

DIREITOS HUMANOS E VITAL MÍNIMO COMO ELEMENTOS PREPONDERANTES EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE

*Human Rights and Minimum Vital as Prepondering Elements in Public Policies
for Children and Adolescents*

Ana Luiza Godoy Pulcinelli

Universidade Estadual do Norte do Paraná

Caio Marcio Loureiro

Universidade Estadual do Norte do Paraná

RESUMO

O estudo analisa o vital mínimo como direito humano e busca destacar a prioridade das políticas públicas para crianças e adolescentes. Com a nova ordem constitucional brasileira a partir de 1988, inaugurou-se no cenário jurídico a Doutrina da Proteção Integral da criança e do adolescente. É importante entender a influência desta doutrina sobre as políticas e orçamentos públicos, pois a concretização dos direitos humanos exige ações efetivas do Estado com o propósito de garantir os direitos fundamentais sociais essenciais. A pesquisa objetiva contribuir para melhor compreensão da abrangência e aplicação da proteção integral como fator sensível para a inclusão social e emancipação do povo brasileiro. A pesquisa utilizou o método de abordagem dedutivo, a técnica de documentação indireta e, principalmente, a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Vital Mínimo; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The study analyzes the minimum wage as a human right and seeks to highlight the priority of public policies for children and adolescents. With the new Brazilian constitutional order from 1988 onwards, the Doctrine of Integral Protection of children and adolescents was introduced onto the legal scene. It is important to understand the influence of this doctrine on public policies and budgets, as the realization of human rights requires effective actions by the State with the purpose of guaranteeing essential fundamental social rights. The research aims to contribute to a better understanding of the scope and application of full protection as a sensitive factor for the social inclusion and emancipation of the Brazilian people. The research used the deductive approach method, the indirect documentation technique and, mainly, bibliographical research.

Keywords: Human Rights; Minimum Vital; Public Policies.

INTRODUÇÃO

A inclusão social é um desafio constante para as nações que trazem como característica inerente a democracia e o respeito aos Direitos Humanos. Não há como falar em inclusão sem que se garanta o vital mínimo para o povo e isto se agrava quando se dispõe a estudar o regime de proteção das crianças e dos adolescentes.

O Brasil, em especial, experimentou mudança radical na doutrina de tratamento das crianças e dos adolescentes, pois em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal da República, inaugurou-se a Doutrina da Proteção Integral.

Evidente os desafios decorrentes desta nova postura do Estado brasileiro. Dentre os pontos desafiadores para situarmos a necessidade de localizar a esta doutrina no ambiente das políticas públicas e do orçamento público. A questão é: a Doutrina da Proteção Integral deve orientar também, as políticas públicas e o orçamento público?

Para alcançar melhor compreensão sobre indagações como está, o escrito analisará os direitos humanos e o mínimo existencial como fundamentos de exigibilidade de políticas públicas. Após, apontamentos serão efetivados sobre a criança e o adolescente como sujeitos de direitos humanos e titulares de políticas públicas na ordem jurídica brasileira.

Ao derradeiro, o estudo enfrentará o tópico políticas públicas e orçamento público para criança e adolescente, com destaque para possibilidade de eleição de prioridades orçamentárias.

A pesquisa volta seus olhos com destaque para o vital mínimo como direito humano e sua importância para inclusão social como elemento fundamental de emancipação do povo.

A pesquisa utilizou o método de abordagem dedutivo, a técnica de documentação indireta e, principalmente, a pesquisa bibliográfica.

DIREITOS HUMANOS E MÍNIMO EXISTENCIAL: FUNDAMENTOS DE EXIGIBILIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A ordem constitucional brasileira tem marcas de evidência clara a respeito do reconhecimento e proteção dos Direitos Humanos. O § 3º do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil em vigência proclama que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (CF, 1988).

A força normativa atribuída aos instrumentos internacionais de Direitos Humanos que forem aprovados na forma acima especificada, demonstra que o Estado brasileiro passou a viver um tempo novo na tutela dos Direitos Humanos.

Piovesan observa que:

As inovações introduzidas pela Carta de 1988 – especialmente no que tange ao primado da prevalência dos direitos humanos, como princípio orientador das relações internacionais – foram fundamentais para a ratificação desses importantes instrumentos de proteção dos direitos humanos. Além das inovações constitucionais, como importante fator para a ratificação desses tratados internacionais, acrescenta-se a necessidade do Estado brasileiro de reorganizar sua agenda internacional, de modo mais condizente com as transformações internas decorrentes do processo de democratização. Este esforço se conjuga com o objetivo de compor uma imagem mais positiva do Estado brasileiro no contexto internacional, como país respeitador e garantidor dos direitos humanos. Adicione-se que a subscrição do Brasil aos tratados internacionais de direitos humanos simboliza ainda o aceite do Brasil para com a ideia contemporânea de globalização dos direitos humanos, bem como para com a ideia da legitimidade das preocupações da comunidade internacional, no tocante à matéria. Por fim, há que se acrescentar o elevado grau de universalidade desses instrumentos, que contam com significativa adesão dos demais Estados integrantes da ordem internacional (2023, p. 24).

