

A Prioridade Absoluta Para a Infância e a Juventude e os Tribunais de Contas

Olympio de Sá Sotto Maior Neto*

Quando da Assembléia Nacional Constituinte, mediante emenda popular com mais de dois milhões de assinaturas e buscando traduzir a máxima do “superior interesse da criança” contida nos documentos internacionais ratificados pelo Brasil, inscreveu o legislador pátrio princípio constitucional no sentido de que o atendimento aos interesses da infância e juventude deve ocorrer com **absoluta prioridade** (art. 227, da CF), traduzindo-se a regra - além dos deveres da família e sociedade - na **obrigatoriedade** para o Estado em, de maneira **preferencial**, formular e executar políticas públicas capazes de garantir às crianças e adolescentes **proteção integral** (isto é, a possibilidade do exercício dos direitos fundamentais da pessoa humana e, também, daqueles especiais e inerentes à condição de pessoas em peculiar fase de desenvolvimento), bem como, identicamente de forma **privilegiada**, destinar os recursos necessários à consecução dos programas e ações estabelecidos em favor de tal população (art. 4º, do ECA).

Diante de um contexto de desassistência e abandono, experimentado pela

grande maioria das crianças e adolescentes brasileiros (calcula-se a existência de cerca de 40 milhões de carentes e abandonados), pretende-se que o comando da Constituição Federal (repetido nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais) **não permaneça** mera declaração retórica, exortação moral, singelo conselho ao administrador e, porque assim tomado, postergado na sua efetivação ou relegado ao abandono.

As crianças vítimas do holocausto permanente ditado pela mortalidade infantil, aquelas que apresentam lesões cerebrais irreversíveis decorrentes da subnutrição, as que se encontram nas ruas sobrevivendo através da esmola degradante, bem como as que não têm acesso à educação ou à saúde, enfim as **sem oportunidade de vida digna**, não podem mais aguardar que a “natureza das coisas” ou o “processo histórico” venham a intervir para a materialização daquilo que lhes foi prometido como direitos fundamentais (até porque entre nós já comparece concreta - e produzindo seus efeitos nocivos - a proposta da hipocrisia neoliberal travestida de globalização econômica, tendente a transferir os foros das decisões políticas, sociais e econômicas dos espaços da soberania nacional para os escritórios encarpetados das empresas multinacionais ou transacionais, com significativos prejuízos às questões sociais (afinal, não é por acaso que o governo brasileiro se vangloria do pagamento da dívida externa e não se envergonha com a sua crescente dívida social), sendo que “a mão invisível do mercado”, por certo, não tem olhos (nem coração) para enxergar nossas crianças entregues à miséria social e conseqüente sub-cidadania).

Em razão exatamente disso é que se quer ver aplicado o princípio da **prioridade absoluta** em todas as esferas de intervenção do poder público, especialmente, para aquilo que aqui nos interessa, pelos próprios órgãos incumbidos institucionalmente de realizar - observado o princípio da legalidade - o controle externo da administração pública e da gestão dos recursos públicos, vale dizer, os Tribunais de Contas (arts. 70, 71 e 75, da

Constituição Federal).

Neste momento em que as nossas crianças e adolescentes passam a ser tratados como **bodes expiatórios** da caótica situação social (e de insegurança) vivida no país, com o surgimento de levianas propostas para restabelecimento do Código de Menores ou da diminuição da imputabilidade penal (na verdade, a sociedade brasileira tem o direito de se indignar diante da tragédia que envolve nossas crianças e adolescentes, entretanto, tal indignação deve ser canalizada **a favor** da infância e da juventude e não **contra** ela, na correta perspectiva de que a melhor forma para evitar violência e criminalidade é **superar a marginalidade**, retirando-se aqueles que se encontram à margem dos benefícios produzidos pela sociedade para conduzi-los à cidadania plena), **urge intervenção** também dos integrantes das Cortes de Contas, estabelecendo política institucional capaz de conduzir à efetivação no país do princípio constitucional da **prioridade absoluta** (assumindo-se, com essa postura, a responsabilidade funcional, ética e social de se escrever uma nova história para a nossa infância e juventude) objetivando a **implementação** da regra constitucional que contempla a população infanto-juvenil com a **garantia prioritária** do exercício dos direitos relacionados à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, ao respeito, liberdade e a convivência familiar e comunitária, assim como das diretrizes e programas de atendimento estabelecidos em favor das crianças e adolescentes na Lei nº 8.069/90.

