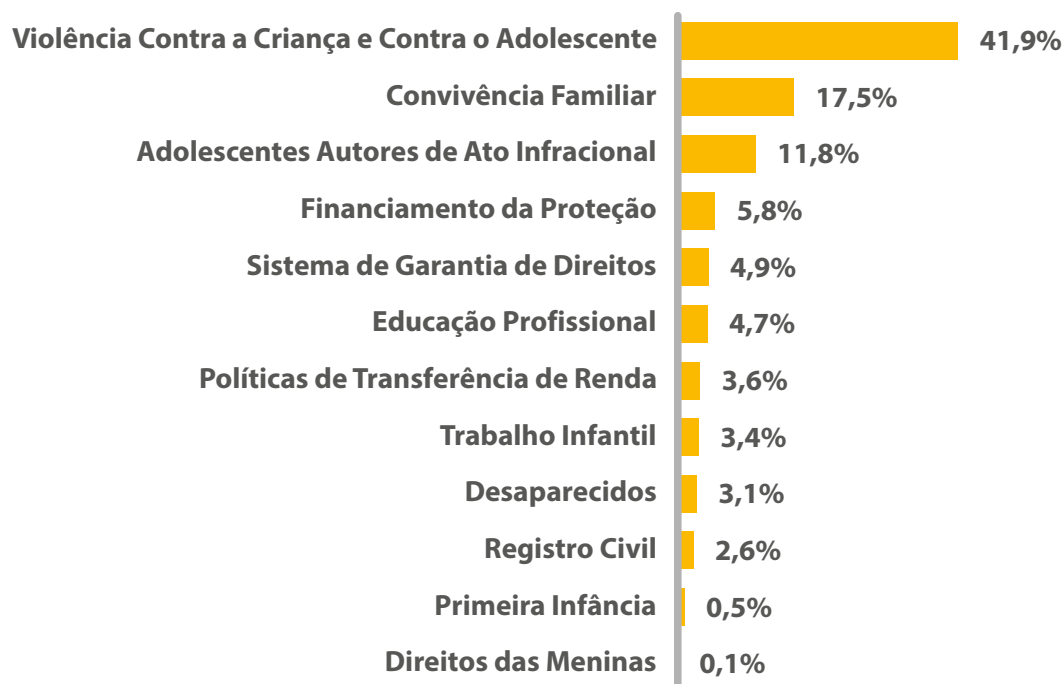
Em relação à “Gravidez na Adolescência”, as proposições se referem a: prevenção da gravidez precoce (3); prevenção do aborto (2); proteção para gestantes em situação de vulnerabilidade e risco sociais (1); frequência escolar de estudantes gestantes, parturientes ou puérperas (1).

Como já apontamos, a gravidez na adolescência precisa ter uma abordagem mais ampla, para além da educação sexual e da Saúde Pública. É necessário ampliar as oportunidades de educação e de profissionalização, especialmente para as adolescentes de estratos sociais mais pobres, que lhes dê a oportunidade de construir outros projetos para a vida adulta.

## DIREITO À PROTEÇÃO

Em Proteção, das proposições apresentadas na 55ª Legislatura, e que ainda tramitavam em dezembro de 2018, foram identificadas e classificadas 803 nos seguintes temas:

### Proporção de proposições do Eixo Proteção apresentadas na 55ª Legislatura segundo temas





## Número de proposições do Eixo Proteção apresentadas na 55ª Legislatura segundo temas

TEMAS	PROPOSIÇÕES ATIVAS
Violência Contra a Criança e Contra o Adolescente	337
Convivência Familiar	141
Adolescentes Autores de Ato Infracional	95
Financiamento da Proteção	47
Sistema de Garantia de Direitos	39
Educação Profissional	38
Políticas de Transferência de Renda	29
Trabalho Infantil	27
Desaparecidos	25
Registro Civil	21
Primeira Infância	4

Sobre “Violência Contra a Criança e Contra o Adolescente”, as proposições tratam de: alterações no Estatuto do Desarmamento (91); violência sexual (70); violência física (39); violência doméstica (27); discriminação e preconceito em todas as formas (26); violência psicológica (18); políticas públicas de Segurança Pública (14); o uso ou a prevenção contra as drogas (10); violência policial (6); execução penal (6); classificação indicativa para acessos a conteúdos violentos ou que incitem a violência (3); deficientes (2); igualdade racial (1); funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) (1); e outros assuntos relacionados à violência contra esta parcela da população (23).

É importante destacar que a maioria das proposições, neste tema, entendem que garantir a proteção é majorar a punição dos agressores, ao invés de focar na prevenção. Enquanto isso, os dados demonstram que a violência contra a criança e o adolescente aumenta a cada ano.

O Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) aponta que, desde 2009, o número de casos notificados de violência sexual contra crianças e adolescentes é bem alto. As alterações consecutivas na legislação penal, com vistas a agravar as penas para os agressores, são importantíssimas, mas, sozinhas, não vão reduzir esses terríveis indicadores – o que aponta para a necessidade de urgentes medidas de prevenção à violência.

Em relação aos homicídios contra crianças e adolescentes, os números são ainda mais assustadores, especialmente nos casos de morte por armas de fogo. E, em relação a isso, infelizmente, a maioria das proposições apresentadas e que tramitaram na última legislatura pedem alterações no Estatuto do Desarmamento. As que buscavam construir um plano de enfrentamento aos homicídios, para não ferir competências que são exclusivas do Poder Executivo,

resumiram-se em cartas de diretrizes para elaboração de políticas. As alterações legais necessárias para melhorar a segurança pública, contudo, são pontuais – como já apontamos no capítulo sobre os principais desafios para a infância e a adolescência.

Sobre o tema “Convivência Familiar”, há proposições que tratam de: licença parental (46); adoção (33); cárcere dos genitores (ou prisão domiciliar) (12); alimentos ou pensão alimentícia (7); alienação parental (6); outros assuntos (5); filiação socioafetiva (4); guarda compartilhada (4); salário-maternidade (4); investigação de paternidade (3); acolhimento (2); afastamento familiar (2); apadrinhamento afetivo (2); desistência da adoção (2); união poliafetiva (2); abandono afetivo (1); assistência às famílias numerosas (1); estatuto da família (1); família acolhedora (1); planejamento familiar (1); reinserção familiar (1); e subtração de crianças (1).

A preocupação com a quantidade de crianças e adolescentes em acolhimento e com a angústia de pessoas que aguardam na fila de adotantes têm impulsionado a produção legislativa no tema “Convivência Familiar”. Todavia, essa é uma questão extremamente delicada e que precisa de uma análise aprofundada para se identificar onde estão os verdadeiros entraves que geram a longa institucionalização de crianças e adolescentes. Muitas proposições que foram apresentadas e tramitaram na última legislatura buscam abreviar os tempos processuais, ferindo diversos direitos assegurados pela Constituição Federal, como o contraditório e a ampla defesa, ou, no intuito de não institucionalizar crianças e adolescentes, almejam a colocação imediata em famílias que pretendem a adoção para posterior análise da adequação da medida, ferindo o princípio do superior interesse das pessoas com menos de 18 anos de idade. No capítulo que trata dos desafios para a infância e a adolescência, apontou-se as medidas que devem estar no centro dos debates sobre a convivência familiar e comunitária e o fortalecimento do (SGD) para a efetivação desse direito.

Em relação ao tema “Adolescentes Autores de Ato Infracional”, tem-se as proposições que tratam de: outros assuntos (32 – na maioria dos casos, não se referem ao adolescente, são matérias que tramitam em conjunto); medidas socioeducativas (29); corrupção de menores (10); agentes socioeducativos (7); maioria penal (4); educação (3); estudos e laudos psicológicos (2); revista pessoal (2); apuração de ato infracional (1); audiência de custódia (1); direito das vítimas (1); proteção da imagem (1); unidades de internação (1); e venda de armas e munições para crianças e adolescentes (1).

Conforme explicitado anteriormente, as questões de infraestrutura do atendimento socioeducativo requerem atenção. É extremamente necessário assegurar meios para a total implementação do Sinase (Lei nº 12.594/2012), e, para isso, é necessário garantir recursos para a melhoria do atendimento. Por isso, indica-se que a discussão sobre a criação de um fundo nacional para adequação e manutenção das unidades de internação e semiliberdade, bem como apoio aos municípios para o atendimento em liberdade assistida, deve prosseguir.

Sobre “Financiamento da Proteção”, há proposições bastante heterogêneas (18 se referem a assuntos diversos). Há uma proposição que trata da revogação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (que criou o novo regime fiscal,

limitando o investimento público federal), novas fontes de recurso para os Fundos da Criança e do Adolescente (7) ou ampliação de outros fundos (2); novas fontes para o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) (3) ou novos recursos para a Segurança Pública (4); criação de novos fundos (4), incluindo o Fundo Nacional de Apoio ao Sistema Socioeducativo; recursos para situações de emergência ou calamidade pública (2); priorização da criança e do adolescente no orçamento público (1); saneamento básico (2); dedução de impostos sobre bens de entidades de atendimento (2); garantia constitucional de recursos ao Sistema Único de Assistência Social (Suas) (1).

Os sucessivos cortes de recursos destinados à Assistência Social têm colocado em estado de alerta o Sistema Único de Assistência Social (Suas), que luta pela garantia de um mínimo constitucional. De acordo com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (Resolução nº 20/2018), no orçamento proposto para 2019, havia o corte de quase 50%, o que impactaria profundamente na execução dos benefícios, serviços e programas do Suas. A preocupação em garantir recursos para a Assistência Social é legítima. A PEC nº 383/2017 trata exatamente disso: busca garantir 1% da RCL da União como mínimo constitucional a ser investido no setor. É necessário que essa discussão avance.

Sobre o tema “Sistema de Garantia de Direitos (SGD)”, as proposições apresentam como tema central: Conselho Tutelar (27); Defensoria Pública (2); Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) (1); e outros assuntos (9).

O SGD, para seu correto funcionamento, necessita que as políticas setoriais, no que concerne à criança e ao adolescente, estejam bem integradas para efetivar a garantia da proteção constitucional. A integração é sempre o grande desafio, especialmente quando alguns órgãos ou serviços não estão suficientemente fortalecidos – e aqui apontamos especialmente os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) e os Conselhos Tutelares. As proposições apresentadas nesta última legislatura sobre os Conselhos Tutelares tratam de temas importantes, como os requisitos para a candidatura aos cargos do Conselho Tutelar, sobre o piso salarial nacional dos conselheiros, sobre o mandato e a quantidade de reconduções. Mas poucas delas (como o PL nº 1.192/2015) tratam da garantia de recursos para o funcionamento dos Conselhos Tutelares. De qualquer forma, é importante que as discussões tenham a ampla participação dos próprios conselheiros, bem como de especialistas, organizações, fóruns, redes e movimentos, entre outros, a fim de se compreender as especificidades do trabalho em campo e as formas de garantir o superior interesse da criança e do adolescente.

