

Caderno Legislativo

da Criança e do Adolescente

30 ANOS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE 2020





CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Presidente

Synésio Batista da Costa

Vice-Presidente

Carlos Antonio Tilkian

Conselheiros

Antonio Carlos Malheiros, Antonio Carlos Manssour Lacerda, Carlos Antonio Tilkian, David Baruch Diesendruck, Eduardo José Bernini, Elizabeth Maria Barbosa de Carvalhaes, Euclésio Bragança da Silva, Fernando Vieira de Figueiredo, Fernando Vieira de Mello, Humberto Barbato Neto, José Eduardo Planas Pañella, Luiz Fernando Brino Guerra, Morvan Figueiredo de Paula e Silva, Rubens Naves, Synésio Batista da Costa e Vitor Gonçalo Seravalli

Conselho Fiscal

Bento José Gonçalves Alcoforado, Rafael Antonio Parri e Sérgio Hamilton Angelucci

Secretaria Executiva

Victor Alcântara da Graça

FICHA TÉCNICA

Textos

Marta Volpi, João Pedro Sholl Cintra e Caroline Rodrigues Miranda

Colaboração

Juliana Oliveira Mamona, Raquel Farias Meira e Victor Alcântara da Graça

Revisão de Texto e Copy Desk

Eros Camel | © Camel Press

Ilustração

Caïena,

Projeto Gráfico

Priscila Hlodan

Diagramação e Arte-Final

Daniela Jardim & Rene Bueno

Impressão

Gráfica Pifferprint

Tiragem

500 exemplares

ISBN

978-65-87569-00-0

Caderno Legislativo

da Criança e do Adolescente

30 ANOS DO ESTATUTO DA
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE 2020



1ª edição

São Paulo

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente

2020

Carta do Presidente

Neste ano de 2020, em que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) completa 30 anos de vigência, a Fundação Abrinq Pelos Direitos da Criança e do Adolescente também perfaz 30 anos de intenso trabalho para melhorar a vida de crianças e adolescentes em nosso país.

Fundada em 1990 com a principal finalidade de defender os direitos da criança e do adolescente tais como estabelecidos pela Constituição Federal Brasileira (1988), pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU, 1989) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Fundação Abrinq desenvolve e dissemina programas e projetos sociais, influencia a implantação e a implementação de políticas públicas e articula parcerias de apoio à causa das crianças e dos adolescentes, buscando sempre o apoio de todos os atores sociais, entendendo que a soma de esforços entre o público e o privado é fundamental para avançarmos na conquista dos direitos das crianças e dos adolescentes.

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, para que a legislação nacional possa atender às diferenças e especificidades dos diferentes grupos que compõem a nossa sociedade. Monitoramos proposições legislativas, construímos posicionamentos técnicos e dialogamos com parlamentares sobre as pautas prioritárias para a infância e a 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 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.

Para marcar o aniversário de 30 anos da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Fundação Abrinq, trazemos nesta edição o cenário atual da infância e da adolescência no Brasil, os avanços já alcançados e os desafios remanescentes, nosso posicionamento sobre as proposições legislativas de maior destaque e a análise dos projetos de lei apresentados neste primeiro ano da 56ª legislatura.

Com este material, buscamos chamar 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.

Esperamos continuar contribuindo com a atuação de excelência do Congresso Nacional e desejamos uma boa leitura!



Synésio Batista da Costa



Sumário

Siglas e abreviações	6
1. Introdução	7
2. As políticas para a infância e adolescência após a Constituição Federal de 1988	10
3. Combate à pobreza como política transversal	18
4. Crianças e adolescentes no Brasil	21
5. A criança e o adolescente no Congresso Nacional	31
Direito à vida e à saúde.....	35
Nutrição e segurança alimentar.....	45
Gravidez na adolescência.....	49
Direito à proteção integral.....	51
Convivência familiar e comunitária.....	62
A Política de Atendimento.....	67
Adolescentes autores de ato Infracional.....	73
Trabalho infantil e educação profissional.....	76
Direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer	86
Creche.....	87
Educação e qualidade	90
Financiamento da educação.....	97
6. Proposições legislativas de destaque	99
7. O Papel do Poder Judiciário na implementação das políticas públicas	107
Referências bibliográficas	113

Siglas e abreviações

ACP - Ação Civil Pública

Aids - Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (em inglês)

Art. - Artigo

Arts. - Artigos

CAQ - Custo Aluno-Qualidade

CAQi - Custo Aluno-Qualidade Inicial

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CDH - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

CDHEP - Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo

Cepal - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CGIAE - Coordenação-Geral de Informações e Análises Epidemiológicas

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CNA - Cadastro Nacional de Adoção

CNACLA - Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público

CNUDS - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável

Conanda - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Cras - Centro de Referência de Assistência Social

Creas - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DAB - Departamento de Atenção Básica

Dasis - Diretoria de Apoio Administrativo ao Sistema de Saúde

Datasus - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

Deed - Diretoria de Estatísticas Educacionais

DF - Distrito Federal

EC - Emenda Constitucional

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FCBIA - Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FNCA - Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente

FNCP - Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza

Funabem - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

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

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Iepe/CdG - Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças

IMC - Índice de Massa Corpórea

Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ipec - Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (em inglês)

Iplan - Instituto de Planejamento da Tecnologia Social e Econômica

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

Loas - Lei Orgânica de Assistência Social

Losan - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

LRE - Lei de Responsabilidade Educacional

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MA - Maranhão

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC - Ministério da Educação

MG - Minas Gerais

MMFDH - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

MS - Ministério da Saúde

MSE - Medida Socioeducativa

NOB/Suas - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONG - Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OSS - Orçamento da Seguridade Social

Paefi - Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PBF - Programa Bolsa Família

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PeNSE - Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar

Peti - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB - Produto Interno Bruto

PL - Projeto de Lei

Pnad - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (anual)

Pnad Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (trimestral)

Pnas - Política Nacional de Assistência Social

PNBEM - Política Nacional do Bem-Estar do Menor

PNCFC - Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

PNE - Plano Nacional de Educação

PNSN - Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição

PP - Partido Progressista

PR - Paraná

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

RCB - Receita Corrente Bruta

RCL - Receita Corrente Líquida

RS - Rio Grande do Sul

SDH - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SGD - Sistema de Garantia de Direitos

SIH/SUS - Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde

SIM - Sistema de Informações sobre Mortalidade

Sinan - Sistema de Informação de Agravos de Notificação

Sinarm - Sistema Nacional de Armas

Sinase - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos

Sinase - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

Sisan - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Sisvan - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SNE - Sistema Nacional de Educação

SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

Suas - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

SVS - Secretaria de Vigilância em Saúde


TCU - Tribunal de Contas da União

TJPE - Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco

TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Unicef - Fundo das Nações Unidas para a Infância (em inglês)

1. INTRODUÇÃO



Crianças e adolescentes são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e, por isso, gozam de proteção integral, competindo, solidariamente, à família, à sociedade e ao Estado assegurar-lhes, com absoluta prioridade, seus direitos e garantias fundamentais. São sujeitos de direitos e, para que se desenvolvam integralmente até a idade adulta, precisam ser postos a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. É o que preconiza o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, que introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a chamada Doutrina da Proteção Integral.

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.

Após a Segunda Guerra Mundial, os direitos humanos passaram a ter proteção internacional e, assim, em 1959, foi proclamada por Resolução da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) a Declaração Universal dos Direitos da Criança. Com esse documento, altera-se o paradigma vigente até então: crianças e adolescentes deixam de ser considerados, do ponto de vista legal, como objetos de proteção para tornarem-se sujeitos de direitos. Todavia, como a Declaração não era de cumprimento obrigatório pelos países, a partir de 1978, começou-se a discutir na ONU a proposta de um modelo para uma convenção dos direitos da criança, tornando obrigatória a sua incorporação aos ordenamentos nacionais pelos países signatários deste acordo. Uma década mais tarde, em 1989, após os esforços e negociações entre Estados, organizações e outras instituições, foi acordado o texto definitivo da Convenção sobre os Direitos da Criança. Sua promulgação pelo Estado brasileiro ocorreu em 1990, por meio do Decreto nº 99.710, sendo a base para a construção do ECA.

Revogando o Código de Menores de 1979 e, por consequência, colocando fim à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e à Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), o ECA é considerado um dos diplomas legais mais avançados do mundo, justamente por ter sido construído sob a égide da Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989.

Assim, o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos importa que se considere que ambos são pessoas e, então, pode-se afirmar que desde o nascimento são titulares dos direitos inerentes à dignidade da pessoa humana. E, justamente por estarem no começo da vida ou não terem atingido a idade adulta, precisam de proteção integral, pois são fisicamente frágeis e objetivamente inexperientes, indefesos e dependentes de outras pessoas para sua proteção e o seu desenvolvimento. E, muitas vezes, infelizmente, precisam de garantias de segurança em relação aos adultos, que deveriam protegê-los.


De acordo com esses pressupostos, o ECA buscou garantir-lhes a proteção necessária para que se tornem adultos saudáveis, para que lhes sejam dadas todas as condições fundamentais de crescer e se desenvolver de forma plena,

com liberdade e dignidade, para que desenvolvam suas potencialidades de forma plena. 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.).

Desde então, as condições de vida de crianças e adolescentes no Brasil apresentaram progressos em diversas áreas. Muito se deve aos estímulos dados aos governos nacionais na parceria global para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (parceria global para reduzir a pobreza extrema, em uma série de oito objetivos, com um prazo para o seu alcance em 2015), principalmente entre aqueles países que à época se denominavam “em desenvolvimento”. No entanto, apesar dos progressos das últimas décadas nos mais diversos campos, alguns entraves historicamente acumulados ainda persistem – o que revela que nosso país precisa se empenhar para garantir a igualdade de acesso e condições para o pleno desenvolvimento de nossas crianças e de nossos adolescentes.

2. AS POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988





Políticas públicas são instrumentos para a efetivação dos direitos assegurados na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais. As políticas sociais são ações ou programas desenvolvidos pelo Estado para “garantir o bem-estar da população” (LENZI, S.D.), para efetivar os direitos sociais (como educação, saúde, trabalho e moradia, entre outras). No Brasil, essas políticas são fundamentais para a redução das desigualdades.

A Constituição Federal de 1988 deu novo contorno às políticas sociais, agora calcadas nos princípios da descentralização, da participação social e da universalização da atenção, buscando garantir a equidade entre os cidadãos (MENDONÇA, 2002).

A saúde, a assistência e a previdência social passaram a ser deveres do Estado, no modelo do estado de bem-estar social, em que aquele é responsável por garantir serviços públicos que assegurem a dignidade a todos os cidadãos. Com isso, o Sistema de Seguridade Social, composto agora pela saúde, previdência e assistência social, deixou “o ramo do direito privado, passando a integrar o direito público de forma definitiva”, atribuindo “efetividade à política” do bem-estar social, “tão difundida no pós-guerra” (SILVA, 2014).

A garantia dos direitos fundamentais e sociais no texto constitucional clamou a revisão da legislação geral, pois era necessário estabelecer as diretrizes das políticas sociais básicas que assegurassem o acesso da população aos serviços de assistência, saúde, educação, habitação e renda mínima, entre outros.

No campo da infância e da adolescência, era fundamental um novo desenho de política de atenção alicerçada no novo *status* da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, como pessoas em desenvolvimento e, por isso, a nova política instituída pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi desenhada em “quatro linhas de ações”:

- a) políticas sociais básicas de caráter universal (saúde, educação etc.);
- b) políticas e programas de assistência social de caráter supletivo (para quem delas necessitar);
- c) políticas de proteção (para os casos de violação de direitos);
- e d) políticas de garantia de direitos, representadas pelas “entidades e aparatos jurídicos e sociais de proteção dos direitos individuais e coletivos da infância e juventude” (PEREZ e PERRONE, 2010, p. 666 a 667).

De acordo com os autores Perez e Passone (2010), o Estatuto também fixou as diretrizes que devem compor a Política de Atendimento: municipalização, criação de conselhos como órgãos deliberativos e controladores das ações, e para assegurar a participação social paritária por meio de entidades representativas; manutenção dos fundos da criança e do adolescente em todas as esferas federativas, vinculados aos conselhos; mobilização da opinião pública e integração operacional de órgãos da Assistência Social, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria e da Segurança Pública. O Sistema de Garantia de Direitos (SGD), portanto, é definido como “um conjunto de instituições, organizações, entidades, programas e serviços de atendimento infanto-juvenil e familiar”, e que devem “atuar de forma articulada e integrada”, para implementar efetivamente a Doutrina da Proteção Integral.

Essa nova política tem por característica o “compromisso do Estado em oferecer assistência integral, pública, gratuita e universal” às crianças e aos adolescentes de acordo com as necessidades específicas de cada fase de seu ciclo de desenvolvimento, focando na “reconstrução da imagem da família brasileira, devolvendo-lhe a responsabilidade de criar e educar seus filhos, a partir de suas condições materiais”, e as políticas de assistência, de educação, de saúde, de alimentação, de lazer e de garantia de renda mínima, quando integradas, constituem um sistema maior de proteção que pode assegurar às pessoas de zero a 18 anos de idade as condições necessárias para o seu desenvolvimento saudável (MENDONÇA, 2002).

Na prática, contudo, o cenário político, econômico e social do Brasil, nas décadas de 80 e 90, não contribuiu para que a nova política de proteção pudesse ser implementada de forma completa. O final da década 80, conhecida como a “década perdida”, foi um período marcado pela “desesperança, sem um diagnóstico claro ou consensual sobre a razão da crise e com o país rondando a hiperinflação” (PINHEIRO *et al.*, 2001).

Mendonça (2002), citando dados do Instituto de Planejamento da Tecnologia Social e Econômica (Iplan), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef, sigla em inglês) (1993), aponta para as condições em que se encontravam crianças e adolescentes no final dos anos 1980 e início dos anos 90:

- Havia 32 milhões de miseráveis, entre os quais 15 milhões eram crianças e adolescentes (IPEA/IPLAN, 1993, *apud* MENDONÇA, 2002), cerca de 25% da população infanto-juvenil da época (45 milhões) estavam em situação de indigência. A maior incidência era entre a população de zero a seis anos de idade e mais presente na Região Nordeste;
- Outro dado marcante era o abandono escolar entre a população indigente de zero a 18 anos de idade: 1,6 milhão (26%) de crianças em idade de frequência escolar obrigatória estavam fora da escola, com maior incidência no meio rural e nas regiões metropolitanas. Entre os adolescentes de 15 a 17 anos, 60% não frequentavam a escola, 23% eram analfabetos e 20% tinham concluído os quatro primeiros anos do Ensino Fundamental;
- Em relação à mortalidade, em 1992, 63% dos óbitos entre crianças e adolescentes eram por causas externas (IBGE, 2000, *apud* MENDONÇA, 2002);
- Em relação ao trabalho infantil, 61,5% do público infanto-juvenil estavam ocupados em 1992, sendo de 22% a participação de crianças entre dez a 14 anos de idade e de 54% de adolescentes entre 15 e 17 anos¹.

Quanto à desnutrição, Monteiro (1995), citando dados da Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN), de 1989, retrata que, naquele ano, “crianças de baixa estatura – ou crianças desnutridas – representavam 15,4% da população infantil, ou cerca de 2,5 milhões de crianças”.

¹ Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 1992.

Ainda, as crises política e econômica que sucederam a promulgação da Constituição Federal e a sanção do ECA dificultaram a universalização das políticas sociais, que não deram conta de reduzir significativamente a pobreza e as desigualdades. Como o ajuste econômico e as políticas de estabilização da moeda eram a prioridade do governo da época, entre a década de 80 e os primeiros anos da década de 90,

(...) foram contabilizados (...) oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas (uma a cada 30 meses), onze índices de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, 14 políticas salariais, 18 modificações nas regras de câmbio, 54 alterações nas regras de controle de preços, 21 propostas de negociação da dívida externa e 19 decretos sobre a autoridade fiscal (SOARES, 1995, p. 175).

Com todo o empenho voltado à política econômica focada no controle da inflação, onde “qualquer meio era justificável, inclusive uma recessão sem limites” (SOARES, 1995, p. 176), houve um aumento da pobreza, impulsionando a adoção de políticas sociais compensatórias ou reparadoras que amenizassem essas consequências. Essas políticas, face à escassez de recursos e na contramão da universalização, foram focadas nos estratos mais pobres. Já a municipalização das políticas, desacompanhada da equivalente transferência de recursos federais, gerou mais desigualdades em razão da heterogeneidade dos municípios brasileiros e suas especificidades.

O Plano Real, lançado em 1994, também enfrentou problemas que, aliados às crises internacionais, exigiram o ajuste fiscal, resultando no corte dos investimentos sociais. De acordo com Romão (2003, p. 3), as medidas adotadas pelo Brasil para o controle da situação externa refletiram no crescimento do desemprego, da dívida pública e da recessão e, com o aumento da informalidade no campo do trabalho, reduziram-se as fontes de financiamento das políticas sociais, pois o governo se vale do Orçamento da Seguridade Social (OSS), destinado à saúde, previdência e assistência social, para financiar e estabilizar a dívida federal interna e gerar *superavit* primário.

Contudo, mesmo nesse conturbado cenário, aprimoramentos institucionais significativos para o planejamento de políticas e manutenção das condições de crianças e adolescentes puderam ser observados, indicando que o país, de fato, envidou seus melhores esforços para responder aos grandes desafios e implementar a nova legislação.

Em 1990, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) foi extinta e substituída pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA), com o objetivo de “formular, normatizar e coordenar a política de defesa dos direitos da criança e do adolescente, bem assim prestar assistência técnica a órgãos e entidades que executem essa política” (Lei nº 8.029/1990, art. 16).

Na década de 90, o Brasil avançou, também, na produção legislativa infraconstitucional que regulamentou as novas políticas:

- A Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde), que regulamentou o Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Constituição Federal;

- A Lei nº 8.242/1991, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e instituiu o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA);
- A Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)), que regulamentou o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e definiu esta como “direito do cidadão e dever do Estado”, sendo uma “política de seguridade social não contributiva” destinada a prover “os mínimos sociais”, determinando que, para o enfrentamento da pobreza, fosse realizada de forma integrada às demais políticas setoriais;
- A Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB));
- A Emenda Constitucional nº 14/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), regulamentado pela Lei nº 9.424/1996;
- O Decreto nº 3.087/1999, que promulgou a Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, concluída em Haia (Holanda), em 29 de maio de 1993.

Romão (2003, p. 20) afirma que a década de 90 foi marcada pela centralização das políticas macroeconômicas na “financeirização da economia, privatização” e abertura do mercado interno, enquanto as políticas sociais da época nasceram “com caráter de instabilidade”, posto que contavam com a sobra da “política de estabilidade fiscal”.

Os anos 2000 foram mais promissores, embora tanto a política econômica como as políticas sociais tenham seguido a mesma linha da década anterior. Ensina Pinheiro Junior (S.D., p. 11) que o contexto de ajuste fiscal da década anterior manteve as políticas sociais focalizadas, ou seja, voltadas para as classes mais pobres, distantes, portanto, da universalização idealizada na Constituição Federal. Apesar disso, destacam-se no período a unificação dos programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família (PBF) (Lei nº 10.683/2003), ações como a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (Lei nº 10.869/2004), com a missão de integrar os programas de combate à fome aos programas de transferência de renda e de assistência social.

De acordo com o *Portal Brasileiro de Dados Abertos* (BRASIL, S.D.), buscou-se combater a pobreza – em especial a pobreza extrema e, para isso, era necessária a “reorganização de estruturas e marcos legais, para que fosse possível desenvolver, de forma célere e articulada, as políticas de inclusão social, transferência de renda condicionada, assistência social e segurança alimentar e nutricional”. O Ministério do Desenvolvimento Social (extinto com a edição da Lei Nº 13.844, de 18/6/2018) coordenava o Suas, as ações intersetoriais de superação da pobreza extrema, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, dava suporte ao funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), e era responsável pelo PBF, pela gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza (FNCP).

Além do PBF, foi na década de 2000 que grandes políticas foram consolidadas, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (Portaria nº 458/2001), a Política Nacional de Assistência Social (Resolução CNAS nº 145/2004), a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas) (Resolução CNAS nº 130/2005), a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) (Lei nº 11.346/2006), e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) (Resolução Conjunta CNAS/Conanda nº 1/2006).

Aliada aos progressos institucionais no campo da infância e adolescência, a legislação também avançou: o Novo Código Civil foi sancionado em 2002, e renovou o tratamento dispensado à família e aos deveres relacionados ao poder familiar. Na educação, houve a inclusão da Educação Infantil na Educação Básica (Emenda Constitucional nº 59/2009) e o reconhecimento da etapa creche como parte da educação e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (Emenda Constitucional nº 53/2006), substituindo o Fundef, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. Na saúde, foi sancionada a Losan. Na proteção, foi regulamentada a Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil (Decreto nº 6.481/2008); foi sancionada a Lei de Convivência Familiar – ou Lei da Adoção (Lei nº 12.010/2009); e foi revisto o Título VI do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940) por meio da Lei nº 12.015/2009, que tratou dos crimes contra a dignidade sexual e tipificou o crime de estupro de vulnerável (art. 217-B), incluindo-o no rol dos crimes hediondos (Lei nº 8.072/1990) e agravou a pena de vários crimes de cunho sexual se cometidos contra crianças e adolescentes.

A primeira década dos anos 2000, tanto econômica como socialmente, foi promissora. Goldfajn (2018, p. 12) aponta que:

As reformas microeconômicas aliadas ao cenário externo de forte crescimento global e elevação do preço das *commodities*, entre 2003 e 2010, marcaram fortemente o desempenho da economia brasileira. O crescimento médio foi de 4,6% ao ano nessa década e foram obtidas importantes conquistas sociais – como a redução da desigualdade da renda do trabalho, com queda de 10% do Índice de Gini², e a queda de 29% da pobreza (número de indivíduos pobres – linha de pobreza baseada em necessidades calóricas. Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)).

Esse sucesso na redistribuição da renda e na queda da pobreza se deveu ao forte crescimento do salário real e do emprego na década. Mas se deveu, também, à rede de proteção social, com a criação do PBF, em 2003, que colocou sob um mesmo arcabouço várias iniciativas que haviam sido testadas nos anos anteriores. O consequente crescimento de renda da população deu suporte à entrada no mercado de consumo de milhões de brasileiros.

² Índice de Gini, Coeficiente de Gini ou Razão de Gini, criado pelo matemático italiano Corrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a 1.

No ano de 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU), com o apoio de 191 países, estabeleceu as Metas do Milênio, reunidas em oito grandes objetivos gerais, conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) – 1) Acabar com a fome e a miséria; 2) Oferecer Educação Básica de qualidade para todos; 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade infantil; 5) Melhorar a saúde das gestantes; 6) Combater a síndrome de imunodeficiência adquirida (Aids), a malária e outras doenças; 7) Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e 8) Estabelecer parcerias para o desenvolvimento – que deveriam ser alcançados, principalmente, pelos países em desenvolvimento até o ano de 2015.

Os ODM representaram a principal agenda de cooperação internacional para o desenvolvimento, com foco nos países mais pobres. O Brasil destacou-se no alcance destas metas, em especial aquelas ligadas ao combate à fome e à miséria, à redução da mortalidade infantil e na infância, e da ampliação do acesso à educação obrigatória; sendo os dois primeiros objetivos cumpridos antecipadamente. Apenas um desses objetivos, que se desdobraram em 18 metas e 48 indicadores socioeconômicos, não foi alcançado no prazo da agenda: a redução de 75% nos índices da mortalidade materna no Brasil.

No impulso de crescimento econômico e investimento social do início da década de 2010, outros grandes diplomas legais foram sancionados, após amplas discussões: o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) (Lei nº 12.594/2012); o Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005/2014); a Lei Menino Bernardo, que proíbe o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante (Lei nº 13.010/2014); a inclusão do favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente na Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 12.978/2014); o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015); o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016); e a Lei da Escuta Especializada (Lei nº 13.431/2017, que “estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência”).

Em 2012, três anos antes de encerrar-se o prazo de vigência dos ODM, o Brasil já exercia grande protagonismo nas negociações internacionais iniciadas na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS) Rio+20 e que resultariam no estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Em 25 de setembro de 2015, 193 Estados-Membros da ONU adotavam a Resolução ONU A/70/1, Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, um acordo contemplando 17 objetivos e 169 metas a serem cumpridos por todos os países do mundo. Os chamados ODS tornaram-se um estímulo à articulação e referência das políticas públicas e atividades de cooperação internacional nos 15 anos seguintes (2015-2030), sendo uma continuação dos desafios já elencados nos ODM (2000-2015).

Os objetivos e metas dos ODS envolvem áreas ou temas como: erradicação da pobreza; segurança alimentar e agricultura; saúde; educação; igualdade de gênero; energia; água e saneamento; padrões sustentáveis de produção e de consumo; clima; cidades sustentáveis; proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres;

redução das desigualdades; crescimento econômico inclusivo; infraestrutura e industrialização; sociedades pacíficas e segurança pública, e governança e meios de implementação de políticas. De modo complementar aos objetivos, são indicadas na forma de metas, estratégias de implementação e cooperação que contribuirão para a construção do caminho para a erradicação da pobreza, redução das desigualdades e dos impactos das mudanças climáticas, promovendo a justiça, a paz e a segurança de todos, com a premissa de “não deixar ninguém para trás”.

O Brasil apresentou a situação nacional no processo de implementação dos ODS e formulou o *Relatório Voluntário Nacional sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, abordando os ODS 1, 2, 3, 5, 9, 14 e 17, em 2017. Sob coordenação do Ipea, o Brasil elaborou, em 2018, um documento que adapta as metas globais à realidade brasileira, contribuindo para o monitoramento do desempenho nacional no alcance das metas dos ODS. O documento aguarda homologação presidencial para vigorar como documento oficial.


Contudo, a década de 2010, que começou com um crescimento de 7,5% ao ano (FRAGA NETO, 2018, p. 14), culminou numa grande crise político-econômica em 2014, impulsionada por fatores externos e internos. A crise gerou desemprego, recuo no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e retração do crescimento econômico. Medidas de contenção foram tomadas – como a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos (EC nº 95/2016), que, com o objetivo de conter a dívida pública, limitou também o investimento em políticas sociais.

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). 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. Desde a publicação do ECA, o Brasil avançou muito em matéria de proteção das pessoas de zero a 18 anos de idade, por meio da edição de várias leis. Diante disso, nos perguntamos se é de mais leis ou de mais políticas públicas que meninos e meninas precisam para ter seus direitos (já garantidos) efetivados.

É fundamental, porém, que as políticas econômicas e sociais sejam pensadas e implementadas conjuntamente, para que o país volte a crescer efetivamente. Relembramos que a criança e o adolescente são prioridade absoluta, nos termos do artigo 227 da Constituição Federal, o que implica em sua priorização no orçamento público. A dúvida que se seguiu à promulgação da Carta de 1988 ainda é presente: como conciliar a efetivação dos direitos e garantias fundamentais com a escassez de recursos para a implementação de políticas sociais universais?

3. COMBATE À POBREZA COMO POLÍTICA TRANSVERSAL





O artigo 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) reafirma que toda pessoa de zero a 18 anos de idade “goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana”, assegurando-lhes “todas as oportunidades e facilidades” para garantir o seu “desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em **condições de liberdade e dignidade**” (grifo nosso).

No artigo 7º, o ECA dispõe que “a criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em **condições dignas de existência**”. E as condições dignas de existência, bem como o acesso aos direitos básicos requerem, necessariamente, o enfrentamento da pobreza.

Atualmente, a pobreza enquanto conceito tem sido amplamente debatida e repensada, tendo como objetivo a incorporação do conjunto de dimensões que a caracterizam, e que não se limitam à insuficiência, ou mesmo à carência absoluta, de rendimentos. Assim, já o primeiro Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 1) inclui essa ressalva no título do compromisso: “Acabar com a pobreza em **todas as suas formas** (grifo nosso), em todos os lugares”, e o menciona também na meta 1.2: “Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, **em todas as suas dimensões**, de acordo com as definições nacionais”. A adaptação nacional desse objetivo e de suas metas também o considerou em sua redação, agregando a noção de pobreza “não monetária”: “Até 2030, reduzir à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza **monetária e não monetária**, de acordo com as definições nacionais”.

Por esse ponto de vista, as lições de Romão (2003, p. 14) esclarecem que se procura, contemporaneamente, “caracterizar a pobreza através de elementos multidimensionais”, descolando a noção de pobreza da noção de renda, e entendendo-a como “insuficiência de capacidade”. Ampliado o conceito, ainda explica que “a pobreza é função da sociedade e mesmo entre os pobres existem graus diferentes de pobreza” e que, apesar de importante, “a renda não é suficiente como parâmetro de indicação”, pois “existem outras variáveis geradoras de capacidades como o acesso a serviços de educação e saúde”.

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU) “o conceito de pobreza costuma ser compreendido como o estado de privação de um indivíduo cujo bem-estar é inferior ao mínimo que a sociedade é moralmente obrigada a garantir” (2017, p. 2). Por isso, para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes como garantidos na Constituição Federal, na Convenção Sobre os Direitos da Criança e no ECA, são fundamentais as políticas de enfrentamento à pobreza que englobem renda e a ampliação da oferta de serviços capazes de atender às necessidades básicas dos indivíduos e das famílias onde essas crianças e esses adolescentes estão inseridos.

Outro desdobramento do debate a respeito da pobreza, ou de sua conceituação, se manifesta quando a consideramos em conjunto: em outras palavras, quando temos em conta a desigual distribuição de condições de acesso à renda ou a serviços públicos essenciais. Desse modo, mesmo que se considere o próspero avanço brasileiro no combate à fome

e à miséria durante a década precedente, os dados constantes nesta publicação revelam que, apesar dos inúmeros avanços na qualidade de vida de crianças e adolescentes, o país apresentou desempenho negativo na redução da desigualdade, com o aumento da proporção de pessoas em situação de pobreza extrema, sobretudo entre crianças e adolescentes de até 14 anos de idade, bem como o aumento da violência contra jovens negros e as limitações de acesso à educação da população de renda mais baixa, entre outros aspectos.

As condições de vida de crianças e adolescentes, quando precárias, geram um círculo vicioso do qual dificilmente a criança ou o adolescente pobre consegue escapar durante a idade adulta, vendo seu futuro capturado pelo ciclo de reprodução da pobreza. Por isso, deve-se reconhecer que a pobreza e a desigualdade são problemas complexos, cujo enfrentamento requer uma intervenção sistêmica, e que ações simplistas, ao invés de combatê-las, podem gerar mais violência e mais desigualdade a esse grupo já tão vulnerável.

4. CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL



Em 2019, um terço dos brasileiros tinha menos de 19 anos de idade, e sua distribuição ao longo do território nacional pode auxiliar no dimensionamento da realidade a que podem estar expostos esses indivíduos.

Proporcionalmente, as Regiões Norte e Nordeste são aquelas que concentram mais crianças e adolescentes entre seus residentes; na primeira, os menores de 19 anos de idade representam mais de dois em cada cinco habitantes, enquanto que, na segunda, pouco mais de um terço está nessa faixa etária. Nas regiões restantes, seguindo o mesmo raciocínio, a proporção de crianças e adolescentes é semelhante à média nacional (como na Região Centro-Oeste), ou inferior à essa média (casos das Regiões Sul e Sudeste).

A Região Sudeste, entretanto, merece uma ressalva por ser aquela a ter a maior concentração de habitantes do Brasil. A quantidade absoluta de crianças e adolescentes em seu território, mesmo que represente a menor proporção de todo o país (apenas 29,9%), é de 26,4 milhões.

Proporção da população de menores de 19 anos de idade em relação à população brasileira - Brasil e Grandes Regiões, 2019

Brasil e Grandes Regiões	População total	População entre zero e 19 anos de idade	% da população entre zero e 19 anos de idade
BRASIL	210.147.125	69.360.142	33,0%
Região Norte	18.430.980	7.666.016	41,6%
Região Nordeste	57.071.654	20.689.494	36,3%
Região Sudeste	88.371.433	26.448.603	29,9%
Região Sul	29.975.984	9.121.523	30,4%
Região Centro-Oeste	16.297.074	5.458.026	33,5%

Fonte: 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 (2019).

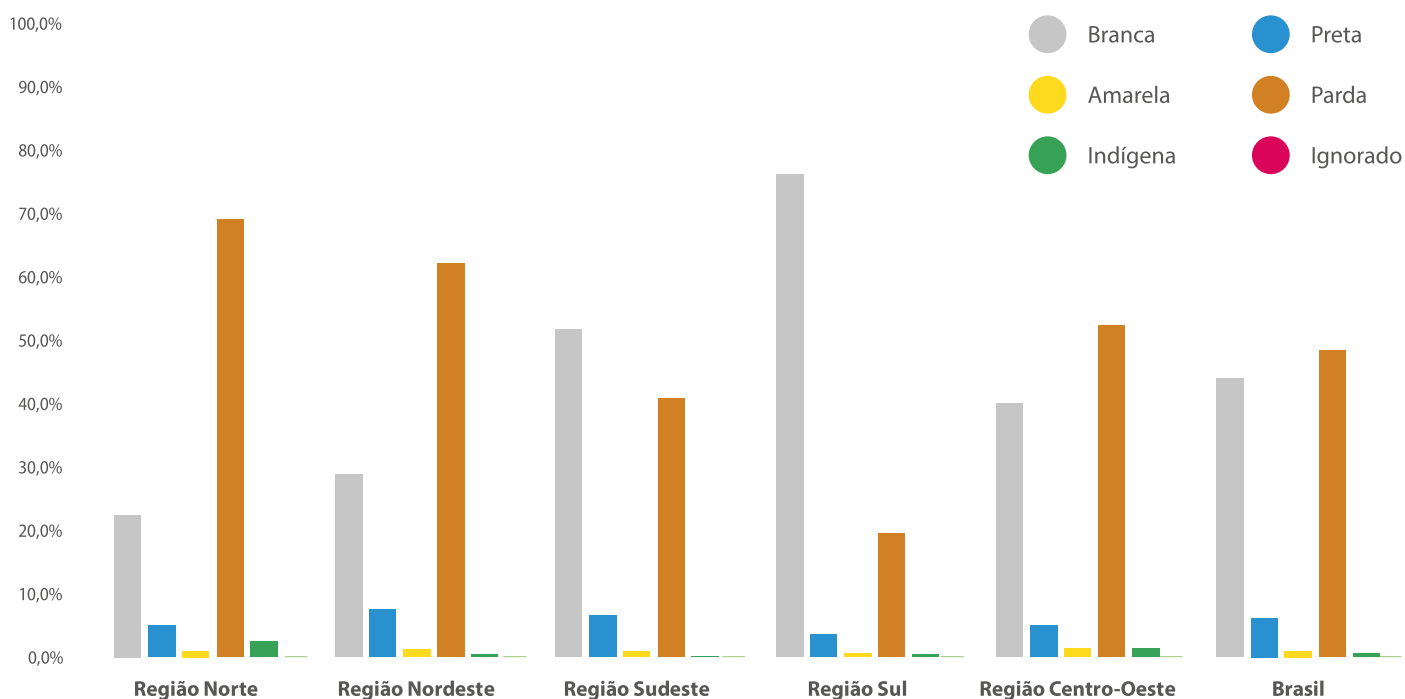
Outro aspecto da distribuição populacional das crianças e dos adolescentes brasileiros se relaciona às cores/raças desses habitantes. Começando pela população de cor/raça menos concentrada ao longo do território nacional, os indígenas, ainda que estejam presentes em todas as regiões brasileiras, suas proporções são mais acentuadas nas Regiões Norte e Centro-Oeste.