Para tanto, afóra a criação e instalação de órgãos de apoio às respectivas atividades funcionais (inclusive no que tange à orientação para a política institucional a ser traçada), a realização permanente de cursos para o aperfeiçoamento funcional dos seus membros, as publicações institucionais contemplando matérias referentes à área da infância e juventude, a inserção nas auditorias e inspeções de tópicos pertinentes à política de atendimento à infância e juventude, indispensável que os agentes dos Tribunais de Contas

verifiquem, em todos os níveis (municipal, estadual e federal) e em todas as instâncias de poder (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público), a existência de adequada e preferencial política pública de atendimento à infância e juventude, assim como a destinação privilegiada de recursos para essa área social, assegurando efetiva, regular e, principalmente, legal gestão dos recursos públicos.

Partindo-se de rigorosa verificação dos percentuais constitucionais pertinentes à educação e saúde, com a observância também nessas áreas do princípio da prioridade absoluta a crianças e adolescentes, mediante políticas públicas específicas e preferenciais em benefício da população infanto-juvenil e materno-infantil, respectivamente (cujo descumprimento, como se sabe, pode importar **intervenção** da União nos Estados e dos Estados nos Municípios, nos termos do art. 34, inc. VI, letra *e*, e art. 35, inc. III, ambos da Constituição Federal), passando pela exigência relativa à criação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares (enquanto órgãos obrigatórios da política de atendimento, consoante regra dos arts. 88, inc. II e 132, do ECA; observando-se, quanto aos Conselhos Tutelares, a cabível fiscalização sobre a previsão na lei orçamentária dos recursos necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento, conforme comando do art. 134, par. único, do ECA), necessário também interferir no sentido de que, por parte dos Conselhos dos Direitos (espaços de **democracia participativa**, face sua composição paritária entre representantes do poder público e das entidades representativas da sociedade civil, com caráter **deliberativo** quanto à política de atendimento aos direitos da população infanto-juvenil e controladores das ações em todos os níveis, conforme estabelece o art. 88, inc. II, do ECA), haja a regular formulação de políticas públicas capazes de fazer das crianças e adolescentes **efetivamente sujeitos de direitos** (alcançável com a exigência de obrigatória apresentação das respectivas deliberações quando da prestação de contas dos entes fiscalizados), garantindo-se, entre outros e guardadas as peculiaridades locais, os relacionados

à vida (p. ex., identificando a taxa e os fatores responsáveis pela mortalidade infantil nos municípios), à saúde (p. ex., verificando a destinação prioritária de recursos na assistência materno-infantil; a cobertura integral das vacinações recomendadas pelas autoridades sanitárias; a realização pelos hospitais dos exames visando ao diagnóstico e terapêutica de anormalidades do metabolismo; a existência de programas destinados à nutrição, à assistência médica e odontológica para a prevenção das enfermidades que ordinariamente afetam a população infantil, e campanhas de educação sanitária para pais, educadores e alunos), à convivência familiar (p. ex., verificando a existência de programas oficiais de auxílio e orientação a famílias carentes, bem assim os de desinstitucionalização de crianças e adolescentes abrigados e também os destinados à adequada aproximação e retirada das crianças e adolescentes das ruas), à educação (p. ex., verificando a garantia de educação infantil, assim como de ingresso, permanência e sucesso no ensino fundamental; conferindo a existência dos conselhos de acompanhamento e controle social Fundef, bem como dos planos de cargos, salários e valorização do magistério e, ainda, dos programas suplementares de material didático-escolar, transporte alimentação e assistência à saúde), à profissionalização (p. ex., verificando o desenvolvimento de programas de aprendizagem e de iniciação profissional, bem assim de proteção no trabalho, de modo a impedir atividades insalubres, penosas e perigosas ou que impossibilitem a regular escolaridade) e às medidas sócio-educativas (p. ex., verificando a existência de adequadas unidades de internação e também dos programas de prestação de serviços à comunidade e, principalmente, de liberdade assistida).

