



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



PARECER Nº 01, DE 2019 - CDDHCEDP

Da COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA, ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR — CDDHCEDP sobre o Projeto de Lei nº 447, de 2019, que acrescenta o inciso VIII ao § 2º do artigo 2º da Lei 4.086 de 29 de janeiro de 2008, que "Cria o relatório Orçamento Criança e Adolescente, como instrumento de controle social e fiscalização do orçamento público na área da criança e do adolescente".

AUTOR: Deputado Fábio Felix

RELATOR: Deputado Leandro Grass

I – RELATÓRIO

Chega para análise desta Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar — CDDHCEDP o Projeto de Lei epigrafiado, de autoria do Deputado Fábio Felix. A Proposição busca alterar a Lei nº 4.086, de 29 de janeiro de 2008, que *cria o relatório Orçamento Criança e Adolescente, como instrumento de controle social e fiscalização do orçamento público na área da criança e do adolescente*, com vistas a aperfeiçoar as informações pertinentes à primeira infância constantes do referido relatório.

O cerne da Proposição é seu art. 1º, segundo o qual se acrescenta um inciso ao art. 2º, §2º, da citada Lei, de modo que o relatório Orçamento Criança e Adolescente — OCA possa informar também a despesa total fixada e a executada dos programas e ações exclusivamente direcionadas à primeira infância, no exercício analisado e no anterior, destacada a diferença, em valor e em percentual, entre a despesa fixada e a efetivamente executada.

Os arts 2º e 3º trazem as usuais cláusulas de vigência na data de publicação e de revogação genérica das disposições em contrário.

Em sua Justificação, o autor aponta a vital importância da primeira infância e os avanços que a proteção à infância e à adolescência em geral vem registrando no país e no Distrito Federal, em especial o chamado relatório OCA. Não obstante tais progressos, identifica a necessidade de tornar visíveis e destacadas as informações orçamentárias específicas de programas e ações pertinentes à primeira infância, hoje apresentadas sem a desejada discriminação de valores e percentuais entre o planejado e o executado.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



A Proposição, lida em 28 de maio de 2019, foi despachada pela Secretaria Legislativa para análise de mérito por esta CDDHCEDP e pela Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle — CFGTC, e análise de admissibilidade pela Comissão de Economia, Orçamento e Finanças — CEOF e pela Comissão de Constituição e Justiça — CCJ. Durante o prazo regimental não foram apresentadas emendas à matéria.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Conforme o art. 67, V, *c*, do Regimento Interno desta Casa, é competência desta CDDHCEDP emitir parecer sobre o mérito de proposições que tratem de “direitos da mulher, da criança, do adolescente e do idoso”. Tal é, precisamente, o caso do Projeto de Lei em questão, que busca garantir melhores condições à primeira infância mediante o aperfeiçoamento das informações disponíveis para controle e fiscalização sobre o orçamento governamental ligado à criança e ao adolescente.

Antes de mais nada, é preciso deixar claro o objeto da iniciativa ora sob análise. A Primeira Infância refere-se ao período relativo aos “... primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança”. É o que dispõe o art. 2º da Lei federal nº 13.257, de 8 de março de 2016, que “dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância (...)” e altera dispositivos da legislação pertinente.

No Distrito Federal, esse universo, que é bastante significativo, pode ser esboçado por meio de dados da Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal — CODEPLAN. Segundo o Anuário Estatístico 2017 CODEPLAN, a população residente no DF, em **2010**, era de **189.080 crianças na faixa de zero a 4 anos**¹. O “Atlas do Distrito Federal 2017”, também da CODEPLAN, dava conta de que, no período 2010/2015, a faixa etária da população de zero a quatro anos no Distrito Federal aumentou em 2,57%, enquanto no Brasil, no mesmo período, houve redução de 7,32%².

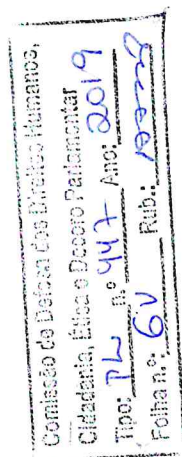
Ainda que algo destoante desse conjunto de informações, o **Censo Escolar 2018**, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira — INEP, informa que, no Distrito Federal, havia um total de **100.531 matrículas na Educação Infantil** (divididas em 31.850 matrículas em creches, para crianças de até 3 anos, e 68.681 matrículas em pré-escola, para crianças de 4 e 5 anos)³. Mesmo mostrando uma dimensão reduzida, se comparada ao quadro anterior, esse número de matrículas corresponderia a nada menos do que **3,33% do total da população** estimada para o **DF, em 2019**, de 3.015.268 residentes⁴.

¹ Fonte: Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE. Disponível em <http://www.codeplan.df.gov.br/anuario-estatistico-do-distrito-federal/>. Acesso em 04/10/2019.

² Disponível em <http://www.codeplan.df.gov.br/atlas-do-distrito-federal/>. Acesso em 04/10/2019.

³ Ver <http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula>. Acesso em 03/10/2019.

