EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – RELATORA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5658 – DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ADI nº 5658.

O **INSTITUTO ALANA**, organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, dedicada à defesa e proteção dos direitos de crianças e adolescentes, com personalidade jurídica de direito privado, inscrita perante o CNPJ/MF sob o número 05.263.071/0001-09, com endereço na Rua Fradique Coutinho, 50, 11º andar, bairro de Pinheiros, São Paulo - SP, por seus advogados (doc. 1), vem, respeitosamente, no âmbito do seu programa **PRIORIDADE ABSOLUTA**, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 7º, §2º, da Lei 9.868 de 1999, concomitante com o artigo 138, da Lei 13.105 de 2015, o Novo Código de Processo Civil, requerer sua habilitação como

AMICUS CURIAE

nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5658, impetrada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), contra dispositivos da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, no âmbito da qual se requer: (i) a declaração de inconstitucionalidade da expressão "a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal" constante do artigo 108, caput, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; (ii) a declaração de inconstitucionalidade do artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; (iii) a interpretação

conforme do artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo a se excluírem de seu âmbito de incidência os gastos com educação e saúde; (iv) a interpretação conforme do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo a se fixar a interpretação segundo a qual a elaboração e a divulgação de "estimativa de impacto orçamentário e financeiro" deve necessariamente preceder também a edição de decretos pelo Executivo para reduzir as alíquotas de tributos extrafiscais.

O modelo de Novo Regime Fiscal (NRF), proposto pela referida Emenda, traz consequências gravíssimas para todas as pessoas, mas primeiramente para crianças e adolescentes, indivíduos mais vulneráveis, em um estágio peculiar de desenvolvimento, e mais sensíveis à precarização do orçamento de políticas públicas sociais, e, justamente por isso, protegidos pela Constituição Federal no Artigo 227 com absoluta prioridade, conforme será demonstrado com base em pesquisas de grande relevância de diversos campos das ciências ainda não contempladas nas manifestações já apresentadas na referida ADI.

SUMÁRIO

1. Possibilidade jurídica de intervenção via *amicus curiae* pelo Instituto Alana.

1.1 Da representatividade adequada do Instituto Alana.

1.2 Da relevância da matéria discutida.

1.3 Da repercussão social da controvérsia.

2. Impactos nas áreas da saúde, educação e assistência social em crianças e adolescentes.

2.1 Impactos na saúde.

2.2 Impactos na educação.

2.3 Impactos na assistência social.

2.4 Impactos na primeira infância.

2.5 Impactos em crianças e adolescentes negros.

2.6 Impactos em crianças e adolescentes indígenas e quilombolas.

3. A regra da absoluta prioridade e os parâmetros constitucionais relevantes para o juízo sobre a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 95.

3.1 Violações de preceitos e fundamentos constitucionais.

3.2 A regra da absoluta prioridade da criança e do adolescente.

3.2.1 Absoluta prioridade, destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas de infância e adolescência e o controle jurisdicional da discricionariedade administrativa.

3.3 Os princípios da vedação ao retrocesso e da proporcionalidade.

4. Parâmetros internacionais sobre Direitos da Criança e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais relevantes para o juízo sobre a constitucionalidade e convencionalidade da Emenda Constitucional nº 954

4.1 Direito Internacional dos Direitos Humanos.

4.2 Direitos da Criança e do Adolescente.

4.3 Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

4.4 Posicionamento de organismos internacionais sobre a política de austeridade brasileira.

4.5 A importância do Brasil ser signatário e cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

5. Experiências internacionais sobre Políticas de Austeridade e os direitos de crianças e adolescentes.

6. Impactos na organização institucional do Estado brasileiro.

6.1 Impactos da Emenda Constitucional nº 95 na Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

6.2 Impactos da Emenda Constitucional nº 95 no Sistema de Justiça.

7. Conclusão e pedido.

8. Anexos.

1. Possibilidade jurídica de intervenção via *amicus curiae* pelo Instituto Alana.

Trata-se de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra alguns dispositivos da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, a qual estabelece o teto máximo dos gastos públicos da União para os próximos 20 (vinte) anos em despesas primárias. Por meio deste remédio constitucional, pretende-se solucionar a inconstitucionalidade praticada pelos Poderes Executivo e Legislativo brasileiro, uma vez que tal emenda resultará na redução drástica e progressiva no orçamento federal para ações e serviços públicos essenciais à população brasileira mais vulnerável, como saúde, educação e assistência social.

Da norma legal e da jurisprudência sobre a possibilidade de manifestações de organizações da sociedade civil na qualidade de *amicus curiae* em ações de controle concentrado de constitucionalidade, extraem-se como requisitos de admissibilidade[1]: (i) a representatividade adequada do peticionário, ora comprovada pela missão institucional do Instituto Alana e pelos trabalhos e ações por ele desenvolvidos em todo território nacional e, igualmente, em esferas internacionais nas áreas de promoção, proteção, defesa e controle de direitos humanos de crianças e adolescentes; (ii) a relevância da matéria discutida, evidente no caso em tela, em que o impacto sobre crianças e adolescentes será amplamente demonstrado; e (iii) a repercussão social da controvérsia, uma vez que todas as crianças e adolescentes sofrem com os efeitos causados pelo NRF proposto pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016 e, especialmente, os mais pobres, pois dependem exclusivamente das ações e serviços públicos para sua sobrevivência. Tais requisitos serão detalhados a seguir.

1.1 Da representatividade adequada do Instituto Alana.

O Instituto Alana é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que aposta em programas que buscam a garantia de condições para

[1] Dispõe o Artigo 7º, parágrafo 2º, da Lei Federal nº 9.868 de 10 de novembro de 1999: "O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades". No mesmo sentido, o Novo Código de Processo Civil, Lei Federal nº 13.105 de 2015, no seu Artigo 138, estabelece como requisitos de admissibilidade do Amicus Curiae: "O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação".

a vivência plena da infância. Criado em 1994, o Alana é mantido pelos rendimentos de um fundo patrimonial desde 2013. Tem como missão "honrar a criança". Dentre as finalidades previstas em seu estatuto social (doc. 2) estão:

> "Artigo 2º. O Instituto Alana tem por finalidade o fomento e a promoção da assistência social, educação, cultura, esporte, a proteção e o amparo da população em geral, visando à valorização do Homem e a melhoria da sua qualidade de vida, conscientizando-o para que atue em favor de seu desenvolvimento, do desenvolvimento de sua família e da comunidade em geral, sem distinção de raça, cor, político partidária ou credo religioso. Tem por finalidade também desenvolver atividades e projetos em prol do desenvolvimento das capacidades plenas e da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, em consonância à sua missão de "honrar a criança".
>
> "Parágrafo 1º, V. O Instituto Alana pode, para a consecução de seus objetivos institucionais, utilizar todos os meios permitidos na lei, especialmente para elaborar e promover intervenções judiciais diversas, entre elas o *amicus curiae*, em ações que versem sobre violações de direitos ou tenham interesse de crianças e adolescentes" (grifos da transcrição).

Como visto, há previsão estatutária precisamente coincidente com a intervenção judicial via *amicus curiae*, em defesa e promoção dos direitos e interesses de crianças e adolescentes, o que ora se pleiteia e realiza.

Importante salientar que o Instituto Alana, desde de 2007 (doc. 3), tem atuação especialmente voltada à defesa dos direitos de crianças e adolescentes por meio da elaboração de ofícios, notificações, representações, direcionados a instituições privadas e órgãos públicos, além de realizar intervenções processuais e atuação judicial em todo o território nacional e em diversos órgãos do Sistema de Justiça.

Relevante citar, ainda, que o Instituto Alana já atuou anteriormente na condição de *amicus curiae* no Supremo Tribunal Federal, inclusive com a realização de sustentações orais, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.404[2], que visava à declaração de inconstitucionalidade do artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), referente à Política Nacional de Classificação Indicativa e, também, no *Habeas Corpus* coletivo nº 143.641[3],

---

[2] Classificação Indicativa – Amicus Curiae na ADI 2404. Disponível em: http://prioridadeabsoluta.org.br/acoes-institucionais/manutencao-e-fortalecimento-da-politica-nacional-declassificacao-indicativa-amicus-curiae-na-adi-2404/. Acesso em 29 de maio 2018.

[3] 2ª Turma concede HC coletivo a gestantes e mães de filhos com até doze anos presas preventivamente. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=370152. Acesso em 04 de junho de 2018.

concedido em favor de todas as mulheres e adolescentes gestantes, puérperas ou mães com crianças com até 12 anos de idade provisoriamente privadas de liberdade nos sistemas penitenciário e socioeducativo nacionais, inclusive tendo sido citado no voto do relator Ministro Ricardo Lewandowski com destaque, em função das contribuições apresentadas:

> "Em sua manifestação como amicus curiae, o **Instituto Alana**, cujo ingresso nessa condição autorizei, apontou as incontáveis violações a que estão sujeitas as crianças que nascem no cárcere, a demonstrar que as violações a seus direitos começam antes mesmo do nascimento: (...)"[4] (grifos nossos)

Ainda, desde de 2012, o Instituto Alana tem assento no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) (doc. 4) e no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)[5]. Atualmente, integra a Comissão de Liberdade de Expressão do Conselho Nacional de Direitos Humanos (doc. 5), o Comitê de Acompanhamento da Sociedade Civil da Política de Classificação Indicativa (doc. 6), o Conselho Consultivo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (doc. 7), e é membro da Parceria Global da Organização das Nações Unidas (ONU) pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes[6], tendo ainda recebido, em 2013, homenagem do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (doc. 9), que outorgou a comenda da Ordem do Mérito Judiciário em vista do trabalho desenvolvido pela promoção dos direitos da criança.

Para dar visibilidade e contribuir para a eficácia do Artigo 227 da Constituição Federal – que traz o dever compartilhado de se colocar os direitos de crianças e adolescentes nas famílias, na sociedade e no Estado –, criou o Programa Prioridade Absoluta[7], por meio do qual atua na promoção, defesa e proteção dos direitos de crianças e adolescentes e na prevenção de suas

---

[4]Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC143641final3pdfVoto.pdf

[5] Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Presidência da República. Conselheiros da Sociedade Civil. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/consea/conselheiros-da-sociedade-civil/ekaterine-valente-karageorgiadis. Acesso em 27 de junho de 2018.

[6] Disponível em: http://membership.end-violence.org/membership/search/52/alana. Acesso em 27 de junho de 2018.

[7]O Prioridade Absoluta é um programa criado com a missão de dar efetividade e visibilidade ao Artigo 227 da Constituição Federal, que coloca as crianças e adolescentes como absoluta prioridade das famílias, da sociedade e do Estado. Por meio de suas atividades, busca informar, sensibilizar e mobilizar pessoas, famílias, organizações, empresas e o poder público para que assumam, de forma compartilhada, este dever constitucional. O programa também desenvolve ações junto a instituições dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com objetivo de exigir a garantia com absoluta prioridade aos direitos de crianças e adolescentes em cenários de violação e na promoção de políticas públicas sociais e orçamentárias. Disponível em: prioridadeabsoluta.org.br. Acesso em 04 de julho de 2018.

violações, com a missão de dar efetividade e visibilidade ao Artigo 227 da Constituição Federal.

Para ilustrar a atuação em âmbito nacional, em complemento ao já citado, destaca-se que, apenas nos anos de 2016 e 2017, foram realizadas, pelo Programa Prioridade Absoluta (docs. 10 e 11), representações aos Ministérios Públicos dos Estados de São Paulo e Ceará, bem como ao Ministério Público Federal. Os conteúdos das representações dão conta de diferentes temáticas relacionadas à proteção dos direitos de crianças e adolescentes, tais quais a garantia da prestação adequada de transporte escolar e a proteção de crianças e adolescentes contra a exploração sexual e trabalho infantil no âmbito de grandes eventos, esta última realizada junto às prefeituras das capitais dos estados e ao Distrito Federal. Ainda, destacam-se os termos de parceria ou cooperação realizados com o Conselho Federal da Ordem dos Advogados[8], o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios[9], o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro[10] e o Tribunal de Justiça de São Paulo[11].

Ante o exposto, resta comprovado que o Instituto Alana cumpre com sua missão institucional de "honrar a criança" ao realizar ações no âmbito da promoção, proteção, defesa e controle social de direitos fundamentais de crianças e adolescentes, ora exemplificadas, e com isso comprova sua representatividade, bem como a utilidade e a conveniência da sua participação na condição de *amicus curiae* na presente demanda.

1.2 Da relevância da matéria discutida.

É notória a relevância da matéria discutida, uma vez que se trata de importante discussão que extrapola os interesses subjetivos das partes, com ampla repercussão nos segmentos econômico e social. Além disso, toda

---

[8] Instituto Alana assina Termo de Parceria com OAB. Disponível em: http://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/instituto-alana-assina-termo-de-parceria-com-oab/. Acesso em 05 de julho de 2018.

[9] TJDFT e Instituto Alana assinam parceria voltada à defesa dos direitos na infância. Disponível em: http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2017/junho/cij-df-e-instituto-alana-assinam-parceria-voltada-a-defesa-dos-direitos-na-infancia. Acesso em 05 de julho de 2018.

[10] Disponível em: https://www.google.com/url?q=http://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/alana-e-tribunal-de-justica-rio-de-janeiro-firmam-parceria-para-defesa-dos-direitos-na-infancia/&sa=D&source=hangouts&ust=1531581007983000&usg=AFQjCNH28F9KYJVh6clXulPfw9Prv5CFGw. Acesso em 13 de julho de 2018.

[11] Alana e Fundação Maria Cecília Souto Vidigal firmam convênio com TJ de SP. Disponível em: http://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/alana-e-fundacao-maria-cecilia-souto-vidigal-firmam-convenio-com-tj-de-sp/. Acesso em 05 de julho de 2018.

mudança realizada no orçamento público atinge diretamente os direitos de crianças e adolescentes, sobretudo uma política de austeridade em grandes áreas como saúde, educação e assistência social.

Considerando que o Artigo 227 da Constituição Federal de 1988, associado ao Artigo 4º da Lei Federal 8.069 de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) define os direitos de crianças e adolescentes como prioridade absoluta do Estado, da sociedade e da família, em especial no âmbito de políticas, orçamento e serviços públicos, o presente *amicus curiae* corrobora com o requerimento inicial em defesa da vida, saúde, educação e assistência de crianças e adolescentes brasileiros.

Como será demonstrado adiante por meio de informações fáticas e dados técnicos relevantes, o que se discute nestes autos é de extrema relevância para a garantia dos direitos fundamentais, especialmente de crianças e adolescentes, pois as políticas públicas executadas com o orçamento público destinado à saúde e educação, são responsáveis em cessar violações de direitos, tanto por meio da promoção do acesso à serviços públicos, como pela proteção e combate à exploração, abuso e negligência, em respeito ao Artigo 227 da Constituição Federal que garante absoluta prioridade destes direitos.

Diante disso, é inegável a relação entre orçamento público, infância e adolescência, visto que, além da definição de caráter constitucional, que ordena a regra de absoluta prioridade para assegurar à criança e ao adolescente seus direitos fundamentais, o artigo 4º, parágrafo único, *alínea d,* do ECA faz expressa determinação que deve-se respeitar "a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude".

Ademais, a decisão monocrática publicada em 01 de agosto de 2017, onde a Exma. Ministra Relatora deferiu os pedidos de ingresso no feito, na condição de *amicus curiae*, deduzidos pelo Instituto de Direito Sanitário Aplicado, Instituto Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento em Educação, Sociedade Brasileira de Bioética e União Nacional dos Estudantes, também afirma a relevância da matéria discutida.

Segundo o Ministro Celso de Mello[12], "a intervenção do *amicus curiae*, para legitimar-se, deve apoiar-se em razões que tornem desejável e útil a sua

[12]ADI 2.321-MC, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgada em 25.10.2000, DJ 10.6.2005.

atuação processual na causa, em ordem a proporcionar meios que viabilizem uma adequada resolução do litígio constitucional". Assim, em respeito ao processo democrático e com a finalidade de pluralizar e legitimar social e democraticamente o debate constitucional, o Instituto Alana solicita sua habilitação como *amicus curiae* na presente demanda, para apresentação de novos argumentos e fundamentos científicos objetivando assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à educação e à assistência social no Brasil.

1.3 Da repercussão social da controvérsia.

A Emenda Constitucional nº 95 de 2016, apresentada pelos Poderes Executivo e Legislativo como solução para a crise econômica, criou um Novo Regime Fiscal (NRF) com vigência por 20 anos, tendo como principal estratégia o controle dos gastos da União, por meio de uma política de austeridade que prevê o estabelecimento de um teto de gastos referente às despesas primárias, indicando "aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino".

Em vigência desde dezembro de 2016, os reflexos negativos do atual NRF que o Brasil enfrenta já podem ser sentidos, especialmente sobre crianças e adolescentes, e infelizmente as estimativas demonstram que este cenário tende a piorar caso os dispositivos apontados da presente ADI não tenham sua inconstitucionalidade declarada pelo Poder Judiciário.

Como será amplamente demonstrado, pesquisas e estudos comprovam que medidas de austeridade diminuíram a capacidade dos indivíduos exercerem seus direitos fundamentais, afetando a população mais carente e vulnerável que depende exclusivamente de ações e serviços públicos para sobrevivência e, especialmente, crianças e adolescentes que estão em processo de desenvolvimento e necessitam de mais atenção, proteção e amparo social por parte de todos, particularmente pelos Poderes Federativos.

Assim, a escolha política de a União limitar-se ao investimento mínimo da União nas áreas de saúde e desenvolvimento do ensino no país, considerando a situação de desigualdade social e extrema pobreza que milhões de brasileiros vivem[13], trata-se de uma grave violação de garantias constitucionais, em

[13] No Brasil apenas seis pessoas possuem riqueza equivalente ao patrimônio dos 100 milhões de brasileiros mais pobres. E mais: os 5% mais ricos detêm a mesma fatia de renda que os demais 95%. Por

especial de milhões de crianças e adolescentes brasileiros – cerca de 40%[14] – que se encontram em situação de pobreza[15] e necessitam da existência de políticas públicas de saúde, educação e assistência social para tenham seus direitos efetivados com absoluta prioridade, conforme determina o Artigo 227 da Constituição.

É, portanto, evidente a repercussão social da controvérsia e necessário um olhar atento e específico às garantias dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, especialmente por parte do Poder Judiciário, de modo a reconhecer a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 95 de 2016.

Não obstante, as consequências do período de 20 anos já estão repercutindo na sociedade e podem ser negativamente percebidas em 19 meses de vigência, especialmente por crianças e adolescentes, como será ampla e profundamente explanado a seguir.

2. Impactos da Emenda Constitucional nº 95 em crianças e adolescentes nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Considerando que saúde, educação e assistência social são áreas essenciais de investimento social, as quais determinam e grande parte a qualidade de vida e a fruição de direitos de toda a sociedade, opta-se por expor as consequências do Novo Regime Fiscal em tais áreas, especialmente no que toca a crianças e adolescentes, contribuindo para o entendimento e fundamentação do pedido de inconstitucionalidade de dispositivos da Emenda Constitucional nº 95.

2.1 Impactos na saúde e vidas de crianças e adolescentes.

---

aqui, uma trabalhadora que ganha um salário mínimo por mês levará 19 anos para receber o equivalente aos rendimentos de um super-rico em um único mês. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf. Acesso em 08 de julho de 2018.

[14] Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2018. Disponível em: http://observatorio3setor.org.br/wp-content/uploads/2018/04/cenario_da_infancia_2018_internet.pdf. Acesso em 05 de junho de 2018.

[15] Segundo o Banco Mundial, estão em situação de pobreza aquelas pessoas que ganham até 5,5 dólares por dia, o que equivale a 387 reais por mês. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-12/pesquisador-explica-estudo-do-ibge-sobre-pobreza. Acesso em 23 de julho de 2018.

O direito à saúde e à vida de crianças e adolescentes está amplamente garantido na Constituição Federal de 1988 e de maneira específica nos artigos 6º, que estabelece os direitos sociais, e 196:

> "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

No caso da infância e adolescência, por se tratar de uma população em desenvolvimento e mais exposta a violações de seus direitos, a própria Constituição reconhece a necessidade em garantir um atendimento especializado, pois, além dos direitos gerais já previstos, determina que o direito à saúde deve ser assegurado a crianças e adolescentes com absoluta prioridade, conforme previsto na regra do Artigo 227 do diploma.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) reforça a importância de olhar para os direitos de crianças e adolescentes de maneira específica e prioritária, especialmente nas previsões dos artigos 4º[16] e 11[17]. Ainda, o artigo 7º fixa de maneira explícita a necessidade de assegurar os direitos à vida e saúde, por meio de políticas públicas temáticas, afirmando que a criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.

Nesse sentido, além de ampla previsão legal, especialistas defendem que o acesso à saúde e à vida de crianças e adolescentes são direitos fundamentais para o exercício de qualquer outro direito, portanto, devem ser prioritariamente defendidos e assegurados, sendo essencial a existência de uma rede de atendimento à saúde, por se tratar de um direito-chave para a consecução dos demais:

> "Trata-se de direito fundamental homogêneo considerado como o mais elementar e absoluto dos direitos, pois <u>indispensável para o exercício de todos os demais</u>. Não se confunde com a sobrevivência, pois, no atual estágio evolutivo, implica no reconhecimento do <u>direito de viver com</u>

[16] Art. 4º, ECA. "É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária".

[17] Art. 11, ECA. "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 a ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde".

dignidade, direito de viver bem, desde o momento da formação do ser humano"[18] (grifos da transcrição).

