

## Aspectos da relação entre o orçamento e o Direito da Criança e do Adolescente

Rinaldo Segundo\*

### Inicialmente

Sabe-se que a **divisão do direito** em ramos jurídicos atende a **fins didáticos**. Por um lado, a disposição do direito em ramos, por meio de sua especialização gera a sua autonomia. Por outro, a especialização conduz à elaboração e à definição dos princípios específicos que representam os valores subjacentes ao próprio direito que se pretende autônomo. Indubitavelmente, a especialização atua facilitando o estudo e a compreensão dos diversos direitos expressos em disciplinas jurídicas autônomas, situação que justifica o caráter didático da prática de divisão do direito em ramos jurídicos.

Não se esqueça, porém, que os **diversos ramos** específicos do direito **relacionam-se**, compondo o amplo universo do direito. Os próprios manuais de direito advertem o leitor disso, traçando o paralelo entre o específico ramo jurídico com os demais que lhe estão relacionados. Assim é que um Manual de Direito Financeiro ou um Curso de Direito Administrativo explicita as relações desses ramos específicos do direito com outros ramos específicos (p. ex.: direito Constitucional, direito Penal.).

Tem-se, portanto, o seguinte quadro: ante a complexidade dos fatos sociais, impõe-se a especialização do direito, circunstância que propicia um incremento na elaboração e aprofundamento das normas jurídicas de determinado ramo jurídico, desenvolvendo-o e revelando novas perspectivas que só percebidas devido à própria especialização. Ocorre que, ante a limitação inerente a todo ramo jurídico específico, impõe-se a formação da **relação** entre os **diferentes ramos do direito** para a visualização de **novas potencialidades** de ambos os ramos jurídicos. Fato é que a relação entre dois ramos jurídicos traz à tona novos elementos para estudo e investigação, além de possibilitar a formação de uma nova perspectiva sobre cada ramo específico relacionado. Obras como *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, de Flávia Piovesan e *Direito Ambiental*

*Econômico*, de Cristiane Derani indicam essa necessidade dialética de formação de relações entre os diferentes ramos do direito.

Sendo o Direito uno, pode ser representado com a imagem do todo; cada ramo jurídico (ainda que não seja autônomo, mas disposto em um ramo a título didático) seria, por sua vez, a parte. A possibilidade de investigação das relações entre dois diferentes ramos jurídicos permite potencializar a compreensão sobre cada ramo do direito, qualificando-o. Sob essa perspectiva, pode-se arriscar a dizer que o direito financeiro, relacionado-se com outro ramo jurídico, deixa de ter exclusivamente as características de direito financeiro, isto é, parte, pois, influenciado pelo outro ramo jurídico em questão, passa a ser um direito financeiro qualificado.

Pretende-se com este texto trilhar o caminho em que **dois ramos distintos da ciência jurídica** são **investigados**, a saber, **o direito financeiro** (particularmente, o processo orçamentário) e **o direito da criança e do adolescente**, esperando que essa investigação contribua à construção da intersecção que une os mencionados ramos jurídicos.

É necessário frisar que ambos os ramos jurídicos tem natureza constitucional, sendo que o direito financeiro é mencionado explicitamente nos artigos 24, I (competência para legislar sobre direito financeiro), 31 (fiscalização orçamentária dos municípios), 70 à 75 (normas sobre o controle da execução orçamentária) e 165 à 169 (Dos Orçamentos). Por sua vez, o direito da Criança e do Adolescente não é encontrado expressamente na Constituição Federal de 1988, sendo identificado a partir do art. 227 da C. F., assentando as bases de um direito até então inexistente.

O tratamento **constitucional** das disciplinas orçamentária e da criança e do adolescente somente reforça a **importância** conferida pelo ordenamento jurídico às respectivas matérias, possibilitando, quanto à constituição orçamentária, a formação de um sub sistema financeiro e, quanto à infância e a juventude, mesmo que através de um único artigo, a formação de um novo direito do "menor".