Esta postura do Brasil em conceder especial ênfase aos Direitos Humanos evidencia sua escolha por um sistema normativo que deve priorizar a concretização desses direitos fundamentais para vida humana. É neste espaço que nos tempos hodiernos ganhou força o controle de convencionalidade.

O Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público expediram recomendações para que os magistrados e os membros do Ministério Público realizem o controle de convencionalidade no exercício funcional (CNJ-Recomendação nº 123, de 7 de janeiro de 2022; CNMP-Recomendação nº 96, de 28 de fevereiro de 2023), devendo observar os instrumentos internacionais de direitos humanos.

Valério de Oliveira Mazzuoli explicita que:

Todo o corpus formal (tratados e costumes) e jurisprudencial *lato sensu* (sentenças e opiniões consultivas) presente em determinado entorno geográfico integra aquilo que se nomina ‘bloco de convencionalidade’, e que deve servir de paradigma e referencial ético a juízes e tribunais nacionais quando do exercício de compatibilização das normas domésticas com as do sistema internacional (global e regional) de proteção dos direitos humanos (2018, p. 54)

A respeito do significado de controle de convencionalidade, Thimotie Aragon Heemann anota que:

Em virtude do seu caráter alográfico, o direito passa atualmente por um estágio de convencionalização, no qual se busca interpretar as normas domésticas à luz dos tratados internacionais. É a partir desta perspectiva que

surge o chamado controle de convencionalidade, definido pela doutrina como ‘a análise da compatibilidade dos atos normativos internos (comissivos ou omissivos) em face das normas internacionais (tratados, costumes internacionais, princípios gerais de direito, atos unilaterais e resoluções vinculantes das organizações internacionais’ (2019, p. 1).

Todas essas ponderações mostram-se essenciais quando se busca tutelar direitos que pela essência e indispensabilidade são fundamentais para vida digna e, portanto, compõe o rol dos direitos humanos. A propósito, a dignidade da pessoa humana, como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CF/88), exige do Estado brasileiro postura de proteção efetiva aos direitos que são indispensáveis para que a vida possua dignidade. Neste ponto, abre-se oportunidade para se falar em mínimo existencial.

Luís Roberto Barroso observa que:

Os direitos fundamentais incluem: a) a liberdade, isto é, a autonomia da vontade, o direito de cada um eleger seus projetos existenciais; b) a igualdade, que é o direito de ser tratado com a mesma dignidade que todas as pessoas, sem discriminações arbitrárias e exclusões evitáveis; c) o mínimo existencial, que corresponde às condições elementares de educação, saúde e renda que permitam, em uma determinada sociedade, o acesso aos valores civilizatórios e a participação esclarecida no processo político e no debate público. Os três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – têm o dever de realizar os direitos fundamentais, na maior extensão possível, tendo como limite mínimo o núcleo essencial desses direitos (2008, p. 10)

O estudo da Constituição da República Federativa brasileira em vigor revela que o mínimo existencial encontra supedâneo constitucional, quer pela previsão do artigo 1º, inciso III, quer pelo disposto no artigo 3º, inciso III. Além desses dispositivos, o artigo 6º da Constituição indica claramente, direitos essenciais para uma vida digna, trazendo em conteúdo, portanto, disposições que se relacionam diretamente ao vital mínimo.

Em especial o artigo 6º, segundo NUNES JÚNIOR, “opera com vetores quantitativos, ou seja, aponta quais as necessidades mínimas que um ser humano, só por sê-lo e exatamente para preservá-lo em sua dignidade, deve observar” (2009, p. 72).

Fernando de Brito Alves destaca que a disposição constitucional em tela se cuida de “direito fundamental a inclusão social” (2009, p. 48).

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello faz registro no sentido de que a Constituição, ao tratar dos direitos sociais, não está somente expressando anseios ou aspirações, mas descrevendo regras impositivas, ou seja, “é a transformação de um ideário, é a conversão

de anseios e aspirações em regras impositivas. Em comandos. Em preceitos obrigatórios para todos: órgãos do Poder e cidadãos” (2015, p. 11).