Por isso, faz-se necessário adotar uma concepção ampla de saúde, a qual se reflete nas políticas públicas setoriais. Assim, o Sistema Único de Saúde (SUS) compreende que os fatores relacionados à promoção de saúde não são somente as ações de prevenção de agravos e doenças e as intervenções curativas, mas engloba uma concepção ampla e conectada a outros fatores sociais: a saúde integral é composta e promovida por inúmeros elementos, destacando-se o acesso à educação, ao lazer, ao esporte, à habitação, e à cultura[19].

Ainda, relevante considerar que, apesar dos desafios ainda existentes de qualidade e cobertura, o modelo do SUS é um sistema internacionalmente reconhecido por suas qualidades e cobertura[20]. No entanto, a política de austeridade que limitou o crescimento do investimento público na área da saúde ameaça sua sustentabilidade e seus resultados positivos[21].

Limitar-se a aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino, sem que haja aumento real do investimento, afeta diretamente a saúde de todos os brasileiros, especialmente de crianças e adolescentes, na medida em que tal medida atinge a execução de importantes políticas públicas, o que gera consequências gravosas, como será demonstrado a seguir.

Vale inicialmente destacar que os investimentos brasileiros no setor já não correspondem com as necessidades da população, uma vez que o Brasil está entre os países que possui menos gasto público proporcional no setor, conforme apontam os dados disponibilizados pelo Banco Mundial[22].

---

[18] AMIN, Andréa Rodrigues. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade et al. *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos*. São Paulo: Lumen Juris, 2010. p. 32.

[19] Lei nº 8.080 de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Art. 3º "A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País".

[20] Disponível em: http://www.who.int/bulletin/volumes/86/4/08-030408/en/. Acesso em 23 de julho de 2018.

[21] The Brazilian health system at crossroads: progress, crisis and resilience BMJ Global Health 2018. Disponível em: https://gh.bmj.com/content/3/4/e000829. Acesso em 09 de julho de 2018.

[22] Disponível em: http://wdi.worldbank.org/table/2.15. Acesso em 29 de maio de 2018.

Ademais, devido ao crescimento populacional e a pressão exercida pela mudança da pirâmide demográfica, estima-se que mesmo se mantido o padrão tecnológico e o rol de serviços atuais, o Brasil não conseguiria atender a demanda já existente para os próximos vinte anos na área da saúde. Desta forma, "ao contrário do congelamento estabelecido pela citada emenda o que deveria ocorrer é um incremento de 37% nos gastos com atenção à saúde"[23].

Tal projeção tende a se agravar, dado que o fixado pela Emenda Constitucional nº 95 vai justamente no sentido inverso de tal recomendação e projeções de cenários futuros indicam a perda de valor entre R$654 bilhões e R$1 trilhão no período de vinte anos na área da saúde[24], se mantida a atual política de austeridade. Também é sintomático que, se referida emenda estivesse em vigor entre 2003 e 2015, a área da saúde teria sofrido uma perda acumulada de 136 bilhões de reais[25], o que iria se refletir na qualidade e cobertura de serviços de saúde.

Portanto, o teto de gastos públicos influi na área da saúde manifestamente piora a oferta e a qualidade do direito à vida e à saúde para os brasileiros, em especial de crianças e adolescentes, que serão atingidos diretamente pela diminuição dos recursos no SUS[26].

O Sistema Único de Saúde – por meio de suas Leis Orgânicas nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990 e de suas diversas normativas – prevê políticas e serviços extremamente importantes para garantia do direito constitucional à saúde, especialmente por ter seguido em direção à cobertura universal de saúde, buscando abranger toda a população brasileira. Estudos apontam a relevância e necessidade do SUS e como ele se tornou indispensável para assegurar a dignidade de toda população. Nesse sentido:

> "O SUS tem como princípios, expressos na Constituição, a universalidade do acesso, a igualdade e a integralidade da assistência, e tem como diretrizes a

---

[23] Disponível em: https://saudeamanha.fiocruz.br/ponto-de-partida/#.WztvjNVKiUl. Acesso em 03 de julho de 2018.

[24] RASELLA, David et al. Child morbidity and mortality associated with alternative policy responses to the economic crisis in Brazil: A nationwide microsimulation study. Revista PLOS Medicine, publicado em 22 de maio de 2018. Disponível em: http://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1002570. Acesso em 29 de maio de 2018.

[25] Disponível em: http://www.conasems.org.br/images/NT_PEC241_04out16.pdf. Acesso em 03 de julho 2018.

[26] O SUS atende diretamente a demanda da infância e juventude através da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) que se organiza através da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), Atenção Psicossocial Estratégica, Atenção residencial de caráter transitório, Atenção de urgência e emergência e Atenção hospitalar.

> descentralização, com direção única em cada esfera de governo, o atendimento integral e a participação da comunidade. A universalidade trouxe para o SUS a noção de cidadania como elemento norteador da política de saúde; quebrou-se a lógica do seguro-saúde existente até então, em que o direito de acesso aos serviços médico-hospitalares tinha por requisito a contribuição previdenciária dos indivíduos, e adotou-se a lógica de seguridade social. A CF 1988 garantiu o acesso à saúde como um direito de cidadania, de forma que muitos cidadãos que estavam à margem do sistema de saúde passaram a fazer jus aos cuidados, tornando o SUS uma das maiores políticas de inclusão social da história do País"[27] (grifos da transcrição).

Importante salientar que o SUS assumiu diferentes e importantes responsabilidades para com crianças, adolescentes e suas famílias:

> "[...] as políticas de saúde da criança se efetivam a partir de diretrizes voltadas ao cuidado materno e da criança, organizadas em eixos estratégicos: atenção humanizada perinatal e aleitamento materno ao recém-nascido, desenvolvimento integral na primeira infância, prevenção de violências e promoção da cultura de paz, atenção à saúde de crianças em situações específicas e de vulnerabilidade, prevenção e atenção às doenças crônicas e aos agravos prevalentes na infância, tendo como ordenadoras do cuidado as equipes da Atenção Básica no território. Adolescentes e jovens, por sua vez, constituem um grupo populacional que exige novos modos de produzir saúde. Seu ciclo de vida particularmente 'saudável' evidencia que os agravos em saúde decorrem, em grande medida, de hábitos e comportamentos que, em determinadas conjunturas, vulnerabilizam-nos e os conduzem para situações de violência e adoecimento. Riscos produzidos pelo contexto social e desigualdades resultantes de processos históricos de exclusão e discriminação (pobreza, falta de acesso à educação e baixa escolaridade, exploração do trabalho, exposição a diversas formas de violência) podem influenciar o gozo dos direitos e as oportunidades a que adolescentes e jovens brasileiros têm acesso" [28] (grifos da transcrição).

Deste modo, importante apresentar quais serviços estão em jogo e poderão sofrer fortes impactos negativos em decorrência do Novo Regime Fiscal, o que tende a comprometer o atendimento de milhões de crianças e adolescentes brasileiros, caso os dispositivos aqui denunciados não tenham reconhecida sua inconstitucionalidade.

No âmbito da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), uma política estruturante da saúde, responsável por lidar com grande parte das demandas

---

[27] O Direito à Saúde no Brasil em Tempos de Crise Econômica, Ajuste Fiscal e Reforma Implícita do Estado. http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/viewFile/21860/pdf. Acesso em 11 de julho de 2018.

[28] Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/atencao_psicossocial_criancas_adolescentes_sus.pdf. Acesso em 25 de julho de 2018. p. 18

de saúde locais e comunitárias de crianças, adolescentes e suas famílias, segundo especialistas da área da saúde, o momento é de retrocesso, devido à promulgação da Emenda Constitucional nº 95[29], e há preocupação com o risco de redução na cobertura de serviços e procedimentos, a partir da criação de categorias de serviços essenciais e de padrões ampliados[30].

O SUS garante atendimento especializado para crianças e adolescentes, respeitando as especificidades e considerando as diferenças sociais, regionais, biológicas de cada sujeito de direito, tendo programas de atendimento para cada necessidade.

Há políticas estruturantes na área de saúde que atendem crianças e adolescentes e podem também ser prejudicadas e sofrer diminuição na qualidade e atendimento caso seja mantido um teto de gastos para investimento na saúde durante o longo período de 20 anos, como destacado a seguir.

No âmbito da Atenção Básica[31], a tem-se a Equipe de Consultório na Rua[32] que é constituída por profissionais e atua de forma itinerante, ofertando ações e cuidados de saúde para a população em situação de rua, considerando suas diferentes necessidades de saúde, sendo também capacitada para realizar

---

[29] As medidas foram criticadas por especialistas e entidades ligadas à saúde pública. A Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) e a Escola Nacional de Saúde Pública (Ensp/Fiocruz) lançaram notas oficiais contra as propostas: "O texto repete várias vezes que a Saúde da Família é estratégica, mas rompe com essa suposta prioridade ao estabelecer que usará verbas específicas para financiar outras formas de atenção básica", afirma a pesquisadora Ligia Giovanella, da Ensp-Fiocruz. Para as instituições, ao permitir que o gestor municipal flexibilize equipes de atenção básica, a revisão da Pnab revoga a prioridade do modelo assistencial de Saúde da Família. Segundo Lígia, a mudança poderá minar um dos aspectos que tornou a ESF uma "iniciativa exemplar", reconhecida internacionalmente. "Hoje, os profissionais das equipes trabalham em tempo integral, e isso é uma característica fundamental para estabelecer o vínculo com os pacientes de cada comunidade. Na nova conformação, qualquer grupo de profissionais, independentemente da carga horária, será considerado de atenção básica - e drenará os recursos." (Disponível em: https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,governo-federal-quer-mudar-modelo-de-atendimento-basico-de-saude-no-pais,70001932322. Acesso em 26 de julho de 2018).

[30] "Uma, de serviços essenciais – aqueles que não podem faltar. Outra, de "padrões ampliados" – com serviços mais sofisticados. O detalhe preocupa porque pode servir de pretexto para que os municípios ofereçam somente os serviços mais básicos. As duas relações ainda não foram elaboradas e devem ser discutidas no futuro. Mas o que as entidades médicas argumentam é que essa divisão em duas listas é desnecessária e potencialmente danosa, pois o melhor seria a criação de uma lista ampla de serviços que garantisse ao cidadão saúde de qualidade". (Disponível em: https://epoca.globo.com/saude/check-up/noticia/2017/08/o-governo-quer-mudar-atencao-basica-saude-quais-os-efeitos.html. Acesso em 25 de julho de 2018).

[31] Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html. Acesso em 26 de julho de 2018.

[32] Disponível em: http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_consultorio_rua.php. Acesso em 26 de julho de 2018.

abordagem de crianças e adolescentes de maneira estratégica, quando acompanhada de seus pais. Assim, os Consultórios na Rua têm lugar privilegiado na observância do princípio da proteção integral preconizado pelo ECA e, ainda assim, serão prejudicados pelo Novo Regime Fiscal.

No âmbito da Atenção Psicossocial Estratégica, tem-se o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS)[33], constituído por equipe interdisciplinar e que realiza prioritariamente atendimento às pessoas com sofrimento ou transtornos mentais graves e persistentes. Há diversas modalidades de CAPS: I, II, III, álcool e drogas (CAPSad) e infanto-juvenil (CAPSi)[34] e todas as modalidades de CAPS podem atender à população infanto-juvenil.

No âmbito da Atenção residencial de caráter transitório[35], tem-se a Unidade de Acolhimento (UA), que oferece cuidados contínuos de saúde, em ambiente residencial. Tal espaço pode ser um recurso nos projetos terapêuticos elaborados para o adolescente, sua família e a equipe dos CAPS, por favorecer a ampliação de suas possibilidades de inserção social e a construção de novos projetos de vida que objetivem sua autonomia e emancipação. Dessa forma, as unidades de acolhimento infanto-juvenis podem ser importantes dispositivos no sentido de evitar internações desnecessárias, favorecendo o fortalecimento de ações de cuidado pautadas no direito ao convívio familiar e comunitário, reforçando o paradigma da inserção social para a promoção de saúde mental.

No âmbito da Atenção de urgência e emergência[36], têm-se os pontos de atenção da Rede de Atenção às Urgências: SAMU 192, sala de estabilização, UPA 24 horas, as portas hospitalares de atenção à urgência/pronto socorro, unidades básicas de saúde, entre outros[37].

---

[33] Disponível em: http://portalms.saude.gov.br/saude-para-voce/saude-mental/acoes-e-programas-saude-mental/centro-de-atencao-psicossocial-caps. Acesso em 26 de julho de 2018.

[34] Para mais detalhes sobre os tipos de CAPS, devem-se consultar as Portarias MS/GM nº 3.088 de 2011, e nº 854 de 2012Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sas/2012/prt0854_22_08_2012.html. Acesso em 26 de julho de 2018.

[35] Disponível em: http://www.site.mppr.mp.br/pagina-36.html. Acesso em 26 de julho de 2018.

[36] Disponível em: http://dab.saude.gov.br/portaldab/smp_ras.php?conteudo=rede_emergencias. Acesso em 26 de julho de 2018.

[37] Nos casos de crianças e adolescentes que apresentem quadros de abstinência (inclusive os que cumprem medida socioeducativa de internação), intoxicação por uso de droga ou alguma outra situação de crise (sobretudo em períodos de internação provisória), se houver um CAPS na região, esse serviço poderá ser acionado para uma primeira avaliação e para proceder ao atendimento/ acompanhamento. Crianças e adolescentes também estão sujeitos às urgências e emergências em saúde mental. Sejam tais ocorrências decorrentes do uso de álcool, crack e outras drogas ou de alguma condição psiquiátrica, é importante que esses jovens sejam recebidos em qualquer um dos pontos de atenção disponíveis e que as medidas cabíveis sejam realizadas no menor tempo possível.

Tem-se também a Atenção Hospitalar[38], um serviço hospitalar de referência para atenção às pessoas com sofrimento ou transtornos mentais, incluídas aquelas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, que é constituído de leitos em enfermarias da clínica médica, da pediatria ou da obstetrícia habilitados para oferecer suporte hospitalar em saúde mental[39].

Ademais, no campo das políticas de saúde voltadas para a infância, tem-se a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) no SUS[40] que contempla as diferentes ações referentes à saúde de crianças e adolescentes, notadamente: a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS); a Estratégia Saúde da Família (ESF); o Programa de Agente Comunitário de Saúde (PACS); a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências; a Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis; o Programa Saúde na Escola (PSE); a Estratégia Nacional para Promoção do Aleitamento Materno e Alimentação Complementar Saudável no SUS - Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil (EAAB); a "Caderneta de Saúde da Criança"; as Unidade Neonatal no âmbito do SUS; e a Iniciativa Hospital Amigo da Criança (IHAC).

Todas essas iniciativas estão em risco por conta da política de austeridade vigente e implementada pela Emenda Constitucional 95. No entanto, faz-se absolutamente necessário que haja continuidade desses programas por meio de orçamento público adequado e suficiente, pois são fundamentais para garantir o direito à saúde de crianças e adolescentes de todo país.

Desta forma, diante do robusto sistema de políticas públicas na área de saúde da infância e adolescência apresentado e da relevância de cada uma delas, o presente *amicus curiae* busca ressaltar por meio dos dados apresentados os impactos da falta de políticas públicas de saúde e do pelo pleno funcionamento do Sistema Único de Saúde pela restrição de recursos disponíveis, especialmente a programas de atendimento de crianças e

---

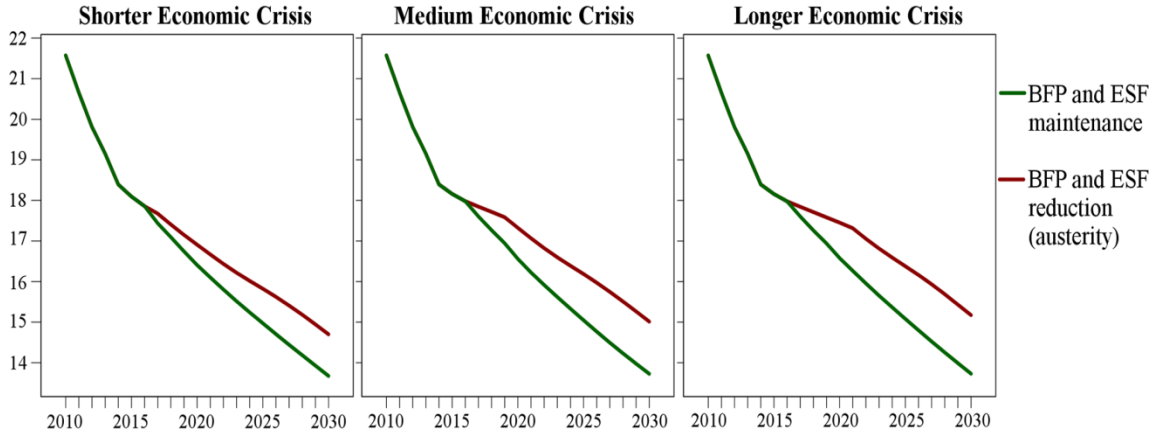
[38] Disponível em: http://portalms.saude.gov.br/atencao-especializada-e-hospitalar/assistencia-hospitalar. Acesso em 26 de julho de 2018.

[39] Disponível em: http://portalms.saude.gov.br/saude-para-voce/saude-do-adolescente-e-do-jovem/acoes-e-programas/politica-de-atencao-integral-a-saude-de-adolescentes-em-conflito-com-a-lei-pnaisari. Acesso em 26 de julho de 2018.

[40] Instituída pela Portaria 1.130 de 2015. Disponível em: bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt1130_05_08_2015.html. Acesso em 23 de julho de 2018.

adolescentes, em especial aos mais pobres que dependem sobremaneira de serviços e ações públicas da rede de proteção social.

Inúmeras pesquisas e estudos técnicos prevêem resultados irreversíveis ao desenvolvimento das crianças, dos adolescentes e de toda população brasileira. Uma pesquisa realizada pela PLOS Medicine, com dados detalhados de todos os municípios brasileiros, aponta que a política de austeridade adotada elevará a mortalidade infantil em 8,6% até 2030. Resultados demonstram que, sem o teto de gastos limitando programas sociais seriam evitadas 124 mil internações e 20 mil mortes de crianças de até cinco anos nos próximos 12 anos[41]. Nesse sentido, a pesquisa apresenta o gráfico abaixo para mostra as taxas médias de mortalidade infantil de menores de cinco anos (por mil nascidos vivos) sob diferentes crises econômicas e cenários de resposta de políticas para 2010-2030.



Neste mesmo sentido, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em Nota Técnica nº 26 de 2016, que sistematiza várias pesquisas relacionadas a austeridade e saúde, também alerta que [42]:

> "A baixa qualidade dos serviços de saúde pode elevar o risco de mortalidade de crianças. Estimou-se que as crises econômicas, ao menos em países do leste asiático e região do Pacífico, podem aumentar o nanismo em 3 a 7%, a fraqueza em 8 a 16%, a anemia materna de 10 a 20% e o baixo peso ao nascer em 5 a 10%, caso não se adotem medidas de mitigação do seu impacto" (grifos da transcrição).

[41]Disponível em: http://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1002570. Acesso em 29 de maio de 2018.

[42] Nota Técnica - 2016 - agosto - Número 26 - Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas? 2009, pg. 18.

Não à toa, o país enfrenta aumento do número de casos de mortalidade infantil, após 26 anos de queda[43].

A previsão de teto de gastos públicos, em especial na área da saúde, traz sérias preocupações que não podem ser ignoradas[44], inclusive no âmbito da imunização. Assim:

> "Mesmo tecnologias que o país já domina há tempos, como vacinas, por exemplo, podem vir a ser sucateadas e a ponto de inviabilizar a produção. E o país voltará a ser totalmente dependente de tecnologia estrangeira, mais cara, e seguirá na contramão de países avançados que investiram no setor como saída para a crise"[45].

Para compreender a gravidade do desmantelamento de políticas na área de saúde, importante destacar que o país enfrenta um período de alerta em relação a doenças consideradas erradicadas no país. Por exemplo, em relação ao sarampo, que desde 2016 era considerado erradicado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), atualmente há um surto da doença[46], altamente contagiosa e que pode levar à morte de crianças pequenas ou causar sequelas graves. Ainda, o Ministério da Saúde também informou haver alto risco de retorno da poliomielite em pelo menos 312 cidades brasileiras. A doença era considerada erradicada no continente desde 1994, após décadas provocando milhares de casos de paralisia infantil; no entanto, um em cada quatro municípios do país tem cobertura abaixo do ideal em todas as vacinas obrigatórias para bebês e crianças, situação que eleva a ameaça de retorno de velhas doenças e de surtos daquelas nunca eliminadas. Em levantamento feito pela Folha[47] partir de dados fornecidos pelo Programa Nacional de Imunizações, uma das principais estratégias de prevenção adotadas pelo SUS, constatou-se que em 2017, 1.453 das 5.570 cidades brasileiras não atingiram as metas de cobertura para nenhuma das dez vacinas indicadas para esse grupo. Os alertas acima colocam em evidência doenças que estavam controladas graças à

---

[43] Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/07/com-zika-e-crise-no-pais-mortalidade-infantil-sobe-pela-1a-vez-em-26-anos.shtml?utm_campaign=anexo&utm_source=anexo. Acesso em 10 de julho de 2018.

[44] Estados enfrentam surto de sarampo, que volta a ameaçar o Brasil. Disponível em: http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/07/estados-enfrentam-surto-de-sarampo-que-volta-ameacar-o-brasil.html. Acesso em 10 de julho de 2018.