---

### *As concepções de orçamento*

A concepção inicial de orçamento vincula-se às reivindicações da então revolucionária classe burguesa, desejosa de que houvesse limitações aos poderes exercidos pelo Soberano. No **Absolutismo**, o soberano era visto como fonte de poder divino (absoluto), permitindo que a vontade de Sua Majestade se confundisse com o próprio ordenamento legal.

Tal concepção de Orçamento sofreu **alterações**, assim como as próprias finalidades e objetivos almejados pelo Estado, desde o período de **transição** entre o **Mercantilismo** e o **Liberalismo** até os dias atuais.

Durante o Absolutismo, as reivindicações orçamentárias eram voltadas basicamente à limitação do poder absoluto do soberano por meio de pressupostos legais que impedissem a cobrança arbitrária de tributos.

Com a burguesia investida no poder, sob total **influência liberal**, o Orçamento passou a ser utilizado para permitir a avaliação da **compatibilidade** anual entre as **despesas e as receitas** <sup>(1)</sup>. O dogma liberal, pautado na idéia de que não cabia ao Estado a intromissão no setor econômico (já que o mercado poderia ser um auto instrumento de regulação devido à concorrência entre os comerciantes), estabeleceu o modelo de um Estado em que a preocupação financeira, particularmente a orçamentária, se limitava a assegurar a inexistência de *déficits* através da harmonização entre os recursos gastos e os impostos arrecadados. A insuficiência desse modelo orçamentário ficaria evidente ante a **crise do Estado Liberal** que não conseguia atender às reivindicações sociais, especialmente da classe trabalhadora, nem garantir o pleno funcionamento do mercado.

Por um lado, a emergência dos direitos sociais, originados das reivindicações dos trabalhadores a partir do século XIX e, por outro, o agravamento da crise econômica do Estado e a necessidade de intervenção no domínio econômico <sup>(2)</sup> possibilitaram a edificação do **Estado de Bem-estar Social**. Em que pese a enorme controvérsia acerca da existência do Estado de Bem-estar social em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, não se pode negar que a partir do pós guerra o Estado viria desempenhar um papel ativo tanto no domínio econômico, quanto na oferta de prestações públicas (seguridade social, saúde...) através, sobretudo, do aumento das receitas tributárias <sup>(3)</sup>.

Agora, para que o Estado cumprisse o seu novo papel, seria necessário que os recursos públicos fossem cada vez melhores empregados e existisse maior transparência na destinação e fiscalização no emprego dos mesmos. Não bastava o equilíbrio das contas estatais por meio de uma equalização entre receitas e despesas. Seria necessário o **planejamento financeiro** do Estado para atender às novas demandas surgidas. Os sucessivos déficits orçamentários, as exacerbadas subvenções ao capital privado, o volume de receitas incompatíveis com as despesas a serem despendidas, dentre outros fatores, conduziram à crise do Estado de Bem-estar Social a partir dos anos 70.

Atualmente, desenham-se **modelos de superação da crise** do *Welfare State*. Para o discurso conservador, o neoliberalismo tem sido a alternativa. Redução dos gastos sociais e redução de intervenção estatal na ordem econômica compõe algumas das características desse Estado Mínimo.

Para outros <sup>(4)</sup>, a alternativa estaria fundada na **redução dos excessos** provenientes duma época em que a doutrina *Keyneseana* dominava a política econômica e fiscal dos Estados. Na formação dessa nova concepção fiscal, retoma-se a preocupação com a compatibilização entre receitas e despesas, inaugurando um modelo em que a saúde financeira do Estado é mantida por suas próprias fontes. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) reforçaria essa perspectiva.

Do ponto de vista dos investimentos sociais, parece-nos que a melhor interpretação é aquela que procura redirecionar os gastos públicos para os setores mais carentes de cidadania. A própria Constituição Federal de 1988, numa interpretação calcada na vedação do retrocesso, desautoriza a interpretação que propõe a redução dos gastos sociais. Contrariamente, os gastos sociais devem ser empregados em maior volume e de forma mais racional.

