

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 6.998, DE 2013 – Primeira Infância

PROJETO DE LEI Nº 6.998, DE 2013

Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

Autor: Deputado Osmar Terra e outros

Relator: Deputado João Ananias

1 – RELATÓRIO

Em 18 de dezembro de 2013, o Projeto de Lei em análise foi apresentado à Câmara dos Deputados pelo Dep. Osmar Terra e outros Parlamentares. Seu propósito, expresso na Justificação, é avançar na definição de diretrizes para as políticas públicas para a Primeira Infância e determinar ações específicas, no conjunto das disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente, que assegurem o mais fiel e amplo atendimento dos direitos da criança nos anos cruciais da primeira infância.

O Projeto foi destinado, inicialmente (em 13 de janeiro de 2014), às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação, para apreciação do mérito da matéria (mérito e art. 54 do RICD) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD). Posteriormente, foi incluída a Comissão de Direitos Humanos e Minorias para análise do mérito. Em razão da distribuição a mais de três comissões de mérito, foi determinada a criação de Comissão Especial para apreciar a matéria, conforme o art. 34, II, do RICD. Está sujeito à apreciação conclusiva desta Comissão (art. 24 do RICD).

Em 11 de fevereiro o Plenário da CD aprovou a criação da Comissão Especial, que foi constituída por ato da Presidência no dia 13 de março, nos termos do inciso II do art. 34 do Regimento Interno. Dia 19 do mesmo mês, a Comissão foi instalada, sendo eleita para presidi-la a Dep. Cida Borghetti (PROS/PR) e designado Relator o Dep. João Ananias (PCdoB/CE).

No prazo regimental, iniciado em 20 de março, foram apresentadas dez emendas: Emenda nº 1 – da Dep. Jandira Feghalli; Emendas nº 2, 3, 4 e 5 – do Dep. Eduardo Barbosa; Emendas nº 6, 7, 8, 9 e 10 – do Dep. Marcos Rogério.

A Comissão realizou oito reuniões deliberativas ordinárias, promoveu o II Seminário Internacional: *Marco Legal da Primeira Infância*, dia 7 de maio, e, com o intuito de debater e colher sugestões para instruir o Relatório do Projeto,

realizou duas Audiências Públicas em Brasília e quatro Seminários Regionais em diferentes Estados.

Além desses eventos oficiais, diversos outros seminários, encontros, oficinas e reuniões foram realizados em vários Estados, a maioria deles por iniciativa e coordenação da Rede Nacional Primeira Infância – RNPI.

A 1ª Audiência Pública, em 20 de maio, teve como debatedores: a Sra. Rosane Silva Pinto Mendonça, Diretora de Programa da Subsecretaria de Assuntos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; a Sra. Rita de Cássia Coelho, Coordenadora-Geral de Educação Infantil do Ministério da Educação; o Sr. Antônio Carlos Osório Nunes, membro da Comissão da Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público; a Sra. Gilvani Pereira Grangeiro, da Coordenação Geral de Saúde da Criança e Aleitamento Materno do Ministério da Saúde; a Sra. Maria Izabel da Silva, Coordenadora-Geral de Convivência Familiar e Comunitária da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Sr. Marcelo Cabral Milanello, Diretor de Gestão e Acompanhamento do Plano Brasil sem Miséria, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A 2ª Audiência, em 27 de maio, ouviu representantes de organizações da sociedade civil que tem expressiva atuação no campo dos direitos da criança na Primeira Infância. Na primeira Mesa: a Sra. Ely Harasawa, Gerente de Programas da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; a Sra. Isabella Henriques, Diretora de Defesa e Futuro, do Instituto ALANA; o Dr. César Victora, Presidente da Sociedade Internacional de Epidemiologia, com um currículo extenso de trabalhos para a OMS; a Dra. Cristina Albuquerque, representante do UNICEF. Na segunda Mesa: o Sr. Vital Didonet, representando a RNPI; o Dr. Eduardo da Silva Vaz, Presidente da Sociedade Brasileira de Pediatria e o Dr. Dioclécio Campos, ex-presidente da SBP. A Sra. Tânia Mara Dornellas, representante do CONANDA, não compareceu.

Os seminários regionais, aprovados pela Comissão Especial e organizados por um ou mais de seus membros, em conjunto ou articuladamente com deputadas, deputados e gestores estaduais e municipais, foram realizados nos seguintes capitais: Porto Alegre-RS, no dia 28 de abril de 2014, sob a responsabilidade do Dep. Osmar Terra – PMDB/RS e Dep. Nelson Marchezan Jr. – PSDB/RS; Curitiba-PR, no dia 19 de maio, sob a responsabilidade da Dep. Cida Borghetti – PROS/PR; São Paulo-SP, no dia 29 desse mesmo mês, sob a responsabilidade da Dep. Iara Bernardi – PT/SP; Fortaleza-CE, no dia 06 de junho, sob a responsabilidade do Dep. João Ananias - PCdoB/CE e Dep. Gorete Pereira – PR/CE. Registre-se que, nesses eventos, a Presidente da Comissão Especial e o Relator do PL 6.998/2013, bem como outros parlamentares membros da Comissão, fizeram-se presentes para colher as análises e sugestões aportadas.

As Mesas de Debates do Seminário Regional em Porto Alegre, presididas pelo Dep. Osmar Terra, foram compostas por: Maria Helena Sartori - Deputada Estadual, representante do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul; Sandra Maria Sales Fagundes - Secretária de Estado da Saúde; Maribel Gil Guterres - Representante da Secretaria de Estadual de Educação; Sylvia Nabinger - Consultora Internacional de Políticas Públicas para Infância, Doutora em Direito de Família e Presidente da OSCIP

Acolher; Rosane de Oliveira - Jornalista da Rede Brasil Sul — RBS; Maria da Graça Paiva - Coordenadora do programa Primeira Infância Melhor Porto Infância Alegre — PIM-PIA; Carolina Drügg - Representante do programa Primeira Infância Melhor — PIM; Milena da Rosa Silva - Professora do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul — UFRGS e do Programa de Pós-Graduação em Psicanálise da mesma Universidade e pesquisadora do Núcleo de Infância e Família; Valserina Gassen - Prefeita Municipal de São João do Polêsine, Estado do Rio Grande do Sul; Ricardo Jones - Médico obstetra da Rede Nacional pela Humanização do Parto e do Nascimento — REHUNA e Leo Arno Richter - Diretor de Controle e Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

O Seminário Regional do Paraná, presidido pela Dep. Cida Borghetti, teve a participação de: Dep. Rose Litro – presidente da Comissão Defesa Direitos da Criança e Adolescente da Assembleia Legislativa do Paraná - ALEP; Dep. Dr. Batista - Presidente da Comissão de Saúde da ALEP; Dep Adelino Ribeiro - Presidente da Comissão de Educação; Dr. Anderson Furlan – Presidente da Associação Paranaense dos Juízes Federais; Fábio Ribeiro Brandão – Juiz de Direito do Paraná; Dr. José Álvaro – Diretor Corporativo do Hospital Pequeno Príncipe e Dra. Márcia Huçulak – representando a Secretária Estadual de Saúde.

Esse Seminário contou com os seguintes dirigentes especialistas na Mesa de Debates: Mara Lima - Vice-Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e do Idoso da Assembleia Legislativa do Paraná; Donizetti Dimer Giamberardino Filho - Diretor Clínico do Hospital Pequeno Príncipe, da Associação Hospitalar de Proteção à Infância Dr. Raul Carneiro; Clóvis Adalberto Bouffleur - Diretor de Relações Institucionais da Pastoral da Criança; Anderson Furlan - Presidente da Associação Paranaense dos Juízes Federais; Murillo José Digiácomo - Procurador de Justiça e Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, do Ministério Público do Paraná; Fábio Ribeiro Brandão - Juiz de Direito da Vara da Infância e da Juventude e Anexos do Foro Regional de Colombo da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba – PR; Gilberto Pascolat - Presidente da Sociedade Paranaense de Pediatria; Márcia Huçulak - Superintendente de Políticas de Atenção Primária em Saúde da Secretaria de Estado da Saúde; Rui Fernando Pilotto - Médico geneticista, representante da Sociedade Brasileira de Genética Médica – SBGM; Rosimeire do Carmo Martelo Cruz - Secretária de Saúde de Campo Mourão, Paraná; Eloir Marcolino - Coordenadora do Programa Cegonha Feliz, do Município de Campo Mourão, Paraná; Sérgio Lopes - Representante do Hospital Universitário de Maringá, Estado do Paraná; Maria de Lourdes Magalhães - Representante do Ministério da Saúde e Solange Munhoz Arroyo Lopes - Secretária de Educação.

O Seminário Regional em São Paulo, organizado com a Prefeitura Municipal de São Paulo e presidido pela Dep. Cida Borghetti, teve os seguintes expositores e debatedores: Deputada Iara Bernardi - 3ª Vice-Presidente da Comissão Especial pelo Marco Legal para a Primeira Infância; Ana Estela Haddad – Coordenadora do Programa São Paulo Carinhosa; Vicente Trevas – Secretário de Relações Internacionais e de Articulação Federativa da Prefeitura de São Paulo; Maria de Fátima Lopes - Membro do Conselho Municipal da Primeira Infância de São Paulo; Vital Didonet - Representante da

Rede Nacional da Primeira Infância e assessor do Relator na análise deste Projeto de Lei; Maria Olívia Pinto Esteves Alves - desembargadora do Tribunal de Justiça de São Paulo e vice-coordenadora de Infância e Juventude; Paulo Afonso Garrido - Procurador de Justiça do Estado de São Paulo; Eduardo Queiroz- Diretor Presidente da Fundação Marília Cecília Souto Vidigal; César Callegari - Secretário da Educação do Município de São Paulo e Carlos Nogueira - pediatra da Universidade de Ribeirão Preto.

No Ceará, o Seminário Regional foi também Audiência Pública da Assembleia Legislativa. Presidiram os trabalhos o Relator do PL 6.998/2013, Dep. Federal João Ananias Estiveram presentes como debatedores o Dr. Sullivan Mota - Instituto da Primeira Infância - IPREDE; a Dra. Márcia Maria Tavares Machado, professora da Universidade Federal do Estado do Ceará; a Deputada Gorete Pereira, membro da Comissão Especial que analisa este Projeto de Lei; a Dra. Luzia Laffite - Rede Nacional da Primeira Infância e a Dra. Sidneuma Melo, representando a Associação Médica Brasileira.

A Comissão Especial aprovou, ainda, outros Seminários: na Bahia, por requerimento do Dep. Nelson Pelegrino - PT/BA; em Tocantins, solicitado pela Dep. Prof. Dorinha Seabra Rezende – DEM TO; no Mato Grosso do Sul, requerido pelo Dep. Mandetta – DEM/MS e em Rondônia, proposto pelo Dep. Marcos Rogério – PDT/RO. Esses Seminários não foram realizados em razão da indisponibilidade de tempo.

Esses eventos foram organizados de forma a ouvir, de especialistas e autoridades, análises e sugestões sobre o Projeto como um todo e, em particular, sobre seus diferentes dispositivos, bem como debater experiências práticas de atenção à criança que possam aportar novas ideias.

Além desses eventos oficiais da Comissão, diversos outros seminários, reuniões e seções de estudo, em vários Estados e no seio de instituições que se interessam pelo tema, foram promovidos por iniciativa e coordenação da Rede Nacional Primeira Infância - RNPI, ou por organizações que a integram. Entre estas:

- a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal realizou uma reunião de estudos, no dia 20 de maio, com a Presença do Dep. Osmar Terra e do Sr. Vital Didonet, com Procuradores do Ministério Público de São Paulo;
- a Rede Estadual Primeira Infância do Ceará, sob a coordenação do Instituto da Infância – IFAN, reuniu dezenas de organizações locais, governamentais e não governamentais, entre as quais Secretarias de Estado e Municipais (Educação, Saúde, Trabalho e Assistência Social, Justiça e Cidadania), o Conselho Estadual e o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, Procuradoria Geral, Defensoria Pública, Sociedade de Pediatria do Ceará, Universidade Federal do Ceará, Faculdade Christus e outras organizações e agências multilaterais que compõem a Rede Estadual Primeira Infância do Ceará – REPI/CE.
- a Rede Estadual Primeira Infância da Bahia, coordenada pela AVANTE, Educação e Mobilização Social, criou um Grupo de Trabalho sobre o Projeto de Lei e realizou duas oficinas (18 e 30 de junho). Delas participaram a Secretaria Municipal de Educação de Salvador (SMED), o Instituto de Radio Difusão do Estado da Bahia (IRDEB), o Fórum Baiano

de Educação Infantil (FBEI), UNICEF-BA, além da AVANTE-Educação e Mobilização Social;

- a Rede Estadual Primeira Infância de Pernambuco, coordenada pelo Centro de Pesquisa em Psicanálise e Linguagem – CPPL, criou um GT composto por organizações externas à Rede e Fóruns de Debate sobre Primeira Infância, Desenvolvimento Infantil e Políticas Públicas (abril de 2014). Um novo Seminário está previsto para o dia 7 de novembro, com a participação do CPPL, da RNPI, da Coordenadoria da Infância e Juventude de PE, do CEDCA, do Ministério Público de PE e da Escola de Conselhos da Universidade Federal Rural de PE, especificamente para dar prosseguimento à análise do Projeto de Lei.