[45] Disponível em: http://www.redebrasilatual.com.br/saude/2017/07/2018voltaremos-a-ser-totalmente-dependentes-de-tecnologia-estrangeira2019-diz-novo-presidente-da-sbpc. Acesso em 11 de julho de 2018.

[46] Entre 1º de janeiro e 23 de maio deste ano, foram registrados 995 casos de sarampo no país (sendo 611 no Amazonas e 384 em Roraima), incluindo duas mortes, segundo a OMS.

[47] Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/07/1-em-cada-4-cidades-tem-cobertura-abaixo-da-meta-em-todas-vacinas-infantis.shtml. Acesso em 05 de julho de 2018.

vacinação em massa, mas que ameaçam provocar um grande impacto negativo na saúde pública brasileira caso a imunização seja diminuída pela falta de recursos[48][49].

Ademais, além de compreender os impactos pela falta ou pelo baixo investimento na área da saúde, fundamental destacar a importância em investir na saúde de toda população, especialmente na saúde de crianças e adolescentes, que necessitam com urgência terem seus direitos fundamentais assegurados.

Assim, relevante destacar o efeito multiplicador do investimento em saúde: para cada um real gasto em saúde, verifica-se um incremento de um real e setenta centavos no Produto Interno Bruto (PIB), o que se coaduna com evidências de que o reforço dos sistemas de proteção social gera maior rapidez na superação de crises, na retomada do crescimento e no combate ao desemprego[50].

No entanto, neste ano, a União gastou apenas ⅔ do valor que deveria aplicar na Saúde no primeiro trimestre do ano, cenário que já é um reflexo da Emenda Constitucional 95, o que tende a gerar dívidas e atrasos, prejudicando a população conforme gráfico abaixo[51].

Inegável que crianças e adolescentes são os primeiros a sentir uma mudança na política de saúde, pois são as mais vulneráveis e, por isso, sujeitos de direitos que detém absoluta prioridade constitucional.

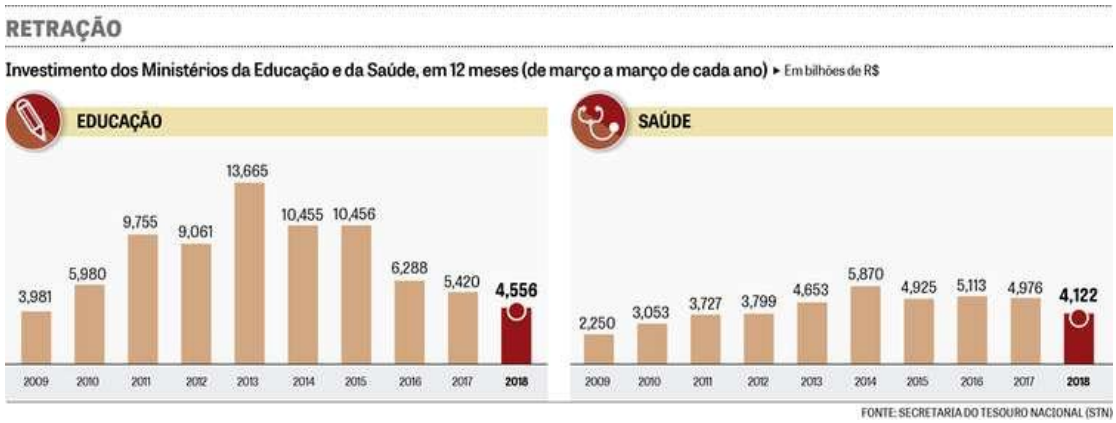
---

[48] Como exemplo, no caso da tríplice viral, a segunda dose da vacina não bate a meta de vacinação, de 95%, desde 2012. Em 2016, apenas 76,74% das crianças com 15 meses de vida foram imunizadas

[49] Sarampo, pólio, difteria e rubéola voltam a ameaçar após erradicação no Brasil. Disponível em: https://g1.globo.com/bemestar/noticia/sarampo-polio-difteria-e-rubeola-voltam-a-ameacar-apos-erradicacao-no-brasil.ghtml. Acesso em 10 de julho de 2018.

[50] Disponível em: http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm. Acesso em 03 de julho de 2018.

[51] Teto de gastos estabelecido pela Emenda 95 já impacta na saúde. Prejuízos já são sentidos no atendimento à saúde da população nos estados e municípios. Disponível em: http://www.semanaon.com.br/conteudo/8291/teto-de-gastos-estabelecido-pela-emenda-95-ja-impacta-na-saude. Acesso em 11 de julho de 2018.



Por todo o exposto, reafirma-se a necessidade de zelar pela efetivação do Artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e da proteção constitucional do direito fundamental à saúde, devendo ser absoluta prioridade a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, bem como reconhecê-los como indivíduos capazes de operar mudanças significativas no curso da própria vida e de contribuir no processo de desenvolvimento do país, caso tenham oportunidades e políticas públicas efetivas para a garantia de seus direitos e pleno desenvolvimento pessoal. Assim, resta evidente que o investimento em saúde é essencial e indispensável, pois fundamental para garantia de todos outros direitos.

2.2 Impactos na educação.

O direito à educação de crianças e adolescentes está amplamente garantido na Constituição Federal de 1988 como direito social no artigo 6º e de maneira específica no artigo 205:

> "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

No caso da infância e adolescência, por se tratar de uma população em desenvolvimento e mais exposta a violações de seus direitos, a própria Constituição reconhece a necessidade em garantir um atendimento especializado, pois, além dos direitos gerais já previstos, determina que o direito à educação deve ser assegurado a crianças e adolescentes com absoluta prioridade, conforme previsto do Artigo 227 do diploma.

O ECA reafirma esta garantia em seu artigo 53 e fixa, no artigo 54, os deveres estatais, a saber: ensino fundamental, obrigatório e gratuito; progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade; acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística; oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador; e atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde

Entretanto, temos ainda deficiências na educação brasileira e este cenário será ainda mais agravado em decorrência do Novo Regime Fiscal.

Segundo o levantamento feito pelo movimento Todos Pela Educação (TPE)[52], em 2013, o Brasil tinha 93,6% da população de 4 a 17 anos na Educação Básica e os dados[53] apontam que precisam ser incluídas no sistema educacional 2.863.850 de crianças e adolescentes dessa faixa etária, sendo que cerca de 1,5 milhão delas pertencem ao quartil mais pobre da população.

Entre os 25% da população com maior renda, 95,8% das crianças de 4 e 5 anos frequentam a escola, enquanto a taxa de atendimento dessa faixa etária entre os 25% com menor renda é de 85%. Em relação aos jovens de 15 a 17 anos a diferença é ainda maior: 15,5 pontos percentuais entre o quartil mais rico e o quartil mais pobre, como pode ser observado na tabela abaixo.

[52]Brasil tem 93,6% das crianças e jovens de 4 a 17 anos na escola. Disponível em: http://www.todospelaeducacao.org.br/sala-de-imprensa/releases/32460/brasil-tem-936-das-criancas-e-jovens-de-4-a-17-anos-na-escola/. Acesso em 11 de julho de 2018.

[53] O indicador, calculado com base nos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), faz parte do monitoramento da Meta 1 do movimento – Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola.

	Taxa de atendimento e população fora da escola por faixa etária e localidade (2013) - Brasil					
	Taxa de atendimento de 4 e 5 anos (%)	Crianças de 4 e 5 anos fora da escola	Taxa de atendimento de 6 a 14 anos (%)	Crianças e Jovens de 6 a 14 anos fora da escola	Taxa de atendimento de 15 a 17 anos (%)	Jovens de 15 a 17 anos fora da escola
Urbana	89,1%	513.190	98,4%	385.997	83,9%	1.338.005
Rural	82,4%	173.196	97,8%	117.411	80,5%	336.051

Fonte: IBGE - Pnad 2013.
Nota: As estimativas levam em consideração a idade em anos completos em 31 de março. Na taxa são excluídos da população de 4 a 17 anos, aqueles que já concluíram o Ensino Médio.

As disparidades aparecem também entre as áreas urbana e rural do país, principalmente na faixa etária de 4 e 5 anos – a primeira conta com 89,1% de crianças na escola, enquanto a segunda, tem 82,4%. Na faixa etária de 15 a 17 anos, a diferença é de 3,4 pontos percentuais. A área urbana, entretanto, tem desafios maiores em termos numéricos - aproximadamente 80% das crianças e jovens fora da escola vivem na área urbana do país.

	Taxa de atendimento e população fora da escola por faixa etária e quartil de renda (2013) - Brasil					
	Taxa de atendimento de 4 e 5 anos (%)	Crianças de 4 e 5 anos fora da escola	Taxa de atendimento de 6 a 14 anos (%)	Crianças e Jovens de 6 a 14 anos fora da escola	Taxa de atendimento de 15 a 17 anos (%)	Jovens de 15 a 17 anos fora da escola
25% mais pobres	85,0%	422.789	97,9%	308.291	79,8%	849.035
25% mais ricos	95,8%	21.492	99,5%	12.142	95,3%	47.664

Fonte: IBGE - Pnad 2013.
Nota: As estimativas levam em consideração a idade em anos completos em 31 de março. Na taxa são excluídos da população de 4 a 17 anos, aqueles que já concluíram o Ensino Médio.

No mesmo sentido, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgou que atualmente mais de 2 milhões de crianças estão fora das salas de aula em todo país[54]. O estudo promovido pela Unesco[55] colocou o Brasil na 88ª posição em uma lista com 127 países, ficando atrás de vizinhos como Equador, Bolívia e Chile[56]. Uma pesquisa realizada pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), conduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), revela que, dentre 70 países, o Brasil em matéria de leitura ocupa o 59º lugar e em matemática, o 65º lugar[57]. O estudo revela também que, apesar de estarem evoluindo, os indicadores revelam grandes disparidades quando desagregados por faixa etária e por aspectos regionais e socioeconômicos.

Ainda, especialistas afirmam que os investimentos do Brasil em educação são baixos e pouco eficientes, segundo Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)[58]. Embora o investimento do Brasil em relação ao PIB (Produto Interno Bruto) seja próximo à média da OCDE, é necessário considerar o gasto educacional por aluno, dada a grande população, e nesse cálculo é possível observar que o valor está abaixo da média OCDE.

---

[54] Auditoria aponta mais de 2 milhões de crianças fora das salas de aula. Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/noticia/auditoria-aponta-mais-de-2-milhoes-de-criancas-fora-das-salas-de-aula.ghtml. Acesso em 05 de junho de 2018.

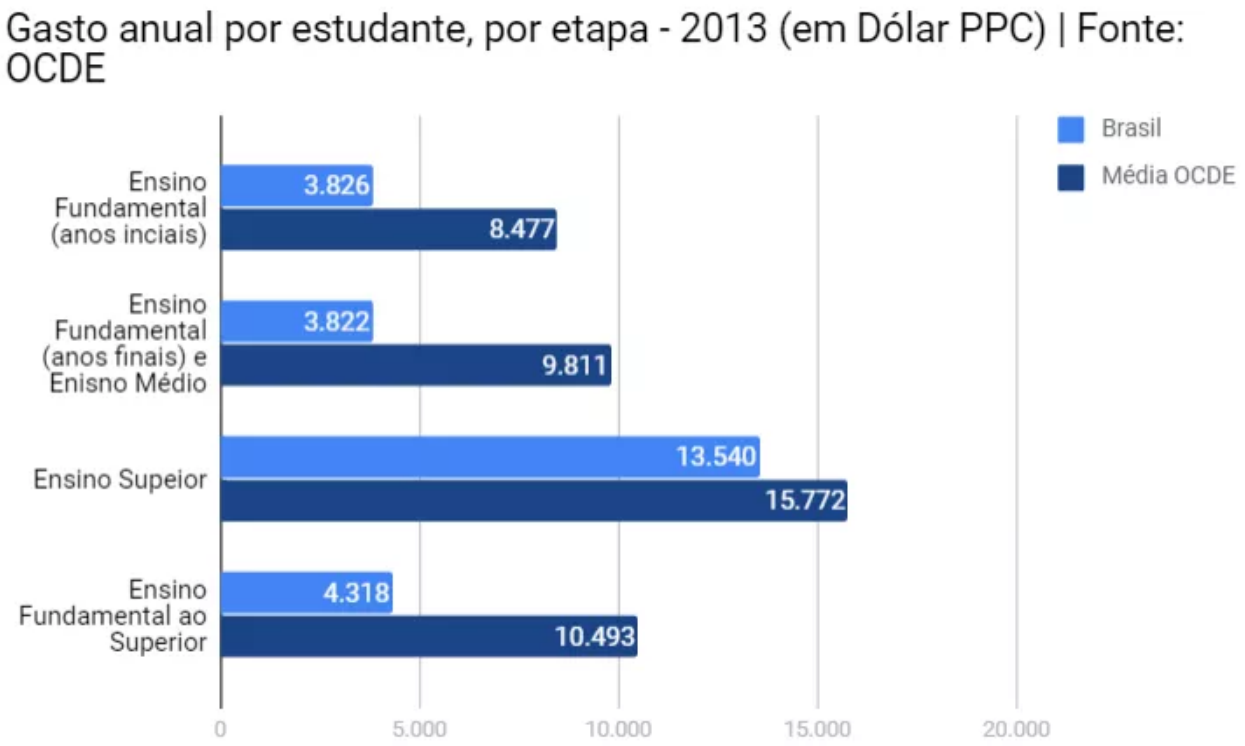
[55] Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002610/261016S.pdf. Acesso em 04 de junho de 2018.

[56] Instituto Millenium. 5 Pontos essenciais para a educação pública no Brasil. 30 de novembro de 2017. Disponível em: https://exame.abril.com.br/blog/instituto-millenium/5-pontos-essenciais-para-a-educacao-publica-no-brasil/. Acesso em 04 de junho de 2018.

[57] Friedrich Ebert Stiftung; Fórum 21; Plataforma Política Social; Sociedade Brasileira de Economia Política. Austeridade e Retrocesso. 2016.

[58] Investimento em educação no Brasil é baixo e ineficiente. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/02/investimento-em-educacao-no-brasil-e-baixo-e-ineficiente.shtml. Acesso em 11 de julho de 2018.

Portanto, defende-se a inconstitucionalidade de dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, considerando o grave cenário apontado na presente ação e a tendência de agravamento da situação educacional, impossibilitando, inclusive, a execução do Plano Nacional de Educação[59].



Elaboração: Lázaro Campos Junior[60].

Se o Brasil já tem um investimento insuficiente na educação, o cenário tende a se agravar. E, para compreender o impacto do Novo Regime Fiscal no direito à educação de crianças e adolescentes, é necessário compreender como funciona o financiamento desta área.

Os recursos que financiam[61] o sistema educacional público vêm de contribuição social – o salário-educação é a contribuição social determinada

[59]AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?. Revista Brasileira de Educação v. 22 n. 71 e227145 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227145.pdf. Acesso em 04 de junho de 2018.

[60]Educação brasileira e seu investimento após teto de gastos. Disponível em: https://paineira.usp.br/aun/index.php/2018/02/19/educacao-brasileira-e-seu-investimento-apos-teto-de-gastos/. Acesso em 11 de julho de 2018.

[61] Acesso em: http://educacaointegral.org.br/reportagens/o-impacto-do-teto-de-gastos-sobre-as-politicas-de-educacao/. Acesso em 21 de julho de 2018.

constitucionalmente, que corresponde ao recolhimento de 2,5% do salário de contribuição das empresas –, e de no mínimo 18% da receita líquida de impostos da União e de 25% dos impostos de estados e municípios. Relevante citar também a política de fundos, que tem finalidade distributiva e supletiva no investimento em educação, o que hoje ocorre por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), instituído pela Emenda 53, pelo qual o governo federal passou a complementar os recursos do fundo na porcentagem de 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país.

Tais recursos devem ser utilizados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o que, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, inclui remuneração e aperfeiçoamento de docente; bens, serviços e equipamentos voltados ao ensino; e aquisição de material escolar – de modo que é possível concluir que todas estas áreas serão prejudicadas pelo Novo Regime Fiscal.

De maneira mais específica, tem-se duas principais frentes de atuação, relacionadas a crianças e adolescentes, que serão afetadas pela Emenda Constitucional nº 95: a Secretaria de Educação Básica e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.

A Educação Básica compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, e tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação indispensável para o exercício da cidadania e trabalho. Nesse âmbito, destacam-se como ações que potencialmente serão prejudicadas: apoio à alimentação escolar; apoio à capacitação e formação inicial e continuada de professores, profissionais, funcionários e gestores para a educação básica; apoio ao desenvolvimento da educação básica nas comunidades do campo, indígenas, tradicionais, remanescentes de quilombo; apoio às temáticas de cidadania, direitos humanos, meio ambiente e políticas de inclusão dos alunos com deficiência; apoio ao transporte escolar; Censo escolar; tecnologias educacionais; concessão de bolsas de apoio; funcionamento de instituições federais de educação básica; implantação e adequação de estruturas esportivas; infraestrutura de escolar; manutenção e implantação de escolar para educação infantil; complemento ao Fundeb; e repasses diretos a escolas[62].

[62] Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes. Acesso em 01 de agosto de 2018.

A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão implementa políticas públicas integradas, inclusive com a Educação Básica, e tem políticas voltadas a: Educação Especial, Educação para as Relações Étnico-Raciais, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, Educação Quilombola, Educação em Direitos Humanos, Educação Inclusiva, Educação em Gênero e Diversidade Sexual, Combate à Violência, Educação Ambiental, e Educação de Jovens e Adultos[63].

Como a mudança promovida pela Emenda Constitucional nº 95 faz com que não seja permitido ultrapassar os gastos públicos anuais acima da inflação do ano anterior, haverá uma perda real, dado que o valor proveniente da receita líquida de impostos, geralmente maior que a inflação, levará a uma perda de recursos em comparação à regra antiga: exemplo sintomático disso é a projeção para 2028 que revela que o gasto máximo em educação seria de R$ 105 bilhões com a regra da EC 95; na ausência do limite fixada pela referida emenda, no entanto, seria de R$ 108,5 bilhões[64].

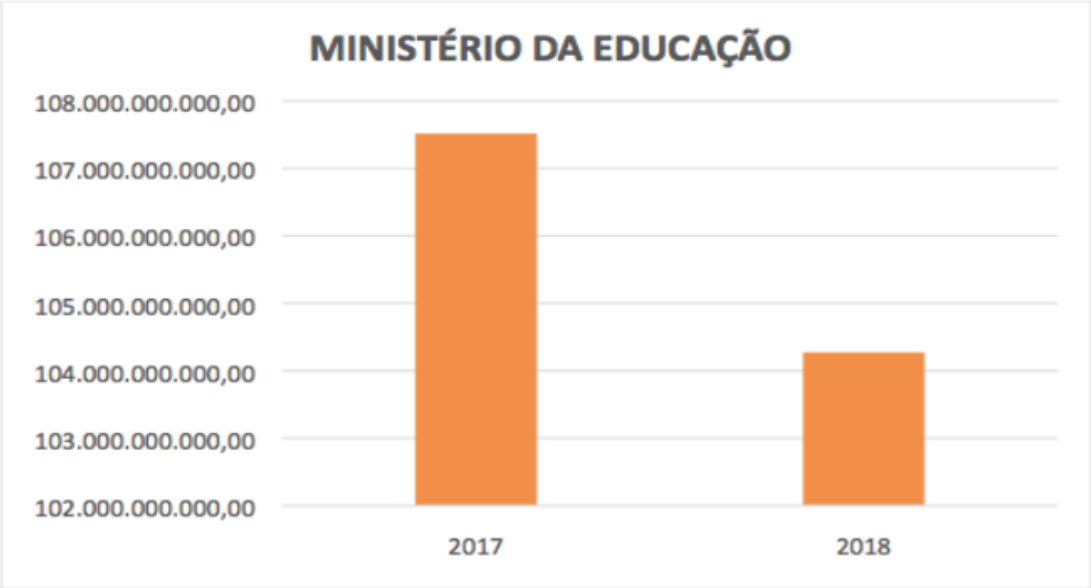
Em verdade, as mudanças apontadas pela Emenda Constitucional nº 95 já têm seus resultados negativos refletidos na sociedade, uma vez que o orçamento previsto para novos investimentos no Ministério da Educação (MEC) apresentou redução de 32% em 2018 com relação ao ano anterior: em 2017, foram destinados mais de R$ 6,6 bilhões para investimentos no setor, enquanto a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2018 reserva apenas R$ 4,52 bilhões[65], como gráfico abaixo:

---

[63] Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/programas-e-acoes. Acesso em 01 de agosto de 2018.

[64] Disponível em: https://paineira.usp.br/aun/index.php/2018/02/19/educacao-brasileira-e-seu-investimento-apos-teto-de-gastos/. Acesso em 21 de julho de 2018.

[65] Investimento em Educação terá redução de mais de 30% em 2018. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2017/12/26/investimentos-em-educacao-tera-reducao-de-mais-de-30-em-2018/. Acesso em 11 de julho de 2018.



Fonte: Siga Brasil
Elaboração: INESC

Identifica-se, portanto, o grave cenário apontado na presente ação e a tendência de agravamento da situação educacional, o que impossibilita, inclusive, a execução do Plano Nacional de Educação[66].

A Emenda também contraria as últimas recomendações do Comitê sobre os Direitos da Criança[67], que sublinhou a necessidade de assegurar recursos para a implementação do Plano Nacional de Educação, mesmo em momentos de crise – afinal, não se trata de mera carta de intenções, mas sim de uma lei com poder vinculante[68].

É adversa, também, aos patamares de investimento estabelecidos pela Unesco, no sentido de que recursos financeiros adequados devem ser fornecidos para financiar o sistema educacional e os governos devem cumprir seu compromisso de investir pelo menos 4% do PIB na educação ou alocar 15% do gasto público total nessa área[69].

