

**PROJETO DE LEI Nº      , DE 2007**  
**(Do Sr. Frank Aguiar)**

Dispõe sobre a proteção, o acesso e o  
atendimento educacional de crianças e jovens  
órfãos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Toda criança ou adolescente órfão na faixa etária de 0 a 17 anos, residente em abrigo, orfanato ou instituição coletiva pública ou privada sem fins lucrativos terá garantido o acesso prioritário a vaga em instituição escolar da rede pública de ensino básico apropriada ao seu grau de escolarização e faixa etária.

§ 1º Entenda-se por instituição escolar da rede pública de ensino básico a creche e a pré-escola públicas ou conveniadas com o poder público, a escola de ensino fundamental, a escola de ensino médio regular e/ou a escola de nível médio profissionalizante situada no local mais próximo de sua residência institucional.

§ 2º A escola em questão tomará internamente as providências cabíveis de suporte, inclusive psicossocial e de saúde, ao educando órfão, de modo a diminuir-lhe os riscos de evasão e repetência e a facultar-lhe um bom aproveitamento do ensino recebido.

Art.2º Aos jovens órfãos será garantido o destaque nos programas de ação afirmativa adotados pelas instituições do sistema federal ensino superior, de modo a assegurar-lhes condições propícias ao acesso à educação de 3º grau.



Art. 3º Todas as crianças e adolescentes órfãos assistidos pelo poder público serão incluídos pela União entre os beneficiários do Programa Bolsa-Família, ficando as instituições que os abrigam responsáveis por monitorar o cumprimento das condicionalidades do Programa.

Art. 4º Correrão por conta do poder público concernente as despesas do órfão com transporte, alimentação e material escolar, no período em que estiver regularmente matriculado e freqüentando a instituição de ensino.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Este Projeto de Lei inspirou-se na oportuna proposta do estudante da escola fundamental **Pedro Augusto Barbosa, de 9 anos**, que veio de Natal, Rio Grande do Norte, para conhecer e participar das atividades da Câmara dos Deputados, aqui em Brasília. No dia 24 de outubro de 2006, ele e mais 393 crianças de todo o Brasil tornaram-se, por algumas horas, deputados-mirins. Participantes do Projeto Plenarinho, eles foram recebidos pelo então Presidente da Casa, o Dep. Aldo Rebelo, que simbolicamente lhes passou a Presidência, no Plenário da Câmara. Naquele dia, após fazerem seus discursos, os deputados-mirins apresentaram três projetos, que foram muito debatidos e depois, votados. O Projeto do Pedro Augusto, que propunha que se garanta às crianças que vivem em abrigos beneficentes (como orfanatos e creches) a prioridade de matrícula nas escolas públicas, foi um sucesso: obteve a aprovação com 254 votos a favor, 43 contra e 37 abstenções. Na ocasião, o autor do Projeto assim defendeu sua proposta direcionada aos órfãos brasileiros em idade escolar:

*"A Constituição diz que temos que proteger nossas crianças, mas não adianta dar a elas apenas um teto. Elas têm que ser estimuladas a estudar".*



Está certo o Pedro Henrique. Segundo a Constituição Federal, cabe aos governos federal, dos estados e municípios proteger a infância, a adolescência e amparar as crianças e jovens, quando carentes (art. 203, I e II). Tais ações governamentais de proteção e amparo serão realizadas com recursos do orçamento do governo (art. 204). Quanto à Educação, “direito de todos e dever do estado e da família, será promovida e incentivada com a a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205). Este dever dos governantes para com a oferta educacional se efetivará garantindo-se a todos o ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita aos que a ele não tiveram acesso na idade própria. Garantirá também a progressiva universalização do ensino médio gratuito; a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; e o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um, entre outras garantias.

Ademais, o atendimento ao educando, no ensino fundamental, far-se-á mediante programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. O não-oferecimento ou a oferta irregular do ensino obrigatório pelo poder público importam responsabilização da autoridade competente (Art. 208, I, II, IV, V, VII). Recursos públicos poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para as crianças e jovens com insuficiência de recursos, quando faltarem vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade (art. 213, §1º). A Constituição afirma ainda ser um dever da família, da sociedade e do Estado **assegurar à criança e ao adolescente, 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 (Art. 227). Como no caso dos órfãos, faltam-lhes geralmente as famílias, ao Estado e à Sociedade



cabará protegê-los e assegurar-lhes prioritariamente os direitos citados. Por fim, assegura-se à criança e ao adolescente órfão ou abandonado o direito a proteção especial, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, e também o direito ao acolhimento, sob a forma de guarda bem como a proteção à sua saúde (Art. 227, §3, VI).