Em Forquilha, Santa Catarina, dias 24 e 25 de abril, por iniciativa do Município, realizou-se o Seminário Nacional de Políticas para a Primeira Infância – Um tributo à Dra. Zilda Arns, em que o Projeto de Lei 6.998/2013 foi comentado. Nessa ocasião, houve oportunidade para um proveitoso diálogo sobre este Projeto de Lei com a Presidente do CONANDA, Sra. Miriam Maria José dos Santos.

Em Natal, a Rede Estadual Primeira Infância/RN, em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte e a RNPI, realizou, dia 4 de junho, o Seminário sobre Políticas Públicas e planos municipais pela Primeira Infância, com a participação de cinquenta municípios. O Projeto de Lei foi objeto de uma conferência e esclarecimentos.

O Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – Regional Centro-Oeste, durante Seminário Regional, que contou com a presença do Comitê Diretivo, no mês de maio, em Brasília, destinou horário para uma palestra, debates, esclarecimentos sobre o Projeto de Lei e apresentação de sugestões.

O IV Seminário Nacional de Educação Infantil, organizado pela Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar – OMEP/Brasil/SP/Baixada Santista (24-27 de agosto), abrangendo nove municípios da Região, debateu o tema da Prioridade Absoluta dos direitos da criança e sua incidência específica na Primeira Infância, à luz do que o PL 6.998/2013 está propondo.

No dia 7 de novembro a REPI-PE realizou seminário para debater o projeto de lei 6.998/2013 com representantes de municípios, escolas de conselhos, Fundação Joaquim Nabuco, Coordenadoria de Infância e Juventude do TJPE e Associação de Conselhos Tutelares de Pernambuco.

A esses seminários e debates o prof. Vital Didonet compareceu como convidado, esclarecendo dúvidas, debatendo questões controversas, comentando as novas ideias. Desses eventos colheu sugestões que embasaram alterações na Proposição.

Além dos seminários, reuniões, oficinas e grupos de estudo, a RNPI incentivou a apresentação de sugestões pela internet, recebendo uma expressiva contribuição, em análises, posicionamentos, questionamentos e sugestões.

Duas outras fontes que deram inestimáveis contribuições devem ser também mencionadas: o Poder Executivo e o Ministério Público.

Desde janeiro deste ano até final de setembro, realizamos sucessivas reuniões e contatos com dirigentes e técnicos de setores dos ministérios da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Secretaria de Direitos Humanos e da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Deles recebemos valiosas contribuições, seja em forma de reflexões que levaram a ajustes ora de forma, ora de conteúdos, seja como sugestões pontuais de itens que foram modificados ou agregados.

Uma importante reunião foi feita com a Mesa Diretora do CONANDA, em Brasília, no dia 2 de julho, para esclarecimentos e debate sobre algumas questões que preocupavam aquele Conselho. Naquela reunião, consideraram-se as alterações que o texto do Projeto já havia sofrido e foram apresentadas sugestões pelos integrantes da Mesa Diretora, que levaram esta Relatoria a novos ajustes e aperfeiçoamentos do Projeto.

Em diferentes oportunidades, tivemos a participação do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, na pessoa do Dr. Antonio Ozório Nunes, na Audiência Pública e em reuniões de trabalho. E do Ministério Público de São Paulo, com os Procuradores de Justiça especializados na área dos direitos da criança e do adolescente e, em especial, da área da educação: Dr. Paulo Afonso Garrido de Paula, Dr. Luiz Antônio Miguel Ferreira e João Paulo Faustini e Silva.

Durante dez meses, houve uma intensa troca com pesquisadores, especialistas, dirigentes e técnicos de instituições que atuam em diferentes áreas dos direitos da criança. Essa colaboração expressa o interesse que a matéria desperta na sociedade brasileira, a percepção de que muito se pode avançar nessa área e o desejo de participar da definição dos avanços possíveis e necessários.

As análises e sugestões apresentadas nas Audiências Públicas e nos Seminários Regionais da Comissão Especial, bem como nos eventos promovidos pela RNPI, por Redes Estaduais Primeira Infância ou por outras organizações membros da RNPI, e aquelas encaminhadas por outros grupos de estudo e especialistas interessados na matéria, foram analisadas criteriosamente sob a ótica da adequação e pertinência ao escopo do Projeto.

A análise desse farto material contou com a contribuição técnica e altamente qualificada, no âmbito da sociedade, da Secretaria Executiva da RNPI, na pessoa do prof. Vital Didonet; e, nesta Casa, da Dra. Ivania Ghesti-Galvão, secretária parlamentar do Gabinete do Presidente da Frente Parlamentar da Primeira Infância, Dep. Osmar Terra, de setores especializados da Consultoria Legislativa – CONLE: Ana Valeska Amaral Gomes, da área da Educação, Cultura e Desporto, Márcia Bianchi, da área do Direito Civil e Penal, ambas também assessoras da Comissão Especial; Paula Ramos Mendes e Luciana Botelho Pacheco, da área de Direito Constitucional, Lisiane de Alcântara Bastos e Maria Auxiliadora da Silva, da área Direito do Trabalho e Elisângela Moreira da Silva Batista, da Consultoria de Orçamento.

A intensa e extensa participação de especialistas, técnicos, pesquisadores em diversas áreas do desenvolvimento infantil e de um grande número de organizações da sociedade civil e governamentais demonstram quão importante é a temática deste Projeto de Lei. De uma parte, essa participação facilitou o trabalho da Relatoria, porque lhe trouxe análises,

comentários, críticas e sugestões categorizadas. De outra parte, tornou o trabalho mais complexo e exigente, por ampliar a abrangência com novos itens a serem cuidadosamente analisados. A soma desses dois componentes fundamenta a confiança no resultado aqui apresentado.

Por essa razão, agradeço às organizações, movimentos, fóruns, grupos de trabalho e indivíduos que aportaram, sob a forma de críticas ou sugestões de aperfeiçoamento, contribuições ao nosso trabalho, Considero dever de justiça reconhecer formalmente sua participação, nomeando as instituições neste Relatório:

Organizações:

1. AcolhimentoemRede - Blog colaborativo sobre medida protetiva de acolhimento: Claudia Vidigal, Monica Vidiz, Marcelo Lourenço
2. Associação Brasileira de Estudos sobre o Bebê – ABEBÊ: Regina Orth de Aragão, Cisele Ortiz, Isabel Kahn, Eloisa Lacerda, Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte
3. Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente – NECA: Alice Duarte de Bittencourt e Maria do Carmo Krehan, São Paulo
4. Centro de Criação de Imagem Popular – CECIP: Claudius Ceccom, Moana Van de Beuque
5. Centro de Pesquisa em Psicanálise e Linguagem – CPPL, Pernambuco: Valéria Aguiar Carneiro, Recife, Pernambuco
6. Comitê pela Primeira Infância do Distrito Federal, sob a coordenação de Eduardo Chaves, da Secretaria da Criança do DF
7. CONANDA, Mesa Diretora, Brasília
8. Coordenação-Geral de Saúde da Criança e Aleitamento Materno – CGSCAM, do Ministério da Saúde: Paulo Vicente Bonilha Almeida, Gilvani Pereira Grageiro, Rubens Bias Pinto, Tatiana Coimbra e diretores, coordenadores e técnicos de outros setores do MS que têm interações com a área de saúde da criança
9. Entidades e Movimentos sociais do Ceará, coordenados por Idevaldo Bodião: Campanha Nacional pelo Direito à Educação – Comitê Ceará; Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDECA Ceará; Centro de Apoio a Mães e Portadores de Eficiência – CAMPE; Fórum Estadual de Educação do Ceará – FEE-CE; Fórum de Educação Infantil do Ceará – FEIC-CE; União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME –CE; União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME-CE.
10. Equipe de pesquisa do Centro de Investigações sobre Desenvolvimento Humano e Educação Infantil (CINDEDI) da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto /FFCLRP da USP): Ana Paula Soares da Silva, Juliana Bezzon da Silva e Maria Clotilde Rossetti-Ferreira
11. Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal: Eduardo Queiroz, Ely Harasawa, Gabriela Pluciennik, São Paulo
12. Instituto ALANA: Isabella Henriques e Pedro Hartung, São Paulo.
13. Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB – Comitê Diretivo biênio 2013-2014: Maria Luzinete Moreira, Mariete Félix Rosa,

Marlene Oliveira dos Santos, Rosilene Pachêco Quaresma e Sonia Regina Pereira

14. Movimento Psicanálise, Autismo e Saúde Pública - MPASP
15. Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar – OMEP/BR/SP/Baixada Santista: Regina Lúcia Rodrigues e Eneida Paes Lima, com a participação de Maria Aparecida Salmaze, presidente da OMEP/Brasil e Vera Melis Paolillo, presidente da OMEP/BR/São Paulo
16. ONG Pró Crianças e Jovens Diabéticos: Dra. Claudia Filatro, São Paulo
17. Pastoral da Criança, CNBB: Clovis Bouffleur, Curitiba, Paraná
18. PLAN Brasil, São Luis, Maranhão
19. Rede Estadual Primeira Infância da Bahia: Maria Thereza Marcilio e equipe
20. Rede Estadual Primeira Infância de Pernambuco: Valeria Aguiar Carneiro Martins, do CPPL, com participação especial de Fernando Silva, ex-conselheiro do CONANDA; Ministério Público de Pernambuco, Escola de Conselhos da UFRPE, CEDCA, Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça de Pernambuco, COMANAS, Secretaria de Educação de Guararapes, Fundação Joaquim Nabuco, Associação de Conselhos Tutelares de Pernambuco
21. Rede Estadual Primeira Infância do Ceará, sob a coordenação de Luzia Torres Gerosa Laffite
22. Rede Nacional Primeira Infância/RNPI, conjunto de 157 Organizações com atuação exclusiva ou inclusiva na defesa e promoção dos direitos das crianças na Primeira Infância.

Especialistas, professores, pesquisadores, dirigentes de órgãos governamentais ou de organizações da sociedade civil, que contribuíram a título pessoal ou em nome de suas organizações:

23. Alessandra França, Criança Segura, Safe Kids Brasil, São Paulo
24. Ana Estela Haddad, Professora da USP e Coordenadora do Programa São Paulo Carinhosa, da Prefeitura de São Paulo
25. Ana Paula Rodrigues, Fundação Xuxa Meneghel, Rio de Janeiro
26. Angela Costa, coordenando reunião sobre o Projeto de Lei com a Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande, Agencia local da Aliança pela Infância e OMEP/MS/Campo Grande, Mato Grosso do Sul
27. Antonio Ozório Nunes, Comissão da Infancia e Juventude do MP
28. Arnaldo Rodrigues dos Santos - Exército da Salvação, Paraná
29. Carlos Laredo Moreno – La Casa Incierta, Cia de Teatro para Bebês, Brasília, Distrito Federal
30. Carmem Maria Craidy, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul
31. Carmen Zanotto, Santa Catarina
32. Cláudia Mascarenhas Fernandes, Instituto Viva Infância, Salvador, Bahia
33. Cristina Albuquerque, UNICEF/Brasil, Brasília, Distrito Federal
34. Cisele Ortiz, Instituto Avisalá, São Paulo
35. Daniele Wanderley, psicanalista, Movimento Psicanálise, Saúde Pública e Autismo
36. Erica Pisaneschi, Movimento Psicanálise, Saúde Pública e Autismo

37. Evelyn Eisenstein, Centro de Estudos Integrados Infância, Adolescência e Saúde. Rio de Janeiro
38. Elisbabet Ristow Nascimento - Pantákulo – Assessoria, Consultoria e Projetos Ltda, Paraná
39. Flávio Debique – PLAN Brasil, Maranhão
40. Gaby Fujimoto – Consultora Rede Hemisférica de Parlamentares e Ex-Parlamentares da Primeira Infância
41. Giovana Souza – Aliança pela Infância, São Paulo
42. Ilana Katz
43. Irene Rizzini, CIESPI - Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância, Rio de Janeiro
44. Isabel Kahn Marin, PUC São Paulo e Associação Universitária de Pesquisa em Psicopatologia Fundamental
45. Ivania Ghesti Galvão, Gab. do Dep. Osmar Terra, Brasília, Distrito Federal
46. Liése Gomes Serpa, Programa Primeira Infância Melhor, Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Sul
47. Lígia Cabral Barbosa, Lar Transitório de Christie, Recife, Pernambuco
48. Liliane Penello, Fundação Osvaldo Cruz, Rio de Janeiro
49. Luiz Antonio Miguel Ferreira e Dr. João Paulo Faustini e Silva, Promotores de Justiça do MP do Estado de São Paulo.
50. Luzia Torres Gerosa Laffite, Instituto da Infância – IFAN, Fortaleza, Ceará
51. Márcia Alvaro Barr, Infância & Paz, Brasília
52. Marco A. G. Figueiredo, Ato Cidadão – Projeto Criança é Central, São Paulo
53. Maria de Jesus Carvalho, Secretaria da Criança do Distrito Federal
54. Maria José Rocha, Assessora Parlamentar, Gab. Dep. Iara Bernardi
55. Maria Malta Campos, Fundação Carlos Chagas, São Paulo
56. Maria Thereza Oliva Marcilio, AVANTE, Educação e Mobilização Social, Salvador, Bahia
57. Marilena Flores Martins, IPA/Brasil, São Paulo
58. Marina Naves, São Paulo.
59. Maura Luciane, Subsecretaria de Políticas para a Criança, Secretaria da Criança, Brasília, Distrito Federal
60. Nayana Brettas, CriaCidade, Projeto Criança Fala, São Paulo
61. Neilza Costa e Flavio Conrado, Visão Mundial, São Luis, Maranhão
62. Ordália Alves Almeida - Grupo de Estudos em Educação da Infância, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
63. Paulo Afonso Garrido de Paula, Procurador de Justiça do Estado de São Paulo
64. Paulo Teixeira, Núcleo Interprofissional de Assessoria Especializada, Coordenadoria de Infância e Juventude, Tribunal de Justiça de Pernambuco
65. Rogerio Lerner, Professor Associado do Instituto de Psicologia da USP
66. Ricardo Lugon, psicanalista, MPASP
67. Rita de Cassia de Freitas Coelho, Coordenadoria-Geral de Educação Infantil da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, Brasília
68. Tania Resende, Movimento Psicanálise, Autismo e Saúde Pública

69. Valéria Aguiar, CPPL, Recife, Pernambuco
70. Vital Didonet, Rede Nacional Primeira Infância
71. Wagner Ranna, Pediatra e psicanalista. Psiquiatra da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Finalmente, agradeço às Consultoras Legislativas: Ana Valeska Amaral Gomes, da área da Educação, Cultura e Desporto, Lisiane de Alcantara Bastos e Maria Auxiliadora da Silva, da área do Direito do Trabalho; Paula Ramos Mendes e Luciana Botelho Pacheco, da área do Direito Constitucional; Márcia Bianchi, da área de Direito Civil e Penal, e à Consultora de Orçamento, Elisângela Moreira da Silva Batista, a revisão de itens que dizem respeito a essas áreas temáticas, à sua competente análise e pertinentes sugestões.