---

### ***Orçamento público: o caráter instrumental***

Diferentes momentos históricos gerando diferentes concepções sobre a atividade financeira e orçamentária do Estado. Apesar disso, identifica-se uma característica que parece estar ínsita à própria concepção de orçamento: o seu caráter **instrumental** <sup>(5)</sup>. É assim que durante a transição do Absolutismo para as Monarquias Constitucionais, a lei orçamentária visou criar obstáculos ao arbítrio do Monarca - que a seu bel-prazer aumentava impostos - ao tornar requisito para tal ação a lei; no liberalismo, a lei orçamentária cumpria basicamente a função de compatibilizar receitas e despesas; já no modelo inaugurado pelo Estado de Bem-estar Social, o orçamento possibilitou o aumento dos gastos sociais.

Em cada época, o orçamento desempenhou a sua função instrumental: limitando o poder real e garantindo a liberdade, limitando a intervenção estatal e garantindo a liberdade individual, possibilitando a intervenção estatal econômica e estimulando a igualdade. O orçamento serviu, assim, de instrumento das diferentes concepções sobre a atividade financeira e sobre a própria organização do Estado e da sociedade.

O **caráter instrumental** ou processual significa que o orçamento **não é um fim em si mesmo**, ou seja, os objetivos do orçamento se encontram fora de si, eis que visa a permitir a implementação de políticas públicas e a atualização dos programas e do planejamento governamental <sup>(6)</sup>. Daí a importância da peça orçamentária que

"deixa de ser mero documento financeiro ou contábil para passar a ser o instrumento de ação do Estado. Através dele é que se fixam os objetivos a serem atingidos. Por meio dele é que o Estado assume funções

reais de intervenção no domínio econômico. Em suma, deixa de ser mero documento estático de previsão de receitas e autorização de despesas para se constituir no documento dinâmico solene de atuação do Estado perante a sociedade, nela intervindo e dirigindo seus rumos".<sup>(7)</sup>

A utilização do orçamento objetiva a implementação de programas e ações governamentais elaborados diante de uma realidade social e econômica que carece de intervenção estatal. O sentido da expressão instrumental ou processual é utilizada para designar a impossibilidade do orçamento dirigir a administração pública ou garantir os resultados econômicos previstos, contrariamente, a **função processual** representa a baliza, o **limite da ação pública** definidos na peça orçamentária.

Interessante observar que na própria expressão processo orçamentário, subsiste a idéia de **momentos distintos** (o que, por sua vez, remete a idéia de processo), etapas independentes, momentos de avaliações, debates e análises que permitam uma intervenção estatal mais eficiente. No direito brasileiro, essa idéia é concretizada, dentre outros, pela divisão da elaboração orçamentária em 3 momentos distintos: o Plano Plurianual (PPA, previsto no §1º, art. 165 da C.F.), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO, prevista no §2º, art. 165 da C.F. ) e a Lei Orçamentária Anual (LOA, prevista no §5º, art. 165 da C.F.). A intenção parece ter sido a de instituir uma racionalidade financeira calcada no planejamento, na transparência e na eficiência dos recursos públicos.

---

### ***Orçamento público: a questão do valor***

Saliente-se que ser considerado instrumental não significa a inexistência de **valores e princípios**<sup>(8)</sup> que informam o orçamento público. É possível traçar um paralelo com a relação existente entre o processo (civil, penal) e o direito material. Nesse caso, o direito material representa o direito subjetivo invocado pela parte em uma determinada lide (direito civil) ou o direito conferido ao Estado de punir aqueles que desrespeitam as leis penais (direito penal). Aí, o papel desempenhado pelo direito processual também não se esgota em si mesmo, pois, o que se visa ao final é a aplicação do direito material. Isso não significa identificar o processo hermeticamente. O processo possui princípios e finalidades intrínsecas que propiciará a facilitação da implementação do direito material.