Em “Educação Profissional”, as proposições tratam de: aprendizes (9); estagiários (6); orientação vocacional (4); ensino técnico (2); alterações na Lei do ProJovem (1) e do Pronatec (2); orientação profissional (2); criação da Política Nacional de Estímulo ao Empreendedorismo do Jovem do Campo (PNEEJC) (2) e do Programa de Incentivo de Inserção dos Egressos Jovens (PIIEJ) (1); e outros assuntos (9).

Em relação ao tema “Políticas de Transferência de Renda”, há proposições que pretendem modificar: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (9); o Programa Bolsa Família (PBF) (5); os programas de moradia popular (3); o auxílio-reclusão (3); as tarifas de saneamento básico (2); o Cadastro Único (CadÚnico) (1); e outros assuntos (6).

Em relação ao tema “Trabalho Infantil”, as proposições tratam de: combate ao trabalho infantil (9); regulamentação do trabalho infantil artístico e desportivo (4); criminalização do trabalho infantil (3); redução da idade para o trabalho (3); estágio (3); trabalho escravo (2); aprendizagem (1); e outros assuntos (2).

A pobreza, o trabalho infantil e o direito à aprendizagem e à profissionalização são temas inter-relacionados e que precisam ser refletidos conjuntamente para que crianças e adolescentes em situação mais vulnerável ao trabalho infantil recebam proteção integral. As políticas de transferência de renda, aliadas às políticas educacionais, mostraram-se de suma importância no combate às desigualdades. São um importante instrumento na quebra do ciclo de pobreza. O acesso à aprendizagem e à profissionalização também são vias que podem romper esse ciclo. O aperfeiçoamento das leis e das políticas é a intervenção necessária para que nenhuma criança e nenhum adolescente seja submetido a trabalho antes da idade permitida. Os debates devem tentar conciliar melhores soluções para as empresas sujeitas ao programa de aprendizagem e o direito dos adolescentes à profissionalização.

Sobre o tema “Desaparecidos”, as proposições tratam de: incluir mais informações no Cadastro Nacional de Desaparecidos ou maior veiculação sobre crianças e adolescentes desaparecidos (12); a criação de uma política integrada ou do cruzamento de informações do sistema de registro (4); inclusão de adultos desaparecidos no cadastro destinado às crianças e aos adolescentes (3); criação de um alerta imediato (2); e outros assuntos (4).

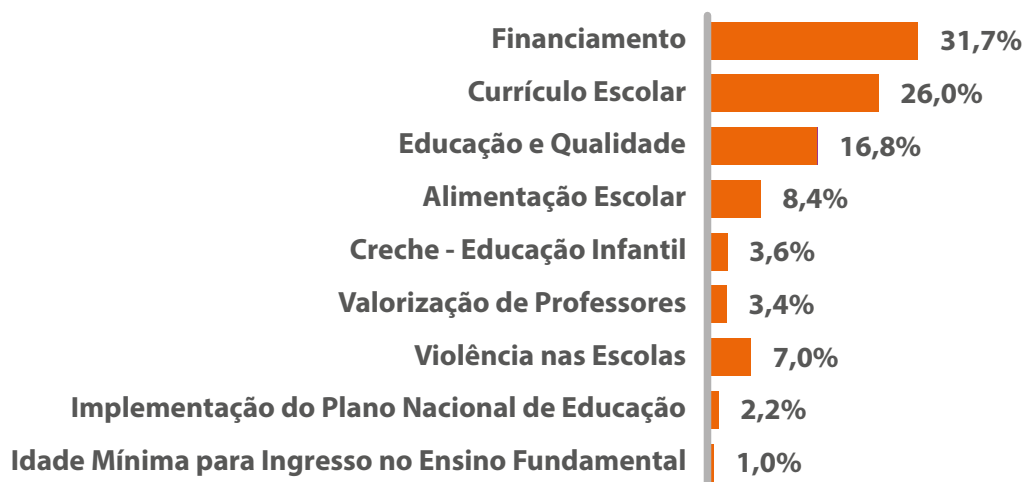
O tema “Registro Civil” reúne proposições que dispõem sobre: carteira de identidade (3); inscrição do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) na Certidão de Nascimento (2); registro de recém-nascidos na maternidade (2); registro de natimorto (1); outros (12) que se referem a assuntos como a inclusão do tipo sanguíneo em documentos de identificação, por exemplo; e identificação de recém-nascidos (1).

O tema “Primeira Infância” conta com quatro proposições: uma relacionada à participação de jovens em programas de auxílio a essa faixa etária; uma buscando conferir prioridade nos projetos de lei relacionados à Primeira Infância no Regimento Interno da Câmara dos Deputados; uma tentando criar na Câmara Federal a Comissão Permanente da Primeira Infância, Criança e do Adolescente; e uma buscando estabelecer novas “diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a Primeira Infância”.

## DIREITO À EDUCAÇÃO

Em Educação, das proposições apresentadas na 55ª Legislatura, e que ainda tramitavam em dezembro de 2018, foram identificadas e classificadas 416 nos seguintes temas:

## Proporção de proposições do Eixo Educação apresentadas na 55ª Legislatura segundo temas



## Número de proposições do Eixo Educação apresentadas na 55ª Legislatura segundo temas

TEMAS	PROPOSIÇÕES ATIVAS
Financiamento	132
Currículo Escolar	108
Educação e Qualidade	70
Alimentação Escolar	35
Creche - Educação Infantil	15
Valorização de Professores	14
Violência nas Escolas	29
Implementação do Plano Nacional de Educação	9
Idade Mínima para Ingresso no Ensino Fundamental	4

Em “Financiamento da Educação”, as proposições se referem a: remanejamento dos recursos destinados às despesas em educação (18); ampliação das fontes de financiamento (13); exclusão das despesas com o pessoal do magistério do teto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (11); piso salarial nacional do magistério (9); fundos patrimoniais (3); compensação para a renúncia fiscal (3); constitucionalização do Fundeb (2); ampliação do Fundo de participação dos

municípios (2); passe livre estudantil (3); recentralização da política educacional (1); revogação dos artigos referentes à Educação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (teto de gastos) (1).

A grande maioria, contudo, refere-se a possibilitar a dedução no Imposto de Renda (IR) dos valores investidos em mensalidades escolares e cursos (como de idiomas) ou em prática de atividades físicas (esportes, academias, professores particulares de educação física) (29); ou assuntos diversos, como possibilitar o uso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para quitar débitos estudantis ou auxiliar a custear cursos de dependentes (25); ou a concessão de incentivo fiscal a quem custear os estudos de crianças e adolescentes carentes (7); ou permitir que o Estado preste auxílio financeiro às famílias para custeio de mensalidades na rede particular de ensino (“bolsa”) (5).

O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo (Constituição Federal, art. 208, § 1º), ou seja, o seu não oferecimento pelo Poder Público, em qualquer esfera federativa, bem como a oferta irregular, acarreta na responsabilidade do respectivo gestor. É óbvio que a oferta da educação – especialmente da educação de qualidade – demanda investimento. A Constituição Federal garantiu um montante mínimo (art. 212) e criou, com prazo determinado, um fundo para arrecadar e distribuir esses recursos (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 60), na forma da Lei nº 11.494/2007. Esses recursos precisam ser ampliados e melhor distribuídos, até o mínimo previsto na Lei nº 13.005/2014 (Lei do PNE), para cumprir as metas de atendimento e qualidade ali fixadas. Toda a discussão sobre o financiamento da educação precisa levar em conta essa normativa que já é fruto de grande esforço legislativo para garantir uma educação de qualidade.

Em “Currículo Escolar”, as proposições visam incluir como disciplinas obrigatórias, ou como tema transversal, assuntos como: direito (direitos humanos, introdução ao direito, direito do consumidor, previdenciário, administrativo etc.) (5); educação alimentar (1); educação ambiental (12); educação digital (7); educação financeira (5); educação moral e cívica (2); educação política (5); educação sexual (2); empreendedorismo (2); ética e cidadania (8); prevenção de drogas (5); ensino religioso (4), que incluem teoria da criação e ensino da Bíblia, entre outros; educação para o trânsito (5); e outros assuntos relacionados à grade ou composição curricular (45 dos mais variados temas, como escola sem partido, povos e comunidades tradicionais, ideologia de gênero, primeiros socorros, prevenção ao afogamento etc.).

O conteúdo curricular da base nacional comum dos Ensinos Fundamental e Médio (art. 26, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)) e da educação superior é competência exclusiva do Ministério da Educação, ouvido o Conselho Nacional de Educação (art. 9º, § 1º, alínea “c”, da Lei nº 4.024, de 1961, com a redação dada pela Lei nº 9.131, de 1995). A grande quantidade de proposições sobre o tema levou a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados a editar a Súmula nº 1/2016, que recomenda aos relatores encaminhá-las como “indicação” ao Poder Executivo, caso com elas concorde, rejeitando o Projeto de Lei, pois “a grade curricular dos diferentes níveis de Educação Básica já se encontra sobrecarregada” e “a adição de novos componentes pode inclusive prejudicar o rendimento escolar em conteúdos essenciais”. Os esforços legislativos precisam se concentrar em outras questões, como o financiamento da educação, pois outras questões básicas como infraestrutura, saneamento básico, insumos etc. carecem de grande atenção.

Sobre “Educação e Qualidade”, as proposições tratam de: acesso à internet (11); acompanhamento do aluno pela família (4); quantidade de alunos por turma (2); condições de funcionamento das escolas (1); controle de frequência (3); divulgação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (3); educação à distância (3); educação domiciliar (2); educação em tempo integral (8); fixação de padrão de qualidade (1); progressão continuada (1); reforço escolar (1); seleção de professores (1); sistema nacional de avaliação (3); inclusão de alunos com deficiência (4); informatização das escolas (3); e outros assuntos (19).