---

[66]AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?. Revista Brasileira de Educação v. 22 n. 71 e227145 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227145.pdf. Acesso em 04 de junho de 2018.

[67] Disponível em: http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2015/10/G1524832.pdf. Acesso em 03 de julho de 2018.

[68] Lei nº 13.015 de 2014.

[69] Relatório de Monitoramento Global da Educação. Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos (2017-2018). Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259593por.pdf. Acesso em 03 de julho de 2018.

Assim, fundamental ressaltar que a Emenda Constitucional nº 95 impacta diretamente na efetivação das políticas, inclusive as estaduais e municipais, de educação, o que fere dispositivos constitucionais, especialmente aqueles que asseguram o direito à educação e a absoluta prioridade dos direitos de crianças e adolescentes. Portanto, defende-se a inconstitucionalidade de seus dispositivos, como veiculado na inicial.

2.3 Impactos na assistência social.

O direito à assistência social de crianças e adolescentes está amplamente garantido na Constituição Federal de 1988 no artigo 6º e de maneira específica no artigo 203:

> "A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei".

No caso da infância e adolescência, por se tratar de uma população em desenvolvimento e mais exposta a violações de seus direitos, a própria Constituição reconhece a necessidade em garantir um atendimento especializado, pois, além dos direitos gerais já previstos, determina que o direito à assistência deve ser assegurado a crianças e adolescentes com absoluta prioridade, conforme previsto do Artigo 227 do diploma.

Ainda, o artigo 87 do ECA fixa como uma das linhas de ação da política de atendimento às políticas sociais básicas e os serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidência, o que evidencia a relevância das ações de assistência social na garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

No entanto, no que tange à assistência social, destaca-se que o Brasil vem passando por um período delicado em relação à proteção, promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, visto que, segundo o recente

relatório da Fundação Abrinq, 40% das crianças no país vivem na pobreza[70]. Ainda, dados do World Wealth & Income Database mostram que, no Brasil, mais da metade da renda nacional está concentrada nas mãos dos 10% mais ricos[71]. Desta forma, congelar investimentos na área da assistência, conforme previsto, reforça o cenário deplorável em que vivem milhões de crianças e adolescentes em todo país, limitando o desenvolvimento pessoal e coletivo, da mesma maneira que reduz a mobilidade social.

A política de austeridade é especialmente preocupante no contexto atual: estudo[72] revela que 17,3 milhões de crianças e adolescentes do país vivem em situação de pobreza[73] e 5,8 milhões de crianças e adolescentes em situação de pobreza extrema[74] e há projeções[75] que apontam que o Brasil corre o risco de voltar ao Mapa da Fome[76], dado que mais de 5% da população brasileira viverá em insegurança alimentar. Ainda, como citado anteriormente, redução de recursos orçamentários na área de saúde já indicam aumento da morte de crianças e adolescentes.

---

[70] Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2018. Disponível em: http://observatorio3setor.org.br/wpcontent/uploads/2018/04/cenario_da_infancia_2018_internet.pdf. Acesso em 05 de junho de 2018.

[71] O que faz a desigualdade ser tão persistente no Brasil. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/09/25/O-que-faz-a-desigualdade-ser-t%C3%A3o-persistente-no-Brasil. Acesso em 06 de junho de 2018.

[72] Conforme estudo realizado com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua). FUNDAÇÃO ABRINQ. Cenário da Infância e Adolescência no Brasil. 2018. Disponível em: http://observatorio3setor.org.br/wp-content/uploads/2018/04/cenario_da_infancia_2018_internet.pdf. Acesso em 30 de julho de 2018.

[73] Ou seja, famílias com renda per capita mensal inferior ou igual a meio salário mínimo.

[74] Isto é, têm renda per capita mensal de até um quarto de salário mínimo.

[75] Segundo o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e consultor da ActionAid Brasil, cortes em benefícios e programas sociais excluíram do Programa Bolsa Família 1,1 milhão de famílias, o que representa 4,3 milhões de pessoas, a maioria crianças e, com o aprofundamento da crise pela política econômica, cresceu o desemprego e vieram mais cortes em ações como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o que tende a agravar o cenário da fome.

[76] Nesse sentido: "O Mapa da Fome é um indicador elaborado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU) que, desde 1990, periodicamente, combina dados e analisa a situação de segurança alimentar da população mundial, fazendo projeções e traçando diagnósticos nos diferentes países e regiões do globo. Estar incluído no mapa significa ter parte considerável da população em situação de insegurança alimentar, ingerindo uma quantidade diária de calorias inferior ao recomendado. O Brasil saiu do mapa em 2014. Isso não significa que a fome havia acabado, mas que pela primeira vez em sua história o país teve menos de 5% de sua população subalimentada. Naquele ano, como constatado pela FAO, esse índice foi de 3%. Disponível em: http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/revista-radis/186/reportagens/peleja-para-nao-cruzar-linha. Acesso em 30 de julho de 2018.

Ainda, vale registrar a Nota Técnica do IPEA[77] que afirma que, em vinte anos de aplicação da referida Emenda na política de assistência social brasileira, haverá menos da metade dos recursos necessários para garantir a manutenção da cobertura nessa área nos padrões atuais, o que afetará diferentes programas estatais, como, por exemplo, o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.

Reduzir o acesso ao Bolsa Família, inclusive, vai na contramão do recomendado pelo Banco Mundial[78], o qual defende a necessidade de ampliação dos recursos neste programa a fim de mitigar os impactos da crise econômica brasileira no agravamento da desigualdade social. Choca-se também com o recomendado pelo relatório "Inspire - Sete estratégias para por fim à violência contra crianças", que traz um pacote de medidas focadas em prevenir e enfrentar a violência contra crianças e adolescentes, com base em evidências científicas, o qual traz, dentre suas estratégias centrais, o incremento de renda e fortalecimento econômico, por meio de políticas de transferência de renda, como é o caso do programa Bolsa Família. Ainda, verifica-se que tal programa tem impacto na redução da mortalidade infantil[79] e, se descontinuado ou tiver sua cobertura reduzida, poderá impactar gravemente crianças e adolescentes.

O Conselho Nacional de Assistência Social manifestou-se[80] contra o desrespeito à Política Nacional de Assistência Social, decorrente de cortes orçamentários, reflexo da Emenda Constitucional nº 95, o qual representou, no ano de 2017, no âmbito de serviços, programas, projetos da Assistência Social, redução de 98% e, no âmbito das despesas dos benefícios destinados a pessoas idosas e com deficiência, uma diminuição de 6,52%. Nesse sentido, afirma:

> "São mais de 3 bilhões retirados dos Serviços que atendem diretamente a população. Cabe evidenciar o impacto da ausência desses recursos para sociedade brasileira, nos serviços de acolhimento ofertados nos municípios brasileiros que deixarão de receber recursos em equipamentos estatais e da

[77] IPEA. Nota Técnica nº 28. Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=28589. Acesso em 23 de junho de 2018.

[78] Safeguarding Against a Reversal in Social Gains During the Economic Crisis in Brazil. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/567101487328295113/pdf/112896-WP-P157875-PUBLIC-ABSTRACT-SENT-SafeguardingBrazilEnglish.pdf. Acesso em 27 de junho de 2018.

[79] Estudo avalia impacto do programa Bolsa Família na redução da mortalidade infantil. Disponível em: https://nacoesunidas.org/estudo-avalia-impacto-do-programa-bolsa-familia-na-reducao-da-mortalidade-infantil/. Acesso em 05 de julho de 2018.

[80] Nota Pública do Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em: https://conferencianacional.files.wordpress.com/2017/09/nota-cnas-orc3a7amento-correta-docx-aprovada-plenc3a1ria1.pdf. Acesso em 05 de julho de 2018.

> sociedade civil, para oferta de abrigos cerca de 30 mil crianças e adolescentes, 36 mil idosos, 20 mil adultos e famílias que se encontram em situação de rua ou desabrigo por abandono. (...) O impacto na proteção básica da política de assistência social atingirá 2 milhões pessoas na quase totalidade dos Municípios que deixarão de desenvolver a manutenção e fortalecimento de vínculos familiares, evitando rupturas que levariam a maior atuação do Estado futuramente. No Cadastro Único, instrumento utilizado por mais de 20 programas sociais federais para a seleção de beneficiários, a ausência de recursos dificultará a inclusão e a atualização de informações sobre as famílias de baixa renda, prejudicando o acesso aos programas sociais. No caso do Programa Bolsa Família, a ausência de recursos implicará na falta de acompanhamento de aproximadamente 170 mil famílias que possuem crianças com irregularidades na frequência escolar e carteira de vacinação, restringindo a possibilidade de alteração das condições de pobreza vivenciadas por essas crianças e adolescentes" (grifos da transcrição).

Embora durante as discussões feitas no Congresso Nacional tenham havido concessões e mudanças na proposta orçamentária de 2017, as políticas de assistência social, assumidamente, receberam um corte significativo em decorrência da Emenda Constitucional nº 95 – afirmou-se, inclusive, que referida emenda não deu margem para atender a todas as reivindicações, o que criou dificuldades muito grandes[81].

Ainda, se mantidos os referidos dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, haverá uma perda em 2036 de 54% da receita para os programas já existentes, com projeções da ordem de R$ 868 bilhões, impactando seriamente a continuidade das políticas de enfrentamento dos níveis de desigualdade social, tão importantes para milhões de crianças e suas famílias[82].

Importante destacar que a área de assistência social fica ainda mais vulnerável do que as áreas de educação e saúde, dado que diferentemente destas, não conta com fixação de parâmetros mínimos de investimento[83].

---

[81] Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/12/13/congresso-nacional-aprova-o-orcamento-de-2018. Acesso em 12 de julho de 2018.

[82] IPEA. Nota Técnica nº 27. O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de Assistência Social no Brasil. http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28588:nota-tecnica-2016-setembro-numero-27-disoc-o-novo-regime-fiscal-e-suas-implicacoes-para-a-politica-de-assistencia-social-no-brasil&catid=192:disoc&directory=1. Acesso em 23 de junho de 2018.

[83] Conforme artigo 198, §2º da Constituição, a União deve aplicar na saúde valor correspondente a, no mínimo, 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro. Ainda, o artigo 212, fixa que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A partir de uma breve análise de políticas e programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário[84] é possível identificar diferentes ações voltadas a crianças e adolescentes que potencialmente serão afetadas negativamente como resultado da Emenda Constitucional nº 95. São elas: Programa Bolsa Família[85], o Programa Criança Feliz[86], o Programa Brasil Carinhoso[87], o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos[88], o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade[89], o Serviço de Abordagem Social[90], os Serviços de Acolhimento Institucional[91], o Serviço de

[84] BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Guia de políticas e programas. -- Brasília, DF: MDSA, Assessoria de Comunicação, 2017. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/pecas_publicitarias/banner/_guiadepoliticas_MDSA_online.pdf. Acesso em 1 de agosto de 2018.

[85] O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades (compromissos) para famílias extremamente pobres (com renda mensal de até R$ 85 por pessoa da família) ou pobres (com renda mensal de R$ 85,01 a R$ 170 por pessoa da família) superarem a pobreza.

[86] O Programa Criança Feliz é uma iniciativa do Governo Federal para ampliar a rede de atenção e o cuidado integral com a primeira infância. O programa surge como uma importante ferramenta para que famílias com crianças entre zero e seis anos ofereçam a seus filhos instrumentos para promover seu desenvolvimento cognitivo, emocional e psicossocial.

[87] O Programa Brasil Carinhoso foi concebido em uma perspectiva de atenção integral que envolve aspectos do desenvolvimento infantil ligados à renda, educação e saúde. Por seu caráter intersetorial, o Brasil Carinhoso envolve, além do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação, com papel de destaque aos municípios e aos Estados desde sua implementação. Dentre as principais ações do Brasil Carinhoso, está o apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches.

[88] O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos pode ser oferecido a adultos, mas especialmente a crianças de zero a seis anos; a crianças e adolescentes de seis a 15 anos; a adolescentes de 15 a 17 anos e tem por objetivo prevenir e proteger os usuários de riscos e violações de direitos, por meio do fortalecimento de seus vínculos familiares e comunitários.

[89] O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade é destinado ao adolescente acusado de ato infracional que é responsabilizado por determinação judicial a cumprir medidas socioeducativas, que contribuem, de maneira pedagógica, para o acesso a direitos e para a mudança de valores pessoais e sociais dos adolescentes.

[90] O Serviço de Abordagem Social é um serviço ofertado de forma continuada com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, como: trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, uso abusivo de crack e outras drogas, dentre outras.

[91] Os serviços de acolhimento institucional destinam-se a famílias e/ou indivíduos afastados temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitários de origem. No caso de crianças e adolescentes, tem-se a Casa-Lar, uma unidade residencial onde uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente, prestando cuidados a um grupo de até 10 crianças e/ou adolescentes; e o abrigo institucional, uma unidade institucional semelhante a uma residência, destinada ao atendimento de grupos de até 20 crianças e/ou adolescentes.

acolhimento familiar[92], e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)[93].

Resta, portanto, evidente que diversas políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes serão afetadas negativa e gravemente pela Emenda Constitucional nº 95, o que é inaceitável e contrário à norma de prioridade absoluta da infância e adolescência.

2.4 Impactos na primeira infância.

Inicialmente, faz-se importante chamar atenção para o período da primeira infância, sendo este o período que abrange os primeiros seis anos completos de vida da criança, conforme fixa o Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257 de 2016). Essa fase é marcada por vários processos de desenvolvimento, que são influenciados pelas condições ambientais na qual a criança está inserida, pelos estímulos que recebe e pela qualidade dos vínculos afetivos que vivência.

Justamente por isso, o começo da vida deve receber proteção especial[94] e ter garantido o pleno atendimento de seus direitos fundamentais, por meio de políticas públicas temáticas, as quais são asseguradas pela referida lei e estão em risco pela política de austeridade adotada pela Emenda Constitucional nº95. Nesse sentido:

> "O Marco Legal da Primeira Infância, para ser implementado na dimensão que o legislador lhe deu, deve contar com rede básica de serviços de saúde, educação, assistência social, cultura, segurança, meio ambiente saudável e proteção contra toda forma de violência, com meios legais e capacidade de operação. (...) É muito importante a articulação de seus dispositivos territoriais, como CRAS e CREAS, segundo a estratégia intersetorial, com as áreas de Educação e Saúde, sustentando nas diferentes esferas governamentais uma efetiva Atenção Integral à Criança e suas Famílias.

[92] Serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas, até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. O serviço é o responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as Famílias Acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança e/ou adolescente acolhido e sua família de origem.

[93] O Peti é um dos programas do Governo Federal, de âmbito nacional, que articula um conjunto de ações visando retirar crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos da prática do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. No âmbito do Ministério, contempla a transferência de renda; o trabalho social com famílias; e os serviços de convivência e fortalecimento de vínculo para crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil.

[94] Primeira Infância é prioridade absoluta. Disponível em: https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/1642997b5ad32042. Acesso em 23 de junho de 2018.

> Neste sentido, é fundamental o fortalecimento de políticas redistributivas como o Bolsa Família, e a continuidade e ampliação de Benefícios como o de Prestação Continuada (BPC) que possibilita condições dignas para a vida de pessoas com deficiência, como, por exemplo, as famílias e crianças que enfrentam a Síndrome da Zika Congênita"[95] (grifos da transcrição).

Nesse contexto, importante expor os impactos no programa Criança Feliz, destinado especialmente ao público de crianças na primeira infância: quando lançado, a projeção era investir R$ 1 bilhão em 2017 e R$ 2 bilhões em 2018; no entanto, o valor colocado na Lei Orçamentária Anual de 2017 foi de R$ 328 milhões[96].

A precarização de políticas públicas e o aumento da pobreza, sem apoio de uma rede de proteção social adequada e efetiva, aumentam os obstáculos ambientais e dificultam a vida das famílias na interação com seus filhos e filhas, podendo expor crianças ao chamado estresse tóxico, fruto de situações que envolvem um sofrimento grave, frequente, ou prolongado, no qual a crianças não tem o apoio adequado da mãe, pai ou cuidadores[97]. Estudos indicam que o estresse tóxico pode impactar a arquitetura cerebral e aumentar o risco de doenças crônicas relacionadas ao estresse. Nesse sentido:

> "Pesquisas sobre o estresse demonstram que o desenvolvimento saudável pode ser prejudicado pela excessiva ou prolongada ativação dos sistemas de resposta ao estresse no organismo. Esse estresse tóxico pode gerar efeitos danosos no aprendizado, no comportamento, e na saúde durante toda a vida"[98].

Há, inclusive, evidências de que a pobreza e as condições que frequentemente a acompanham, tais como moradias precárias, poluição, má nutrição, desemprego e violência, podem gerar estresse tóxico por afetar as interações, as conexões e a formação do cérebro, motivo pelo qual políticas públicas focados no apoio e fortalecimento familiar, como citadas no tópico anterior, são tão relevantes.

Vale destacar que o impacto desse estresse não é somente nos indivíduos, especialmente crianças e adolescentes, mas em toda a sociedade,

---

[95] Disponível em: http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2017/12/Manifesto-RNPI-assembleia-nov-de-2017.pdf. Acesso em 12 de julho de 2018.

[96] Disponível em: https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/03/21/repasse-do-crianca-feliz-nao-paga-13-de-custos-do-programa-dizem-municipios.htm. Acesso em 12 de julho de 2018.

[97] Childhood neglect erodes the brain. Disponível em: http://www.sciencemag.org/news/2015/01/childhood-neglect-erodes-brain. Acesso em 18 de junho de 2018.

[98] Disponível em: https://developingchild.harvard.edu/science/key-concepts/toxic-stress/. Acesso em 19 de junho de 2018.

que arcará com aumento dos custos sociais futuros e dos problemas estruturais de adultos que não receberam o devido cuidado e apoio social nos períodos críticos e fundamentais do desenvolvimento quando crianças. Verifica-se, portanto, que a primeira infância é um período da vida humana bastante sensível e que merece especial atenção do investimento público.

Nesse sentido, com base em estudo do Prêmio Nobel em Economia James Heckman, identifica-se a importância de investir na primeira infância, uma vez que, a cada um dólar investido nessa fase da vida, sete dólares retornam com resultado positivo no longo prazo. Esse investimento tende a trazer como retorno maior qualidade de vida, melhor colocação no mercado de trabalho, melhores salários e oportunidades profissionais e mais saúde, constatada pelos índices baixos de hipertensão, doenças cardíacas e obesidade, além da diminuição das chances de envolvimento com bebidas alcoólicas e cigarros antes dos 17 anos.

Vale destacar que, se comparado com o investimento em outras fases da vida, como na escola durante a adolescência ou na formação para o trabalho na vida adulta, o investimento no início dela, de fato, apresenta melhores índices de retorno. Quanto mais cedo esse investimento existir, mais otimista será o cenário futuro da sociedade, em razão do que se criou e garantiu nos primeiros anos do indivíduo. Além do retorno econômico, o investimento na primeira infância é uma forma eficiente de reduzir as desigualdades sociais e a pobreza, bem como de construir uma sociedade mais sustentável[99].

Por isso, comprova-se que a Emenda Constitucional nº 95 impacta severamente nos serviços e ações de prestação de educação pública no país, especialmente na manutenção e desenvolvimento do ensino voltado para crianças e adolescentes, comprometendo, inclusive, o desenvolvimento socioeconômico do país.

2.5 Impactos em crianças e adolescentes negros.

Importante também apontar alguns efeitos da Emenda Constitucional nº 95 sobre a questão racial e de gênero, que alcançam a infância e adolescência.

[99] YOUNG, M. E.; RICHARDSON, L. M., 2010.

Segundo os dados do IBGE, em 2014, 76% dos mais pobres no Brasil eram negros, número que aumentou se comparado com 2004, em que o número estava em torno de 73%[100]. Ademais, faz-se necessário reconhecer que a população negra tem sido por anos prejudicada no processo de desenvolvimento do país brasileiro e que novamente será a mais atingida pelos resultados negativos dos poucos direitos já conquistados.

Neste sentido, o Parecer da Comissão de Educação na discussão sobre o projeto de lei que fundamentou a criação da Lei Federal nº 12.288 de 2010, o Estatuto da Igualdade Racial, ajuda a entender a importância de um olhar mais sensível para a população negra:

> "A desigualdade racial no Brasil é evidenciada por todos os dados disponíveis. A população de brasileiros de ascendência africana tem participação muito aquém de sua significação demográfica no conjunto de postos de trabalho e de estudo. Por outro lado, faz sentir sua presença maior nas estatísticas relativas ao desemprego, à baixa renda, à exclusão escolar, ao desamparo na saúde e à exposição à violência urbana, de origem criminosa e policial.
>
> É certo, também que, entre nós, tal como em outros países, a discriminação racial encontra-se na origem de grande parte da desigualdade que se verifica hoje entre brasileiros negros e brancos. No entanto, aqui a discriminação não contou com a colaboração ativa e aberta do ordenamento legal, mas persistiu e prosperou até hoje à sombra da omissão das leis"[101] (grifos da transcrição).

Relevante, ainda, o exímio voto do Ministro Roberto Barroso na ADC nº 41[102]:

> "É fora de dúvida que negros e pessoas de pele escura, em geral, enfrentam dificuldades e discriminações ao longo da vida, claramente decorrentes de aspectos ligados à aparência física. Uma posição inferior, que vem desde a escravidão e que foi potencializada por uma exclusão social renitente" (grifos da transcrição).