As previsões constitucionais e a evidente relação com os Direitos Humanos, posto que fundamentais para uma vida digna, impõe inafastável dever ao Estado no sentido de atuar efetivamente com suas forças voltadas à implementação do mínimo existencial. É dizer; o Estado brasileiro, na elaboração e concretização de suas políticas públicas, não pode deixar de realizá-las de maneira a assegurar o efetivo acesso ao povo.

O mínimo existencial se efetiva por meio de políticas públicas e estas se concretizam quando o Estado presta serviço público.

Marçal Justen Filho, ao conceituar serviço público, dentre os elementos que compõe sua concepção, destaca tratar-se de uma atividade pública que se destina a satisfação concreta de necessidades coletivas e individuais e vinculadas a um direito fundamental (2016, P. 549).

Pesa sobre o Estado, pois, prestações em favor do povo e, neste particular, pontua Robert Alexy:

Los derechos del ciudadano frente al Estado a acciones positivas del Estado pueden dividirse en dos grupos, el del aquellos cuyo objeto es una acción fáctica y el de aquellos cuyo objeto es una acción normativa. [...] Cuando se habla de “derechos a prestaciones” se hace referencia, por lo general, a acciones positivas fácticas. Este tipo de derechos que están referidos a aportes fácticos que, en principio, también podría proporcionar un sujeto particular, serán llamados “derechos a prestaciones em sentido estricto” (2002, p. 194).

Há, por assim dizer, um dever em relação ao Estado de assegurar ao povo a concretização dos direitos que compõe o vital mínimo, ou seja, o que é indispensável para uma vida digna.

As palavras de Amartya Sen são oportunas neste sentido:

A segurança protetora é necessária para propiciar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo a fome e a morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas ad hoc, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados (2000, p. 57).

Não podemos esquecer que os debates relacionados à concretização de direitos por meio de políticas públicas chamam a colação a discussão sobre a reserva do possível.

Ingo Wolfgang Sarlet:

A reserva do possível constitui, em verdade (considerada toda sua complexidade), espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá por exemplo, na hipótese de conflitos de direitos, quando se cuidar da invocação – observados sempre os critérios da

proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial em relação a todos os direitos - da indisponibilidade de recursos com intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental (2008, p 288).

Porém, em razão das características e essencialidade dos direitos que compõe o vital mínimo, é preciso registrar que a alegação de reserva do possível não encontra sustentação para afastar do Estado o seu dever de garantir o que indispensável para vida humana.

Loureiro, Santin e Lima observam que “as disposições constitucionais, portanto, estabelecem o dever de implementação com preempção do mínimo vital, fazendo com que, em regra, a reserva do possível sequer alcance oportunidade de criação de ponderação na plataforma de concreção do piso mínimo” (2020, p. 29).

Neste contexto são oportunas as palavras do Ministro Celso de Mello na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45:

Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

Com isso, é incontestável que o Estado atue com planejamento e disponha de reserva de orçamento com o fim de garantir ao povo os direitos fundamentais constantes do vital mínimo, pois sua omissão em cumprir esse dever implicará em violação aos direitos humanos com repercussão não apenas nacional.

Isso porque o vital mínimo trata-se de direito humano, eis que essencial para dignidade humana, e no Brasil, há clara escolha constitucional em priorizar os direitos indispensáveis para uma vida digna. Esses direitos, pois, devem orientar as políticas públicas, pois o piso vital é composto por direitos passíveis de exigência perante o Estado com o escopo de assegurar dignidade ao povo.

A CRIANÇA E O ADOLESCENTE COMO SUJEITOS DE DIREITOS HUMANOS E TITULARES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

Com a entrada em vigor da Constituição da República Federativa do Brasil em 05 de outubro de 1988, celebrou-se uma mudança significativa no sistema jurídico. Todos que laboram com o Direito se depararam com a constitucionalização dos seus mais variados ramos¹. Neste contexto, inclui-se o tratamento a ser dado à criança e ao adolescente.

¹ Oportuno esclarecer que não se pretende discutir neste escrito a unidade do Direito. Mas parte-se da evidência inafastável da influência que a Constituição da República Federativa do Brasil exerceu e exerce sobre a legislação infraconstitucional.

Vale registrar que a Constituição Federal em seu artigo 227, garantiu à criança e ao adolescente 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, direitos estes cuja obrigação de assegurar incumbe ao Estado, à sociedade e à família, os quais devem ainda proteger a criança e adolescente de todos os tipos de opressão, crueldade, violência, discriminação e negligência.

