



PARECER Nº 01 , de 2018 - CESC

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E CULTURA sobre o Projeto de Lei nº 1.911, de 2018, que cria o Programa Educacional Permanente de Resistência às Drogas e à Violência nas Escolas Públicas e Privadas.

AUTOR: Deputado DELMASSO

RELATOR: Deputado REGINALDO VERAS

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para exame e emissão de parecer, o Projeto de Lei nº 1.911, de 2018, que visa à criação do Programa Educacional de apoio permanente às escolas públicas e privadas, denominado "Resistência às Drogas e à Violência" no âmbito do Distrito Federal, nos termos do seu art. 1º.

A proposição prevê que serão beneficiados pelo Programa escolas públicas e privadas do ensino fundamental e médio, progenitores e corpo docente (art. 2º).

O Programa Educacional de Resistência às Drogas e a Violência-Proerd, já existente no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal-PMDF, será ministrado por policiais militares, juntamente com o corpo docente, que serão treinados e preparados para desenvolver metodologias pedagógicas adequadas a crianças, adolescentes adultos, e fortalecedora de laços com a comunidade onde atuam (art. 3º).

Nos termos do art. 4º, o principal alvo do Programa é fazer com que as escolas participem, mantendo a comunidade escolar longe das drogas.

A proposição ainda apresenta, no art. 5º, as metas do programa:

- I- organização de ações preventivas às drogas;
- II- fatores de risco ao uso de drogas;
- III- aplicação de técnicas de reconhecimento do uso de drogas;
- IV- estratégias para o planejamento e realização das atividades;
- V- diagnóstico da comunidade, com identificação de moradia, trabalho e lazer;
- VI- capacitação profissional;
- VII- avaliação de resultados.

O art. 6º prevê que as instituições de ensino terão que se inscrever junto ao Batalhão da Polícia Militar que atende sua área para participar no Proerd.

O art. 7º estipula que o Poder Executivo estabeleça, em regulamento, critérios para a implementação do Programa e o art. 8º prevê a entrada da lei em vigor na data da sua publicação.

Comissão de Educação, Saúde e Cultura - CESC	
PL nº 1911 / 2018	
Folha nº	05
Matrícula:	12058 Rubrica:



Em justificação à iniciativa, o autor afirma que sua iniciativa tem por base programa semelhante criado pelo Departamento de Polícia da cidade de Los Angeles e já "presente em mais de 80 estados americanos"¹ e em aproximadamente 70 países.

Esclarece também que o programa proposto não invalida qualquer outro programa já em atividade.

Defende a cooperação da sociedade e a participação do empresariado na sustentação do programa, para criar rede protetiva crescente contra drogas lícitas e ilícitas e contra a violência.

O programa prevê atividades interativas em grupos de aprendizado cooperativo para estimular estudantes a resolverem problemas. Baseia-se na presença de um policial militar no desenvolvimento de atividades diversas. As lições aplicadas têm por objetivo desenvolver autoestima, ensinar técnicas de autocontrole e resistência às pressões sociais por uso de drogas.

Os professores e policiais militares treinados ministram uma aula por semana durante um semestre. Ao final das atividades, o aluno recebe um certificado e presta um juramento, cooperando para sua integração social, como uma "vacina comportamental" contra as drogas e a violência.

A Proposição foi lida em Plenário em 15/02/2018 e não recebeu emendas nesta Comissão no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do artigo 69, I, "b", do Regimento Interno da Casa, cabe a esta Comissão analisar e emitir parecer sobre o mérito de matérias ligadas a educação pública e privada, tema da presente Proposição.

É o que se passa a fazer.

Na análise de mérito, cumpre avaliar os aspectos de necessidade, conveniência, oportunidade e viabilidade da proposição.

Com relação à necessidade, importa saber se já existe instrumento legal, distrital ou nacional, voltado à resolução do problema que a proposição se propõe a remediar. Ademais, impõe-se verificar se, mesmo em caso de inexistência de instrumento legal a respeito, seria a via legislativa a mais adequada ao enfrentamento do problema.