Se realizamos o procedimento metodológico que considera como negros a categoria resultante da soma entre pretos e pardos, verificamos nesse grupo uma população mais concentrada de crianças e adolescentes, respondendo por

54,5% desses indivíduos. São exceções à essa regra apenas as Regiões Sudeste e Sul, mais especificamente esta última, em que os negros representam pouco menos de um quarto da população residente nessa faixa etária.

Situação contrária se sucede entre brancos e amarelos: esses grupos respondem, em média, por menos de um terço dos residentes nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sendo mais da metade dos habitantes na Região Sudeste e dois terços deles na Região Sul.

Proporção da população de menores de 19 anos de idade em relação a cor/raça dos residentes segundo Grandes Regiões - 2019



Fonte: 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 (2019).

Em 2017, a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal) realizou, em colaboração ao Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef, sigla em inglês), a revisão dos componentes teóricos, metodológicos e estatísticos da *Mensuração Multidimensional da Pobreza Infantil*, um documento-guia que fornece a elaboração contemporânea do conceito de pobreza multidimensional e esclarece algumas das questões que abordaremos ao longo desta breve exposição.

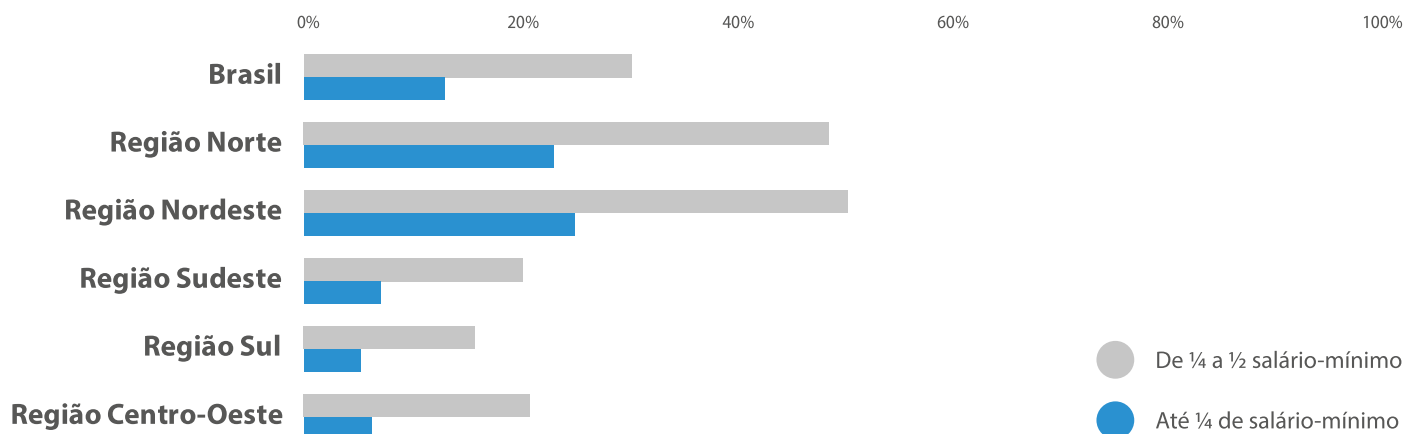
Especificamente, os primeiros anos de vida de um ser humano são marcados pela relação de dependência que este mantém com seu ambiente mais próximo, ampliando a possibilidade de impacto das experiências e reverberando suas consequências ao longo de sua vida. Viver e experimentar a pobreza é diferente entre crianças e adultos, tendo diferentes representações entre esses indivíduos. O relatório da Cepal informa sobre pesquisas de percepção realizadas na América Latina acerca da pobreza infantil:

Assim, entre as percepções que as crianças expressam sobre o que significa viver na pobreza, está a incapacidade de acessar certos bens; não poder ir à escola; não ter uma casa; não ter brinquedos; falta de acesso à água potável; falta de roupa. As crianças identificam a pobreza com situações concretas, fundamentalmente relacionadas às condições de vida em si mesmas. (CEPAL, 2017, p. 11) (tradução nossa).

Do conjunto de dimensões a que se pode associar à pobreza, a mais utilizada e predominante internacionalmente é a do critério monetário, ou da renda. Apesar de se configurar de modo indireto, sendo capaz de mensurar as possibilidades de adquirir bens e não a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos, essa dimensão apresenta, por outro lado, a possibilidade de definição de uma renda considerada mínima a determinado território, para uma vida digna.

O Brasil apresenta concentradas proporções de pessoas vivendo com renda mensal domiciliar *per capita* inferior a meio salário-mínimo: em 2018, esse grupo de pessoas correspondia a pouco menos de um em cada três residentes do país (29,7%) – aproximadamente 61,7 milhões de brasileiros. Desse universo, 26,5 milhões (12,8%) não atingem renda mensal domiciliar *per capita* de um quarto de salário-mínimo, ou seja, as rendas dos domicílios, em relação aos seus habitantes, encontram-se quatro vezes abaixo da linha de rendimentos considerada “mínima”.

Proporção da população vivendo nas classes de rendimentos mais baixos segundo Grandes Regiões - 2018



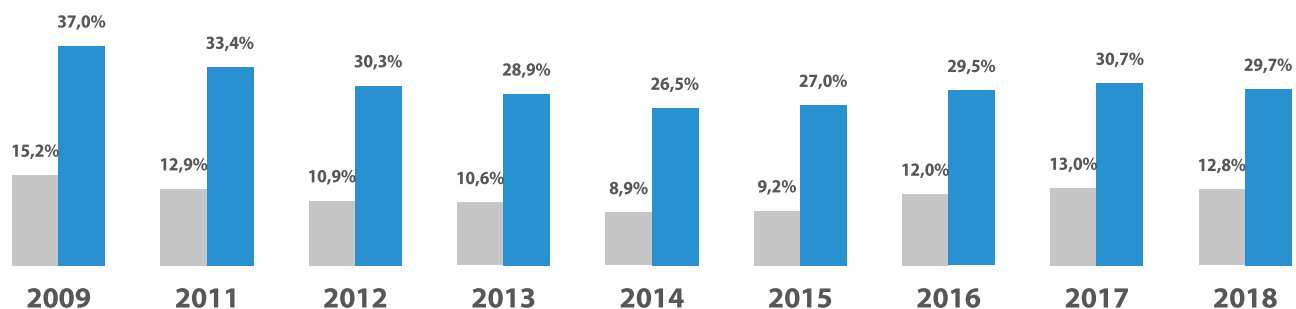
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) (consolidado de primeiras entrevistas).

Mesmo que as frações do salário-mínimo não figurem entre as métricas globais de identificação da pobreza mundial, elas permitem verificar, em território brasileiro, o contexto e a distribuição dessas populações pelo país, mesmo que variem em intensidade. Ainda que se recomende cautela na comparação dos dados extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) (anual) de 2015 e daqueles de 2016 em diante provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) (trimestral), fica evidente que a proporção de pessoas vivendo nas classes de rendimentos mais baixos tem se mantido relativamente estável nos anos da série examinada.

Analisadas essas variações separadamente, constata-se que a quantidade de pessoas que vivem com renda domiciliar mensal *per capita* de até um quarto de salário-mínimo obteve um crescimento de 39,1% em relação ao ano de 2015; a mesma variação desse número de pessoas entre 2016 e 2018, ainda que menos acentuada (de 6,7%), tende a confirmar, nos anos em questão, o aumento da população vivendo com até um quarto de salário-mínimo como renda domiciliar mensal *per capita*. No grupo de pessoas que residem em domicílios cuja renda domiciliar mensal *per capita* atinge até meio salário-mínimo, a variação obteve aumento de 10%, entre 2015 e 2018, e 0,7% nos três últimos anos da série.

Proporção da população vivendo nas classes de rendimentos mais baixos - Brasil, 2009 a 2018

- Proporção da população identificada na classe de rendimento domiciliar mensal *per capita* de até ¼ de salário-mínimo
- Proporção da população identificada na classe de rendimento domiciliar mensal *per capita* de até ½ salário-mínimo



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) (até 2015) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) (de 2016 em diante).

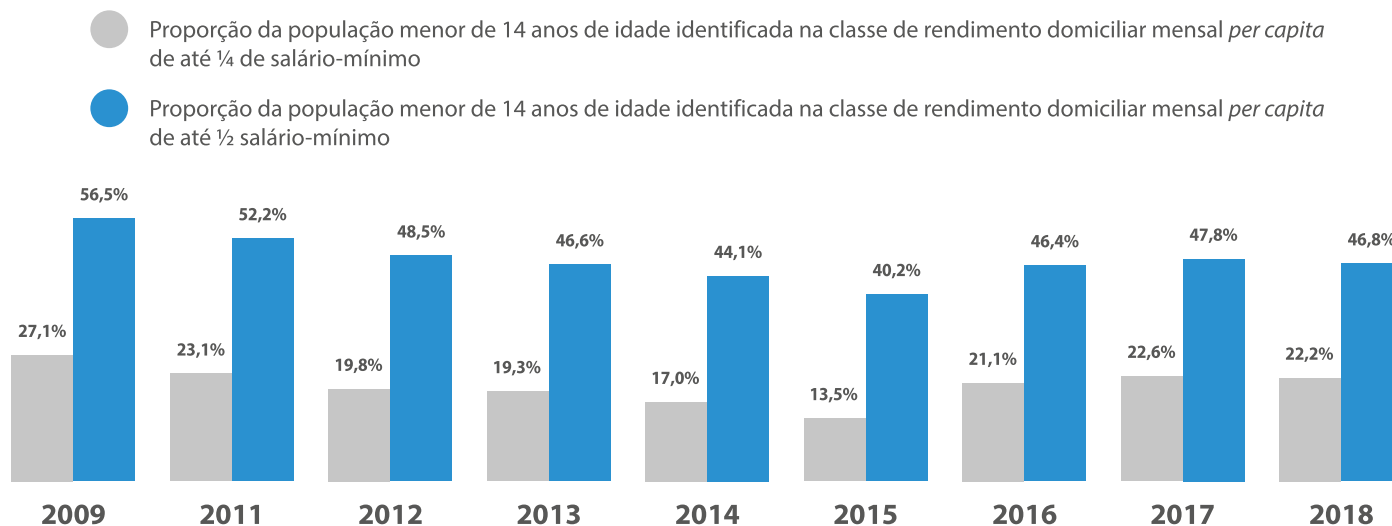
Quando selecionamos o grupo de pessoas com menos de 14 anos de idade que residem em domicílios cuja renda mensal *per capita* atinge as frações citadas, as proporções se agravam, apresentando elevações mais acentuadas entre aqueles em que vivem com renda domiciliar de **até um quarto de salário-mínimo**. Nesse grupo, entre 2015 e 2018, a variação atinge 64,4%, saindo de 13,5% no início da série e chegando a 22,2% no último ano. Dito de outro modo:

no Brasil, mais de dois em cada cinco menores de 14 anos residem em domicílios cuja renda *per capita* não supera R\$ 238,50 mensais.

Para o grupo de pessoas com menos de 14 anos de idade que vive em domicílios com renda mensal domiciliar *per capita* de até meio salário-mínimo, as proporções são mais concentradas, ainda que as variações sejam mais estáveis: em 2015, mais de dois em cada cinco indivíduos (40,2%) residiam em domicílio com essa faixa de renda mensal domiciliar *per capita*; ao final da série, em 2018, essa proporção se aproxima da metade dos residentes brasileiros com menos de 14 anos (46,8%). Suas variações atingiram 16%, entre 2015 e 2018, e 1% entre os anos de 2016 e 2018.

As maiores possibilidades de escassez de recursos financeiros decorrentes da situação de baixos rendimentos e sua variante extrema tendem a atingir, proporcionalmente, mais crianças e adolescentes de até 14 anos de idade, afastando, desde a infância, as chances potenciais de desenvolvimento desses indivíduos.

Proporção da população de menores de 14 anos de idade vivendo nas classes de rendimentos mais baixos - Brasil, 2009 a 2018

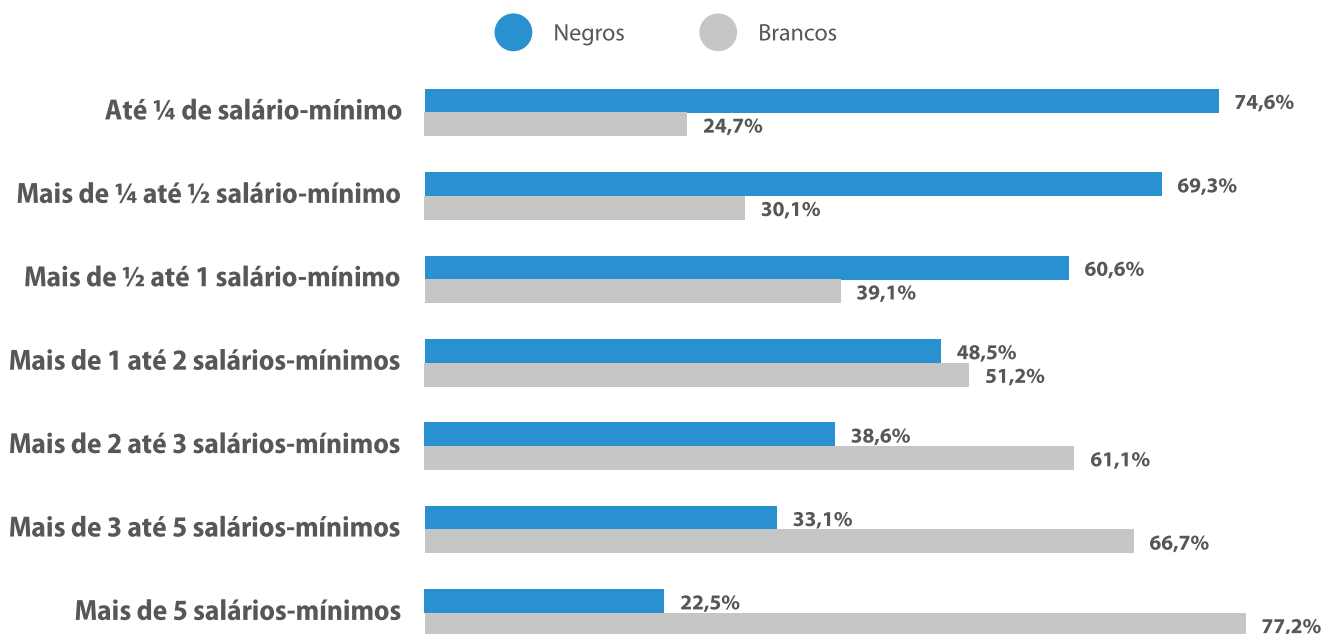


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) (até 2015) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) (de 2016 em diante).

Ainda, há outra dimensão associada à desigualdade de acesso a bens de consumo e meios de manutenção da vida, além de sua relação com as oportunidades ao desenvolvimento potencial de residentes brasileiros: a variável de cor ou raça.

Ao se relacionar a participação proporcional de brancos (considerados como a soma de cor/raça de brancos e amarelos) e negros (considerados como a soma de cor/raça de pretos e pardos) na composição das faixas de rendimento mensal domiciliar *per capita*, verifica-se que, a partir da faixa de um a dois salários-mínimos *per capita*, os brancos passam a figurar como maioria, expandindo sua participação nas rendas mais elevadas até ocuparem pouco mais de três quartos (77,2%) do universo daqueles a receberem renda mensal domiciliar mensal *per capita* de mais de cinco salários-mínimos.

Participação proporcional da população de brancos e negros nas classes de rendimentos - 2018

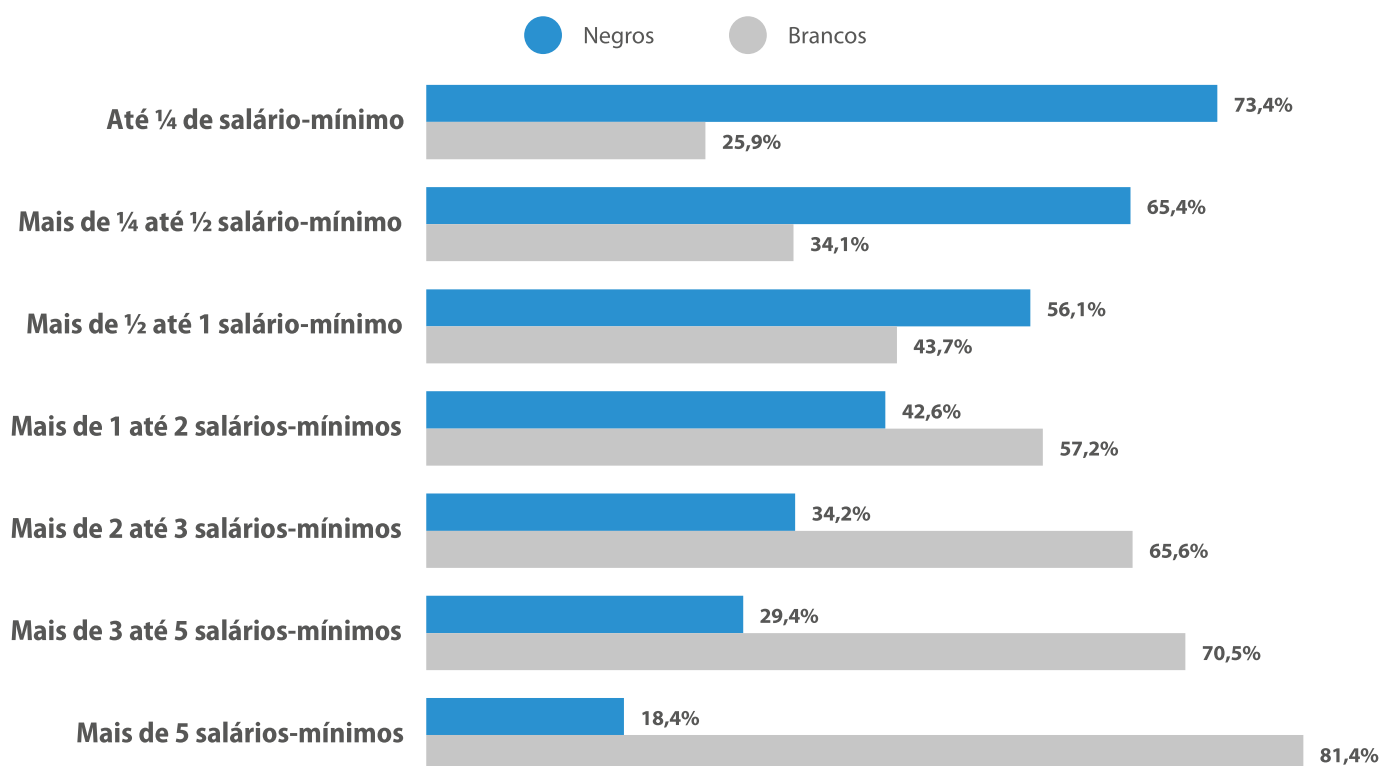


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) (consolidado de primeiras entrevistas).

A distribuição da população de brancos e de negros menores de 14 anos de idade na composição das faixas de rendimento mensal domiciliar *per capita* é praticamente idêntica àquela verificada para a totalidade dos residentes brasileiros, com duas exceções principais.

Entre os menores de 14 anos de idade, a composição da faixa de rendimentos de um a dois salários-mínimos *per capita* é trocada entre brancos e negros de modo mais acentuado, formando maior contraste entre uma e outra, relacionando-se ao que se verificou no gráfico precedente. Uma segunda especificidade dos dados relacionados ao grupo que se segue é a elevação da predominância de brancos entre os indivíduos que estão nas faixas de rendimentos domiciliares *per capita* mais altos. As disparidades são mais acentuadas entre os indivíduos com menos de 14 anos e, bem como se verificou a concentração da população vivendo nas classes de rendimentos mais baixos, percebe-se, no gráfico a seguir, o aumento da distância entre as faixas de rendimentos domiciliares mensais *per capita* de brancos e negros.

Participação proporcional da população de brancos e negros menores de 14 anos de idade nas classes de rendimentos - 2018

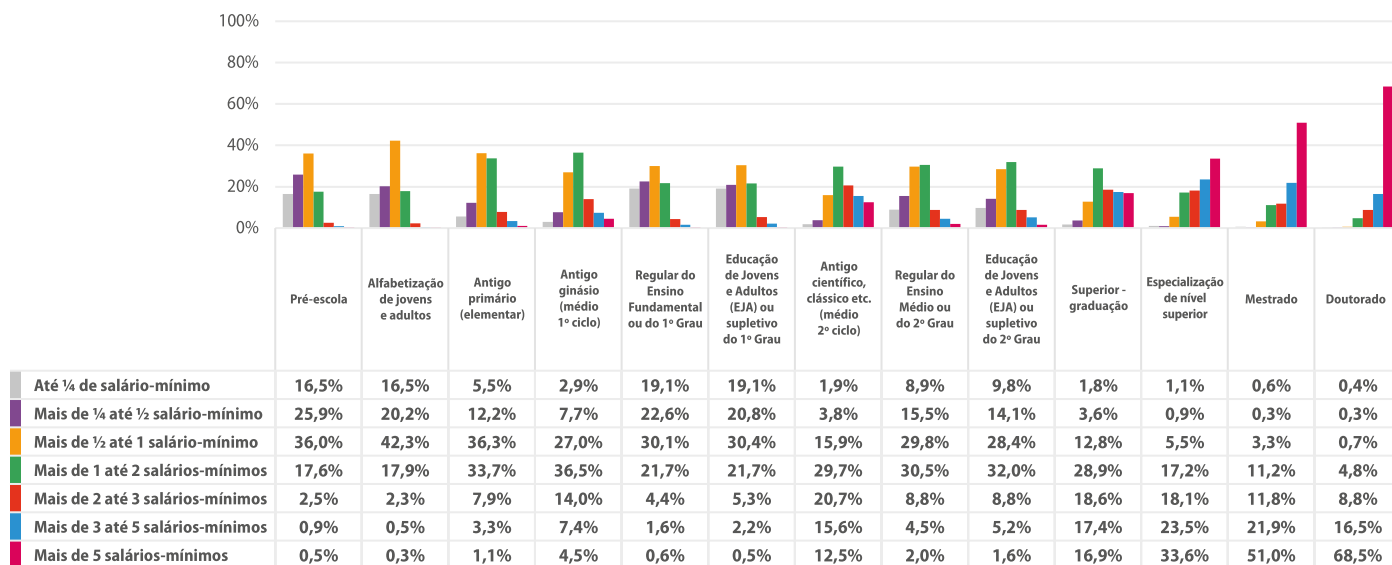


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) (consolidado de primeiras entrevistas).

Quando se analisa a renda domiciliar *per capita* das pessoas com mais de 15 anos de idade e a etapa mais elevada da educação frequentada por essa população, observa-se a concentração dos indivíduos que têm renda domiciliar mensal *per capita* de até um salário-mínimo e afirmam ter frequentado a escola pela última vez na Educação Infantil e nas modalidades de alfabetização de jovens e adultos, enquanto observa-se o aumento na proporção de pessoas que afirma ter frequentado as etapas do Ensino Superior e Pós-Graduação entre aqueles que recebem renda de mais de cinco salários-mínimos.


Isso indica que, no Brasil, **o grau de escolaridade de uma população específica, via de regra, é condicionada pelas escalas de rendimento.** O acesso às etapas superiores parece determinado pelas possibilidades de custeio ou de formação pregressa que não dependa exclusivamente do serviço público de ensino. Daí, conclui-se forçosamente que, para quebrar o ciclo de pobreza, **é necessário que a política de educação efetive o acesso à educação pública gratuita e de qualidade a todas as crianças e todos os adolescentes, em condições de igualdade.**

Participação proporcional da população maior de 15 anos de idade segundo a última série frequentada anteriormente e classe de rendimento – 2018




Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

Contudo, ainda que tenhamos uma boa política educacional, para que ela seja capaz de reduzir as desigualdades é fundamental que as demais políticas sejam estruturadas com o foco de ampliar as oportunidades de acesso aos cidadãos que, sem moradia, sem saúde e sem trabalho ou renda, simultaneamente, dificilmente conseguirão galgar um patamar fora da pobreza só pela via da educação. É necessário levar em conta a sobreposição das privações e, por essa razão, é fundamental que políticas atuem de forma articulada e intersetorial nos diversos órgãos e instituições dos diversos segmentos (segurança pública, saúde, educação, prevenção, proteção especial), pois as causas que levam à pobreza e à pobreza extrema estão interligadas, e intervenções de sucesso dependem de ações sistêmicas que sejam capazes de reduzir as desigualdades.



5. A CRIANÇA E O
ADOLESCENTE NO
CONGRESSO NACIONAL



As leis têm origem nos fatos sociais, nos acontecimentos da vida cotidiana, e a sua revisão é necessária quando a sociedade, com seus costumes, valores, tradições e culturas, muda. E assim foi com a visão sobre a infância e adolescência: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi elaborado para atender à nova compreensão de proteção integral e de sujeito de direitos dos indivíduos de até 18 anos de idade.

Em seus 30 anos de vigência, o cenário da infância e da adolescência apresentou grandes melhoras, naquilo em que o ECA pôde ser implementado. Contudo, a sua total efetivação ainda encontra grandes desafios, atrelados, em geral, à escassez de recursos para a estruturação de políticas sociais, num contexto de priorização das políticas econômicas.

É necessário, contudo, manter o foco nas soluções que, alinhadas à prioridade absoluta conferida pela Constituição Federal de 1988 a crianças e adolescentes, e unidas à vontade de se combater as desigualdades, de fato provocarão mudanças sustentáveis no cenário atual.

Sabe-se que, no Brasil, a produção legislativa é bastante intensa. Um dos efeitos desse fenômeno é a insegurança jurídica, face às constantes alterações a que os marcos legais estão submetidos, gerando o sentimento de que nenhum direito está totalmente protegido. A causa da supervalorização da ação normativa, contudo, pode estar atrelada às dificuldades do Estado em garantir o bem-estar social, nos termos constitucionais, gerando a ideia de que os direitos sociais precisam ser reafirmados em novos diplomas legais, ou que estes possam funcionar como um instrumento coercitivo, pressionando o Estado a efetivá-los.

Talvez, por isso, o tema “criança e adolescente” é constante na preocupação de nossos legisladores que buscam responder às demandas não só da sociedade, mas desse grupo específico que, por ser composto por pessoas em desenvolvimento, é necessariamente mais vulnerável.

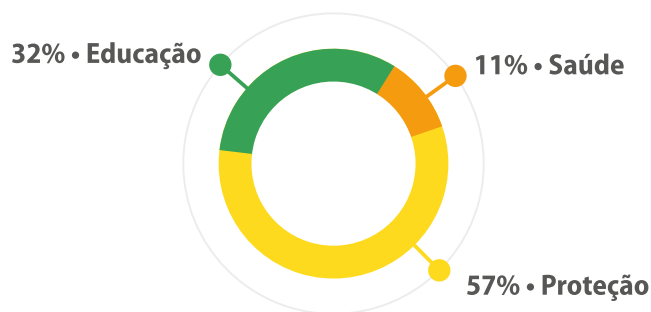
Por essa razão, desde 2012, mapeamos sistematicamente proposições legislativas que se referem, direta ou indiretamente, a direitos da criança e do adolescente, apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Essas proposições estão reunidas no *Observatório da Criança e do Adolescente* (www.observatoriocrianca.org.br), uma plataforma *on-line* mantida pela Fundação Abrinq.

De acordo com esse critério, desde 2012 até janeiro de 2020, mapeamos 5.585 projetos de lei que impactam em direitos da criança e do adolescente. Desses, 4.693 ainda estão ativos, ou seja, em tramitação.

No ano de 2019, que inaugurou a 56ª legislatura, foram apresentados 1.050 projetos de lei que abordam direitos da infância e adolescência. Isso representa 45% dos projetos de lei apresentados durante a última legislatura (2015-2018), que somou 2.328 novas proposições. Se compararmos à quantidade de proposições apresentadas no primeiro ano da 55ª legislatura (2015), correspondente a 937 projetos de lei novos, em 2019 houve um aumento de 11%.

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.

Produção Legislativa separada por grandes eixos em 2019



Das 1.050 proposições legislativas, 12 foram arquivadas, sete sancionadas e quatro foram devolvidas ao autor. Portanto, continuam em tramitação 1.027 proposições sensíveis às demandas da criança e do adolescente.

2019	EIXOS		
Status da proposição	Educação	Proteção	Saúde
Ativas	330	585	112
Arquivadas	7	5	-
Sancionadas	-	7	-
Devolvidas ao autor	1	3	-

Das sete sancionadas, cinco se relacionam à violência doméstica, uma se refere à posse de arma em propriedade rural e uma à recondução dos conselheiros tutelares ao cargo.

Para entender de que tratam as proposições divididas em cada Eixo, subdividimos cada um deles 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, Crianças e Adolescentes com Deficiência, 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 (PNE), 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) No Eixo Saúde (**51 proposições ativas**), os projetos de lei falam principalmente sobre questões voltadas ao **acompanhamento médico (9)**, das concessões que podem ser garantidas aos responsáveis pelas crianças em tratamento ou internadas, como redução da jornada de trabalho ou abono de faltas; também tratam sobre **gestantes (9)**, sobre a ampliação do período de estabilidade, a gratuidade no transporte, sobre os direitos das candidatas grávidas em concursos públicos, a regulamentação da atividade de parteira e a humanização da assistência durante e após a gestação; em **vacinas (7)**, é falado sobre a carteira de vacinação digital, a inclusão da vacinação nos planos de saúde privados, a elaboração de um programa nacional de vacinação em escolas, além da inclusão dos profissionais da educação entre os grupos prioritários nas campanhas de vacinação nacional; e em **consultas e exames (4)**, é somada a marcação e o cancelamento, e a disponibilização destes itens por meio digital além de transparência na fila de espera do Sistema Único de Saúde (SUS); entre outros assuntos relacionados à saúde.
- b) No Eixo Proteção (**77 proposições ativas**), a maioria se refere à **segurança (11)**, sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos e bebidas alcoólicas, os dispositivos de retenção para o transporte de crianças em veículos e os planos de evacuação em situações de risco; a **questões institucionais (7)**, como por exemplo, estímulo a projetos de lei de iniciativa popular, a unificação de eleições no país e a criação de uma comissão permanente em defesa da Primeira Infância no âmbito da Câmara dos Deputados; ao **aborto (7)**, visando a sua criminalização, o aumento de pena, a defesa dos interesses do nascituro e a condenação do aborto provocado por terceiros sem o consentimento da gestante; e à **classificação indicativa (7)**, para que seja incluída na comercialização de jogos eletrônicos e ao acesso em eventos culturais e exposições de arte; entre outros assuntos relacionados a proteção.
- c) No Eixo Educação (**117 proposições ativas**), são abordados temas como **assistência à saúde (15)**, para que seja obrigatória a presença de psicólogos, psicopedagogos, enfermeiros e assistentes sociais no quadro de funcionários das escolas e avaliações médicas, entre outros; **prevenção de acidentes e primeiros socorros (11)**; **transporte escolar (11)** e **campanhas educativas (10)**, entre outros assuntos.

Subtraindo da análise as proposições classificadas como “outros direitos” (245), quantificamos as demais **782** proposições ativas em cada um dos Eixos.

Direito à vida e à saúde

O ECA assegura os direitos ao nascimento com vida e à sobrevivência, devendo as políticas sociais públicas assegurar o nascimento e crescimento saudáveis, com programas de atendimento pré e pós-natal (inclusive para as mães que estão sob custódia), aleitamento materno e prevenção da gravidez na adolescência, entre outros, sendo atribuição do SUS a atenção à saúde de crianças e adolescentes, devendo dispor de serviços especializados para essa faixa etária.

Na observação da pobreza infantil tratada como um fenômeno multidimensional, contudo, uma segunda dimensão possível é aquela que caracteriza a carência de condições básicas de sobrevivência, tolhendo as capacidades dos indivíduos e demonstrando um conjunto mais amplo de privações do que aquele que se refere exclusivamente aos rendimentos.

Em Saúde, das proposições apresentadas em 2019 e que ainda tramitavam em dezembro do mesmo ano, foram identificadas e classificadas 61 nos seguintes temas:

Número de proposições do Eixo Saúde apresentadas em 2019 segundo temas

Saúde do Recém-Nascido	39
Nutrição e Segurança Alimentar	12
Gravidez na Adolescência	6
Aleitamento Materno	4
Financiamento da Saúde	0
Total de proposições apresentadas em 2019	61

Em relação ao primeiro tema, "Saúde do Recém-Nascido", as proposições se referem a: ampliação dos testes de metabolismo (10), como o Teste do Pezinho e demais exames para identificação precoce de anomalias; atenção à gestante (9), prevendo distribuição de enxovais, transporte de gestantes em trabalho de parto, registro de som e imagem das consultas e do parto etc.; licença-maternidade e salário maternidade (6), em geral, para os casos de parto prematuro ou de internação do recém-nascido; as demais (14) tratam da cobertura de planos de saúde, acompanhantes durante o trabalho de parto, amamentação, identificação do recém-nascido e parto cesárea, entre outros. Nenhuma proposição sobre financiamento da saúde foi identificada.