A previsão constitucional não se restringiu ao *caput* do artigo 227, pois ainda, estabeleceu o dever de realizar a assistência integral à saúde, concedeu diretrizes para o conceito de proteção especial, fez previsão de severa punição ao abuso sexual de crianças adolescentes, estipulou a forma como será realizada a adoção, aboliu discriminações relativas à filiação, definiu a fonte dos recursos orçamentários despendidos com programas de assistência social no atendimento dos direitos das crianças e adolescentes, prevendo ainda, em seu artigo 228, a inimputabilidade penal dos menores de dezoito anos, os quais estão sujeitos às normas de legislação especial (art. 227, inc. I a VII e parágrafos, bem como art. 228, todos da CF/88).

Abandonou-se a Doutrina da Situação Irregular do “menor” e implantou-se a Doutrina da Proteção Integral da criança e do adolescente (Rizzini, 2000).

A preocupação que até então se restringia ao “menor” em situação de risco, portanto, somente de cunho retributivo, reparatório e repressivo, passa, com a Doutrina da Proteção Integral, a ser preventiva, encarando a criança e o adolescente como pessoas, sujeitos de direito, em condição peculiar de desenvolvimento, devendo ter proteção especial e prioritária no seio social e em meio ao Poder Público.

É neste contexto, e para dar maior efetividade ao que a Constituição da República Federativa do Brasil, a bem do que prevê seu artigo 227 e parágrafos e para ratificar a “Convenção Sobre os Direitos da Criança” da ONU em 1989, que o Legislador Pátrio fez incluir na ordem jurídica a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, denominada de Estatuto da Criança e do Adolescente.

Com a Doutrina da Proteção Integral, sabiamente encampada pelo constituinte, consagrou-se em favor da criança e do adolescente um verdadeiro sistema de garantias de seus direitos, propondo-se implantar um mecanismo de tutelas de proteção e não de repressão. Criança e adolescente são sujeitos de direito que pela condição peculiar de estarem em desenvolvimento merecem proteção especial e integral. Nesse sentido, para Cambi, Porto, Fachin:

O princípio da proteção integral, assimilado e internalizado pelo direito brasileiro, tem como base a interdependência e correlação na proteção dos direitos humanos. Combinam-se, para a proteção integral, direitos civis e políticos (cognominados de primeira geração ou dimensão) e direitos econômicos, sociais e culturais (ditos de segunda geração ou dimensão) – rompendo com o

cartesianismo geracional que domina - até hoje - os documentos internacionais (2022, p. 250).

Com a leitura do Estatuto da Criança e do Adolescente vê-se claramente o estabelecimento de um sistema de garantias de direito. Isso porque o Legislador Infraconstitucional tratou dos direitos fundamentais, da prevenção, da política de atendimento, das medidas de proteção, da prática de ato infracional, das medidas pertinentes aos pais ou responsável, do Conselho Tutelar, do acesso à justiça, dos crimes e infrações administrativas praticados contra a criança e o adolescente.

Consentânea uma nota em específico quanto aos direitos fundamentais, à guisa de exemplo deste sistema de garantias implantado na ordem jurídica, pois o Legislador dividiu o tratamento em cinco blocos: *no primeiro* preocupou-se com o direito à vida e a saúde (artigos 7 ao 14); *no segundo* tratou do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade (artigos 15 ao 18B); *no terceiro* impôs o direito à convivência familiar e comunitária (artigos 19 ao 52D); *no quarto* cuidou do direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer (artigos 53 ao 59); *no quinto* trouxe regras sobre o direito à profissionalização e à proteção no trabalho (artigos 60 ao 69).

A análise, mesmo que perfunctória, do Estatuto em estudo, demonstra que o Legislador não se restringiu a prever direitos, mas preocupou-se em garantir o acesso à justiça dos interesses individuais ou coletivos *lato sensu*, conforme título VI de referido diploma legal, de maneira a dar efetividade ao artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil, também, na seara da tutela jurisdicional atinente à criança e ao adolescente. Neste particular, tem o Ministério Público especial função decorrente da legitimidade que lhe foi outorgada pela ordem concreta.

Registramos que, em 8 de março de 2016, o Estatuto da Criança e do Adolescente contou com algumas alterações promovidas pela Lei nº 13.257, que trouxe novas disposições sobre as políticas públicas para a primeira infância.

No âmbito internacional dos direitos humanos das crianças e adolescentes é necessário apontar que, em 21 de novembro de 1990, foi promulgado o Decreto nº 99.710, que ratificou os termos da Convenção realizada pela ONU, em 20 de novembro de 1989, sobre os Direitos da Criança, que, tendo por base a dignidade humana trata, em síntese, da proteção legal da criança, antes e após seu nascimento, visando à concretização de seus direitos fundamentais, considerando suas necessidades específicas decorrentes falta de maturidade mental e física.