Dizer, portanto, que o **orçamento público** possui característica **processual ou instrumental** não é, de modo algum, negar a **existência de valores e princípios** que o informam. A esse respeito, informa-nos Ricardo Lobo Torres:

"o direito orçamentário, embora instrumental, não é insensível aos valores nem cego para com os princípios jurídicos. Apesar de não ser fundante de valores, o orçamento se move no ambiente axiológico, eis que profundamente marcado por valores éticos e jurídicos que impregnam as próprias políticas públicas. A lei orçamentária serve de instrumento para a afirmação da liberdade, para a consecução da justiça e para a garantia e segurança dos direitos fundamentais. Por isso mesmo torna-se objeto de conhecimento teórico específico".<sup>(9)</sup>

A incorporação da temática dos valores ao direito propõe, grosso modo, a reaproximação entre ética e direito dentro do que se denomina de "virada kantiana".<sup>(10)</sup> Isso significa o **enfraquecimento do ideário positivista**, segundo o qual direito se confundem com o direito posto pelo Estado. Em uma **jurisprudência dos valores**, o direito não significa exclusivamente legalidade, já que exige-se que as soluções adotadas atendam à finalidade última do próprio direito: **a pessoa humana**. O retorno da temática moral ao direito, como não poderia deixar de ser, abrange também a discussão sobre a questão orçamentária.

A discussão (ou a não discussão) sobre o *custo dos direitos* é um exemplo de como o valor permeia a questão orçamentária. Historicamente, tal discussão sobre os custos dos direitos significou um obstáculo à possibilidade de exigibilidade dos direitos sociais (enquanto direito subjetivo). O argumento era o de que os direitos civis e políticos, enquanto prestações estatais negativas, não eram custosas e, portanto, desde logo, exigíveis; contrariamente, os direitos sociais e econômicos, enquanto prestações estatais positivas, eram onerosos ao Estado e, portanto, submetidos à *reserva do possível*. Atualmente, parece ter sido reforçada a tese daqueles que defendiam ser a restrição à exigibilidade dos direitos sociais e econômicos fundada em argumento ideológico.<sup>(11)</sup> O debate polêmico sobre a questão do custo dos direitos se associa diretamente às *escolhas trágicas*, expressão que representa as escolhas políticas constantes da peça orçamentária e ao fato de que existirão interesses legítimos não escolhidos. Em breve síntese, o aspecto ético em questão se refere à impossibilidade do Estado suprir todas as necessidades reclamadas pelos seus cidadãos, devendo estar, portanto, vinculado às escolhas que melhor reflitam o paradigma de que o homem é o fim do Estado, em outras palavras, a temática atinente aos direitos humanos e a pessoa humana está incorporada no debate orçamentário.

A instrumentalidade orçamentária, portanto, não descarta o **elemento ético** que compõe o orçamento público. Da mesma forma que na elaboração orçamentária, o debate ético se estende aos momentos de gestão e fiscalização orçamentária. O que se pretende enfatizar é que a discussão sobre o orçamento público deve estar submetida às contribuições propostas por autores como Rawls, Larenz ou Dworkin que explicitam a necessidade

do direito estar submetido aos valores, independente do caráter instrumental que o orçamento público possui.

Como os valores jurídicos são idéias essencialmente abstratas, jamais traduzidos em uma linguagem jurídica que lhes confira eficácia direta, impõe-se que haja um **mecanismo de vinculação/concretização desses valores** que ocorre através de **princípios jurídicos**. Estes apresentam menor grau de abstração comparados aos valores, contudo, vinculam-se à eles. Estevão Horvath e Régis Fernandes de Oliveira, no *Manual de Direito Financeiro*, identificam cinco princípios orçamentários: universalidade, anualidade, exclusividade, unidade e não afetação. Por sua vez, Ricardo Lobo Torres, no *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, volume V, o orçamento na Constituição*, identifica três grandes grupos de princípios: os fundantes (soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, trabalho, livre iniciativa e pluralismo político), os específicos (liberdade, justiça, equidade e segurança) e os gerais (equilíbrio orçamentário, separação de poderes, igualdade, devido processo legal, federalismo, eficiência, subsidiariedade, responsabilidade, ponderação e razoabilidade).