À Leila Machado Campos, Secretária da Comissão Especial, sempre atenta na comunicação e na organização dos trabalhos, também meu agradecimento.

Esse processo participativo democrático de quase um ano muito deve ao espírito de diálogo da Comissão Especial, e sobretudo de sua Presidente, Dep. Cida Borghetti, assim como do autor principal, Dep. Osmar Terra, e demais signatários do Projeto de Lei.

2 – ANÁLISE

Na Justificação do Projeto, os autores sublinham a razão principal da iniciativa, expressa nos seguintes termos:

“... estabelecer maior sintonia entre a legislação e o significado do período da existência humana que vai do início da gestação até o sexto ano de vida”. E acrescentam: “Desta forma, este Projeto responde à relevância dos primeiros anos na formação humana, na constituição do sujeito e na construção das estruturas afetivas, sociais e cognitivas que dão sustentação a toda a vida posterior da pessoa e fazem uma infância mais saudável e feliz”.

Eles reconhecem que o Brasil já dispõe de uma legislação avançada na área dos direitos da criança e do adolescente, reconhecida por outros países e inspiradora de outras legislações em países vizinhos. No entanto, ressaltam que os progressos nos estudos sobre o desenvolvimento infantil e suas relações com o meio social com seus variados estímulos, estão a indicar que uma atenção mais qualificada e incidente nos anos iniciais da vida é fundamental para aproveitar o potencial humano e construir as bases do desenvolvimento sequencial.

Em seguida, os autores elencam as razões que justificam uma ação mais efetiva e ampla na atenção à Primeira Infância: a necessidade social da família trabalhadora de dispor de ambiente propício para o cuidado e educação de seus filhos pequenos; a redução da desigualdade no começo da vida, por meio da garantia a todas as crianças de condições de desenvolvimento e

aprendizagem; a significativa diferença no desenvolvimento e aprendizagem entre crianças que têm e crianças que não têm acesso a cuidados de saúde, alimentação, educação, brinquedo etc.; o retorno econômico do investimento feito no cuidado e educação das crianças na Primeira Infância, significativamente superior ao investimento em idades posteriores; as pesquisas sobre a formação do cérebro e seu aparelhamento para a vida, nos aspectos afetivos, sociais, cognitivos, e sua relação com os estímulos do meio social, cultural e físico, que apontam para os primeiros anos de vida como os mais importantes e decisivos e, finalmente, os direitos da criança, que devem ser assegurados com absoluta prioridade.

É merecedor de registro que os autores destacam o argumento dos direitos como o mais forte e abrangente: os direitos determinam a direção que as ações destinadas às crianças devem seguir.

Finalmente, as duas dimensões da vida infantil são lembradas com propriedade: o significado da *infância enquanto infância* e seu papel na *formação das bases do desenvolvimento humano*. Diz a Justificação do Projeto:

“Ao garantir a realização desses direitos, a família, a comunidade, a sociedade e o Estado estão, de uma parte, possibilitando às crianças viverem a infância como valor em si mesma, ou seja, uma vida plena de criança feliz, em que suas necessidades são atendidas e seus sonhos respeitados e, de outra parte, e na mesma dinâmica, criando condições adequadas para que elas alcancem progressivos graus de desenvolvimento em vista da vida adulta”.

Sintetizando o conteúdo da presente Proposição, temos:

1. Uma *parte central*, visando ao estabelecimento de disposições sobre as políticas públicas pela Primeira Infância, sob a forma de um Título próprio, no ECA, constante de: (a) definições de termos usados no Projeto visando à clareza conceitual das expressões; (b) especificações relativas ao dever da família, da sociedade e do Estado na garantia dos direitos da criança, segundo preceitua o caput do art. 227 da Constituição Federal; (c) diretrizes gerais para as políticas setoriais voltadas à atenção de direitos da criança e sua articulação por meio de coordenação intersetorial capaz de formalizar-se uma política nacional pela Primeira Infância e (d) diretrizes para a elaboração, implementação e avaliação de planos nacional, estaduais, distrital e municipais pela Primeira Infância, e

2 – Uma *parte complementar*, composta dos seguintes itens: (a) alteração do art. 1º do ECA, acrescentando à proteção e promoção, o direito de *participação* da criança e do adolescente, nos termos da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, a explicitação de que os direitos são interdependentes, indivisíveis, intransigíveis e irrenunciáveis; e que os direitos devem ser aplicados segundo o princípio do interesse superior da criança e que esses direitos devem ser amplamente divulgados nos meios de comunicação social, inclusive para as crianças; (b) proibição de publicidade voltada ao público infantil nos meios de comunicação

no horário compreendido entre 8 e 18 horas; (c) participação nos conselhos de direitos da criança e do adolescente de organizações da sociedade civil que atuam na área dos direitos da criança na Primeira Infância.

Esta iniciativa legislativa tem a clareza meridiana de trazer a Primeira Infância para o foco da atenção pública, por meio de políticas universais, integradoras dos diferentes setores que tem competências diretas ou tangenciais na vida e desenvolvimento das crianças nos anos iniciais da vida.

Seu mérito é inegável e indiscutível. Uma leitura atenta do arrazoado com que os autores justificam a Proposição só reforça a convicção de que a Primeira Infância é o período da vida que mais atenção deve receber da família, da sociedade e, principalmente, do Governo e de que urge que o País tenha para com as crianças cuidado ainda mais qualificado, abrangente de todos os seus direitos, inclusive de todas as crianças na diversidade das infâncias brasileiras.

A relevância desse propósito, seja para cada criança individualmente, em função de sua vida e desenvolvimento, seja para a faixa etária da Primeira Infância como período mais propício para construir as bases da personalidade humana, mobilizou um grande número de deputadas e deputados a engajar-se na análise e aperfeiçoamento da Proposição.

Esse cenário explica o tempo *recorde* em que a Comissão Especial destinada a analisar este Projeto de Lei foi criada, composta e instalada. Já na sua primeira reunião foi aprovado um plano de trabalho, que coincidiu, em grande parte, com o plano de ação do grupo de parlamentares que participou do terceiro Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância, em janeiro de 2014, na Universidade de Harvard e, maio, em São Paulo. A iniciativa é promovida pelo Núcleo Ciência pela Infância – NCPI, formado pela Universidade de Harvard, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e Instituto INSPER.

Daquele Plano de Trabalho, é importante registrar que constam dois objetivos mutuamente enriquecedores: (a) proceder a ajustes, correções, complementações, enfim, ao aperfeiçoamento do Projeto de Lei, a fim que as crianças de 0 a 6 anos de idade de nosso País tenham um conjunto de novas disposições legais que assegurem uma atenção mais ampla e qualificada para a garantia de seus direitos; e (b) promover amplo debate na sociedade sobre este Projeto, com o mesmo objetivo acima, mas com a intenção adicional de colocar as questões da Primeira Infância na “ordem do dia”, gerando maior consciência social sobre o significado e importância dessa faixa etária.

Por mais que tenhamos avançado no conhecimento dos fatores determinantes do desenvolvimento infantil, expandido e diversificado a atenção às crianças por meio de programas e ações nas três esferas administrativas, uma parcela imensa delas ainda se encontra na penumbra, oculta do olhar das políticas públicas; e, uma vez invisíveis, tampouco são atendidas. Vários tipos de exclusão persistem: na sociedade como um todo, a exclusão das crianças em relação aos adultos; entre as crianças, a exclusão das indígenas, negras, quilombolas, ribeirinhas, da floresta, das áreas de maior pobreza; também entre as crianças, a exclusão daquelas com deficiência.

Aqui reside um inaceitável contraste brasileiro: dispomos de conhecimentos, de experiência profissional e de tecnologia social para incluir a todas as crianças nos serviços de proteção integral e de promoção, mas convivemos com a exclusão, não nos impomos o dever de incluir a todas como objetivo prioritário para assegurar a justiça social desde a primeira infância.

Aqueles mesmos objetivos – aperfeiçoar o projeto e aprofundar a consciência social sobre a criança na Primeira Infância - foram assumidos pela Rede Nacional Primeira Infância – RNPI ao decidir divulgar o Projeto internamente entre suas 157 Organizações membros, promover debates, estimular a apresentação de sugestões e construir um texto enriquecido pelas contribuições recebidas.

Análise quanto ao Mérito

O mérito da Proposição é sobejamente claro. São altamente convincentes os argumentos sumarizados na Justificação sobre as razões de trazer a Primeira Infância para o foco da atenção das políticas públicas e acrescentar itens no Estatuto da Criança e do Adolescente que ampliam as oportunidades de garantir melhores condições de vida e desenvolvimento às crianças. As evidências científicas sobre o significado das primeiras experiências na infância, dos efeitos dos cuidados dispensados à criança desde a fase gestacional, durante o parto e pós-parto e nos primeiros anos de vida já fazem parte do conhecimento não apenas nos meios especializados, mas nos ambientes do trabalho cotidiano. São também conhecidas as consequências da falta de atenção, do descuido na infância, do não estabelecimento do vínculo mãe/bebê.

Sustentam, também, o mérito do Projeto os argumentos da justiça social e da redução das desigualdades a partir da infância, da construção da equidade no ponto de partida da vida humana e os efeitos do cuidado e educação infantil desde o nascimento. E, mais que todos, vale o argumento do direito de toda criança à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de estar a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, consoante o art. 227 da Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Esse conjunto amplo de razões expõe a dimensão política e a relevância social deste Projeto de Lei.

Este Projeto de Lei amplia alguns itens práticos de atendimento de alguns desses direitos, que podem ser realizados de imediato, assegurando melhor condição de vida e desenvolvimento às crianças nos anos iniciais da vida. Porém, o efeito de maior alcance pode-se visualizar nas diretrizes para a formulação das políticas públicas para a Primeira Infância baseadas na experiência prática da própria União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios e da Rede Nacional Primeira infância,

Por tudo isso, podemos assegurar que o Projeto é altamente meritório.

Análise da admissibilidade da Proposição quanto à constitucionalidade e juridicidade

Poderia constar do Projeto a determinação de ser elaborado pelo Poder Executivo plano nacional pela Primeira Infância caso estivesse previsto ou determinado na Constituição Federal, como ocorre com o plano nacional de educação e o plano nacional de juventude, ou determinação com esse teor chegasse a esta Casa por iniciativa do Poder Executivo. Considerando, no entanto, a relevância do Projeto como um todo e a importância de as políticas públicas pela Primeira Infância serem formalizadas em planos ou programas de ação, a inadequação do art. 6-J é sanada com a nova redação dada no Substitutivo (art.8º).

Da mesma forma, a determinação de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborem seus respectivos planos pela Primeira Infância com as características descritas no art. 6-L colide com o princípio da autonomia federativa. Nosso substitutivo suprime esse artigo. Anunciamos, porém, que tomamos a iniciativa de apresentar uma Proposta de Emenda Constitucional visando a introduzir na Constituição Federal a determinação de plano nacional pela Primeira Infância, a exemplo do que se fez sobre o plano nacional de juventude, por meio da EC 65/2010.

Pela mesma razão, o art. 6-M, que dispõe sobre os orçamentos, careceu de adequação ao princípio da independência dos poderes. A importância fundamental da disponibilização de recursos financeiros para atender à demanda de serviços para o atendimento dos direitos da criança na Primeira Infância é mais do que óbvia. No entanto, ela não pode ser objeto de iniciativa deste Poder Legislativo, razão pela qual, em nosso Substitutivo, determinamos uma ação que criará condições para uma reflexão pontual sobre os montantes de recursos alocados pelos entes da Federação em programas para a faixa etária da Primeira Infância (art. 11, § 2º).

Análise das Emendas

Emenda nº 1: propõe alterar a definição de infância e primeira infância. A definição de infância, assim com outras, foi retirada. A de primeira infância é acatada nos termos do Substitutivo.

Emenda nº 2: propõe reduzir o prazo para elaboração dos planos estaduais e municipais pela Primeira Infância. Ante a impossibilidade de, em lei ordinária, determinar essa obrigação, o Substitutivo dá nova redação ao art. 6-L, em seu art. 8º. A Emenda é rejeitada.