Há na ordem jurídica ainda, outras previsões sobre a especial proteção a ser conferida para criança e o adolescente. Assim: Lei nº 9.656/98, que dispõe sobre planos e seguros privados de assistência à saúde, priorizando o atendimento de crianças de até cinco anos; Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; Lei nº 8.742/1993, que regulamenta a organização da Assistência Social, estabelecendo formas de amparo à criança e adolescente carentes; Lei nº

12.594/12, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e regulamenta a execução de medidas socioeducativas destinadas a adolescentes que incorrem em ato infracional; dentre outras.

Toda base normativa nacional e internacional são claras em dar destaque a condição especial da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e direitos humanos que, como pessoas em constante desenvolvimento, devem ser tratados com prioridade e integralidade de direitos, necessitando de peculiar cuidado pelo Estado.

Registramos que a Doutrina da Proteção Integral tem espaço de aplicação em todas as esferas, inclusive, no estabelecimento de políticas públicas e na formulação do orçamento público.

POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO PÚBLICO PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE: PROVIDÊNCIA PARA ELEIÇÃO DAS PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS

As disposições normativas são reveladoras de que as políticas públicas a serem estabelecidas pelo Estado devem ser orientadas pela prioridade absoluta em relação as crianças e aos adolescentes.

Não há espaço para postergações, não realização e inexecução de políticas públicas destinadas a garantia dos direitos humanos para criança e o adolescente, em especial aquelas afetas ao mínimo existencial.

É bem por isso que já é possível afirmar, nesta etapa do estudo, que existindo confronto de políticas públicas o administrador deverá pautar-se de acordo com a prioridade estabelecida pela legislação. A realização primeira deve contemplar a política pública que atende os interesses das crianças e dos adolescentes e, dentre estas, aquelas afetas ao vital mínimo, para que, como direito humano, preserve e assegure o fundamental e indispensável para suas vidas e desenvolvimento.

Além disso, ressaltamos que os direitos relativos ao mínimo existencial são direitos fundamentais sociais essenciais e, portanto, não há como afastar a atuação positiva do Estado com o propósito de dar efetividade a tais direitos previstos pelo ordenamento jurídico nacional e internacional, nas situações relacionadas às declarações que o Estado brasileiro é subscritor como parte. Nesta linha de raciocínio Norberto Bobbio explicita:

Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado – e, portanto, com o objetivo de limitar o poder –, os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado (2004, p. 67).

Por sua vez, Konrad Hesse registrou:

A busca pelo Estado da efetividade dos direitos fundamentais tornou-se precondição de que chegue a haver uma real liberdade. O Estado já não aparece só como o

inimigo potencial da liberdade, mas tem de ser também seu defensor e protetor. (...) Em tal medida, as garantias constitucionais, que devem cumprir essas funções, aproximam-se dos direitos fundamentais da segunda geração. Junto à particularidade de que não só obrigam o Estado a uma abstenção, mas também a uma atuação positiva, levantam a questão de que se a obrigação jurídico-objetiva do Estado corresponde, e em que medida, a um direito subjetivo das pessoas e dos cidadãos para demandar do Estado tal atuação (2009, p. 42).

Destarte, na exata sequência lógica, para se assegurar os direitos das crianças e dos adolescentes, o Poder Público exercita sua missão utilizando as políticas públicas que segundo LEAL consistem em ações estratégicas planejadas por pessoas de direito público, caracterizadas por eminente racionalidade programática, com o objetivo de atingir finalidades previamente estabelecidas por princípios e objetivos de natureza pública (2009, p. 124).

Ilton Garcia da Costa e Suelyn Tosawa fazem destaque para especial responsabilidade da realização de política pública relacionada a direitos sociais, destacando que:

[...] se embasa na justa distribuição da receita obtida pelo governo e empresas privadas, que contribuem com o intuito de combater as diferenças sociais. Analisa-se os setores mais carentes para a distribuição do montante, não havendo uma ajuda exclusiva a determinado setor (2014, p. 142).

Lembramos a importância de se percorrer as fases que compõe o ciclo de políticas públicas para se conseguir estabelecer com maior adequação essas políticas.

Leonardo Secchi observa que:

O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também é conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. Apesar de várias versões já desenvolvidas para visualização do ciclo de políticas públicas, restringimos o modelo às estas fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção (2012, 33).

