

O PRINCÍPIO DA PRIORIDADE ABSOLUTA – SENTIDO E REPERCUSSÕES PRÁTICAS

THE PRINCIPLE OF ABSOLUTE PRIORITY – MEANING AND PRACTICAL REPERCUSSIONS

Rogéria Cristina Leme

Promotora de Justiça, do Estado de Minas Gerais, desde 2003. Delegada de Polícia Civil, em São Paulo, 2001 a 2003. Advogada. 1999 a 2001.

Thiago Rodovalho

Professor Titular Categoria A1 da PUC-Campinas. Membro do Corpo Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (PPGD). Membro do Grupo de Pesquisa Direito e Realidade Social (CNPq/PUC/Campinas). Doutor e Mestre em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Possui Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2001). Docente Honorário da Universidade Privada de Tacna/Peru. Professor-Visitante da Universidad Autónoma del Perú.

RESUMO

O presente trabalho analisa de forma crítica o princípio da prioridade absoluta para a infância e para a adolescência, de matriz constitucional, iniciando pela sua conceituação legal e doutrinária. Também discute sua aplicação, ante a possibilidade de conflitos com outros princípios e direitos fundamentais, além de suas repercussões práticas para os entes obrigados a garantir os direitos desse grupo populacional, na perspectiva da proteção integral. Aborda ainda sua aplicação no campo das ações, serviços e políticas públicas, e sua repercussão orçamentária, analisando ainda os limites e as possibilidades de atuação da sociedade, via conselhos de direitos, no processo de concretização de direitos e em caráter prioritário a essa parcela da população.

Palavras-Chave: Princípio da Prioridade Absoluta. Alcance. Efetividade.

ABSTRACT

The present work critically analyzes the principle of absolute priority for childhood and adolescence, of constitutional matrix, starting by its legal and doctrinal conceptualization. It also discusses its application, in view of the possibility of conflicts with other principles and fundamental rights, as well as its practical repercussions for the entities obliged to guarantee the rights of this population group, from the perspective of integral protection. It also addresses its application in the field of actions, services and public policies, and its budgetary repercussion, analyzing the limits and the possibilities of acting of society, via councils of rights, in the process of realizing rights and as a priority to this part of the population.

Keywords: Principle of Absolute Priority. Reach. Effectiveness.

INTRODUÇÃO

O Brasil, no fim dos anos 80, vivenciou pressões sociais bastante organizadas por democracia e por ampliação de direitos. Nesse contexto de transição democrática e fim do regime militar, a nova carta política de 1988, de natureza marcadamente social e dirigente, positivou um leque amplo de direitos fundamentais, entre os quais os sociais (art. 6º), e, especialmente em relação à criança, afirmou, pela primeira vez no direito pátrio, sua condição de sujeito de direitos, titular de todos os direitos titularizados pelo conjunto da população, e de outros, específicos a sua condição de pessoas em formação.

É o que se extrai do artigo 227*caput* da Constituição, o qual foi reproduzido pelo art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/90, que transcrevemos:

É dever da família, da sociedade e do estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem¹, 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.²

¹ Os jovens foram inseridos na redação do dispositivo, por força de Emenda Constitucional, de n. 65/2010. Em seguida, e à guisa de regulamentação, o advento do Estatuto da Juventude, dispôs sobre os direitos dos jovens, assim entendidos aqueles entre 15 e 29 anos. Tal diploma legislativo, todavia, não espelhou a redação do *caput* do art. 227, como o fez o Estatuto da Criança e do Adolescente, não contemplando, portanto, o princípio da prioridade absoluta também para os jovens, configurando uma antinomia entre a nova redação do texto constitucional e a lei ordinária editada com propósito regulamentar.

² BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 Julho de 1990**. Brasília (DF): Senado Federal, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 30 de jan. de 2023

Além de enunciar direitos, em rol não taxativo, titularizados por crianças e adolescentes, determinou que esses devem ser assegurados, com absoluta prioridade, pela família, pela sociedade e pelo Estado, nessa ordem.

Esse dispositivo constitui o fundamento legal do que se convencionou chamar de doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente, pois implica reconhecer a essas pessoas o conjunto de direitos humanos ou fundamentais titularizados por todos, além daqueles direitos que concernem de modo específico a sua condição de pessoas em desenvolvimento, e, por isso, em maior vulnerabilidade biopsicológica, o que implica convocar a todos a um incremento de proteção a esse grupo populacional.

Também no mesmo dispositivo, vê-se a previsão do que se chamou de princípio da prioridade absoluta, dirigido a todos os entes obrigados a assegurar os direitos da infância, como já mencionado, a família, a sociedade e o estado, segundo o qual crianças e adolescentes devem receber proteção prioritária em relação aos demais segmentos da população.

Trata-se de uma ideia de fácil compreensão, intuitiva, cujo sentido pode ser retirado do senso comum. Implica que os direitos da criança e do adolescente³ devem ser garantidos, no campo familiar, social, administrativo, ou estatal em sentido amplo, vale dizer, em qualquer esfera, de maneira preponderante sobre os demais segmentos populacionais⁴.