Emenda nº 3: propõe a inclusão da expressão “crianças com deficiência” no art. 6-D do Projeto. Contemplada no art. 14, § 2º do Substitutivo.

Emenda nº 4: propõe incluir, no art. 6-B, a expressão “existência de deficiência”. Esse artigo não consta do Substitutivo, mas a ideia permanece no art. 14, § 2º, de sorte que a Emenda é aprovada na forma do Substitutivo.

Emenda nº 5: propõe substituir, no art. 6-F, a expressão “criança pequena” por “criança de zero a seis anos”. O conteúdo deste artigo tomou outra forma no Substitutivo e não é empregada a expressão. Dessa forma, a Emenda está aprovada.

Emenda nº 6: propõe a supressão dos termos “*promoção e participação*” do art. 6-C. O conteúdo deste artigo foi desmembrado em outros artigos do Substitutivo e deles não consta a referida expressão. Dessa forma, pode-se considerar a Emenda aprovada.

Emenda nº 7: propõe excluir do art. 6-B a palavra “*gênero*”. sob o argumento de que ela estaria incluída na palavra “*sexo*” e de que a Constituição Federal, em seu art. 3º, IV fixa o objetivo de “*promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*”, sem a palavra “*gênero*”. Multiplicam-se os estudos sobre a problemática de sexo e gênero em várias ciências sociais, entre as quais a psicologia, a psicanálise, a sociologia, a medicina e também no âmbito das políticas públicas. Porém, está longe de haver consenso. Recentemente, esta Casa protagonizou um debate acirrado sobre essa questão no Projeto de Lei nº 8.035/2010, que tratava do Plano Nacional de Educação. Depois de confrontos de posições antagônicas sobre manter ou retirar as expressões “*gênero*”, “*identidade de gênero*”, “*orientação de gênero*” do texto da lei e de estratégias do PNE, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com o anexo Plano Nacional de Educação, sem essas expressões.

O presente Projeto de Lei não é o lugar nem lhe cabe a hora de retomar essa polêmica. Por isso, o art. 18 do Substitutivo mantém coerência com essa recente decisão do Poder Legislativo. A Emenda é aprovada.

Emenda nº 8: propõe modificar a redação da definição de “*interesse superior da criança*”, presente no art. 67-A do Projeto de Lei. Atendendo a grande número de sugestões, mantivemos apenas a definição de *Primeira Infância*. Consequentemente, a Emenda é rejeitada.

Emenda nº 9: propõe acrescentar, no art. 2º, a expressão “*com apelo comercial*” para caracterizar a publicidade dirigida ao público infantil que passaria a ser proibida. O artigo passou por alterações profundas, mas contém o sentido da expressão que o autor da Emenda deseja incluir: publicidade e comunicação mercadológica. Desta forma, a Emenda é aprovada nos termos do Substitutivo.

Emenda nº 10: propõe retirar a expressão “*promoção e participação*” do art. 1º, que visa alterar o art.1º do Estatuto da Criança e do Adolescente. O Substitutivo não contempla a alteração do art. 1º do ECA, portanto, a Emenda é rejeitada.

Como resultado do processo descrito no Relatório, produzimos um texto com características de substitutivo global, dado que abarca todo o Projeto e lhe dá uma dimensão mais ampla, ademais de proceder a correções e ajustes estruturais e secundários, que passamos a comentar. Identificamos, desde o início, duas questões estruturais e, no decorrer dos debates, outras questões relativas a conteúdos específicos.

As questões estruturais são:

1. *Preservar a estrutura e a lógica interna do ECA.* A intenção de criar um Título sobre Primeira Infância logo após as disposições preliminares,

constantes do Título I, e antes do Título II, que trata dos direitos fundamentais, revelou-se como um risco de fratura na estrutura de proteção integral à infância e adolescência. Esse novo Título criaria um “nicho” para a Primeira Infância num *continuum* do início da vida até o fim da adolescência. O risco seria de, em vez de beneficiar a Primeira Infância, isolá-la da força do conjunto.

Estando plenamente de acordo com essa posição de não segmentar a inteira faixa compreendida sob o princípio da proteção integral e prioridade absoluta, encontramos uma alternativa aceitável e, a nosso ver, adequada – a de transpor as sugestões sobre políticas para a Primeira Infância para o Livro II – Parte Especial, Título I – Da Política de Atendimento. Elas comporiam o Capítulo I-B, após as diretrizes de política de atendimento.

Essa alternativa foi apresentada, inicialmente, ao Dep. Osmar Terra, autor principal do Projeto de Lei, em seguida à Presidente da Comissão Especial. Ambos tiveram imediata compreensão da questão, de que ela fora levantada com propriedade, e expressaram concordância com a solução proposta pelo Relator. Com isso, afastavam-se resistências e agregavam-se apoios à iniciativa. A forma, portanto, deixava de ser óbice ao conteúdo. A segunda questão estrutural está ligada à primeira.

2. *Inserir no ECA as diretrizes de políticas públicas para a Primeira Infância (nesse caso, na Parte Especial, como mencionado no item 1), ou reservá-las para uma lei própria e específica sobre a Primeira Infância, separada do Estatuto, porém em estreita ligação com os princípios e diretrizes nele estampados.*

Evidenciaram-se, no início, algumas resistências a proceder a alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente, ora com o argumento de que esta é uma lei avançada e muito atual de proteção integral à criança e ao adolescente e de que é preciso, primeiro, cumpri-la na íntegra.

Expressou-se, também, o receio de que a tramitação desse Projeto seria ensejo para baixar a idade da imputabilidade penal.

Tais restrições se desfizeram nos primeiros meses de análise do Projeto, primeiro, diante do fato de que várias leis já introduziram alterações no ECA (Lei nº 8.242/1991; Lei nº 9.975/2000; Lei nº 10.764/2003; Lei nº 11.185/2005; Lei nº 11.259/2005; Lei nº 11.829/2008; Lei nº 12.010/2009; Lei nº 12.415/2011; Lei nº 12.594/2012; Lei nº 12.696/2012; Lei nº 12.962/2014; Lei nº 13.010/2014), além de que uma nova alteração se impõe para adequar o capítulo da educação às determinações das EC 53/2006 e 59/2009; segundo, perante a evidência de que a idade da imputabilidade penal é estabelecida pela Constituição Federal, em seu art. 228, e não pelo ECA, e só pode ser alterada por meio de Emenda Constitucional, cujo instrumento inicial é uma PEC. Um projeto de lei ordinária não é o *locus* em que essa matéria possa ser tratada.

A questão estava, então, em ponderar qual o lugar mais adequado para as diretrizes de políticas para a Primeira Infância – se no ECA ou como lei própria.

Deve-se recordar que o autor principal do PL, Dep. Osmar Terra, e um grupo de deputados da Frente Parlamentar da Primeira Infância que o acompanha na formulação dessa iniciativa legislativa, antes mesmo de elaborar o texto, se defrontaram com esse dilema. Por fim, optaram por inserir as diretrizes no Estatuto sob um Título próprio, expressando, porém, o desejo de que a questão fosse dirimida na tramitação legislativa, durante a qual se amplia a visão da questão em decorrência da pluralidade de análises. Nesse processo, duas possíveis versões do Projeto foram sendo formuladas: a que mantém a intenção original de inserir os dispositivos no ECA, porém não mais criando um *novo Título - Primeira Infância -*, mas constituindo um *Capítulo, na Parte Especial do Estatuto*, tal como referido acima, no item 1, e a que estabelece diretrizes específicas sobre as políticas públicas pela Primeira Infância como *lei própria, separada do ECA*.

Ambos caminhos são defensáveis e apresentam argumentos consideráveis, partilhados por especialistas do âmbito legislativo e das políticas públicas.

Advogam em favor da *primeira opção*:

a) a conveniência de manter num mesmo e único documento legal sobre os direitos da criança e do adolescente as disposições específicas sobre a Primeira Infância. Assim, não se dispersa nem se remete a diferentes textos de lei algo que tem intrínseca vinculação. Essa posição é reforçada pelo princípio da racionalidade legislativa e da praticidade operacional: em vez de espargir disposições legais sobre um mesmo tema numa pluralidade de leis, concentrá-las;

b) inseridos no ECA, os novos dispositivos sobre a Primeira Infância teriam um status socialmente considerado mais destacado e prestigiado do que se constantes de lei própria, focalizada na Primeira Infância; e

c) como capítulo sobre políticas para a Primeira Infância, na Parte que trata da Política de Atendimento, não cria ruptura na lógica interna do ECA, ou seja, na consideração da infância e adolescência como duas etapas unidas pela dinâmica do desenvolvimento peculiar, e que gozam do princípio da prioridade absoluta.

Defendem a *segunda opção* os argumentos de que:

a) uma lei própria e específica sobre as políticas públicas para a Primeira Infância projeta um foco de luz sobre as crianças pequenas, iluminando as especificidades daquelas políticas e de seus sujeitos. Se, ao contrário, essas novas disposições legais estiverem diluídas na extensão do Estatuto da Criança e do Adolescente, perdem visibilidade; em consequência, podem ter menos força para produzir o efeito prático desejado;

b) se as diretrizes para as políticas públicas para a Primeira Infância abrirem um espaço próprio no ECA, poderão ser interpretadas como “nicho” que separa a faixa etária de 0 a 6 do conjunto infância-adolescência-juventude, que vai de zero a 25 anos. Essa interpretação não vigoraria se houvesse

também diretrizes específicas para as políticas voltadas à adolescência. Porque elas são nitidamente diferentes. O legislador sentiu necessidade de fazê-lo para a juventude, por meio da Lei nº 12.852/2013, que, entre outras coisas, estabelece princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude;

c) o ECA permanecerá como a mais importante lei que estatui os direitos da criança e do adolescente; a nova lei, por sua vez, em coerência com o Estatuto, materializaria, de forma objetiva e prática, as orientações para as políticas públicas voltadas à Primeira Infância.

Observe-se que, além dos itens relativos às políticas públicas, ambas alternativas contém dispositivos a serem inseridos em diferentes partes do ECA, específicos para a primeira infância ou extensivos à faixa etária abarcada pelo Estatuto. O que está em questão na opção por uma ou outra versão, portanto, é a parte relativa às políticas para a Primeira Infância.

É desnecessário dizer que a intenção genuína dessa Proposição legislativa mantém-se inalterada nas duas versões e pode ser resumida nos seguintes termos:

Partindo do alto patamar legislativo que o Brasil já galgou na área dos direitos da criança e do adolescente, procede-se a um avanço na especificação de itens importantes para as políticas públicas voltadas às crianças pequenas (0 a 6 anos).

Levei essa questão à consideração dos ilustres Membros da Comissão Especial. Dessa forma, a opção do Relator pela segunda alternativa vem embasada no entendimento dos membros desta douta Comissão.

Essa a razão porque alteramos a Ementa do Projeto em análise.

As questões pontuais são:

1. Explicitação da *idade a que se refere a expressão “Primeira Infância”*. Assim como o ECA o faz para *criança* (pessoa até doze anos) e para *adolescente* (entre doze e dezoito anos), e a Lei nº 12.852/2013 para *juventude* (entre quinze e vinte e nove anos), aqui também é preciso defini-la. Diferentes organismos, nacionais e internacionais, fixam o término da Primeira Infância em anos diversos (três, cinco, seis, oito anos de idade) não havendo um consenso mundial. No Brasil predomina a compreensão de que a Primeira Infância vai até seis anos de idade. A Rede Nacional Primeira Infância, constituída, no momento, por 158 Organizações e mais cinco Redes Estaduais, assume como Primeira Infância a idade de “até seis anos”.

A divergência de interpretações sobre onde começa e até onde vai a idade é um problema recorrente. Para evitar que o mesmo suceda aqui, o PL define com clareza: - “seis anos completos ou setenta e dois meses de vida”.

2. Exclusão das definições de *criança, infância, primeira infância, desenvolvimento infantil, interesse superior da criança e situação*

precária da família. Como o ECA já define criança, usando tão somente o critério idade, não caberia, neste PL acrescentar conceitos culturais, antropológicos ou psicológicos naquela definição. O mesmo vale para as demais expressões. São termos cujo entendimento varia com o tempo e as culturas, tornando vulnerável sua definição em instrumento legal, mesmo para os efeitos da lei em causa. Atendendo a recomendações de vários estudiosos da área, tais definições não são acolhidas no texto Substitutivo.

3. Explicitação do *princípio da prioridade absoluta* na garantia dos direitos da criança por parte do Estado relativamente à faixa etária da Primeira Infância. É o art. 3º deste Substitutivo. É preferível fazê-lo no conjunto de princípios sobre as políticas públicas, do que no art. 4º do ECA, que trata de aplicações gerais para toda a faixa de 0 a 18 anos ou até 29 anos, se consideramos o art. 227 da Constituição Federal, emendado pela EC 65/2010. Mantém-se, assim, a intenção do parágrafo único do art. 6-B da versão original deste PL, apenas alterando o seu lugar de inserção no Projeto.

Determinar um olhar específico do Poder Público para o atendimento dos direitos da criança de 0 a 6 anos no marco geral da “prioridade absoluta” não visa separar aquela idade do conjunto, mas apontar para a especificidade da faixa etária e do enfoque de desenvolvimento integral. É óbvio que as ações, as estratégias e a maneira de garantir os direitos do bebê e de crianças pequenas diferem das que visam atenção aos adolescentes e daquelas adequadas para os jovens de 20 ou 25 anos de idade. O mesmo princípio – prioridade absoluta – configura a ação pública em respeito às características das trajetórias de desenvolvimento humano nas diferentes faixas etárias.