Declarou também, no mesmo julgamento, o Ministro Ricardo Lewandowski:

---

[100] A pobreza brasileira tem cor e é preta. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2017/A-pobreza-brasileira-tem-cor-e-%C3%A9-preta. Acesso em 06 de junho de 2018. Acesso em 06 de junho de 2018.

[101] Parecer comissão de educação do Senado. PLS 213/2003. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4084777&disposition=inline. Acesso em 11 de junho de 2018.

[102] Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729. Acesso em 11 de junho de 2018.

> "Destaco, ademais, como já o fiz nas ações afirmativas para ingresso no ensino superior, a natureza transitória das políticas de ação afirmativa, já que as desigualdades entre negros e brancos não resultam, como é evidente, de uma desvalia natural ou genética, mas decorrem de uma acentuada inferioridade em que aqueles foram posicionados nos planos econômico, social e político em razão de séculos de dominação dos primeiros pelos segundos"(grifos da transação).

Em relação ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)[103], verifica-se que 4,85 milhões de pessoas se inscreveram para o exame, sendo a maioria adolescentes do sexo feminino e, entre essas adolescentes, as jovens negras eram a maioria. Entre os homens, em número de inscritos, os negros também eram a maioria. Contudo, os resultados apresentados merecem total atenção desta Corte, em especial na decisão do presente pleito, pois são sintomáticos da desigualdade racial:

> "Os resultados indicam também disparidade de desempenho entre as raças. Garotas negras (pretas e pardas), que são a maior parte dos inscritos no Enem, representam só 6% das notas mais altas. O meninos brancos são quase 50% dessa "elite" da prova e 15% dos candidatos.
>
> O total considerado é de 4,8 milhões de candidatos. Foram excluídos os treineiros e os que tiveram nota zero em alguma área. O 'Estado' checou também os mil melhores dos dois anos anteriores do Enem e o padrão se repete. Esse grupo tem perfil semelhante. As idades variam entre 17 e 19 anos, a maioria estudou em escolas particulares e possui renda familiar acima de R$ 10 mil. Todos tiraram nota maior que 781,68, em uma escala que vai de 0 a 1.000" (grifos da transcrição).

Ao longo dos anos fundamentais do desenvolvimento escolar, as estatísticas[104] demonstram que os adolescentes negros vão sendo sistematicamente empurrados para fora das instituições de educação. No ensino médio, vemos que a quantidade de estudantes negros supera a de estudantes brancos (34,8% e 18,5%, respectivamente); no entanto, essa relação se inverte no ensino superior, onde estão 33,5% dos jovens brancos – mais que o dobro do percentual para os estudantes negros (15,9%). O grande número no ensino médio é reflexo de uma enorme defasagem idade-série, com 2,6 milhões o número de jovens negros com 15 ou mais anos de idade cursando o ensino fundamental. Como resultado, os jovens negros são também excluídos do mercado de trabalho. Em 2010, havia 13,8 milhões de jovens negros sem

---

[103] Homens têm 72% das mil melhores notas do Enem. 14 de janeiro de 2018. Disponível em: http://infograficos.estadao.com.br/educacao/enem/desigualdades-de-genero-e-raca/. Acesso em 11 de junho de 2018.

[104] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/. Acesso em 11 de janeiro de 2018.

trabalho, contra apenas 9,6 milhões de jovens brancos na mesma situação. O percentual de jovens brancos que trabalham com carteira assinada (58%) é dez pontos maior do que o de jovens negros. Mesmo quando conseguem um emprego, os rendimentos dos jovens negros são desproporcionalmente menores: 44,2% dos jovens trabalhadores brancos recebem de um a três salários mínimos, nível alcançado por apenas 31,3% dos jovens negros; a grande maioria dos jovens trabalhadores negros (57,5%) recebe até um salário mínimo, número que não se espelha na condição dos jovens trabalhadores brancos (apenas 41%).

Todos esses dados – maior defasagem idade-escola, menos tempo de permanência na escola, menores salários – são fruto de um processo histórico que traz reflexos dramáticos às estatísticas de homicídio entre a juventude negra. No ano de 2015, segundo o Atlas da Violência 2017[105], mais da metade das 59.080 pessoas mortas por homicídios eram jovens (31.264, equivalentes a 54,1%), das quais 71% negras (pretas e pardas) e 92% do sexo masculino. No ano de 2012, 30 mil jovens foram assassinados no Brasil; destes, 23 mil são jovens negros. Esta cifra exorbitante equivale a 64 jovens negros assassinados a cada dia.

Deste modo, infere-se que pessoas do sexo feminino, em especial as crianças e adolescentes negras, são as mais atingidas pela desigualdade de oportunidades e consequentemente as atingidas negativamente, enquanto grupos historicamente privilegiados permanecem em extrema vantagem, uma vez que não dependem dos serviços e programas públicos, aumentando ainda mais a desigualdade no país.

Assim, tem-se que a população que mais sofrerá as consequências de uma política de austeridade será mais uma vez aquela que está em evidente desvantagem na sociedade. Preocupante, nesse sentido, a precarização das políticas temáticas promovidas pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, notadamente o Plano Brasil Quilombola[106] e o Plano Juventude

---

[105] SNJ. Relatório do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial, 2017. Disponível: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/FBSP_Vulnerabilidade_Juveni_Violencia_Desigualdade_Racial_2017_Relatório.pdf. Acesso em 12 de janeiro de 2018.

[106] O Programa Brasil Quilombola tem o objetivo de consolidar os marcos da política de Estado para as áreas quilombolas, com base nos eixos acesso a Terra, Infraestrutura e Qualidade de Vida, Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local, e Direitos e Cidadania. Disponível em: http://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/julho/programa-brasil-quilombola-promove-a-cidadania-das-comunidades-no-brasil. Acesso em 30 de julho de 2018.

Viva[107], dois dos principais instrumentos de articulação institucional da Secretaria.

Permitir que uma criança ou adolescente, em especial afrodescendentes e meninas, viva – ou sobreviva – durante os próximos vinte anos, em um contexto de congelamento dos investimentos na saúde e educação, é caminhar em direção oposta à garantia aos direitos fundamentais.

2.6 Impactos em crianças e adolescentes indígenas e quilombolas.

Atualmente, 88 escolas indígenas[108] e 2.366 escolas quilombolas[109] são identificadas em todo país, com aproximadamente 250 mil alunos, que possuem diretrizes e educação diferenciada para as crianças e adolescentes dentro de aldeias e quilombos, com objetivo de garantir a preservação cultural dessas comunidades.

Assim, se faz importante chamar atenção para a garantia do direito à educação de crianças e adolescentes que vivem em comunidades indígenas e quilombolas que também recebem recursos do MEC, portanto também sofrem as consequências dos resultados negativos da Emenda Constitucional nº 95. Até 2005, a grande parte das escolas em todo o país não trabalhava com os princípios da educação escolar indígena e quilombola, específica e diferenciada.

Ainda, segundo dados da Fundação Nacional do Índio (Funai), vivem hoje no Brasil pouco mais de 380 mil indígenas e é preciso haver melhoria da educação escolar oferecida aos mais de 178 mil estudantes indígenas brasileiros matriculados em 2.517 escolas, segundo dados do Educacenso.

Importante considerar também relatório[110] que aponta que crianças e adolescentes de origem indígena e quilombola são as maiores vítimas das

---

[107] O Plano Juventude Viva reúne ações de prevenção para reduzir a vulnerabilidade de jovens negros a situações de violência física e simbólica, a partir da criação de oportunidades de inclusão social e autonomia para os jovens entre 15 e 29 anos. Disponível em: http://juventude.gov.br/juventudeviva?lang=es. Acesso em 30 de julho de 2018.

[108] Disponível em: https://www.extraclasse.org.br/edicoes/2015/03/indigenas-querem-ampliacao-do-acesso-a-universidade/. Acesso em 12 de julho de 2018.

[109] Dados da Fundação Cultural Palmares do Ministério da Cultura. 3.754 comunidades quilombolas identificadas. Educação escolar quilombola é tema do Salto para o Futuro. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/202-264937351/57461-educacao-escolar-quilombola-e-tema-do-salto-para-o-futuro. Acesso em 03 de junho de 2018.

[110] Situação da Infância e da Adolescência Brasileira 2009. O Direito de Aprender Potencializar avanços e reduzir desigualdades. Disponível em: https://www.unicef.org/sitan/files/Brazil_SitAn_2009_The_Right_to_Learn.pdf. Acesso em 03 de junho de 2018.

desigualdades verificadas na educação brasileira, especialmente no que toca a analfabetismo e falta de acesso. Tem-se, portanto, que tais povos já estão em situação de vulnerabilidade.

Justamente por isso, tendem a ser mais gravemente mais afetados pelo Novo Regime Fiscal. É preciso assegurar que a Emenda Constitucional nº 95 não seja mais uma forma de violência contra esta parcela da população infanto-juvenil que, independentemente de seu povo e etnia, tem também prioridade absoluta no exercício dos direitos fundamentais.

Tal medida é especialmente preocupante diante da gravidade da mortalidade infantil indígena[111], a qual é fruto do esvaziamento de políticas sociais voltadas aos povos indígenas, as quais deveriam ser fortalecidas, especialmente aquelas no âmbito de educação[112] e saúde[113].

Considerando que a vida, saúde, educação e assistência devem ser assegurados a fim de possibilitar a todos os indivíduos alcançarem a plenitude de suas potencialidades, é evidente que o congelamento do teto para investimento nestas áreas colabora com o ciclo de extrema desigualdade vivida no país, como destacado.

3. A regra da absoluta prioridade e os parâmetros constitucionais relevantes para o juízo sobre a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 95.

3.1 Violações de preceitos e fundamentos constitucionais.

A Emenda Constitucional nº 95 impõe violações graves a preceitos constitucionais, como a um dos fundamentos do Estado, que é a dignidade da pessoa humana[114]; aos objetivos da República, notadamente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, e a erradicação da pobreza e da redução das desigualdades[115]; e o princípio de

[111] Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/Cap_08.pdf. Acesso em 30 de julho de 2018.
[112] Disponível em: http://www.funai.gov.br/index.php/educacao-escolar-indigena?start=3. Acesso em 30 de julho de 2018.
[113] Disponível em: http://www.redeblh.fiocruz.br/media/mnl_criancas.pdf. Acesso em 30 de julho de 2018.
[114] Assegurada no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal.
[115] Previstos no artigo 3º, incisos I, II e III da Constituição Federal.

redução de desigualdades, que deve guiar as atividades econômicas[116]. São ainda nítidas, conforme dados trazidos anteriormente, as violações de direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, à proteção à maternidade, à infância, e à assistência aos desamparados, previstos no artigo 6º[117], bem como a direitos individuais.

Importante ter em mente que tais previsões constitucionais devem guiar a atividade estatal e, caso o poder público aja em desconformidade com tais fundamentos, objetivos, princípios e direitos, haverá manifesta inconstitucionalidade. Nesse sentido:

> "A política, como conjunto de normas e atos, é unificada pela sua finalidade (...). Determinada política governamental, em razão de sua finalidade, pode ser julgada incompatível com os objetivos constitucionais que vinculam a ação do Estado. Na Constituição brasileira de 1988, por exemplo, os objetivos indicados no art. 3º orientam todo o funcionamento do Estado e a organização da sociedade. (...) Escusa lembrar que tais objetivos são juridicamente vinculantes para todos os órgãos do Estado e também para todos os detentores de poder econômico ou social"[118] (grifos da transcrição).

Inclusive, Estudo Técnico do Senado Federal[119] destaca inconstitucionalidades, como segue:

> **"**Em face de todo o exposto, consideramos que a PEC nº 55, de 2016 tende a abolir as cláusulas pétreas previstas nos incisos II, III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição Federal, que se referem, respectivamente, ao voto direto, secreto, universal e periódico; à separação de Poderes e aos direitos e garantias individuais, razão pela qual deve ter sua tramitação interrompida no âmbito das Casas do Congresso Nacional"[120] (grifos da transcrição).

A inconstitucionalidade sob a perspectiva da separação dos poderes decorre da interferência na independência e autonomia dos demais Poderes. Já sobre o voto, o fato da emenda eliminar a possibilidade do Chefe do Poder Executivo legitimamente eleito definir o limite de despesas de seu governo – já

---

[116] Conforme artigo 170, inciso VII da Constituição Federal.

[117] "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

[118] COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. Brasília a. 35 n. 138 abr./jun. 1998, pp. 39-48.

[119] VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. As inconstitucionalidades do 'Novo Regime Fiscal' instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro/2016 (Boletim Legislativo nº 53, de 2016) p. 11-17

[120] VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. As inconstitucionalidades do 'Novo Regime Fiscal' instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro/2016 (Boletim Legislativo nº 53, de 2016) p. 46.

que no sistema presidencialista, a elaboração da peça orçamentária anual compete ao Chefe do Poder Executivo, e é nesta peça que ele elabora seu plano de governo e nela que as políticas públicas e projetos ganham forma –, configura-se uma afronta ao exercício desta prerrogativa. Em relação às garantias individuais, verifica-se violação em decorrência do impacto da emenda sobre os princípios da razoabilidade, segurança jurídica, intranscendência da pena, e da vedação ao retrocesso social.

Ademais, o Ministério Público Federal, através da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, elaborou documento[121] apresentando um conjunto de argumentos pela inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, dentre os quais destacam-se alguns pontos fundamentais.

> "O Novo Regime Fiscal tem duração prevista de vinte anos, tempo considerado 'necessário para transformar as instituições fiscais por meio de reformas que garantam que a dívida pública permaneça em patamar seguro'. Ao longo do texto, não há uma única referência a avaliações feitas pelo Governo sobre o impacto de suas medidas de austeridade fiscal sobre a pobreza, a desigualdade e os direitos humanos. Aliás, uma análise rápida da EC 95, quanto à sua gênese, o seu processamento e os seus resultados, revela que ela não resiste a um teste com quaisquer dos parâmetros internacionais acima referidos" (grifos da transcrição).

Em sequência, a renomada Procuradoria indica a fragilidade dos mecanismos de participação utilizados na elaboração do Novo Regime Fiscal, questionando a forma em que uma política tão importante, que impacta toda a sociedade, foi pautada na Constituição Cidadã de 1988 sem qualquer participação social.

> "A EC 95 ressente-se ainda, desde a sua gênese e no curso de seu processamento, de transparência, prestação de contas e participação social, mecanismos, de resto, de uso ainda muito limitado no cenário brasileiro, em que a elite política considera que, com o exercício do voto, se exaure a soberania popular. A previsão de medidas tão drásticas pelos próximos vinte anos está em desconformidade com o parâmetro da temporariedade e do período da crise. De resto, tampouco contam com avaliações periódicas sobre eficácia e impactos. (...) A EC 95 não cabe no poder de reforma exatamente porque ela modifica substancialmente o pacto constituinte e, com isso, o núcleo identitário da Constituição de 1988. A longa sequência dos dados apresentados é evidência suficiente de que o ajuste fiscal será suportado pela parcela mais desfavorecida da sociedade brasileira, aprofundando o fosso da desigualdade e aumentando os bolsões de pobreza

[121] Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/temas-de-atuacao/direitos-humanos/atuacao-do-mpf/conjunto-de-argumentos-pela-inconstitucionalidade-da-ec-95-2016. Acesso em 12 de julho de 2018.

> e miséria. Seus impactos, que já podem ser projetados imediatamente a partir da Lei Orçamentária de 2018, serão potencializados por conta de sua extensão temporal. (...) Por outro lado, o poder de reforma está submetido permanentemente a uma dupla tensão: de um lado, a preservação dos principais valores constitucionais e, de outro, a possibilidade de as gerações vindouras decidirem sobre o seu destino coletivo. A EC 95 resolve facilmente esse conflito, comprometendo os dois lados da equação: afasta-se do eixo axiológico da Constituição e sequestra a possibilidade de qualquer decisão coletiva sobre o tema pelos próximos vinte anos. Esse dado, por si, é suficiente a demonstrar que tamanha alteração no texto constitucional só poderia eventualmente ocorrer no âmbito do poder constituinte originário; jamais no poder de reforma" (grifos da transcrição).

As violações a tais garantias constitucionais são evidentes diante do limite orçamentário para políticas públicas sociais, e o consequente agravamento da pobreza e da desigualdade em decorrência da referida Emenda, bem como da precarização da assistência, da educação, e da saúde – direitos que devem ser garantidos com absoluta prioridade a crianças e adolescentes por força da própria Constituição Federal.

3.2 A regra da absoluta prioridade da criança e do adolescente.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente, que os reconhece enquanto sujeitos de direito, os quais devem ter sua condição de desenvolvimento peculiar respeitada, assegurando assim o seu melhor interesse e a sua absoluta prioridade. Nesse sentido, o Artigo 227 prevê:

> "É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão" (grifos da transcrição).

Portanto, por força do dever constitucional, os direitos fundamentais assegurados à infância e à adolescência gozam de absoluta prioridade, de modo que devem ser respeitados e efetivados em primeiro lugar. Vale destacar que o cumprimento de tais direitos é de responsabilidade compartilhada entre Estado, famílias e sociedade, os quais devem somar esforços e tomar as medidas necessárias para cumprir esse dever.

Para viabilizar a garantia de absoluta prioridade, foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)[122], o qual reconhece o estágio peculiar de desenvolvimento característico da infância e da adolescência, o que coloca crianças e adolescentes em posição de vulnerabilidade e justifica a proteção especial e integral que devem receber. Pelas diretrizes fixadas no artigo 4º do ECA:

> "A garantia de prioridade compreende:
>
> a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
>
> b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
>
> c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
>
> d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude" (grifos da transcrição).

Por esse artigo, entende-se o cerne da regra da prioridade absoluta: crianças e adolescentes devem estar em primeiro lugar nos serviços, políticas e orçamento públicos.

Considerando que a previsão constitucional da prioridade absoluta da criança e do adolescente assegura a efetivação absolutamente prioritária deste público em quaisquer circunstâncias, entende-se que tal norma apresenta-se como regra jurídica e não como princípio, não sendo sujeita, portanto, à mitigação, atenuação ou até mesmo ao sopesamento em casos de colisão com os direitos fundamentais de outros indivíduos ou coletividades.

Nesse sentido, em todos casos em que houver conflito de interesses ou impossibilidade de atendimento comum de direitos fundamentais colidentes, a primazia do melhor interesse da criança e do adolescente e de seus direitos deve ser realizada de forma absoluta, ainda que o conteúdo desse interesse seja objeto de debate ou disputa. Ou seja, o melhor interesse de tais indivíduos deve estar, por força constitucional, sempre em primeiro lugar.

Aqui, é importante ressaltar que a regra da prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes é limitadora e condicionante ao poder discricionário do administrador público. O Artigo 227 da Constituição deve ser compreendido como uma norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, ou então tal dispositivo, bem como o ECA, seriam meras e vazias cartas de intenções – o que desvirtua os objetivos pelos quais foram criadas. Assim, o não

[122] Lei Federal nº 8.069 de 1990.

reconhecimento dessa eficácia da regra da prioridade absoluta significaria admitir o descaso à temática da infância e adolescência – sendo uma acomodação que em nada se adequa ao ímpeto transformador que levou à criação do Artigo 227 e do ECA.

Para que estes dois dispositivos legais brasileiros passem a de fato transformar a realidade, não há dúvida de que um Sistema de Justiça atuante tem plenas condições de chamar à responsabilidade o poder público quando este se omite em cumprir seus deveres legais e constitucionais ou quando pratica ações contrárias aos direitos de crianças e adolescentes – sendo possível, inclusive, responsabilizá-lo civil e administrativamente, tal qual previsto nos artigos 208 e 216 do ECA.

3.2.1 Absoluta prioridade, destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas de infância e adolescência e o controle jurisdicional da discricionariedade administrativa.

Com base no Artigo 227 da Constituição Federal e no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, resta evidenciada a absoluta prioridade da infância e da adolescência e, nesse cenário normativo, importante destacar dois pontos em especial que dialogam diretamente com as consequências da Emenda Constitucional nº 95: a preferência nas políticas sociais e a destinação privilegiada de recursos. Crianças e adolescentes devem estar em primeiro lugar no orçamento e, com isso, também nas políticas públicas. Nesse sentido:

> "Essa exigência legal é bem ampla e se impõe a todos os órgãos públicos competentes para legislar sobre a matéria, estabelecer regulamentos, exercer controle ou prestar serviços de qualquer espécie para promoção dos interesses e direitos de crianças e adolescentes. A partir da elaboração e votação dos projetos de lei orçamentária já estará presente essa exigência. Assim, também, a tradicional desculpa de 'falta de verba' para a criação e manutenção de serviços não poderá mais ser invocada com muita facilidade quando se tratar de atividade ligada, de alguma forma, a crianças e adolescentes"[123] (grifos da transcrição).

O que se conclui é que crianças e adolescentes devem também, necessariamente, serem privilegiados no âmbito do orçamento público, de modo que a regra da absoluta prioridade deve balizar a atuação do

[123] DALLARI, Dalmo A. (2010): In: Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado, São Paulo: Malheiros, p. 47.

administrador, orientando a atuação estatal, a qual deve respeitar interesses públicos. Assim:

> "A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público -, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuser a *intentio legis*. [...] As pessoas administrativas não têm, portanto, disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização"[124] (grifos da transcrição).

Neste seguimento, eventual descumprimento da absoluta prioridade dos direitos de crianças e adolescentes, especialmente no âmbito do orçamento, devem ser coibidas judicialmente:

> "Deve o julgador, portanto, extrair a força normativa da Constituição, ressaltando que (...) o sentido da proposição normativa é aquele determinado pelo povo, verdadeiro detentor do poder, sendo fácil concluir que deve a interpretação da norma ocorrer com base na realidade social, ficando clara, no caso de direitos fundamentais das crianças e adolescentes, a necessidade de trabalho intenso por parte de todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, com o objetivo de concretizar os preceitos estabelecidos na Constituição da República"[125] (grifos da transcrição).