Quanto a isso, existe a Lei federal nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que

institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e

¹ Há, com certeza, equívoco nessa afirmação do autor. Se ele quis se referir aos estados membros dos EUA, são apenas 51. Se a referência for ao conjunto dos países que compõem o continente americano, são 35.



dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências.

Essa norma federal prevê uma abordagem interdisciplinar e um conjunto de ações institucionais em várias áreas, incluindo a da educação:

Art. 19. As atividades de prevenção do uso indevido de drogas devem observar os seguintes princípios e diretrizes:

X - o estabelecimento de políticas de formação continuada na área da prevenção do uso indevido de drogas para profissionais de educação nos 3 (três) níveis de ensino;

XI - a implantação de projetos pedagógicos de prevenção do uso indevido de drogas, nas instituições de ensino público e privado, alinhados às Diretrizes Curriculares Nacionais e aos conhecimentos relacionados a drogas;

Em cumprimento a tais disposições da legislação federal, e, como apontado pelo próprio autor, na proposição, o Programa Educacional de Resistência às Drogas e a Violência – Proerd, da Polícia Militar, já existe, como ação institucional daquela corporação, desde 1998.

Após dez anos de atividade e gozando de aceitação e apoio significativos da sociedade, o Proerd foi incorporado à legislação distrital por meio da Lei nº 3.946, de 12 de janeiro de 2007, de iniciativa do Poder Executivo, que “dispõe sobre a criação do Programa Educacional de Resistência às Drogas – PROERD e dá outras providências”.

Essa Lei explicita o modelo internacional do DARE como base para o programa, que, sob estímulo da Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas (Senad), foi implantado em todos os estados brasileiros:

Art. 1º Fica institucionalizado o Programa Educacional de Resistência às Drogas – PROERD, baseado no modelo internacional D.A.R.E. – Drug Abuse Resistance Education, a ser desenvolvido nas redes de ensino pública e particular do Distrito Federal, mediante a realização de ações preventivas e cooperativas entre a polícia ostensiva, a escola e a família.

Uma das mais importantes pesquisas de âmbito nacional sobre o Proerd vem sendo realizada pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas – Ceapg/FGV, no âmbito do Projeto BRA/04/029: Pensando a Segurança, implementado e financiado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp do Ministério da Justiça – MJ, em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento–Pnud.

Publicado no caderno “Investigação criminal e avaliação de políticas de segurança pública”, do volume nº 7 da Coleção Pensando a Segurança Pública, da Senasp, em 2016, o artigo “Prevenção ao Uso de Drogas e Imagem da Polícia: Qual é o Propósito do Proerd?”², esclarece que

O Proerd é a versão brasileira do programa estadunidense Drug Abuse Resistance Education Program (DARE), criado em 1983 por Daryl Gates, chefe do departamento de polícia de Los Angeles.

² Disponível em http://www.soudapaz.org/upload/pdf/pensando_a_seguranca_publica_vol_7.pdf



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

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



Atualmente, é o programa de prevenção ao uso de drogas mais popular dos Estados Unidos, implementado em mais de 70% dos distritos escolares – e presente em outros 49 países do mundo.

As principais características do programa são a) a metodologia, desenvolvida por especialistas; e b) o professor, que é um policial uniformizado. A coordenação, dentro e fora dos Estados Unidos, é feita pelo DARE America, uma organização não governamental que mantém os direitos autorais do programa.

No Brasil, o DARE, traduzido como Proerd, foi introduzido inicialmente no Rio de Janeiro pela PM, em 1992. No ano seguinte, foi difundido para o estado de São Paulo e atualmente é desenvolvido pelas polícias militares das 27 unidades federativas (UF). A coordenação é centralizada no Conselho Nacional de Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (CNCG-PM/CBM).

Do ponto de vista da política pública, as ações desenvolvidas no nível estadual de governo são formuladas pelo DARE America; adaptadas para a realidade brasileira e gerenciadas pelas polícias militares; e implementadas pelo policial professor, que na maior parte das vezes é um PM de mais baixa patente.