4. *O direito de participação da criança*. A Convenção dos Direitos da Criança, das Nações Unidas, foi inovadora e corajosa, senão visionária, ao firmar a participação da criança como direito. O ECA também o afirma, embora em apenas duas situações – adoção e colocação em família substituta (art. 28, § 2º - em caso de colocação em família substituta; art.45, § 2º - consentimento com a adoção, se for adolescente; art. 48, parágrafo único – menor de dezoito anos pode pedir acesso ao processo de adoção; e art. 51, III – consulta ao adolescente no caso de adoção internacional).

Este Projeto de Lei dá um passo à frente, inserindo a participação das crianças na formulação das políticas públicas mediante processos adequados de escuta. O que se almeja é incentivar o protagonismo infantil, enriquecer e adequar melhor as ações ao mundo da criança, em suma, atender ao direito que elas têm de participar daquilo que lhes diz respeito, como expressa a Convenção da ONU. Mas essa abertura de espaço de participação infantil, em tema aparentemente complexo e restrito a especialistas, está protegida por duas condições: a formação do pessoal que realiza processos de escuta e a criação do “clima” para a expressão livre, espontânea e autêntica da criança segundo suas características etárias e de desenvolvimento.

Um conhecimento mais profundo da criança produzido nas últimas quatro ou cinco décadas trouxe à tona as capacidades do bebê e das crianças pequenas. Elas são capazes de participar daquilo que lhes diz respeito – e efetivamente exercem um papel ativo nos espaços em que estão presentes e perante as pessoas que as cercam. Loris Malaguzzi bem o demonstrou, na sua pedagogia da infância, em Reggio Emilia.

No Brasil, como em outros países, estão florescendo iniciativas de escuta das crianças que já demonstram quão capazes elas são de contribuir desde a mais tenra idade para a tomada de decisões mais acertadas e mais justas. Para não alongar a argumentação sobre este item, permito-me citar apenas uma pesquisa com crianças indígenas. Melissa Santana de Oliveira, em seus estudos de antropologia da criança indígena Xavante, constatou que as crianças participam desde bebês na casa de reza e nas cerimônias e que essa participação tem extrema importância para a vida social do grupo (OLIVEIRA, Melissa Santana de *Kyringuè i kuery Guarani: infância, educação e religião entre os Guarani de M'Biguaçú*. 2004, f. 112, Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social – CFH, Florianópolis, 2004).

Requer-se competência para entender suas diferentes formas de expressão. Por isso, agregamos como requisito das políticas públicas a qualificação dos profissionais para a escuta da criança.

A cultura da participação infantil será benéfica não apenas para as crianças, mas também para os adultos. Tolstói já dizia que devemos abrir nossas mentes para os pensamentos, as emoções e as experiências das crianças. E Dostoiévsky coloca na boca do Príncipe Michkin, em *O Idiota*, as palavras: “... sempre me deixou perplexo a ideia de como os grandes conhecem mal as crianças. Os pais e as mães conhecem mal os seus próprios filhos. Os grandes não sabem que até nos assuntos mais difíceis a criança pode dar uma sugestão importante”.

O Prêmio Nacional de Projetos com Participação Infantil, que o Centro de Criação da Imagem Popular/CECIP/RJ realizou neste ano, comprova que a maneira como a criança vê, sente e expressa as características do lugar em que vive pode ajudar, e muito, a melhorar as condições físicas, sociais e ambientais dos espaços que todos nós ocupamos.

Processos de “escuta” de crianças de 3 a 6 anos realizados no Distrito Federal e em alguns Municípios, quando da elaboração do Plano Distrital e Planos Municipais pela Primeira Infância, também vêm gerando dois produtos novos na área: a) construindo conhecimentos sobre as capacidades das crianças e b) desenvolvendo competências nos adultos sobre formas de captar seus sentimentos, ideias e desejos, que elas manifestam por diferentes linguagens, próprias da idade e do ambiente em que vivem.

O princípio, tal como consta do Projeto, não preconiza que todas as crianças de todas as idades devam ser escutadas quando da elaboração de uma política, um plano ou um programa para a Primeira Infância. Seu propósito é promover a fértil iniciativa de incluir as crianças como

sujeitos ativos, em outras palavras, de aplicar o conceito pleno de cidadania que também a elas pertence.

Outro embasamento desta proposta se encontra no Artigo 12 da Convenção dos Direitos da Criança e no Comentário Geral sobre o Artigo 31, aprovado pela ONU em 01/02/2013, in verbis: “**19. O direito de ser ouvido (artigo 12):** As crianças, tanto como indivíduos quanto como grupo, têm o direito de expressar seus pontos de vista sobre todos os assuntos que lhes digam respeito, e deve ser dado o devido peso, de acordo com sua idade e maturidade, devendo receber o apoio adequado para expressar seus pontos de vista, sempre que necessário. As crianças têm o direito de exercer a sua escolha e autonomia em suas brincadeiras e atividades recreativas, bem como na sua participação em atividades culturais e artísticas. **O Comitê sublinha a importância de oferecer oportunidades para as crianças, de contribuir para o desenvolvimento de: legislação, políticas, estratégias e desenho de serviços para garantir a aplicação dos direitos contidos no Artigo 31.** Isso pode incluir a sua participação, por exemplo, nas consultas sobre políticas relacionadas ao brincar e recreação, a legislação que afeta os direitos educacionais e da organização escolar e currículo ou legislação de proteção contra o trabalho infantil, o desenvolvimento de parques e outras instalações locais, planejamento e desenho urbano para comunidades e ambientes amigos da criança, consultas sobre as oportunidades de brincar ou recreação e atividades culturais, dentro da escola e na comunidade em geral” (negrito nosso).

O PL original explicita esse direito no caput do art. 1º; o Substitutivo o coloca sob a forma prática de diretriz a ser seguida na elaboração das políticas públicas (art. 4º, II e Parágrafo único).

5. O *interesse superior da criança* como princípio na definição das ações. O PL original o introduz como parágrafo do art. 1º. O Substitutivo o coloca na formulação das políticas, planos e programas, dando-lhe um caráter operacional e situacional (art. 4º).

Existe farta literatura sobre esse princípio, não sendo mais tema de discussão, apenas de reflexão visando a aprofundar as implicações de seu desdobramento prático. O art. 3º, 1 da Convenção sobre os Direitos da Criança determina que 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. É oportuno, aqui, lembrar Norberto Bobbio: “*Uma coisa é ter um direito que é, enquanto reconhecido e protegido; outra é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do dever-ser ao ser, precisa transformar-se, de objeto de discussão de uma assembleia de especialistas, em objeto de decisão de um órgão legislativo dotado de poder de coerção*” (BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 97).

O que falta a este princípio é o lugar em que seja exercitado, tal como é feito no texto substitutivo. As consequências sobre a qualidade das

políticas e sobre as atitudes dos adultos na relação com as crianças são hoje apenas vislumbradas, à luz das experiências em curso em nosso País e em outras latitudes. Vale lembrar a recomendação do médico e pedagogo polonês Janusz Korczack de que não se trata de abaixar-se para compreender a criança, mas elevar-se a ela e a seu modo de ver e compreender as coisas.

6. *Políticas setoriais e política nacional integrada*, esta, com o papel de articular as setoriais, de sorte a ter uma visão integral, holística, da criança pessoa e cidadã. Os eixos centrais deste Projeto – e também sua grande novidade – são: (a) as diretrizes para as políticas públicas para a Primeira Infância e (b) a determinação de que elas se articulem de tal maneira a conformar uma política nacional integral e integrada, capaz de abranger todos os direitos da criança de até seis anos de idade e todas as crianças, nas diversas infâncias de nosso País. Aqui está, a nosso ver, o potencial maior de transformar a realidade de milhões de crianças brasileiras.

A fragmentação, tanto das ciências, quanto das políticas de atendimento por setores desarticulados, fraciona a criança em áreas distintas, unidimensionaliza o multidimensional. Políticas setoriais verticalizadas, que não dialogam entre si, podem ser altamente eficazes nos itens pontuais que focalizam, mas alimentam a concepção reducionista da criança em necessidades independentes e descontextualizadas, objetivada fora da teia de relações sociais, psicológicas e ambientais.

Reconstruir a visão de conjunto pela articulação dos setores é como encaixar peças num todo orgânico. É um passo importante para a construção de ações articuladas. Porém, partir da grande angular dos direitos da criança – interdependentes e indivisíveis – abre a perspectiva de uma política integral e integrada, transdisciplinar mais do que interdisciplinar.

É o que propõe este Projeto.

São promissoras as iniciativas que estão em curso de reconstruir uma visão de conjunto, um olhar multissetorial da criança nas políticas públicas para a Primeira Infância. O Programa *Brasil Carinhoso*, para citar uma iniciativa nacional; o *PIM - Primeira Infância Melhor* e o *Mãe Coruja Pernambucana*, para citar dois programas estaduais, o primeiro, do Rio Grande do Sul e o segundo, de Pernambuco; e o *Primeiríssima Infância*, orientado tecnicamente pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, para dar um exemplo de iniciativas municipais em São Paulo, são exemplos contundentes da factibilidade e do ganho em eficiência e resultados de políticas setoriais articuladas em torno de uma concepção integral da criança. O Plano Nacional pela Primeira Infância (RNPI, 2010) constitui uma novidade no planejamento nacional para atenção integral dos direitos da criança de até seis anos de idade, porque estabelece como ponto de partida a concepção de criança pessoa, cidadã, sujeito de direitos

Em relação a esse item, o Substitutivo mantém quase integralmente o texto original, acrescentando-lhe outras diretrizes e fazendo ajustes de redação (arts. 4º a 7º).

7. *A valorização dos profissionais que atuam na atenção às crianças.* É sobejamente conhecido que trabalhar na seara da infância, tanto na saúde, quanto na educação, ou na assistência social, acarreta menos prestígio para o profissional do que atuar em demandas das idades maiores. A pediatria e a educação infantil são exemplos. Melhorar a remuneração é uma condição prévia para o aumento de prestígio. Mas as medidas para esse aumento não podem ser ditadas por este Projeto de Lei. Por isso, ele apenas faz a recomendação. Outra importante ação está na qualificação – formação inicial e continuada. O Substitutivo que apresentamos contém dois dispositivos sobre essa questão (art. 9º; 10; 14, IV; 16; 21 § 3º e 28).
8. *A sociedade também tem o dever de assegurar os direitos da criança com prioridade absoluta.* Não é estranho afirmar isto, porque é o que está dito no art. 227 da Constituição Federal, ao que se tem dado reduzida atenção.

Tem-se insistindo no papel do Estado, com razão. Porque até os anos 70 do século passado, ele era praticamente omissos na área da educação infantil e tímido na área da saúde e da assistência social das crianças de até 3 ou 6 anos. De lá para cá, foi ocupando seu lugar, ora por pressão das famílias e de organizações sociais, ora por iniciativa interna, criada por gestores e técnicos conscientes desse papel.

Mas esse crescimento da atuação do Estado parece vir acompanhado de uma progressiva desresponsabilização da sociedade para com a criança. Não foi isso o que o Constituinte quis ao redigir o art. 204, II e o art. 227, § 7º da Carta Magna. A sociedade deve realizar não apenas ações diretas de cuidado e proteção de suas crianças, mas, segundo nossa Carta Magna, participar na elaboração das políticas e no controle das ações em todos os níveis!

O art. 12 deste Substitutivo mantém e aprimora o texto do projeto original, em decorrência da ampla participação social no debate e na apresentação de sugestões a este Projeto de Lei.

Embora o texto possa dar a impressão, para alguns, de ser genérico e de baixa efetividade, ele tem dois méritos que o tornam relevante: recupera o papel da sociedade na formulação das políticas setoriais e da política integrada para a Primeira Infância e cita áreas exemplares em que a ação direta tem um papel destacado, seja como ação complementar, seja em parceria com o Estado ou independente dele. Essas áreas são a criação e apoio a redes de proteção às crianças nas comunidades e a realização de campanhas de aprofundamento da consciência social sobre a criança e a infância.

9. *A família tem um papel próprio e insubstituível no cuidado e educação de seus filhos.* Também essa afirmação é revestida de ofuscante

obviedade. O ECA já o afirma há 24 anos, especialmente nos arts. 19 a 24. Este Projeto traz novos dispositivos, frutos de recomendações de especialistas, de organizações sociais e do próprio governo, tais como: o apoio do Estado à participação das famílias em redes de proteção e cuidado em suas comunidades; a necessidade de articular as ações das diferentes áreas do governo que levam serviços de atenção à família; a designação de conteúdos fundamentais nos programas de apoio às famílias na sua função de cuidado e educação, visando ao desenvolvimento integral da criança. Os arts. 13 e 14 do Substitutivo tratam dessa matéria.

10. *Plano pela Primeira Infância*: instrumento político e técnico que operacionaliza a política integral e integrada. Em vista do óbice a que o Poder Legislativo determine que a União elabore plano nacional pela Primeira Infância (art. 6-J do Projeto original), o Substitutivo estabelece alguns requisitos políticos e técnicos a serem levados em consideração quando da elaboração de planos e programas para a Primeira Infância (art. 8º do Substitutivo). Atende-se, dessa forma, à independência dos Poderes e cumpre-se o princípio da harmonia entre eles (art. 2º da CF).