As discussões contidas nas proposições deste tema esbarram na questão do montante de recursos investidos na Educação. Se o valor atual é insuficiente para garantir o acesso e a manutenção das vagas em todas as etapas da educação, será difícil custear que todas as etapas sejam ofertadas em tempo integral. A proposta de divulgação na porta dos estabelecimentos de ensino sobre o resultado do Ideb pretende responsabilizar alunos e professores pelos maus resultados nas avaliações nacionais. A Lei nº 13.005/2014 (Lei do PNE) já apontou os parâmetros e as metas para que o Brasil tenha uma educação de qualidade. Agora, são necessários esforços no aprimoramento das leis de financiamento, tendo como foco as formas de se atingir as metas já estabelecidas.

Em “Alimentação Escolar”, as proposições se referem a: aquisição de produtos da agricultura familiar (9); tipo de alimento que deve ser oferecido nas escolas (8); correção anual dos valores destinados à alimentação escolar (2); crimes por desvio de valores (2); inclusão dos valores da alimentação escolar como despesas de manutenção da Educação (2); estímulo para a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (1); cultivo de hortas nas escolas (1); proibição da comercialização de certos alimentos nas escolas (1); incentivo fiscal para investimentos em alimentação escolar (1); outros assuntos (5); revisão dos valores repassados para a alimentação escolar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) (2); e redução de alíquotas de impostos sobre os alimentos destinados à alimentação escolar (1).

Em “Creche – Educação Infantil”, as proposições tratam de: manutenção de espaços de guarda, cuidado e amamentação pelas empresas (3); abertura de creches noturnas (2); atendimento ininterrupto (2); creches em estabelecimentos de ensino, para filhos de alunos (2); divulgação de listas de espera e critérios para priorização de vagas (2); creches em estabelecimentos penais, para filhos de mulheres em reclusão (1); creche especializada (educação especial) (1); creches em zonas rurais (1); e auxílio-creche (1).

A creche é uma das etapas da educação que compete aos municípios e é a que mais precisa ser fortalecida, pois o PNE definiu a meta de garantir 50% do atendimento de crianças de até três anos de idade em creches e universalizar o acesso à pré-escola até o final de sua vigência. Como atende à primeiríssima infância, o impacto dessa etapa reflete no desenvolvimento do indivíduo pelo restante de sua vida. A questão é urgente e precisa estar na pauta legislativa a busca por soluções para que mais recursos cheguem aos municípios.

Em “Valorização de Professores”, classificamos 14 proposições de assuntos muito variados (carreira, reserva de vaga em universidades, jornada de trabalho etc.).

Em “Violência nas Escolas”, as proposições estão distribuídas pelos seguintes assuntos: responsabilização do aluno por agressão aos professores (11); segurança do estabelecimento de ensino (10); violência no entorno escolar (2); Política de Prevenção à Violência Escolar (1); e outros assuntos (5).

A violência é um problema complexo, e o seu enfrentamento requer soluções sistêmicas. A violência nas escolas também não pode ser simplificada ao ponto de se buscar resposta unicamente na responsabilização daqueles que a provocam. Ela pode ser um fenômeno do contexto onde a escola está inserida, envolver contextos familiares violentos ou envolver a reciprocidade entre professores e alunos. É importante a promoção da cultura de paz, e acreditamos que as escolas são espaços importantes na promoção dessa cultura. É importante discutir como instrumentalizar os estabelecimentos de ensino, com diagnósticos, pesquisas, insumos (entre outros instrumentos) para que possam ofertar um espaço seguro tanto aos profissionais que ali lecionam como aos alunos que ali estudam.

Sobre “Implementação do Plano Nacional de Educação (PNE)”, há proposições que tratam da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (2); da responsabilidade educacional (2); e da avaliação do PNE (1); entre outras (4). Embora tenha sido apresentado em legislatura anterior, é importante citar que tramitou, até dezembro de 2018, uma importante proposição para a Implementação do PNE: o PLP nº 413/2014, que pretende regulamentar os artigos 23, parágrafo único, e 211 da Constituição Federal, criando o Sistema Nacional de Educação (SNE).

O PNE determina as diretrizes, as metas e as estratégias que devem ser observadas pela política educacional para garantir a todos o direito à educação de qualidade. Para que as metas sejam atingidas, são necessárias tanto ações do Poder Executivo como do Poder Legislativo. O próprio PNE determina que sejam sancionadas leis que instituem o SNE (art. 13) e sobre a Responsabilidade Educacional (Meta 20, Estratégia 20.11). Já apontou-se que é necessário regulamentar a competência comum dos entes federativos em matéria educacional (art. 23), bem como definir a estrutura do regime de colaboração entre os sistemas de ensino de cada esfera (art. 211) e de que forma a União deverá cumprir sua função redistributiva e supletiva para equalizar as oportunidades educacionais e o padrão de qualidade nas diferentes regiões do país.

Por isso, é essencial e urgente que as discussões sobre o SNE continuem, para regulamentar o artigo 23 da Constituição Federal e descrever no que consiste a competência comum dos entes federativos em matéria educacional, bem como regulamentar o artigo 211 da Carta Magna, definindo a estrutura do regime de colaboração entre os sistemas de ensino de cada esfera e de que forma a União deverá cumprir sua função redistributiva e supletiva para equalizar as oportunidades educacionais e o padrão de qualidade nas diferentes regiões do país. É fundamental garantir ampla participação social nessa discussão, pois essas são questões estruturantes que poderão alavancar a garantia da oferta e a qualidade da educação no Brasil.


A responsabilidade educacional, por sua vez, só poderá ser discutida a partir dessa regulamentação, pois somente conhecendo a competência de cada ente será possível cobrar a execução de suas atribuições em matéria educacional.




Caso contrário, existe um grande risco de se elaborar uma lei inócua, de difícil aplicação. Desde 2006, tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 7.420/2006, que pretende dispor sobre a qualidade da Educação Básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção, com a qual tramitam em conjunto outras 23 proposições, em avançada discussão – dissociada, contudo, da regulamentação do SNE.

Sobre a “Idade Mínima para o Ingresso no Ensino Fundamental”, há as proposições que buscam compatibilizar as leis com a idade fixada na Constituição Federal (3) e as que tratam do acesso às vagas disponíveis (1).

Todo esse volume de proposições demonstra a preocupação de nossos legisladores com as crianças e os adolescentes no Brasil. É necessário, contudo, concentrar a preocupação e os esforços nas questões que, de fato, compõem a pauta prioritária da infância e da adolescência. Alguns pontos requerem luz, com urgência – e são exatamente os pontos mais sensíveis, as questões mais complexas que, se bem resolvidas e atendidas ou incorporadas em políticas públicas, refletirão em outras situações, que devem figurar em um segundo plano.



5. POLÍTICAS PÚBLICAS  
ESTRUTURANTES DO  
DIREITO DA CRIANÇA E  
DO ADOLESCENTE



A efetivação de direitos estabelecidos em lei requer políticas públicas orientadas aos diferentes objetivos e grupos, demandando também investimentos públicos que garantam a boa implementação dessas políticas. É certo que o estabelecimento em lei dos direitos da infância e da adolescência é um grande avanço civilizatório, especialmente por ter incorporado os conceitos atualíssimos de sujeito de direitos e de proteção integral, como já mencionado. A questão que fica, contudo, é como efetivar esses direitos aos destinatários da proteção normativa: como tornar efetivo que cada criança e cada adolescente exerça seu direito à educação, à saúde e à proteção integral.

Quando não há política pública para efetivar um determinado direito, ou quando esta é insuficiente, fomenta o sentimento de que o próprio direito é frágil ou não existe – uma vez que não pode ser alcançado por parte dos destinatários da política. Essa talvez seja uma das razões que impulsionam a produção legislativa em matéria de infância e adolescência, uma vez que o cenário da infância e adolescência no país não reflete a boa implementação de políticas que tenham a potência de transformar a realidade, mesmo estando todos os direitos já descritos em lei.

## Orçamento Público Brasileiro

As normas para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios estão descritas na Constituição Federal e na Lei nº 4.320/1964. Segundo descreve o *Portal do Senado Federal*, o ciclo orçamentário é uma “sequência de fases ou etapas que deve ser cumprida como parte do processo orçamentário. A maioria dos autores adota como fases do ciclo orçamentário as seguintes: elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação, quando, então, se inicia o ciclo seguinte”.

Conforme descreve o artigo 165 da Constituição Federal, leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

**Plano Plurianual<sup>3</sup>:** “o Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto no artigo 165 da Constituição Federal, destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. O PPA define as políticas públicas do governo federal para construir um Brasil melhor, com base nos compromissos firmados na eleição”.

<sup>3</sup> Fonte: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-e-o-ppa>.

**Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>4</sup>:** “o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; estabelece a Política de Aplicação das agências financeiras de fomento. Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano”.

**Lei Orçamentária Anual<sup>5</sup>:** “é no projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) que o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A LOA disciplina todas as ações do governo federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento, mas nem tudo é feito pelo governo federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos estados e municípios. No Congresso, deputados e senadores discutem, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), a proposta enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgam necessárias por meio das emendas e votam o projeto. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo presidente da República e se transforma em lei”.

Nos três âmbitos da Federação – União, estados, municípios e o Distrito Federal – é da competência do Poder Executivo apresentar Projetos de Lei que descrevam o PPA (a cada quatro anos), a LDO (anualmente) e a LOA (anualmente). Cabe às Casas Legislativas da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal discutir e aprovar, anualmente, as peças orçamentárias que regerão a atuação governamental no ano subsequente.

## O Orçamento no Congresso Nacional

O processo legislativo de análise e aprovação do Orçamento Público anual está descrito no artigo 166 da Constituição Federal. Todos os anos, os projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA são enviados pelo presidente da República ao Congresso Nacional e devem ser apreciados pela Comissão Mista Permanente (composta por deputados e senadores), na forma estabelecida no regimento comum das duas Casas.

Recebida a proposta de lei orçamentária, deputados e senadores podem apresentar emendas parlamentares, para acrescentar despesas, apresentar novos projetos usando recursos já previstos no projeto original ou suprimir alguma despesa prevista. À Comissão Mista Permanente cabe, também, emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento, independente da atuação das demais

<sup>4</sup> Fonte: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo>.

<sup>5</sup> Fonte: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-orcamentaria-anual-loa>.

Comissões de ambas as Casas Legislativas, e emitir parecer sobre as emendas parlamentares ao orçamento (que devem ser apreciadas pelo Plenário do Congresso Nacional).

Para serem aprovadas, as emendas devem ser compatíveis com o PPA e com a LDO; indicar os recursos necessários, provenientes de anulação de despesa (exceto dotação para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para os entes federativos); e estar relacionadas com a correção de erros ou omissões, ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Já para as emendas ao projeto de LDO, a Constituição Federal determina que sejam compatíveis com o PPA.