Anote-se que, dos temas emergenciais aqui elencados (quase sempre, reflexos da situação familiar determinada pela inexistência de política de pleno emprego, de salário justo, de programas de renda mínima ou, ao menos, de efetiva assistência social para quem dela necessite) e afora, obviamente, o combate à tragédia da mortalidade infantil,

destaque-se a necessidade da implementação dos projetos governamentais destinados ao auxílio a famílias carentes, já que, na maioria absoluta das vezes, a promoção social de uma criança ou adolescente implicará resgatar para a cidadania também os seus familiares.

Uma vez atendidas as condições materiais indispensáveis à subsistência, o caminho seguinte a ser trilhado se traduz no encaminhamento de todas as crianças e adolescente para o sistema educacional, pois, como sempre se diz - e isto exsurge indisputável em relação aos nossos filhos - **lugar de criança é na escola**. Dentre os direitos fundamentais consagrados à infância e juventude, sem dúvida avulta em significado o pertinente à educação, observado também que o sistema educacional se constitui - juntamente com a família - em extraordinária agência de socialização do ser humano (isso sem contar com a possibilidade de importante interferência, enquanto aparelho ideológico do Estado, na formação do pensamento acerca da sociedade em que se vive e do papel que cada um pode nela desempenhar). A educação, devidamente entendida como direito de todos e dever do Estado, destina-se, conforme prevê a regra constitucional, ao pleno desenvolvimento da pessoa, sua qualificação para o trabalho e, principalmente, ao preparo para o exercício da cidadania (art. 205, da CF). O direito de acesso, permanência e **sucesso** no sistema educacional comparece como antídoto à marginalização social que encaminha crianças e adolescentes à mendicância, ao trabalho precoce, à prostituição e à delinquência. Não é por acaso que, na verificação dos adolescentes sujeitos às medidas sócio-educativas (especialmente as privativas de liberdade), alcança-se índices elevadíssimos no referente ao afastamento (muitas vezes por exclusão imposta indevidamente pela própria escola) do direito à educação. A luta por novos e melhores dias para a infância e juventude brasileiras só pode estar embandeirada - e ter como ponto de partida - a efetivação do direito à educação. Por isso, o legislador do Estatuto da Criança e do Adolescente, ao mesmo tempo em que arrola os seus princípios informadores (art. 53) e as formas de sua materialização (art. 54), assevera que

“o acesso ao ensino obrigatório gratuito é direito público subjetivo”, e que “o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, assim como a sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (art. 54, §§ 1º e 2º).

Então, na perspectiva da formação de verdadeiros cidadãos, o processo educativo deve atender a propósitos de valorização do ser humano, de seu enriquecimento no campo das relações interpessoais, de respeito ao semelhante e, igualmente, de desenvolvimento do senso crítico, da responsabilidade social, do sentimento participativo, da expressão franca e livre do pensamento, enfim, constituindo-se a escola em espaço democrático propício ao desenvolvimento harmônico do educando. Ainda em tal aspecto, convém anotar a importância de restar concretizado, para todas as crianças de 0 a 6 anos, o direito a creche e pré-escola, capaz de atendê-los quanto à saúde e alimentação (eliminando-se, principalmente, os riscos das lesões cerebrais irreversíveis decorrentes da subnutrição), bem como a oportuna introjeção de valores ético-sociais, além do preparo para o ingresso no ensino fundamental, caminho para uma cidadania que se quer ver atingindo por todas as nossas crianças e adolescentes.

Nesta altura da reflexão - acerca das previsões do ordenamento jurídico e da sua distância da vida concreta de nossas crianças e adolescentes - vale a convocação então dos Tribunais de Contas no sentido do empenho pela materialização dos comandos legais, porquanto, como se sabe, a lei por si só não tem o condão de modificar a realidade social, mas sim o cumprimento das suas regras pelos governantes e o exercício dos direitos nela consagrados pela sociedade civil.

