

## Planejamento e garantia de prioridade absoluta à criança e ao adolescente no orçamento público – condição indispensável para sua proteção integral

Murillo José Digiácomo\*

Ao procurar regulamentar e tornar mais claros e palpáveis os ditames da “Doutrina da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente” que nossa Constituição Federal de 1988 incorporou em seu art.227, a Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente, estabeleceu diversos mecanismos que, se corretamente interpretados e aplicados, sem a menor sombra de dúvida têm reais condições de garantir a cidadania plena de todas as crianças e adolescentes brasileiras, deflagrando assim um processo de verdadeira transformação social que irá impulsionar o desenvolvimento do Brasil num ritmo até então nunca visto.

Ocorre que, pelas mais diversas razões, as regras e instrumentos de transformação social contidas na Lei nº 8.069/90 e na própria Constituição Federal, na grande maioria dos casos, ainda têm sido sub-utilizadas pelos diversos integrantes daquilo que deveria se constituir num “Sistema de Garantias” dos direitos de crianças e adolescentes.

Muitas vezes nos esquecemos que a nova sistemática idealizada para o atendimento de crianças e adolescentes, ao contrário do que ocorria sob a égide do revogado “Código de Menores” de 1979 e leis anteriores que regulavam a matéria, encerra uma preocupação eminentemente preventiva e voltada às questões coletivas, não mais sendo admissível que nos limitemos à análise (e tentativa de solução, não raro sem dispor de qualquer estrutura para tanto) de casos de violação de direitos individuais de crianças e adolescentes.

A Lei nº 8.069/90, em diversas de suas passagens, enfatiza a necessidade da elaboração e implementação de políticas públicas, a cargo do Poder Público, como forma de solucionar os problemas que afligem a população infanto-

juvenil, tendo como foco central a família, não por acaso relacionada no art.4º, caput estatutário e pelo art.227, caput, da Constituição Federal, como a primeira das instituições conclamadas à defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

A proteção à família, por sinal, é expressamente prevista pelo art.226, caput e §8º, da Constituição Federal, devendo ser o foco central das ações e serviços de assistência social, a teor do disposto nos arts.2º, incisos I e II e 23, par. único, da Lei nº 8.742/93, a Lei Orgânica da Assistência Social.

De fato, inconcebível falar em “proteção integral” a crianças e adolescentes sem falar em políticas públicas voltadas à orientação, apoio e promoção sócio-familiar, que por sua vez irão demandar a utilização de recursos públicos em caráter prioritário e privilegiado.

Assim é que a Lei nº 8.069/90 não se contentou em reproduzir o enunciado do art.227, caput, da Constituição Federal, que estabelece o dever do Estado (latu sensu), em assegurar a crianças e adolescentes a mais absoluta prioridade de atenção, mas foi muito além, deixando bem claro, em seu art.4º, caput e par. único, que essa garantia de prioridade (e prioridade absoluta) compreende, dentre outras, a “precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública”, a “preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas” e, como verdadeiro corolário de tudo isto, a “destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”, o que obviamente importa na adequação dos orçamentos públicos ao cumprimento de tal comando jurídico-constitucional.

Interessante ressaltar que tal orientação é válida para os mais diversos setores e níveis de governo, que por força do disposto no citado art.4º, caput e par. único, estatutário, bem como nos arts.87, incisos I e II e 259, par. único, também da Lei nº 8.069/90, devem priorizar – e repita-se: em regime de prioridade absoluta – a criança e o adolescente em seus planos, projetos e ações.

Segundo o art.259, par. único, estatutário, aliás, estados e municípios têm o dever de adaptar seus órgãos e programas aos princípios e diretrizes estabelecidas na Lei nº 8.069/90, sendo que o não oferecimento ou a oferta irregular de serviços públicos e programas de atendimento previstos em seus arts.87, 90, 101, 112 e 129, além colocar em situação de risco crianças e adolescentes (cf. art.98, inciso I, da Lei nº 8.069/90) e autorizar a propositura de demanda judicial no sentido de obrigar o ente público a cumprir seu dever elementar de assim proceder (cf. arts.212 e 213, da Lei nº 8.069/90), pode acarretar a responsabilidade do agente público omissor, ex vi do disposto no art.5º, in fine e art.208 e par. único c/c art.216, todos também da Lei nº 8.069/90.