Assim, no âmbito de um julgamento, importante considerar:

> "[...] o juízo discricionário, além de necessitar de sustentáculo normativo, tem de ser, na escolha do tipo de ação ou solução aplicável aos casos concretos, ético, razoável e eficiente, ou melhor, comprometido sempre com o dever jurídico de boa gestão administrativa, que exige a aplicação não de qualquer medida ou solução, em abstrato, admitida pela norma, mas a melhor ou mais adequada medida ou solução para atingir a finalidade da lei e satisfazer, desse modo, aos reclamos concretos e legítimos da sociedade. [...] Todos os atos administrativos estão vinculados ou subordinados à lei (princípios constitucionais expressos ou implícitos e normas jurídicas deles decorrentes). [...] Todos os atos administrativos, portanto, são atos jurídicos suscetíveis de controle judicial irrestrito"[126] (grifos da transcrição).

---

[124] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002. P. 41 e 45/47. Extraído de: FILHO, Marino Pazzaglini. Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública. Ed. Atlas S.A., 2003. P. 42 e 43.

[125] PEREIRA JR., Marcus Vinícius. Orçamento e políticas públicas infanto-juvenis: fixação de planos ideais de atuação para os atores do sistema de garantia de direitos das crianças e adolescentes. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 33.

[126] FILHO, Marino Pazzaglini. Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública. Ed. Atlas S.A., 2003. P. 92 e 93.

Ao colocar crianças e adolescentes como absoluta prioridade no Artigo 227 da Constituição Federal se fez uma importante escolha política: o melhor interesse da criança e do adolescente em primeiro lugar é um projeto da nação brasileira, positivado por iniciativa popular[127]. Fundamental, portanto, que decisões judiciais coloquem, de fato, os direitos de crianças e adolescentes como interesses prioritários.

Nesse sentido, já há jurisprudência positiva do próprio Supremo Tribunal Federal, o qual exerceu em mais de uma oportunidade controle jurisdicional da discricionariedade administrativa de modo a efetivar os direitos da criança e do adolescente com base na norma da prioridade absoluta presente no Artigo 227 da Constituição Federal, especialmente em relação ao orçamento público.

Em decisão de 8 de julho de 2008, relativa à Suspensão de Liminar (SL) 235-0 ajuizada pelo governo do estado do Tocantins, foi confirmada a obrigação do estado de implantar, em 12 meses, unidade especializada para cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade aplicadas a adolescentes em conflito com a lei no município de Araguaína – bem como a proibição de abrigá-las em outra unidade após o prazo determinado[128]. A liminar, originalmente deferida em ação civil pública pelo Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Araguaína/TO e confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJ-TO), relatava que o Poder Executivo local encaminhava adolescentes em conflito com a lei para o município de Ananás (TO), dificultando o contato com seus familiares e efetivamente sabotando a possibilidade de reintegração desses adolescentes à sociedade; uma vez lá, os adolescentes eram alojados em cadeia local e em celas próximas às de presos adultos, em ambiente definitivamente inóspito. A decisão ressaltou o papel do Estatuto da Criança e do Adolescente como instrumento de avanço na delimitação das políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes –

---

[127] Importante destacar que a construção da norma da prioridade absoluta foi fruto de emendas populares apresentadas no âmbito do debate constituinte e contou com ampla participação da sociedade.

[128] "Não há dúvida quanto à possibilidade jurídica de determinação judicial para o Poder Executivo concretizar políticas públicas constitucionalmente definidas, como no presente caso, em que o comando constitucional exige, com absoluta prioridade, a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, claramente definida no Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim também já decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ-Resp 630.765/SP, 1ª Turma, relator Luiz Fux, DJ 12.09.2005). No presente caso, vislumbra-se possível proteção insuficiente dos direitos da criança e do adolescente pelo Estado, que deve ser coibida, conforme já destacado. O Poder Judiciário não está a criar políticas públicas, nem usurpa a iniciativa do Poder Executivo". (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de liminar 235-0 Tocantins. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Publicado no DJ de 04.08.2008).

reiterando, assim, o papel do Poder Judiciário de determinar que o Poder Executivo cumpra o dever constitucional específico de proteção adequada a esta população, em decorrência da sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento determinada no texto constitucional[129].

Para além desse caso, a jurisprudência no Supremo Tribunal Federal reitera a efetivação da norma da prioridade absoluta, como no Recurso Extraordinário 410.715/SP, de relatoria do Ministro Celso de Mello, relativo à garantia de atendimento de crianças de até seis anos em creches e pré-escolas no Estado de São Paulo[130]. Da mesma forma, no Recurso Extraordinário nº 482.611/SC, confirmou-se a obrigação de manutenção de programa destinado ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência, reafirmando, mais uma vez, a norma constitucional da absoluta prioridade dessa população[131].

---

[129] "É certo que o tema da proteção da criança e do adolescente e, especificamente, dos adolescentes infratores é tratado pela Constituição com especial atenção. Como se pode perceber, tanto o caput do art. 227, como seu parágrafo primeiro e incisos possuem comandos normativos voltados para o Estado, conforme destacado acima. Nesse sentido, destaca-se a determinação constitucional de absoluta prioridade na concretização desses comandos normativos, em razão da alta significação de proteção aos direitos da criança e do adolescente. Tem relevância, na espécie, a dimensão objetiva do direito fundamental à proteção da criança e do adolescente. Segundo esse aspecto objetivo, o Estado está obrigado a criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo deste direito". (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de liminar 235-0 Tocantins. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Publicado no DJ de 04.08.2008).

[130]"A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2o) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário AgR 410.715/SP, 2ª Turma. DJ 03.02.2006 Relator: Ministro Celso de Mello. Publicado no DJ de 03.02.2006).

[131] "É preciso assinalar, neste ponto, por relevante, que a proteção aos direitos da criança e do adolescente (CF, art. 227, "caput") – qualifica-se como um dos direitos sociais mais expressivos, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração (RTJ 164/158-161), cujo adimplemento impõe, ao Poder Público, a satisfação de um dever de prestação positiva, consistente num "facere", pois o Estado dele só se desincumbirá criando condições objetivas que viabilizem, em favor dessas mesmas crianças e adolescentes, "(...) com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência

Ainda, o Supremo Tribunal Federal, de maneira responsável e assertiva no julgamento do Habeas Corpus nº 143.641, em 2018, aplicou a regra da prioridade absoluta da criança. Inclusive, o Ministro Ricardo Lewandowski reconheceu que existe uma falha do Estado brasileiro – a qual, inclusive, entende-se que poderia ser agravada com a manutenção da Emenda Constitucional nº 95 de 2016 – ao declarar que:

> "É certo que o Estado brasileiro vem falhando enormemente no tocante às determinações constitucionais que dizem respeito à prioridade absoluta dos direitos das crianças, prejudicando, assim, seu desenvolvimento pleno, sob todos os aspectos, sejam eles físicos ou psicológicos" (grifos da transcrição).

Os casos ora citados corroboram a tese de que a regra da prioridade absoluta deve ser aplicada pelos poderes estatais, invariavelmente, em favor de crianças e adolescentes, sob o risco de violação à Constituição Federal. Portanto:

> "Cada oportunidade em que o Administrador deixa de priorizar as políticas públicas da área da infância e da adolescência ou não destina recursos orçamentários para a execução das medidas já existentes, está ferindo o texto da lei e, em consequência, os dispositivos constitucionais que lhe dão amparo"[132] (grifos da transcrição).

Portanto, no caso em tela, o Supremo Tribunal Federal não deve se manter inerte diante da violação de direitos decorrente da limitação dos gastos públicos em assistência, saúde e educação, que afetarão de modo substancial crianças e adolescentes e violarão o Artigo 227 da Constituição Federal, especialmente se considerarmos que a norma de absoluta prioridade compreende também o privilégio na destinação orçamentária a crianças e adolescentes, nos termos do artigo 4º, parágrafo único, alínea *d* do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Resta, assim, evidente a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 95, por descumprir a norma constitucional inscrita no artigo 227 que assegura absoluta prioridade a crianças e adolescentes.

---

familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão" (CF, art. 227, "caput" - grifei)". (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 639337 AgR/SP, 2ª Turma. DJ 03.02.2006 Relator: Ministro Celso de Mello. Publicado no DJ de 23.08.2011).

[132] VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. Estatuto da Criança e do Adolescente: 25 anos de desafio e conquistas. In: SILVEIRA, Mayra; VERONESE, Josiane Rose Petry. Normas Constitucionais de Proteção à Criança e ao Adolescente: Uma questão de eficácia ou de desrespeito?. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. cap. 5., p. 129.

3.3 Os princípios da vedação ao retrocesso e da proporcionalidade.

Por fim, na interpretação de normas constitucionais e garantidoras de direitos fundamentais, deve-se considerar a vedação ao retrocesso de direitos já conquistados, que vige em nosso sistema. Trata-se do chamado *efeito cliquet,* que designa um movimento em que só é permitida a subida no percurso e, traduzido para o âmbito jurídico, corresponde à vedação ao retrocesso de direitos já conquistados. Nesse sentido:

> "Deve ser observado o princípio da vedação ao retrocesso, isso quer dizer, uma vez concretizado o direito, ele não poderia ser diminuído ou esvaziado, consagrando aquilo que a doutrina francesa chamou de *effet cliquet*. Entendemos que nem a lei poderá retroceder, como, em igual medida, o poder de reforma, já que a emenda à Constituição deve resguardar os direitos sociais já consagrados"[133].

Embora seja objeto recente de debate dogmático, o Supremo Tribunal Federal também já reconheceu e aplicou, em algumas ocasiões, o princípio de vedação ao retrocesso[134].

Há, ainda, crescente convergência entre o sistema internacional dos direitos humanos e a gradativa incorporação da noção de proibição de retrocesso à gramática jurídico-constitucional dos diversos países da América Latina[135], o que é fundamental para a garantia de direitos fundamentais, especialmente de direitos econômicos, sociais e culturais. Assim:

> "Seguimos acreditando que o reconhecimento de um princípio constitucional (implícito) da proibição de retrocesso constitui – pelo menos no que diz com a vinculação do legislador aos programas de cunho social e econômico (nos quais se insere a previsão dos próprios direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais) – uma manifestação possível de um dirigismo constitucional, que além de vincular o legislador de forma direta à Constituição, também assegura uma vinculação, que poderíamos designar de mediata, no sentido de uma vinculação do legislador à sua própria obra, especialmente no sentido de impedir uma frustração da vontade constitucional. (...) Se trata de uma importante conquista da dogmática jurídico constitucional (notadamente mediante o labor da doutrina e

[133] LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 16. Edição. São Paulo. Saraiva, 2012. p. 1089 .

[134] "Dentre outras, podemos apontar as seguintes decisões do STF em que o princípio da proibição do retrocesso teve relevância: ARE nº 745745 AgR/MG; ARE nº 727864 AgR (Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 04/11/2014, DJe-223, 12-11-2014); ARE nº 639.337-AgR (Rel. Min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, Segunda Turma, DJE de 15-9-2011); RE nº 398.041 (Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 30-11-2006, Plenário, DJE de 19-12-2008)". Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-abr-11/observatorio-constitucional-proibicao-retrocesso-social-pauta-stf#_ftn1 . Acesso em 03 de julho de 2018.

[135] SARLET, Ingo Wolfgang. A assim designada proibição de retrocesso social e a construção de um direito constitucional comum latinoamericano. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC. Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jul./set. 2009. Disponível em: http://www.abdpc.com.br/admin/midias/anexos/1440694885.pdf. Acesso em 03 de julho de 2018.

> crescente incidência na esfera jurisprudencial) para assegurar, especialmente no plano de uma eficácia negativa, a proteção dos direitos sociais contra a sua supressão e erosão pelos poderes constituídos, ainda mais num ambiente marcado por acentuada instabilidade social e econômica, como é o caso – também – do espaço latinoamericano" (grifos da transcrição)[136].

Ante o exposto e, especialmente diante de um tecido constitucional que assegura de forma clara a prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes e fixa as finalidades do Estado brasileiro, entende-se que a Emenda Constitucional nº 95 fere o princípio de vedação ao retrocesso.

Relevante salientar ainda que a atuação estatal no âmbito da medida de austeridade importa pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016 não se justifica do ponto de vista de proporcionalidade. Tal princípio, inclusive, está previsto implicitamente na Constituição:

> "O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do substantive due process of law - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador"[137].

Ainda, a Lei nº 9.784 de 1999, ao regular a atividade da Administração Pública Federal, fixa que esta obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

No caso da Emenda Constitucional nº 95, a violação à proporcionalidade se evidencia, especialmente, pela grande duração temporal da medida de austeridade[138] e ineficiência de medidas drásticas de austeridade na reversão

---

[136] Idem.

[137] (RTJ 176/578-580, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno), conforme Informativo n. 381 STF. Disponível em: www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo381.htm. Acesso em 07 de agosto de 2018.

[138] "A previsão de medidas tão drásticas pelos próximos vinte anos está em desconformidade com o parâmetro da temporariedade e do período da crise". Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/temas-de-atuacao/direitos-

dos efeitos de crises econômicas[139] – as quais evidenciam a inconstitucionalidade da referida emenda.

4. Parâmetros internacionais sobre Direitos da Criança e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais relevantes para o juízo sobre a constitucionalidade e convencionalidade da Emenda Constitucional nº 95.

4.1 Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos estabelece um parâmetro protetivo mínimo a ser observado pelos Estados, representando um consenso entre a comunidade internacional acerca da definição dos direitos humanos e das medidas que garantem sua proteção. O Estado tem a responsabilidade primária pela proteção dos direitos; a comunidade internacional tem a responsabilidade subsidiária. Os direitos humanos internacionais são concebidos de forma a demandar dos Estados que reparem as lacunas em seu direito nacional geral no que diz respeito aos direitos humanos; dessa forma, seu objetivo é mais suplementar do que substitutivo. Por tudo isso, de maneira nenhuma os direitos humanos defendidos internacionalmente devem ser considerados como um nível máximo de proteção, mas sim como um mínimo indispensável de garantias.

Atualmente, o entendimento que prevalece é o da força supralegal dos tratados internacionais de Direitos Humanos, em decorrência de decisão do Supremo Tribunal Federal nesse sentido[140], com exceção daqueles que foram incorporados por meio de rito legislativo especial, como prevê o texto do parágrafo 3º, artigo 5º da Constituição, inserido pela Emenda Constitucional nº 95:

---

humanos/atuacao-do-mpf/conjunto-de-argumentos-pela-inconstitucionalidade-da-ec-95-2016. Acesso em 12 de julho de 2018.

[139] Estudos do Unicef demonstram que, mesmo em países desenvolvidos, a redução dos mecanismos de assistência social em medidas de austeridade têm efeitos profundos difíceis de reverter a curto prazo – e que, longe de reverter os sintomas da crise, essa estratégia tende a agravar as piores consequências de uma recessão econômica. OXFORD UNIVERSITY AND UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *Children of austerity: impact of the Great Recession on child poverty in rich countries.* Oxford University Press: New York, 2017. 363 p.

[140] Habeas Corpus 90.172-7 - São Paulo, de 05 de junho de 2007, relator Gilmar Mendes.

> "Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que foram aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais".

Para a corrente que considera dos tratados internacionais de direitos humanos como tendo força de norma constitucional[141], os direitos humanos seriam especiais – uma vez que o Estado assume obrigações não com outros Estados, mas com os indivíduos sob sua jurisdição. Dessa forma, a Constituição asseguraria a estes tratados privilégio hierárquico e conferiria aos tratados internacionais de direitos humanos natureza de norma constitucional.

A despeito de diferentes compreensões sobre o status de tratados de direitos humanos, é unívoco o entendimento de que o Estado parte, ao ratificá-los, assume compromissos e obrigações vinculantes. Assim, cabe explicitar as principais violações a tratados em decorrência da aprovação da Emenda Constitucional nº 95.

4.2 Direitos da Criança e do Adolescente.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto 99.710 de 1990, em seu artigo 4º, estabelece que os Estados Partes adotarão todas as medidas com vistas à implementação dos direitos da criança[142] reconhecidos na Convenção e adotarão tais medidas utilizando ao máximo os recursos disponíveis.

O Comitê sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU)[143], enquanto responsável por monitorar o cumprimento da Convenção sobre os Direitos da Criança e de seus Protocolos Facultativos, publica

---

[141] Relevante também o entendimento de que os tratados de direitos humanos teriam status constitucional. Segundo Flávia Piovesan: "Reitere-se que, por força do art. 5º, §2º, todos os tratados de direitos humanos, independentemente do quórum de sua aprovação, são materialmente constitucionais, compondo o bloco de constitucionalidade" (grifos da transcrição). In Temas de direitos humanos. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 57.

[142] Pela legislação brasileira, é considerada criança a pessoa com idade inferior a 12 anos de idade, e adolescente aquela com idade entre 12 e 18 anos, conforme artigo 2º da Lei 8.069 de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Destaque-se que, no direito internacional, é considerada criança toda pessoa com até 18 anos de idade, por força da Convenção sobre os Direitos da Criança, da qual o Brasil é signatário e incorporou ao seu ordenamento jurídico por meio do Decreto 99.710 de 1990.

[143] Composto por 18 peritos independentes em mandatos de quatro anos, o Comitê realiza sessões de perguntas e respostas com as respectivas delegações governamentais, diagnosticando a situação das crianças de cada país. O Comitê é responsável pelo monitoramento, que ocorre por meio de exame de relatórios periódicos encaminhados pelos Estados-partes – os quais devem esclarecer as medidas adotadas em cumprimento à Convenção.

interpretações das provisões de direitos humanos e sua relação com as crianças: por meio de comentários gerais, unifica o entendimento internacional dos direitos da criança e solidifica parâmetros mínimos de proteção a serem seguidos pelos Estados.

Embora não haja uma vinculação normativa explícita, entende-se que os compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil, especialmente a Convenção sobre os Direitos da Criança, o vinculam na observância dos comentários gerais, dado que não criam direito novo, mas tão somente interpretam o conteúdo de Convenções.

Inclusive, ao tratar sobre as Regras de Pequim (Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude)[144], o Ministro Ricardo Lewandowski manifestou-se nesse mesmo sentido:

> "Conquanto não sejam juridicamente vinculativas (soft laws), essas regras devem ser cumpridas como desdobramento de um importante compromisso internacional assumido pelo Brasil"[145].

Diversos comentários, como detalhado a seguir, colocam a priorização orçamentária como estratégia central para a implementação dos direitos de crianças e adolescentes.

O Comentário Geral sobre o papel do orçamento público na realização dos direitos da criança[146] tem como ponto de partida que os Estados Partes devem adotar todas as medidas possíveis para mobilizar, alocar e gastar recursos financeiros suficientes em prol da infância, de modo que devem adotar medidas ao limite máximo dos seus recursos. Isso inclui que:

> "Seja mobilizado, alocado e empregado de forma efetiva recursos públicos suficientes para a plena implementação da legislação, das políticas, e dos programas e orçamentos aprovados; seja planejado, aprovado, aplicado e

---

[144] Conselho Nacional de Justiça. Regras de Pequim: regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça de menores. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: https://goo.gl/uBEvbL . Acesso em 11 de julho de 2018.

[145] Disponível em: https://goo.gl/uBEvbL. Acesso em 11 de julho de 2018.

[146] Nesse sentido: "The words "shall undertake" mean that States parties have no discretion as to whether or not to satisfy their obligation to undertake the appropriate legislative, administrative and other measures necessary to realize children's rights, which includes measures related to public budgets. Hence, all government branches, levels and structures that play a role in devising public budgets shall exercise their functions in a way that is consistent with the general principles of the Convention and the budget principles set out in sections III and IV below. States parties should also create an enabling environment to allow the legislature, judiciary and supreme audit institutions to do the same. States parties should enable budget decision makers at all levels of the executive and the legislative to access the necessary information, data and resources, and build capacity to realize the rights of the child" [Comentário Geral nº 19 do Comitê dos Direitos da Criança sobre o papel do orçamento público na realização dos direitos da criança (CRC/C/GC/19)] (grifos da transcrição).

> justificado sistematicamente os orçamentos para os níveis nacional e subnacional do Estado, de forma a garantir a efetividade dos direitos das crianças[147]".

A comprovação da priorização de crianças e adolescentes não pode ser feita de maneira genérica:

> "Se espera que os Estados Partes demonstrem que fizeram todo o esforço possível para mobilizar, alocar e gastar os recursos orçamentários para atender os direitos econômicos, sociais e culturais de todas as crianças"[148].

Afirma ainda que privilegiar os direitos da criança no orçamento público não é uma escolha política e, sim, um dever:

> "Os Estados Partes não terão poder de decidir quanto a cumprir ou não a obrigação de adotar as medidas legislativas, administrativas e de outra natureza, necessárias para atender os direitos da criança, assim como as medidas relacionadas aos orçamentos públicos. Deste modo, todos os poderes, níveis e estruturas de governo que intervêm na elaboração de orçamentos públicos devem exercer suas funções de maneira coerente com os princípios gerais da Convenção"[149] (grifos da transcrição).