Ligado a esse tema, em “Aleitamento Materno”, as proposições tratam de: apoio e proteção ao aleitamento (2), incentivo à doação de leite materno (1) e restrição da oferta de produtos para lactentes (1).

A mortalidade infantil e na infância sempre teve números altíssimos, desde a Antiguidade. Ainda é um grande desafio, especialmente para o Brasil. Embora a média nacional tenha decrescido nos últimos anos, a realidade regional 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.

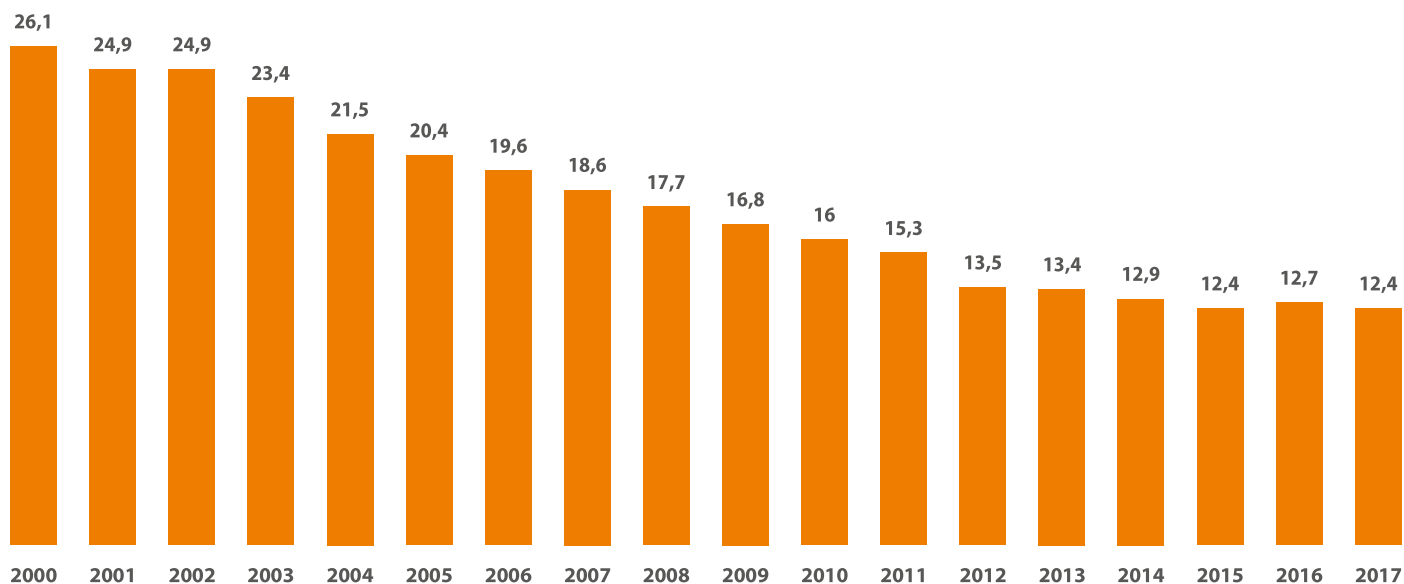
É importante lembrar que foi a partir do SUS, da nova forma de organização dos serviços por níveis de complexidade e da descentralização de recursos e competências relativas à saúde, que foi possível ampliar o acesso aos bens e serviços aos grupos com maiores índices de vulnerabilidade, como as pessoas de zero a 18 anos de idade. As ações de imunização, de incentivo ao aleitamento materno e de acompanhamento do desenvolvimento contribuíram para a redução da taxa de mortalidade infantil.

Nos últimos 17 anos, essas taxas apresentaram queda de 52,5%, saindo de 26,1 óbitos a cada mil nascidos vivos, em 2000, para 12,4, em 2017. A queda mais acelerada dessas taxas se dá entre os primeiros anos da década (2000 a 2010), resultando em 38,7% de decréscimo no indicador. No período posterior, de 2001 a 2017, a redução, ainda que menos acentuada, é também considerável, com aproximadamente 19% de decréscimo nos óbitos infantis. Cabe, entretanto, que se faça a ressalva a respeito dos números nacionais ainda superiores aos dois dígitos (superiores a 10 a cada 100 mil nascidos) das taxas de mortalidade infantil brasileiras, patamar ainda considerado epidêmico pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Em relação ao perfil etário de menores de um ano de idade que vêm a óbito, ou dos componentes da mortalidade infantil, as maiores quedas se deram entre os nascidos com mais de sete a 365 dias (pós-neonatais e pós-neonatais tardios), demonstrando que os óbitos neonatais (até seis dias de idade) são, ainda, o grupo de maior risco para a mortalidade infantil, como informa o Ministério da Saúde (MS) (2015, p. 89):

Em relação à mortalidade pós-neonatal [...]. A redução mais importante deste componente da mortalidade infantil aconteceu no Nordeste, historicamente com taxas muito elevadas. Destaca-se que esta Região foi alvo prioritário de ações governamentais a exemplo do Plano de Redução das Desigualdades na Mortalidade Infantil no Nordeste e Amazônia Legal/2009, e de programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF).

Taxa de mortalidade infantil - Brasil, 2000 a 2017



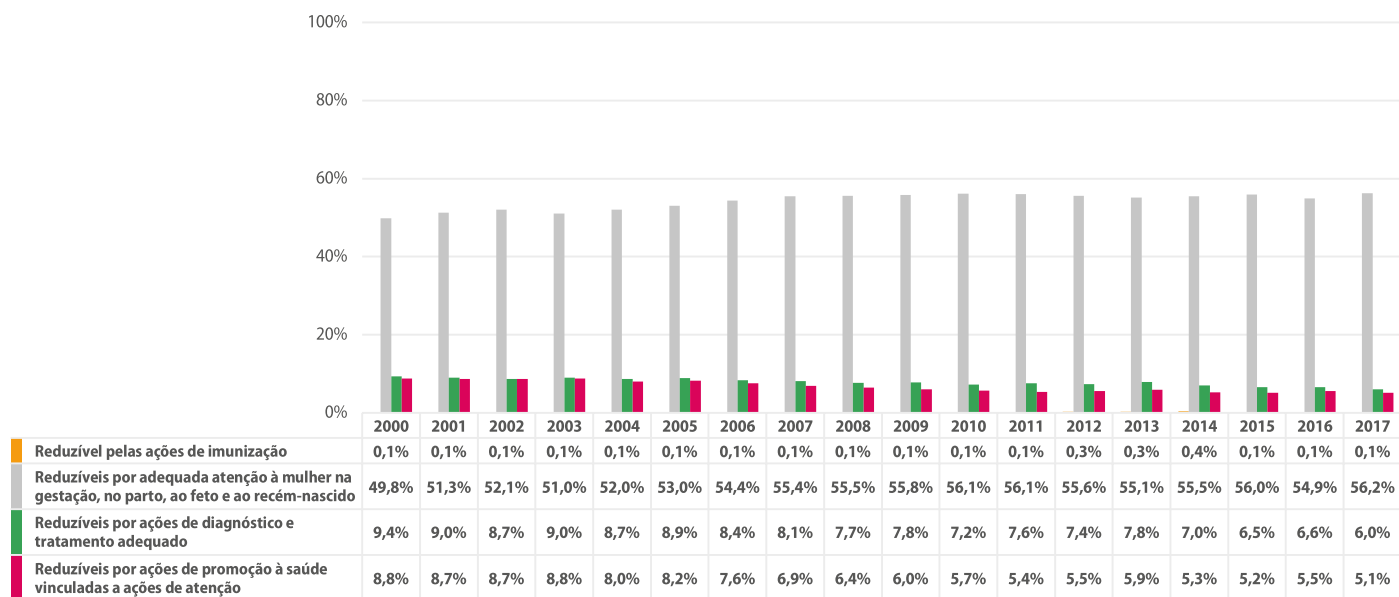
Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) - Diretoria de Apoio Administrativo ao Sistema de Saúde (Dasis)/Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc) e Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/Coordenação-Geral de Informações e Análises Epidemiológicas (CGIAE)/Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

Segundo o MS, a concentração dos óbitos infantis nos primeiros seis dias de vida das crianças atestam a importância do acompanhamento das gestantes durante o pré-natal e dos cuidados com os bebês nos primeiros momentos de sua vida:

Esta concentração dos óbitos infantis nos primeiros sete dias de vida mostra a relevância da assistência à saúde prestada à gestante e ao recém-nascido durante o período que antecede o parto, o momento do nascimento e o atendimento imediato da criança. Uma assistência de qualidade nesse período é fundamental para se evitar as mortes neonatais, considerando-se que 98,4% dos partos no país são realizados em ambiente hospitalar (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015, p. 89).

Nos últimos 17 anos (2000 a 2017), em média, 73% das mortes de crianças antes de completarem seu primeiro ano de vida ocorreram por causas evitáveis. Ainda que a proporção de mortes por tais causas tenha se reduzido ao longo desse período, as causas de mortes reduzíveis pela adequação da atenção à mulher durante a gestação, ao parto, ao feto e ao recém-nascido têm aumentado sua concentração nas causas de óbitos evitáveis, reforçando as constatações que inserem a atenção primária à saúde como uma estratégia eficaz na prevenção dos óbitos infantis e maternos.

Proporção de óbitos de menores de um ano de idade segundo grupos de causas evitáveis - Brasil, 2000 a 2017

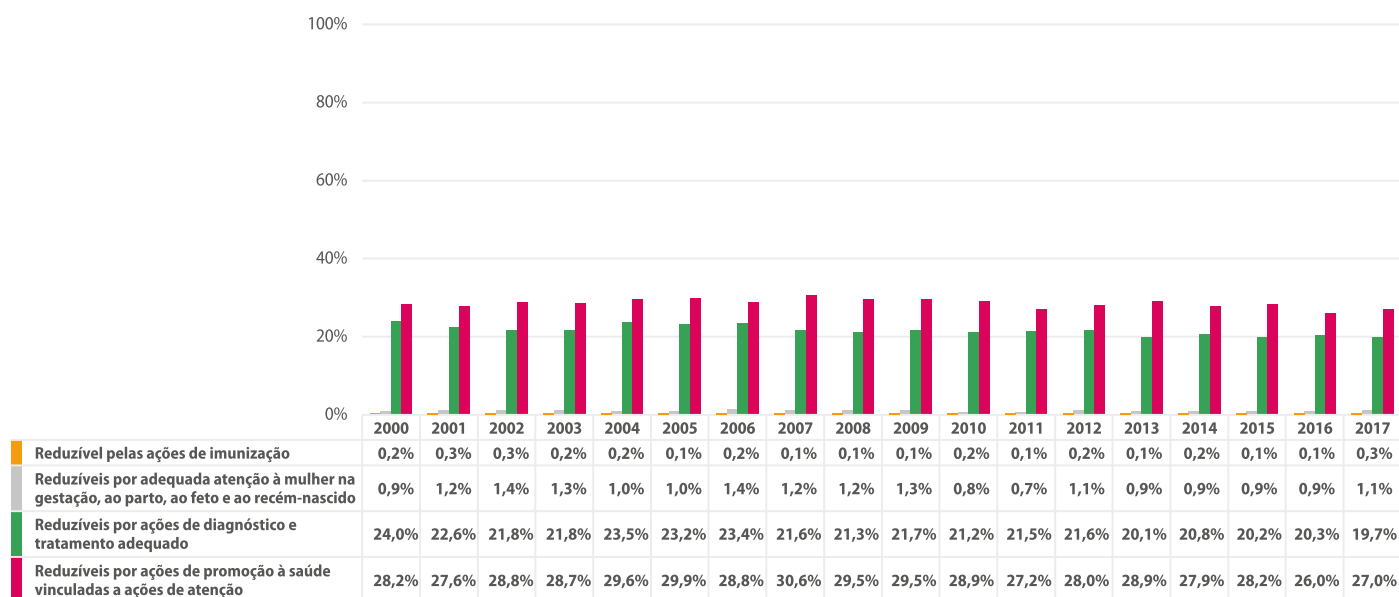


Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/Coordenação-Geral de Informações e Análises Epidemiológicas (CGIAE)/Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

O mesmo indicador, quando observado apenas entre as crianças que sobrevivem ao primeiro ano de vida, mas não atingem os cinco anos de idade, de acordo com o último ano da série, aponta que **pouco menos da metade desses óbitos poderiam ter sido evitados**. Nesse caso, como no anterior, é necessário ressaltar que há tendência de queda na proporção dos óbitos evitáveis, ainda que de maneira mais lenta do que aquela verificada entre os menores de um ano de idade.

Há que se considerar, ainda, que a timidez na queda dos óbitos de crianças nessa faixa etária pode estar relacionada à causa evitável que concentra a maior proporção de causas: "(aquelas) reduzíveis por ações de promoção à saúde vinculadas a ações de atenção", ou seja, medidas que se dirijam à realidade sanitária das famílias e as condições de vida desses indivíduos.

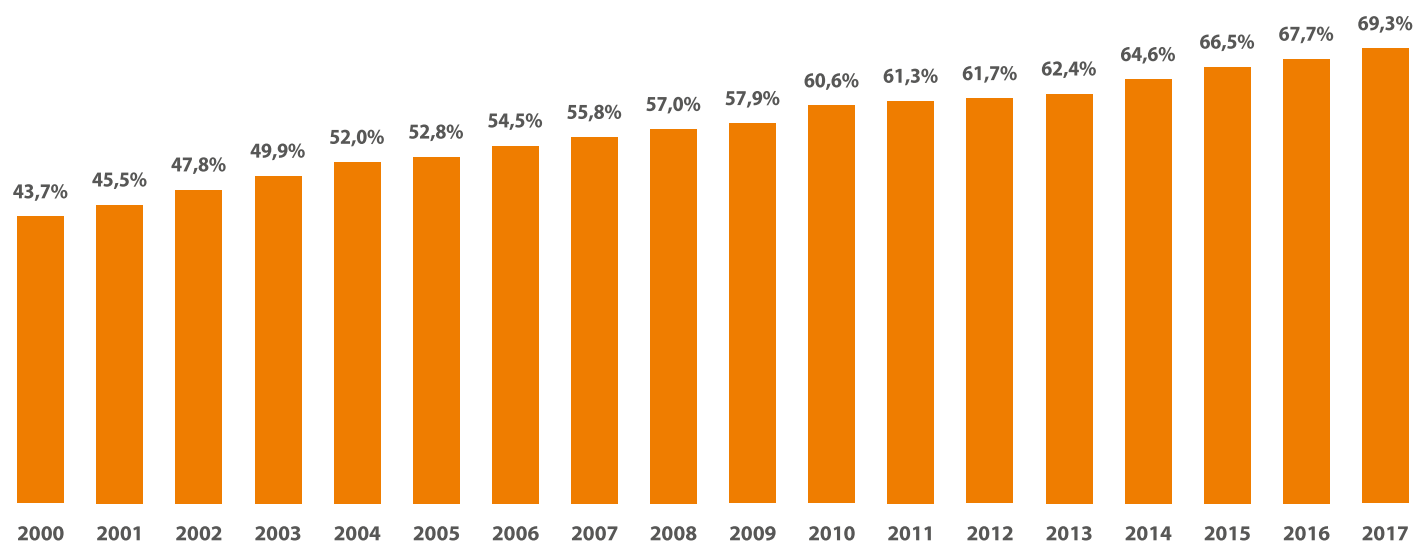
Proporção de óbitos de menores de quatro anos de idade segundo grupos de causas evitáveis - Brasil, 2000 a 2017



Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/Coordenação-Geral de Informações e Análises Epidemiológicas (CGIAE)/Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

É visível que as estratégias de aprimoramento da atenção primária à saúde têm sido melhoradas, visto que as proporções de nascidos cujas mães realizaram sete ou mais consultas de pré-natal têm aumentando sua concentração, passando de menos da metade dos nascidos (43,7%), em 2000, a pouco menos de sete em cada dez nascidos, tendo sido acompanhados em ao menos sete consultas durante seu pré-natal.

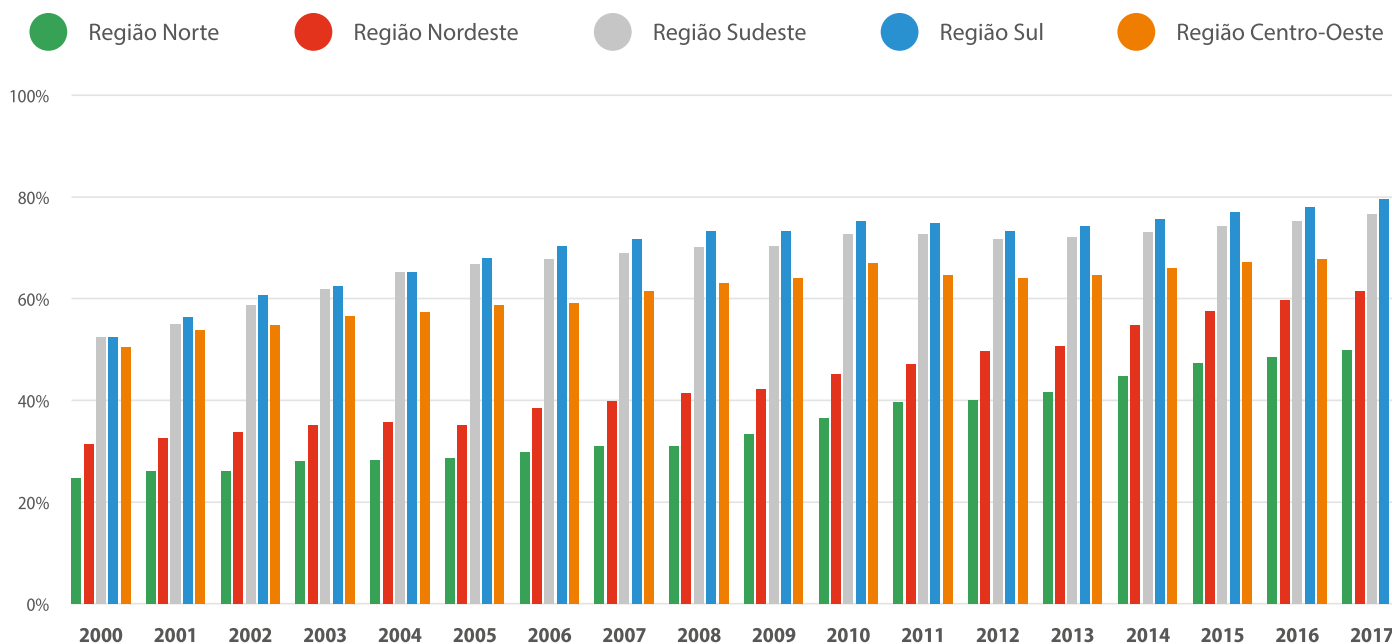
Proporção de nascidos vivos cujas mães realizaram sete ou mais consultas de pré-natal - Brasil, 2000 a 2017



Fonte: 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).

A distribuição desse indicador ao longo das regiões do país, indica que as Regiões Norte e Nordeste são aquelas que apresentam as proporções mais baixas dessas consultas. Por outro lado, há que se reconhecer que em tais regiões, em 2000, a média de nascimentos cujas mães realizaram ao menos sete consultas de pré-natal era de pouco mais de um quarto (28,1%) dos nascimentos daquele ano, enquanto, em 2017, essas consultas já cobriam mais da metade dos nascimentos do ano, **um aumento de mais de 50% nesses 17 anos.**

Proporção de nascidos vivos cujas mães realizaram sete ou mais consultas de pré-natal segundo Grandes Regiões - 2000 a 2017

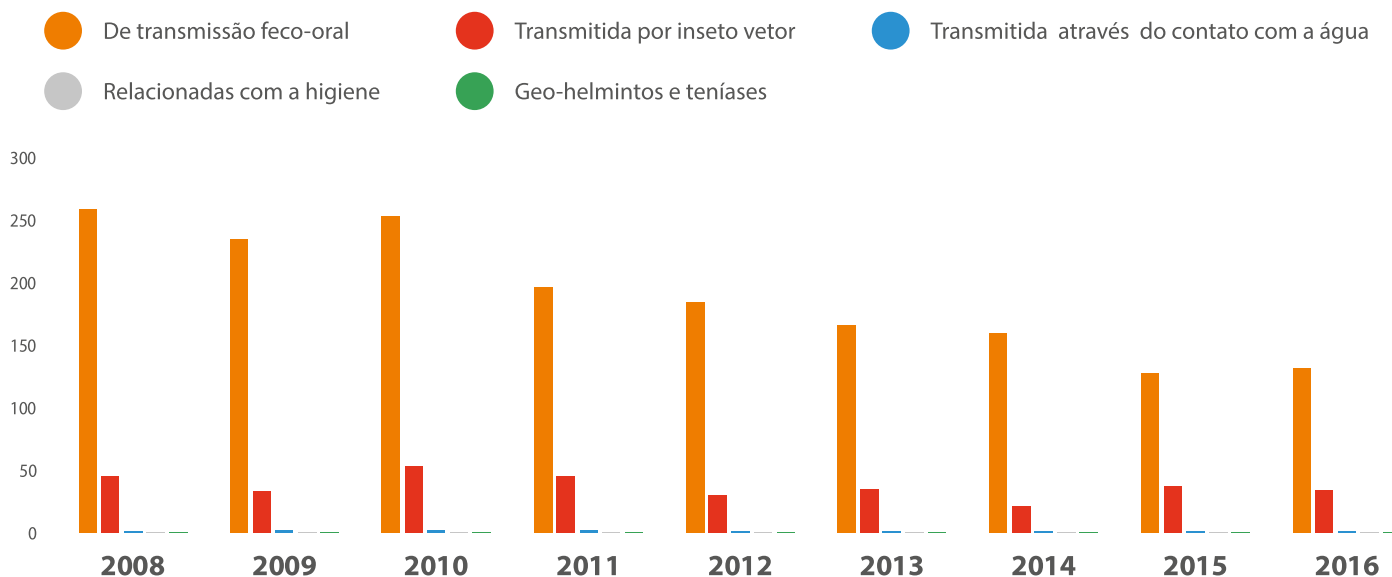


Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) - Diretoria de Apoio Administrativo ao Sistema de Saúde (Dasis)/Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc).

Por outro lado, a observação das taxas de internações hospitalares brasileiras e seus grupos de doenças de mais concentrada incidência atestam e tornam compreensíveis as necessidades de aprimoramento das condições sanitárias e de medidas de promoção da saúde. Excetuadas as doenças relacionadas à condição tropical do clima brasileiro e sua contribuição na proliferação de insetos transmissores de doenças (transmitidas por inseto vetor), a principal causa das internações hospitalares relaciona-se à **transmissão feco-oral**.

A análise da proporção de pessoas atendidas pela coleta de esgoto contribui e torna factíveis as privações sanitárias da população brasileira, sua influência nas condições de vida da população e nos custos dos atendimentos em saúde pelo SUS.

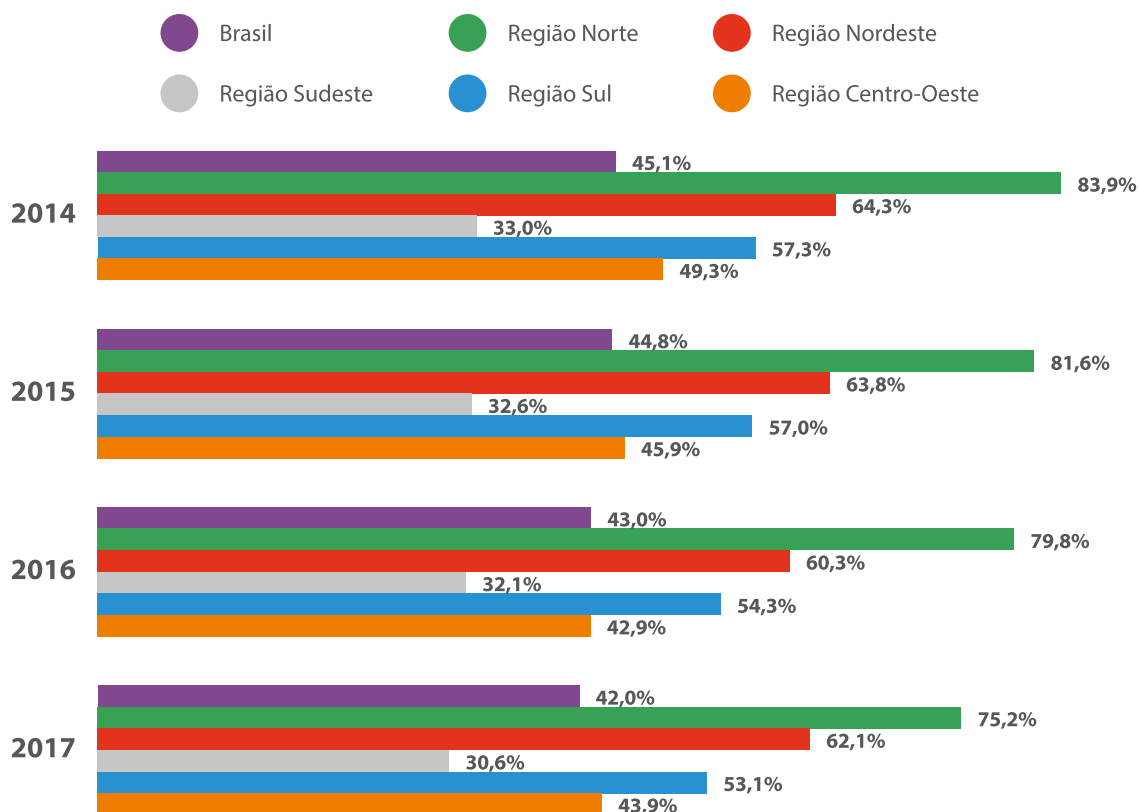
Taxa de internações hospitalares por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (para cada 100 mil habitantes) - Brasil, 2008 a 2016



Fonte: Ministério da Saúde (MS) - Secretaria Executiva/Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (SUS)/Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datusus)/Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SIH/SUS)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica.

Mais de duas em cada cinco pessoas (42%) são privadas da coleta de esgotos no Brasil, proporção que se acentua de modo expressivo nas Regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste do país. A única região a apresentar proporções de coleta melhores do que as nacionais é a Sudeste. Ainda assim, pouco menos de um terço da população residente no Sudeste não acessa a rede de coleta de esgotamento sanitário, sendo essa uma pauta nacional relacionada à sustentabilidade ambiental, à saúde e à de vida da população brasileira.

População privada da coleta de esgoto segundo Brasil e Grandes Regiões - 2014 a 2017

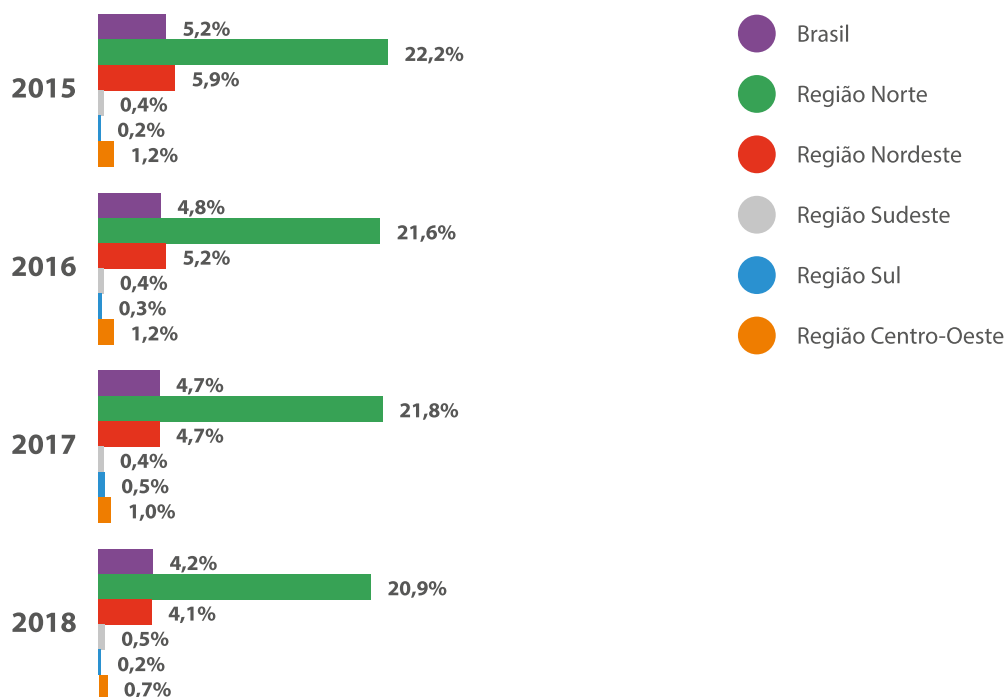


Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

A mesma condição de desigualdade, principalmente regional, em relação à coleta de esgoto pode ser identificada **nos estabelecimentos de ensino**. Se observarmos a totalidade dos estabelecimentos de educação brasileiros que alegam nos resultados dos censos escolares não terem qualquer acesso à coleta de esgoto, chegaremos a resultados proporcionalmente semelhantes aos que examinam a privação desse acesso entre a população residente. Em outras palavras, **mais de um em cada cinco estabelecimentos de educação da Região Norte alegam não ter acesso à coleta de esgoto**.

Acima da proporção nacional da privação desse serviço está também a Região Nordeste, revelando um quadro que inclui mais de 7,7 mil escolas brasileiras sem qualquer forma de acesso à coleta de esgoto em 2018.

Proporção de estabelecimentos de Educação Básica que não têm acesso ao esgotamento sanitário segundo Brasil e Grandes Regiões - 2015 a 2018



Fonte: Ministério da Educação (MEC)/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) - Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed).

Estabelecimentos de Educação Básica que não têm acesso ao esgotamento sanitário segundo Brasil e Grandes Regiões - 2015 a 2018

Brasil e Grandes Regiões	2015	2016	2017	2018
BRASIL	9.476	8.818	8.438	7.711
Norte	5.077	4.898	4.910	4.658
Nordeste	3.968	3.500	3.077	2.599
Sudeste	257	237	231	318
Sul	59	70	122	60
Centro-Oeste	115	113	98	76

Fonte: Ministério da Educação (MEC)/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) - Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed).

Os recursos utilizados pela Saúde na garantia dos tratamentos das internações relacionadas às doenças por transmissão feco-oral, ocupando a maior taxa em todas regiões do país, poderiam ter outro destino se fossem cumpridas as condições mínimas de saneamento.

Em 2019, o Poder Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados o PL nº 4.162/2019, conhecido como Marco Legal do Saneamento Básico, que pretende criar a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico que, dentre suas atribuições, estará a de expedir normas de referência sobre “metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de municípios atendidos”. Basicamente, a proposição trata de privatizações das estatais, a exigência de licitação para a contratação desses serviços (que também terão como meta a expansão) e o novo prazo para o fim dos lixões. A proposição foi aprovada na Câmara dos Deputados e está aguardando parecer do relator na Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal.

Nutrição e segurança alimentar³

Sobre “Nutrição e Segurança Alimentar”, as proposições tratam de: aquisição de alimentos por meio da agricultura familiar (6); alimentação saudável (5); e combate à obesidade (1).

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.

A dificuldade na produção e obtenção de dados nutricionais nos coloca alguns entraves para mapear de forma integral a situação da população do país. Uma das formas de monitoramento mais eficazes implementadas pelo Brasil, em termos de série histórica e abrangência de dados, é o acompanhamento das crianças de famílias cadastradas no Programa Bolsa Família (PBF) e/ou usuários da Atenção Básica do SUS, políticas públicas que atendem um grande contingente da população em situação de privações em sentido amplo e, no caso da última, que parte do princípio

³ O módulo gerador de relatórios do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) é passível de correções; periodicamente os dados são reponderados e sofrem alterações. A última verificação ocorreu em 15 de janeiro de 2020.

da universalidade do atendimento. Os dados aqui apresentados são, portanto, extraídos do sistema de dados do Departamento de Atenção Básica (DAB) do MS. De qualquer maneira, é possível que não esteja contabilizada uma parcela da população que vive em situação demasiado precária e ainda esteja fora da cobertura de atendimento dessas políticas.

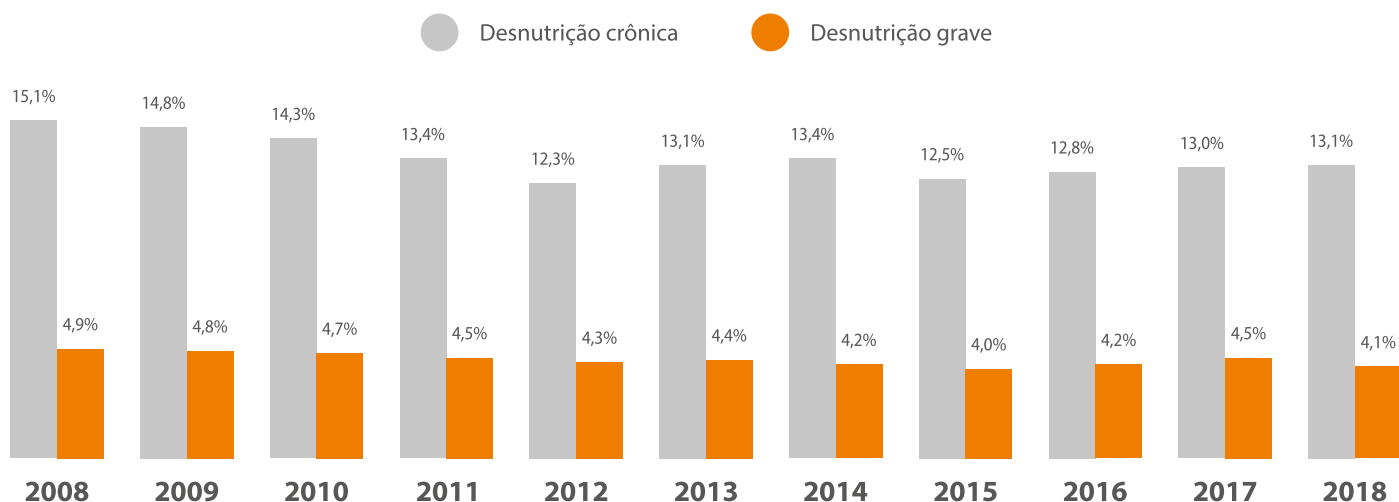
A observação dos dados produzidos pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), elencadas as suas restrições, possibilita verificar alguns padrões da realidade nacional em relação à segurança alimentar e nutricional. Nos dez anos disponíveis, e mais estáveis em relação às ponderações dos dados, nota-se determinada permanência na proporção de crianças com menos de cinco anos de idade em condição de *deficit* ponderal, isto é, daquelas que estão abaixo ou muito abaixo do peso para sua idade, também denominada “desnutrição grave”; em média, 4,4% dos indivíduos residentes no país encontram-se nessa condição.