O presidente da República também pode propor modificações ao projeto por meio de mensagem ao Congresso Nacional, enquanto não iniciada a votação da parte cuja alteração é proposta na Comissão Mista.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, as emendas individuais devem ser aprovadas no limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no projeto de lei orçamentária, e metade desse percentual deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde, e é obrigatória a execução orçamentária e financeira desses programas, em montante correspondente a 1,2% da RCL realizada no exercício anterior. A transferência desses recursos para os entes federativos independe da adimplência deles junto à União e não implicará em RCL para limites de despesa de pessoal. Para os casos de impedimento no empenho dessas despesas, a Constituição Federal determina os prazos e as formas de solução (art. 166, § 14).

A Constituição Federal estabelece gastos mínimos para a Saúde e a Educação. O orçamento público pode prever mais recursos para essas áreas, mas a União deve destinar minimamente 18% de sua RCL para a Educação e 15% dessa mesma receita para a Saúde.

As demais áreas, contudo, não contam com essa garantia, e os recursos a elas destinados dependem da disposição orçamentária.

## Sistema Único de Assistência Social (Suas)

A partir da Constituição Federal de 1988, o papel da Seguridade Social e da Assistência Social no Brasil passou por transformações significativas. Até a sua promulgação, o sistema de proteção social se caracterizava por ter um viés contributivo, com alguns benefícios semicontributivos para trabalhadores rurais, e benefícios assistenciais para idosos e deficientes.

Fruto da ampla agenda de reformas pelas quais o Brasil passou, entre os anos de 1985 e 1995, que modificaram o papel do Estado no campo social, a seguridade social se tornou o “sistema de proteção social por meio do qual a sociedade

proporcionaria a seus membros uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais”, como eixo organizador de políticas de proteção social universais e a assistência social como política não contributiva:

[...] Sejam decorrentes de riscos sociais – enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, invalidez, velhice e morte –, sejam decorrentes de situações socioeconômicas como desemprego, pobreza ou vulnerabilidade, as privações econômicas e sociais devem ser enfrentadas, pela via da Política de Seguridade Social, pela oferta pública de serviços e benefícios que permitam em um conjunto de circunstâncias a manutenção de renda, assim como o acesso universal à atenção médica e socioassistencial (JACCOUD, 2009, p. 63).

Em dezembro de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) (Lei nº 8.742) foi regulamentada, estabelecendo a assistência social como um direito do cidadão e um dever do Estado, e como uma Política de Seguridade Social que provê os mínimos sociais para garantir o atendimento às necessidades básicas. Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (Pnas) foi estruturada a partir das seguintes diretrizes: a) descentralização político-administrativa; b) participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; c) primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; e d) centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos.

Implantado em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) organiza o atendimento feito pela assistência social nas frentes da proteção básica e da proteção especial, desenvolvidas pelos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), respectivamente.

O Cras tem caráter preventivo e atua no âmbito familiar, considerando que a intervenção nesse grupo deve partir da compreensão de suas especificidades e seus recursos materiais, simbólicos e afetivos; e deve compor uma rede de proteção social no local em que está inserido. Assim:

São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2004, p. 36).

Já o Creas se insere no campo da proteção social especial em diálogo com famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e alta vulnerabilidade em decorrência do abandono, privação, perda de vínculos, exploração e violência, entre outras situações.

Embora a própria Loas enfatize que a Política de Assistência Social deve ser realizada de forma integrada às demais políticas sociais setoriais, uma das fragilidades na implementação das Políticas de Assistência Social no país está

na existência de vários programas que não estão integrados, mas buscam atingir o mesmo público, levando ao desperdício de recursos públicos e baixa efetividade (Sousa, 2009).

Tavares (2009) pontua que mesmo que a seguridade social tenha sido concebida a partir da ideia de equidade entre os que contribuem diretamente e os que não têm meio de fazê-lo, estas ideias não têm condições de alterar o modelo econômico brasileiro e seus efeitos. No entanto, um dos grandes ganhos trazidos pelo Suas tem sido a preocupação de que o desenvolvimento econômico esteja articulado ao regime de proteção social. Assim, o Pnas estabelece que:

(...) os serviços devem ser operados pela via dos fundos de assistência social, seja diretamente pela esfera prestadora, seja mediante cofinanciamento, operados pelo repasse fundo a fundo; os programas e projetos também devem ser financiados pela via dos fundos, de forma direta ou mediante transferências, com prazo definido no tempo; e os benefícios em espécie devem ser operados com financiamento direto aos cidadãos (a exemplo do que já ocorre com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e com o Bolsa Família) (TAVARES, 2009, p. 233).

No entanto, os recursos alocados para o Suas dependem da LOA aprovada pelo Congresso Nacional, o que significa que os valores podem sofrer alterações a cada ano, impactando o atendimento e a eficiência do sistema. Estudo técnico da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) mostra que, de 2016 para 2017, o governo federal reduziu em R\$ 364 milhões os recursos para cofinanciar os serviços do Suas nos 5.570 municípios brasileiros. Os serviços de proteção básica tiveram um corte de 13%, o que representou cerca de R\$ 190 milhões; já na proteção social especial de média complexidade, o corte esteve na ordem dos 22%, ou seja, R\$ 109 milhões; na proteção social de alta complexidade, o valor da redução foi de 23%, ou R\$ 65 milhões.

É preciso ressaltar que a redução dos investimentos compromete a garantia dos direitos de milhões de cidadãos brasileiros em situação de risco, ameaçando a execução das ações e os serviços continuados do Suas, como aqueles ofertados pelo Cras e Creas. Nesse sentido, um dos grandes desafios da próxima legislatura é garantir a continuidade e expansão dos serviços de assistência social, cumprindo o dever do Estado de prover a proteção dos cidadãos mais vulneráveis.

## Sistema Único de Saúde (SUS)

O Sistema Único de Saúde (SUS) está definido na concepção de que a saúde é um direito de todos os cidadãos brasileiros e dever do Estado, como proposto na Lei nº 8.080/1990. A compreensão da saúde como direito universal se deu num momento em que a seguridade social brasileira enfrentava mudanças, a ideia de cidadania estava em expansão, indo além dos direitos políticos e considerando também direitos substantivos, ou seja, aqueles que envolvem as dimensões do bem-estar e igualdade.

Menicucci (2014) pontua alguns aspectos marcantes do texto constitucional, no que diz respeito ao SUS: 1) a saúde é parte da seguridade social, numa lógica universalista e equitativa da seguridade social; 2) adota-se um conceito de saúde como articulação de políticas sociais e econômicas que não se restringe à assistência médica; 3) a saúde é definida como direito social e universal; 4) ao Poder Público cabe regulamentar e fiscalizar as ações em serviço de saúde; 5) o SUS é criado e organizado segundo as diretrizes de descentralização, atendimento integral e participação da sociedade.

A mudança de concepção sobre a saúde, agora compreendida como direito, trouxe novos sujeitos ao campo da seguridade social. O artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) declara que crianças e adolescentes têm direito à vida, à saúde, à alimentação, ao esporte. No entanto, embora seja um direito fundamental, a garantia ao acesso à saúde por crianças e adolescentes ainda encontra dificuldades para ser plenamente efetivada, dentre as quais pode-se destacar o mito de que as pessoas jovens não adoecem, o baixo percentual de profissionais da Atenção Básica capacitados para o atendimento, e a falta de integração entre os serviços de saúde e as demais instituições, entre outras (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006, p.p. 19-20).

O reconhecimento de que as crianças devem ser foco de atenção no que diz respeito à saúde, dada sua situação de vulnerabilidade, levou à criação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (Pnaisc) em 2012, a partir do diálogo com entidades da sociedade civil e militantes pelos direitos da infância e adolescência. A política tem como objetivo “promover e proteger a saúde da criança e o aleitamento materno, mediante a atenção e os cuidados integrais e integrados”, que vão desde a gestação até que a criança complete nove anos de vida “com especial atenção à Primeira Infância e às populações de maior vulnerabilidade, visando à redução da morbimortalidade e um ambiente facilitador à vida com condições dignas de existência e pleno desenvolvimento” (BRASIL, 2015b, art. 2º).

Ainda assim, a situação da infância e da adolescência no país em relação à saúde traz dados que devem ser observados com bastante atenção. Em 2017, a taxa de mortalidade infantil esteve em 12,4 para cada mil nascidos vivos, ou seja, 36.154 crianças antes de um ano de idade vieram a óbito. Já a taxa de mortalidade da infância, no mesmo ano, foi de 14,4 para cada mil nascidos vivos, o que representou 42.049 mortes em números absolutos, das quais 64,7% (27.204 mortes) se deram por causas claramente evitáveis.

A mortalidade materna no país também segue alta, de 56,6 a cada 100 mil nascimentos. As desigualdades regionais têm sido determinantes nestes números, pois as Regiões Norte e Nordeste apresentam as maiores taxas do país, em torno de 75 e 64,1 mortes, em 2017, respectivamente. Para enfrentar este problema, em 2011, o Programa Rede Cegonha (Portaria nº 1.459, de 24 de junho de 2011) foi criada com o objetivo de assegurar às mulheres o direito ao planejamento reprodutivo e à atenção humanizada à gravidez, ao parto e puerpério, e às crianças o direito ao nascimento seguro, ao crescimento e ao desenvolvimento saudáveis (Ministério da Saúde, 2018, p. 18).

Os índices de desnutrição também demandam atenção: em 2017, 61.390 crianças menores de cinco anos apresentavam peso muito baixo para idade, e 145.428 estavam com peso baixo para idade. As duas taxas são indicativos de desnutrição crônica.



A taxa de cobertura de vacinas, em 2018, foi de 34,42%, uma queda acentuada em comparação ao ano de 2015, quando o país chegou a ter uma cobertura de 95,07%. O resultado dessa queda tem sido o retorno de doenças antes consideradas erradicadas, como sarampo, poliomielite, difteria e rubéola.

Do outro lado, em 2017, foram 480.318 nascimentos de crianças de mães de até 19 anos de idade, ou seja, 16% das crianças que nasciam eram de mães adolescentes. Outros 10.811 homicídios por armas de fogo vitimaram pessoas da faixa etária de 15 a 19 anos. Assim, para orientar as ações em favor da saúde da população adolescente, em 2005 o Ministério da Saúde (MS), em diálogo com a sociedade civil, construiu a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes e Jovens.