Considerando que sem esse instrumento de planejamento as políticas para a Primeira Infância podem ficar no nível das boas intenções e do discurso, temos justificada expectativa de que o Poder Executivo tomará a iniciativa de elaborar um plano nacional integrando as várias áreas que afetam a vida e o desenvolvimento integral da criança. Duas iniciativas recentes embasam essa expectativa: o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, sob a coordenação do CONANDA, e o Plano Nacional pela Primeira Infância, elaborado pela Rede Nacional Primeira Infância, com participação de órgãos governamentais e não governamentais, aprovado pelo CONANDA e acolhido pelo Governo, como Plano de Estado.

Considerando, porém, a importância de essa prática ser estável e permanente na área da Primeira Infância, estamos apresentando uma Proposta de Emenda Constitucional que insere na Constituição Federal um dispositivo sobre plano nacional pela primeira infância, a exemplo dos art. 214 e 228, § 8, II da CF, que tratam, respectivamente, do plano nacional de educação e do plano nacional de juventude.

Pelo mesmo argumento acima e em sintonia com o princípio do regime federativo, retiramos deste Projeto de Lei a determinação (contida em seu art. 6-L), de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborem planos pela primeira infância em consonância com o plano nacional. Mantivemos, no entanto, referência a que a União estimule, por meio de assistência técnica e financeira, os demais entes da federação a elaborarem planos globais, com abordagem sistêmica, de atendimento dos direitos da criança na Primeira Infância (art. 8º caput e parágrafo do Substitutivo).

11. *Sobre recursos financeiros*. A prioridade absoluta na garantia dos direitos da criança e do adolescente, no que compete ao Estado, é caracterizada pelo ECA em três âmbitos: nas ações de proteção e

atendimento à criança; nas políticas sociais públicas e no orçamento. Está fora da alçada deste Projeto de Lei, como iniciativa do Poder Legislativo, determinar valores ou percentuais de recursos a serem investidos na Primeira Infância. Seguramente mais recursos são necessários em todas as áreas da atenção à criança. E sobre esse assunto muito se terá que trabalhar para alcançarmos um patamar de recursos consentâneo com o disposto na CF e no ECA sobre a relação entre destinação privilegiada de recursos públicos e os orçamentos, seja da União, dos Estados, do DF ou dos Municípios.

No âmbito deste Projeto de Lei, o passo possível, porém significativo, é o de que a União informe à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas para a Primeira Infância, e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo Orçamento realizado. Determina-se igualmente, que colha informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação, também sobre eles informando à sociedade (art. 5º caput e parágrafo único do Substitutivo).

12. *A educação infantil*, direito de toda criança a partir do nascimento, encontra as definições legais na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996), razão por que o Estatuto da Criança e do Adolescente foi parcimonioso nessa matéria. Considerando, no entanto, que o capítulo do ECA sobre a educação está defasado em relação à EC 53/2006 e à EC 59/2009 e que não cabe, neste Projeto de Lei proceder à atualização, uma vez que ela abrange toda a educação, desde a infantil à superior, consideramos oportuno inserir, no Substitutivo, dois importantes dispositivos sobre a educação infantil (art. 16, caput e parágrafo único).

13. *Novos dispositivos para ampliar as ações na área da saúde da gestante, da mãe e da criança* a serem inseridos no ECA:

O art. 8º do Estatuto da Criança e do Adolescente recebe nova redação, com acréscimo de vários dispositivos que incorporam práticas mais recentes do Sistema Único de Saúde ou que acolhem novas demandas com possibilidades reais de promoverem mais adequado atendimento à gestação, ao parto, à amamentação, à formação do vínculo mãe/bebê, pais/bebê; a atenção humanizada à gravidez, parto e puerpério e ao atendimento pré e perinatal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde; a alta hospitalar responsável e contrarreferência na Atenção Básica, o acesso a outros serviços e grupos de apoio à amamentação; o direito a acompanhante de preferência da gestante e da parturiente durante o período do pré-natal, no trabalho de parto e pós-parto imediato; o direito de ser informada, durante o pré-natal, pelo Sistema Único de Saúde, sobre a maternidade em que será atendida para a realização do parto; a restrição da aplicação de cesariana e outras intervenções cirúrgicas aos motivos médicos graves, complexos ou de risco de vida para a gestante ou feto/recém-nascido; a busca ativa da gestante que não der início ou abandonar as consultas de pré-natal; a garantia à gestante e às mulheres com filhos na Primeira Infância que se

encontrem sob custódia em unidades de privação de liberdade a ambiência que atenda às normas sanitárias e assistenciais do Sistema Único de Saúde para o acolhimento do filho, em articulação com o sistema de ensino competente, visando ao desenvolvimento integral da criança.

Outras determinações ampliam as ações de cuidado às crianças na primeira infância, tais como: formação específica e permanente dos profissionais que atuam no cuidado diário ou frequente de crianças na primeira infância, para detecção de sinais de risco para o desenvolvimento psíquico e seu acompanhamento (art. 22); a máxima prioridade ao acolhimento das crianças com suspeita ou confirmação de violência; a avaliação da saúde bucal das crianças, consulta odontológica à gestante e à criança e atenção odontológica com função educativa-protetiva (art.25).

Amplia-se, com este Projeto, o espectro dos serviços de acolhimento familiar, como política pública, com famílias cadastradas, capacitadas e acompanhadas, ademais de recomendar o estímulo aos Municípios para estruturarem política de acolhimento familiar para crianças de zero a seis anos (art. 27).

- 14. Condições facilitadoras do exercício da paternidade.** O significado relevante do papel do pai no cuidado e educação dos filhos é sobejamente conhecido. Fatores históricos, culturais e econômicos explicam por que os homens têm progressivamente deixado essa função ao encargo quase exclusivo da mulher. O modelo patriarcal ou machista de família e cuidado dos filhos relegou o papel do homem à função de provedor material, caracterizando a atenção primária e primordial ao recém-nascido e à criança pequena como uma atribuição feminina.

O fenômeno vem sofrendo perceptível reversão, porém medidas na área da educação, da saúde, do trabalho, entre outras, são necessárias para que os homens possam efetivamente estar por mais tempo, e nos momentos mais cruciais, junto de seus filhos pequenos, simultaneamente ou alternadamente com a mulher.

Este Projeto de Lei está atento à importância da convivência da criança com a figura paterna, da criação de vínculo com o pai e do suporte que ele pode dar à mãe no cuidado do filho. Pode-se dizer que é um direito moderno da criança que sua mãe tenha companhia nos momentos das consultas pré-natais, durante o parto e no pós-parto.

Licença paternidade: A CF define esse direito no art. 7º XIX e o fixa provisoriamente em 5 dias, até que a lei venha discipliná-lo (art.10 § 1º do ADCT). Este Projeto de Lei toma a iniciativa de disciplinar a licença paternidade em trinta dias (art. 34 deste PL), nos moldes do Programa Empresa Cidadã, criado pela Lei nº 11.770/2008. Essa licença prorrogada é estendida à empregada e ao empregado que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção.

Direito de não comparecer ao serviço sem prejuízo do salário para acompanhar a gestante às consultas de pré-natal e pediátricas:

mediante emenda ao art. 473 da CLT, são concedidos até dois dias para acompanhar consultas médicas e demais exames complementares durante o período de gravidez de sua esposa ou companheira e um dia por ano para acompanhar filho de até seis anos em consulta médica (art. 33 do Substitutivo). Não fosse por outra razão, a presença do pai ou companheiro nesses momentos fortalece a díade mãe/bebê, porque dá mais segurança à gestante, à parturiente, à mãe. O famoso pediatra e psicanalista Donald Winnicott chamou a atenção para esse aspecto da relação pai/mãe/bebê: a presença do companheiro dá à mãe maior segurança e a libera de algumas ações para ficar mais livre para seu bebê.

Este, talvez, seja um dos avanços com efeitos mais profundos na formação das crianças em nosso País. Ao mesmo tempo em que é uma resposta a demandas crescentes na sociedade, é uma possibilidade de abrir espaço a uma convivência familiar integradora e estabilizadora das relações intrafamiliares.

15. A licença maternidade, recentemente ampliada para seis meses, pela Lei nº 11.770/2008, permanece, neste Projeto, com a mesma duração. Devemos registrar, entretanto, que argumentos foram apresentados e solicitações feitas no sentido de ampliá-la para doze meses. Somos favoráveis a um tempo maior de convivência diuturna da mãe com o bebê, tanto para garantir um período mais extenso de amamentação, quanto para a formação do vínculo da díade mãe/bebê. Apesar disso, consideramos necessário avançarmos mais na aplicação da possibilidade da licença de seis meses antes de dobrarmos esse período. Para estimular essa venturosa possibilidade num futuro próximo, incluímos no Substitutivo a indicação de que o Poder Executivo proponha a extensão da licença maternidade para doze meses. (art. 37)

16. *O direcionamento de publicidade à criança.* O texto original do Projeto, em seu art. 2º, pretendia introduzir no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 80-A) a proibição de publicidade voltada ao público infantil nos meios de comunicação, entre 8 e 18 horas. Este dispositivo foi objeto de debate e sugestões no decorrer do processo de análise do presente PL e passou por sucessivas versões, sempre submetidas a novos debates e beneficiária de diferentes sugestões.

Numa versão de trabalho, fruto de sugestões recebidas pela Relatoria, deu-se uma redação diferente, concentrando a vedação de publicidade dirigida a crianças de até seis anos de idade de alimentos e bebidas pobres em nutrientes e com alto teor de açúcar, gorduras saturadas ou sódio, entre 8 e 20 horas. Posteriormente, foi proposto, em Audiência Pública, que se adotasse a fórmula da Resolução nº 163/2014 do CONANDA. Em vez de proibir tal publicidade, ela a caracteriza como abusiva, submetendo-a, com isso, às restrições impostas pelo Código de Defesa do Consumidor.

Adotar os termos daquela Resolução neste Projeto de Lei, longe de esvaziá-la, caso aprovado, seria colocá-la no patamar da lei. No

entanto, nova proposta, resultante de ponderadas considerações de especialistas sugere focar a restrição à publicidade de bebidas alcoólicas e não alcoólicas e alimentos pobres em nutrientes, com alto teor de açúcar, gorduras saturadas ou sódio, conforme parâmetros definidos em regulamentação expedida pela autoridade responsável pela vigilância sanitária. Essa redação é bem próxima daquela que já fora apresentada em versão anterior para análise e debate. Com essa redação visamos proteger a criança do bombardeio dos apelos consumistas de alimentos e bebidas comprovadamente nocivos à sua saúde e que produzem consequências agravantes para sua vida adulta. É o que consta do art. 27 do Substitutivo.

Consideramos relevante destacar, neste Relatório, que tomamos do Plano Nacional pela Primeira Infância uma expressão que abre para esta questão uma dimensão conceitual de grande sentido prático, ademais de revestida de beleza: “*A criança não será assediada por publicidade contrária a qualquer um de seus direitos*”. Este passou o caput do art.27, sob o qual se insere a vedação de direcionar à criança a publicidade que se menciona no § 1º.

A obesidade infantil está crescendo em proporção alarmente no Brasil, a ponto de tornar-se um problema de saúde pública. As crianças estão vulneráveis aos apelos dos anúncios de produtos comprovadamente prejudiciais à saúde.

3 – Análise da admissibilidade financeira e orçamentária

Cumprir tratar dos aspectos de admissibilidade financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 6.998/2013, das emendas a ele apresentadas e do Substitutivo.

No que se refere ao projeto de lei e às respectivas emendas, observa-se que a matéria neles tratadas não tem repercussão direta nos Orçamentos da União, eis que se revestem de caráter essencialmente normativo, sem impacto quantitativo financeiro ou orçamentário públicos.

No que se refere ao Substitutivo, temos a tecer as seguintes considerações:

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. E no parágrafo 1º do art. 1º dispõe:

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária,

operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

Desta forma, o Substitutivo deve observar, em especial, as determinações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante à geração de despesa e à renúncia de receita. Ao mesmo tempo, a despesa eventualmente criada deve apresentar adequação com a lei orçamentária anual e compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual.

Nos termos do art. 17 da LRF, toda proposição que crie ou aumente despesas obrigatórias deve ser neutra, ou seja, apresentar a estimativa do impacto orçamentário e financeiro e sua respectiva compensação, que deverá estar contida já no próprio texto legal a ser editado.

Em sentido semelhante, o art. 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013) determina que:

“As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria”.

Cientes da necessidade de promoção do equilíbrio das contas públicas, buscamos ajustar o conteúdo do Substitutivo de forma a não causar, ou suavizar, eventuais impactos financeiros ou orçamentários. Em alguns casos procurou-se não atribuir dados objetivos para a execução, cabendo ao Poder Executivo fazê-lo, com vistas a adotar iniciativas que se ajustem à capacidade de comprometimento do Poder Público. Citamos como exemplo a garantia de acesso à qualificação por parte dos profissionais que atuam com a primeira infância (art. 10), e a garantia de espaços e equipamentos públicos para o lazer, o brincar e o exercício da criatividade (art. 17).

Além disso, o Substitutivo prevê a adoção de diversas iniciativas no campo da saúde, tais como:

- adoção de instrumento individual de registro unificado de dados do crescimento e desenvolvimento da criança (art. 11, § 1º);
- acesso aos programas e às políticas de saúde da mulher, planejamento reprodutivo, orientações sobre direitos sexuais reprodutivos, e às gestantes nutrição adequada, atenção humanizada à gravidez, parto e puerpério e ao atendimento pré e perinatal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde (art. 19).
- fornecimento gratuito de medicamentos, órteses, próteses e outros recursos tecnológicos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação

para crianças e adolescentes de acordo com as linhas de cuidado voltadas às suas necessidades específicas (art. 21).