O que se nota é a evidente necessidade de planejamento para se formular e realizar políticas públicas. O risco de não observar o planejamento ecoa na inefetividade e insuficiência da política pública. Este raciocínio também se aplica para construção do orçamento público, pois para sua ideal formulação carece de adequado planejamento.

Segundo Vander Gontijo o planejamento orçamentário (do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA) (Gontijo, s.d.), precisa prever as diretrizes, os objetivos, as metas e as ações relacionadas as políticas públicas, a

médio e curto prazo. Explicita o autor que

O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere (s.d.)

O orçamento público é instrumento da Administração Pública de planejamento e gastos públicos. Mânica observa:

Tal transformação das características e da importância do orçamento público surge no exato momento em que os objetivos, metas e programas – agora constantes dos textos constitucionais – passam a ter sua implementação condicionada à adoção, pelo Estado, de políticas públicas que os concretizem. Portanto, a noção moderna de orçamento é diretamente relacionada à noção de políticas públicas. Afinal, é a partir do Estado social que surge, por meio de políticas públicas – e do orçamento – a intervenção positiva do Poder Público na ordem econômica e na ordem social (2007, p. 170).

Não se nega a necessidade, por vezes, de flexibilização, contudo, isso não pode representar a regra do orçamento público, ou seja, apenas em situações excepcionais decorrentes das peculiaridades do sistema de gasto público.

Neste sentido José Maurício Conti observa que:

o sistema de planejamento da administração pública, positivado no ordenamento jurídico, exige a especialmente difícil compatibilização entre segurança jurídica, com normas claras e eficazes, com a imprescindível flexibilização para as adaptações que se fazem necessárias em face das peculiaridades desse sistema (2017, p. 195).

Destacamos ainda, que o vetor principal para o estabelecimento das políticas públicas encontra-se proclamado no texto constitucional, pois ao estabelecer seus fundamentos, princípios e objetivos, ele revela quais as prioridades a serem consideradas para que os agentes públicos planejem as ações estratégicas não apenas para assegurar, mas, em especial, concretizar os direitos humanos.

Relativamente as crianças e aos adolescentes, é preciso ponderar que as políticas públicas a eles destinadas, gozam de prioridade e a prioridade se intensifica quando estamos diante do mínimo existencial.

É possível com isso estabelecer medidas para fixação de uma ordem sequencial para eleição de agendas com prioridades orçamentárias diante das políticas públicas e em face de políticas públicas afetas às crianças e adolescentes:

I- a realização das fases ciclos de políticas públicas;

II- a formulação das peças orçamentárias que contenham os requisitos constitucionais (art. 165);

III- que a peça orçamentária priorize as políticas públicas relacionadas ao mínimo existencial das crianças e dos adolescentes.

Um país somente alcançará padrões de vida digna para seu povo se priorizar o respeito e a concretização do mínimo existencial, em especial os afetos às crianças e aos adolescentes. Não há respeito aos direitos humanos e consequente crescimento cultural e digno sem que efetivamente sejam priorizadas as políticas públicas que garantam a proteção integral às crianças e aos adolescentes.

É oportuno, por fim, trazer a colação as informações relacionadas ao orçamento relacionado a políticas públicas para as crianças e adolescentes. E neste ponto as consultas revelam que os recursos destinados pela União, no ano de 2023, ao programa bolsa família, perfazem o montante de 22 bilhões de reais².

Por outro lado, a Agência Brasil informa que o orçamento público para as ações afetas à primeira infância (crianças de até 6 anos) contou com ampliação em 2023. De acordo com relatório da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, a dotação foi elevada de R\$ 19,606 bilhões no ano passado para R\$ 27,109 bilhões neste ano, alta de 38,3%³.

Os números citados à título de exemplo são indícios de que para as políticas públicas relacionadas ao mínimo existencial há necessidade de altos investimentos.

Contudo, é preciso lembrar que, havendo observância pelo Poder Público do estabelecimento da ordem orçamentárias conforme as etapas para definição das políticas públicas prioritárias, a medida em que as políticas públicas são efetivamente realizadas com respeito aos direitos humanos das crianças e dos adolescentes, garantindo para eles o mínimo existencial, maior será a inclusão social e evolução emancipatória do povo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. A ordem constitucional brasileira tem marcas de evidência clara a respeito do reconhecimento e proteção dos Direitos Humanos.

1.1 Esta postura do Brasil em conceder especial ênfase aos Direitos Humanos evidencia sua escolha por um sistema normativo que deve priorizar a concretização desses direitos fundamentais para vida humana.