Um dos pontos positivos dessa política é a ênfase na integralidade, cuja execução “prevê a intersetorialidade e participação de estados, municípios e Distrito Federal, para que de forma integrada possam implementar e articular ações, programas e projetos em consonância com os princípios do SUS”, para assistir com qualidade crianças e adolescentes de acordo com as suas especificidades, “essa política integrada à política nacional de saúde, articulada a outros setores governamentais e não governamentais, propõe uma mudança estratégica na atenção ao adolescente, dentro de um enfoque de promoção da saúde e de protagonismo juvenil” (RAPOSO, 2009, p. 127).

Aqui, a Política Nacional de Atenção Básica (Pnab) desempenha importante papel, caracterizando-se por um conjunto de ações que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades (Ministério da Saúde, 2012, p. 19).

Apesar de os indicadores atuais em relação a infância e adolescência terem melhorado consideravelmente nas últimas décadas, ainda há muito o que avançar. Nesse sentido, a estagnação econômica e a redução dos investimentos públicos nas áreas da saúde e educação podem ser apontadas como uma das principais ameaças a estes avanços.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 limita os gastos públicos em áreas centrais como seguridade social, que só poderão crescer de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Assim, as regras do novo regime impossibilitam o aumento real dos investimentos em educação e saúde, eixos fundamentais para o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes.

## Política de Educação

O Plano Nacional de Educação (PNE) traz os princípios, diretrizes, prioridades, metas e estratégias de ação para o combate aos problemas educacionais do Brasil, sendo, portanto, o documento base que orienta as políticas públicas nesse campo.

A necessidade de um plano que contemplasse as questões que afetam a educação brasileira surgiu ainda na década de 1920 a 1930 com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, resultado da articulação dos principais educadores brasileiros à época, como Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Cecília Meireles. O documento apontava importantes premissas, tais como a educação ser uma função eminentemente pública, cabendo ao Estado tornar efetivo este direito. A laicidade, a gratuidade, a obrigatoriedade e a coeducação também são apontados como princípios que sustentam este modelo.

A Constituição Federal de 1934, no artigo 150, atribui à União o dever de “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”. Em 1962, através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei nº 4.024, de 1961), o primeiro PNE foi produzido, a partir de uma proposta do Ministério da Educação e Cultura (MEC, à época), trazendo um conjunto de metas qualitativas e quantitativas que deveriam ser cumpridas no período de oito anos. As metas não se concretizaram em razão do Plano não estar amparado em lei.

Somente em 1988, a Constituição Federal estabeleceu um PNE com força de lei amparado nas seguintes diretrizes: 1) erradicação do analfabetismo, 2) universalização do atendimento escolar, 3) melhoria da qualidade do ensino, 4) formação para o trabalho, e 5) promoção humanística, científica e tecnológica do país.

Em 1996, a LDB é implementada, determinando nos artigos 9º e 87 que cabe à União a elaboração do PNE em parceria com os entes federados. Em 2001, o PNE foi sancionado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso através da Lei nº 10.172, e esteve em vigência de 2001 a 2010. No entanto, autores como Saviani (2008) criticam o texto do PNE/2001 pelo excesso de metas (295 no total) e por problemas de financiamento da educação em decorrência dos vetos dos textos que ampliavam os recursos e investimentos para áreas como educação, ciência e tecnologia.

Em 2014, após quatro anos de tramitação, o Congresso Nacional aprovou o novo PNE, sancionado pela então presidente Dilma Rousseff, em 25 de junho do mesmo ano. Dessa vez, o PNE estabeleceu 20 Metas a serem atingidas até 2024, orientadas para o enfrentamento das desigualdades regionais, o acesso e permanência, a formação para o trabalho, o exercício da cidadania, o respeito aos direitos humanos e a valorização dos profissionais da educação. No entanto, são inúmeros os desafios para que o Brasil chegue em 2024 com as metas cumpridas.

Em relação à Educação Infantil, dados sistematizados e analisados pela Fundação Abrinq, em 2018, indicam que 83,9% das crianças na faixa etária de quatro a cinco anos estavam regularmente matriculadas em estabelecimentos de ensino, o que significa que o país ainda não conseguiu atingir a universalização da Educação Infantil pré-escolar, desrespeitando o prazo estabelecido pelo PNE, como proposto na Meta 1 (a universalização deveria ter ocorrido até 2016). Além disso, a educação de crianças de zero a três anos representa o maior desafio ao Estado no que compete à Educação Infantil, já que, segundo dados daquele mesmo ano, apenas 29,7% das crianças estavam regularmente matriculadas em creches, número ainda bem distante dos 50% almejados para 2024.

A qualificação dos professores que atuam nessa etapa escolar é uma importante demanda. Em 2017, 66,6% dos professores de creche tinham formação em nível superior; na Pré-Escola, o número chegava a 69,3%; nos anos iniciais do Ensino Fundamental, o número estava em 86,6%; nos anos finais do Ensino Fundamental a taxa era de 86,6%; e no Ensino Médio, 93,8%. A Meta 15 prevê que todos os professores da Educação Básica possuam licenciatura na área do conhecimento em que atuam, o que significa que será necessária uma maior ofensiva para que ela seja cumprida.

A medida em que os alunos completam o ciclo fundamental em direção ao Ensino Médio, nota-se que a taxa de jovens fora da escola cresce de forma gradativa. Em 2017, o número de matrículas no Ensino Médio esteve em 7,9 milhões de alunos. Assim, é preciso atenção a dois elementos: a taxa de abandono dos alunos, que embora esteja em queda, fechou em 6,6% no ano de 2016, o que distancia o país do objetivo de ter 85% em matrículas líquidas para esta etapa escolar até 2024, como proposto na Meta 3 do PNE; e a distorção de idade-série de 28%. Além disso, outras demandas precisam ser observadas, tal como o contingente de 1,5 milhão de pessoas entre 15 e 17 anos de idade que nunca frequentaram o Ensino Médio, e a inserção do jovem da área rural, já que apenas 10,2% das escolas desta modalidade estão concentradas no campo.

Um dos grandes desafios nacionais para que o PNE consiga se materializar está na implementação e no fortalecimento de um Sistema Nacional de Educação (SNE) que promova maior cooperação entre os entes federativos. Segundo Gracindo,

(...) a não institucionalização do SNE contribuiu para que nossa história educacional fosse tributária de políticas públicas, cuja marca tem sido a da exclusão, revelada pelo, ainda, alto índice de analfabetismo, pela pouca escolaridade dos brasileiros, pelo frágil desempenho dos estudantes, pela não universalização da Educação Básica e a não democratização de acesso à Educação Superior (Gracindo, 2010, p. 54).

A criação do SNE está prevista no próprio PNE e já deveria estar em vigor desde 2016. Gracindo (2010) também aponta que a questão da autonomia de estados e municípios, um dos principais pontos de resistência para a criação do SNE, está assegurada, pois o objetivo do sistema é garantir a universalidade e a democratização do conhecimento para todos os brasileiros, de modo articulado, respeitando as especificidades regionais e locais em todo o território nacional.

Outro ponto de atenção diz respeito ao principal mecanismo de financiamento da Educação Básica, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Lei nº 11.494/2007. Trata-se de um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual. Formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no artigo 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Considerando a importância do Fundeb como instrumento permanente de financiamento da Educação Básica pública, renová-lo é de suma importância para a manutenção da educação pelos entes federativos, em especial para se alcançar as metas estabelecidas no PNE (Lei nº 13.005/2014).

## Política de Aprendizagem

Ao trazer uma nova visão sobre a infância e adolescência, a Constituição Federal de 1988 colocou em pauta a necessidade de que crianças e adolescentes recebessem proteção integral por parte do Estado, como sujeitos de direito em fase de desenvolvimento. Assim, as posturas paternalista e assistencialista, que marcaram a legislação brasileira até então, deram lugar à institucionalização de instrumentos de proteção da infância que foram importantes nessa transformação.

O trabalho infantil foi um dos temas mais impactados com essa mudança, na medida em que a perspectiva de que este tipo de atividade era uma alternativa positiva e disciplinadora, passa a ser entendida como um problema social que afeta a infância e a adolescência. Assim, o artigo 7º da Constituição Federal elevou a idade mínima para o trabalho para 14 anos, permitindo a aprendizagem para os menores desta idade, regra reiterada no ECA, em seu artigo 60, promulgado em 1990.

Ainda no contexto de mudanças, por iniciativa do Poder Executivo, foi encaminhado à Câmara dos Deputados o PL nº 2.845/2000, para alterar parcialmente o capítulo “Do Trabalho do Menor” na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) com os seguintes objetivos (conforme Exposição de Motivos): a) Adequação ao novo limite etário de admissão no emprego estabelecido na Constituição; b) Procura por mão de obra qualificada, que faz com que a escolaridade e a profissionalização sejam valorizadas; c) Alargar os programas de profissionalização para além do Sistema S; d) Dar novo conceito à aprendizagem e condicionar o contrato à matrícula e frequência à escola; e e) Tratamento uniforme aos setores econômicos, eliminando as desigualdades existentes entre as normas que regem a aprendizagem industrial, nos transportes e no comércio.

A proposição foi transformada na Lei nº 10.097/2000, conhecida como Lei da Aprendizagem. A nova lei fixou como idades mínima e máxima para o exercício da aprendizagem o período entre 14 e 16 anos, introduziu na legislação celetista o conceito de contrato de aprendizagem (cuja duração não pode ser superior a dois anos), ampliou as entidades formadoras além do Sistema S (escolas técnicas e entidades sem fins lucrativos, observados os requisitos legais), fixou os limites mínimo e máximo para a contratação de aprendizes (5% a 15% dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, desde que essas funções demandem formação profissional, com exceção às entidades sem fins lucrativos, que tenham por objeto a educação profissional), a possibilidade de contratação pela empresa ou pela entidade formadora, a jornada diária de seis horas para aqueles que não concluíram o Ensino Médio e de oito horas

para os demais (desde que inclusas as horas de aprendizagem teórica) sem, contudo, possibilidade de prorrogação e compensação de jornada (em ambos os casos), reduziu o depósito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para 2% da remuneração paga ou devida no mês anterior, garantiu o salário-mínimo hora (salvo condição mais vantajosa), a vinculação da validade do contrato de aprendizagem à anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e à frequência à escola regular, caso não tenha o adolescente concluído o Ensino Fundamental, e à inscrição em programa de aprendizagem desenvolvido sob orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional metódica.