É certo, assim, que o **processo orçamentário** se estrutura por **regras jurídicas**, mas também por **valores, princípios e sub princípios** <sup>(12)</sup> que compõem, do ponto de vista constitucional, o sub sistema temático atinente às finanças públicas. Instrumental e fundado em valores, o orçamento público proporciona a organização e o planejamento das finanças públicas, estando vinculado aos valores e princípios que informam em última instância o ser humano como finalidade última da ação estatal.

---

### *Crianças e adolescentes e o orçamento público*

Ser humano são todos: crianças, adolescentes, adultos e idosos; homens e mulheres; brancos, negros ou amarelos. Toda pessoa humana, sem distinção, é fim da ação estatal. É a identificação da moral com o direito e dos valores com os direitos humanos que permite a leitura de que a ação estatal deve ser efetuada com o fim de assegurar o bem-estar da pessoa humana. <sup>(13)</sup> A questão do valor é a busca da retomada da própria humanidade perdida ante aos inúmeros reveses a que esteve submetida a pessoa humana no século XX.

O artigo 5º da Constituição Federal confirma a afirmação de que todos, sem distinção, são pessoas humanas que possuem direitos (civis, políticos, sociais, econômicos e culturais) que merecem ser atendidos por uma ação estatal eficiente. Modernamente, tal ação é efetivada basicamente mediante a cobrança de tributos que constituem-se em recursos públicos orçamentários que, certamente, não são inesgotáveis. Submetidas às restrições do possível e às escolhas trágicas, o orçamento público condiciona

o atendimento dos direitos. Mundo real e mundo ideal se contrapõem: de um lado, direitos exigíveis, de outro, restrições orçamentárias ao atendimento desses direitos.

Claro que há fatores que não legitimam a idéia de restrições orçamentárias, tais como, o mau gerenciamento dos recursos desde a elaboração orçamentária até a sua execução, o deficiente controle de fiscalização, a reduzida possibilidade de participação popular. Mesmo que todo o sistema orçamentário funcionasse sem falhas (e essa deve ser a meta. É a presença do ideal que condiciona e impulsiona a realidade.) e que toda a política orçamentária estatal se orientasse, em última instância, conforme o preceito de que a pessoa humana é o fim, ainda assim, possivelmente, haveria novos direitos não contemplados dada as restrições orçamentárias. Talvez as expectativas e reivindicações humanas materializadas em direitos estejam à frente das possibilidades orçamentárias.

O fato de inexistir distinção entre a qualidade da pessoa humana não implica em concluir pela inexistência de **prioridades** na destinação dos **recursos públicos**. A interpretação sistemática do **artigo 227** da Constituição Federal, em confronto com o sub sistema financeiro constitucional, revela a existência de uma prioridade que deve condicionar a elaboração, a gestão e a fiscalização orçamentária:

"Art. 227. É 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".

O artigo, por si só, é inovador, pois, mesmo já tendo sete diplomas constitucionais, *"em nenhuma delas o legislador constituinte preocupou-se em estabelecer os princípios do direito da criança no texto das mesmas, como já fizeram todas as nações do mundo"*.<sup>(14)</sup> Tal constatação revelou a negligência do Estado Brasileiro em estabelecer uma legislação que assegurasse direitos às crianças e aos adolescentes mesmo após a promulgação da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, documento internacional em que o Brasil é signatário.

É assim que a **Constituição Federal de 1988** inseriu pela primeira vez um dispositivo (o art. 227) que incorporou **direitos às crianças** prevendo um modelo baseado em direitos, fundamentando-se na **doutrina da proteção integral**. O mencionado artigo estabelece uma nova lógica legislativa que inaugura o direito da criança e abandona o direito menorista, resultando na reformulação da antiga legislação através da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (lei nº 8.069/90) em substituição ao Código de Menores (lei nº 6.697/79). Julgou-se que ao caracterizá-los

marginalmente, o Código de Menores atendia apenas o conflito já instalado. A primazia ou prioridade absoluta inaugurada pela Magna Carta, dentre outros aspectos, tem o escopo de inverter essa lógica ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, devendo-se assegurar as condições e os meios necessários à um desenvolvimento sadio de crianças e adolescentes.