Prioridade, ensinam os léxicos, é o que vem antes, em primeiro lugar, o que passa à frente. Absoluto, por sua vez, aquilo que é sem restrição, completo, total, ilimitado.

Pode-se perguntar nesse ponto se não teria o constituinte incidido em uma impropriedade gramatical, alguma forma de redundância, visto que apenas a palavra prioridade, talvez pudesse ser suficiente para designar o que se pretendeu. Dito de outro modo, se não teria havido uma espécie de reforço linguístico para sublinhar um valor

³ E do jovem, conforme controvertida inclusão, por via de emenda constitucional.

⁴ AMIM, Andréa Rodrigues. Doutrina da Proteção Integral. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coordenação). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. Aspectos Teóricos e Práticos. São Paulo (SP): Saraiva, 2022, p. 78.

central – a proteção à infância –, que não necessariamente asseguraria o fim buscado, dado o seu caráter mais retórico do que prático.

Tal consideração de natureza linguística soma-se a outras de natureza jurídica. Escolher uma prioridade também pressupõe a escassez de recursos, materiais, financeiros e outros. Significa também a necessidade de fazer escolhas, especialmente pelo gestor público, secundarizando outras ações, e, assim, ganhando algo, também perder.

Primeiramente, lembremos do preceito geral em matéria de direitos fundamentais, contido no §1º do art. 5º, da Constituição, o qual dispõe que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais possuem aplicação imediata, vale dizer, não necessitam de regulamentação legislativa para terem vigência e efetividade. Assim, os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, positivados na Constituição, em princípio, não precisariam de um reforço de eficácia – o de que devem ser implementados com prioridade absoluta – porque todos os direitos o devem⁵.

Também importa lembrar nesse ponto a regra interpretativa da unidade do texto constitucional. A regra que orienta o intérprete nas inevitáveis colisões entre direitos fundamentais constitucionalizados, e conduz à necessidade de harmonizar dois ou mais direitos em conflito, de maneira a não sacrificar inteiramente nenhum. Tal construção, tradicional no direito, também engrossa o questionamento sobre o sentido prático do princípio da prioridade absoluta.

Em direito, sabemos, e sobretudo em matéria de direitos fundamentais, nada há de absoluto. A aplicabilidade das regras e princípios constitucionalizados, atinentes aos direitos fundamentais da infância, não pode se apartar da Constituição como um todo, que prevê direitos fundamentais ao conjunto da população, art. 5º *caput*, direitos em relação aos quais não há hierarquia, sobretudo, de natureza absoluta.

⁵ Impõe-se nesse ponto lembrar a discussão teórica e jurisprudencial que, não obstante afirme a natureza de direitos fundamentais dos direitos sociais, também admite que estes não possuem aplicabilidade integral e imediata, pois exigem ações prestacionais do Estado, garantidoras desses direitos, ações essas sujeitas a condicionantes materiais, notadamente, os econômico-financeiros. São direitos exigíveis, em dadas circunstâncias, e, sem prejuízo de sua eficácia imediata, ao menos, quanto a graduabilidade e progressividade de sua implementação, além da sua não reversibilidade

Portanto, podem existir eventualmente colisões entre direitos fundamentais, todos positivados e ancorados no sobre princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento e razão de existir do Estado brasileiro (CF. art. 1, III). Assim, seja no momento da interpretação da norma, seja no âmbito das escolhas de gestão para a concretização de direitos, principalmente, mas não somente, os de natureza social, conflitos entre direitos fundamentais, ou entre prioridades, não são difíceis de ocorrer, para o que se pode valer das regras de interpretação, entre as quais, a da ponderação, na vertente do pensamento de Dworkin⁶.

1. O CONCEITO LEGAL DE PRIORIDADE ABSOLUTA. A INCLUSÃO DE NOVOS GRUPOS PRIORITÁRIOS

Assim, o uso do designativo “absoluta” para o termo prioridade para a infância, parece atender mais a um reclamo simbólico do que prático, algo da necessidade de afirmação, em tintas grossas, do dever de proteção à infância, para o fim de explicitar a opção político-legislativa do Constituinte de proteger as crianças, entendidas como público mais vulnerável pela sua condição de pessoas em desenvolvimento. Todavia, tal não exclui a necessidade de questionarmos sua efetividade e alcance.

O legislador ordinário, no Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 4º e incisos, a par de reproduzir o art. 227 *caput* da CF, foi além e deu concretude ao princípio, definindo, embora em caráter não taxativo, no que consistiria a prioridade absoluta para a infância, dirigindo-a mais propriamente à atividade administrativa do estado, na eleição de prioridades e alocação de recursos públicos. Transcrevemos:

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, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

⁶ ALEXY, Robert. Colisão de Direitos Fundamentais e Realização de Direitos Fundamentais no Estado de Direito Democrático. In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 217, p. 67–79, 1999. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v217.1999.47414>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47414/45316>. Acesso em: 12 de abr. de 2023.