Nesse sentido, a Lei da Aprendizagem se constituiu como importante instrumento no combate ao trabalho infantil no Brasil. Em 2002, o país tinha 5.546.738 pessoas na faixa etária de cinco a 17 anos exercendo alguma ocupação profissional; em 2016, esse número caiu para 2.550.784, considerando-se nesse número também aqueles envolvidos na produção para o próprio consumo.

Em relação às políticas públicas, dois aspectos importantes proporcionaram a redução significativa destes números: a melhoria nas condições socioeconômicas das famílias e a elaboração de programas específicos, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). A redução da pobreza e os programas de transferência de renda condicionada, como o Bolsa Família, que exige a frequência à escola, foram e são instrumentos importantes para a redução do trabalho infantil e a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. O Peti, por sua vez, é composto por um conjunto de ações que têm como objetivo retirar crianças e adolescentes menores de 16 anos de idade do trabalho precoce, a partir da transferência de renda direta às famílias, e exige a frequência escolar.

Embora tenha representado um importante avanço, a Lei da Aprendizagem apresenta alguns pontos que podem ser aprimorados. O primeiro deles diz respeito a obrigação dos adolescentes em idade escolar que não concluíram o Ensino Fundamental ou Médio estarem inscritos num programa de aprendizagem desenvolvido sob orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional metódica (atividades teóricas e práticas), com jornada de, no máximo, seis horas diárias, ou de oito horas diárias se já tiverem completado o Ensino Médio e forem computadas as horas de ensino teórico. São requisitos que podem representar uma jornada diária tripla: as horas dedicadas ao trabalho, as horas dedicadas à formação profissional e as horas dedicadas ao ensino regular - o que pode ser demasiado exaustivo. Uma alternativa seria as empresas elaborarem planos de aprendizagem com menos horas de atividades práticas, para evitar a exaustão dos adolescentes e garantir um bom aproveitamento escolar, respeitando a jornada máxima estabelecida por lei.

Outra questão está no acesso aos cursos técnicos, já que a lei dá prioridade à contratação de aprendizes cuja formação tenha sido realizada nas instituições do Sistema S, e, por último, aqueles que tenham vindo das escolas técnicas de educação e de entidades sem fins lucrativos que tenham por objetivos a assistência ao adolescente e à educação profissional. A lei também estabelece que o adolescente esteja com a idade cronológica equivalente à idade escolar para ser contratado como aprendiz; do outro lado, os cursos profissionalizantes ofertados pelo Sistema S

exigem o pagamento de mensalidade. São condicionalidades que dificultam o acesso de jovens de baixa renda aos cursos profissionalizantes.

Assim, são necessários mais esforços conjuntos para ampliar a gratuidade e a oferta de vagas, a fim de que os adolescentes que mais precisam consigam ter este acesso. Além disso, é preciso considerar que a distorção de idade-série tem sido um dos principais problemas da educação brasileira: em 2018, a taxa esteve em 17,2% no Ensino Fundamental e 28,2% no Ensino Médio. Por isso, a criação de cotas pode ser uma alternativa para garantir que os adolescentes em situação de distorção de idade-série também tenham possibilidades de serem contratados como aprendizes, a exemplo do que já acontece com a Lei nº 12.711/2012, que reserva uma porcentagem das vagas dos cursos de graduação em instituições federais para estudantes que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escolas públicas.

## Política de Redução da Pobreza e Transferência de Renda

Criado em outubro de 2003, através da Medida Provisória nº 132, que depois se tornou a Lei nº 10.386/2004, o Programa Bolsa Família (PBF) atende 13,8 milhões de famílias em situação de pobreza (BRASIL, 2013), de modo a aliviar suas necessidades materiais mais urgentes através da transferência de renda. No entanto, o Programa vai além ao possibilitar que seus usuários se beneficiem de um conjunto amplo de programas sociais nas áreas da educação, assistência social e saúde, entre outros.

Segundo Paiva *et al.* (2013), a ênfase nas condicionalidades como forma de garantir às famílias beneficiárias o acesso a serviços nas áreas citadas trouxe a compreensão de que certos determinantes da pobreza precisam ser combatidos a longo prazo, para que assim as gerações futuras tenham condições efetivas de superá-la. Os autores também destacam que o PBF provocou uma ruptura com o antigo sistema de proteção social vigente até a década de 1990, modelo baseado no viés contributivo, o que deixava excluída a população pobre em idade ativa, com capacidade produtiva, e especialmente as crianças.

Em junho de 2011, o PBF passou a compor o Plano Brasil Sem Miséria, uma iniciativa focada em quatro pilares: transferência de renda, garantindo alívio imediato da situação de pobreza extrema; acesso aos serviços públicos, com foco em melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e inclusão produtiva, com o objetivo de aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades.

Um dos grandes pontos fortes do Bolsa Família está na relação que mantém com o Cadastro Único (CadÚnico), instrumento que tem a função de realizar o registro administrativo dos usuários do Programa e reunir as informações

necessárias para o planejamento da Política de Assistência Social no Brasil. O CadÚnico foi aprimorado com o Decreto nº 6.135, o que fez com que ele fosse utilizado por outros programas sociais, como o Programa Brasil Alfabetizado, Programa Minha Casa, Minha Vida, Programa de Cisternas etc.

Colin *et al.* (2011) também destacam que o Bolsa Família foi um dos programas que mais contribuíram para o fortalecimento da proteção social brasileira, em especial a assistência social, que começou a ser pensada como política pública orientada em favor dos direitos da cidadania e pela primazia do Estado em assegurar a proteção social:

Demarca-se, portanto, uma mudança de paradigma em relação ao padrão histórico predominante na área até então, caracterizado por ações assistencialistas, fragmentadas, sem planejamento, de caráter paternalista e atendimento pontual, emergencial e descontínuo. Com esta mudança, o usuário passa a ser concebido como sujeito de direitos socioassistenciais, cuja situação vivenciada deve ser compreendida à luz do contexto sócio-histórico, cultural, político e econômico, e do próprio processo de organização da sociedade e do Estado brasileiro (COLIN; PEREIRA; GONELA; 2013, p. 48).

No campo da saúde, o PBF se alinha ao SUS, numa gestão que é compartilhada pela União, estados e municípios. Assim, algumas condicionalidades do PBF estão inclusas nos instrumentos de gestão do SUS. A desnutrição em crianças de zero a cinco anos diminuiu consideravelmente no intervalo de 1996 a 2007: de 13,5%, em 1996, para 6,8%, em 2006/07. Fatores como escolaridade materna, crescimento do poder aquisitivo das famílias a partir de políticas de transferência de renda e expansão da assistência da saúde foram fundamentais para essa mudança. O acompanhamento das gestantes é outra das condicionalidades do PBF e tem como objetivo enfatizar a importância do acesso e cuidado realizados no pré-natal de qualidade para promoção de melhores condições de vida e nutrição da gestante e do bebê.

Em relação à educação, Craveiro e Ximenes (2013) retomam que se um dos objetivos do Bolsa Família é colaborar para a redução da pobreza intergeracional no Brasil, ela se configura como uma importante estratégia para o cumprimento deste objetivo. Ambos apontam que a desigualdade econômica e social afeta o acesso e permanência das crianças e dos adolescentes na escola. Por essa razão, uma das condicionalidades do PBF é que haja o acompanhamento da frequência escolar das crianças de seis a 17 anos de idade das famílias beneficiárias. Essa ação vinha sendo desenvolvida em articulação entre Ministério da Educação (MEC) e o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com a participação efetiva de todas as Unidades da Federação e municípios brasileiros. Assim:

(...) a educação entendida como um direito individual humano e coletivo, com poder de habilitar para o exercício de outros direitos e potencializar o ser humano como cidadão pleno, cria condições para tornar os cidadãos de diferentes condições sociais, étnicas e intelectuais aptos para viverem, conviverem em determinado ambiente, em sua dimensão planetária. A educação assim entendida inscreve-se no processo e na prática que se concretiza nas relações sociais. Como tal, transcende o espaço e o tempo escolares, tendo em vista os diferentes sujeitos que a demandam (CRAVEIRO; XIMENTES; 2013, p. 112).

A pesquisa *O impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: uma análise de diferenças a partir da Pnad*, publicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2011, demonstra como o PBF produziu avanços significativos nos indicadores educacionais. Os resultados indicam que, de forma geral, o Programa tem contribuído para elevar a frequência escolar das crianças: em 2017, a frequência escolar das crianças de seis a 16 anos de idade beneficiárias era de 94,6%; sem o Programa, o número seria de 91,6%.

A Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal, se configura como uma ameaça ao financiamento da educação e da saúde, eixos que compõem as condicionalidades do PBF, e tem comprometido a redução da pobreza e da pobreza extrema no país. O Estudo Técnico nº 18/2016, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, conclui que embora as medidas propostas tendam a assegurar os montantes efetivamente aplicados na educação em contextos de crise e inflação, no médio e longo prazos, o efeito do novo regime fiscal sobre os investimentos será de redução de investimentos.

Outro ponto de atenção diz respeito à Lei nº 13.348/2016, que determina que a assistência financeira da União aos municípios e ao Distrito Federal pelo Programa Brasil Carinhoso não será um valor único, mas dependerá da ampliação do número de matrículas de crianças atendidas pelo Bolsa Família e/ou pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), ou da ampliação da cobertura de crianças beneficiárias do BPC e de famílias cadastradas no Bolsa Família. A Lei nº 13.348/2016 modificou a Lei nº 12.722/2012, que instituiu o Programa Brasil Carinhoso, para introduzir critérios de elegibilidade para o recebimento do apoio financeiro, nova sistemática de cálculo dos valores a serem repassados e metas a serem perseguidas pelos entes.

A aplicação da Lei nº 13.348/2016 trouxe incertezas quanto aos recursos a serem recebidos pelos municípios e Distrito Federal, pois, da forma como está escrita, poderá haver redução nos valores em razão das condicionalidades que devem ser cumpridas. Por essa razão, organizações da sociedade civil têm sido favoráveis à sua revogação, entendendo que esta pode ser prejudicial a expansão do atendimento em creche.

## Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)

Em vigência desde 1990, a partir da Lei nº 8.096/90), o ECA é considerado um marco no que diz respeito à proteção da infância e da adolescência, pois traz a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos em desenvolvimento, e que possuem o direito à vida, saúde, educação, liberdade, dignidade, convivência familiar e comunitária, cultura, esporte e lazer, entre outros.