Essa constatação sugere que a privação alimentar, ou insegura, tende a acometer, em média, centenas de milhares de crianças com menos de cinco anos de idade, o que, por consequência, as expõem a riscos decorrentes da baixa imunidade e tolhe parte das potencialidades de seu desenvolvimento pleno. De modo complementar, há que se ter em conta, novamente, o custo que essas situações de risco transferem ao sistema de saúde quando as causas da falta de prevenção (a garantia de uma alimentação saudável e segura, e condições básicas de saneamento) geram consequências para a vida futura dessas pessoas.

Neste mesmo raciocínio, a vida pregressa das crianças que atingem os cinco anos de idade com *deficit* estatural (crianças com baixa ou muito baixa altura para sua idade) auxilia na identificação do contexto da privação ou da insegurança alimentar no país. O *deficit* estatural, ou desnutrição crônica, é um indicador que sugere um histórico de necessidades alimentares não atendidas, podendo ser um desdobramento do período de gestação dessas crianças até os seus dois primeiros anos de vida.

As crianças (ou as mães durante o período de sua gestação) que não cumprem suas necessidades alimentares durante seus primeiros dois anos de vida dificilmente recuperam o ritmo pleno de seu desenvolvimento. Nos dez anos selecionados, a média de indivíduos de até cinco anos de idade que apresentam desnutrição crônica no país é três vezes mais elevada do que aquela verificada para a desnutrição grave, atingindo, em média, 13,2% das crianças acompanhadas e aproximadamente 496 mil indivíduos.

Proporção de crianças com menos de cinco anos de idade segundo condições nutricionais - Brasil, 2008 a 2018



Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus)/Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan).

Crianças com menos de cinco anos de idade segundo condições nutricionais - Brasil, 2008 a 2018

Indivíduos segundo condição nutricional	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Desnutrição crônica	303.010	379.425	448.337	407.985	367.090	527.243	560.651	575.548	615.653	619.226	657.562
Desnutrição grave	97.790	123.734	146.402	137.193	129.271	177.165	177.346	183.517	203.347	212.198	207.240

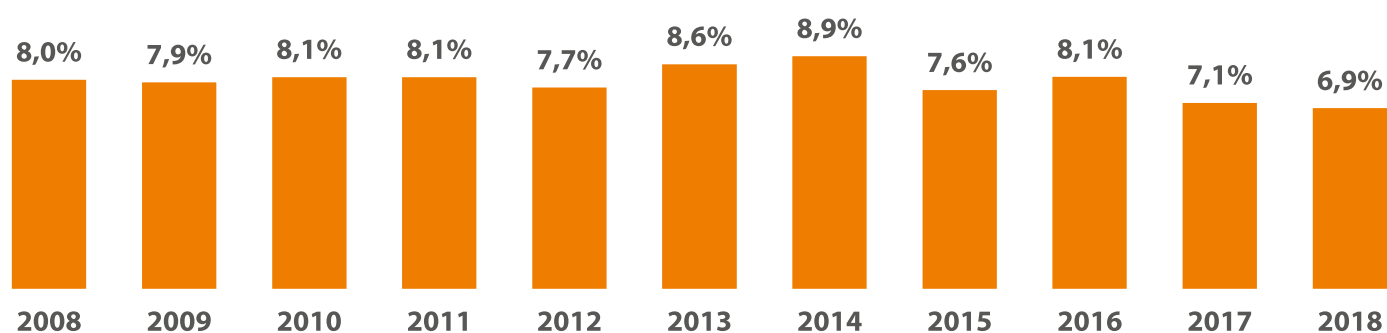
Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus)/Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan).

Além das privações alimentares que podem acometer uma parcela, via de regra extensa, da população brasileira, é necessário considerar o critério de qualidade da alimentação a que os indivíduos estão submetidos. Aqui, como em outros momentos nas análises desta seção, utilizamos os resultados do Sisvan como referência de análise.

Nesse sentido, observa-se que entre as crianças com menos de cinco anos de idade monitoradas pelo Sisvan, nos dez anos selecionados, em média, 8,5% destas apresentam resultados do Índice de Massa Corpórea (IMC) superior ao ideal, ou encontram-se em situação de obesidade. As variações de concentração desse índice, quando observados os valores absolutos do acompanhamento realizado pelo sistema, sugerem que talvez ele se deva mais ao aumento

da quantidade de indivíduos acompanhados do que à redução na proporção de crianças com menos de cinco anos em situação de obesidade. Nesse sentido, verifica-se que, entre 2008 e 2018, de forma absoluta, 294 mil pessoas apresentam um IMC superior ao ideal, estando os últimos anos da série acima dessa média.

Proporção de crianças com menos de cinco anos de idade em situação de obesidade (tendo o Índice de Massa Corpórea (IMC) como referência) – Brasil, 2008 a 2018



Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus)/Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan).

IMC x Idade	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Crianças com menos de cinco anos de idade em situação de obesidade	160.567	203.594	253.784	246.747	229.490	345.270	372.486	349.079	391.618	340.610	349.386
Total de crianças acompanhadas	2.008.045	2.566.208	3.144.384	3.044.635	2.994.596	4.031.713	4.181.843	4.619.981	4.831.005	4.780.914	5.055.196

Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus)/Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan).

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 (específicos para crianças, adolescentes e jovens), assim como na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) (Lei nº 11.346/2006).

Embora o Brasil tenha conquistas significativas na redução da desnutrição infantil, ainda há muito a ser feito. 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.

Gravidez na adolescência

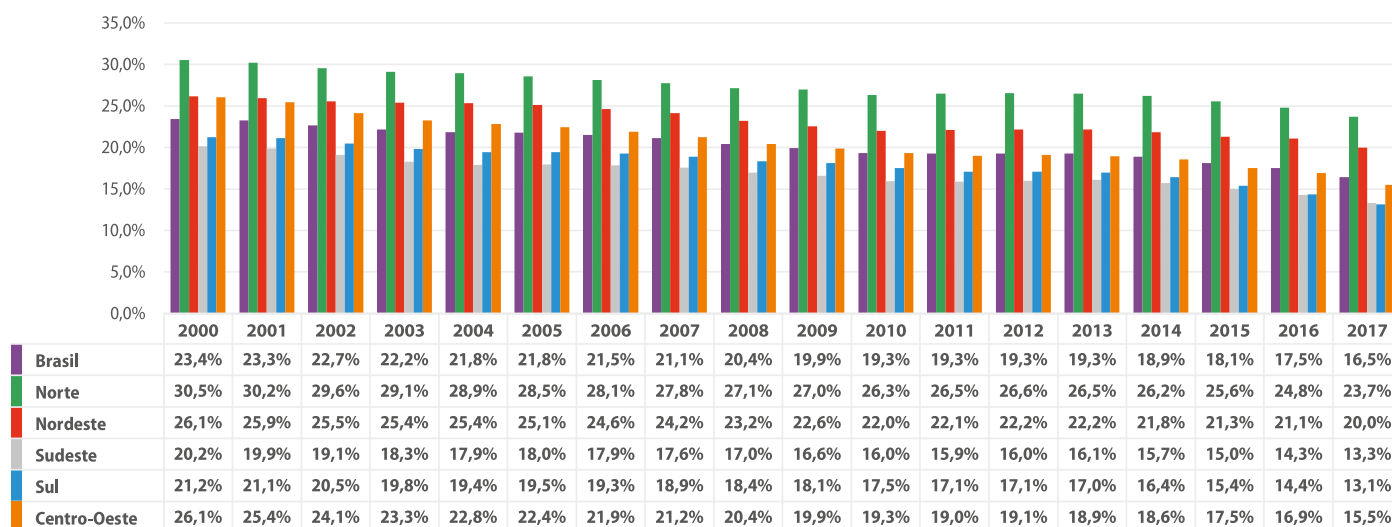
O artigo 226 da Constituição Federal garante especial proteção às famílias, dispõe sobre o casamento civil, as famílias monoparentais e afirma que, “fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado 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 recente Lei nº 13.798/2019 instituiu a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência, que deverá ser realizada anualmente no início de fevereiro, com o objetivo de disseminar informações sobre medidas preventivas e educativas que contribuam para a redução da incidência da gravidez na adolescência, ações essas que ficarão a cargo do Poder Público, em conjunto com organizações da sociedade civil, e serão dirigidas ao público adolescente (art. 8-A do ECA).

Sobre este tema, as proposições apresentadas pelos parlamentares em 2019 se referem a: atenção à gestante (3); prevenção à gravidez na adolescência (1); parto humanizado (1); e transferência de renda para mãe adolescente (1).

Observando-se apenas os nascimentos de mães com menos de 19 anos de idade, tornam-se visíveis que as proporções de mães nessa faixa etária têm caído ao longo dos 17 anos selecionados, mas, ainda assim, um em cada seis nascidos tem a mãe com menos de 19 anos, em 2017. A proporção é mais acentuada nas Regiões Norte e Nordeste, onde mais de um em cada cinco nascidos tem a mãe nessa faixa etária.

Proporção de nascidos vivos de mães com menos de 19 anos de idade segundo Brasil e Grandes Regiões – 2000 a 2017



Fonte: 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).

A gravidez na adolescência traz inúmeros prejuízos na perspectiva de vida da adolescente. É comum que a mãe adolescente abandone a escola e interrompa os estudos, o que impactará sua vida no futuro, especialmente em relação ao trabalho e à renda. É preciso considerar também que uma gestação indesejada, às vezes, é fruto de relações de poder ou casos de violência, o que gera traumas permanentes.

Além disso, a gestação na adolescência representa uma situação de risco tanto para mãe como para o bebê. De um lado, situações como prematuridade, baixo peso ao nascer, morte perinatal e transtornos do desenvolvimento são alguns problemas que podem atingir os bebês; de outro, as gestantes podem enfrentar anemia, desnutrição, sobrepeso, hipertensão e (pré) eclampsia, entre outros.

Do ponto de vista social, a gravidez na adolescência pode estar relacionada à pobreza, a situações de violência e negligência, à ausência de oportunidades ou à ausência de outros projetos de vida, e pode ser vista como caminho para se ocupar uma nova identidade e reconhecimento através da maternidade. A adolescente que engravida passa a ocupar outro papel dentro do contexto familiar, na medida em que precisa desenvolver habilidades para cuidar de si e do bebê.

Em muitos casos, a ausência de métodos contraceptivos no momento da relação sexual não se dá em função da desinformação, mas o conhecimento não se traduz em prática, pois utilizá-los significa adotar uma postura ativa, de expressão de sua própria sexualidade.

Considerando-se a complexidade do fenômeno, o enfrentamento à gravidez na adolescência envolve a articulação intersetorial que amplie e qualifique o acesso dos adolescentes à Atenção Básica, que fomenta ações com foco na educação sexual e no planejamento familiar, que estimule pesquisas sobre as consequências da gravidez precoce, levando em conta as diferenças de raça, classe, região e renda dos adolescentes brasileiros, gerando evidências para o aprimoramento das políticas públicas voltadas a este problema.

Direito à proteção integral

No Eixo “Proteção”, das proposições apresentadas em 2019, e que ainda tramitavam em janeiro de 2020, foram identificadas e classificadas 508 nos seguintes temas:

Violência Contra a Criança e Contra o Adolescente	265
Crianças com Deficiência	43
Convivência Familiar	39
Sistema de Garantia de Direitos (SGD)	36
Adolescentes Autores de Ato Infracional	33
Educação Profissional	31
Direito das Meninas	24
Financiamento da Proteção	10
Primeira Infância	8
Registro Civil	6
Trabalho Infantil	5
Desaparecidos	4
Políticas de Transferência de Renda	4
Total de proposições ativas em 2019	508

Dentre os direitos à liberdade, ao respeito e à dignidade, garantidos pelo ECA a todas as crianças e todos os adolescentes no Brasil, 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 e política; de buscar refúgio, auxílio e orientação; e o direito de crescer sem violência (à inviolabilidade física, psíquica e moral, incluindo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, das ideias, das crenças, dos espaços e dos 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”.

São proibidos os castigos físicos, o tratamento cruel ou degradante e há medidas aplicáveis aos que descumprirem esse mandamento.

Em outras palavras, toda criança e todo adolescente têm o direito de crescer e se desenvolver de forma saudável e segura, livre de violência (de todos os tipos).

O tema “Violência Contra a Criança e Contra o Adolescente” é o que reúne o maior número de proposições dentro do eixo “Proteção”: há 265 proposições ativas, apresentadas em 2019.

A maioria delas trata de violência sexual (64), de violência contra a mulher (56) e de violência física, considerando agressões, maus-tratos e homicídios (37) e violência psicológica (incluindo *bullying* e instigação a suicídio (15).

Porém, como a maioria prevê circunstâncias agravantes ou aumento de pena ou, ainda, a criação de novos tipos penais, pode-se dizer que as proposições atuam na resposta ao crime já cometido, e não na sua prevenção.

Em relação à posse e ao porte de armas, inclusos também no tema “Violência”, foram identificados 25 projetos de lei que buscam dificultar o acesso a armas de fogo. Todavia, outros 36 buscam modificar o Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003), ampliando as categorias profissionais que podem ter acesso a armas (posse ou porte), em sua maioria. Se unirmos a esse grupo os projetos de lei que buscam ampliar as hipóteses de legítima defesa (seis proposições), ampliando a excludente de ilicitude em casos de disparo de arma de fogo, temos 40 proposições sobre o tema.

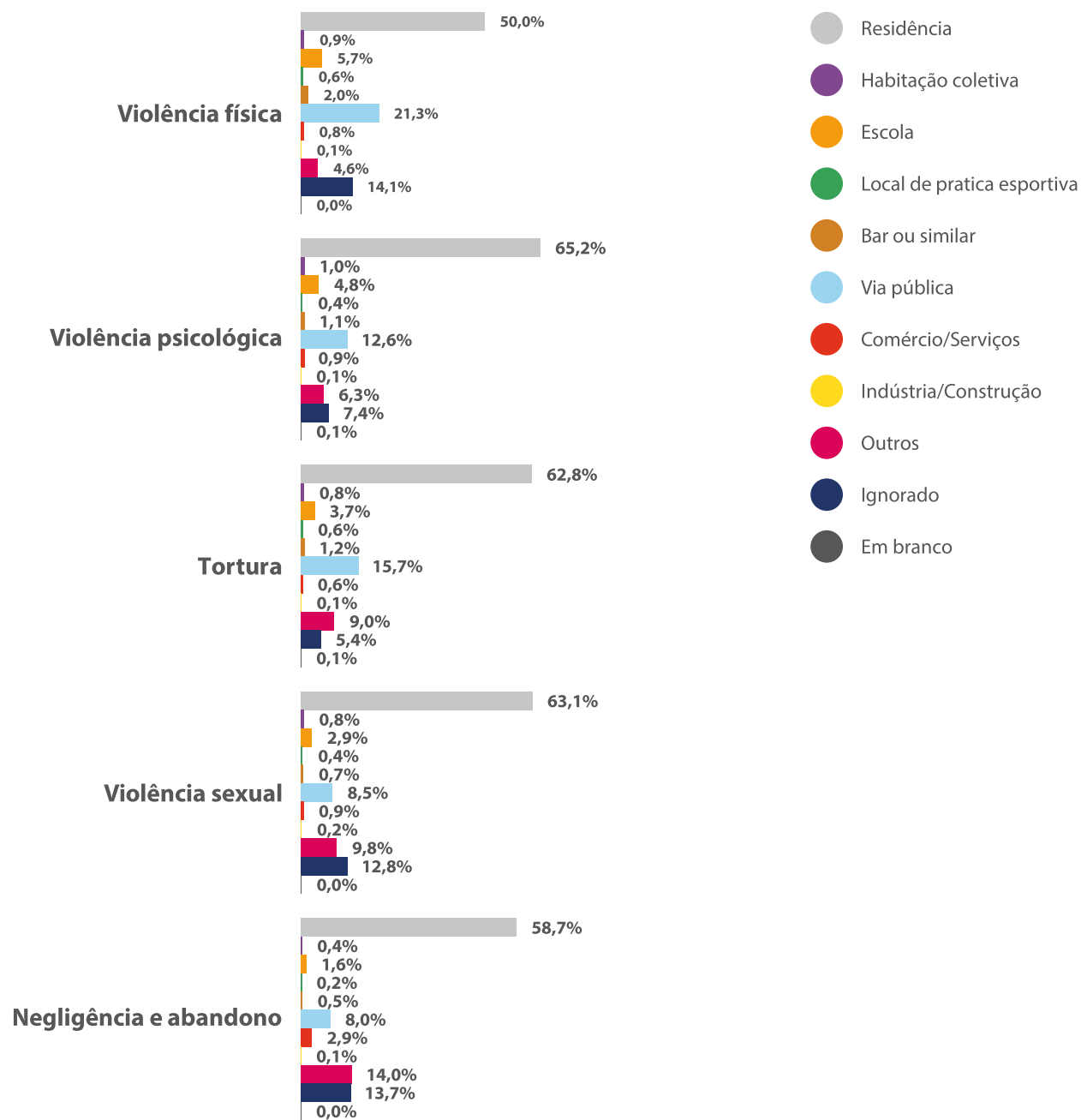
Um projeto de lei busca revogar a Lei Menino Bernardo, ou Lei da Palmada (Lei nº 13.010/2014), que proíbe o uso de castigos físicos, cruéis, humilhantes ou degradantes contra crianças e adolescentes, sob a justificativa da ingerência estatal na dinâmica familiar.

Defendemos, contudo, que qualquer violência praticada contra crianças e adolescentes é inadmissível.

Uma de suas dimensões se refere àquela praticada em ambientes que deveriam ser seguros, por familiares ou pessoas próximas, que têm o dever legal de garantir o bem-estar, a segurança e o desenvolvimento pleno dessas crianças e desses adolescentes.

A observação dos locais de ocorrência daquelas violações notificadas ao Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), no ano de 2017, atestam essa constatação: a concentração de ocorrências, descartadas quaisquer distinções entre as violações, se dá na residência das vítimas. Em segundo lugar, é importante que se considere que a categoria de locais “ignorados” também acumula proporções significativas, demonstrando uma característica dos tipos de violência a que fazemos referência: a possibilidade de que as notificações representem apenas uma parte do universo das violações cometidas contra crianças e adolescentes.

Distribuição das notificações de violações contra menores de 19 anos de idade feitas ao Sistema de Informação Nacional de Agravos de Notificação (Sinan) segundo tipo de violações notificadas – Brasil, 2017



Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan-Net).

Notificações feitas ao Sistema de Informação de Agravos de Notificações (Sinan) contra menores de 19 anos de idade segundo tipo de violações notificadas – Brasil, 2017

Violações notificadas	Residência	Habitação coletiva	Escola	Local de prática esportiva	Bar ou similar	Via pública	Comércio/ Serviços	Indústria/ Construção	Outros	Ignorado	Em branco	Total
Violência física	29.665	535	3.375	347	1.186	12.614	450	52	2.709	8.333	27	59.293
Violência psicológica	15.065	240	1.114	92	260	2.922	212	23	1.448	1.721	13	23.110
Tortura	1.816	24	107	16	34	455	16	3	261	156	2	2.890
Violência sexual	17.649	219	807	117	197	2.372	241	54	2.727	3.567	13	27.963
Negligência e abandono	19.642	126	521	83	154	2.662	981	19	4.669	4.598	10	33.465

Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan-Net).

Outro aspecto importante refere-se à concepção das questões referentes à violência ou ao trauma causado pelas mais diversas formas de agressão, como também relacionadas à saúde pública e à epidemiologia. Em recente publicação, a Sociedade de Pediatria de São Paulo esclarece:

Vale lembrar que o trauma não era objeto de um olhar epidemiológico até meados do século passado. Profissionais de saúde não diferiam dos leigos em enxergar os chamados acidentes como obra imponderável do acaso; a violência não era vista nem como problema de saúde pública, mas como questão de polícia. Do ponto de vista da saúde de crianças e jovens, qualquer evento traumático era, em princípio, creditado à negligência ou à ignorância, simplesmente desconsiderando a questão dos maus-tratos e agressões (WAKSMAN, *et al.*, 2018, p. 18).

A consideração das causas externas, aqui contidas também aquelas ocorrências resultantes de acidentes ou lesões autoprovocadas, enquanto mais uma dimensão de enfrentamento e prevenção pelo sistema de saúde, coloca, novamente, a possibilidade de que se estime os custos gerados pelas práticas violentas e demais causas externas ao sistema público de saúde. O mesmo relatório, em seção diversa, exhibe a distribuição proporcional de ocorrências (óbitos e internações) entre indivíduos com menos de 19 anos de idade segundo seus tipos de causas no ano de 2015, como informa o relatório:

Em 2015, internações de crianças e adolescentes no Brasil totalizaram 2.621.947, representando 23,8% de hospitalizações pagas pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Pouco mais de 50% dos leitos foram ocupados por menores de nove anos de idade, e 33,7% por adolescentes de 15 a 19 anos. Quanto ao motivo das internações, é possível constatar que as causas externas aparecem como a quarta mais importante entre crianças de um a

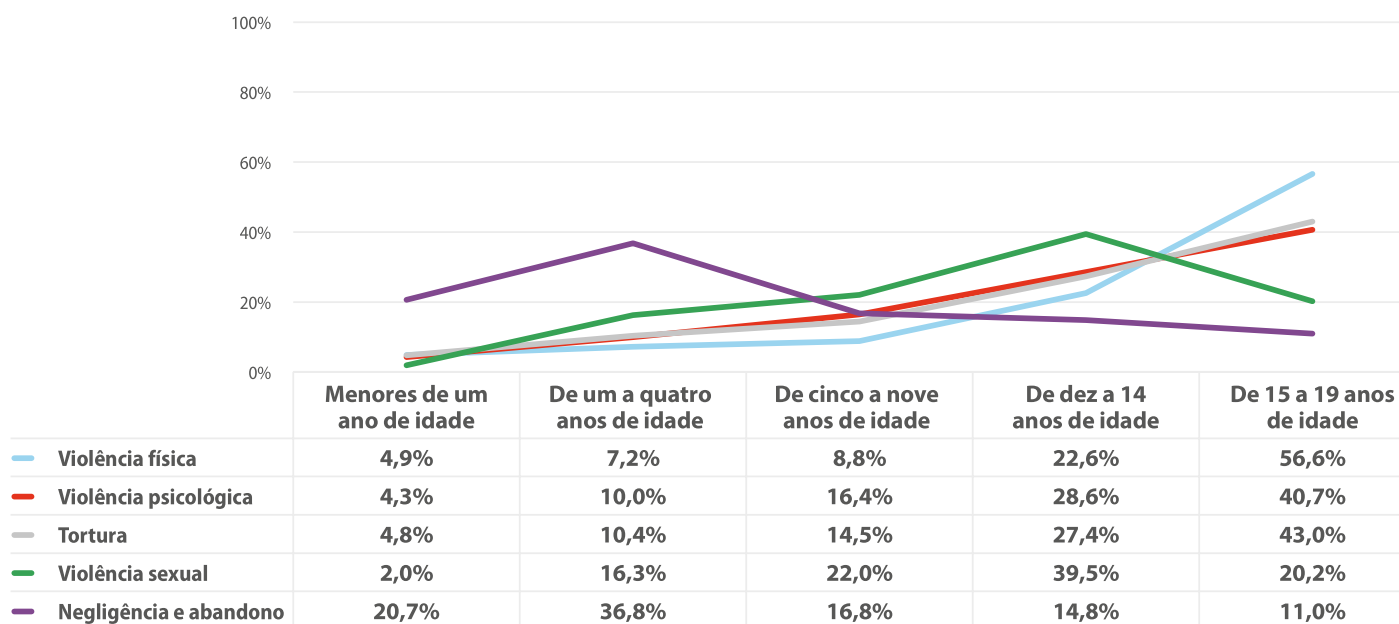
quatro anos, ocupando o terceiro posto na faixa de cinco a nove anos, o primeiro entre adolescentes de dez a 14 anos e o segundo no grupo de 15 a 19 anos, nos quais acidentes e violências somente foram suplantados por internações por causas maternas (JORGE, *et al.*, p. 26-27).

A distribuição das notificações do ano de 2017 pelos grupos etários das vítimas de até 19 anos de idade torna possível o dimensionamento desse fenômeno e expõe determinadas características de ocorrência das violências e agressões cometidas a crianças e adolescentes. Três grupos de violações tendem a acometer vítimas a partir de seu primeiro ano de vida: a violência psicológica, a tortura e a violência sexual. Nos dois primeiros casos, a incidência de notificações tende a ser crescente a partir do grupo de indivíduos de um a quatro anos; entre os casos notificados de violência sexual; ainda que eles se concentrem entre a mesma faixa etária, sua tendência é de decréscimo a partir dos 14 anos dos indivíduos (majoritariamente do sexo feminino, nesse caso). A constatação dessa tendência, nos casos de notificação da violência sexual, pode sugerir que a diminuição da incidência de registros entre as adolescentes de mais de 15 anos de idade se deva mais à recorrência dessas violações, e a consequente falta de estímulo na busca pelos serviços de saúde no reporte de tais eventos, do que à baixa concentração da prática desse tipo de violência entre as adolescentes no grupo etário mencionado.

Outro tipo de violação que apresenta decréscimo de concentrações entre as crianças mais velhas, nesse caso entre aquelas que atingem os cinco anos de idade, é a negligência e/ou abandono. Mesmo que haja permanência dessa violação e de suas notificações, ao longo dos grupos etários examinados, sua maior concentração ocorre entre aqueles que têm até quatro anos, acumulando 57,7% dos casos notificados dessa violação, em 2017.

As notificações de violências físicas cometidas a indivíduos com menos de 19 anos de idade são aquelas que tiveram crescimento constante entre os grupos etários que examinamos. A partir dos cinco anos, de modo menos intenso, sendo acentuada entre os dez e 14 anos e atingindo seu pico entre os 15 e 19 anos de idade, a violência física têm trajetória constante e ascendente, sugerindo que as notificações dessa forma de violência, e sua ocorrência, tendem a escalar-se ao longo da vida dos adolescentes.

Distribuição das notificações de violações contra menores de 19 anos de idade feitas ao Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) segundo tipo de violações notificadas - Brasil, 2017



Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) - Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan-Net).

Notificações feitas ao Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) segundo tipo de violações notificadas e grupos etários – Brasil, 2017

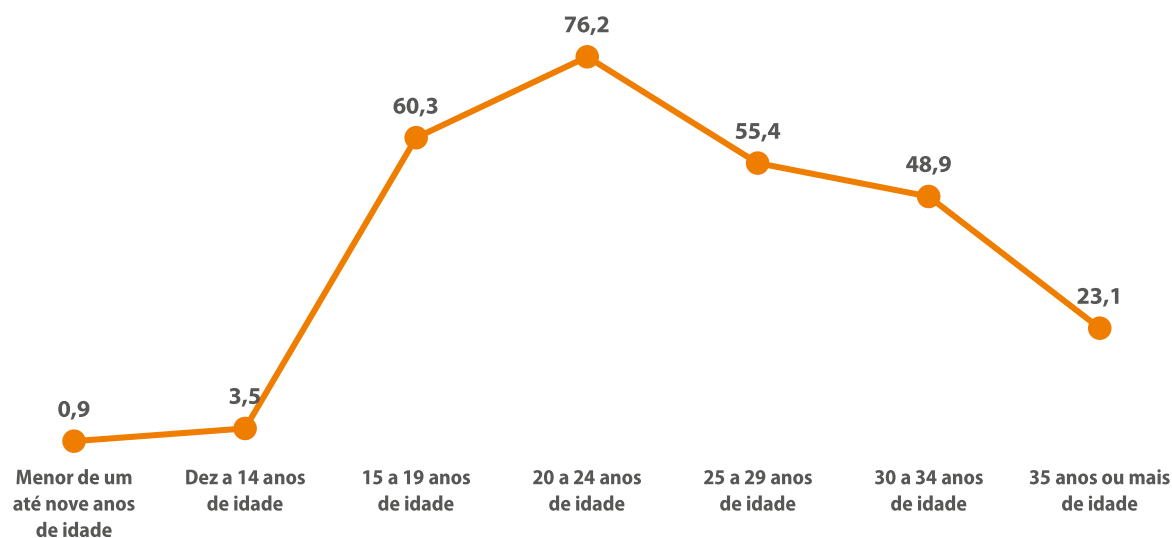
Violações notificadas	Menores de um ano de idade	De um a quatro anos de idade	De cinco a nove anos de idade	De dez a 14 anos de idade	De 15 a 19 anos de idade	Total
Violência física	2.886	4.247	5.235	13.372	33.553	59.293
Violência psicológica	991	2.304	3.798	6.610	9.407	23.110
Tortura	138	300	418	791	1.243	2.890
Violência sexual	548	4.556	6.163	11.036	5.660	27.963
Negligência e abandono	6.920	12.299	5.620	4.956	3.670	33.465

Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) - Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan-Net).

Outro indicador alarmante é o número de homicídios de crianças, adolescentes e jovens.

As mortes violentas no Brasil demonstram um padrão claro de incidência na população de até 29 anos de idade. No último ano da série histórica consolidada dos homicídios cometidos Brasil (2017), são visíveis as alterações de concentração em relação aos grupos etários: os assassinatos tendem a saltar 17 vezes entre os indivíduos com mais de 14 anos, atingindo seu pico de incidência entre aqueles com até 24 anos (76,2 óbitos a cada 100 mil habitantes da mesma faixa etária). Longe de ser um fenômeno sazonal, a concentração dos homicídios entre os mais jovens apresenta permanências ao longo dos últimos vinte anos, como veremos a seguir.

Taxa de homicídios segundo grupos etários - Brasil, 2017

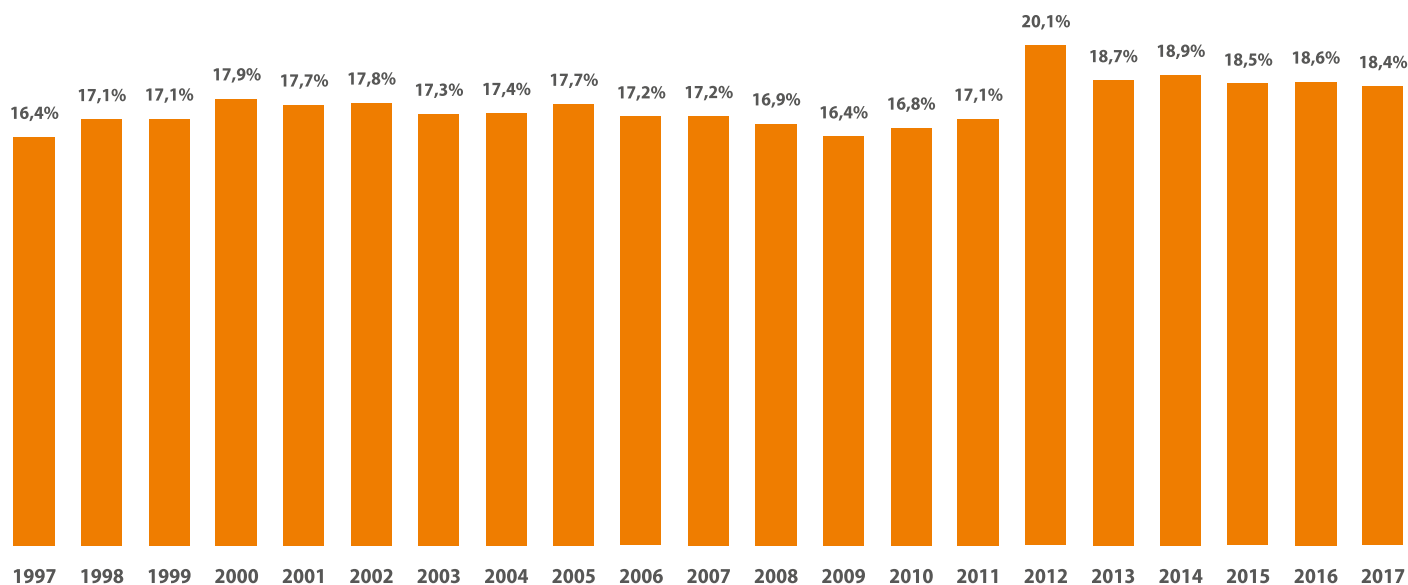


Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/Coordenação-Geral de Informações e Análises Epidemiológicas (CGIAE)/Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e Estimativas populacionais produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enviadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) e estratificadas por idade pela Fundação Abrinq (2019).

Entre 1997 e 2017, em média, os homicídios de crianças e adolescentes com menos de 19 anos de idade representam 18% dos homicídios cometidos em todo o Brasil.

Nos últimos cinco anos da série, 2012 a 2017, essa proporção supera a média de todo o período selecionado, tendo apresentada tendência de crescimento a proporção de homicídios de menores de 19 anos de idade.