- a avaliação da saúde bucal das crianças, assegurando uma consulta odontológica a toda gestante e consultas odontológicas a toda criança sempre que necessário (art. 24).

Há que se assinalar, de início, que, em conformidade com o preceito constitucional de que a saúde é direito de todos e dever do Estado, está na competência do SUS oferecer a todos os cidadãos indistintamente os serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, em todos os níveis de complexidade.

Além disso, a adoção das medidas propostas, não implicará necessariamente aumento dos gastos do SUS. Reforça esse entendimento o fato de o SUS, a despeito das carências existentes, dispor de vasta rede de atendimento, dotada de recursos humanos e materiais para fazer face às mais variadas demandas na área da saúde. Muito poderá ser feito em prol das medidas propostas, utilizando-se simplesmente a capacidade de atendimento instalada, com alguns ajustes na distribuição dos recursos destinados à saúde, sem implicar necessariamente novos investimentos.

O Substitutivo também prevê, em seu art. 34, a prorrogação da licença paternidade por 30 dias, durante a qual o empregado terá direito à remuneração integral. A fim de não onerar as empresas, o Substitutivo prevê que a pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá deduzir do imposto devido o total da remuneração integral do empregado paga nos 30 dias de prorrogação da licença.

A dedução prevista equivale a renúncia de receitas. Nesses casos, o art. 14 da Lei de Responsabilidade exige que a proposição esteja acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, assim como que esteja compatível com o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e atenda a pelo menos uma de duas condições alternativas.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, só podendo entrar em vigor o benefício quando implementadas as medidas referidas.

Ocorre que que os arts. 35 do Substitutivo atende ao prescrito pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pelas seguintes razões: segundo o artigo, o Poder Executivo estimará o montante da renúncia fiscal decorrente do disposto na Lei e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal. Tal demonstrativo acompanha o projeto de lei orçamentária e apresenta o efeito regionalizado, sobre as receitas e despesas, das isenções,

anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia concedidos.

O montante da renúncia fiscal decorrente da prorrogação da licença paternidade deve acompanhar o projeto de lei orçamentária cuja apresentação se der após decorridos 60 (sessenta) dias da publicação da lei, sendo que a lei apenas produzirá efeitos a partir do primeiro dia do exercício subsequente àquele em que for implementado o disposto no art. 35.

Sendo assim, somos pela não implicação orçamentária e financeira do PL nº 6.998/2013 e das emendas a ele apresentadas e pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Substitutivo.

4 - VOTO DO RELATOR

Este Projeto de Lei, se aprovado, como esperamos, determinará, sem dúvida, um avanço importante na atenção integral e integrada dos direitos das crianças na faixa etária da Primeira Infância. E, ressaltamos, de todas as crianças das diversas infâncias brasileiras, da cidade e do interior, da floresta e do cerrado, dos sertões e do litoral, do campo e das margens fluviais.

Se cabe a opinião de que é um projeto sonhador, cabe, igualmente, a afirmação de que *“para conquistar o futuro, é preciso, primeiro, sonhá-lo”* (Blaise Pascal). Ora, *“o melhor modo de realizar um sonho é despertar”*, escreve o poeta Paul Valéry. Mais que um despertar – porque as famílias, grandes segmentos da sociedade e muitos governos já estão bem acordados para o significado da Primeira Infância, – este Projeto almeja uma ação pública propiciadora de condições de vida mais plena e experiências pertinentes ao amplo desenvolvimento das capacidades das crianças, justamente no período mais sensível à sua influência.

É nosso dever moral e político deixar as crianças viverem – e assegurar condições para que vivam - a vida infantil com as características que lhe são próprias. Características essas de liberdade com a experiência de limites, da curiosidade que conduz à descoberta e ao conhecimento, da iniciativa e criatividade, da dependência que avança com tenacidade para a autonomia, com espaço e tempo para brincar como forma própria de ser criança e viver a infância.

O enquadramento compulsório das crianças num mundo adulto, encurtando a infância, adultizando-as precocemente ou jogando sobre elas a “esperança do futuro” – elas disseram na ONU: “Dizem que nos somos o futuro, mas nós somos o presente” – trabalha pelo seu esvaziamento, pela retirada do terreno firme que segura as construções seguintes. Na contramarcha da tendência de antecipar o adulto na criança, queimando etapas com risco de fraturas interiores, este Projeto estabelece princípios para as políticas públicas de extrema atualidade.

Um dos valores das diretrizes postas neste projeto é de que se garanta às crianças a plenitude da infância. E uma forma de plenificar a infância é oferecer às crianças a justa satisfação de suas necessidades e experiências propiciadoras da mais ampla realização de suas potencialidades. Não é outro o

significado dos direitos da criança, aos quais esta iniciativa legislativa quer servir.

As diretrizes para as políticas públicas e os novos itens de direitos e obrigações relativamente à Primeira Infância constantes deste Projeto de Lei se submetam ao julgamento da conveniência e oportunidade.

Precisamente a conveniência e oportunidade das proposições deste Projeto recomendam sua aprovação nos termos do Substitutivo. É **conveniente**, para não dizer necessário; é **oportuno**, para não dizer urgente, que demos um passo à frente no atendimento dos direitos da criança na Primeira Infância, idade que compõe a faixa etária à qual a Constituição Federal atribui absoluta prioridade para a família, para a sociedade e para o Estado.

Com este entendimento, voto pela:

1. **Constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 6.998, de 2013, das emendas nº 1 a 10 a ele apresentadas;
2. **Não implicação orçamentária e financeira** do Projeto de Lei nº 6.998, de 2013, das emendas nº 1 a 10 a ele apresentadas e pela **compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Substitutivo**;
3. **Aprovação no mérito** do Projeto de Lei nº 6.998, de 2013 e das emendas nº 1, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, **na forma do Substitutivo**, e pela rejeição das emendas nº 2, 8 e 10.
4. Por último, esta Comissão, consciente da importância do aleitamento materno mais prolongado e do fortalecimento do vínculo mãe bebê, conforme demonstrado nos estudos realizados durante a análise deste Projeto, considera extremamente relevante a extensão da licença maternidade para doze meses. A medida, no entanto, não cabe nesta Proposição, razão porque fazemos ao Poder Executivo a indicação anexa, nos seguintes termos:
 - realização de estudos visando a oportunidade e conveniência de “estender a licença maternidade para doze meses na medida em que seja possível conciliar o superior interesse da criança com a manutenção do vínculo empregatício da mãe trabalhadora e a sustentabilidade contábil da empresa ou órgão empregador”.

Sala da Comissão, em de novembro de 2014.

Deputado João Ananias

Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 6.998, DE 2013 – Primeira Infância

Substitutivo ao Projeto de Lei nº 6.998, de 18 de dezembro de 2013

Dispõe sobre as políticas públicas para a Primeira Infância, altera e acrescenta dispositivos da Lei nº 8.069, de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, acrescenta dois dispositivos no art. 473 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e altera quatro arts. da Lei nº 11.770, de 2008.

Art. 1º Esta lei estabelece princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas para a Primeira Infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e na formação humana, em consonância com os princípios e diretrizes da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, altera e acrescenta dispositivos nesta Lei, acrescenta dispositivos no art. nº 473 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e altera os arts. 1º, 3º, 4º e 5º da Lei nº 11.770, de 2008.

Art. 2º Para os efeitos desta lei, considera-se Primeira Infância o período que abrange os primeiros seis (6) anos completos ou setenta e dois (72) meses de vida da criança.

Art. 3º A prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei nº 8.069, de 1990, implica o dever do Estado em estabelecer políticas, planos e programas para a Primeira Infância que atendam às especificidades desta faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral.

Art. 4º As políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na Primeira Infância serão elaboradas e executadas de forma a:

- I – atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e cidadã;
- II – promover a participação da criança na definição das ações que lhe dizem respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento;

III – respeitar a individualidade e ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade das infâncias brasileiras, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais;

IV – reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na Primeira Infância, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação das crianças;

V – articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância;

VI – adotar uma abordagem participativa, envolvendo os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços;

VIII – promover a formação de uma cultura de proteção e promoção da criança, com o apoio dos meios de comunicação social.

Parágrafo único. A participação da criança na formulação de políticas e das ações que lhe dizem respeito terá o objetivo de promover sua inclusão social como cidadã, e se dará de acordo com a especificidade de sua idade, devendo ser realizada por profissionais qualificados em processos de escuta adequados às diferentes formas de expressão infantil.

Art. 5º Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas pela Primeira Infância a saúde, a alimentação e nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção frente a toda forma de violência e à pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce aos meios de comunicação.

Art. 6º As políticas setoriais terão uma instância de articulação e coordenação intersetorial, constituindo a Política Nacional Integrada para a Primeira Infância.

Parágrafo único. A Política Nacional Integrada para a Primeira Infância será coordenada por órgão indicado pela Presidência da República.

Art. 7º O órgão indicado segundo o que determina o parágrafo único do art. 6º manterá permanente articulação com as instâncias de coordenação das ações estaduais, distrital e municipais de atenção à criança na Primeira Infância, visando à complementaridade das ações e ao cumprimento do dever do Estado na garantia dos direitos da criança.

Art. 8º O pleno atendimento dos direitos da criança na Primeira Infância constitui objetivo comum de todos os entes da Federação, segundo as respectivas competências constitucionais e legais, a ser alcançado em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Parágrafo único. A União buscará a adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à abordagem multissetorial no atendimento dos

direitos da criança e oferecerá assistência técnica na elaboração de planos estaduais, distrital e municipal para a Primeira Infância que articulem os diferentes setores.

Art. 9º As políticas para a Primeira Infância se articularão com as instituições de formação profissional, visando à adequação dos cursos às características e necessidades das crianças e à existência de profissionais qualificados que possibilitem a expansão com qualidade dos diversos serviços.

Art. 10. Os profissionais que atuam nos diferentes ambientes de execução das políticas e programas destinados à criança na Primeira Infância terão acesso garantido e prioritário à qualificação, sob a forma de especialização e atualização, em programas que contemplem as especificidades da Primeira Infância, a intersectorialidade, a promoção do desenvolvimento integral e a prevenção e proteção contra toda forma de violência contra a criança.

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 às crianças e divulgação dos seus resultados.

§ 1º A União manterá instrumento individual de registro unificado de dados do crescimento e desenvolvimento da criança, assim como sistema informatizado, que inclua as redes pública e privada de saúde, para atendimento ao disposto neste artigo.

§ 2º A União informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas 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.

Art. 12. A sociedade participa solidariamente com a família e o Estado da proteção e promoção da criança na Primeira Infância, nos termos do art. 227, caput e § 7º, combinado com o art. 204, II da Constituição Federal, dentre outras formas:

- I - por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações;
- II – integrando conselhos, de forma paritária com representantes governamentais, com funções de planejamento, acompanhamento, controle social e avaliação;
- III – executando ações diretamente ou em parceria com o Poder Público;
- IV – desenvolvendo programas, projetos e ações compreendidas no conceito de responsabilidade social e de investimento social privado;
- V – criando, apoiando e participando de redes de cuidado e proteção à criança nas comunidades;

VI - promovendo ou participando de campanhas e ações que visem a aprofundar a consciência social sobre o significado da Primeira Infância na formação humana.

Art. 13. O Estado apoiará a participação das famílias em redes de proteção e cuidado das crianças nos seus contextos sócio-familiar e comunitário visando, entre outros objetivos, à formação e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, com atenção prioritária às regiões que apresentam maiores riscos ao desenvolvimento das crianças.

Art. 14. As políticas e programas governamentais de apoio às famílias, incluindo as visitas domiciliares e programas de promoção da paternidade e maternidade responsáveis, buscarão a articulação das áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio-ambiente, direitos humanos, entre outras, com vistas ao desenvolvimento integral das crianças.

§ 1º Os programas que se destinam ao fortalecimento das famílias no exercício de sua função de cuidado e educação de seus filhos na primeira infância promoverão atividades centradas nas crianças, focadas nas famílias e baseadas na comunidade, em consonância com o Plano Nacional pela Primeira Infância 2010-2022, aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, e os planos que o seguirem.

§ 2º As famílias identificadas nas redes de saúde ou de educação que se encontram em situação de vulnerabilidade no desempenho do seu papel de cuidado e educação da criança na Primeira Infância, bem como as que têm crianças com indicadores de risco ou deficiência, terão prioridade nas políticas sociais públicas.

§ 3º As gestantes e as famílias com crianças na Primeira Infância deverão receber orientação e capacitação sobre maternidade e paternidade responsáveis, aleitamento materno, alimentação complementar saudável, crescimento e desenvolvimento infantil, prevenção de acidentes e educação sem uso de castigos físicos e tratamento humilhante.

§ 4º Os programas de visitas domiciliares voltados ao cuidado e educação na Primeira Infância deverão contar com profissionais qualificados, apoiados por medidas que assegurem sua permanência e formação continuada.

Art. 15. As políticas públicas criarão condições e meios para que, desde a Primeira Infância, as crianças tenham acesso à produção cultural e sejam reconhecidas como produtoras de cultura.