² Disponível em: <https://portal.datransparencia.gov.br/beneficios/consulta?tipoBeneficio=8&ordenarPor=municipio&direcao=asc#>. Acesso em: 13 jul. 2023.

³ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-07/orcamento-de-aco-es-para-primeira-infancia-sobe-383-em-2023#:~:text=No%20Minist%C3%A9rio%20da%20Sa%C3%BAde%2C%20o,48%20bilh%C3%A3o%20executados%20em%202022.>

É neste espaço que nos tempos hodiernos ganhou força o controle de convencionalidade.

2. O estudo da Constituição da República Federativa brasileira em vigor revela que o mínimo existencial encontra supedâneo constitucional, quer pela previsão do artigo 1º, inciso III, quer pelo disposto no artigo 3º, inciso III. Além desses dispositivos, o artigo 6º da Constituição indica claramente, direitos essenciais para uma vida digna, trazendo em conteúdo, portanto, disposições que se relacionam diretamente ao vital mínimo.

3. As previsões constitucionais e a evidente relação com os Direitos Humanos, posto que fundamentais para uma vida digna, impõe inafastável dever ao Estado no sentido de atuar efetivamente com suas forças voltadas à implementação do mínimo existencial. É dizer; o Estado brasileiro, na elaboração e concretização de suas políticas públicas, não pode deixar de realizá-las de maneira a assegurar o efetivo acesso ao povo. O mínimo existencial se efetiva por meio de políticas públicas e estas se concretizam quando o Estado presta serviço público.

4. O Estado deve atuar com planejamento e dispor de reserva de orçamento com o fim de garantir ao povo os direitos fundamentais constantes do vital mínimo, pois sua omissão em cumprir esse dever implicará em violação aos direitos humanos com repercussão não apenas nacional. Isso porque o vital mínimo trata-se de direito humano, eis que essencial para dignidade humana, e no Brasil, há clara escolha constitucional em priorizar os direitos indispensáveis para uma vida digna. Esses direitos, pois, devem orientar as políticas públicas, pois o piso vital é composto por direitos passíveis de exigência perante o Estado com o escopo de assegurar dignidade ao povo.

5. Com a entrada em vigor da Constituição da República Federativa do Brasil em 05 de outubro de 1988, celebrou-se uma mudança significativa no sistema jurídico. Todos que laboram com o Direito se depararam com a constitucionalização dos seus mais variados ramos. Neste contexto, inclui-se o tratamento a ser dado à criança e ao adolescente. Abandonou-se a Doutrina da Situação Irregular do “menor” e implantou-se a Doutrina da Proteção Integral da criança e do adolescente.

5.1 A preocupação que até então se restringia ao “menor” em situação de risco, portanto, somente de cunho retributivo, reparatório e repressivo, passa, com a Doutrina da Proteção Integral, a ser preventiva, encarando a criança e o adolescente como pessoas, sujeitos de direito, em condição peculiar de desenvolvimento, devendo ter proteção especial e prioritária no seio social e em meio ao Poder Público.

5.2 Com a Doutrina da Proteção Integral, sabiamente encampada pelo constituinte, consagrou-se em favor da criança e do adolescente um verdadeiro sistema de garantias de seus direitos, propondo-se implantar um mecanismo de tutelas de proteção e não de repressão. Criança e adolescente são sujeitos de direito que pela condição peculiar de estarem em desenvolvimento merecem proteção especial e integral.

5.3 A Doutrina da Proteção Integral tem espaço de aplicação em todas as esferas, inclusive, no estabelecimento de políticas públicas e na

formulação do orçamento público.

6. As disposições normativas são reveladoras de que as políticas públicas a serem estabelecidas pelo Estado devem ser orientadas pela prioridade absoluta em relação as crianças e aos adolescentes. Não há espaço para postergações, não realização e inexecução de políticas públicas destinadas a garantia dos direitos humanos para criança e o adolescente, em especial aquelas afetas ao mínimo existencial.

7. No confronto de políticas públicas o administrador deverá pautar-se de acordo com a prioridade estabelecida pela legislação. A realização primeira deve contemplar a política pública que atende os interesses das crianças e dos adolescentes e, dentre estas, aquelas afetas ao vital mínimo, para que, como direito humano, preserve e assegure o fundamental e indispensável para suas vidas e desenvolvimento.

8. Os direitos relativos ao mínimo existencial são direitos fundamentais sociais essenciais e, portanto, não há como afastar a atuação positiva do Estado com o propósito de dar efetividade a tais direitos previstos pelo ordenamento jurídico nacional e internacional, nas situações relacionadas às declarações que o Estado brasileiro é subscritor como parte.