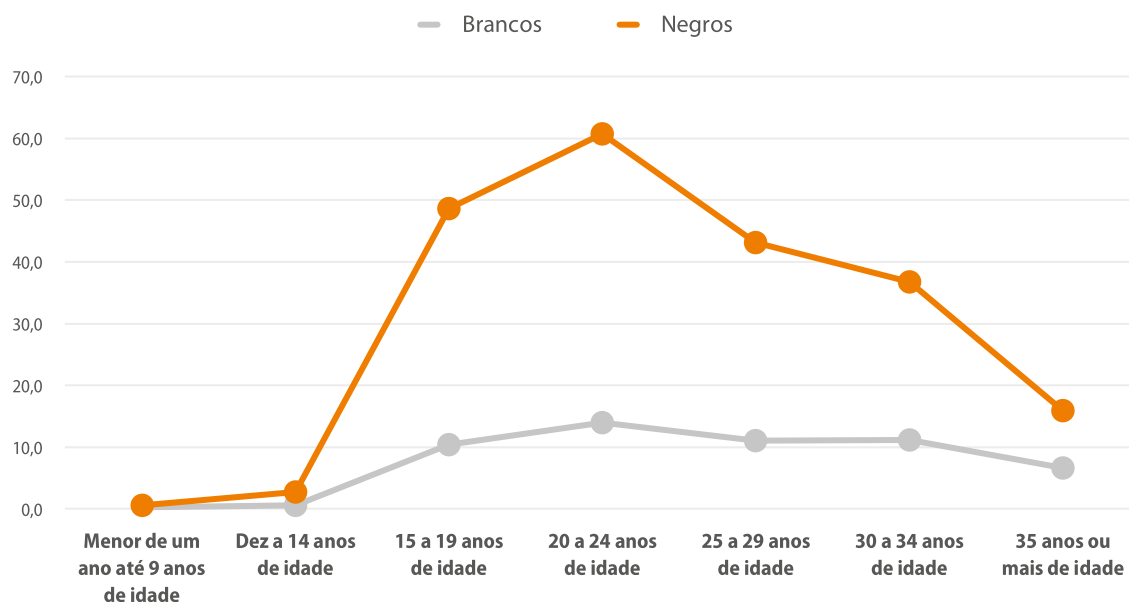
Proporção de homicídios cometidos contra indivíduos com menos de 19 anos de idade - Brasil, 1997 a 2017



Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/Coordenação-Geral de Informações e Análises Epidemiológicas (CGIAE)/Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

A incidência dos homicídios entre crianças, adolescentes e jovens desvela uma dimensão das desigualdades brasileiras relutantemente reconhecida e ainda pouco discutida: o racismo. A concentração das taxas de homicídios entre brancos (brancos e amarelos) e negros (pretos e pardos), ainda que correspondam aos grupos etários de ocorrência, são nitidamente díspares e, em média, quatro vezes superiores para negros. Nesse sentido, as crianças, os adolescentes e os jovens negros estão muito mais expostos ao risco de uma morte violenta do que indivíduos brancos da mesma faixa etária. Fosse esse um evento sazonal, não histórico, para o qual não houvesse qualquer outra convergência, estaria enfraquecida a tese que vincula a desproporcionalidade dos homicídios de negros como um retrato do racismo no Brasil, contudo, o exame da multiplicidade de dados e indicadores apenas fortalece essa tese.

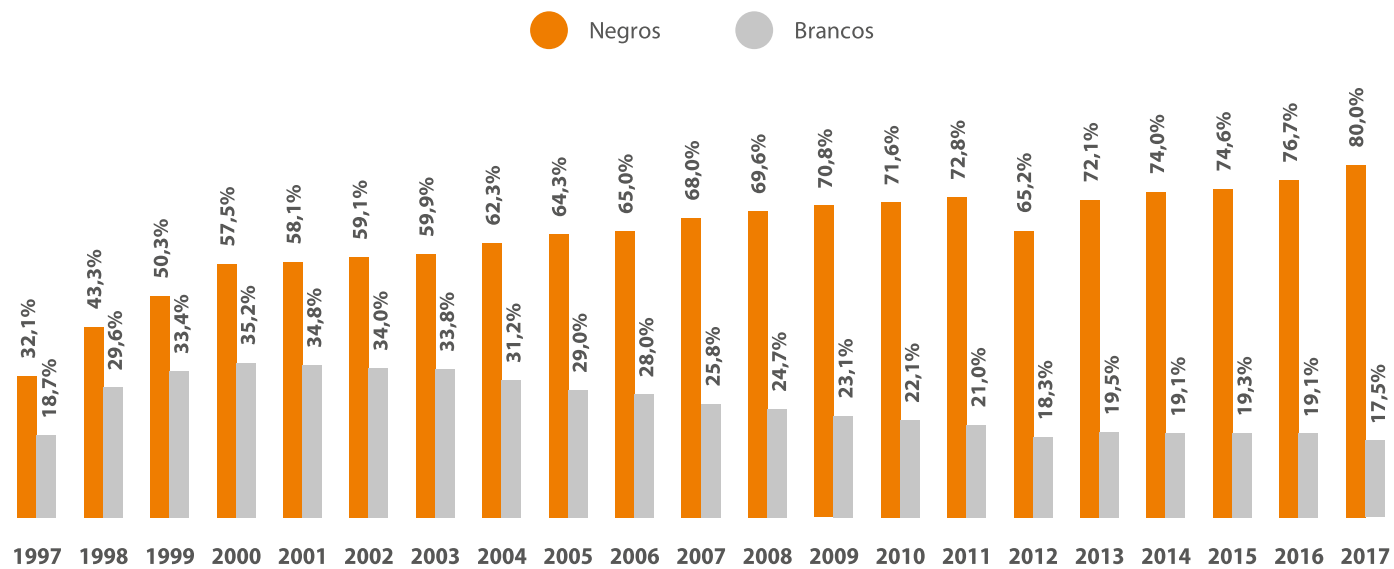
Taxa de homicídios segundo grupos etários e cor/raça - Brasil, 2017



Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/Coordenação-Geral de Informações e Análises Epidemiológicas (CGIAE)/Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e Estimativas populacionais produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enviadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) e estratificadas por cor/raça e faixas etárias pela Fundação Abrinq (2019).

O crescimento das mortes violentas nessa faixa etária, entretanto, é desigualmente distribuído. Quando comparados os resultados da distribuição dos óbitos por homicídios entre brancos (brancos e amarelos) e negros (pretos e pardos), são perceptíveis (além da melhora na classificação de cor/raça identificada) as quedas dos homicídios entre brancos e o aumento dos homicídios entre negros. Em 2017, **quatro em cada cinco homicídios foram cometidos contra negros**.

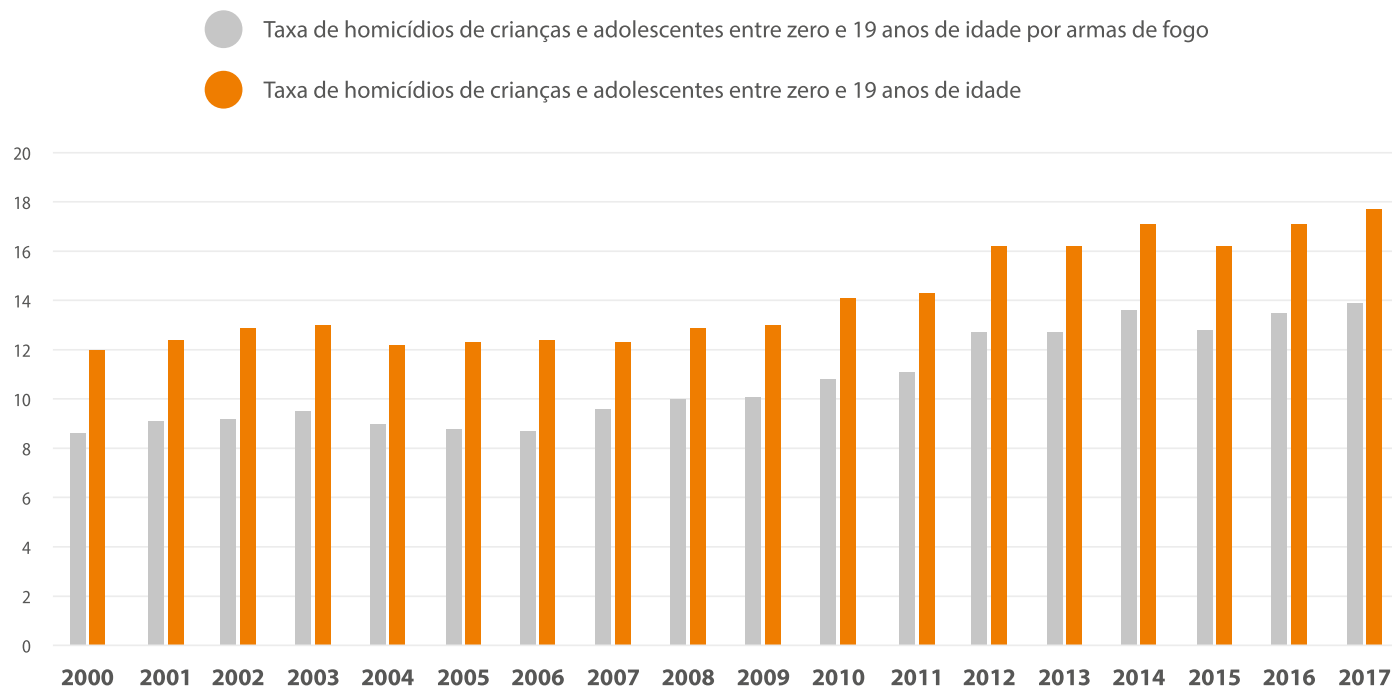
Proporção de homicídios cometidos contra indivíduos com menos de 19 anos de idade segundo cor/raça - Brasil, 1997 a 2017



Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/Coordenação-Geral de Informações e Análises Epidemiológicas (CGIAE)/Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

Outra característica da violência homicida contra crianças e adolescentes é ser praticada **especificamente por armas de fogo**. Nos últimos 17 anos, a proporção de mortes cometidas por armas de fogo acompanha a elevação das taxas de homicídios de crianças e adolescentes com menos de 19 anos de idade.

Taxa de homicídios e homicídios cometidos por armas de fogo contra indivíduos com menos de 19 anos de idade - Brasil, 2000 a 2017



Fonte: Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/Coordenação-Geral de Informações e Análises Epidemiológicas (CGIAE)/Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

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 de Proteção Integral prevista na Constituição Federal.

Embora se admita a formulação de políticas públicas pelo Poder Legislativo, não se admite que, por iniciativa parlamentar, sejam criadas novas atribuições aos órgãos do Poder Executivo, o que torna esses projetos de lei, em geral, inócuos ou de pouca efetividade no combate à violência.

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, como a revisão das competências dos entes federativos pela Segurança Pública e seu financiamento; a alteração de dispositivo da lei processual penal para extinção da categoria "resistência seguida de morte", para redução da letalidade policial; e a reforma do modelo policial por um modelo integrado entre as várias polícias, por exemplo.

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.

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 todos os adolescentes, conforme elencados no *caput* do artigo 227.

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 superior interesse, seja inserido em família substituta. 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, 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 superior interesse da criança ou do adolescente 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”, e 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 e adolescentes disponíveis, em especial os que mais se encaixam nos perfis indicados pelos pretendentes.

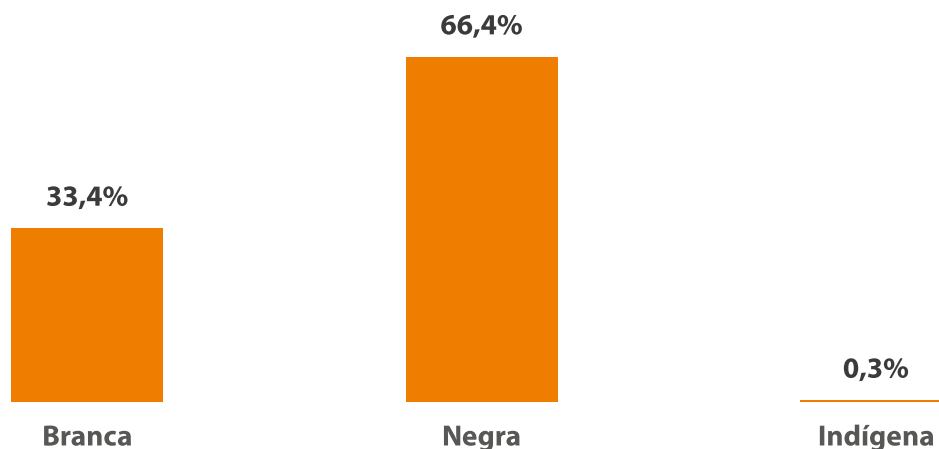
Em 2019, foram apresentados 41 projetos de lei sobre o tema “Convivência Familiar e Comunitária”. Desses, 15 tratam de adoção (intentando, em sua maioria, agilizar o processo de adoção), nove tratam de ampliação da licença-maternidade ou da licença-paternidade, cinco buscam regulamentar as relações familiares por meio de um “Estatuto da Família”,

quatro tratam de alienação parental e dois buscam delegar aos Juizados Especiais as causas familiares, de guarda e visitação, considerando-as como “de menor complexidade”. Os demais tratam de alimentos (3), de estabilidade no emprego para gestantes (1), salário-maternidade (1) e acolhimento (1).

Em relação à adoção, que reúne a maioria dos projetos de lei sobre “Convivência Familiar”, o exame dos dados que constam do Cadastro Nacional de Adoção (CNA)⁴, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), revela algumas incongruências quando levadas em conta algumas das características das crianças e dos adolescentes disponíveis para a adoção, e os desejos e aspirações daqueles que buscam adotar alguém.

Um primeiro aspecto que merece menção se refere a cor/raça dos indivíduos disponíveis para a adoção: mais de duas em cada três crianças e adolescentes disponíveis para adoção (66,4%) é de cor/raça negra ou parda, enquanto um terço desses indivíduos são de cor/raça branca ou amarela (33,4%).

Proporção de crianças e adolescentes inscritos no Cadastro Nacional de Adoção (CNA) segundo cor/raça - 2019



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) - Cadastro Nacional de Adoção (CNA).

⁴ Os dados do Cadastro Nacional de Adoção demonstram a situação das crianças e pretendentes no momento de consulta, podendo sofrer alterações. A consulta para os dados mencionados ocorreu em janeiro 2020

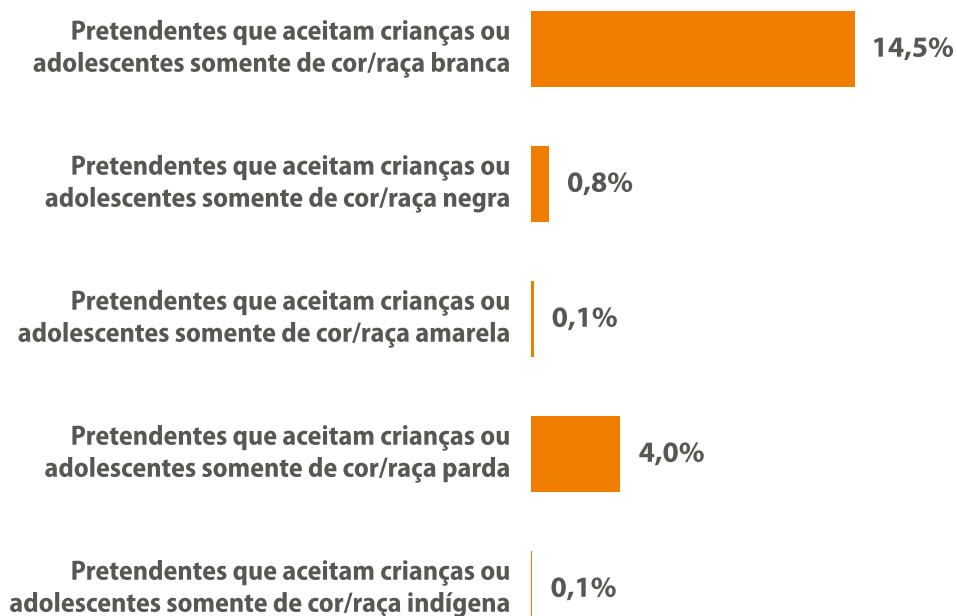
Crianças e adolescentes inscritos no Cadastro Nacional de Adoção (CNA) segundo cor/raça em - 2019

Branca	3.145
Negra	1.586
Amarela	18
Parda	4.704
Indígena	26

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) - Cadastro Nacional de Adoção (CNA).

Quando analisadas as preferências dos pretendentes que afirmam ter essas preferências, verifica-se situação contrária: 14,6% desses pretendentes afirmam aceitar crianças ou adolescentes somente de cor/raça branca ou amarela, e apenas 4,8% dizem aceitar crianças ou adolescentes de cor/raça negra ou parda.

Proporção de pretendentes inscritos no Cadastro Nacional de Adoção (CNA) segundo preferência de adoção de cor/raça da criança ou do adolescente disponível - 2019



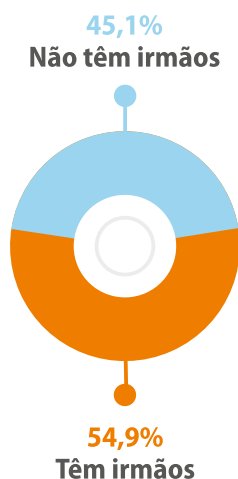
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) - Cadastro Nacional de Adoção (CNA).

Pretendentes disponíveis - 2019	42.487
Pretendentes que aceitam crianças ou adolescentes somente de cor/raça branca	6.161
Pretendentes que aceitam crianças ou adolescentes somente de cor/raça negra	334
Pretendentes que aceitam crianças ou adolescentes somente de cor/raça amarela	44
Pretendentes que aceitam crianças ou adolescentes somente de cor/raça parda	1.696
Pretendentes que aceitam crianças ou adolescentes somente de cor/raça indígena	20

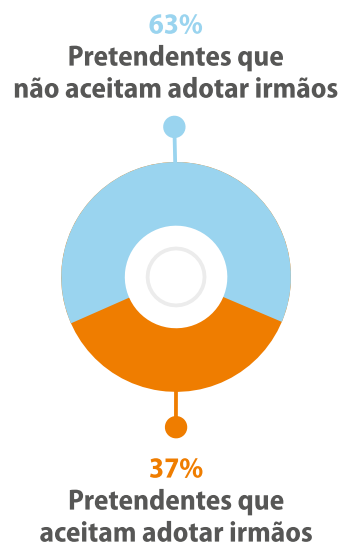
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) - Cadastro Nacional de Adoção (CNA).

Outra característica majoritária entre crianças e adolescentes disponíveis para a adoção é o fato de terem irmãos na mesma condição: mais da metade das crianças e dos adolescentes cadastrados (54,9%) declaram ter irmãos. Essa proporção inverte-se mais uma vez quando se observam as preferências dos pretendentes à adoção: 62,7% desses declaram não aceitar adotar irmãos.

Proporção de crianças e adolescentes disponíveis que declaram ter irmãos - 2019



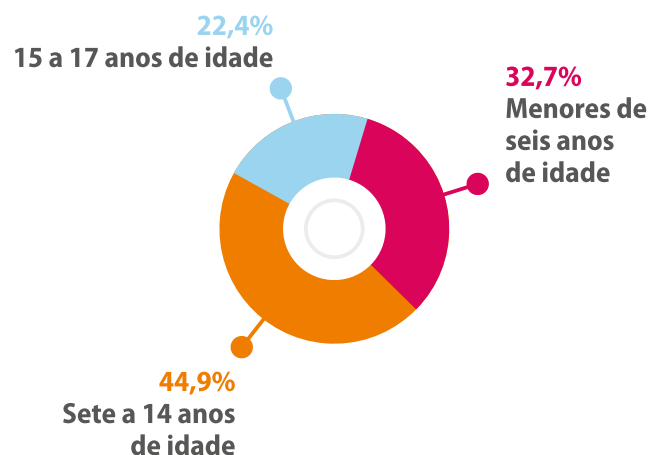
Proporção de pretendentes segundo preferências de adoção em relação a irmãos - 2019



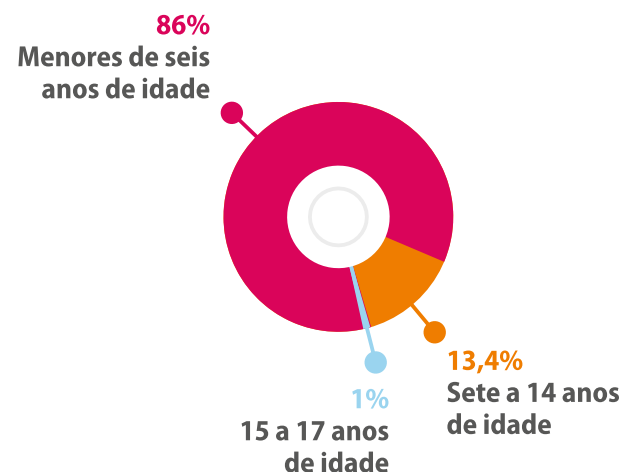
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) - Cadastro Nacional de Adoção (CNA).

Um último aspecto a ser examinado refere-se às faixas etárias das crianças e dos adolescentes disponíveis e àquelas preteridas pelos pretendentes à adoção. O universo de crianças e adolescentes disponíveis concentra 67,3% de indivíduos de sete a 17 anos de idade – 44,9% têm entre sete e 14 anos e 22,4% entre 15 e 17 anos -, enquanto pouco menos de sete em cada oito pretendentes (86%) afirmam preferir adotar uma criança com menos de seis anos de idade. As faixas etárias restantes, que são aquelas que acumulam maior proporção entre as crianças e os adolescentes disponíveis, agregam apenas 13,5% das preferências de adoção.

Proporção de crianças e adolescentes disponíveis segundo faixa etária - 2019



Proporção de pretendentes segundo preferência de faixa etária - 2019



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) - Cadastro Nacional de Adoção (CNA).

A pobreza afeta famílias, crianças e adolescentes 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 em 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 (PNCFC), reunindo os marcos legais e conceituais, as diretrizes, os objetivos e os resultados nos quais o Estado, a comunidade, a família e a sociedade em geral devem se apoiar para garantir a concretização do direito a convivência familiar e comunitária às crianças e aos adolescentes.

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.) e a existência e a integração dos órgãos e das entidades que compõem o SGD das Comarcas e municípios – pois esses são elementos que influem diretamente no tempo de afastamento de uma criança ou de um adolescente do convívio com sua família ou de sua colocação em família substituta.

A Política de Atendimento

O ECA prevê uma série de programas especializados para o atendimento ao público de zero a 18 anos de idade, de suas famílias, de enfrentamento às violações de direitos, e que devem funcionar como uma rede de proteção, como um sistema, para a garantia da proteção integral tal como determina a Constituição Federal (art. 227).

O ECA também afirma que a Política de Atendimento dos direitos da criança e do adolescente deve ser 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, o Estatuto fixa a municipalização; a criação de conselhos e de programas específicos; a integração entre órgãos do Poder Judiciário e da Política de Atendimento; e a 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, o ECA 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.

Para assegurar que essa articulação funcione, o Estatuto concebeu o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que estabelece uma ampla parceria entre o Poder Público e a sociedade civil. O SGD pode ser definido como “a articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal” (Resolução Conanda nº 113/2006).

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 (ONGs) 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 SGD é, portanto, uma integração de espaços, instrumentos e atores no interior de cada um dos Eixos (Promoção, Defesa e Controle) e, por uma interação complementar entre os três Eixos formando uma teia de relações entrelaçadas que, de modo ordenado, contribuem para o mesmo fim ou para os objetivos centrais definidos como garantia de direitos, assim constituindo uma unidade completa.

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 ECA.

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.

Destacamos os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) como importantes portas de entrada do SGD.

Segundo o *Portal Brasileiro de Dados Abertos* (BRASIL, S.D.), o primeiro (Cras) oferece serviços de assistência social em áreas de maior vulnerabilidade, no intuito de fortalecer a convivência familiar e comunitária, promovendo a organização e a articulação das unidades da rede socioassistencial e delas com as demais políticas, sendo uma referência para a população para o acesso aos demais serviços. O segundo (Creas) é uma unidade pública da política de assistência social onde são atendidas famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados, devendo ofertar o serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), o serviço de Medidas Socioeducativas (MSE) em Meio Aberto, e a orientação e o encaminhamento dos cidadãos para os serviços da assistência social ou demais serviços públicos existentes no município.

O Conselho Tutelar, por sua vez, é um órgão público municipal, controlador da garantia de direitos individuais, cuja atuação é necessária sempre que falharem as políticas básicas e a supletiva, por omissão ou por abuso (art. 98, I),

gerando uma ameaça ou uma violação de direitos, podendo determinar (arts. 136, I e II, e 101, I a VII, ou 129, I a VII) ou requisitar (art. 136, III, "a") serviços que deveriam ter sido prestados e não o foram.

Desde sua criação, o Conselho é um órgão "permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente" (art. 131). Não tem poder coercitivo, ou seja, não pode aplicar sanções ou obrigar a execução de ações, mas pode aplicar uma determinação às partes envolvidas e, se estas não atenderem, podem ser representadas ao Poder Judiciário.

Em relação ao Poder Judiciário, determina a Resolução Conanda nº 113/2006 a necessidade de exclusividade, especialização e regionalização dos órgãos e ações, por meio da implementação de Varas Especializadas (da Infância e Juventude) em todas as comarcas, com infraestrutura adequada e equipes interprofissionais, inclusive para funcionar em regime de plantão. Também, é importante que existam Varas Criminais especializadas para processar e julgar crimes praticados contra crianças e adolescentes. Da mesma forma, o Ministério Público e as Defensorias Públicas deverão ter órgãos especializados em matéria de infância e adolescência.

Das proposições apresentadas em 2019 que se relacionam ao SGD (36), a maioria versa sobre Conselhos Tutelares (9), e se relacionam ao exercício do mandato de conselheiro tutelar. Outra grande parte está relacionada ao Conanda (7), especialmente em razão do Decreto nº 10.003/2019, que modificou a quantidade de componentes e o processo de escolha dos integrantes. Outras proposições se referem à destinação de bens apreendidos aos Conselhos Tutelares, às questões de pensão alimentícia, e aos fundos da criança e do adolescente, entre outros.

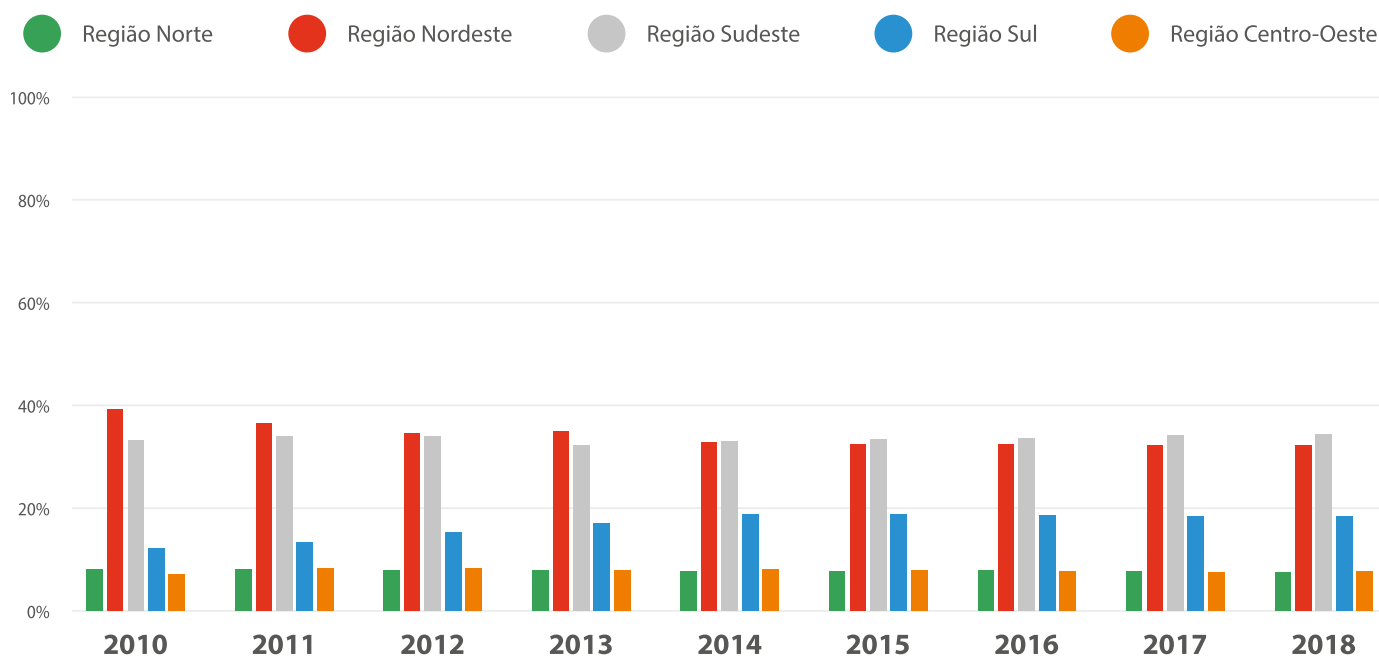
As proposições não tratam, contudo, dos serviços de assistência, mesmo no tema "Financiamento da Proteção", onde há apenas dez proposições que versam sobre: exceção de contingenciamento de recursos (2), criação do Orçamento Criança para identificação dos investimentos públicos em crianças e adolescentes (2), dedução das doações feitas aos fundos (2), emendas parlamentares (1), financiamento dos Conselhos Tutelares (1) e questões relacionadas à transferência de renda (2).

Analisando os dados do Censo do Sistema Único da Assistência Social (Censo Suas), que são de preenchimento voluntário e podem conter distorções, e a distribuição dos Cras pelo território nacional, e observando apenas a distribuição percentual desses centros, isto é, descontadas as populações residentes, verifica-se que as Regiões Centro-Oeste e Norte são aquelas em que os equipamentos que mencionamos são menos concentrados. Das Regiões restantes, Nordeste, Sudeste e Sul, esta última é aquela a ter apenas 18,4% dos equipamentos do país, acumulando, as duas primeiras, 66,5% dos Centros de Referência de todo o Brasil – dividindo, 32,1% para a Região Nordeste e os 34,4% restantes para o Sudeste.

Quando calculamos a variação proporcional da quantidade absoluta destes estabelecimentos da Assistência Social, contudo, temos que as Regiões a obter as expansões absolutas mais expressivas são a Sul e a Sudeste, com crescimentos

de 33,1% e 31,7%, respectivamente, na quantidade de Cras em seu território entre 2010 e 2018. Tais regiões são seguidas pela Região Norte com 18,5% e Centro-Oeste com 16,6%. A Região Nordeste, por fim, é aquela a obter o menor crescimento proporcional na quantidade absoluta de Centros de Referência, de 12,3%.

Proporção de Centros de Referência de Assistência Social (Cras) segundo Grandes Regiões - 2010 a 2018



Fonte: Ministério da Cidadania (MC) - Censo do Sistema Único da Assistência Social (Censo Suas).

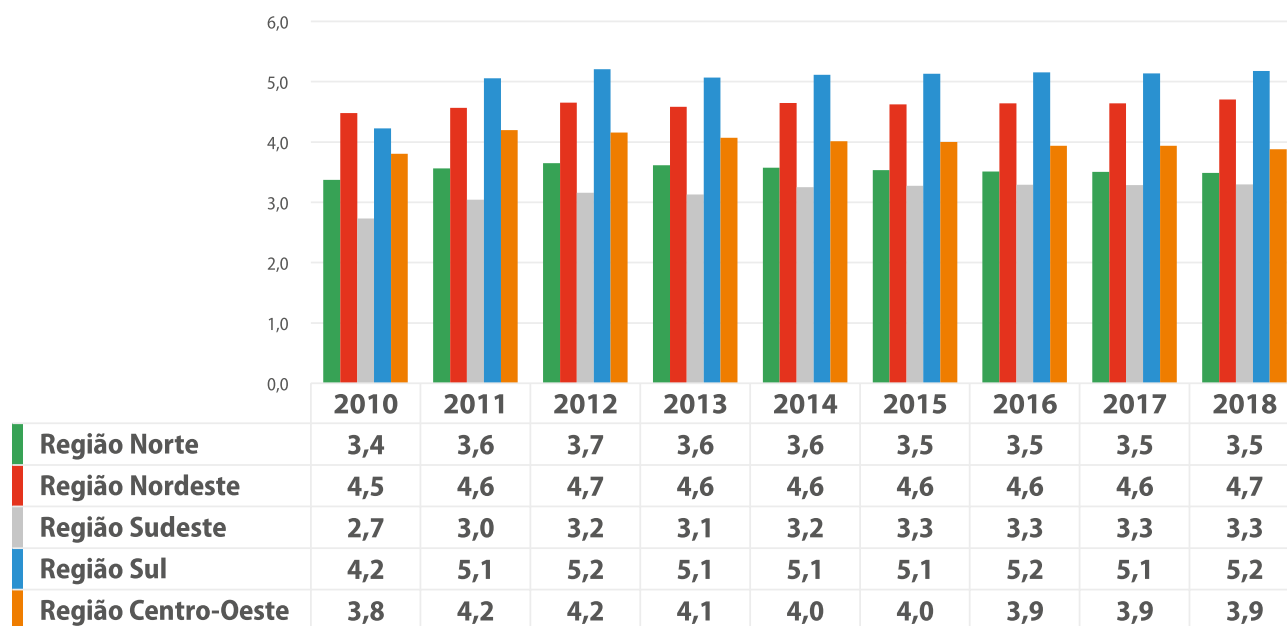
Brasil e Grandes Regiões	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BRASIL	6.801	7.475	7.725	7.883	8.088	8.155	8.240	8.292	8.360
Região Norte	535	573	597	614	616	617	622	629	634
Região Nordeste	2.379	2.444	2.507	2.557	2.611	2.615	2.643	2.659	2.671
Região Sudeste	2.194	2.466	2.577	2.643	2.765	2.805	2.841	2.856	2.890
Região Sul	1.158	1.394	1.444	1.459	1.485	1.500	1.517	1.523	1.541
Região Centro-Oeste	535	598	600	610	611	618	617	625	624

Fonte: Ministério da Cidadania (MC) - Censo do Sistema Único da Assistência Social (Censo Suas).

Com o objetivo de complementar a análise da distribuição dos Cras pelo território nacional, relacionamos esses equipamentos com a população residente em cada limite geográfico correspondente. Considerando, portanto, a participação populacional na distribuição dos Centros de Referência, nota-se que aquela a ter a maior relação habitantes e equipamentos é a Região Sul, tendo mais de cinco Centros de Referência a cada 100 mil habitantes, em 2018. A Região Nordeste, em seguida, é aquela a concentrar a segunda maior relação entre os equipamentos de assistência e sua população residente, tendo 4,7 Centros de Referência para cada 100 mil habitantes no último ano da série. As Regiões Centro-Oeste e Norte apresentam taxas de 3,9 e 3,5 Cras para cada 100 mil habitantes, respectivamente.

A Região Sudeste, se levada em conta sua concentração populacional, chama a atenção por apresentar a taxa mais baixa de Cras de todas as regiões brasileiras, tendo pouco menos de três equipamentos para cada 100 mil habitantes.