Art. 16. A expansão da educação infantil deverá ser feita de maneira a assegurar a qualidade da oferta, com instalações e equipamentos que obedeçam a padrões de infraestrutura estabelecidos pelo Ministério da Educação, profissionais qualificados conforme dispõe a Lei nº 9.394, de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, currículo e materiais pedagógicos adequados à proposta pedagógica.

Parágrafo único. A expansão da educação infantil para as crianças de até três anos de idade, no cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação, dará prioridade para as crianças em situação socioeconômica mais desfavorecida.

Art. 17. Considerando o significado do brincar para a criança, o poder público garantirá espaços e equipamentos públicos para o lazer, o brincar, o exercício da criatividade, bem como a fruição de ambientes livres e seguros, em suas comunidades, sob acompanhamento e supervisão.

Art. 18. Acrescente-se, após o art. 3º da Lei 8.069, de 1990, o seguinte art. 3º-A:

“Art. 3º-A. Os direitos enunciados nesta Lei se aplicam a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião e crença, existência de deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.” (NR)

Art. 19. Dê-se nova redação ao art. 8º caput e aos seus §§ 1º, 2º, 3º e 5º e acrescentem-se os §§ 6º a 10, da Lei 8.069, de 1990, nos seguintes termos:

“Art. 8º. É assegurado a todas as mulheres o acesso aos programas e às políticas de saúde da mulher, planejamento reprodutivo, orientações sobre direitos sexuais reprodutivos, e às gestantes nutrição adequada, atenção humanizada à gravidez, parto e puerpério e ao atendimento pré e perinatal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde.

§ 1º O pré-natal será realizado por profissionais da atenção básica.

§ 2º Os profissionais de saúde de referência da gestante garantirão sua vinculação durante o pré-natal ao estabelecimento em que será realizado o parto, garantido o direito de opção da mulher.

§ 3º Os serviços de saúde onde o parto for realizado assegurarão às mulheres e aos seus filhos recém-nascidos alta hospitalar responsável e contrarreferência na Atenção Básica, bem como o acesso a outros serviços e grupos de apoio à amamentação.

§ 4º

§ 5º A assistência referida no § 4º deste artigo deverá ser também prestada a gestantes e mães que manifestam o interesse em entregar seus filhos para a adoção, bem como às gestantes e mães que se encontram em situação de privação de liberdade.

§ 6º A gestante e a parturiente tem direito a um acompanhante de sua preferência durante o período do pré-natal, o trabalho de parto e pós-parto imediato.

§ 7º A gestante tem o direito de ser informada, durante o pré-natal, pelo Sistema Único de Saúde, sobre a maternidade em que será atendida para a realização do parto.

§ 8º A gestante tem direito a acompanhamento saudável durante toda a gestação e ao parto natural cuidadoso, restringindo-se a aplicação de cesariana e outras intervenções cirúrgicas aos motivos médicos graves, complexos ou de risco para a gestante ou feto/recém-nascido.

§ 9º. A Atenção Primária à Saúde fará a busca ativa da gestante que não der início ou abandonar as consultas de pré-natal, bem como à puérpera que não comparecer às consultas pós-parto.

§ 10. Incumbe ao poder público garantir à gestante e às mulheres com filhos na Primeira Infância que se encontrem sob custódia em unidades de privação de liberdade a ambiência que atenda às normas sanitárias e assistenciais do Sistema Único de Saúde para o acolhimento do filho, em articulação com o sistema de ensino competente, visando ao desenvolvimento integral da criança.” (NR).

Art. 20. Acrescentem-se ao art. 9º da Lei 8.069, de 1990, os seguintes parágrafos:

“Art. 9ºK

§ 1º Os profissionais das Unidades Básicas de Saúde desenvolverão ações sistemáticas, individuais ou coletivas, visando ao, planejamento, implementação e avaliação de ações de promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno e alimentação complementar saudável, de forma contínua.

§ 2º As empresas públicas da administração direta e indireta e as empresas privadas com trinta ou mais mulheres empregadas deverão dispor de salas de apoio à amamentação, ordenha e estocagem de leite materno durante a jornada de trabalho, com a fiscalização desses ambientes pela vigilância sanitária local.

§ 3º Os serviços de Unidades de Terapia Neonatal deverão contar com bancos de leite humano ou unidade de coleta de leite humano.”(NR)

Art. 21. Dê-se nova redação ao art. 11 da Lei 8.069, de 1990, caput e §§ 1º e 2º, acrescentando-se lhe o seguinte § 3º:

“Art. 11. É assegurado acesso integral às linhas de cuidado voltadas à saúde da criança e do adolescente, por intermédio do Sistema

Único de Saúde, observado o princípio da equidade no acesso às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde.

§ 1º A criança e o adolescente com deficiência serão atendidos, sem discriminação ou segregação, em suas necessidades gerais de saúde e específicas de habilitação e reabilitação.

§ 2º Incumbe ao poder público fornecer gratuitamente àqueles que necessitarem medicamentos, órteses, próteses e outros recursos tecnológicos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação para crianças e adolescentes de acordo com as linhas de cuidado voltadas às suas necessidades específicas.

§ 3º Os profissionais que atuam no cuidado diário ou frequente de crianças na Primeira Infância receberão formação específica e permanente para detecção de sinais de risco para o desenvolvimento psíquico, bem como para o acompanhamento que se fizer necessário.” (NR)

Art. 22. Acrescente-se ao art. 12 da Lei nº 8.069, de 1990, o seguinte parágrafo único:

“Art. 12.

Parágrafo único. São assegurados à mãe e ao pai, e, na falta destes, ao responsável legal, o livre acesso e a permanência, para estar com o recém-nascido, nas unidades neonatais, de Terapia Intensiva e Cuidado Intermediário.” (NR).

Art. 23. Altere-se e se renomeie o parágrafo único do art. 13 da Lei nº 8.069, de 1990 como § 1º e acrescente-se o seguinte § 2º:

“Art. 13.

§ 1º As gestantes ou mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção serão obrigatoriamente encaminhadas, sem valoração moral, à Justiça da Infância e da Juventude.

.....

§ 2º Os serviços de saúde em suas diferentes portas de entrada, os serviços de assistência social em seu componente especializado (CREAS) e demais órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão conferir máxima prioridade ao acolhimento das crianças na faixa etária da Primeira Infância com suspeitas ou confirmação de violência de qualquer natureza, formulando um projeto terapêutico singular que inclua intervenção em rede e, se necessário, acompanhamento domiciliar.”(NR)

Art. 24. Renomeie-se o Parágrafo único do art. 14 do Estatuto da Criança e do Adolescente como § 1º e acrescentem-se os seguintes parágrafos:

“Art. 14.

§ 1º

§ 2º O Sistema Único de Saúde fará a avaliação da saúde bucal das crianças, assegurando uma consulta odontológica a toda gestante e consultas odontológicas a toda criança sempre que necessário.

§ 3º A atenção odontológica à criança terá função educativa-protetiva, iniciada antes de o bebê nascer, por meio de aconselhamento pré-natal e, posteriormente, no sexto e no décimo segundo ano de vida, com orientações sobre saúde bucal.

§ 4º As crianças com necessidades de cuidados odontológicos especiais serão atendidas pelo Sistema Único de Saúde.” (NR).

Art. 25. Acrescente-se ao art. 22 do Estatuto da Criança e do Adolescente o seguinte parágrafo:

“Art. 22.

§ 1ª A mãe e o pai, ou os responsáveis pela criança, têm direitos iguais e deveres e responsabilidades compartilhados no seu cuidado e educação, devendo ser resguardado o direito de transmissão familiar de suas crenças e culturas, ressalvados os direitos e a segurança da criança.”(NR).

Art. 26. Acrescentem-se no art. 34 da Lei nº 8.069, de 1990, os seguintes parágrafos:

“Art. 34.

.....

§ 3º Os serviços de acolhimento familiar deverão ser organizados como política pública, com famílias cadastradas, capacitadas e acompanhadas, que não estejam no cadastro de adoção.

§ 4º A União estimulará os municípios a estruturarem uma política de acolhimento familiar para crianças de zero a seis anos.” (NR)

Art. 27. Acrescente-se à Lei 8.069, de 1990, o seguinte art. 79-A com os §§ 1º e 2º:

“Art. 79-A. É proibido o direcionamento de publicidade à criança para persuadi-la ao consumo de qualquer produto ou serviço.

§ 1º Fica proibido o direcionamento à criança de publicidade de bebidas alcoólicas e não alcoólicas e alimentos pobres em nutrientes,

com alto teor de açúcar, gorduras saturadas, gorduras trans ou sódio, conforme parâmetros definidos em regulamentação expedida pela autoridade responsável pela vigilância sanitária.”(NR). .

Art. 28. Acrescentem-se, no art. 88 da Lei nº 8.069, de 1990, os seguintes incisos:

“Art. 88.

.....
VIII – especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à Primeira Infância, incluindo o conhecimento sobre os direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil;

IX – criação de habilitação profissional multissetorial e carreira para atuar em desenvolvimento integral da criança;

X – realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência.” (NR)

Art. 29. Acrescente-se, no art. 92 da Lei nº 8.069, de 1990, o seguinte parágrafo:

“Art. 92.

.....
§ 7º Quando se tratar de criança de zero a três anos em acolhimento institucional, dar-se-á especial atenção à atuação de educadores de referência estáveis e qualitativamente significativos, às rotinas específicas e ao atendimento das necessidades básicas, incluindo as de afeto como prioritárias.” (NR)

Art. 30. Acrescente-se após o art. 244-B da Lei nº 8.069, de 1990, o seguinte artigo 244-C:

“Art. 244-C. Nas hipóteses de descumprimento do disposto no caput do art. 79-A e seu §1º, serão aplicadas as sanções previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor, sem prejuízo das demais sanções constantes da legislação.” (NR)

Art. 31. Acrescente-se após o art. 265 da Lei nº 8.069, de 1990, o seguinte artigo:

“Art. 265-A. O Poder Público fará periodicamente ampla divulgação dos direitos da criança e do adolescente nos meios de comunicação social, dirigida inclusive às crianças com menos de seis (6) anos de idade.” (NR)

Art. 32. Os §§ 1º e 2º do art. 260 da Lei nº 8.069, de 1990, passam a ter a seguinte redação:

“Art. 260.

§ 1º Na definição das prioridades, a serem atendidas com os recursos captados pelos fundos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente, serão consideradas as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e as do Plano Nacional pela Primeira Infância.

§ 2º Os conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente fixarão critérios de utilização, através de planos de aplicação, das dotações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes e para programas de atenção integral à Primeira Infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade.” (NR)

Art. 33. O art. 473 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-lei nº 4.342, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

“Art. 473.....

.....

X – até dois dias para acompanhar consultas médicas e demais exames complementares durante o período de gravidez de sua esposa ou companheira;

XI - um dia por ano para acompanhar filho de até seis anos em consulta médica” (NR).

Art. 34. A Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º É instituído o Programa Empresa Cidadã, destinado a prorrogar:

I – por sessenta dias a duração da licença-maternidade prevista no inciso XVIII do caput do art. 7º da Constituição Federal;

II - por trinta dias a duração da licença paternidade, prevista no § 1º do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 1º A prorrogação será garantida:

I – à empregada da pessoa jurídica que aderir ao Programa, desde que a empregada a requeira até o final do primeiro mês após o parto, e concedida imediatamente após a fruição da licença-maternidade de que trata o inciso XVIII do caput do art. 7º da Constituição Federal;

II - ao empregado da pessoa jurídica que aderir ao Programa, desde que requerida até dois dias úteis após o parto.

§ 2º A prorrogação será garantida, na mesma proporção, à empregada e ao empregado que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança.

.....

Art. 3º Durante o período de prorrogação da licença-maternidade e da licença-paternidade:

I – a empregada terá direito à sua remuneração integral, nos mesmos moldes devidos no período de percepção do salário-maternidade pago pelo regime geral de previdência social;

II - o empregado terá direito à sua remuneração integral.

.....

Art. 4º No período de prorrogação da licença maternidade e da licença paternidade de que trata esta Lei, a empregada ou o empregado não poderão exercer qualquer atividade remunerada e a criança deverá

ser mantida sob seus cuidados.

Parágrafo único. Em caso de descumprimento do disposto no caput deste artigo, a empregada ou o empregado perderão o direito à prorrogação.

Art. 5º A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá deduzir do imposto devido, em cada período de apuração, o total da remuneração integral da empregada e do empregado pago nos dias de prorrogação de sua licença maternidade e paternidade, vedada a dedução como despesa operacional.” (NR)

Art. 35. O Poder Executivo, com vistas ao cumprimento do disposto no inciso II do caput do art. 5º e nos arts. 12 e 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estimará o montante da renúncia fiscal decorrente do disposto no art. 34 desta Lei e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que acompanhará o projeto de lei orçamentária cuja apresentação se der após decorridos 60 (sessenta) dias da publicação desta Lei.

Art. 36. Os artigos 34 e 35 desta lei produzem efeitos a partir do primeiro dia do exercício subsequente àquele em que for implementado o disposto no seu art. 35.” (NR)

Art. 37. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Deputado João Ananias
Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 6.998, DE 2013 – Primeira Infância

Indicação ao Poder Executivo

“O Poder Executivo fica autorizado a propor a extensão da licença maternidade para doze meses na medida em que seja possível conciliar o superior interesse da criança com a manutenção do vínculo empregatício da mãe trabalhadora e a sustentabilidade contábil da empresa ou órgão empregador”.

Sala da Comissão, em de novembro de 2014.

Deputado João Ananias

Relator