Segundo dados do Governo do Distrito Federal, em 19 anos de trabalho, foram atendidas mais de 670 mil crianças e adolescentes de escolas públicas e particulares. Apenas no ano passado, foram 119 instituições de ensino e 15.534 alunos envolvidos.³

Consequentemente, trata-se de ação governamental de grande envergadura, já consolidada no cenário das políticas públicas do DF, dispondo, inclusive, de normatização legal, na forma da citada Lei nº 3.946, de 12 de janeiro de 2007, e que, por tudo isso, não parece necessitar de nova norma jurídica para que possa continuar a cumprir seus objetivos e produzir seus resultados.

Essa circunstância conspira contra a avaliação da presente iniciativa parlamentar como necessária, colocando-a, assim, na condição de não preencher um dos requisitos básicos do mérito de uma proposição, que é o da sua necessidade.

De outra parte, avançando à análise quanto à conveniência e à oportunidade da proposição, importa salientar que apesar da magnitude alcançada pelo Proerd, não é simples a constatação sobre a eficácia e a efetividade do Programa. A mencionada pesquisa do Ceapg/FGV apresenta resultados, que sugerem que

o Proerd, como política de prevenção ao uso de drogas, pode não estar beneficiando os alunos no sentido de os manterem longe das drogas, mas tem atendido aos interesses dos atores-chave. A família e a escola reconhecem que têm ampla responsabilidade nesse processo de prevenção ao uso de drogas e entendem que a polícia é um parceiro que apoia esse processo. Portanto, não exigem comprovação de resultados e, de maneira geral, aceitam o programa porque os ajuda a enfrentar um grave problema. Nas situações em que a família e a escola não assumem seu papel, o Proerd representa a principal referência para a criança e o adolescente em assunto de prevenção ao uso de drogas. Trata-se assim, reitera-se, da ocupação de um espaço vazio no que tange à prevenção das drogas.

Quer dizer, embora muito bem avaliado e aprovado pela maior parte dos envolvidos (estudantes, professores, famílias, policiais militares) não há estudos

³ <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2017/11/29/proerd-forma-cerca-de-8-mil-alunos-de-escolas-publicas-e-particulares/>



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

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



suficientes que demonstrem o impacto do programa na efetiva redução do uso e do abuso de drogas entre adolescentes e jovens que dele participaram.

A propósito, no que respeita ao programa original, inspirador do brasileiro, o DARE, a pesquisa do Ceapg/FGV aponta que

Clayton, Cattarello e Johnstone (1996) desenvolveram estudo experimental em 31 escolas, sendo 23 com DARE e outras 8 sem. A primeira pesquisa survey foi aplicada à turma do 6º ano (antes do DARE – pré-teste); os alunos participaram do programa no ano seguinte; e a partir de então uma nova pesquisa foi realizada a cada ano, até o 10º (pós-teste). Os resultados desse estudo indicaram que nenhuma diferença significativa foi observada entre os grupos controle e de intervenção no que diz respeito ao uso de cigarro, álcool e maconha, um ano depois do DARE e nos cinco anos do intervalo de mensuração. Contudo, houve efeitos significantes no grupo de intervenção (7º ano), nas seguintes habilidades: atitude em direção às drogas; capacidade de resistir à pressão do grupo; e nível de uso de drogas pelo grupo. O estudo concluiu haver efeito limitado do programa em relação ao uso de drogas e elevada eficácia em relação a atitudes, habilidades sociais e conhecimento. Todavia, a tendência é de queda ao longo do tempo. Sendo assim, os autores apontam a necessidade de mudança de modelo.