Taxa de Centros de Referência de Assistência Social (Cras) (para cada 100 mil habitantes) segundo Grandes Regiões - 2010 a 2018



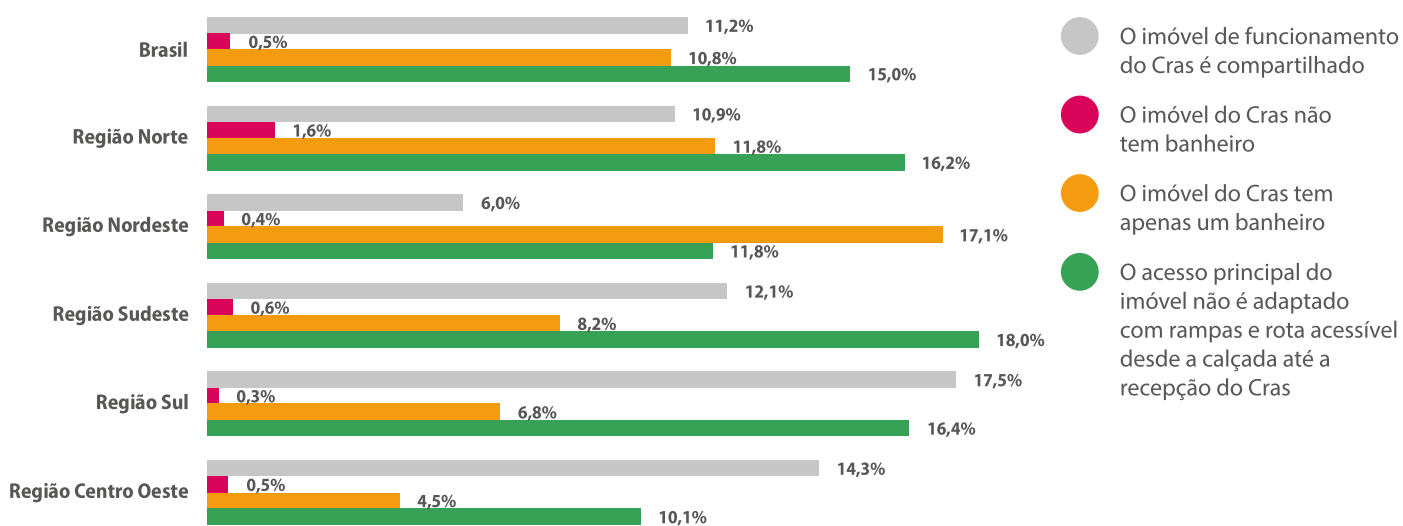
Fonte: Ministério da Cidadania (MC) - Censo do Sistema Único da Assistência Social (Censo Suas).

Para ampliar as observações a respeito das condições físicas dos equipamentos responsáveis pelo atendimento da população usuária da assistência social, especificamente os Cras, calculamos a distribuição proporcional de algumas das condições destas instalações.

Uma primeira observação refere-se aos imóveis compartilhados dos Centros de Referência, sendo essa privação a mais comum na Região Sul, onde a relação de Cras e população residente é a mais alta do país. Em segundo lugar, entre as regiões privadas completamente de banheiros nas instalações dos Cras, despontam as Regiões Norte e a Sudeste, com especial ressalva para esta última que, em quantidades absolutas, é aquela a concentrar a maior quantidade de Cras sem banheiros no país. No mesmo sentido, em média, mais de uma em cada dez instalações (10,8%) é dotada de apenas um banheiro, sendo a Região Nordeste aquela em que a maior proporção de Centros de Referência encontra-se nessa condição (17,1%).

A última e mais acentuada privação do universo de Cras são as rampas de acesso desde a calçada até a recepção do serviço; em média 15% dos Centros de Referência não têm serviços acessíveis, estando todas as regiões do país, com exceção da Centro-Oeste (10%), acima da média nacional nesse quesito. Vale dizer, também, que a concentração dessa privação na Região Sudeste aproxima-se de um em cinco Centros de Referência (18%) carecendo de adaptações para rampas, sendo 520 estabelecimentos nessa condição.

Proporção de privações dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) segundo tipo de privações, Brasil e Grandes Regiões - 2018



Fonte: Ministério da Cidadania (MC) - Censo do Sistema Único da Assistência Social (Censo Suas).

Brasil e Grandes Regiões	Número total de CRAS	O imóvel de funcionamento do Cras é compartilhado	O imóvel do CRAS não tem banheiro	O imóvel do CRAS tem apenas um banheiro	O acesso principal do imóvel do CRAS não é adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até a recepção
BRASIL	8.360	936	44	903	1.253
Região Norte	634	69	10	75	103
Região Nordeste	2.671	159	10	458	315
Região Sudeste	2.890	350	17	237	520
Região Sul	1.541	269	4	105	252
Região Centro Oeste	624	89	3	28	63

Fonte: Ministério da Cidadania (MC) - Censo do Sistema Único da Assistência Social (Censo Suas).

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. O atendimento segmentado, no qual a criança ou o adolescente deve transitar entre vários órgãos e serviços, não é mais admitido na legislação atual. A articulação é fundamental para a garantia da proteção integral.

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.

Adolescentes autores de ato infracional

Outra questão a ser tratada dentro do SGD é o atendimento ao adolescente que praticou ato infracional.

Das 33 proposições apresentadas em 2019 que tratam do tema, a maioria busca a ampliação da medida de internação (10), seja pela ampliação do tempo de duração da medida, seja pela ampliação das hipóteses de sua aplicação. Outras

tratam de questões relacionadas à categoria profissional dos agentes socioeducativos (9), incluindo a permissão para portar arma (1). Outras intentam a redução da maioria penal (2), a garantia do acesso à Justiça (1), a privatização do atendimento socioeducativo (1), o fundo para financiamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) (1) e a profissionalização obrigatória dos adolescentes em cumprimento de medida de internação (1), entre outras questões (7).

Em 18 de janeiro de 2012, foi sancionada a Lei nº 12.594, que institui o 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 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 ESPACIAL 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, pp. 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 Intersetorial. A lei previu que o Sistema deveria ser avaliado após os três primeiros anos de sua implementação, ou seja, em 2015.

A avaliação, todavia, ainda não aconteceu. 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, demonstraram a existência de 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 apontou 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).

Segundo dados do último *Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa*, de 2017, produzido pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH) da Presidência da República, existiam 26.109 adolescentes cumprindo medidas de restrição e privação de liberdade no Brasil.

Cabem, também, algumas ressalvas a respeito deste último *Levantamento Anual*: além do fato de terem sido divulgadas as informações referentes ao ano de 2017 – dois anos após a referência de tais dados (2019) –, o relatório examina variáveis antes não investigadas e deixa de informar outras.

Um primeiro exemplo refere-se às quantidades de medidas de internação provisória, que representavam, em 2016, pouco menos de um quinto (19,4%) do total de medidas aplicadas em território nacional para crianças e adolescentes; um segundo exemplo são as desagregações de algumas variáveis, como cor/raça e os tipos infracionais cometidos pelos indivíduos a cumprir medidas socioeducativas e as unidades da federação em que cumprem essas medidas.

Entre as variáveis não examinadas em edições passadas, temos os óbitos ocorridos em unidades de internação, às quais é impossível qualquer comparação temporal pela inexistência dessa informação em edições anteriores. Em 2017, ocorreram 46 óbitos de adolescentes a cumprir medidas socioeducativas, tendo os estados de Pernambuco (19,6%), Paraíba (15,2%) e Rio Grande do Sul (15,2%) as maiores concentrações dessas ocorrências naquele ano.

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 têm 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).

É importante que a discussão continue, 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.

Trabalho infantil e educação profissional

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.

O ECA reitera a proibição ao trabalho infantil; define a aprendizagem e garante aos adolescentes aprendizes os direitos trabalhistas; e a sua escolarização; 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.

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, atividades relacionadas a produção e tráfico de drogas, e trabalho doméstico, entre outras. Mais de 90 atividades compõem a lista.

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 esses adolescentes a uma vida adulta limitada, na qual exercem subempregos, com salários baixos e em condições degradantes. Esses fatores acabam contribuindo para a perpetuação da pobreza e a reprodução das desigualdades sociais.

Em 2019, foram apresentadas cinco proposições que tratam do tema “Trabalho Infantil”, versando sobre o trabalho escravo (3), o combate ao trabalho infantil (1) e a regulamentação do trabalho infantil artístico (1).

Sobre formação profissional, a maioria trata de trabalho desportivo (9), na perspectiva de tornar os alojamentos mais seguros, outros buscam alterar a Lei de Estágio (Lei nº 11.788/2008) (7), e outros buscam alterar as regras da aprendizagem (6). As demais tratam de oferta de emprego (2), de ensino técnico militar (2), de alterações nos programas sociais voltados a jovens (2), de aprendizagem no campo (1), de regulamentação do trabalho educativo (1) e de acesso à universidade (1).

O combate ao trabalho infantil é uma antiga luta. A exposição do contexto do trabalho infantil brasileiro, ou da população com menos de 17 anos de idade ocupada em alguma atividade laboral, exige que sejam feitas algumas ressalvas sobre a história de seu monitoramento.

Duas pesquisas principais, ainda que produzidas pela mesma fonte (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)), concorrem na identificação das crianças e dos adolescentes que se encontram nessa situação: o Censo Demográfico e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). Uma diferença metodológica a ser ressaltada, além das divergências de objetivos entre um e outro casos, refere-se aos grupos etários examinados: as edições mais antigas disponíveis nos sistemas de recuperação de dados sobre esse tema, de 1991 e 2000, investigam as crianças de dez anos ou mais de idade economicamente ativas durante a aplicação dos Censos Demográficos daqueles anos. Além disso, a periodicidade de aplicação dos Censos Demográficos (via de regra decenais) restringe as comparações que a Pnad permite, como veremos mais adiante.

Dos resultados dos Censos Demográficos de 1991 e 2000 na identificação dos indivíduos de dez a 17 anos de idade ocupados, ou em condição economicamente ativa, são verificáveis alguns padrões que ainda persistem: a maior concentração de crianças e adolescentes nas atividades laborais encontra-se entre aqueles de 15 a 17 anos, correspondendo a 40% dos residentes nessa faixa etária, tendo esse grupo tido crescimento no recrutamento de sua mão de obra entre os nove anos que separaram os Censos Demográficos em questão. Entre os indivíduos de 10 a 14 anos, grupo etário em que o trabalho infantil é menos recorrente (ainda que as consequências do trabalho tão precoce comprometam de modo mais permanente a vida dessas crianças), há queda na concentração no mesmo período.

População segundo condição na atividade	1991	2000
População de dez a 14 anos de idade economicamente ativa	1.784.904	1.624.539
Proporção da população de dez a 14 anos de idade economicamente ativa	10,5%	9,4%
População de 15 a 17 anos de idade economicamente ativa	3.708.634	4.326.442
Proporção da população de 15 a 17 anos de idade economicamente ativa	40,1%	40,3%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo Demográfico.

Assim, mesmo que sejam residuais os aumentos da incidência do trabalho infantil entre os anos nove anos que separam os dois Censos Demográficos examinados, a ocorrência da ocupação entre os menores de 17 anos de idade persistiu durante essa década, em especial no grupo de 15 a 17 anos. Como vimos até aqui, e veremos também adiante, a redução do recrutamento dessa mão de obra deu-se principalmente entre os indivíduos de menos idade, o grupo em que a prevenção do trabalho precoce é mais complexa e seu combate apresenta maiores desafios. Vale dizer, também, que o período coberto pelos Censos Demográficos representa os períodos iniciais do impulso político no enfrentamento do trabalho infantil. Barros e Mendonça (2010, p. 7), tratando especificamente do tema em pauta, mencionam algumas das medidas tomadas durante esse período:

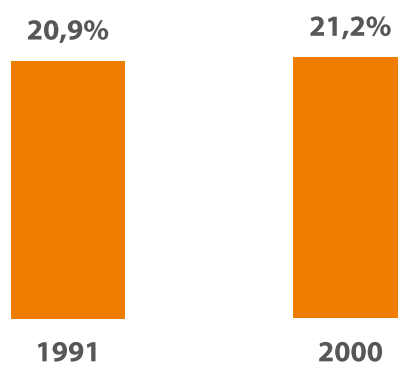
Em 1998, a Emenda Constitucional (EC) nº 20 alterou para 16 anos a idade mínima com a qual um adolescente pode ingressar no mercado de trabalho, salvo no caso de atividades exercidas na condição de aprendiz, as quais podem ser praticadas a partir de 14 anos. Assim, desde 1998, o trabalho de crianças com idade inferior a 14 anos não é mais admitido nem na condição de aprendiz, embora na realidade social se continue, por vezes, ignorando a lei. Em 2000, foi criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), cujo principal objetivo é contribuir para a erradicação de todas as formas de trabalho infantil no país. Também neste período, o Brasil ratificou duas importantes convenções internacionais da Organização Internacional do Trabalho (OIT): a Convenção nº 182, que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e das ações imediatas para sua eliminação, e a Convenção nº 138, que não somente se ocupa da idade mínima para ingresso no mercado de trabalho – já presente na EC nº 20/1998 –, mas também estabelece algumas outras normas para coibir o trabalho infantil. O Brasil também participa, desde 1992, do Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (Ipec, sigla em inglês), um dos mais importantes instrumentos de cooperação da OIT para a articulação, mobilização e legitimação das iniciativas nacionais de combate ao trabalho infantil.

Reafirmando a disposição política por parte do Estado brasileiro, e utilizando os dados das pesquisas que faremos referência a seguir, os mesmos autores estimam que a maior contribuição na redução da incidência do trabalho infantil se dá por esforços políticos e pela elaboração de políticas públicas para o enfrentamento da questão, aliada à melhoria das condições socioeconômicas das famílias brasileiras, ainda que o primeiro aspecto tenha sido o maior responsável pela redução, na visão dos autores:

Esse progresso acelerado se deve não somente a políticas específicas como o Peti, mas também a melhorias nas condições socioeconômicas das famílias. De fato, a extrema pobreza vem declinando de forma acentuada, sendo o nível em 2008 inferior à metade do nível verificado uma década e meia atrás (1992). Entretanto, a análise da evidência disponível revela que menos de 20% da queda na incidência do trabalho infantil pode ser atribuída a melhorias nas condições socioeconômicas das famílias. Ou seja, ainda que as condições socioeconômicas das famílias não houvessem sido alteradas, estima-se que 80% do acentuado progresso alcançado ao longo da última década teria ocorrido [...] (BARROS, MENDONÇA; 2010, p.11).

Passaremos ao exame dos dados derivados da Pnad.

Proporção da população de dez a 17 anos de idade economicamente ativa - Brasil, 1991 e 2000



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo Demográfico.

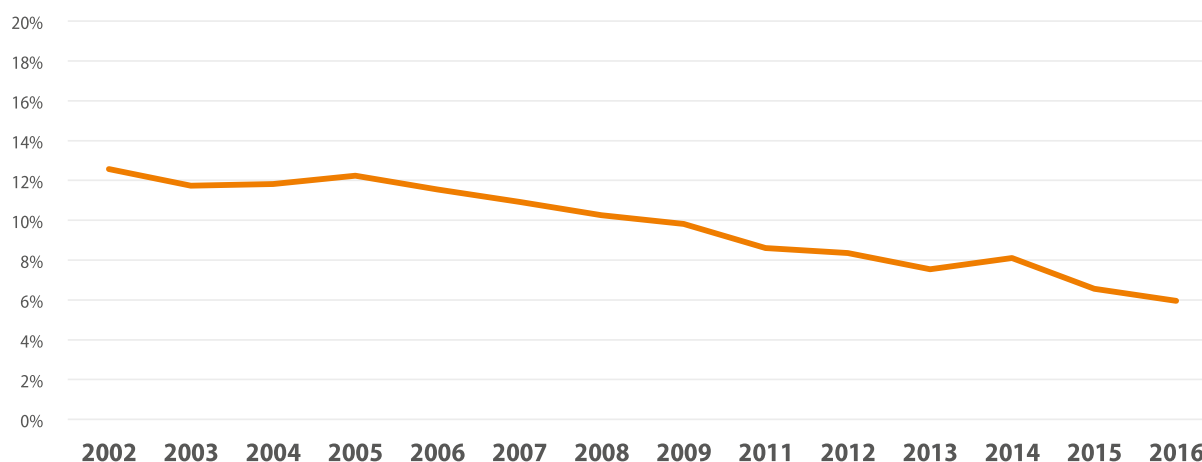
Como apontado no início desta seção, os resultados da Pnad, além de terem periodicidade anual da divulgação (excetuados os anos de Censo Demográfico), investigam parcela mais ampla de indivíduos que se encontram desempenhando alguma atividade laboral, ou ocupados. No caso que observaremos, estão contidos nas análises crianças e adolescentes de cinco a 17 anos de idade que afirmaram durante o período de aplicação da pesquisa terem desempenhado alguma atividade laboral durante uma hora ao longo da semana, no mínimo.

Outra ressalva refere-se à alteração metodológica da Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnad) (anual) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) (trimestral); nos deteremos apenas no aspecto da harmonização conceitual das categorias de ocupados entre uma e outra pesquisas, mesmo que as alterações tenham sido mais profundas. A variação contínua da Pnad, a partir de 2016, passou a investigar não somente as ocupações exercidas a terceiros (remuneradas em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios), como aquelas direcionadas ao próprio consumo ou ao próprio uso. O impacto de tal alteração, e a consideração do trabalho precoce enquanto prejudicial de forma abrangente, nos coloca diante da necessidade de considerar também as **ocupações realizadas para o próprio consumo ou uso do domicílio**.

Feitas as ressalvas necessárias, e analisando as quantidades nacionais de crianças e adolescentes que desempenhavam alguma atividade laboral entre 2002 e 2016, é observável o decréscimo de indivíduos em situação de trabalho infantil no país. Em termos proporcionais, nos 15 anos comparados, a redução da concentração desses indivíduos ocupados no Brasil foi de 52,6%, saindo de 12,6%, em 2002, a 6%, no último disponível. Mesmo que se desconsidere o ano de 2016, a variação da incidência do trabalho infantil entre os residentes brasileiros de cinco a 17 anos de idade, entre 2002 e 2015, ainda é de variação negativa e se aproxima daqueles resultados mencionados no período anterior (47,8%). De todo modo, e excetuado o ano de 2014, em que a proporção de indivíduos de cinco a 17 anos ocupados teve

crescimento de 7,4% (um acréscimo de aproximadamente 100 mil crianças e adolescentes) em relação ao ano de 2013, a redução da ocupação precoce é constante.

Proporção da população de cinco a 17 anos de idade ocupada - Brasil, 2002 a 2016



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) (até 2015) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) (2016).

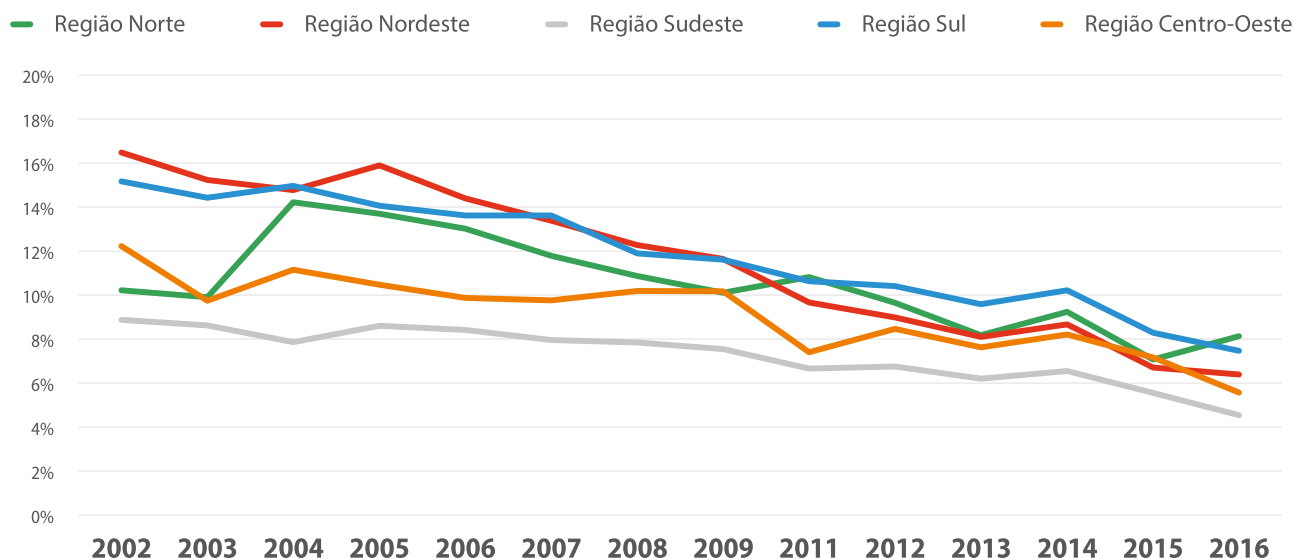
A análise da distribuição regional das concentrações de indivíduos ocupados demonstra algumas peculiaridades do desempenho na redução que se observa nacionalmente. De forma geral, elencaremos observações gerais e começaremos pelas alterações das incidências do trabalho infantil nos extremos da série histórica. As constatações para o ano de 2016 serão feitas separadamente.

Em primeiro lugar, verifica-se que além da redução geral em todas as regiões do país, essas proporções tendem a se aproximar, com algumas exceções. Um segundo ponto se relaciona com as transferências de liderança nessas concentrações, ou nas regiões em que o trabalho infantil é mais recorrente: em 2002, as Regiões Nordeste e Sul ocupam os lugares em que o trabalho de crianças e adolescentes é mais comum; ambas as regiões disputam esse lugar até o ano de 2011, quando a Região Sul se perpetua nessa posição até 2015, distante do restante das regiões do país. Das Regiões restantes, Centro-Oeste, Norte e Sudeste, a última é aquela a agregar a menor proporção de indivíduos ocupados – ressalvado o fato de que no Sudeste as quantidades absolutas de crianças e adolescentes em situação de trabalho tendem a ser expressivas, dada a densidade populacional desse limite geográfico – desde o primeiro ao último ano da série; a Região Norte apresenta trajetória contrária àquela verificada para as outras regiões, demonstrando elevações nas ocupações do menores de 17 anos de idade em contingentes já acumulados, especificamente nos

seguintes períodos: 2003 a 2004, 2009 a 2011 e 2013 a 2014. Na Região Centro-Oeste ocorrem variações positivas entre os anos de 2003 a 2004 e 2011 a 2014, entretanto, essa região, além de ser o segundo menor contingente proporcional de indivíduos com menos de 17 anos ocupados, é aquela que mais se aproxima da Região Sudeste no último ano da série (2016).

Chegando ao ano de 2016, é importante que se mencione, tendo em conta as ressalvas que já foram feitas ao longo desta seção, que a identificação do trabalho dirigido ao próprio uso ou ao próprio consumo tornou diversos alguns padrões identificados até o ano de 2015, dos quais o exemplo mais claro é a preponderância tomada pela Região Norte na concentração do trabalho infantil. Assim, já abordadas as concentrações desta última região, observa-se que a incidência do trabalho dos menores de 17 anos de idade, em 2016, seja ele dirigido a terceiros ou ao próprio consumo, se mantém mais concentrada nas Regiões Sul, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste.

Proporção da população de cinco a 17 anos de idade ocupada - Brasil, 2002 a 2016



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) (até 2015) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) (2016).

População de cinco a 17 anos de idade ocupada (em milhões) - Brasil, 2002 a 2016

Brasil e Grandes Regiões	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BRASIL	5,5	5,2	5,4	5,5	5,2	4,9	4,5	4,3	3,7	3,6	3,2	3,3	2,7	2,4
Região Norte	0,3	0,3	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4
Região Nordeste	2,4	2,2	2,1	2,2	2,0	1,9	1,7	1,6	1,3	1,2	1,1	1,1	0,9	0,8
Região Sudeste	1,5	1,5	1,4	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	0,7
Região Sul	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4
Região Centro-Oeste	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) (até 2015) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) (2016).

A exitosa redução da incidência deste tipo de trabalho, ou do recrutamento da mão de obra infantil durante esse período, coloca em destaque outros aspectos relacionados à condição do trabalho precoce, em outras palavras, as probabilidades de ocorrência do trabalho precoce entre os diferentes agrupamentos sociais brasileiros. Ainda que a análise esteja distante das últimas evidências disponíveis a respeito dessa questão, o mesmo relatório a que já fizemos referência (BARROS E MENDONÇA, 2010) salienta que a observação da redução do trabalho infantil entre os grupos vulneráveis e menos vulneráveis (aqueles em que a incidência é acima da média) sugere que o decréscimo da incidência do trabalho nessa faixa etária tenha ocorrido de maneira equânime entre esses grupos; entretanto, a observação da concentração dos indivíduos não ocupados (ou não economicamente ativos, pela definição da época) sugere que, entre os mais vulneráveis, o progresso na redução da incidência do trabalho foi mais veloz, como dizem os autores:

Entretanto, ao medir-se o progresso pelo crescimento na porcentagem de crianças não envolvidas em atividades econômicas verifica-se uma acentuada redução no grau de desigualdade. Neste caso, o progresso nos grupos mais vulneráveis foi dez vezes mais acelerado que o observado nos menos vulneráveis. Entre 1992 e 2008, o declínio na incidência do trabalho infantil nos grupos pouco vulneráveis foi de apenas um ponto percentual (pp), ao passo que, nos grupos mais vulneráveis, este declínio atingiu dez pp, tendo declinado de 24% para 13% em uma década. (BARROS E MENDONÇA, 2010, p. 16).

Uma última observação, tendo já sido exposto o contexto mais abrangente do trabalho infantil no Brasil desde o início dos anos de 1990, refere-se à condição contemporânea dos ocupados com menos de 17 anos de idade. A constatação da redução do trabalho infantil nestes últimos 26 anos sugere que as quantidades remanescentes de ocupados precocemente estejam desempenhando atividades mais degradantes e com menos probabilidade de prevenção e combate. A seguir, demonstramos as principais atividades de negócios ou empresas que os ocupados (em atividades dirigidas a terceiros) com menos de 17 anos realizam.

Ocupados de cinco a nove anos de idade em atividades dirigidas a terceiros segundo tipo de atividade de negócio ou empresa - 2016

Posição na concentração	Principal atividade de negócio ou empresa	Total de ocupados entre cinco e nove anos de idade
		30.194
1º	Criação de bovinos	7.050
2º	Moagem, fabricação de produtos amiláceos (de amido ou semelhante) e de alimentos para animais	3.070
3º	Cultivo de mandioca	2.353
4º	Criação de caprinos e ovinos	1.727
5º	Pesca	1.694
6º	Cultivo de outras lavouras temporárias não especificadas anteriormente	1.548
7º	Comércio de produtos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, odontológicos, e de cosméticos e perfumaria	1.436
8º	Cultivo de outras plantas e frutas de lavoura permanente não especificadas anteriormente	1.140
9º	Comércio de produtos alimentícios, bebidas e fumo	997
10º	Criação de aves	849

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) (2016).

Ocupados de dez a 13 anos de idade em atividades dirigidas a terceiros segundo tipo de atividade de negócio ou empresa - 2016

Posição na concentração	Principal atividade de negócio ou empresa	Total de ocupados entre dez e 13 anos de idade
		159.947
1º	Criação de bovinos	17.791
2º	Cultivo de mandioca	13.056
3º	Comércio de produtos alimentícios, bebidas e fumo	12.031
4º	Comércio ambulante e feiras	11.248
5º	Serviços domésticos	11.242
6º	Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas	5.340
7º	Moagem, fabricação de produtos amiláceos (de amido ou semelhante) e de alimentos para animais	5.114
8º	Cultivo de outras lavouras temporárias não especificadas anteriormente	5.048
9º	Manutenção e reparação de veículos automotores	4.511
10º	Horticultura	4.357

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) (2016).

Ocupados de 14 a 17 anos de idade em atividades dirigidas a terceiros segundo tipo de atividade de negócio ou empresa - 2016

Posição	Principal atividade de negócio ou empresa	Total
		1.644.769
1º	Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas	110.944
2º	Serviços domésticos	106.066
3º	Manutenção e reparação de veículos automotores	86.256
4º	Comércio de produtos alimentícios, bebidas e fumo	79.645
5º	Criação de bovinos	78.767
6º	Construção de edifícios	77.584
7º	Supermercado e hipermercado	76.052
8º	Cultivo de mandioca	54.445
9º	Cabeleireiros e outras atividades de tratamento de beleza	51.703
10º	Comércio de artigos do vestuário, complementos, calçados e artigos de viagem	49.399

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) (2016).

Há muito a ser feito para assegurarmos as conquistas, bem como retomarmos o caminho da erradicação do trabalho infantil e, nesse sentido, é fundamental atualizarmos a legislação trabalhista a fim de que esteja de acordo com 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, os 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.

Direito à educação, à cultura, ao esporte e ao 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, a partir da pré-escola, 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.

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 PNE (art. 212, parágrafo 3º).

Para discorrer sobre a situação atual da implementação do direito à educação, contudo, seria necessário dedicar diversas páginas a analisar os distintos dados e indicadores relacionados ao tema. Como o objetivo desta publicação é outro, optou-se por trazer o panorama do acesso à creche, a frequência e permanência nos Ensinos Fundamental e Médio, a qualidade da educação, a questão da violência nas escolas e no entorno, a valorização de professores e a implementação do PNE.

Nas Casas Legislativas, em 2019, foram apresentadas e ainda tramitam 213 proposições que versam sobre o direito à educação, classificadas nos seguintes temas:

Educação e Qualidade	56
Currículo Escolar	51
Financiamento	46
Violência nas Escolas	17
Valorização de Professores	14
Alimentação Escolar	12
Creche - Educação Infantil	11
Implementação do Plano Nacional de Educação (PNE)	6
Total de proposições ativas em 2019	213

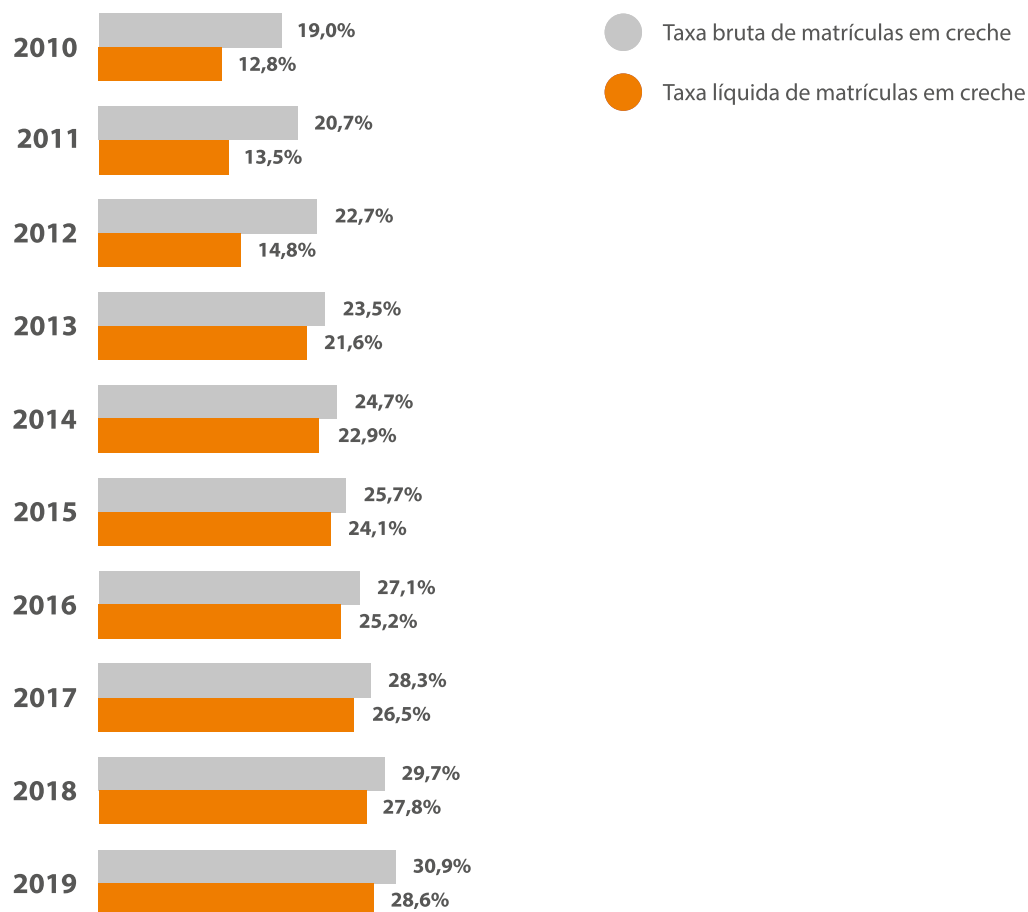
Creche

A expansão das matrículas em creche e a oferta de um atendimento de qualidade são outras questões intimamente ligadas à demanda por mais recursos para a educação.

Em 2019, foram apresentadas 11 proposições que tratam de: segurança dos estabelecimentos (4), garantia de vagas a determinadas crianças (3), “bolsa-creche” (2), atendimento ininterrupto (1) e fundos para financiamento da etapa (1).

A creche, primeira etapa da Educação Infantil, ainda apresenta os piores índices de acesso de toda a Educação Básica. Nacionalmente, menos de uma em cada três crianças está matriculada em uma creche, proporção que, considerada a idade correta das matrículas (isto é, apenas de crianças que tenham menos de três anos de idade), aumenta essa defasagem em mais de dois pontos percentuais. Outra consideração importante se refere à ampliação do acesso à esta etapa; ao longo dos últimos nove anos a proporção de crianças a frequentar as creches obteve crescimento de apenas 11 pontos percentuais (aproximadamente 1,2 ponto percentual ao ano). Por outro lado, é visível que as taxas de matrícula, brutas e líquidas têm se aproximado, atestando que as matrículas seguem a tendência de ocorrer na idade correta.