Essa nova condição jurídica a que foram alçadas as **crianças e os adolescentes** coloca-os em posição de igualdade em relação aos adultos. Agora, ambos são vistos como **pessoa humana**, possuindo **direitos subjetivos que podem ser exigidos judicialmente**. É o que se estabelece expressamente no artigo 3º do ECA:

"A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade".

Considerar a criança e o adolescente **sujeitos de direitos**, garantia constitucional prevista no artigo 227 da C.F. e no próprio ECA, significa, assim, assegurar **prioritariamente a efetivação de políticas públicas** que estimulem positivamente o seu desenvolvimento e os ponha a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.

Se inexistem políticas públicas, em quantidade e qualidade, a saúde, a educação, o lazer, a alimentação e outros direitos não farão parte ou serão insuficientes para garantir o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente, ou seja, a criança e o adolescente estarão impossibilitados de exercer direitos de cidadania, continuando-se um processo circular de exclusão em que as dificuldades sócio-econômicas, o analfabetismo e a violência fazem o artigo 227 da C. F. parecer mero rabisco em folha de papel.

Observe-se que a expressão "**com absoluta prioridade**", disposta no *caput* do artigo 227 da CF, preceitua o atendimento prioritário aos direitos da infância e a juventude, devendo a ação estatal criar as condições necessárias para o exercício dos direitos. Em verdade, trata-se de um verdadeiro princípio do direito da criança que irá desempenhar, dentre outras funções, a de servir como instrumento de interpretação.

**Em termos orçamentários**, isto significa que, antes de definidas as políticas públicas governamentais, deve-se avaliar se tais iniciativas atendem às previsões legais no que se refere ao atendimento dos direitos de crianças e adolescentes. Logo, seja na **elaboração orçamentária**, seja na **execução**

**financeira**, as decisões governamentais devem ter como pressupostos o conceito de **prioridade absoluta à infância e juventude**.

Como visto, o orçamento, apesar de seu caráter instrumental, incorpora a temática do valor da pessoa humana enquanto fim da ação estatal. Por outro lado, o art. 227 da CF apresenta um valor informativo de que as ações estatais se dirijam prioritariamente à criança e ao adolescente.

Há inúmeros pontos de contato existentes entre o direito orçamentário e o direito da criança, podendo-se mesmo dizer que há uma relação entre os sub-sistema orçamentário, ou seja, o artigo 31 (fiscalização orçamentária dos municípios), artigos 70 à 75 (normas sobre o controle da execução orçamentária) e artigos 165 à 169 (Dos Orçamentos) e o artigo 227 da Constituição Federal (Capítulo da Ordem Social da Constituição Federal de 1988) bem como dispositivos de caráter orçamentário encontrados no Estatuto da Criança e do Adolescente (Art. 4º, Parágrafo Único, "d"; Art. 88, IV; Art. 96; Art. 134, Parágrafo Único; Art. 136, IX; 148, IV; Art. 150; Art. 201, V; Art. 201, §5º, "c"; Art. 214; Art. 260).

O direito da criança, ao enunciar diversos aspectos de direito orçamentário, **estreita** as **relações** entre ambos os **ramos do direito**. Verdadeiramente, o orçamento público é "parceiro" privilegiado na efetivação dos direitos previstos no ECA. Eis algumas disposições encontradas no Estatuto da Criança e do Adolescente que indicam isso:

"Art. 4º 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 (...)

A garantia de prioridade compreende:

(...)

**d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.**" (grifo nosso)

"Art. 88 São diretrizes da política de atendimento:

(...)

**IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;"** (grifo nosso)

Ao prever **diversos dispositivos orçamentários**, a intenção do legislador ordinário no Estatuto da Criança e do Adolescente parece ter sido

a de **garantir a efetividade dos direitos da criança e do adolescente**. O orçamento público passa a ser uma espécie de mecanismo de garantia para que direitos não estejam *à própria sorte*. O processo orçamentário, no espírito do Estatuto da Criança e do Adolescente, é encarado assim como uma espécie de garantia de direitos, justificando o estudo da temática.