Como sabemos, o ECA dispõe de medidas socioeducativas para crianças e adolescentes que tenham cometido ato infracional, como previsto nos artigos de 103 a 128 e já mencionados nesta publicação. Estas medidas, por sua vez,



têm caráter pedagógico, motivo pelo qual prioriza-se as medidas em meio aberto (prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida) em detrimento das restritivas de liberdade (semiliberdade e internação em estabelecimento educacional), as quais devem ser utilizadas em casos excepcionais.

A Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), que regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescentes que pratiquem ato infracional. O Sinase tem como objetivo desenvolver ações socioeducativas alinhadas com os direitos humanos, e, para isso:

(...) é necessário, igualmente, que todos esses valores sejam conhecidos e vivenciados durante o atendimento socioeducativo, superando-se práticas ainda corriqueiras que resumem o adolescente ao ato a ele atribuído. Assim, além de garantir acesso aos direitos e às condições dignas de vida, deve-se reconhecê-lo como sujeito pertencente a uma coletividade que também deve compartilhar tais valores (CONANDA, 2006, p. 25).

Miranda *et al.* (2014) pontuam que é recente a conquista do direito ao atendimento socioeducativo sob a perspectiva dos direitos humanos, em contraposição à ideia de mera punição aos adolescentes, e remonta à Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente (1989) e ao ECA (1990).

Levantamento do Ministério dos Direitos Humanos (MDH, à época) sobre o Sinase mostra que, em 2016, 26.450 adolescentes estavam cumprindo medidas socioeducativas. Ao desagregar esse número, considerando o recorte racial, temos 15.627 adolescentes pretos e pardos em medida socioeducativa, o que representa 59,1% dos casos. Uma análise mais complexa deste número revela outras disparidades, já que a população negra tem historicamente sido mais impactada pelas desigualdades socioeconômicas.

Nesse cenário, a Política de Seguridade Social, amparada pela Loas (Lei nº 8.742/1993), desempenha papel fundamental no atendimento de adolescentes que cometeram ato infracional, uma vez que tem como objetivo a redução e a prevenção das vulnerabilidades sociais e a violação de direitos dos sujeitos em situação de risco pessoal e social. O Suas e o Sinase devem atuar de forma convergente, na medida em que o Suas garante a normatização dos serviços socioassistenciais e o Sinase demanda a atuação da Assistência Social no contexto do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

No entanto, o Sinase enfrenta alguns desafios para conseguir se estabelecer como uma política integral. Um destes desafios está na elaboração dos Planos Estadual e Municipal de Atendimento Socioeducativo, os quais demandam uma abordagem intersetorial e interdisciplinar, ou seja, não podem estar a cargo de um único setor ou pessoa. Além disso, como propõe Digiácomo (2012), a construção do Plano passa por vários caminhos entre os quais: uma boa base de dados provenientes de fontes diversas; deve-se considerar múltiplas abordagens no contato com as famílias postas em prática por diferentes setores (saúde, educação, esporte/lazer e cultura, entre outros); e a interlocução com órgãos da esfera estadual, já que algumas das abordagens demandam a ação do estado (a reintegração ao sistema de ensino, por exemplo), reforçando a importância do diálogo entre o plano municipal e o estadual de atendimento socioeducativo.

O financiamento do Sinase também se constitui um desafio. Embora o artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 4º do ECA estabeleçam a destinação privilegiada de recursos às crianças e aos adolescentes - incluindo as medidas socioeducativas – e a própria Lei nº 12.594 preveja o financiamento do Sistema, a criação de um fundo nacional para o financiamento do atendimento aos adolescentes que cometeram ato infracional fomentaria a implementação do Sinase nos estados e no Distrito Federal, de modo a impactar o processo de ressocialização, prevenção da reincidência e redução da violência praticada por adolescentes.

Ao estabelecer as fontes de recursos para a composição das receitas do fundo a ser criado, uma delas são os recursos destinados aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA). Como estabelece o art. 13 da Resolução Conanda nº 137/2010, é de responsabilidade dos Conselhos de Direitos a elaboração do Plano de Aplicação de recursos de seus respectivos Fundos, elaborar editais de seleção de projetos, autorizar os respectivos projetos a captar recursos e acompanhar e avaliar a execução dos convênios.

A operação do novo fundo requererá que os estados e o Distrito Federal constituam seus Fundos locais, a fim de garantir a estrutura administrativa para o recebimento dos recursos que serão investidos na efetiva implementação do Sinase. Um orçamento específico para o Sistema também possibilita a ampliação do investimento em infraestrutura, uma demanda diante da superlotação de unidades de internação e suas precárias condições de atendimento que não contribuem para o desenvolvimento dos jovens.

Outro ponto de desafio está na ação integrada entre órgãos, programas e serviços públicos para que juntos tenham condições de oferecer a devida assistência, em razão do fortalecimento de uma política socioeducativa. Algumas pesquisas mostram, por exemplo, que o retorno do jovem autor de ato infracional a escola é marcado por conflitos, já que são várias as situações em que este jovem é discriminado, que vão desde dificuldades em garantir sua matrícula na escola à estigmatização em sala de aula por colegas e professores.

Por fim, a avaliação da política também se faz necessária. A construção de uma base nacional de dados é estratégica para o aprimoramento das políticas públicas para crianças e adolescentes, fortalecendo a redução das desigualdades, ampliação da proteção social e a devida redução dos índices de violência praticada por adolescentes.

## 6. Referências bibliográficas

ANDRADE, Lucimary Bernabé Pedrosa de. *Direitos da infância: da tutela e proteção à cidadania e educação*. São Paulo: Editora Unesp; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. Acesso em 14 de janeiro de 2019, disponível em <http://books.scielo.org/id/h8pyf/pdf/andrade-9788579830853-07.pdf>.

Assembleia Geral da ONU - *Declaração Universal dos Direitos Humanos (217 [III] A)*. 1948. Paris. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>.

AZEVEDO, Maurício Maia de. *O Código Mello Mattos e seus Reflexos na Legislação Posterior*. Acesso em 21 de janeiro de 2019, disponível em [http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/30354/codigo\\_mello\\_mattos\\_seus\\_reflexos.pdf](http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/30354/codigo_mello_mattos_seus_reflexos.pdf).

BOEIRA, Daniel Alves. *Menoridade em pauta em tempos de ditadura: a CPI do Menor (Brasil, 1975-1976)*. *Revista Angelus Novus, USP – Ano V, nº 8, pp. 179-198*. São Paulo, 2014. Acesso em 23 de janeiro de 2019, disponível em <https://www.revistas.usp.br/ran/article/view/107905/106243>.

BOMTORIN, Ana Beatriz. *Pessoa e personalidade jurídica. Breve explanação acerca dos conceitos de pessoa e personalidade jurídica no âmbito do Direito Civil*. Acesso em 14 de janeiro de 2019, disponível em [https://jus.com.br/artigos/32688/pessoa-e-personalidade-juridica#\\_ftn4](https://jus.com.br/artigos/32688/pessoa-e-personalidade-juridica#_ftn4).

BRASIL. Lei de 16 de dezembro de 1830. *Manda executar o Código Criminal*. Acesso em 11 de janeiro de 2019, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm).

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871. *Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daqueles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos*. Acesso em 11 de janeiro de 2019, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim2040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm).

\_\_\_\_\_. Decreto nº 439, de 31 de maio de 1890. *Estabelece as bases para a organização da assistência à infância desvalida*. Acesso em 11 de janeiro de 2019, disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-439-31-maio-1890-503049-publicacaooriginal-1-pe.html>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. *Consolida as leis de assistência e proteção a menores*. Acesso em 11 de janeiro de 2019, disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html>.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm).

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. *Institui o Código de Menores*. Acesso em 11 de janeiro de 2019, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1970-1979/L6697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6697.htm).

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Assembleia Nacional Constituinte. *Emendas Populares. Janeiro de 1988*. Acesso em 1º de fevereiro de 2019, disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Acesso em 11 de janeiro de 2019, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM). *Princípios das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil - Princípios Orientadores de Riad*. 1990. Acesso em 12 de fevereiro de 2019, disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/PrincNacUniPrevDeliqJuv.html>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e dá outras providências*. Acesso em 11 de janeiro de 2019, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm).

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. *Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança*. Acesso em 11 de janeiro de 2019, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm).

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências*. Acesso em 7 de fevereiro de 2019, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm).

\_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm).

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. *Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta art. ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm).

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 2000. *Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*. Acesso em 11 de fevereiro de 2018, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm).

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. *Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e dá outras providências*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10201.htm).

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm).

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005. *Altera os arts. 148, 215, 216, 226, 227, 231 e acrescenta o art. 231-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11106.htm).

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Política Nacional de Assistência Social (Pnas). 2004*. Brasília: novembro, 2005.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília, DF. 2006. Disponível em [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Plano\\_Defesa\\_CriançasAdolescentes%20.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriançasAdolescentes%20.pdf).

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. *Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) com vistas a 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm).

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). *Resolução 119, de 11 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e dá outras providências*. Disponível em <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/119-resolucao-119-de-11-de-dezembro-de-2006/view>.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. *Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm).

\_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm).

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008. *Regulamenta os arts. 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 da 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Diretrizes Nacionais para a Atenção Integral à Saúde de Adolescentes e Jovens na Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde*. 2010. Acesso em 11 de fevereiro de 2018, disponível em [http://www.adolescencia.org.br/upl/ckfinder/files/pdf/diretrizes\\_normalizado\\_final.pdf](http://www.adolescencia.org.br/upl/ckfinder/files/pdf/diretrizes_normalizado_final.pdf).

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.459, de 24 de junho de 2011. Acesso em 12 de fevereiro de 2018, disponível em [http://bvms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt1459\\_24\\_06\\_2011.html](http://bvms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt1459_24_06_2011.html).

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. *Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm).

\_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm).

\_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm).

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. *Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 67/2011: Um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes.* Brasília, DF. 2013. Disponível em [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relat%C3%B3rio\\_Interna%C3%A7%C3%A3o.PDF](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relat%C3%B3rio_Interna%C3%A7%C3%A3o.PDF).

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde.* Brasília, março de 2014. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/140327\\_notatecnicadiest11.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140327_notatecnicadiest11.pdf).

\_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm).

\_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm).

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).* Brasília, DF. 2015. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). População segundo classes de rendimento mensal domiciliar per capita. 2015.*

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis). *População residente privada de acesso à rede de distribuição de água e coleta de esgotos. 2016.*

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua).* Brasília, DF. 2016.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação. *Súmula de Recomendações aos Relatores nº 1/2016.* Acesso em 19 de fevereiro de 2019, disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/documentos-1/sumula-no1-2016-recomendacao-aos-relatores>.