⁴ Ver Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE, <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/df/brasil.html>. Acesso em 03/10/2019.



J



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



Como se vê, o universo sobre o qual versa o Projeto sob exame está longe de ser quantitativamente desprezível.

Porém, não se trata apenas de considerar a dimensão numérica, quantitativa, impondo-se fazer, também, uma avaliação necessariamente qualitativa da medida, inerente à condição mesma da criança enquanto tal.

Em relação à matéria, trata-se de conferir à criança (e ao adolescente e ao jovem) a máxima atenção e prioridade, conforme o *caput* do art. 227 da Constituição:

*Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com **absoluta prioridade**, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010). (Grifamos)*

O princípio do melhor interesse da criança, ou de seu superior interesse, incorporou-se expressamente ao ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, que "promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança" (aprovada por Assembleia Geral da ONU, em 1989, sendo, hoje, a convenção que foi ratificada por mais países-membros). Assim se expressa a referida Convenção, designadamente o art. 3, itens 1 e 2, *in verbis*:

Artigo 3

1. **Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança.**

2. **Os Estados Partes se comprometem a assegurar à criança a proteção e o cuidado que sejam necessários para seu bem-estar, levando em consideração os direitos e deveres de seus pais, tutores ou outras pessoas responsáveis por ela perante a lei e, com essa finalidade, tomarão todas as medidas legislativas e administrativas adequadas.**

..... (Grifos nossos)

A esse respeito, importa assinalar que a chamada "doutrina da proteção integral", sintetizada nas normas acima, assegura que, em qualquer situação, deve ser buscada a alternativa que garanta que os interesses em questão estejam sempre em primeiro lugar⁵.

Porém, não se cuida, aqui, de mera obediência legal, pois há uma série de argumentos técnicos a comprovar o acerto da prioridade conferida aos primeiros anos da criança. Nesse sentido, a citação a seguir, extraída do Portal "Todos pela Educação", ajuda, por seu poder de síntese, a fixar a argumentação:

A primeira infância constitui uma etapa fundamental para o desenvolvimento das pessoas, tanto em termos cognitivos como socioemocionais e físicos. Existem poucos investimentos que garantam, ao mesmo tempo, resultados em termos de equidade e eficiência. Investir em desenvolvimento infantil precoce ou políticas de primeira infância é um deles.

⁵ Ver: <https://prioridadeabsoluta.org.br/entenda-a-prioridade/>. Acesso em 10/10/2019.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



É possível encontrar uma **multiplicidade de argumentos** que apoiam esta afirmação. O principal é o direito de todas as crianças ao desenvolvimento pleno de seus potenciais, estabelecido pela Convenção dos Direitos da Criança e outros instrumentos internacionais.

Por outro lado, **as neurociências** demonstraram que, nos primeiros anos de vida, o cérebro se desenvolve muito rapidamente e é particularmente sensível às manifestações de uma criação rica e estimulante (Kagan, 2013). A capacidade de aprendizado dos seres humanos durante esses anos é maior e o conjunto de suas habilidades básicas, muito mais maleável (Bernal, 2013).

O investimento em programas de qualidade para a primeira infância tem, dessa forma, uma alta **taxa de retorno** para toda a sociedade. Algumas estimativas realizadas pelo economista norte-americano James Heckman, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 2000, indicam que para cada US\$ 1 investido em políticas de primeira infância de qualidade, existe um retorno para a sociedade de até US\$ 17 (UNICEF, 2010) (Alegre, 2013). (...)

Um terceiro argumento está relacionado à existência, na região, de um desequilíbrio etário do bem-estar ou **situação de infantilização da pobreza** (Rossel, 2013). Isso significa que as crianças estão sobrerrepresentadas na pobreza em comparação com outras faixas etárias. (...) É necessário investir na primeira infância para superar essa situação de violação dos direitos das crianças e contribuir para quebrar o ciclo intergeracional da pobreza e garantir um desenvolvimento mais equitativo e sustentável. (...)

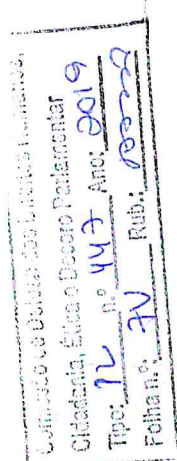
Em quarto lugar, o **argumento demográfico** em relação à importância de investir na primeira infância (...). A América Latina está atravessando um processo de transição demográfica, com os países em diferentes fases: a porcentagem de pessoas com 60 anos ou mais triplicará até 2050 e aumentará o número de doentes crônicos (...) Por isso, é importante aproveitar a fase denominada "bônus demográfico" (quando as taxas de natalidade ainda estão altas e existe uma proporção baixa de adultos idosos) para fazer fortes investimentos na primeira infância. São eles que permitirão contar, no futuro, com uma população com maiores níveis de capital humano.