Já existe também no Brasil uma vasta legislação complementar, como, por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que estabelece mecanismos de proteção social e reafirma ou regulamenta os direitos, inclusive educacionais, das crianças e dos jovens brasileiros, particularmente os órfãos e os carentes de recursos. Assim, por exemplo, o Art. 4º do ECA especifica bem o que quer dizer a garantia de prioridade do atendimento às crianças e adolescentes, definida na Constituição, mostrando que ela compreende a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; na formulação e na execução das políticas sociais públicas; e ainda a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Da mesma forma, o Programa Bolsa-Família (PBF), instituído pela Lei Federal n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e que unificou os procedimentos de gestão e execução de ações de transferência de renda existentes na esfera federal, destina-se a famílias em situação de pobreza (originalmente, as com renda per capita de até R\$ 100 mensais) e vincula a transferência de recursos financeiros ao cumprimento de contrapartidas sociais no âmbito da saúde, alimentação, educação e assistência social, as quais, no texto legal, são tratadas como ‘condicionalidades’ ou como ‘ações complementares’. O PBF é hoje o programa social do governo de maior visibilidade, sucesso e capilaridade no País. Entretanto, deixou de fora dos benefícios um dos grupos sociais que mais precisam de ser atendidos: as crianças e órfãos carentes que, por não poderem desfrutar do convívio e dos cuidados familiares, vivem em abrigos públicos ou conveniados com os governos. Nossa proposta vem agora corrigir esta injustiça, incluindo-os entre os beneficiários do PBF.



Portanto, este Projeto de Lei responde ao que a proposta do Pedro Henrique Barbosa busca ressaltar: a prioridade que o poder público, nas três esferas de governo, deve assegurar aos meninos, meninas e adolescentes órfãos e abrigados de nosso País, quanto ao cumprimento das obrigações educacionais e assistenciais a que têm direito, cidadãos brasileiros que são, já que eles não têm pais ou famílias que cuidem de lhes dar esta orientação, direcionamento e proteção.

No Brasil atual, entre as maiores causas da orfandade de crianças e jovens está a violência. Pesquisa realizada pelo jornal O Globo mostrava que, só no ano de 2003, a violência deixou cerca de 3 mil órfãos entre crianças e adolescentes, ano em que a União dispunha de apenas 16 centros de atendimento a vítimas em 12 estados e pretendia ampliar sua rede de proteção. Outra causa importante do fenômeno reside em doenças que vitimam os pais, como é o caso da HIV/AIDS. Estudo do Ministério da Saúde revela que quase 30 mil crianças brasileiras são órfãs da AIDS. Além de ser responsável pela morte de mais de 170 mil brasileiros, esta doença deixa atrás de si filhos abandonados que têm de brigar para estudar e para escapar do trabalho precoce e da miséria.

Qualquer que seja a causa da orfandade ou mesmo do abandono de crianças e jovens apartados de suas famílias, o que acontece é que, com isso, eles perdem boa parte da rede de segurança que lhes ajudaria a viver. Sem a proteção do ambiente familiar, correm mais risco de fracassar na escola, engajar-se em trabalho infantil ou sofrer abusos, violência, exploração, doenças e discriminação. É o que mostram várias publicações do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Em países africanos, asiáticos e também da América Latina e Caribe, mais de 50% dos órfãos são adolescentes. Nessa faixa de idade, eles são mais vulneráveis à infecção por HIV, caso incorram em comportamento sexual de risco e no abuso de drogas. Podem ser maltratados ou negligenciados ou ter de suportar separação de seus irmãos, além da perda de seus pais. Por isso esse grupo necessita de cuidados especiais e de uma educação mais sólida e abrangente, que inclua conteúdos de cuidados para com a saúde sexual e



prevenção de doenças. Precisam também de relações acolhedoras em escolas e organizações religiosas ou comunitárias.

Segundo os estudos internacionais, quando são privadas da oportunidade de crescer em um ambiente familiar de apoio, as crianças e jovens órfãos recebem também menos estímulos, menos atenção individual e menos amor, e ficam menos preparados para enfrentar a vida e para uma interação social saudável. Frequentemente enfrentam discriminação e podem sentir-se não-amados, excluídos ou menosprezados. Nos casos mais graves, perdem o contato com suas famílias e sofrem abusos físicos ou psicológicos. Também é fato que os órfãos, como as demais crianças e jovens vulneráveis, frequentemente são os mais privados de acesso aos serviços essenciais, ainda que sejam os que mais deles necessitem.