Taxas bruta e líquida de matrículas em creche - Brasil, 2010 a 2019



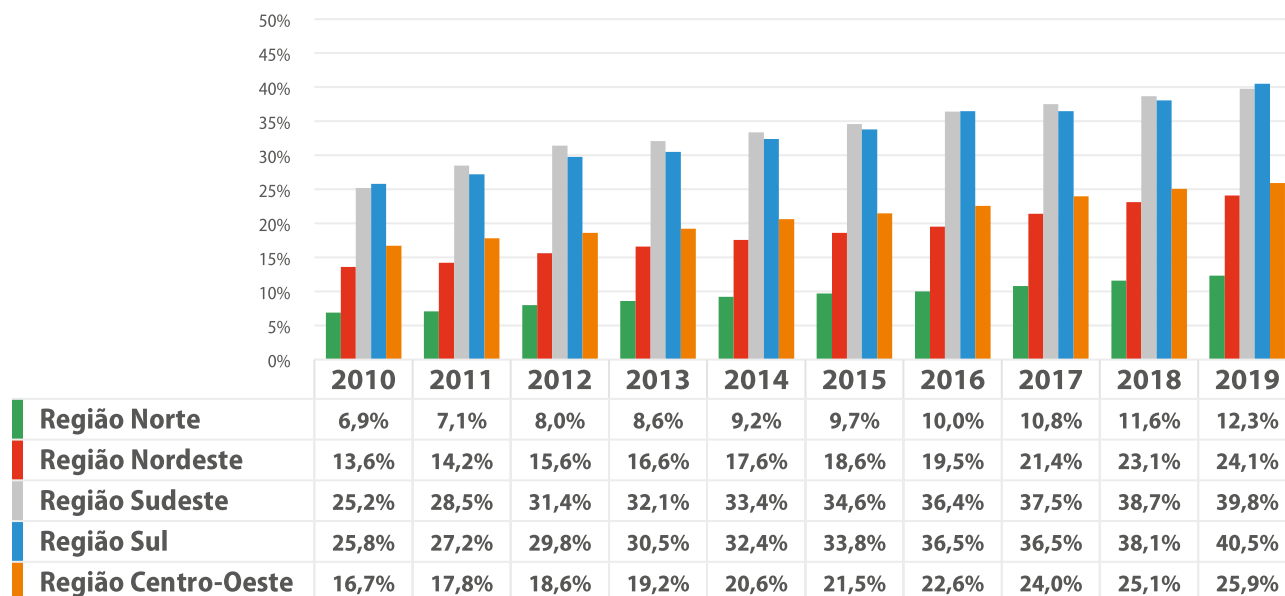
Fonte: Ministério da Educação (MEC)/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) - Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed).

População de referência: 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.

No mesmo raciocínio que empregamos para a análise das proporções de indivíduos matriculados em creches no Brasil, observamos, na mesma série histórica, a proporção de matriculados em creche ao longo das regiões brasileiras.

Em primeiro lugar, verifica-se a maior debilidade localizada na Região Norte, tendo havido a ampliação mais tímida do acesso às creches nos últimos nove anos da série. Os melhores desempenhos, em termos de ampliação do acesso às creches, são das Regiões Sudeste e Sul, ambas com média de 14 pontos percentuais de elevação da proporção de matrículas. As Regiões restantes – Nordeste e Centro-Oeste –, são aquelas a apresentar desempenhos semelhantes, tendo média de dez pontos percentuais na elevação da taxa bruta de matrículas em creche entre 2009 e 2019.

Taxa bruta de matrículas em creche segundo Grandes Regiões - 2010 a 2019



Fonte: Ministério da Educação (MEC)/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) - Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed).

População de referência: 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.

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 para muitas. Além de ainda estarmos distantes do cumprimento da Meta 1 do PNE (universalizar a Educação Infantil na pré-escola para crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta da mesma em creches para crianças de até três anos), a desigualdade no acesso permanece como desafio, especialmente para crianças de famílias mais vulneráveis.

O valor mínimo por aluno assegurado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é insuficiente para a ampliação e 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.

Educação e qualidade

Em “Educação e Qualidade”, tema que reúne o maior número de proposições ativas em Educação, a maioria (7) trata de campanhas educativas nas escolas, seguida de alguma medida que obrigue ou incentive os pais a acompanhar as reuniões escolares (5) e a prestação de alguma assistência médica ou psicológica dentro da escola (4). Outras preocupações também são perceptíveis, como o esporte escolar (3), o acesso à educação (3), a educação domiciliar (3), o processo seletivo de gestores escolares (3), a oferta de profissionalização na educação regular (3) e projetos de construção que levem em conta parâmetros de qualidade (3). Outras questões são menos recorrentes, como educação à distância, capacidade máxima de alunos por sala de aula, avaliação da educação e alfabetização, entre outros.

Em “Currículo Escolar”, diversas são as intenções de se incluir novas disciplinas como obrigatórias na grade dos Ensinos Fundamental e Médio. Disciplinas relacionadas a noções de cidadania (6) e direito (6) lideram a lista de intenções, seguidas por educação financeira (4), educação digital (4), idioma estrangeiro (4), artes marciais e luta corporal (4). Outros temas são mais diluídos em educação ambiental, educação física, educação no trânsito, ensino de libras, empreendedorismo, primeiros socorros, ensino religioso e educação saudável.

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 (MEC), 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, apresentadas em todas as legislaturas, 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.

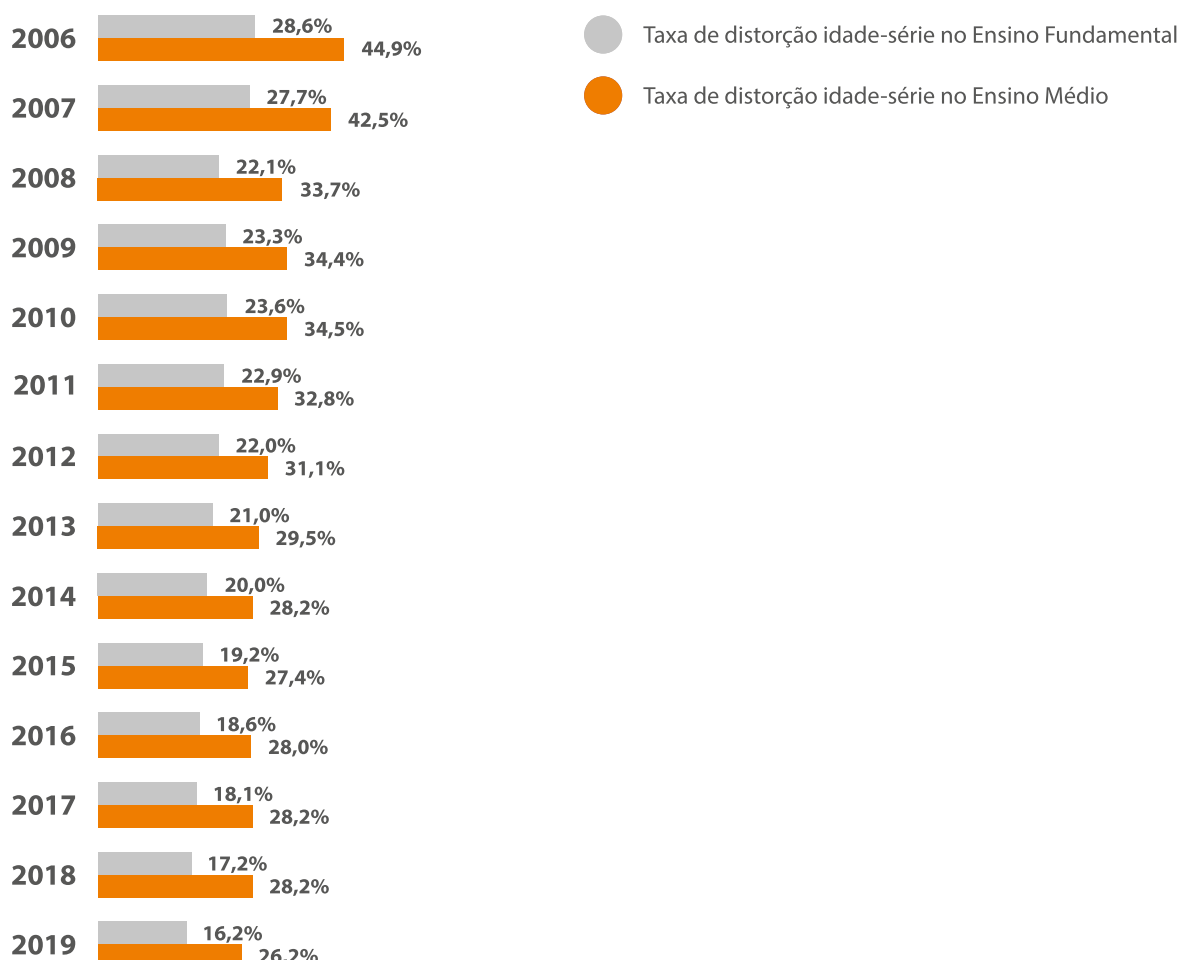
Em “Valorização de Professores”, a principal intenção legislativa, em 2019, foi com a concessão de benefícios para a categoria (desconto em ingressos, isenção de impostos na aquisição de equipamentos eletrônicos etc.), com seis proposições. Outros temas foram menos abordados, como a disseminação de ideologias, a filmagem de aulas, o piso salarial nacional, a formação profissional e o incentivo à carreira no magistério.

Ainda que os índices de acesso às etapas subsequentes à Educação Infantil estejam próximos da universalização, os Ensinos Fundamental e Médio continuam a apresentar índices que refletem uma educação de baixa qualidade. Nos 13 anos de série histórica examinados a seguir, em média, ao menos uma em cada cinco crianças a frequentar o Ensino Fundamental era, no mínimo, dois anos mais velha do que a idade ideal para a frequência dessa etapa. Esse indicador, quando observado apenas para o Ensino Médio, demonstra um cenário ainda mais concentrado de adolescentes com

mais idade do que aquela recomendada para a série em que frequentam: entre 2006 e 2019, pouco menos de um terço dos estudantes dessa etapa (32,1%) correspondiam ao mesmo critério (eram mais velhos em pelo menos dois anos de idade em relação a essa etapa).

Por outro lado, vale também destacar que em ambas as etapas há quedas na proporção de alunos que se encontram em condição de distorção idade-série, tendo tais quedas sido mais expressivas no Ensino Fundamental, com 43,4%. Para o Ensino Médio, a variação proporcional das taxas de distorção idade-série resulta em queda de 41,6%, decréscimo mais lento e que convive com outras fragilidades da última etapa da Educação Básica, das quais mencionaremos o abandono, a seguir.

Taxa de distorção idade-série segundo etapas de ensino - Brasil, 2006 a 2019

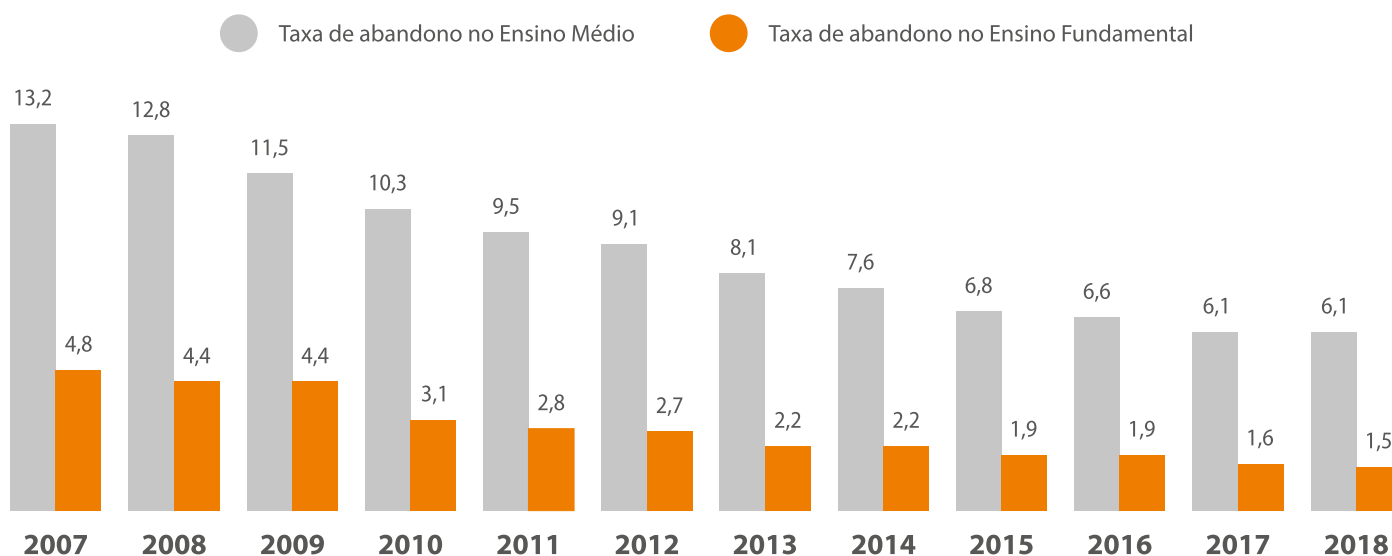


Fonte: Ministério da Educação (MEC)/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) - Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed).

Compondo parte das chamadas "taxas de rendimento", o abandono figura entre os indicadores educacionais capazes de atestar o desempenho dos alunos em determinada etapa de ensino, sendo esses alunos relacionados às condições de: aprovação, reprovação ou abandono. Nesse sentido, o abandono complementa a análise da proximidade de universalização que mencionamos antes e, assim, são as taxas de abandono no Ensino Fundamental as mais baixas de toda a Educação Básica - tendo média de 2,8% e queda superior a 68,8% nos últimos 11 anos da série.

De outro lado, as taxas de abandono no Ensino Médio tendem a superar, em muito, aquelas verificadas para o Ensino Fundamental: entre 2007 e 2018, as taxas de abandono nesta etapa de ensino são, em média, 3,4 vezes maiores do que aquelas do Ensino Fundamental. Nesse raciocínio, e ainda que as taxas de abandono no Ensino Médio tenham também tido queda de aproximadamente 53,8% durante o período a que fazemos referência, a última etapa da Educação Básica é aquela a ser mais deixada antes de sua conclusão, sugerindo que a educação compulsória, ainda, não é tida como prioridade ou oportunidade de investimento no futuro nas vidas de parte dos adolescentes brasileiros.

Taxa de abandono segundo etapas de ensino - Brasil, 2007 a 2018



Fonte: Ministério da Educação (MEC)/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) - Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed).

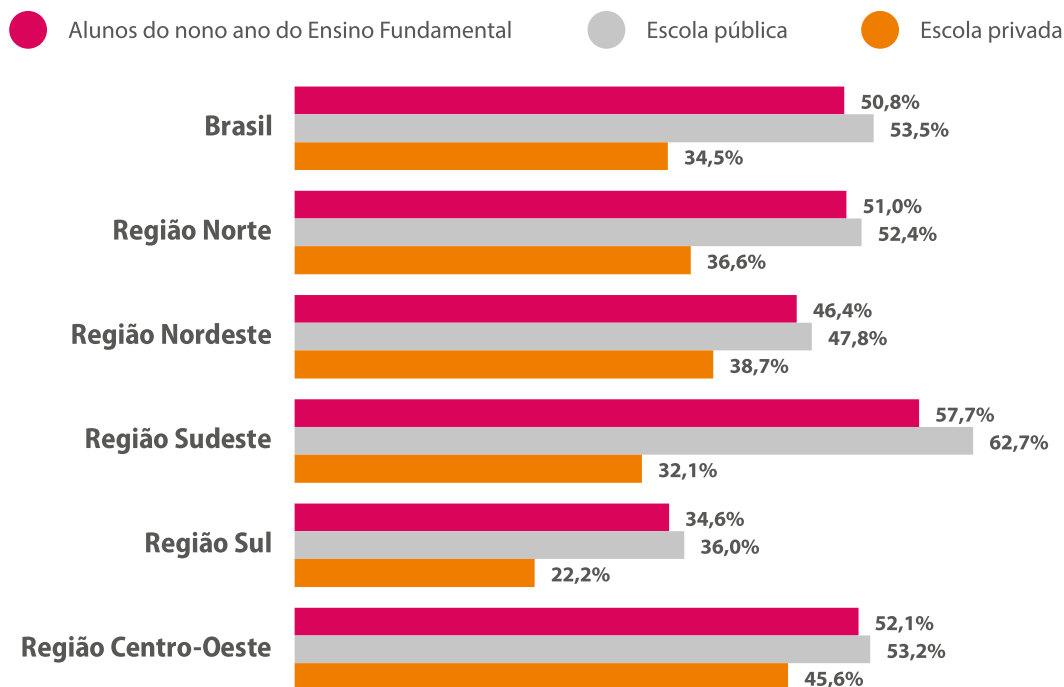
A "Violência nas Escolas" é um tema também bastante presente no Eixo Educação, e impacta diretamente na qualidade da educação. A maior preocupação dos parlamentares, contudo, é estabelecer punições àqueles que agredirem professores (7), a instalação de dispositivos de segurança nas escolas (5), o trabalho de prevenção à violência (3) e o combate à violência contra a mulher, ao preconceito e ao racismo (2). Não foram apresentadas proposições, em

2019, que abordassem a violência nas escolas de maneira ampla, considerando o entorno e a comunidade onde estão inseridas.

A garantia ou a limitação aos direitos de crianças e adolescentes pode também ser indicada pela segurança que estes percebem ao acessar serviços essenciais, como os de Educação Básica. Observando os resultados da última Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE), verifica-se que ao menos a metade dos escolares frequentando o nono ano do Ensino Fundamental alegam que a escola que frequentam foi considerada, naquele ano, localizada em uma área de risco em termos de violência.

Essa proporção se acentua quando se examina apenas os resultados dos escolares que frequentam as escolas da rede pública, superando a metade dos casos nacionalmente. A distribuição regional desse aspecto informa realidades mais díspares entre as escolas públicas e privadas nas Regiões Sudeste e Sul, demonstrando que as crianças a frequentar o mesmo ano do Ensino Fundamental têm experiências muito diversas no que tange à segurança.

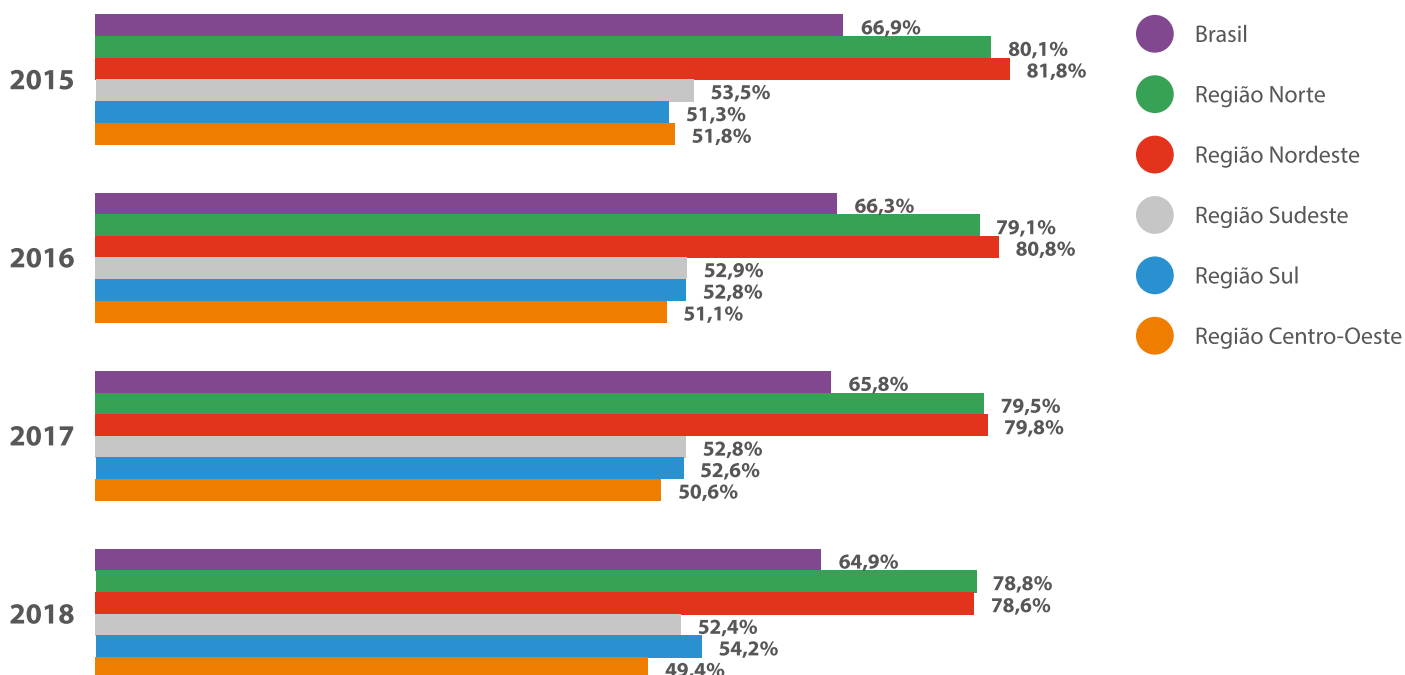
Proporção de escolares frequentando o nono ano do Ensino Fundamental em que a localidade onde a escola está situada foi considerada, nos 12 meses do ano, área de risco em termos de violência (roubos, furtos, assaltos, troca de tiros, consumo de drogas, homicídios etc.) segundo Brasil e Grandes Regiões - 2015



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE).

Outra limitação à garantia ao lazer, à prática de esportes e ao divertimento verifica-se na carência de equipamentos adequados a essas atividades nos estabelecimentos de Educação Básica. Nacionalmente, mais de três em cada cinco escolas da Educação Básica (66,9%) não têm quadras esportivas, cobertas ou descobertas. A Região a ter os estabelecimentos de educação mais equipados com quadras esportivas é a Centro-Oeste, tendo pouco menos da metade de suas escolas privadas de quadras. Nas regiões restantes, em média, 66% das escolas não têm quadras esportivas, sendo os estabelecimentos de educação das Regiões Norte e Nordeste os mais carentes desse equipamento.

Proporção de estabelecimentos de Educação Básica que não têm acesso a quadras esportivas segundo Brasil e Grandes Regiões - 2015 a 2018

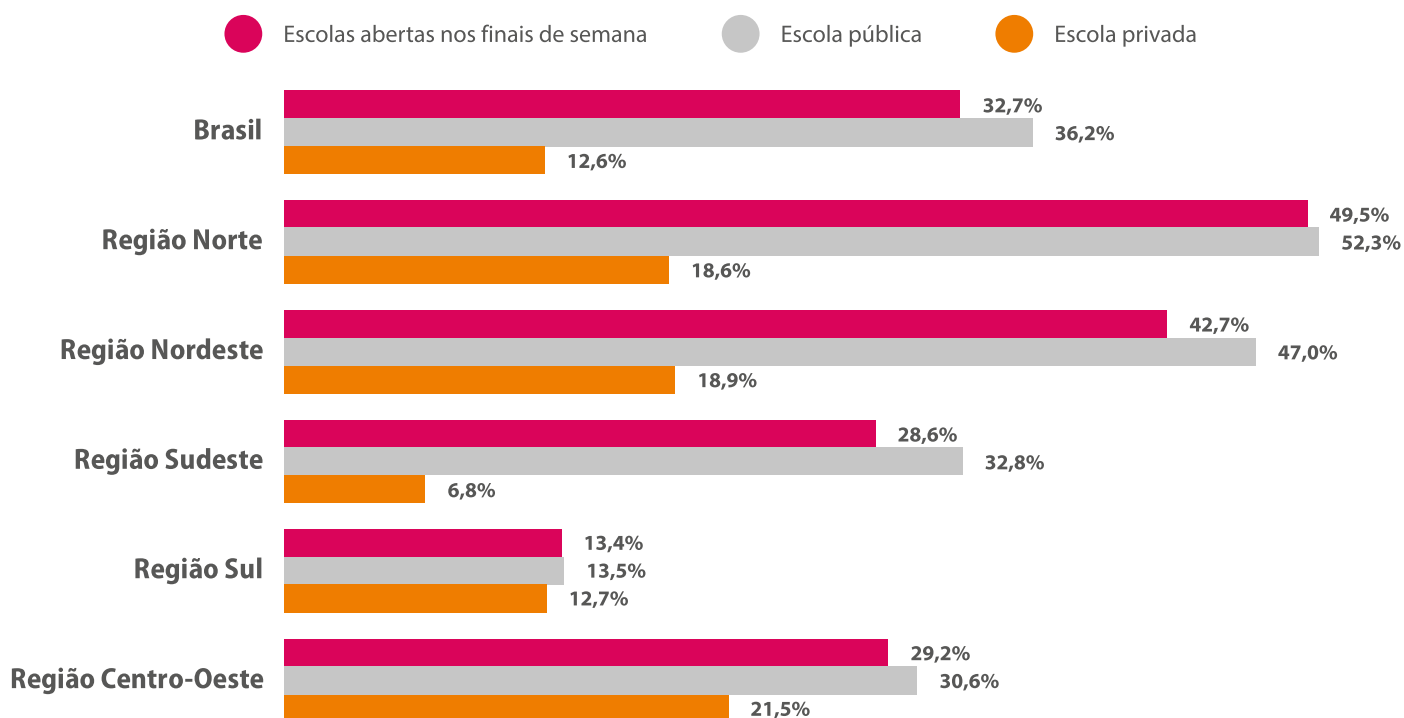


Fonte: Ministério da Educação (MEC)/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) - Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed) - Microdados do Censo Escolar.

As escolas, ainda, são espaços de convivência e garantem, além da instrução básica, a interação entre os indivíduos que acessam esse serviço e os entornos dos estabelecimentos. Entretanto, menos de um em cada três estabelecimentos da Educação Básica promovem essa interação entre a escola e a comunidade nos finais de semana.

Há, nesse caso, que se ressaltar a diferença entre as escolas públicas e privadas, tendo as primeiras uma maior participação na vida comunitária do que as últimas. As Regiões Sul e Centro-Oeste são aquelas a concentrar uma maior participação das escolas privadas na promoção de interações entre os estabelecimentos e a comunidade.

Proporção de escolas que informaram ficar abertas nos finais de semana para a prática de ações pactuadas com a comunidade, por dependência administrativa da escola, segundo Brasil e Grandes Regiões - 2015



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE).

A "Alimentação Escolar", outra questão que implica na qualidade da educação, também esteve presente entre os temas abordados nas proposições apresentadas em 2019: parte delas busca a correção dos valores *per capita* destinados por programas federais para a alimentação escolar; outros tratam de dietas especiais (4), sobre alteração da destinação dos recursos (2), sobre aquisição de produtos pela agricultura familiar (1) e qualidade dos alimentos adquiridos (1).

A garantia de uma educação de qualidade, a ampliação da grade curricular, a valorização de professores, a segurança e a alimentação escolares, contudo, dependem de maciços investimentos para a correta implementação desse direito.

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 previsto 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 (SNE) 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 (LRE), assegurando um 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).

Embora a legislação atual disponha sobre as atribuições e responsabilidades de cada ente federativo na garantia do direito à educação, há uma lacuna 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 artigo 23 da Constituição Federal, em seu parágrafo único, diz que a cooperação entre os entes federativos será regulamentada por Lei Complementar. A 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 segundo).

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. A sua regulamentação 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 segundo do artigo 8º da LDB.

Apenas uma proposição apresentada em 2019 busca regulamentar o SNE. Outros cinco projetos de lei se referem ao PNE, com propostas para o combate à discriminação, ao preconceito e ao racismo (2), sobre a disseminação de ideologias (1), sobre o cumprimento das metas do Plano (1) e sobre a educação em tempo integral (1).

Financiamento da educação

Em “Financiamento da Educação”, contudo, três proposições apresentadas em 2019 se preocuparam em transformar o Fundeb em um fundo permanente, enquanto outras (9) pretendem alterar alguns pontos da lei que regulamentou o Fundo (Lei nº 11.494/2007). Outras proposições buscam aportar novos recursos à Educação (8) ou remanejar os recursos existentes (5). Há um intuito forte em permitir a dedução no Imposto de Renda de valores investidos em Educação (7).

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 1,3 (maior fator), conforme o 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 2020.

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 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.

6. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DE DESTAQUE



FINANCIAMENTO DA SAÚDE

PEC nº 01/2015 - Altera o artigo 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%.

Autor: Deputado Vanderlei Macris (PSDB/SP).

Proposta de alteração: Pretende alterar dispositivo da Constituição Federal para determinar que a União deverá investir em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 18,7% da Receita Corrente Líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro, conforme o seguinte cronograma de investimento: 15% no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação da Emenda Constitucional em questão; 16% no segundo exercício financeiro subsequente; 17% no terceiro; 18% no quarto e 18,7% no quinto.

Posicionamento: A Fundação Abrinq é favorável à presente proposição. 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 RCL (equivalente a 10% sobre a Receita Corrente Bruta (RCB)), para o que também propôs um cronograma de investimento, partindo 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 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.

Status: Pronta para Pauta no Plenário (Plen).

PARTO PREMATURO E LICENÇA-MATERNIDADE

PEC nº 181/2015 - Altera o inciso XVIII do artigo 7º da Constituição Federal para dispor sobre a licença-maternidade em caso de parto prematuro.

Autor: Senador Aécio Neves (PSDB/MG).

Apensadas: PEC nº 58/2011.

Proposta de alteração: Propõe alterar o inciso XVIII do artigo 7º da Constituição Federal, que trata do direito social das trabalhadoras, urbanas e rurais, à licença maternidade de 120 dias, para que esta seja ampliada “em caso de nascimento prematuro, à quantidade de dias que o recém-nascido passar internado”, sem prejuízo do salário da trabalhadora.

Posicionamento: A Fundação Abrinq é favorável à proposição. A proteção à maternidade é um direito social garantido constitucionalmente às trabalhadoras urbanas e rurais e, decorrente desta proteção, é o direito à licença à gestante, de 120 dias, sem prejuízo do salário (arts. 6º e 7º, inc. XVIII, da Constituição Federal). O bebê prematuro, contudo, é biologicamente mais vulnerável do que aquele nascido a termo, necessitando, muitas vezes, de cuidados especiais. Por isso, é essencial a ampliação do período da licença-maternidade na hipótese de parto prematuro.

Status: Aguardando criação de Comissão Especial para análise da matéria.

COMITÊS DE ESTUDOS E PREVENÇÃO À MORTALIDADE MATERNA

PL nº 5.741/2001 - Dispõe sobre a criação dos Comitês de Estudos e Prevenção à Mortalidade Materna nos estados e municípios e dá outras providências.

Autoras: Deputada Ana Corso (PT/RS) e Deputada Iara Bernardi (PT/SP).

Proposta de alteração: Pretende obrigar os entes federativos a constituir Comitês de Estudo e Prevenção à Mortalidade Materna, aos quais caberá identificar a incidência das mortes maternas e suas causas determinantes, propondo medidas para reduzi-las. Definirão mecanismos para levantar os dados no intuito de reduzir a subnotificação das mortes maternas. Em seguida, analisarão as responsabilidades técnicas ou administrativas por estas mortes,

sugerindo adoção de medidas para o Ministério da Saúde (MS) e as Secretarias de Saúde estaduais e municipais. Deverão, ainda, acompanhar as ações das instâncias responsáveis pela averiguação da morte materna nos diferentes estágios da decisão. Os Comitês serão heterogêneos, compostos por representantes do gestor local e do Conselho de Saúde, profissionais de saúde da esfera pública e privada, responsáveis pelos serviços públicos e privados de ginecologia e obstetrícia, e representantes da sociedade civil organizada, e poderão integrá-los também universitários e representantes de movimentos e conselhos de mulheres, entre outros.

Posicionamento: A Fundação Abrinq é favorável à presente proposição. O MS, em 1994, criou a Comissão Nacional de Mortalidade Materna que, por sua vez, recomendou a criação de Comitês em todos os estados. Porém, em 1999, poucos deles eram atuantes e tinham respaldo para as ações que desenvolviam (observe-se que o PL data de 2001). Descobrir as causas da mortalidade materna é imprescindível para trabalhar a prevenção e, neste sentido, é importantíssima a implementação dos Comitês para o levantamento destas informações, a fim de que o problema receba o tratamento adequado. Assim, a obrigatoriedade da criação dos Comitês determinada por lei pode fortalecer a sua criação e continuidade.

Status: Pronta para Pauta no Plenário (Plen).

AMPLIAÇÃO DO TESTE DO PEZINHO

PL nº 3.077/2015 - Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)), para determinar a atualização periódica do rol de anormalidades do metabolismo rastreadas na triagem neonatal.

Autora: Senadora Ana Amélia (PP/RS).

Proposta de alteração: Pretende determinar que o Sistema Único de Saúde (SUS) atualize periodicamente suas diretrizes, com vistas a expandir o rol de anormalidades do metabolismo a serem rastreadas no Teste do Pezinho e que, para essa atualização, a autoridade sanitária observe as evidências científicas sobre os exames de rastreamento disponíveis, bem como os aspectos epidemiológicos, étnicos, sociais, econômicos e éticos.

Posicionamento: A Fundação Abrinq é favorável à presente proposição. O Teste do Pezinho básico não detecta doenças como Deficiência de G-6-PD, Galactosemia, Leucinose e Toxoplasmose Congênita, por exemplo, e a importância do diagnóstico precoce é o início oportuno da intervenção mais adequada, com vistas à redução da morbimortalidade e melhora na qualidade de vida das pessoas, em especial, de crianças e adolescentes. A presente proposição é uma iniciativa importante, que ampliará o rol das anormalidades do metabolismo a serem identificadas na triagem neonatal. A Fundação Abrinq é favorável, também, no campo da política pública, à expansão do Teste,

para que sejam disponibilizados à população em geral, especialmente à sua parcela mais vulnerável, os exames que possibilitam rastrear o maior número de anomalias possível, a fim de garantir a crianças e adolescentes a oportunidade de seu crescimento e desenvolvimento saudáveis.

Status: Aguardando designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

PL nº 9.963/2018 - 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.

Autor: Senador Aécio Neves (PSDB/MG).

Proposta de alteração: Pretende inserir um dispositivo no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para ampliar a duração da guarda provisória até a prolação da sentença, nos processos de adoção, exceto quando houver “revogação ou modificação da medida mediante ato judicial fundamentado” ou “advento de termo resolutivo imposto motivadamente pelo juiz diante das peculiaridades do caso concreto”.

Apensadas: PL nº 1.432/2011, PL nº 5.908/2013, PL nº 7.521/2014, PL nº 7.632/2014, PL nº 2.607/2015, PL nº 2.894/2015, PL nº 3.731/2015, PL nº 5.171/2016, PL nº 4.811/2016, PL nº 3.904/2015, PL nº 4.640/2016, PL nº 10.569/2018, PL nº 10.707/2018, PL nº 4.717/2016, PL nº 5.443/2016, PL nº 9.870/2018, PL nº 4.697/2019, PL nº 5.414/2019, PL nº 5.946/2019, PL nº 62/2015, PL nº 5.223/2016, PL nº 7.563/2014, PL nº 2.662/2015, PL nº 437/2019, PL nº 620/2015, PL nº 9.906/2018, PL nº 1.731/2015, PL nº 6.594/2016, PL nº 7.197/2017, PL nº 7.826/2017, PL nº 2.858/2019, PL nº 9.993/2018, PL nº 1.535/2019, PL nº 3.751/2019 e PL nº 5.556/2019.