Daí, tratando-se da efetivação das promessas jurídicas, comparece conveniente o raciocínio de que - além da escola, da família e de outros espaços adequados

para o seu desenvolvimento - **lugar de criança é nos orçamentos públicos**, cumprindo-se com o princípio constitucional da **prioridade absoluta** em prol da infância e juventude e propiciando a consecução da política traçada pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (nesse sentido, vale citar recente decisão do Superior Tribunal de Justiça no sentido da obrigatoriedade de efetivação, por parte do administrador público, da política deliberada pelos Conselhos de Direitos: “Administrativo e Processo Civil. Ação Civil Pública. Ato Administrativo Discricionário: nova visão. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido” - RESP 493811, 2ª T., Rel. Min. Eliana Calmon, DJ datado de 15/03/04).

O acompanhamento pelos agentes dos Tribunais de Contas (Conselheiros, Auditores, Ministério Público, enfim, por todo seu corpo técnico e funcional) das leis orçamentárias (desde o plano plurianual, passando pela lei de diretrizes orçamentárias até a lei orçamentária propriamente dita) e de sua execução, não se tenha dúvida, comparece indispensável para a melhoria - sob todos os aspectos - das condições de vida das nossas crianças e adolescentes (relembrando, no referente à educação, a previsão constitucional na linha de que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” - art. 212, da CF).

Interessante, inclusive, seria comparar a evolução dos recursos destinados à efetivação de políticas públicas pertinentes a crianças e adolescentes **antes e depois de 1988** (de molde a se conferir o cumprimento do novo comando constitucional), além de compará-los com outras rubricas orçamentárias, legalmente consideradas sem prevalência.

Para o eventual embate jurídico, cabe registrar que o princípio constitucional da **prioridade absoluta** (art. 227, da CF), somado ao da **democracia participativa** (arts. 1º, par. único, 204, II e 227, § 7º, todos da CF e concretizados com a atuação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente na formulação da política - municipal, estadual e nacional - de atendimento aos interesses da população infanto-juvenil - art. 88, II, do ECA), são limitadores e condicionantes do poder discricionário do administrador público.

Enfim, a atuação dos Tribunais de Contas em tornar concreto (dar vida e eficácia) ao princípio constitucional da **prioridade absoluta** para a área da infância e juventude importará efetivo cumprimento de dever institucional **prioritário** e possibilidade de significativa interferência junto aos Municípios, Estados e União para que as promessas de cidadania contidas no ordenamento jurídico compareçam realidade nas suas vidas cotidianas, **universalizando-se** os direitos que **parte** da população infanto-juvenil já exercita.

A certeza é de que, interagindo articuladamente com os demais órgãos da estrutura estatal e cumprindo prioritariamente a tarefa de promoção dos direitos das crianças e adolescentes, os Tribunais de Contas se transformarão em decisivo colaborador para que a Nação brasileira venha a alcançar um dos seus objetivos fundamentais: o de instalar - digo eu, a partir das crianças e adolescentes - uma sociedade livre, justa e solidária.

CONCLUSÕES : 1) Os Tribunais de Contas, porque também submetidos ao comando constitucional da **prioridade absoluta**, devem formular, de maneira **preferencial**, política específica para atuação dos seus membros na área da infância e juventude.

2) Afora a prioridade institucional **interna**, os integrantes dos Tribunais de Contas devem intervir para o efetivo cumprimento pela administração pública do princípio constitucional da **prioridade absoluta**, especialmente no que é pertinente à materialização do **direito à educação** e à destinação **privilegiada de recursos** para a área da infância e juventude (levando-se aqui em consideração a política deliberada pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente), adotando as medidas necessárias à sua garantia.

3) O princípio constitucional da **prioridade absoluta**, somado ao da **democracia participativa**, são limitadores e condicionantes do poder discricionário do administrador público, cabendo também nesse aspecto aos Tribunais de Contas a verificação da regular e legal gestão dos recursos públicos.

*Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná.

Disponível em: <http://www.mp.pr.gov.br/eventos/05olympio2.doc>
Acesso em: 6 de junho de 2007