Avaliações realizadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), por exemplo, encontraram muito mais crianças órfãs do que crianças não-órfãs fora da escola e trabalhando em agricultura comercial, como vendedores de rua, em serviços domésticos e em sexo comercial. Por isso a ONU tem recomendado aos países-membros a adoção de metas específicas para lidar com órfãos e outras crianças vulneráveis, relacionadas à garantia de não-discriminação, à mobilização de recursos e à cooperação internacional para apoiar as ações. Afinal, garantir acesso a direitos e serviços exige compromisso e atuação em todos os níveis, desde a comunidade até o governo nacional. Entre as áreas principais destacam-se a escolarização, pois as escolas podem oferecer às crianças um ambiente seguro, integrando apoio, supervisão e socialização. Também o apoio psicossocial é importante, já que a perda de um dos pais é uma experiência traumática, e as crianças e jovens necessitam de apoio imediato para lidar com a enorme diversidade de novas dificuldades e desafios. Por fim, merecem destaque os serviços de saúde, para dar acesso aos serviços essenciais de saúde na primeira infância, tais como imunização, suplementação de vitaminas, acompanhamento do crescimento e alimentação adequada e para que os adolescentes recebam orientações para prevenção da AIDS e educação para a saúde sexual e reprodutiva. Há hoje diversos programas em parceria entre



o MEC e o Ministério da Saúde, que cuidam de garantir às crianças e adolescentes da escola básica, o atendimento à saúde no ambiente escolar

Em resumo: o que queremos dizer é que as crianças e os adolescentes de toda parte devem ser cuidados basicamente por suas famílias. Mas a responsabilidade geral por sua proteção e bem-estar cabe também ao poder público, nas suas três esferas de governo, o que é especialmente verdade no caso dos órfãos. Assim, os governos precisam garantir que sejam alocados recursos e tomadas as iniciativas necessárias para maximizar a proteção da criança e do jovem que por qualquer razão não é assistido por sua família. Os governos são responsáveis inclusive por assegurar que o sistema judiciário proteja e faça cumprir os direitos da criança e do adolescente e entre as principais áreas a ser abordadas estão o combate à discriminação, o acesso às famílias de criação ou às instituições públicas ou conveniadas de abrigo, a facilitação de acesso aos direitos sociais entre os quais se destacam os direitos à Educação e à Saúde e a prevenção contra os abusos e o trabalho infantil.

O UNICEF estima que no ano de 2005 existiam no Brasil 3 milhões e 700 mil crianças brasileiras órfãs de pai ou de mãe. Nosso País estava na nona posição entre os países em desenvolvimento com o maior número de órfãos no mundo. Em primeiro lugar situava-se a Índia, com mais de 25 milhões. Seguia-se a China, com 20 milhões; a Nigéria, com 8,6 milhões; a Indonésia, com 5,3 milhões; a Etiópia, com 4,6 milhões e Bangladesh, com 4,4 milhões. O UNICEF ressalta que o fenômeno da orfandade não apenas tem um efeito psicológico devastador para as crianças e jovens, como aprofunda a pobreza em muitas regiões. Os dados de 2005 revelam ainda que a perda do pai no Brasil é muito mais freqüente que a da mãe. No total, cerca de três milhões de crianças no País sofreram a morte do pai; entre os órfãos de pai e mãe, o número chegaria a 150 mil. Quantos destes órfãos brasileiros vivem em abrigos e orfanatos?

Não é fácil responder a esta pergunta. Em 2002, duas repórteres de um jornal de Brasília<sup>1</sup> fizeram uma pesquisa e a partir de visita a

---

<sup>1</sup> Reportagem *Os Órfãos Do Brasil*. De Ana Beatriz Magno e Érica Montenegro (Textos); José Varella e Sérgio Amaral (Fotos). Correio Braziliense, Brasília, DF, 09/01/2002.



uma amostra de 36 instituições em 8 estados e no Distrito Federal, que abrigavam crianças e jovens de . entre 4 e 19 anos, elas estimaram que os órfãos brasileiros chegavam a 200 mil, vivendo em orfanatos espalhados em todo o País. Muitos deles eram “órfãos de pais vivos”, filhos de homens e mulheres que maltrataram seus filhos, porque também já foram maltratados por seus pais ou pela miséria, pelo desemprego e pela doença. Deixaram seus meninos nos orfanatos com a promessa de voltar, mas nunca retornaram. As repórteres mostravam que cerca de 40% das famílias dos internos pesquisados jamais apareceu na instituição.

O IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais – realizou também, em 2003, o Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes<sup>2</sup>. Pretendia-se conhecer a situação dos abrigos para crianças e adolescentes que são beneficiados pelo repasse *per capita* mensal de R\$35,00 da Rede SAC - Serviço de Ação Continuada do Ministério do Desenvolvimento Social. As informações serviriam de subsídios para definir políticas públicas para os abrigos, em conformidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). 88% das instituições atendidas pela Rede SAC foram estudadas, perfazendo um total de 589 programas de abrigos investigados. Localizavam-se majoritariamente na região Sudeste (49,1%), seguida pela região Sul (20,7%) e pela região Nordeste (19,0%). Mais de um terço dos abrigos encontrava-se no estado de São Paulo. Nos abrigos pesquisados havia 20 mil crianças e adolescentes internados, a maioria do sexo masculino (58,5%) e afro-descendente (63,6%). Eles tinham entre 7 e 15 anos de idade (61,3%) e mais de um terço estava nos abrigos por um período que variava de 2 a 5 anos. A maioria absoluta dos abrigados tinham família (86,7%) e o motivo mais citado para estarem em abrigos era a pobreza (24,2%); seguiam-se o abandono (18,9%), a violência doméstica (11,7%), a dependência química dos pais e responsáveis, incluindo alcoolismo (11,4%), a vivência de rua (7%) e a orfandade (5,2%). Portanto, órfãos de fato detectados pela pesquisa em abrigos eram pouco mais de mil crianças e jovens; entretanto, a ampla maioria dos demais internados enquadrar-se-ia na já citada categoria de “órfãos de pais vivos”.

<sup>2</sup> IPEA em colaboração com a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, o CONANDA e a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, e o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e do UNICEF.





65% dos abrigos estudados eram não-governamentais, a maioria de influência religiosa (67,2%), e predominantemente de orientação católica (64,6%). 58,6% deles foram criadas após a promulgação do ECA, em 1990. Mais da metade dos abrigos pesquisados estava sub-lotada (64,2%) e 57,6% atendiam até 25 crianças e adolescentes, a maioria acolhendo ambos os sexos. Mais da metade (53%) trabalhava com a faixa etária ampliada, isto é, com diferença entre a maior e a menor idade superior a 10 anos. Ao contrário do que a legislação preconiza – internação de até no máximo dois anos - predominava o regime de permanência continuada (78,4%), onde crianças e adolescentes tinham no abrigo seu local de moradia permanente. Estas instituições, que geralmente são bem integradas na comunidade em que se localizam, prestam vários serviços para a população carente do entorno, destacando-se as atividades no turno complementar ao da escola (40,7% dos abrigos); o apoio psicológico e/ou social a famílias de crianças e adolescentes carentes (38,4%); a oferta de cursos de profissionalização (32,8%); escola fundamental regular (23,1%); creche (21,6%) e pré-escola (19,9%). Mais da metade dos recursos para a manutenção dos abrigos era privada (58,5%), destacando-se os recursos próprios de prestação de serviços e as doações de pessoas físicas e jurídicas. 41,5% das receitas constituíam-se de recursos públicos, sendo 18,1% municipais, 15,9% estaduais e 7,5% recursos federais.

Dentre os abrigos pesquisados, a pesquisa considerou adequados os abrigos que utilizam os serviços externos disponíveis na comunidade, como a creche, os estabelecimentos de ensino regular, de profissionalização, a assistência médica e odontológica, as atividades culturais, esportivas e de lazer e assistência jurídica. Este quesito era atendido por 34,1% dos abrigos (201 abrigos).

Este é, portanto, o universo aproximado de referência do Projeto ora apresentado. Pelas razões ressaltadas, e principalmente, pelas oportunas motivações trazidas à Câmara dos Deputados pelo estudante potiguar **Pedro Augusto Barbosa, de 9 anos**, seu verdadeiro mentor intelectual, solicito de meus nobres colegas deputados, a sua aprovação.



Sala da Comissão, em        de        de 2007.

Deputado **FRANK AGUIAR**