\_\_\_\_\_. Ministério de Educação e Cultura (MEC)/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)/Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed). *Microdados do Censo Escolar. Número de matrículas na Educação Básica e condições de saneamento e infraestrutura nos Estabelecimentos de Ensino. 2017.*

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/Diretoria de Apoio Administrativo ao Sistema de Saúde (Dasis) - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc). *Nascidos vivos de mães com menos de 19 anos de idade. 2017 (Dados preliminares).*

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/Diretoria de Apoio Administrativo ao Sistema de Saúde (Dasis) - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc) e Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). *Taxas de Mortalidade Infantil e na Infância e Razão da Mortalidade Materna. 2017 (Dados preliminares).*

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/Coordenação-Geral de Informações e Análises Epidemiológicas (CGIAE) - Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) *Taxas e número de óbitos por homicídio de menores de 19 anos de idade. 2017 (Dados preliminares).*

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS)/Sistema de Assistência à Saúde (SAS)/Departamento de Atenção Básica (DAB)/Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI). *População segundo consumos alimentares e situação nutricional. 2017.*

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos (MDH). Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Levantamento Anual Sinase 2016.* Brasília, DF. 2018. Disponível em [https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/marco/Levantamento\\_2016Final.pdf](https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/marco/Levantamento_2016Final.pdf).

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). *Resolução nº 20, de 13 de setembro de 2018. Solicita a recomposição da dotação orçamentária de 2018 e da proposta orçamentária para o exercício de 2019 para a assistência social*. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2018/resolucoes-2018/>.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Estimativas da população brasileira segundo grupos de idade. 2018. Estimativas populacionais produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e enviadas ao Tribunal de Contas da União (TCU), estratificadas por idade pela Fundação Abrinq (2018)*.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança. 2018*. Acesso em 11 de fevereiro de 2019, disponível em [http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/Politica\\_Nacional\\_de\\_Atencao\\_Integral\\_a\\_Saude\\_da\\_Crianca\\_PNAISC.pdf](http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/Politica_Nacional_de_Atencao_Integral_a_Saude_da_Crianca_PNAISC.pdf).

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas – Uma proposta de rejeição 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-iniciativaparlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-rejeicao-do-art.-61-ss-1o-ii-e-da-constituicaoafederal>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Redução no orçamento da assistência social compromete futuro do Suas. Brasília: janeiro, 2018*.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Regras de Tóquio. Regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade. Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos. Brasília: 2016*. Acesso em 12 de fevereiro de 2019, disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38.pdf>.

DANDOORIAN, Diana. *Gravidez na adolescência: um novo olhar*. Acesso em 15 dezembro de 2017, disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-98932003000100012](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932003000100012).

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

INSTITUTO SOU DA PAZ et. al. *Agenda Prioritária de Segurança Pública – Resumo Executivo. 2014*. Disponível em [http://www.soudapaz.org/upload/pdf/resumo\\_agenda\\_priorit\\_ria\\_2014.pdf](http://www.soudapaz.org/upload/pdf/resumo_agenda_priorit_ria_2014.pdf).

JACCOUD, Luciana. *Proteção social no Brasil: debates e desafios*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: 2009.

JENSEN, Simone Cristina. *Os Documentos Internacionais Sobre os Direitos das Crianças e dos Adolescentes. Jornal de Relações Internacionais, Seção “Artigos, Direito Internacional” Março de 2018, n.º 3*. Acesso em 11 de janeiro de 2019, disponível em <http://jornalri.com.br/artigos/os-documentos-internacionais-sobre-os-direitos-das-criancas-e-dos-adolescentes>.

LIMA, Renata Mantovani de; POLI, Leonardo Macedo; SÃO JOSÉ, Fernanda. *A Evolução Histórica dos Direitos da Criança e do Adolescente: da insignificância jurídica e social ao reconhecimento de direitos e garantias fundamentais. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 7, nº 2, agosto/2007, p. 314-329*. Acesso em 11 de janeiro de 2019, disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4796/pdf>.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *História da reforma sanitária brasileira e do Sistema Único de Saúde: mudanças, continuidades e a agenda atual. Revista Histórias, Ciências, Saúde, Rio de Janeiro, v. 21, nº 1, jan.-mar. 2014, p.77-92*.

MIGUEIS, Ana Gláucia Lobato Campos. SILVA, Luiz Henrique Migueis da. *A função social do Direito. 2017*. Acesso em 19 de fevereiro de 2019, disponível em <https://anaglc.jusbrasil.com.br/artigos/450535880/a-funcao-social-do-direito>.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado, p. 207-209. Rio de Janeiro: Borsói, 1972. Apud BOMTORIN, Ana Beatriz. Pessoa e personalidade jurídica. Breve explanação acerca dos conceitos de pessoa e personalidade jurídica no âmbito do Direito Civil*. Acesso em 14 de janeiro de 2019, disponível em: [https://jus.com.br/artigos/32688/pessoa-e-personalidade-juridica#\\_ftn4](https://jus.com.br/artigos/32688/pessoa-e-personalidade-juridica#_ftn4).

MIRANDA, Humberto da Silva. *Memórias da “Dona Febem”: a assistência à infância na Ditadura Militar (1964-1985). XXVII Simpósio Nacional de História – Conhecimento histórico e diálogo social. Natal, 22 a 26 de julho de 2013*. Acesso em 23 de janeiro de 2019, disponível em [http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364699001\\_ARQUIVO\\_TextoHumbertodaSilvaMiranda.pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364699001_ARQUIVO_TextoHumbertodaSilvaMiranda.pdf).

- MOREIRA, Adriano; SALLES, Leila Maria Ferreira. *Crianças e adolescentes na Constituinte: fragmentos de luz sobre os invisíveis*. *Educação em foco*, v. 22, nº 3, p. 174-199. Juiz de Fora, 2018. Acesso em 31 de janeiro de 2019, disponível em <https://educacaoemfoco.ufjf.emnuvens.com.br/edufoco/article/view/3058>.
- NUNES, Silvia Alexim. *Problematisando a gravidez na adolescência*. Acesso em 15 de dezembro de 2017, disponível em [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2178-700X2010000100004](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2178-700X2010000100004).
- OLIVEIRA, Thalissa Corrêa de. *Evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente com ênfase no ordenamento jurídico brasileiro*. Acesso em 11 de janeiro de 2019, disponível em [http://www.faa.edu.br/revistas/docs/RID/2013/RID\\_2013\\_24.pdf](http://www.faa.edu.br/revistas/docs/RID/2013/RID_2013_24.pdf).
- OLIVEIRA, Maria Waldenez de. *Gravidez na adolescência: Dimensões do problema*. *Cadernos Cedes*, v. 19, nº 45. Campinas: julho de 1998. Acesso em 6 de janeiro de 2016, disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32621998000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32621998000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt).
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade – Regras de Beijing*. Acesso em 12 de fevereiro de 2019, disponível em <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/beijing.pdf>.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL (ONUBR). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Acesso em 11 de fevereiro de 2019, disponível em <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>.
- Organização das Nações Unidas (ONU). *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. 1966. Disponível em [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf).
- PAES, Janiere Portela Leite. *O Código de Menores e o Estatuto da Criança e do Adolescente: avanços e retrocessos*. *Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento*. Maio de 2003. Acesso em 11 de janeiro de 2019, disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-c%C3%B3digo-de-menores-e-o-estatuto-da-crian%C3%A7a-e-do-adolescente-avan%C3%A7os-e-retrocessos>.
- PANCINO, Claudia; SILVERIA, Lygia. *Pequeno demais, pouco demais. A criança e a morte na Idade Moderna*. *Cadernos de História da Ciência*, v. 6 nº 1. São Paulo, jan./jul. 2010. Acesso em 11 de janeiro de 2019, disponível em [http://periodicos.ses.sp.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1809-76342010000100010&lng=pt&nrm=iss&tlng=pt#nt7baixo](http://periodicos.ses.sp.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-76342010000100010&lng=pt&nrm=iss&tlng=pt#nt7baixo).
- RAPOSO, Clarissa. *A política de atenção integral à saúde do adolescente e jovem: uma perspectiva de garantia de direito à saúde? Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro*, v. 6, nº 23, julho de 2009. p. 117-138.
- SANTAGADA, Salvatore. *A Situação Social do Brasil nos Anos 80*. *Revista Indicadores Econômicos FEE*. *Portal Revistas Eletrônicas FEE*, v. 17, nº 4, p. 121. Rio Grande do Sul, 1990. Acesso em 29 de janeiro de 2019, disponível em <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/issue/view/12>.
- SILVA, Roberto da. *A construção do Estatuto da Criança e do Adolescente*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, II, nº 6, agosto de 2001. Acesso em 18 de janeiro de 2019, disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5554](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5554).
- SILVA, Marco Antonio da. *Mobilização política e popular na construção do ECA: uma trajetória histórica*. *Portal Rede Peteca, Seção "Notícias/Colunas"*. Publicado em 23 de março de 2018. Acesso em 30 de janeiro de 2019, disponível em <https://www.chegadetrabalho infantil.org.br/colunas/mobilizacao-politica-e-popular-na-construcao-do-eca-uma-trajetoria-historica/>.
- SMITH, Yolanda. *Uma breve história da pediatria*. Acesso em 11 de janeiro de 2019, disponível em [https://www.news-medical.net/health/A-Brief-History-of-Pediatrics-\(Portuguese\).aspx](https://www.news-medical.net/health/A-Brief-History-of-Pediatrics-(Portuguese).aspx).
- TAVARES, Gisele de Cássia. *O financiamento da Política de Assistência Social na era Suas*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: 2009.
- VILAS-BÔAS, Renata Malta. *Compreendendo a criança como sujeito de direito: a evolução histórica de um pensamento*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, nº 101. Junho de 2012. Acesso em 23 de janeiro de 2019, disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11583](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11583).
- WESTIN, Ricardo. *Crianças iam para a cadeia no Brasil até a década de 1920*. *Senado Federal, Seção "Matérias/Especial"*. Acesso em 18 de janeiro de 2019, disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/07/07/criancas-iam-para-a-cadeia-no-brasil-ate-a-decada-de-1920>.



Av. Santo Amaro, 1.386 | 1º andar  
Vila Nova Conceição | 04506-001 | São Paulo/SP  
55 11 3848-8799

[www.fadc.org.br](http://www.fadc.org.br)

 /fundabrinq

 /fundacaoabrinq