Além disso, pode-se dizer também que ao se inserir no caráter instrumental do orçamento, a esfera valorativa (sobretudo o valor que considera os direitos humanos como finalidade primordial da ação estatal) contribui-se para desmistificar o papel do orçamento visto como algo hermético. Se, por um lado, os mecanismos técnico-legais constantes do Processo Orçamentário não são finalidades em si próprios, evidenciando a sua natureza processual na exata medida em que o processo orçamentário é o meio de que se serve o Estado para planejar, executar e fiscalizar as políticas estatais, por outro, a incorporação do valor instaura o elemento ético na temática orçamentária.

Importa discutir a aproximação entre moral (direitos humanos) e direito no processo orçamentário. Revelado o **conteúdo ético** existente no processo orçamentário, a consequente verificação da relação entre processo orçamentário e o direito da criança (sobretudo o art. 227 da CF) informará a existência de valores existentes fora do subsistema financeiro constitucional que devem ser considerados durante a elaboração, a execução e a fiscalização do orçamento.

Ressalte-se o interesse social da matéria. Apesar das formalidades que envolvem o processo orçamentário, é inegável que tem havido um **interesse crescente** em apreender o conhecimento atinente ao processo orçamentário pela sociedade civil organizada ligada à infância e a juventude. É durante o orçamento, com a possibilidade de alocação de recursos públicos, que direitos podem ser efetivados. Por isso, o conhecimento acerca da questão orçamentária, dizem as entidades da sociedade civil, não pode ficar restrito aos técnicos que o manejam diretamente. A garantia dos direitos humanos, particularmente os direitos da criança e do adolescente, tem sido vislumbrada nas possibilidades orçamentárias. Como direitos tem um custo, o debate em torno de sua concretização deve necessariamente observar valores financeiros.

A relação entre o direito da criança e o direito orçamentário se justifica também socialmente pelos fatos – visíveis e demonstráveis – de ainda não ser a infância prioridade absoluta em nosso país, em que pese discursos retóricos em contrário. A perspectiva orçamentária pavimenta um caminho que pode contribuir para a efetivação do ECA na medida em que estabelece um procedimento definido para a elaboração, o gasto e a fiscalização dos recursos públicos. Desde que tal **conhecimento** seja **democratizado**, pode-se vislumbrar o processo orçamentário como um mecanismo importante para reverter a tragédia da infância e adolescência no

Brasil. Anote-se que a efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente, ao reunir direitos, cumprindo previsão constitucional expressa no art. 227 da CF, constitui-se em um diploma legal que efetivamente assegura condições de desenvolvimento às crianças e aos adolescentes (apesar disso, o Estatuto é combatido, com ampla veemência, por setores sociais que vêm na sua existência a causa da violência e impunidade que assola o nosso país atualmente).

Evidentemente, é de manifesta clareza que um texto jurídico não reverte, por si só, a questão da infância (que bom seria se pudesse!) e nem é essa a pretensão. Contudo, inserir-se e contribuir para a sensibilização dos atores sociais que trabalham a temática da infância e juventude é possível. Acreditamos que, nesse ponto, reside a principal importância deste texto: dar visibilidade à importância da sociedade civil, por meio das entidades e atores sociais, para que priorizem, também, a elaboração, a execução e a fiscalização orçamentária como espaço de atuação. O processo orçamentário, definitivamente, pode ser um **instrumento das entidades da sociedade civil** que, se adequadamente utilizado, conterà as reivindicações sociais e assegurará direitos, pelo menos, os direitos considerados mais prioritários.

---

### *Notas*

01. Em Aliomar Baleeiro, *Uma Introdução à ciência das finanças*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p.26.

02. Cf. Eros Roberto Graus, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 15.

03. Cf. Régis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath, *Manual de Direito Financeiro*. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 32.

04. TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, volume V, o orçamento na Constituição. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 56/57.

05. Régis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath, *op. cit.*, p. 89.

06. Ricardo Lobo Torres, *op. cit.*, p. 39.

07. Régis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath, *op. cit.*, p. 89.

08. Ricardo Lobo Torres, *op. cit.*, p. 109.

09. *op. cit.*, p. 109.

10. BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 76.

11. GALDINO, Flávio. O Custo dos Direitos. In: *Legitimação dos Direitos Humanos*. Ricardo Lobo Torres (org.) Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 188.

12. GRAU, Eros Roberto. *Op. cit.*, p. 78.

13. BARCELLOS, Ana Paula de. O Mínimo Existencial e Algumas Fundamentações: John Rawls, Michael Walzer e Robert Alexy. In: *Legitimação dos Direitos Humanos*. Ricardo Lobo Torres (org.) Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p..

**14. CHAVES, Antônio. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. 2ª ed. São Paulo: LTr, 1997, pg. 41. O autor faz referência ao deputado Nelson Aguiar que, em discurso publicado no Diário do Congresso Nacional de 05.09.1987, págs. 523-525, considerou espantoso tal fato.**

---

### ***Bibliografia***

BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à ciência das finanças*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula de. O Mínimo Existencial e Algumas Fundamentações: John Rawls, Michael Walzer e Robert Alexy. In: *Legitimação dos Direitos Humanos*. Ricardo Lobo Torres (org.) Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARBOSA, Ana Paula Costa. A Fundamentação do Princípio da Dignidade Humana. In: *Legitimação dos Direitos Humanos*. Ricardo Lobo Torres (org.) Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001

BRONZEADO, Valéria. *Monitoramento da Garantia da Absoluta Prioridade*. Retirado de [www.direitojustica.com](http://www.direitojustica.com) em 20 de maio de 2002.

CHAVES, Antônio. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. 2ª ed. São Paulo: LTr, 1997.

COSTA, Dionísio Leite da. Reflexões sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. *Revista Direito e Paz*, São Paulo, nº 02, 2000.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da; MENDEZ, Emilio Garcia. *Das Necessidades aos Direitos*. Retirado de [www.direitojustica.com](http://www.direitojustica.com) em 20 de maio de 2002.

CURY, Munir; MARÇURA, Jurandir Norberto; PAULA, Paulo Afonso Garrido de. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

GALDINO, Flávio. O Custo dos Direitos. In: *Legitimação dos Direitos Humanos*. Ricardo Lobo Torres (org.) Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo: A Experiência de Porto Alegre*. 2ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

JACINTHO, Jussara Maria Moreno. *A Participação Popular e o Processo orçamentário*. Rio de Janeiro, Editora de Direito, 2000.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

OLIVEIRA, Régis Fernandes; HORVATH, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: *História das Crianças no Brasil*. Mary Del Priore (org.). 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2000.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. *Educação, Direito e Cidadania*. Retirado de [www.direitojustica.com](http://www.direitojustica.com) em 20 de maio de 2002.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 5ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins fontes, 1997.

RODRIGUES, Walkíria Machado; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Papel da Criança e do Adolescente no Contexto Social: uma reflexão necessária*. Retirado de [www.direitoejustica.com](http://www.direitoejustica.com) em 20 de maio de 2002.

SAMPAIO, José C. de Oliveira. *Infância e Juventude: o princípio da prioridade absoluta e a colocação em família substituta no ECA – os limites etários da guarda*. *Revista Direito e Paz*, São Paulo, nº 02, 2000.

SANTOS, Marco Antônio Cabral dos. *Criança e Criminalidade no início do século*. In: *História das Crianças no Brasil*. Mary Del Priore (org.). 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2000.

SILVA, José A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed. rev. e atual. São Paulo, Malheiros, 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, volume V, o orçamento na Constituição*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TEIXEIRA, Celso Elenaldo. *Orçamento Municipal: a participação da sociedade civil na sua elaboração e execução*. CADERNOS ABONG. Subsídios à II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, São Paulo, nº 18, p. 29-38, ago. 1997.

\* Bacharel em Direito em Cuiabá (MT)

SEGUNDO, Rinaldo. Aspectos da relação entre o orçamento e o Direito da Criança e do Adolescente. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 62, fev. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3775>>. Acesso em: 16 fev. 2007.