Propostas de alteração: Em sua maioria, os PLs apensados buscam autorizar a adoção *intuitu personae*, que é a modalidade de adoção em que os genitores concordam em entregar o filho em adoção e, no ato, já indicam a pessoa ou pessoas que desejam que o adotem.

Posicionamento: A Fundação Abrinq é contrária à maioria das alterações propostas por este conjunto de proposições. Primeiramente, é importante lembrar que a família é considerada a base da sociedade, podendo contar com especial proteção do Estado (art. 226 da Constituição Federal). A criança e o adolescente, que gozam dos mesmos direitos fundamentais garantidos a todos os cidadãos pela Carta Magna de 1988, como pessoas em desenvolvimento, têm garantida a proteção integral, da qual a convivência familiar e comunitária é fundamental para o seu crescimento saudável (art. 227 da Constituição Federal). A adoção é medida excepcional, que deve ser adotada somente na

impossibilidade de reintegração da criança ou do adolescente à sua família. O processo de habilitação para adoção, por sua vez, deve ser cuidadoso, em especial para evitar casos de “devolução” das crianças e dos adolescentes às instituições de acolhimento. Toda e qualquer alteração legal sobre convivência familiar e comunitária deve ser focada no superior interesse da criança, nos termos do ECA.

Status: Aguardando criação de Comissão Especial para analisar a matéria.

TRABALHO INFANTIL

PEC nº 18/2011 - Dá nova redação ao inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal, para autorizar o trabalho sob o regime de tempo parcial a partir dos 14 anos de idade.

Autor: Deputado Dilceu Sperafico (PP/PR).

Apensados: PEC nº 35/2011, PEC nº 274/2013, PEC nº 77/2015, PEC nº 107/2015, PEC nº 108/2015 e PEC nº 2/2020.

Posicionamento: A Fundação Abrinq é contrária a essas proposições. Primeiramente, porque o artigo 7º da Constituição Federal é cláusula pétrea – trata-se de uma garantia fundamental de direito de crianças e adolescentes. Deve-se contestar a ideia de que crianças e adolescentes que trabalham não estão sujeitos à criminalidade, à violência e ao uso de drogas. O trabalho é só uma das incontáveis formas de ocupação do ser humano, e a admissão precoce favorece a evasão escolar e perpetua o ciclo de pobreza. Para o desenvolvimento integral do adolescente, garantindo-lhe um melhor futuro, é essencial que esteja na escola e/ou realizando atividades culturais, esportivas, de complementação à escola, que contribuam para o seu desenvolvimento.

Status: Pronta para pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), com parecer pela inadmissibilidade.

FINANCIAMENTO DA PROTEÇÃO

PL nº 4.216/2019 - Cria o Fundo de Apoio ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

Autor: Senador Izalci Lucas (PSDB/DF).

Posicionamento: A Fundação Abrinq é favorável à criação de um fundo nacional para o financiamento do atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, mas aponta que a proposição precisa de aprimoramentos. A criação do fundo é salutar e positiva, na medida em que fomentar a implementação do Sinase nos estados e no Distrito Federal, e a proposição sustenta a necessidade de criar 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. Em relação à estrutura administrativa subnacional, a operação do novo fundo requererá que os estados e o Distrito Federal constituam seus Fundos de Apoio locais, a fim de garantir a estrutura administrativa para o recebimento dos recursos que serão investidos na efetiva implementação do Sinase (Lei nº 12.594/2012). Assim, o estabelecimento de prazo para a criação dos respectivos Fundos estaduais e distrital é fundamental para o sucesso da proposta. Também é fundamental que a presente proposição estabeleça limites para a aplicação de recursos do Fundo em despesas de construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos socioeducativos, assim como para a aquisição de equipamentos e veículos especializados, pois a principal carência do Sinase é na manutenção das entidades de atendimento.

Status: Aguardando parecer do relator na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

PEC nº 15/2015 – Insere parágrafo único no artigo 193, inciso IX, no artigo 206 e artigo 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) instrumento permanente de financiamento da Educação Básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.


Autora: Deputada Raquel Muniz (PSC/MG).

Proposta de alteração: Propõe incluir no texto constitucional os dispositivos que tratam do Fundeb, tratado hoje no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para torná-lo fundo permanente de financiamento da educação. Traz outras previsões importantes, como a proibição de retrocessos pela supressão ou diminuição de direitos a prestações sociais educacionais, e a complementação da União com recursos adicionais do “valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica, nos casos em que o ente federativo não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado”, com base nos recursos constitucionalmente vinculados à educação, pelo esforço fiscal segundo a capacidade de arrecadação e a estruturação da carreira. Propõe a permissão


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

Posicionamento: A Fundação Abrinq é favorável à presente proposição. Apontamos, contudo, que a discussão da constitucionalização do Fundeb deveria conter novas formas de aporte de recursos e fortalecimento dos Fundos, para garantir que outras metas do Plano Nacional de Educação (PNE), que exigem mais investimentos na educação – como a Meta nº 20 e suas estratégias –, possam ser alcançadas.

Status: Pronta para pauta na Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 15/2015), com parecer favorável na forma do substitutivo apresentado pela relatora.



7. O PAPEL DO PODER
JUDICIÁRIO NA
IMPLEMENTAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS



Para concretizar as garantias fundamentais e os direitos sociais são necessárias as políticas de implementação, exigindo-se “prestações positivas do Estado e a mudança de comportamentos efetivos das entidades privadas, pois representam custos suplementares para suas atividades” e, no modelo do estado de bem-estar social, o Poder Executivo ganhou o *status* de “realizador das promessas constitucionais”, de executor dos “direitos prestacionais sociais” (LEAL, 1998, p. 107). Assim, pelo texto constitucional, o Estado tem o dever permanente de realizar os direitos fundamentais sociais, ao garantir a educação como direito público subjetivo, o direito à saúde, à moradia e ao emprego, entre outros.

Nas lições de Soares (2011, p. 36), os direitos fundamentais vinculam o Poder Público, seja em relação ao “Poder Legislativo, para que o legislador infraconstitucional atue positivamente, mediante a criação de leis necessárias à concretização dos direitos fundamentais”, ou pela “vinculação do Poder Executivo, mediante a realização dos direitos fundamentais” via criação e implementação de políticas e programas – o que exige a alocação de recursos públicos, que necessita, por sua vez, de representatividade política.

Assim, a concretização dos direitos coletivos é de iniciativa, primeiramente, do Poder Legislativo (na regulamentação dos dispositivos constitucionais) e, por conseguinte, do Poder Executivo, que fica incumbido de implementar as políticas sociais. O primeiro atenderá a critérios de oportunidade, conveniência, recursos, linha político-ideológica e o segundo às limitações orçamentárias e suas conveniências. O Poder Judiciário, portanto, num primeiro momento, está alheio à concretização dos direitos fundamentais.

Contudo, é notório o quadro de exclusão e desigualdades sociais em que ainda vive grande parte da população brasileira, que carece de atendimento em educação, saúde e moradia, entre outros, de forma adequada e satisfatória, em deflagrada contradição entre o texto constitucional e a realidade social. A crise do estado de bem-estar social relaciona-se com a distância entre as promessas constitucionais e as limitações orçamentárias do Estado. Com isso, surgiu na doutrina o conceito de “reserva do possível”, para justificar a constante inobservância das normas da Constituição Federal.

Ávila (2013), citando Ingo Sarlet (2003), aponta que “pode-se desdobrar a ideia da teoria da ‘Reserva do Possível’ em dois elementos: um fático e outro jurídico”, sendo o primeiro referente “à disponibilidade de recursos financeiros suficientes à satisfação do direito prestacional” e o segundo referente “à existência de autorização orçamentária, portanto legislativa, para o Estado despender os respectivos recursos”, sendo nesse contexto que a citada teoria passou a ser utilizada para justificar o descumprimento do papel constitucional do Estado, de “provedor das necessidades da sociedade, representadas, mesmo, pelos direitos fundamentais e sociais ali descritos”.

Nessa seara, mais uma vez, discute-se a competência do Poder Judiciário para a concretização dos direitos fundamentais e sociais “à revelia do legislador” ordinário, que “tem a competência de decidir sobre a aplicação e destinação de recursos públicos, inclusive no que tange às prioridades na esfera das políticas públicas, com reflexos diretos na questão orçamentária”, o que seria uma “afronta ao princípio da separação dos poderes” (INGO SARLET, 2003, *apud* ÁVILA, 2013).

Há quem defenda que o tribunal pode implementar políticas “desde que isso não implique em manipulação orçamentária, visto que os recursos econômicos do Estado serão sempre escassos em relação a todas as imposições legais e constitucionais, que em princípio importam despesas, pois, nesta hipótese, exige-se representatividade política”, mas que, como as políticas públicas estão previstas em lei, é preciso conferir uma “normatividade mínima de exigência de seu cumprimento por meio do recurso ao tribunal” (LEAL, 1998, p. 111).

Assim, a omissão legislativa na concretização da norma constitucional, aliada à omissão da Administração Pública, pelo descumprimento dos programas, metas e tarefas determinadas pelo legislador constituinte, para que todos possam usufruir dos direitos sociais, impelem uma atuação mais ativa do Poder Judiciário, “como guardião e intérprete maior da Constituição, para controlar as políticas sociais públicas, de forma a mitigar a excessiva concentração de poderes” (SOARES, 2011, p. 6). E, pelo princípio da inércia da jurisdição, o Poder Judiciário atua somente mediante a provocação do interessado, por meio de um processo judicial ocasionado em virtude da lesão ou ameaça de lesão a um direito material.

E, atuando mesmo como controlador de políticas públicas por meio dos instrumentos processuais de tutela coletiva, pode determinar a concretização do direito com a “utilização de recursos públicos previstos em rubrica especial, destinadas a fazer frente às despesas de natureza emergencial, consoante determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)” (MACHADO, S.D., p. 28).

Assim, os recursos deverão sair da “reserva de contingência”, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Leciona Machado (p. 31) que deverá o Poder Executivo analisar previamente sua capacidade de financiamento das políticas sociais, pois elas não podem ser condicionadas à “disponibilidade do orçamento público, por conta da chamada ‘reserva do possível’” e, se os recursos forem insuficientes, a lei orçamentária deverá ser emendada porque, caso contrário, o Poder Judiciário poderá, aplicando a LRF, em ação civil pública, “ordenar à Administração Pública que garanta o acesso ao programa em favor de todos os cidadãos que dele necessitem”.

Marinho (2009, p. 25) explica que a reserva do possível “é rebatida com argumentações sobre o princípio da dignidade da pessoa humana e a ideia de mínimo existencial digno”, sendo os direitos econômicos e sociais, em sua forma mínima, “essenciais para a fruição dos direitos de liberdade e para a manutenção da dignidade humana”. Por isso, a reserva do possível deve ser confrontada “com o direito ao mínimo existencial segundo o princípio da prioridade, cabendo ao Judiciário avaliar concretamente a situação e ponderar sobre a norma de direito social”.

Sem o recurso ao Poder Judiciário – representado aqui pelas ações coletivas – por um lado, os cidadãos careceriam de um meio processual adequado para a tutela dos direitos fundamentais e sociais, ficando à mercê das políticas sociais tais como implementadas. Marinho (2009, p. 33), citando Freire Júnior (2005, pp. 70-71), na defesa da legitimidade do Poder Judiciário para apreciar questões relativas a políticas públicas, aponta que a “ausência total de política pública” para a efetivação de um direito é um “caso de arbitrariedade que pode e deve ser corrigido” na esfera judicial e,

“em caso de omissão parcial, (...) o Estado não pode escolher quem serão os destinatários de políticas públicas”, que são universais e “devem ter abrangência global” – o que autoriza o Poder Judiciário a agir para garantir a efetividade dos preceitos constitucionais.

O artigo 208 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é claro ao tratar da proteção judicial dos interesses individuais e coletivos das pessoas entre zero e 18 anos de idade, determinando que serão regidas pelo ECA as “ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular:

- Da política educacional (ensino obrigatório, atendimento especializado a portadores de deficiência, de atendimento em creches e pré-escolas, de ensino noturno regular, de programas suplementares para a oferta de material didático, transporte, alimentação etc., de escolarização e profissionalização de adolescentes privados de liberdade), sendo a causa mais comum os pedidos de matrícula na Educação Infantil (creche e pré-escola);
- Da política de assistência social (de serviços de proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, de apoio e promoção social para o exercício do direito à convivência familiar e comunitária, de programas integrados para o atendimento de crianças vítimas ou testemunhas de violência, de programas para a execução de medidas socioeducativas e aplicação de medidas de proteção);
- Da política de saúde (de acesso às ações e aos serviços de saúde).

É certo que a judicialização provoca efeitos na formulação e implementação das políticas públicas pelo Poder Executivo. Como apontam Ximenes *et al.*, tratando especificamente do direito à Educação Infantil em creches e pré-escolas, “as decisões judiciais e extrajudiciais afetam não apenas o processo de políticas públicas propriamente dito”, mas também:

- O próprio sistema de justiça, que passa a ter um novo e cada vez mais amplo papel na garantia dos direitos sociais e no acesso à Justiça, com mudanças institucionais decorrentes desse processo (CUNHA E OLIVEIRA, 2019);
- O Poder Executivo, que precisa se adequar financeira e administrativamente para responder à judicialização (conforme demonstraram Wang *et al.*, 2015, no caso da saúde), mobilizando para isso estratégias jurídicas e/ou políticas, conforme apontam Oliveira *et al.* (2018);
- O Poder Legislativo, que tanto pode responder por meio da discussão de legislações específicas como pode ampliar a fiscalização sobre a atuação do Executivo na garantia do direito à Educação Infantil, inclusive pela mobilização dos respectivos Tribunais de Contas (SILVEIRA *et al.*, 2018);

- A participação e controle social, por meio do acionamento do sistema de justiça e também do acompanhamento das decisões por ele proferidas, conforme apontaram Rizzi e Ximenes (2014).

Callegari (2017, p. 68) afirma que a busca por matrícula de crianças em creches e pré-escola nas redes municipais de educação está no *ranking* dos processos judiciais na área educacional. Aponta que, em sua defesa, os gestores municipais afirmam nessas demandas que as decisões judiciais precisam considerar que eles – os gestores públicos – têm limites legais para a mobilização de recursos financeiros e técnicos, e que se mostram “amargurados ao ter que explicar para as famílias e representantes da Justiça” que não há vagas disponíveis para todas as crianças e não há recursos para criar novas vagas.

Como efeito colateral, aponta o autor que, com a judicialização da política educacional, ainda que haja um impacto positivo na agenda de garantia de direitos fundamentais, a atuação do Poder Judiciário, sem diálogo com o gestor público, pode provocar um grande impacto no planejamento e na execução da citada política, e um efeito colateral da matrícula compulsória é a alteração da ordem cronológica das filas de espera que são normalmente adotadas para encaminhar o atendimento.

É o que Deschamps (2017, p. 61) esmiúça ao dizer que “muitas vezes as decisões judiciais focam mais em direitos individuais do que em direitos coletivos, resultando em potenciais prejuízos para um grande grupo de cidadãos em detrimento de alguns poucos”.

Sobre esse tema, Silveira (2011, p. 33), citando Souza Santos (2007, p. 19) indica, ainda, outro fenômeno: os cidadãos que têm seus direitos negados podem não perceber que estão sendo lesados, ou não saber que podem reagir contra o causador do dano ou contra o próprio dano. Daí porque alguns grupos sociais conseguem identificar esses danos, avaliar sua injustiça e reagir contra ela, em detrimento de outros grupos mais vulneráveis socialmente, que tendem a ter menor capacidade para tanto. Assim, de acordo com a autora, “está implícito que os grupos sociais que têm menores capacidades de perceber o dano também apresentam dificuldade de reagir judicialmente” e, com isso, a “elevada consciência de direitos tende a ampliar o âmbito da lesão e, correspondentemente, os objetivos da sua reparação” (SOUZA SANTOS *et al.*, 1996, *apud* SILVEIRA, 2011).

Callegari (2017, p. 71) exemplifica com o caso do município de São Paulo (SP) que, em 2013, buscou implantar uma política para dar prioridade às crianças em situação de pobreza extrema, beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), mas que, todavia, foram preteridas por outras favorecidas por ordens judiciais para que ocupassem as vagas.

É importante, porém, trazer à luz como boas práticas os novos modelos de atuação do Poder Judiciário na busca pela efetivação dos direitos fundamentais. Seguindo no caso da Educação, relembramos as Ações Cíveis Públicas propostas pelas organizações que compunham o Movimento Creche Para Todos (Ação Educativa, Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (CDHEP) e Instituto de Cidadania Padre Josimo Tavares, entre outras), nas quais

se requeria a criação de novas vagas em creche por meio da obtenção de uma “tutela coletiva com efeitos coletivos, beneficiando, inclusive, futuros usuários do sistema de educação, e não somente os tradicionais efeitos jurídicos individuais ou individuais homogêneos” (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2019, p. 169).

Depois de uma longa trajetória na tramitação de ambas as ações, em 2013, por iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), decidiu-se realizar a primeira Audiência Pública da história do TJSP, trazendo à tona “a questão do *deficit* de vagas ao debate público, que foi capaz de pressionar o executivo local a desenvolver ações capazes de responder à complexidade do problema de acesso à Educação Infantil no município de São Paulo (SP).” (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2019, p. 171).

Na decisão, o Tribunal determinou que o município ficaria obrigado a criar, entre os anos de 2014 e 2016, no mínimo 150 mil vagas em creches e pré-escolas, tendo que disponibilizar ao menos 50% dessa quantidade nos 18 primeiros meses e, das 105 mil vagas deveriam ser de tempo integral e destinadas a crianças de zero a três anos de idade.

O resultado foi um significativo avanço na política pública educacional. O município criou 60% das vagas determinadas pela decisão até dezembro de 2016 (89.249 novas vagas) e uma nova audiência foi realizada em 2017, resultando em novos compromissos para o município de São Paulo. Dentre eles, o de se criar mais de 85 mil novas matrículas em creche até dezembro de 2020.

Essa forma de atuação do TJSP foi de grande importância, pois apresentou como resultado novas interações entre os Poderes Executivo e Judiciário, promoveu a aproximação e articulação dos demais agentes do sistema de justiça e representantes da sociedade civil organizada e, principalmente, marcou a influência do Poder Judiciário na agenda de políticas públicas voltadas ao direito à Educação Infantil, em razão dos resultados concretos na expansão do número de vagas no município de São Paulo.

É uma nova forma de atuação do Poder Judiciário, buscando, em conjunto com os demais Poderes, garantir maior cobertura aos direitos preconizados no ECA.

Referências bibliográficas

ÁVILA, Kellen Cristina de Andrade. *Teoria da reserva do possível*. Jus, 2013. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/24062/teoria-da-reserva-do-possivel>. Acesso em 11 de março de 2020.

BARROS, Ricardo Paes; MENDONÇA, Rosane. *Trabalho infantil no Brasil: rumo à erradicação*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília, 2010. Disponível em http://www.mestradoprofissional.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1506.pdf. Acesso em 2 de março de 2020.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em 5 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 29 de janeiro de 2020.

BRASIL. Decreto nº 3.087, de 21 de junho de 1999. *Promulga a Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, concluída em Haia (Holanda), em 29 de maio de 1993*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3087.htm. Acesso em 6 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008. *Regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto nº 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6481.htm. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. *Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm. Acesso em 30 de janeiro de 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em 11 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. *Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em 5 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. *Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em 7 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. *Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em 2 de março de 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. *Acrescenta § 3º ao artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino de que trata o artigo 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do artigo 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a 17 anos de idade e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da Educação Básica, e dá nova redação ao § 4º do artigo 211 e ao § 3º do artigo 212 e ao caput do artigo 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em 7 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. *Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em 17 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. *Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm. Acesso em 6 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. *Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas (Sinarm), define crimes e dá outras providências.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/10.826.htm. Acesso em 7 de março de 2020.

BRASIL. Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004. *Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.869.htm. Acesso em 7 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. *Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

BRASIL. 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 artigo 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/11494.htm. Acesso em 2 de março de 2020.

BRASIL. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. *Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do artigo 428 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nºs 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do artigo 82 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o artigo 6º da Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11788.htm. Acesso em 11 de março de 2020.

BRASIL. Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009. *Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12010.htm. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009. *Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o artigo 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do artigo 5º da Constituição Federal, e revoga a Lei nº 2.252, de 1º de julho de 1954, que trata de corrupção de menores.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12015.htm. Acesso em 11 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. *Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional, e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)); 7.560, de 19 de dezembro de 1986; 7.998, de 11 de janeiro de 1990; 5.537, de 21 de novembro de 1968; 8.315, de 23 de dezembro de 1991; 8.706, de 14 de setembro de 1993; os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942; 8.621, de 10 de janeiro de 1946; e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm. Acesso em 12 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 12.978, de 21 de maio de 2014. *Altera o nome jurídico do artigo 218-B do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e acrescenta inciso ao artigo 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para classificar como hediondo o crime de favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança, de adolescente ou de vulnerável.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12978.htm. Acesso em 13 de fevereiro de 2020.

BRASIL. 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/13005.htm. Acesso em 14 de março de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014. *Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13010.htm. Acesso em 13 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. *Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13146.htm. Acesso em 13 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. *Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)); o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal); a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452,*

de 1º de maio de 1943; a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008; e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em 14 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. *Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA))*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm. Acesso em 14 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.798, de 3 de janeiro de 2019. *Acrescenta o artigo 8º-A à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)), para instituir a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13798.htm. Acesso em 12 de março de 2020.

BRASIL. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. *Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública federal e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm. Acesso em 4 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 29 de janeiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. *Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm. Acesso em 11 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. *Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em 5 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. *Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8242.htm. Acesso em 5 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. *Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm. Acesso em 14 de março de 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 5 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). *Levantamento Anual Sinase 2017*. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Brasília, 2019.

Brasil. Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS). Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos Não Transmissíveis e Promoção da Saúde. *Saúde Brasil 2014: uma análise da situação de saúde e das causas externas*. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos Não Transmissíveis e Promoção da Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2015. Disponível em https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_brasil_2014_analise_situacao.pdf. Acesso em 3 de março de 2020.

BRASIL. PEC nº 15/2015. *Insere parágrafo único no artigo 193, inciso IX, e nos artigos 206 e 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 artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>. Acesso em 14 de março de 2020.

BRASIL. PEC nº 18/2011. *Dá nova redação ao inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal, para autorizar o trabalho sob o regime de tempo parcial a partir dos 14 anos de idade*. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=500183>. Acesso em 15 de março de 2020.

BRASIL. PEC nº 181/2015. *Altera o inciso XVIII do artigo 7º da Constituição Federal para dispor sobre a licença-maternidade em caso de parto prematuro*. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2075449>. Acesso em 15 de março de 2020.

- BRASIL. PL 3.077/2015. *Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)), para determinar a atualização periódica do rol de anormalidades do metabolismo rastreadas na triagem neonatal.* Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1392117. Acesso em 20 de março de 2020.
- BRASIL. PL nº 4.216/2019. *Cria o Fundo de Apoio ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).* Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137870>. Acesso em 20 de março de 2020.
- BRASIL. PL nº 5.741/2001. *Dispõe sobre a criação dos Comitês de Estudos e Prevenção à Mortalidade Materna nos Estados e Municípios e dá outras providências.* Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=37650>. Acesso em 20 de março de 2020.
- BRASIL. PL nº 9.963/2018. *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.* Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2170969>. Acesso em 21 de março de 2020.
- BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Disponível em <http://www.dados.gov.br/id/organization/about/ministerio-do-desenvolvimento-social-mds>. Acesso em 7 de fevereiro de 2020.
- BRASIL. Portaria nº 458, de 4 de outubro de 2001. *Estabelece Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e revoga a Portaria nº 2.917, de 12 de setembro de 2000.* Disponível em http://www.lex.com.br/doc_21970_PORTARIA_N_458_DE_4_DE_OUTUBRO_DE_2001. Acesso em 7 de fevereiro de 2020.
- CALLEGARI, Cesar. *A judicialização da Educação Infantil no Brasil.* In: Todos pela Educação, Editora Moderna (Org.). Reflexões sobre justiça e educação, 1ª ed. São Paulo: Moderna, 2017. Disponível em https://todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/19.pdf. Acesso 6 de março de 2020.
- CEPAL. *Panorama Social da América Latina 2017, 2017.* Disponível em <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/43228-panorama-social-america-latina-2017-documento-informativo>. Acesso em 2 de março de 2020.
- CNMP. 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 – Dados 2014.* Brasília: 2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Um_Olhar_mais_Atento_09.06_WEB.pdf. Acesso em 3 de fevereiro de 2020.
- CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci. *Acesso à Justiça: percepção e comportamento dos brasileiros.* In: Oliveira, Vanessa Elias. Judicialização de Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.
- DATASUS. *Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde.* Disponível em <https://datasus.saude.gov.br/>. Acesso em 4 de março de 2020.
- DESCHAMPS. Eduardo. *Justiça, Educação e o papel do CNE no equilíbrio entre os Poderes.* In: Todos pela Educação, Editora Moderna (Org.). Reflexões sobre justiça e educação, 1ª ed. São Paulo: Moderna, 2017. Disponível em https://todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/19.pdf. Acesso 6 de março de 2020.
- GOLDFAJN, Ilan. *Década de 2000.* In: RESENDE, André Lara (Org.). Economia brasileira: notas breves sobre as décadas de 1960 a 2020. Instituto de Estudos de Política Econômica/ Casa das Garças (Iepe/CdG). Rio de Janeiro, 2018. Disponível em <http://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2018/02/180207ECONOMIA-BRASILEIRA.pdf>. Acesso em 12 de fevereiro de 2020.
- GOUVÊA, Eduardo Cortez de Freitas. *Medidas Sócio-Educativas – Histórico, procedimento, aplicação e recursos.* Escola Paulista de Magistratura, Artigos Científicos – Doutrinas e Jurisprudências. Disponível em: <http://www.epm.tjsp.jus.br/Sociedade/ArtigosView.aspx?ID=2878>. Acesso em 31 de janeiro de 2020.
- IBGE. *Censo Demográfico.* Vários anos.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).* Vários anos.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua).* Vários anos.
- INEP. *Microdados do Censo Escolar.* Disponível em <http://inep.gov.br/microdados>. Acesso em 4 de março de 2020.

- JORGE, Maria Helena Prado de Mello. In: WAKSMAN, Renata Dejtiar; HIRSCHHEIMER, Mário Roberto; PFEIFFER, Luci. *Manual de atendimento às crianças e aos adolescentes vítimas de violência*. Sociedade de Pediatria de São Paulo – 2ª ed. Brasília, DF, Conselho Federal de Medicina, 2018. Disponível em http://www.spsp.org.br/downloads/Manual_Atendimento_Crian%C3%A7as_Adolescentes_V%C3%ADtimas_Viol%C3%Aancia_2018.pdf. Acesso em 9 de março de 2020.
- LEAL, Márcio Flávio Mafrá. *Ações Coletivas: história, teoria e prática*. Sérgio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 1998.
- LENZI, Tié. *O que são as políticas públicas?* Disponível em <https://www.todapolitica.com/politicas-publicas/>. Acesso em 3 de fevereiro de 2020.
- MACHADO, Marcos Henrique. *A Judicialização das Políticas Públicas “Sociais”*. Tribunal de contas do Mato Grosso - EAD. Mato Grosso, 2018. Disponível em https://ead.tce.mt.gov.br/pluginfile.php/216/mod_resource/content/1/19%C2%B0%20Palestra%20A%20judicializa%C3%A7%C3%A3o%20das%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20sociais.pdf. Acesso em 12 de março de 2020.
- MARINHO, Carolina Martins. *Justiciabilidade dos direitos sociais: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional*. Dissertação (Teoria Geral e Filosofia do Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.
- MEC. Ministério da Educação. Disponível em <https://www.mec.gov.br/>. Acesso em 3 de março de 2020.
- MENDONÇA, Maria Helena Magalhães de. *O desafio da política de atendimento à infância e à adolescência na construção de políticas públicas equitativas*. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 113-120, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/csp/v18s0/13798.pdf>. Acesso em 3 de fevereiro de 2020.
- MONTEIRO, Carlos Augusto. *A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil*. Estud. av., São Paulo, v. 9, nº 24, pp. 195-207, 1995. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000200009&lng=en&nrm=iso. Acesso em 4 de fevereiro de 2020.
- MS. Ministério da Saúde. Disponível em <https://saude.gov.br/>. Acesso em 4 de março de 2020.
- NETO FRAGA, Arminio. *Década de 2010*. In: RESENDE, André Lara (Org.). *Economia brasileira: notas breves sobre as décadas de 1960 a 2020*. Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças (Iepe/CdG). Rio de Janeiro, 2018. Disponível em <http://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2018/02/180207ECONOMIA-BRASILEIRA.pdf>. Acesso em 17 de fevereiro de 2020.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias; SILVA, Mariana Pereira.; MARCHETTI, Vitor. *Judiciário e Políticas Públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo*. Educação e Sociedade, Campinas, v. 39, nº 144, 2018.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em 30 de janeiro de 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, 2000. Disponível em <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>. Acesso em 12 de fevereiro de 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL (ONUBR). *Documentos Temáticos – Erradicação da pobreza*, 2017. Disponível em https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Documento-Tem%C3%A1tico-ODS-1-Eradica%C3%A7%C3%A3o-da-Pobreza_11junho2017.pdf. Acesso em 2 de março de 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL (ONUBR). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2000. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 17 de fevereiro de 2020.
- PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. *Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil*. Cad. Pesqui., São Paulo, v. 40, 2010. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742010000200017&lng=en&nrm=iso. Acesso em 4 de fevereiro de 2020.
- PINHEIRO JÚNIOR, Fernando Antônio França Sette. *A evolução das políticas sociais no Brasil: o período de 1930 a 2010*. In: XVI Seminário sobre a Economia Mineira, 2014, Diamantina. XVI Seminário sobre a Economia Mineira, 2014. Disponível em <https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2014/a-evolucao-das-politicas-sociais-no-brasil.pdf>. Acesso em 6 de fevereiro de 2020.
- PINHEIRO, Armando Castelar. *O Brasil na década de 90: uma transição bem-sucedida?* Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

- RAMIDOFF, Mário Luiz. *Sinase Sinase - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo*. Saraiva. São Paulo, 2012.
- RIZZI, Ester Gammardella; XIMENES, Salomão Barros. *Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo*. In: VIII Encontro Nacional da ANDHEP, São Paulo, 2014.
- ROMÃO, Frederico Lisboa. *Brasil década de 90: a recorrência das desigualdades sociais em meio a muitas transformações*. In: XI Congresso Brasileiro de Sociologia GT4 Desigualdades Sociais da Unicamp, Campinas, 2003. Disponível em http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=105&Itemid=171. Acesso em 4 de março de 2020.
- SIHSUS. *Sistema de Informações Hospitalares do SUS*. Disponível em <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=060502>. Acesso em 6 de março de 2020.
- SILVA, Antonio Pedro Ferreira da. *Sistema de seguridade social brasileiro – panorama geral e reflexões*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 19, nº 3.938, 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27644>. Acesso em 3 de fevereiro de 2020.
- SILVEIRA, Adriana A. Dragone. *Judicialização da Educação para a efetivação do direito à educação básica*. Jornal de Políticas Educacionais, nº 9, janeiro/junho de 2011. Disponível em <http://www.jpe.ufpr.br/n9-4.pdf>. Acesso em 13 de março de 2020.
- SILVEIRA, Adriana. A. Dragone; XIMENES, Salomão Barros; OLIVEIRA, Vanessa Elias. *Efeitos da atuação do sistema de justiça no direito à educação infantil: um estudo da judicialização da política educacional em três estados brasileiros*. Mimeo. Relatório final de Pesquisa, Projeto Universal CNPq 2014, Curitiba, 2018.
- SIM. *Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) da Coordenação-Geral de Informações e Análises Epidemiológicas (CGIAE)*. Disponível em <http://svs.aids.gov.br/dantps/cgiae/sim/>. Acesso de 7 de março de 2020.
- SINAN. *Sistema de Informação de Agravos de Notificação*. Disponível em <https://portalsinan.saude.gov.br/>. Acesso em 6 de março de 2020.
- SISVAN, *Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional*. Disponível em <https://sisaps.saude.gov.br/sisvan/>. Acesso em 5 de março de 2020.
- SNIS. *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento*. Disponível em <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em 4 de março de 2020.
- SOARES, Dilmanoel de Araújo. *Direitos Sociais e o Princípio da Proibição de Retrocesso Social*. Editora Del Rey. Belo Horizonte, 2011.
- SOARES, Laura Tavares R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. 1995. 446 págs. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285687>. Acesso em 4 de fevereiro de 2020.
- SOUSA SANTOS, Boaventura *et al.* *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Porto: Edições Afrontamento, 1996.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.
- WAKSMAN, Renata Dejtiar; HIRSCHMEIER, Mário Roberto; PFEIFFER, Luci. *Manual de atendimento às crianças e aos adolescentes vítimas de violência*. Sociedade de Pediatria de São Paulo – 2ª ed. Brasília, DF, Conselho Federal de Medicina, 2018. Disponível em http://www.spsp.org.br/downloads/Manual_Atendimento_Crian%C3%A7as_Adolescentes_V%C3%ADtimas_Viol%C3%A4ncia_2018.pdf. Acesso em 9 de março de 2020.
- WANG, Daniel Wei L.; VASCONCELOS, Natália Pires; OLIVEIRA, Vanessa Elias; TERRAZAS, Fernanda. *Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa*. Revista de Administração Pública (RAP), v. 48(5), 2015.
- XIMENES, Salomão Barros; OLIVEIRA, Vanessa Elias; SILVA, Mariana Pereira da. *Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública*. Rev. Bras. Ciênc. Polít. 2019, nº 29. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522019000200155&lng=en&nrn=iso. Acesso em 13 de março de 2020.



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

www.fadc.org.br

 /fundabrinq

 /fundacaoabrinq