A utilização da via judicial, no entanto, somente deve ocorrer em último caso, pois tanto a Lei nº 8.069/90 quanto Diplomas Legais posteriores, como a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), Lei Complementar

nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), prevêem regras e princípios a serem respeitados pelo administrador no trato da coisa pública, bem como mecanismos não apenas de controle, mas de efetiva participação popular na própria elaboração do orçamento público, que como dito, por imperativo constitucional, deve priorizar a criança e o adolescente nos mais diversos setores de governo.

A participação popular na elaboração e no contínuo monitoramento da execução do orçamento público, de modo a assegurar sua perfeita adequação aos ditames da lei e da Constituição Federal, inclusive, é claro, no que diz respeito à já mencionada garantia de absoluta prioridade à criança e ao adolescente, é uma tarefa que pode ser exercida tanto pelo cidadão, quanto por intermédio de organizações representativas da população atuando isoladamente, porém deve, fundamentalmente, ser exercido por intermédio dos conselhos populares, como é o caso dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, estes tendo suas ações legitimadas – enquanto órgãos deliberativos de políticas públicas – nada menos que pela própria Constituição Federal (cf. arts.227, §7º e 204, de nossa Carta Magna). No âmbito municipal, importante também destacar o papel reservado ao Conselho Tutelar, que além de ter a atribuição genérica de “zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” definidos na Lei nº 8.069/90, por força do art.136, inciso IX estatutário tem a verdadeira prerrogativa de “assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”, na exata perspectiva de contribuir (e mesmo perseguir) a adequada estruturação do município, ex vi do disposto nos arts.88, inciso I e 259, par. único estatutários.

Com efeito, de acordo com a Lei Complementar nº 101/00 (notadamente em seus arts.48 e 49) e Lei nº 10.257/01 (em especial em seus arts.2º, inciso II; 4º, inciso III, alínea “f”; 43; 44 e 45), o processo de elaboração, discussão e votação das diversas propostas de leis orçamentárias (Plano Orçamentário Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária anual), precisa contar com a participação popular, seja pela via direta, através de audiências públicas, consultas à população etc., seja por intermédio das entidades civis que representam seus mais diversos segmentos, notadamente através dos citados conselhos populares, onde a sociedade civil organizada tem vez e voz.

A participação e controle popular neste importante momento de afirmação e materialização do compromisso que toda administração pública deve ter com a área infanto-juvenil não pode jamais perder de vista que, na forma da Lei nº 8.069/90 (notadamente seus arts.4º, caput e par. único, alíneas "c" e "d") e da Constituição Federal (conforme enunciado de seu art.227, caput), a criança e o adolescente são credores da mais absoluta prioridade em todas as ações de governo, a começar pelas políticas sociais básicas (conforme art.87, inciso I, da Lei nº 8.069/90) e passando pelas políticas de assistência social, para aqueles que necessitem (conforme art.87, inciso II, da Lei nº 8.069/90 e

art.23, par. único, da Lei nº 8.742/93 - Lei Orgânica da Assistência Social), sem perder de vista as políticas de proteção especial (como é o caso, apenas a título de exemplo, da indispensável criação de programas específicos de tratamento para dependentes químicos/usuários de substâncias entorpecentes, prevista nada menos que pelo art.227, §3º, inciso VII da Constituição Federal, além de também contida no art.101, incisos V e VI, da Lei nº 8.069/90 ).

Para que isto ocorra, é fundamental que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social, em nível nacional e estadual , estejam em adequado funcionamento, cumprindo sua missão constitucional de elaborar políticas públicas para suas respectivas áreas de atuação (o que no caso do Conselho da Criança compreende os diversos setores de governo que, direta ou indiretamente, têm atuação na área infanto-juvenil, como saúde, educação, transporte etc.), que deverão ser contempladas – e nunca é demais repetir, em regime de absoluta prioridade – nas diversas propostas e leis orçamentárias.

Vale lembrar que um dos principais objetivos da criação de tais Conselhos, enquanto órgãos deliberativos (investidos, na forma da lei e da Constituição Federal de competência executiva típica, ou seja, de efetivo poder de decisão nas áreas onde atuam) e de composição paritária entre governo e sociedade, é dar vez e voz aos diversos segmentos representativos da sociedade, que têm o direito e acima de tudo o dever de participar ativamente das decisões de governo que, em última análise, irão a todos afetar.