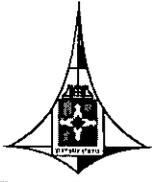
Outro estudo experimental, que analisou as respostas de alunos do 9º ano de 38 escolas, das quais 21 com DARE e 17 sem, também concluiu haver efeito de curto prazo do DARE no uso de drogas e não encontrou qualquer diferença estatisticamente significativa entre os dois grupos (DUKES; ULLMAN; STEIN, 1996). Os resultados do estudo de Ennet e colaboradores (1994), que empregou técnica metaanalítica em oito estudos experimentais e comparou o DARE com outras ações de prevenção ao uso de drogas, também demonstraram pequena eficácia de curto prazo do programa para reduzir ou prevenir o uso de drogas. Além de pequena, a eficácia é menor do que a de outros programas avaliados. Contudo, é no estilo de ensino e não no conteúdo curricular que o DARE difere de outros programas. Do ponto de vista da pesquisa, portanto, é provável que o programa esteja ocupando o lugar de outro, que poderia causar maior impacto à prevenção ao uso de drogas (ENNET et al., 1994).

No caso do Brasil, o único estudo identificado, uma parceria entre o Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas (CEBRID) e pesquisadores do Pacific Institute for Research and Evaluation, com o apoio do Departamento de Estado dos Estados Unidos e do Departamento Internacional de Narcóticos e Organização de Cumprimento da Lei (JOHNSON *et al.*, 2008)⁴, os resultados encontrados apontam para a mesma direção dos trabalhos realizados sobre o impacto do DARE, citados acima.

Assim, segundo o artigo do Ceapg/FGV,

Johnson realizou o estudo em 2007 com alunos do 9º ano que fizeram o Proerd em 2003, quando estavam no 5º ano, e outro grupo de alunos, também do 9º ano, que não participaram do programa, todos da cidade de São Paulo. Os resultados demonstram que o Proerd não teve impacto: no uso de drogas ilícitas ao longo da vida e nos últimos 30 dias; e no engajamento em comportamento antissocial ou em atitudes negativas em relação aos policiais professores. No entanto, houve pequeno impacto positivo nos fatores de risco, o que sugere que os alunos que fizeram o

⁴ JOHNSON, K. W. et al. Avaliação DARE (PROERD): um acompanhamento de quatro anos em São Paulo, Brasil. São Paulo: CEBRID: INL, 2008, 12 p. Sumário Executivo.



Proerd veem o álcool e o uso de drogas como prejudicial, mais que os alunos que não participaram do programa. Contudo, não é suficiente para sustentar que o Proerd alcançou seu objetivo.

Esses resultados de pesquisas e estudos científicos devem servir de alerta para os perigos de se comprometer mais e mais parcelas do já combalido orçamento público com a ampliação de programas governamentais que, embora disponham de boa reputação, não parecem tender a produzir resultados mais efetivos para a sociedade mediante sua pura e simples ampliação.

Nesses casos, a prudência recomenda evitar que a aprovação de uma nova lei enrijeça, além do razoável, a administração de um programa já existente, devendo-se confiar, até pelo que já foi realizado até aqui, na capacidade de gestão dos responsáveis por sua implementação.

Ademais das questões mencionadas, paira ainda sobre a proposição um problema, provavelmente insuperável, quanto a sua viabilidade, consistente no fato de que a criação de programas governamentais por proposta de iniciativa de parlamentar tende a configurar inconstitucionalidade, por invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 71, § 1º, IV, e 100, X, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Esse aspecto será analisado pela CCJ.

Restam, assim, caracterizadas, além da desnecessidade, a inconveniência, a inoportunidade e a inviabilidade da aprovação da Proposição sob exame.

Caso a proposição viesse, apesar de tudo, a ser aprovada, seria importante corrigir impropriedades redacionais e de técnica legislativa, como a concordância na frase do art. 2º, a redação do art. 3º (a afirmação de que o programa "já existe", por ser mera constatação, não um mandamento ou uma definição legal, não cabe no texto da lei) e a redação do inciso II do art. 5º ("fatores de risco ao uso de drogas" não são metas a cumprir; sua redução, talvez).

Com isso, votamos pela **REJEIÇÃO**, no mérito, do Projeto de Lei nº 1.911/2018, no âmbito desta Comissão de Educação, Saúde e Cultura.

Sala das Comissões, em

de 2018.

DEPUTADO WASNY DE ROURE
Presidente

DEPUTADO REGINALDO VERAS
Relator