Esse dever deve ser observado, inclusive, em contextos de crises econômicas, de modo que os Estados:

> "Não devem adotar medidas deliberadas e retrógradas em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais. Os Estados Partes não devem permitir que o nível existente de aproveitamento dos direitos das crianças se deteriore. Em tempos de crise econômica, medidas regressivas só podem ser consideradas após a avaliação de todas as outras opções e garantir que as crianças, especialmente aquelas em situações de vulnerabilidade, sejam as últimas a serem afetadas" (grifos da transcrição)[150].

Caso contrário, há que se falar em descumprimento da obrigação:

> "A corrupção e a má gestão dos recursos públicos na mobilização, alocação e gastos de despesas do Estado representam um fracasso deste último no cumprimento da sua obrigação de utilizar o máximo dos recursos disponíveis" (grifos da transcrição)[151].

Referido documento fixa ainda como princípios da tomada de decisão orçamentária: (i) consideração primordial do melhor interesse da criança; (ii) não discriminação; (iii) respeito aos direitos à vida e ao livre desenvolvimento; e

---

[147] Comitê sobre os direitos da criança: convenção sobre os direitos da criança/Rede Marista de Solidariedade; tradução: AlphaÔmega. Curitiba: PUCPress, 2018. Disponível em: http://www.centrodedefesa.org.br/wp-content/uploads/sites/13/2018/07/traducao-comentario-geral_19_versao-digital.pdf. Acesso em 15 de julho de 2018.
[148] Idem.
[149] Ibidem.
[150] Ibidem.
[151] Ibidem.

(iv) direito de participação. Tais princípios, no entanto, são descumpridos cotidianamente no âmbito do orçamento público brasileiro e, especialmente, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95; dado que, conforme já relatado, (i) a emenda afeta negativamente todas as crianças, especialmente no âmbito da assistência, educação e saúde; (ii) a medida discrimina pois tem o potencial de afetar mais gravemente crianças em extrema vulnerabilidade, como negros, indígenas, e quilombolas; (iii) o congelamento do investimento social representará o aumento dos índices de mortalidade infantil; e (iv) a política de austeridade foi aprovada sem participação social alguma.

Por fim, o documento conclui que, para que haja a incorporação efetiva dos direitos da criança nos orçamentos públicos, é preciso que infância seja considerada em todas as etapas do processo orçamentário público – no planejamento, na aprovação, na execução e no acompanhamento.

Diversos comentários gerais acerca da Convenção sobre os Direitos da Criança manifestam-se no mesmo sentido.

O Comentário Geral sobre medidas gerais de implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança[152] aponta o orçamento público como instrumento chave para que um país coloque crianças em primeiro lugar e afirma que é fundamental protegê-las inclusive em contexto de crises econômicas. Também, o Comentário Geral sobre o Direito de Crianças terem o seu melhor interesse considerado em primeiro lugar[153] afirma que é preciso que cada lei, política ou orçamento considere o seu impacto na fruição de direitos de crianças. Da mesma forma, outros Comentários Gerais, ao tratarem de temas essenciais como educação[154], saúde[155] e combate à violência[156], além de

[152] Nesse sentido: "It needs to be linked to national development planning and included in national budgeting; otherwise, the strategy may remain marginalized outside key decision-making processes. The Committee needs to know what steps are taken at all levels of Government to ensure that economic and social planning and decision-making and budgetary decisions are made with the best interests of children as a primary consideration and that children, including in particular marginalized and disadvantaged groups of children, are protected from the adverse effects of economic policies or financial downturns" [Comentário Geral nº 5 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre medidas gerais de implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC/GC/2003/5)] (grifos da transcrição).

[153] Nesse sentido: "With regard to implementation measures, ensuring that the best interests of the child area primary consideration in legislation and policy development and delivery at all levels of Government demands a continuous process of child rights impact assessment to predict the impact of any proposed law, policy or budgetary allocation on children and the enjoyment of their rights" [Comentário Geral nº 14 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre o direito de crianças terem o seu melhor interesse considerado em primeiro lugar (CRC/C/GC/14)] (grifos da transcrição).

[154] Nesse sentido: "Implementation of comprehensive national plans of action to enhance compliance with article 29 will require human and financial resources which should be available to the maximum

populações especialmente vulneráveis como crianças na primeira infância[157], adolescentes[158], indígenas[159] e crianças em situação de rua[160], destacam a necessidade de priorizar crianças no orçamento público.

A despeito da existência de previsões claras – e vinculantes – a respeito da necessidade de contemplar políticas relacionadas a crianças e adolescentes

---

extent possible" [Comentário Geral nº 1 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre os objetivos da educação (CRC/GC/2001/1)] (grifos da transcrição).

[155] Nesse sentido: "In their decisions about budget allocation and spending, States should strive to ensure availability, accessibility, acceptability and quality of essential children's health services for all, without discrimination. While the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights provides for the progressive realization of economic, social and cultural rights and recognizes the problems arising from limited resources, it imposes on States parties the specific and continuing obligation, even where resources are inadequate, to 'strive to ensure the widest possible enjoyment of the relevant rights under the prevailing circumstances'" [Comentário Geral nº 15 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre o direito de crianças usufruírem do mais alto padrão de saúde (CRC/C/GC/15)]. No mesmo sentido: "Resource constraints should not be used by States parties to justify their failure to take any or enough of the technical or financial measures required [Comentário Geral nº 3 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre HIV/AIDS e os direitos da criança (CRC/GC/2003/3)] (grifos da transcrição).

[156] Nesse sentido: "Poverty reduction strategies, including financial and social support to families at risk; adequate investment in human, financial and technical resources dedicated to the implementation of a child rights-based and integrated child protection and support system. Human, financial and technical resources needed across different sectors must be allocated to the maximum extent of available resources" [Comentário Geral nº 13 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre o direito de crianças estarem a salvo de todas as formas de violência (CRC/C/GC/13)] (grifos da transcrição).

[157] Nesse sentido: "In order to ensure that young children's rights are fully realized during this crucial phase of their lives (and bearing in mind the impact of early childhood experiences on their long-term prospects), States parties are urged to adopt comprehensive, strategic and time-bound plans for early childhood within a rights-based framework. This requires an increase in human and financial resource allocations for early childhood services and programmes (…). It is nonetheless important that there be sufficient public investment in services, infrastructure and overall resources specifically allocated to early childhood" [Comentário Geral nº 7 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre a implementação de direitos na primeira infância (CRC/C/GC/7)] (grifos da transcrição).

[158] Nesse sentido: "Transparent budgetary commitments to ensure that adolescents are duly considered when balancing competing spending priorities and complying with the principles of sufficiency, effectiveness, efficiency and equality". [Comentário Geral nº 20 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre a implementação dos direitos durante a adolescência (CRC/C/GC/20)] (grifos da transcrição).

[159] Nesse sentido: "Measures to combat exploitative child labour furthermore require analysis of the structural root causes of child exploitation, data collection and the design and implementation of prevention programmes, with adequate allocation of financial and human resources by the State party" [Comentário Geral nº 11 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre crianças indígenas e seus direitos (CRC/C/GC/11] (grifos da transcrição).

[160] Nesse sentido: "States should take measures to address the structural causes of poverty and income inequalities to reduce pressure on and strengthen precarious families, as a means of offering better protection for children and reducing the likelihood of children ending up in street situations. Such measures include: introducing tax and expenditure policies that reduce economic inequalities; expanding fair-wage employment and other opportunities for income generation; introducing pro-poor policies for rural and urban development; eliminating corruption; introducing child-focused policies and budgeting; strengthening child-centred poverty alleviation programmes in areas known for high levels of migration; and offering adequate social security and social protection [Comentário Geral nº 21 do Comitê dos Direitos da Criança, sobre crianças em situação de rua (CRC/C/GC/21)] (grifos da transcrição).

com absoluta prioridade absoluta no orçamento público, é nítido que a Emenda Constitucional nº 95 viola tal garantia.

4.3 Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O Brasil aderiu ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incorporado por meio do Decreto 591 de 1992, o qual, dentre outras previsões, positiva o compromisso de adotar medidas, até o máximo de recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais[161]. Ainda, fixa que os Estados partes devem adotar medidas especiais de proteção e de assistência em prol de todas as crianças e adolescentes e protegê-las contra a exploração econômica e social[162], inclusive visando à diminuição da mortinatalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento das crianças[163].

Na análise da Emenda Constitucional nº 95, são relevantes os parâmetros trazidos pelo Comentário Geral nº 19 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, sobre o direito à seguridade social[164], o qual, dentre outras coisas, fixa os requisitos para a imposição de medidas de austeridade, a saber: exaustão de todas as alternativas possíveis[165]; necessidade[166], razoabilidade, temporalidade e proporcionalidade da medida[167]; não discriminação de grupos vulneráveis; proteção de um conteúdo mínimo de direitos fundamentais[168] e participação de indivíduos e grupos afetados.

---

[161] Conforme artigo 2º.
[162] Conforme artigo 10.
[163] Conforme artigo 12.
[164] E/C.12/GC/19.
[165] Nesse sentido: "States bear the burden of proving that austerity measures have been introduced after the most careful consideration of all other less restrictive alternatives, including adjustments in tax policy, for example".
[166] Nesse sentido: "The State cannot justify austerity measures simply by referring to fiscal discipline or savings: it needs to show why the austerity measures were necessary for the protection of the totality of the rights provided for in the Covenant".
[167] "To comply with their human rights obligations, States parties to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights must justify austerity measures by demonstrating that such measures actually protect the rights outlined in the Covenant and particularly the rights of the most vulnerable. This requires States to demonstrate that all other alternatives have been exhausted and that the measures are necessary, proportionate, respectful of minimum core obligations and nondiscriminatory".
[168] Nesse sentido: "Austerity measures should identify and ensure the maintenance of a minimum core content of the rights (especially for disadvantaged and marginalized groups), for example, through the establishment of a "social protection floor" and ensure protection of this core content at all times. A

No caso brasileiro, identifica-se violação a todos esses requisitos[169]: crianças e adolescentes são especialmente discriminados e prejudicados por essa política de austeridade, não têm seus direitos protegidos e não foram ouvidos; medidas menos gravosas não foram testadas antes da adoção da Emenda Constitucional nº 95; a medida escolhida se revela desnecessária e desproporcional, além de ter a duração exagerada de vinte anos. Inclusive, estudo técnico da Câmara dos Deputados afirmou que o período de vinte anos fixado pelo Novo Regime Fiscal é excessivo diante da realidade econômica e social brasileira[170].

Ainda, relevante o Relatório especial do Alto Comissariado em Direitos Humanos das Nações Unidas sobre medidas de austeridade e direitos econômicos e sociais[171]. Ele reconhece o agravamento da desigualdade e de vulnerabilidades em contextos de crise, as quais tendem a ser agravadas por medidas de austeridade[172], como o corte no setor social e no investimento em serviços essenciais[173], especialmente no caso de mulheres com crianças[174]. Identifica, assim, uma piora nos padrões de qualidade de vida, que resulta em um impacto negativo em direitos econômicos, sociais e culturais.

4.4 Posicionamento de organismos internacionais sobre a política de austeridade brasileira.

---

social protection floor ensures access to basic social services, shelter, food, health care, and empowerment and protection of the poor and vulnerable".

[169] PEC 55: um salto no escuro. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/01/opinion/1480598975_802230.html. Acesso em 03 jul. 2018.

[170] CONOF. Estudo Técnico nº 12/2016. Impactos do "Novo Regime Fiscal" - Subsídios à Análise da Proposta de Emenda à Constituição. Câmara dos Deputados. Agosto de 2016. p. 10

[171] Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf. Acesso em 03 jul. 2018.

[172] "This is particularly true for the most vulnerable and marginalized groups in society, including women, children, minorities, migrants and the poor, who suffer from decreasing access to work and social welfare programmes, and reduced affordability of food, housing, water, medical care and other basic necessities. The negative impacts of the financial crisis and subsequent austerity measures are also seen to exacerbate existing structural inequalities".

[173] "Many States have responded to the recent global financial crisis with austerity measures that significantly cut social sector spending. This has had an adverse impact on standards of living. Public investment in essential services has declined. Cuts in public sector employment and in funding for social safety nets have resulted in the denial or infringement of economic, social and cultural rights, especially for populations that are already marginalized or at risk of marginalization and in some cases may violate the prohibition on discrimination in the enjoyment of human rights".

[174] "Cuts in social spending and benefits have a dramatic effect on single women with children, pushing them further into poverty, as they are often dependent on social security or low incomes. The health, education and wellbeing of their children are also affected, thereby contributing to the cycle of poverty".

Importante salientar que os órgãos internacionais são unívocos ao reconhecer impactos negativos da Emenda Constitucional nº 95 no cenário brasileiro.

Nesse sentido, o relator especial da ONU para extrema pobreza e Direitos Humanos, afirmou:

> "Essa emenda bloqueará gastos em níveis inadequados e rapidamente decrescentes na saúde, educação e segurança social, portanto, colocando toda uma geração futura em risco de receber uma proteção social muito abaixo dos níveis atuais (...). Colocará o Brasil em uma categoria única em matéria de retrocesso social. (...) Isso evidentemente viola as obrigações do Brasil de acordo com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que o país ratificou em 1992, que veda a adoção de 'medidas deliberadamente regressivas' a não ser que não exista nenhuma outra alternativa e que uma profunda consideração seja dada de modo a garantir que as medidas adotadas sejam necessárias e proporcionais" [175] (grifos da transcrição).

Importante ressaltar também que o Comitê sobre os Direitos da Criança já se manifestou especificamente sobre a política de austeridade brasileira, em relatório periódico sobre a situação da infância no Brasil, destacando sua preocupação com os cortes orçamentários que afetam setores de políticas sociais, os quais têm impacto na implementação de programas de proteção aos direitos de crianças[176].

Ainda, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, após realização da audiência pública **"**Derechos humanos y reformas legislativas en Brasil", manifestou sua preocupação da medida de austeridade na fruição de direitos econômicos, sociais e culturais, bem como reforçou o dever estatal de não retrocesso[177].

Vale também citar que o Brasil, em 2017, mudou seu posicionamento consolidado nos últimos anos se colocou contra resolução que renovou o

---

[175] Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006&LangID=E. Acesso em 03 de julho de 2018.

[176] Nesse sentido: "The Committee is concerned about the lack of dedicated mechanisms at the national and subnational levels to monitor resource allocation for children's rights. Furthermore, it is concerned about recent budget cuts, which among other things have affected the budgets for the social sectors and for human rights and have had a negative impact on the implementation of programmes for the protection of children's rights" [CRC/C/BRA/CO/2-4] (grifos da transcrição).

[177] "La CIDH manifiesta su preocupación respecto al impacto que la medida planteada por la PEC podría tener en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, y recuerda al Estado su deber en materia de no regresividad de dichos derechos". Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2016/183A.asp. Acesso em 03 de julho de 2018.

mandato da organização das Nações Unidas para monitorar impactos de políticas fiscais de cada país sobre os Direitos Humanos de seus cidadãos[178], o que pode ser entendido como reconhecimento do governo de que eventual controle internacional evidenciaria, ainda mais, os impactos da Emenda Constitucional nº 95 nos Direitos Humanos da sociedade brasileira.

Por fim, importante destacar o posicionamento conjunto de 7 relatores especiais temáticos das Nações Unidas recomendando que o Brasil reconsidere seu programa de austeridade econômica, colocando os direitos humanos de sua população, que tem sofrido severas consequências, no centro de suas políticas econômicas:

> "Pessoas vivendo em situação de pobreza e outros grupos marginalizados estão sofrendo desproporcionalmente como resultado de medidas econômicas rigorosas em um país que já foi exemplo de políticas progressistas de redução da pobreza e de promoção da inclusão social, (...)"[179]

Ainda, ressaltaram preocupação central com o aumento da mortalidade infantil no Brasil:

> "Dados divulgados recentemente revelam aumento das taxas de mortalidade infantil no Brasil pela primeira vez em 26 anos. Esse aumento, que pode ser atribuído a vários fatores, incluindo a epidemia de zika e a crise econômica, é motivo de muita preocupação, especialmente com as restrições orçamentárias para o sistema público de saúde e outras políticas sociais, que comprometem severamente os compromissos do Estado brasileiro de garantir direitos humanos para todos, especialmente para crianças e mulheres."[180]

4.5 A importância do Brasil ser signatário e cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Em 2016, o Brasil, como Estado membro da ONU, aderiu à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, passando a assumir internacionalmente o compromisso de cumprir os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as suas 169 metas - uma agenda universal que visa buscar concretizar os

---

[178] Disponível em: http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/governo-temer-confessa-na-ONU-que-ajuste-fiscal-e-mais-importante-do-que-direitos-humanos. Acesso em 03 de julho de 2018.

[179] Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23426&LangID=E. Acesso em 03 de julho de 2018.

[180] Idem.

Direitos Humanos de todas e todos. Nesse sentido, promulga o Decreto 8.892 de 2016[181], "com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, subscrita pela República Federativa do Brasil".

Construídos sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), com expectativas mais ambiciosas e ousadas, os ODS são integrados e indivisíveis, equilibram-se em três dimensões para um desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental.

Assim, o Brasil assumiu que, entre 2016 e 2030, irá acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro dos e entre os países; construir uma sociedade pacífica, justa e inclusiva; proteger os Direitos Humanos; promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e de seus recursos naturais. Além disso, cria condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, para a prosperidade compartilhada e para trabalho decente para todos, assegurando que ninguém será deixado para trás, uma vez que reconhece a dignidade da pessoa humana como fundamental, garantindo prioridade aos mais vulneráveis.

Trata-se de uma agenda guiada pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e em outros Tratados Internacionais de Direitos Humanos, e o Brasil, ao adotá-la, deu um importante passo para o cumprimento de seus princípios, fundamentos e deveres na política que deve ser mantida e alcançada com ações conjuntas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como com ampla participação de entidades públicas e privadas, sociedade civil e movimentos sociais. Comprometeu-se também a abster-se de promulgar e aplicar medidas econômicas, financeiras ou comerciais unilaterais que não estejam em conformidade com o direito internacional e que impeçam a plena realização do desenvolvimento econômico e social. Desta forma, a Emenda Constitucional nº 95, promulgada após a adesão aos ODS, é nitidamente contrária ao que se pretende alcançar até 2030, que é, dentre outros objetivos, erradicar a pobreza,

[181] Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm. Acesso em 13 de julho de 2018.

combater a desigualdade, garantir um crescimento econômico inclusivo e sustentável, promover educação, saúde, bem-estar e igualdade de gênero.

Para que seja efetivado o objetivo que visa erradicar a pobreza[182], é necessário criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos direitos fundamentais de todas as pessoas, garantido prioridade a crianças e adolescentes. Ao se comprometer a assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos[183], por meio da promoção de saúde física e mental e bem-estar, para aumentar a expectativa de vida para todos, o Brasil deve acelerar os progressos alcançados até o momento na redução da mortalidade neonatal, infantil e materna, dando um fim a todas essas mortes evitáveis antes de 2030, quando espera-se que sejam cessadas tais mortes de recém-nascidos e crianças menores de cinco anos de idade.

No entanto, como visto anteriormente, já existem estudos que apontam que a política de austeridade adotada pela Emenda nº 95 elevará a mortalidade infantil em 8,6% até 2030[184]. Nesse contexto, como já amplamente explanado, fundamental considerar que o Sistema Único de Saúde (SUS) é fundamental para assegurar atenção à saúde e promover o bem-estar de todos os brasileiros, em especial de crianças e adolescentes que são mais vulneráveis e estão em pleno desenvolvimento. A conclusão, portanto, é que o estabelecimento do teto de gasto na área da saúde, além de ir contra os ODS, se opõe ao direito à vida e à saúde.

O Brasil se comprometeu também a fornecer uma educação inclusiva e equitativa de qualidade[185] em todos os níveis – na primeira infância, no primário e nos ensinos secundário, superior, técnico e profissional, de maneira que todos, independentemente do sexo, idade, raça, etnia, inclusive pessoas com deficiência, migrantes, indígenas, crianças, adolescentes e jovens, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade, tenham acesso a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida que os ajudem a adquirir os conhecimentos e habilidades necessários para explorar oportunidades e participar plenamente da sociedade.

---

[182] "Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares".

[183] "Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades".

[184] Disponível em: http://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1002570. Acesso em 29 de maio de 2018.

[185] "Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos".

Almeja-se também que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes, sendo necessário garantir que tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário. É preciso também construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos. Os avanços na área de educação, no entanto, ficam também comprometidos com a Emenda Constitucional nº 95.

No tocante ao objetivo que visa alcançar a igualdade de gênero[186], espera-se um aumento significativo de investimentos para superar a extrema desigualdade entre homens e mulheres, meninas e meninos, a fim de fortalecer e apoiar instituições para superarem este desequilíbrio e fomentar o empoderamento de mulheres nos âmbitos global, regional e nacional. Deseja-se, ainda que todas as formas de discriminação e violência contra as mulheres e meninas sejam eliminadas, inclusive por meio do engajamento de homens e meninos.

Contudo, as desigualdades de gênero se interrelacionam com as desigualdades regionais, de classe, de raça e de cor, fazendo com que a realidade das mulheres brasileiras seja controversa, em especial em relação àquelas que moram nas regiões mais pobres do País, assim como as mulheres indígenas e negras que têm menos acesso aos serviços públicos, recursos econômicos e à participação política[187].

Assim, no que se refere à proteção e defesa de meninas e mulheres, sob o aspecto formal, o Brasil tem avançado pois é signatário dos principais instrumentos internacionais, instituiu o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, introduziu leis que criminalizam a violência de gênero[188], criando uma rede intersetorial de prevenção, apoio e investigação. Mas, apesar dos

---

[186] "Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas".

[187] Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Secretaria de Governo da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/relatoriovoluntario_brasil2017port.pdf. Acesso em 03 de junho de 2018.