Como argumento final, relacionado com o anterior, o investimento na primeira infância gera **efeitos positivos em matéria de gênero**, ao promover a (re)inserção laboral das mulheres, que continuam a ser as principais provedoras de cuidado. Os países que conseguiram solucionar de forma virtuosa o desafio da integração da mulher no mercado de trabalho o fizeram ao combinar a modificação da distribuição de tarefas do lar entre homens e mulheres, junto com uma forte coletivização do cuidado por meio dos serviços públicos do Estado e, em menor medida, do mercado (Filgueira; Aulicino, 2015). (...)⁶. (Grifos no original)

São, portanto, evidentes a necessidade, a relevância, a conveniência e a oportunidade da medida sob análise. Ao destacar do emaranhado de dados econômico-financeiros do Orçamento anual — somente compreensível para iniciados e peritos na matéria — certas informações estratégicas, a iniciativa assegura melhor divulgação, monitoramento, controle e fiscalização em torno do montante de recursos orçamentários destinados às crianças, nomeadamente ao segmento daquelas com idade igual ou inferior a seis anos.

Resta ainda saber se o procedimento aventado no Projeto é factível. Dito de outro modo, pergunta-se: será possível detalhar no quadro distrital apresentado no

⁶ "Todos pela Educação", <https://www.todospelaeducacao.org.br/primeirainfancia/porque.html>. Acesso em 10/10/2019.



2



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



Relatório Orçamento Criança e Adolescente as despesas e a execução relativas aos programas e ações exclusivamente voltados à primeira infância?

Nos termos da Lei federal nº 13.257, de 8 de março de 2016, conhecida como "Marco Legal da Primeira Infância", podemos identificar, no plano da União, situação análoga ao que se pretende implantar no âmbito distrital, conforme o art. 11 e §2º:

Art. 11. As políticas públicas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados.

.....
§ 2º A União informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação.

..... (Grifamos)

Esse era o sentido do "Plano Nacional pela Primeira Infância", lançado pela Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), em 2010, e, no mesmo ano, aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente — CONANDA. O documento sistematiza diretrizes, objetivos e metas a serem cumpridas para que sejam garantidos "os direitos da criança com até seis anos de idade afirmados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)", nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura e convivência familiar e comunitária⁷. O Plano assim se expressa:

(...) Diretrizes políticas 1. Atenção à prioridade absoluta dos direitos da criança na Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO, no Plano Plurianual – PPA e no Orçamento. A determinação constitucional e a opção política de situar a criança (como também o adolescente) no topo das prioridades do Estado acarretam a obrigação de incluir e manter na LDO e no PPA as determinações para que os Orçamentos anuais assegurem os meios financeiros para que essa prioridade seja efetivada na prática. As crianças estão nos nossos corações, nas leis e no discurso..., mas se não estiverem no orçamento, suas vozes e as nossas ecoarão no vazio. (Grifos nossos)

No âmbito local, o Plano Distrital pela Primeira Infância, aprovado durante Plenária do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal — CDCA/DF, em 21 de novembro de 2013, está em consonância com o documento nacional. Em relação ao processo de elaboração legislativa, ressalta o seguinte:

(...) busca-se o fortalecimento da legislação distrital com base na necessidade de atendimento aos preceitos legais e infralegais relativos ao tema (...) O propósito é (...) assegurar a alocação de recursos orçamentários para a proteção da Primeira Infância, prioritariamente e na medida do real suprimento da demanda. Nesse sentido,

⁷ PNPI, disponível em <https://www.direitosdacrianca.gov.br/em-pauta/2010/12/rnpi-lanca-plano-nacional-pela-primeira-infancia>



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



deve ser conferida prioridade à tramitação de projetos de lei que contemplem a Primeira Infância sobre outras propostas legislativas (...)⁸. (Grifos nossos)

Como se viu, a proposta ora sob exame mostrou-se plenamente meritória. Sem embargo, para que esteja em harmonia com a boa técnica legislativa e o disposto na legislação pertinente à elaboração legislativa, pode o Projeto de Lei nº 447/2019 ser aperfeiçoado. Trata-se de tornar mais clara, na ementa, a alteração legal projetada: promover a identificação de informações detalhadas sobre primeira infância. É o que se busca com a Emenda de Redação anexa, segundo a qual a ementa passa a vigorar com a seguinte redação:

Acrescenta o inciso VIII ao § 2º do artigo 2º da Lei 4.086, de 29 de janeiro de 2008, que "Cria o relatório Orçamento Criança e Adolescente, como instrumento de controle social e fiscalização do orçamento público na área da criança e do adolescente", para promover a identificação de informações detalhadas sobre primeira infância.

Ante o exposto, manifestamo-nos, no mérito, **favoravelmente** ao Projeto de Lei nº 447/2019 nesta Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar, com a Emenda de Redação anexa.

Sala das Comissões, em de de 2019.

Deputado
Presidente


Deputado LEANDRO GRASS
Relator

⁸ Plano Distrital pela Primeira Infância, pgs. 41-42: http://primeirainfancia.org.br/criancaeoespaco/wp-content/uploads/2017/01/plano_distrital_primeira_infancia.pdf. Acesso em 08/10/2019.