9. Há evidente necessidade de planejamento para se formular e realizar políticas públicas. O risco de não observar o planejamento ecoa na inefetividade e insuficiência da política pública. Este raciocínio também se aplica para construção do orçamento público, pois para sua ideal formulação carece de adequado planejamento.

10. O vetor principal para o estabelecimento das políticas públicas encontra-se proclamado no texto constitucional, pois ao estabelecer seus fundamentos, princípios e objetivos, ele revela quais as prioridades a serem consideradas para que os agentes públicos planejem as ações estratégicas não apenas para assegurar, mas, em especial, concretizar os direitos humanos.

11. Relativamente as crianças e aos adolescentes, é preciso ponderar que as políticas públicas a eles destinadas, gozam de prioridade e a prioridade se intensifica quando estamos diante do mínimo existencial.

11.1 É possível estabelecer medidas para fixação de uma ordem sequencial para eleição de agendas com prioridades orçamentárias diante das políticas públicas e em face de políticas públicas afetas às crianças e adolescentes: I- a realização das fases ciclos de políticas públicas; II- a formulação da peças orçamentárias que contenham os requisitos constitucionais (art. 165); III- que a peça orçamentária priorize as políticas públicas relacionadas ao mínimo existencial das crianças e dos adolescentes.

12. Um país somente alcançará padrões de vida digna para seu povo se priorizar o respeito e a concretização do mínimo existencial, em especial os afetos às crianças e aos adolescentes. Não há respeito aos direitos humanos e consequente crescimento cultural e digno sem que efetivamente sejam priorizadas as políticas públicas que garantam a proteção integral às crianças e aos adolescentes.

13. As políticas públicas relacionadas ao mínimo existencial necessitam de altos investimentos. Entretanto, havendo observância pelo Poder Público do estabelecimento da ordem orçamentárias conforme as etapas para definição das políticas públicas prioritárias, a medida em que as políticas públicas são efetivamente realizadas com respeito aos direitos humanos das crianças e dos adolescentes, garantindo para eles o mínimo existencial, maior será a inclusão social e evolução emancipatória do povo.

REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando de Brito. **Para uma fundamentação dos direitos de minorias em tempos de transição paradigmática**. 2009. 126 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial**. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/sau de/Saude_-_judicializacao_-_Luis_Roberto_Barroso.pdf. Acesso em: 08 jul. 2023.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia De A.; FACHIN, Melina G. **Constituição e Direitos Humanos: Tutela dos Grupos Vulneráveis**. Portugal: Grupo Almedina (Portugal), 2022. Disponível em: <https://app.minhabibliotec a.com.br/#/books/9786556275840/>. Acesso em: 03 set. 2023.

CONTI, José Maurício. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. Tese (Concurso para Professor Titular). São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

GONTIJO, Vander. **Instrumentos de planejamento e orçamento**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cur sopo/planejamento>. Acesso em: 3 out. 2023.

HEEMANN, Thimotie Aragon. **O exercício do controle de convencionalidade pelo membro do Ministério Público**. Escola Superior MPPR, Paraná, 2019. Disponível em: https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/MP_Aca demia/Teses_2019/Thimotie_Heemann_-_O_exercicio_do_controle_de_conven cionalidade.pdf. Acesso em: 3 out. 2023.

HESSE, Konrad. Significado dos Direitos Fundamentais. In: ALMEIDA, Carlos dos Santos; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires. **Temas fundamentais do direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

LEAL, Rogério Gesta. **Condições e Possibilidades Eficaciais dos Direitos Fundamentais Sociais**. Editora e Livraria do Advogado, 2009.

LOUREIRO, Caio Marcio; SANTIN, Valter Foletto; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Remanejamento orçamentário entre elementos de despesa para atendimento do mínimo existencial em época de pandemia. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**. v. 6, n. 2, p. 19 – 39, Jul/Dez. 2020.

MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da Reserva do Possível: Direitos Fundamentais a Prestações e a Intervenção do Poder Judiciário na Implementação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, p. 169-186, jul./set. 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania social na Constituição de 1988: estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais**. São Paulo: Verbatim, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2023.

RIZZINI, Irene. **A Criança e a Lei no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. USU, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. Um mundo para as crianças: Relatório da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a Criança. **As metas das Nações Unidas para o Milênio**. Nova York: Nações Unidas, 2002.

Contato dos autores/as:

autor: Ana Luiza Godoy Pulcinelli
e-mail: luizapulcinelli@gmail.com

autor: Caio Marcio Loureiro
e-mail: caiomloureiro@hotmail.com

Manuscrito aprovado para publicação em: 04/04/2024.