[188] "Prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio e inclui o feminicídio no rol dos crimes hediondos". Lei Federal nº 13.104 de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm. Acesso em 03 de junho de 2018.

organismos de políticas para as mulheres terem se multiplicado e abrangerem hoje estruturas nas três esferas, os desafios para que os avanços programáticos se fortaleçam e resultem nas mudanças que demandam a Agenda 2030 são imensos, especialmente diante da política de austeridade vigente. Nesse sentido:

> "Sobre eliminar todas as formas de violência (Meta 5.2), os dados gritam a gravidade da situação. O orçamento da "Política Para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência" caiu 32,5% – de R$ 87,5 milhões em 2016 para R$59,1 milhões em 2017 – enquanto aumentam as denúncias de violências na Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), que teve 140.350 registros. Em relação a 2015, cresceram 54% as denúncias de cárcere privado (cerca de 16,7 registros/dia); 121% as de estupro (média de 16,51 relatos/dia); 69,40% as de exploração sexual; e 67,58% as de abuso sexual. A Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos, em 2017, registrou 3.329 denúncias via Central de Atendimento à Mulher. As vítimas do gênero feminino das denúncias via Disque Direitos Humanos (Disque 100) eram: 48% crianças e adolescentes; 64% idosas; 51% portadoras de deficiência; 58% LGBT; 44% negras e de comunidades tradicionais; 28% em situação de rua e 7% encarceradas. Mais grave, portanto, é o dado do estudo do INESC, Oxfam e CESR que nos informa que a Central de Atendimentos da Mulher, que já tinha sofrido cortes em 2017, sequer tem orçamento para 2018, ficando apenas com restos a pagar"[189] (grifos da transcrição).

Ainda que destoante no caso brasileiro, vale destacar que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável têm como máxima "não deixar ninguém para trás", de modo que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o setor produtivo, a academia e as organizações da sociedade civil deverão dar prioridade para a construção de soluções para temas como a promoção de Direitos Humanos e a melhoria das condições sociais e econômicas das populações mais vulneráveis[190]. No entanto, os efeitos sociais negativos da Emenda nº 95 impactam a implementação da Agenda 2030:

> "Os dados analisados refletem um processo de negligência do bem público em nome da manutenção do status quo e de desmonte das políticas voltadas à promoção da dignidade, redução das desigualdades, efetivação de direitos humanos e sustentabilidade socioambiental, frutos de décadas de construção e conquistas da sociedade. (...) Avançam legislações e normas explicitamente na contramão dos ODS, ao minarem mais ainda os sistemas

[189] Relatório luz da agenda 2030 de desenvolvimento sustentável - Síntese ii. Grupo de Trabalho da Sociedade Civil. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2018/07/relatorio-sicc81ntese_final_download.pdf. Acesso em 03 de junho de 2018.

[190] Plano de Ação 2017/2019 da Comissão Nacional ODS Brasil. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/ods/noticias/comissao-nacional-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-lanca-plano-de-acao/plano-de-acao. Acesso em 03 de junho de 2018.

> de saúde, educação e seguridade social; contribuírem para o desemprego e trabalho indigno; afetarem avanços nos campos da segurança alimentar, na justiça social e ambiental e desconstruírem conquistas básicas nos campos dos direitos humanos, inclusive dos direitos sexuais e reprodutivos. As populações em maior situação de vulnerabilidade e o meio ambiente são, naturalmente, os maiores prejudicados, como comprovam, por exemplo, os ataques sem trégua às mulheres, aos jovens, às populações LGBTI, negra, quilombola e indígena (de todas as idades), à legislação do licenciamento ambiental e às unidades de conservação. Poucos foram os passos dados para a implementação dos ODS no país. (...) O Brasil, que apresentará seu relatório sobre a implantação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na ONU, é, portanto, um país que retrocede em conquistas fundamentais, imerso em uma crise política sem precedentes. Um imenso pavio de pólvora onde forças conservadoras ganham espaço nos poderes Executivo e Legislativo, impondo os interesses privados e setoriais, tais como as bancadas religiosas, de fabricantes de armas e munições e de ruralistas"[191].

Pelo exposto, todos os argumentos apontados vão em defesa e máxima proteção aos Direitos Humanos, bem como pelo cumprimento dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que o país se comprometeu a cumprir.

Inclusive, o Brasil é membro da Parceria Global pelo Fim da Violência contra Criança, iniciativa que visa erradicar a violência contra crianças e adolescentes e, em especial, o cumprimento dos objetivos e respectivas metas dos ODS que abordam a erradicação dessa violência[192], especialmente o objetivo 16.2, que visa "acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças"[193].

No entanto, o cumprimento dos ODS estão, evidentemente, em risco durante a vigência da Emenda Constitucional nº 95, sendo assim de máxima importância a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos apontados da referida Emenda para que o Brasil continue cumprindo seus acordos internacionais em respeito à Constituição Federal e aos Direitos Humanos.

---

[191] Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. Grupo de Trabalho da Sociedade Civil. Disponível em: http://actionaid.org.br/wp-content/files_mf/1499785232Relatorio_sintese_v2_23jun.pdf. Acesso em 03 de junho de 2018.

[192] Disponível em: http://www.end-violence.org. Acesso em 23 de janeiro de 2018.

[193] Disponível em: http://www.end-violence.org/take-action/governments/pathfinders. Acesso em 23 de janeiro de 2018.

5. Experiências internacionais sobre Políticas de Austeridade e os direitos de crianças e adolescentes.

Nos dez anos que se passaram desde a crise econômica global de 2008, os direitos fundamentais e o bem-estar de crianças e adolescentes sofreram grandes retrocessos. Estima-se que 1,6 milhão de crianças passaram a viver em condições de privação e pobreza em 30 países da União Europeia, no período de 2008 a 2012. Na Itália, foram 619 mil crianças; na França, 444 mil e, no México, 2 milhões. O impacto da crise e das medidas de austeridade levou as famílias da Grécia a regredir 14 anos em termos de redução da pobreza, desigualdade e renda; Irlanda, Luxemburgo e Espanha regrediram dez anos. A situação das crianças na União Europeia pós-recessão foi analisada no relatório Children of the Recession, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)[194] e em estudo do Unicef em parceria com a Universidade de Oxford, Children of Austerity[195].

A partir dos dados levantados por estes estudos, avalia-se o impacto desproporcional que as medidas de austeridade tiveram na erosão dos direitos das crianças, uma população especialmente vulnerável. No entanto, a entidade observa que diversos países conseguiram limitar ou mesmo reduzir a pobreza infantil em meio à crise econômica, demonstrando que a fragilização da proteção à infância não é inevitável. É evidente que entre os fatores determinantes da dimensão do impacto da crise para a população infantil estão as condições econômicas anteriores; muito mais importante, porém, foi a força das redes de proteção e seguridade social, bem como as políticas públicas em resposta à recessão. Em alguns países, a pobreza infantil diminuiu, mesmo em um cenário de aumento das desigualdades econômicas. Isso demonstra que as políticas públicas focadas nas crianças em maior condição de vulnerabilidade dão resultado: é uma questão de prioridade.

Os estudos do Unicef avaliaram que a renda média dos domicílios com crianças caiu em quase metade dos países estudados. Percebeu-se que a presença de crianças leva ao aumento dos níveis de pobreza entre os núcleos familiares em que uma ou mais pessoas trabalham em atividade remunerada, o

---

[194] UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *Children of the recession: the impact of the economics crisis on child well-being in rich countries.* Innocenti Report Card 12, UNICEF Office of Research: Florence, 2014. 52 p.

[195] OXFORD UNIVERSITY AND UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *Children of austerity: impact of the Great Recession on child poverty in rich countries.* Oxford University Press: New York, 2017. 363 p.

que o estudo chama de “pobreza trabalhadora”: o risco se eleva de 7% para 11%. Da mesma forma, a porcentagem de famílias com crianças sem renda suficiente para consumir carne com regularidade dobrou em diversos países, como Grécia e Itália.

Sabe-se que a pressão dos mercados financeiros levou muitos países a adotar medidas de austeridade. Os gastos sociais com crianças caíram vertiginosamente: após o período inicial da crise, as políticas públicas de redução da pobreza infantil encolheram em um terço na União Europeia. Os estudos do Unicef demonstram que, mesmo em países desenvolvidos, a redução dos mecanismos de assistência social em medidas de austeridade têm efeitos profundos difíceis de reverter a curto prazo – e que, longe de reverter os sintomas da crise, essa estratégia tende a agravar as piores consequências de uma recessão econômica.

As recomendações do Unicef, diante do estudo de caso da austeridade na União Europeia, são claras: ainda que seja necessário priorizar gastos em um momento de instabilidade financeira, a infância e a adolescência devem manter seu lugar prioritário nos planos e orçamentos da nação. Conforme demonstrado, a atenção a crianças e adolescentes infância é mais importante que nunca nos tempos de crise, e os resultados dessa atenção são imediatos e de grande impacto.

A fragilização dos mecanismos de assistência social leva milhares de crianças a uma situação de privação e pobreza. Não só isso: um sistema de assistência social robusto é capaz de conter os piores impactos de uma recessão para a população mais vulnerável.

A experiência internacional, também, demonstra os prejuízos das políticas de austeridade, especialmente em crianças e adolescentes. Estudo[196] apontou que a diminuição e corte nos serviços em saúde, educação e nutrição geram ainda maior pressão sobre as famílias vivenciando perda de renda e desemprego, o que aumenta índices de ansiedade e estresse nas crianças, especialmente nas mais pobres. Outra experiência revela-se, também, sintomática: na Grécia, em decorrência da política de austeridade, houve aumento no número de casos de malária, de AIDS e de tuberculose, além de crescimento de 43% na mortalidade infantil entre 2008 e 2010, índice que vinha

[196]Disponível em: https://www.unicef.org/publications/index_76438.html. Acesso em 23 de junho de 2018.

sofrendo queda constante desde os anos 1950, bem como um aumento de 21% no número de natimortos entre 2008 e 2011[197].

Por fim, destaca-se a conclusão do Relatório apresentado na Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento[198]:

> "A UNCTAD observa que a economia global está melhorando em 2017, embora sem decolar. O crescimento deve atingir 2,6%, pouco acima do ano anterior, mas bem abaixo do patamar médio pré-crise financeira, de 3,2%. A maior parte das regiões deve registrar pequenos ganhos. A América Latina, saindo da recessão, exibe a maior variação entre os dois anos, embora deva crescer apenas 1,2%. A zona do euro deve ter a maior taxa de crescimento desde 2010 (1,8%), permanecendo atrás dos Estados Unidos. O principal obstáculo a uma recuperação robusta das economias avançadas é a austeridade fiscal, que é ainda a opção macroeconômica padrão. De acordo com dados da UNCTAD, 13 das 14 principais economias do mundo adotaram políticas de austeridade entre 2011 e 2015. Após a crise financeira global, a maioria dos países desenvolvidos que, anteriormente, optaram por estímulos de limites fiscais, reverteram em programas de austeridade para restaurar sua credibilidade financeira. Mas cortes na proteção social e nos empregos do setor público apenas exacerbam efeitos deflacionários, restringindo a geração de emprego e contribuindo para o aumento na desigualdade na maioria dos países. Apesar de argumentos contrários, o resultado tem sido maior financiamento, continuidade da concentração de renda e aumento no poder das instituições financeiras, famílias ainda mais vulneráveis e o setor público ainda mais enfraquecido pela fraca receita. (...) A combinação do impacto das políticas de austeridade fiscal e de privatizações prejudica os grupos mais vulneráveis, o que explica a crescente desigualdade observada" (grifos da transcrição).

Neste sentido, o relatório do Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas para os Direitos Humanos[199] afirma que durante os períodos de austeridade existe uma real diminuição na capacidade de proteger direitos humanos para os grupos mais vulneráveis e marginalizados da sociedade, incluindo mulheres, crianças, adolescentes, minorias, negros, migrantes e pobres, sendo estes os que mais sofrem pelo decréscimo de acesso a trabalho e a programas sociais, além de terem reduzido o acesso à alimentação, moradia, água, cuidados médicos, educação e a outras necessidades básicas.

---

[197] Grécia voltou a ter casos de malária. Seis anos de recessão atingiram a saúde pública. https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,grecia-voltou-a-ter-casos-de-malaria-imp-,1615211. Acesso em 27 de junho de 2018.

[198] UNCTAD. Trade and development report 2017 beyond austerity: towards a global new deal. Disponível em: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017_en.pdf. Acesso em 08 de julho de 2018.

[199] Report on austerity measures and economic and social rights. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf. Acesso em 05 de julho de 2018.

6. Impactos na organização institucional do Estado brasileiro.

6.1 Impactos da Emenda Constitucional nº 95 na Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Em 2016, o Poder Executivo Federal, por ato do então Vice Presidente em exercício da Presidência, iniciou o desmonte da estrutura institucional voltada à promoção, defesa e proteção dos Direitos Humanos, extinguindo instituições e espaços de participação da sociedade civil e paralisando, por meio do corte de recursos, políticas públicas voltadas para a área.

Através da Medida Provisória nº 726 de 2016, posteriormente convertida em lei, foram promovidas diversas alterações, dentre as quais vale ressaltar como mais nocivas e impactantes: a extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos e transformação da Secretaria Especial de Direitos Humanos, que possuía status ministerial, passou a figurar apenas como Secretaria, deixando de ter autonomia e orçamento próprio. Posteriormente, por meio da Medida Provisória nº 768 de 2017, também convertida em lei, foi criado o Ministério de Direitos Humanos.

Desde então, a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente vem sofrendo uma queda de orçamento (doc. 12): em 2013, chegou ao pico de 84 milhões de reais em recursos e, desde então, teve seus recursos severamente reduzidos – em 2018, no primeiro ano de vigência da Emenda Constitucional nº 95, a Secretaria teve o seu mais baixo orçamento, com somente 19 milhões de reais[200], o que é sintomático da precarização que referida Emenda irá impor aos direitos de crianças e adolescentes.

6.2 Impactos da Emenda Constitucional nº 95 no Sistema de Justiça.

Identificam-se reflexos importantes sobre o Sistema de Justiça brasileiro, especialmente no que toca a crianças e adolescentes, o que é muito importante

[200] Conforme dados apresentados em assembleia do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), órgão deliberativo e controlador das políticas de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e instituído pela Lei 8.242 de 1990.

considerando os desafios de assegurar um sistema acessível, amigável e sensível à infância e adolescência[201].

Nesse contexto de escassez de recursos, aumentam também as dificuldades para a devida implementação do Provimento 36 de 2014 da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que tem o objetivo de melhorar as condições das divisões judiciárias com competência para julgar ações que envolvam os direitos da criança e do adolescente e, assim, dispõe sobre a criação de Varas de competência exclusiva em matéria de Infância e Juventude em comarcas e fóruns que atendam mais de cem mil habitantes, a estruturação física com equipamentos, a obrigatoriedade de equipe multidisciplinar, a qualificação de magistrados e equipe técnica, a realização de mutirão e audiências concentradas, a fixação de prazos para ações de adoção e destituição do poder familiar, a fiscalização do tempo de duração dos processos e demais procedimentos com o objetivo de assegurar o respeito à norma da prioridade absoluta.

Tal provimento é especialmente relevante pois, segundo dados de 2014, de um total de 1.303 Varas que atuam com Infância e Juventude, apenas 159 eram exclusivas[202]. Segundo dados recentes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)[203], foi pequena a evolução: hoje, de um total de 1.560 Varas que atuam com Infância e Juventude, são 172 Varas especializadas no tema. Somam-se a elas 83 Varas que, além de atuar na área de Infância e Juventude, atuam com Idoso e Famílias – temas, ao menos, próximos da temática da infância, sendo as demais relacionadas a temas distintos. Outro dado relevante é o das Varas de Crimes contra a Criança e o Adolescente, que somam apenas 24 no total pelo

---

[201] Vale dizer que o acesso à justiça de crianças e adolescentes é amplamente assegurado pelo ordenamento jurídico brasileiro, conforme artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, artigo 3º do Código de Processo Civil, e artigos 141, 206 e 207 do Estatuto da Criança e do Adolescente, e compreende a necessidade de um Sistema de Justiça capaz de receber com sensibilidade e especialidade as demandas deste público em qualquer processo ou interação judicial. Os direitos à participação e escuta de crianças e adolescentes nos processos judiciais são assegurados pelos artigos 28 e 100 do Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Lei da escuta Protegida (Lei 13.431 de 2017).Ainda, o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e de Adolescentes, aprovado em 2011, fixa em sua quinta diretriz a universalização do acesso de crianças e adolescentes ao Sistema de Justiça.Os direitos à assistência jurídica, à escuta em processos judiciais e à defesa por profissionais qualificados são assegurados também a nível internacional, pela Convenção sobre os Direitos da Criança, incorporada por meio do Decreto 99.710 de 1990, e pelas Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing).

[202] Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/05/so-12-das-varas-da-infancia-no-pais-sao-exclusivas-segundo-cnj.html. Acesso em 13 de julho de 2018.

[203] Disponível em: http://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shPDPrincipal. Acesso em 13 de julho de 2018.

país. Evidente, portanto, a necessidade de destinação de recursos para o judiciário, especialmente para o financiamento da área de direitos de crianças e adolescentes.

7. Conclusão e pedido.

Ante o exposto e, preenchidos os requisitos que demonstram a relevância da matéria, a repercussão social da controvérsia e a representatividade adequada, requer-se a admissão do Instituto Alana, por meio do programa Prioridade Absoluta no presente pleito, na qualidade de *amicus curiae*, franqueando-se o exercício das faculdades inerentes a essa função, entre as quais a futura apresentação de memoriais, a sustentação oral dos argumentos em Plenário e a participação em eventuais audiências sobre o tema abordado na presente demanda.

Assim, conforme aduzido e considerando:

- Impactos nas áreas da saúde, educação e assistência social em crianças e adolescentes, especialmente daqueles na primeira infância, negros, indígenas e quilombolas;
- A regra constitucional do Artigo 227 da prioridade absoluta da criança e do adolescente que cria o dever estatal de destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas de infância e adolescência;
- O princípio de vedação ao retrocesso;
- Os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, especialmente a Convenção sobre os Direitos da Criança, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e a adesão à Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;
- O posicionamento de organismos internacionais contrários à política de austeridade brasileira;
- A existência de resultados negativos a crianças e adolescentes em países que adotaram políticas de austeridade similares à brasileira;
- Ocorrência de desmontes institucionais, evidenciados por meio dos impactos narrados na Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Sistema de Justiça;

Requer-se que a respeitável Corte ampare os direitos fundamentais de milhões de crianças e adolescentes, declarando a inconstitucionalidade da

expressão “a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal” constante do artigo 108, caput, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Necessário também, que haja a interpretação conforme do artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo a se excluírem de seu âmbito de incidência os gastos com educação e saúde, bem como do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo a se fixar a interpretação segundo a qual a elaboração e a divulgação de “estimativa de impacto orçamentário e financeiro” deve necessariamente preceder também a edição de decretos pelo Executivo para reduzir as alíquotas de tributos extrafiscais.

Respeitosamente, ainda, requisita a concessão de Medida Cautelar, nos termos do artigo 10 da Lei 9.868 de 1999, a fim de que se suspenda imediatamente os efeitos da Emenda Constitucional nº 95 de 2016; bem como a aplicação do rito previsto no artigo 12 da referida lei, para garantir julgamento célere e afastar rapidamente as limitações inconstitucionais da Emenda Constitucional nº 95 de 2016.

Certamente, uma política de austeridade estabelece medidas drásticas para a economia de um país. Contudo, essas medidas não podem colocar em risco a vida, a saúde e a educação dos cidadãos brasileiros, em especial de crianças e adolescentes que necessitam de atenção especial para seu pleno desenvolvimento, não só da família, mas também da sociedade e do Estado.

Ainda, conforme demonstrado, resta patente que a Emenda Constitucional nº 95 de 2016 representa descumprimento a preceitos constitucionais e a tratados internacionais, sendo necessário o reconhecimento de sua inconstitucionalidade e inconvencionalidade.

Requer-se, por fim, que as intimações dos atos processuais sejam realizadas em nome de: Pedro Affonso Duarte Hartung (OAB/SP 329.833), Thaís Nascimento Dantas (OAB/SP 377.516) e Mayara Silva de Souza (OAB/SP 388.920).

Isabella Henriques

OAB/SP 155.097

Pedro Hartung

OAB/SP 329.833

Livia Cattaruzzi	**Mayara Souza**	**Thaís Dantas**
OAB/SP 359.230	**OAB/SP 388.920**	**OAB/SP 377.516**

Natan Antonio Rodrigues Soares	**Laura Gonzaga**
Acadêmico de Direito	**Acadêmica de Direito**

Anexos

Documento 1: Estatuto social.

Documento 2: Ata da Assembleia que elegeu a diretoria.

Documento 3: Procurações.

Documento 4: Relatório de Atividades do Instituto Alana.

Documento 5: Comprovação de que o Instituto Alana integra o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

Documento 6: Comprovação de que o Instituto Alana integra a Comissão de Liberdade de Expressão do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Documento 7: Comprovação de que o Instituto Alana integra o Comitê Gestor da Política de Classificação Indicativa.

Documento 8: Comprovação de que o Instituto Alana integra o Conselho Consultivo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, representado pela Diretora Isabella Henriques.

Documento 9: Comprovação de que o Instituto Alana recebeu homenagem do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região.

Documentos 10: Relatório de Atividades do programa Prioridade Absoluta.

Documento 11: Relatório orçamentário sobre recursos da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, apresentado no Conanda.