Para tanto, é fundamental que os referidos Conselhos promovam estudos e efetuem, em parceria com órgãos oficiais e privados (como o IBGE e institutos públicos de pesquisa, universidades etc.) o mais completo e confiável levantamento de dados acerca das maiores demandas e deficiências estruturais existentes nas suas respectivas áreas de atuação, estabelecendo metas e elaborando um planejamento para progressiva solução dos problemas a seu cargo que, por óbvio, não comporta vinculação político-partidária e deve sobreviver à eventual alternância de mandatos entre os governantes.

Ocorre que em muitos Estados da Federação , pelas mais diversas razões, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, tanto em nível estadual quanto municipal, não têm realizado a contento seu papel constitucional, ficando relegados a um papel secundário no que diz respeito à elaboração das políticas públicas que lhes são afetas, muitas vezes tendo de administrar os poucos recursos orçamentários que lhes são destinados na rubrica relativa aos Fundos Especiais para a Infância e Adolescência e da Assistência Social que gerenciam.

Essa verdadeira *capitis diminutio* não raro auto-infligida pelos próprios Conselhos acima referidos, parte da premissa equivocada que seu poder de decisão estaria condicionado ao montante e à própria (e eventual) existência

de recursos suficientes nos referidos Fundos Especiais, se esquecendo que, na forma da Lei e, acima de tudo, da Constituição Federal, são aqueles verdadeiras instâncias de governo, com amplos poderes decisórios, cujo limite de atuação se encontra na própria capacidade orçamentária e financeira do ente federado respectivo .

E mais. Em se tratando do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, consoante alhures ventilado, sua atuação deve ter por pressuposto o princípio constitucional da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, que na forma da Lei nº 8.069/90 compreende as já mencionadas “preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas” e na “destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude” (conforme art.4º, par. único, alíneas “c” e “d”, da Lei nº 8.069/90).

Para que possam bem e fielmente desempenhar seus misteres legais e constitucionais, portanto, devem os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social assumir a vanguarda das discussões relativas às mais diversas leis orçamentárias, a começar pelo “Plano Orçamentário Plurianual”, que deve o quanto possível se adequar ao planejamento que, se espera, já foi e/ou está sendo elaborado por aqueles órgãos deliberativos, sendo necessário em qualquer hipótese, na forma da Lei e da Constituição Federal, assegurar a mais absoluta prioridade para a implementação, aprimoramento e/ou incremento de políticas públicas destinadas a atender o segmento infanto-juvenil.

Assim sendo, reputa-se imprescindível que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social de todos os Estados da Federação participem, de forma ativa e efetiva, do processo de elaboração das diversas propostas de leis orçamentárias, devendo para tanto apresentar ao órgão administrativo competente (Secretaria de Planejamento, Finanças ou equivalente ) os planos de ação que já tiverem no que diz respeito à implementação de políticas, em nível estadual e/ou municipal, para suas respectivas áreas de atuação e/ou traçar novos planos e metas, também a serem prioritariamente contempladas no orçamento público, tendo sempre em vista a realidade social e financeira do respectivo ente federado.

Assim procedendo, estarão os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social assumindo seu legítimo papel de verdadeiras instâncias deliberativas de políticas públicas nas suas respectivas áreas de atuação e de controle social, no que diz respeito à sua efetiva implementação por parte do Executivo local, sendo fundamental que naqueles impere a transparência e a representatividade popular, que não pode estar circunscrita às entidades que, eventualmente, componham sua ala não governamental .

O momento de agir é agora, pois do contrário a falta de planejamento e previsão de recursos nas leis orçamentárias poderá ser no futuro invocada

como óbice às ações que se pretenda desenvolver e programas que se pretenda implementar nas áreas citadas, em prejuízo direto a nossas crianças e adolescentes.

A prometida proteção integral à criança e ao adolescente, que como vimos deve ser proporcionada no âmbito de suas famílias, obrigatoriamente passa pela adequação dos orçamentos públicos, programas e ações de governo ao comando supremo da absoluta prioridade à área infanto-juvenil.

Mecanismos judiciais e extrajudiciais para que esta promessa se torne uma realidade estão à nossa disposição – e em profusão. Necessário que todos nós, seja na condição de agentes públicos, seja na condição de cidadãos, os conheçamos, compreendamos bem e, acima de tudo, os coloquemos em prática. E façamos isto agora. Nossas crianças e adolescentes não mais podem esperar.

\* Promotor de Justiça.

Disponível em: [http://www.redeamigadacrianca.org.br/artigo\\_orcamentocrianca.htm](http://www.redeamigadacrianca.org.br/artigo_orcamentocrianca.htm)