- a) *primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;*
- b) *precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;*
- c) *preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;*
- d) *destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.*⁷

Vê-se que, grosso modo, o legislador decidiu que a prioridade absoluta em questão se daria através da observância das regras de gestão das ações, serviços e políticas públicas, com a correspondente alocação de recursos públicos, visando à entrega prioritária de prestações materiais a esse grupo populacional.

Sem desconhecer outras aplicações do princípio, inclusive no campo da tomada de decisões judiciais, em conflitos de interesses levados ao seu conhecimento⁸, pretendemos, atentos à definição legal acima, nos ater às repercussões práticas do princípio em exame, no campo da atividade administrativa, e, mais especificamente, da elaboração e execução dos orçamentos públicos, os quais, em última análise, viabilizam ou contribuem para viabilizar os direitos da infância.

Registre-se, antes, que o legislador ordinário silenciou quanto a como se daria a aplicação desse princípio, para os outros dois entes implicados na proteção à infância, vale dizer, a família e a sociedade, fazendo o mesmo para outras dimensões da atividade estatal, como, por exemplo, a jurisdicional, conforme mencionado.

Quanto à família, difícil imaginar como a lei imporia ao núcleo familiar que desse prioridade absoluta aos seus filhos. Tal silêncio talvez possa se atribuir ao fato de

⁷ BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 Julho de 1990**. Brasília (DF): Senado Federal, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 12 de abr. de 2023.

⁸ Registre-se decisão recente do STF, no RE 1008166, ao qual se conferiu repercussão geral (Tema 548), que, acolhendo pedido do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, reconheceu, em sede de recurso extraordinário, o dever constitucional do Estado de garantir vagas, em creches e pré-escolas, do 0 aos 05 anos de idade. Na decisão, que não invocou o princípio da prioridade absoluta como um de seus fundamentos, afirmou-se que esse direito social, previsto no art. 208, IV e 211 §2º (educação pública e gratuita, do 0 aos 06 anos de idade) é de aplicação direta e imediata, e pode ser exigível judicialmente, ante a recusa de vaga, afastando a alegação de indevida invasão do Poder Judiciário no âmbito de discricionariedade da atividade administrativa. Em matéria processual, o princípio da prioridade absoluta inspirou a Corregedoria Nacional de Justiça, do CNJ, a editar o Provimento 118/2021, sem prejuízo de reiterar a regra do andamento prioritário desses feitos, para dispor sobre a obrigatoriedade de audiências a que denominou concentradas, com periodicidade semestral, para discussão e deliberação, envolvendo todos os atores do sistema de garantia de direitos, sobre processos envolvendo crianças e adolescentes institucionalizados, sem prejuízo da determinação legal de reavaliação trimestral da medida, por força da nova redação do art. 19 § 1º do Estatuto da Criança e do Adolescente. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 118, de 29 de junho de 2021**. Brasília (DF): Corregedoria Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1322342021063060dc701ad9686.pdf>. Acesso em: 13 de abr. de 2023)

que priorizar a criança pode parecer algo ínsito ao próprio ato de gerar, no caso da filiação biológica, e escolher amar, no caso da filiação civil ou fundada na socio afetividade, além de ser, nos três casos, tal prioridade, uma exigência implícita nas regras da moral vigente.

Também a sociedade, como ente obrigado a assegurar prioridade absoluta à infância, mereceu tratamento ainda mais lacônico por parte da legislação. Pode-se dar um pouco mais de concretude à ideia, se traduzida pelo termo comunidade, especialmente, em cidades menores, em que eventuais omissões estatais, por exemplo, ou abusos e violências contra a infância, de fonte privada, podem causar um sentimento comunitário de repúdio e de solidariedade, assim como, o processo decisório das ações governamentais e políticas públicas para a infância, em tese, poderia estar mais perto do cidadão e mais atravessado pelo controle social, especificamente, pelos Conselhos de Direitos da Infância e Adolescência, criados para esse fim. No mais, a ideia de que a sociedade deve priorizar as crianças de todos, numa espécie de sociedade parental, parece soar mais como uma aspiração ética do que propriamente a um modo de agir social.

É de se louvar, entretanto, esse esforço legislativo empreendido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, de definir a prioridade absoluta e com isso tentar dar concretude ao princípio, aproximando o texto da vida, evitando sua transformação em mais um elemento retórico, destituído de efetividade, privilegiando a concepção de que não pode haver nem liberdade nem dignidade sem acesso a bens materiais mínimos, o que já se chamou de “*mínimo ético para viver com dignidade*”⁹.

Nessa toada, no que respeita aos deveres estatais de proteção, importante que se tenha definido em lei, no que consiste a prioridade absoluta, sob pena de esvaziamento prático do princípio. Todavia, ainda assim, continua havendo um grande espaço entre o princípio positivado e a vida como ela se dá, devendo, como já se disse, evitar-se uma concepção formalista dos direitos, como se sua positivação fosse suficiente para alterar a realidade, desconsiderando que a norma, muitas vezes, apenas

⁹ FLORES, Joaquín Herrera. **A (Re)Invenção dos Direitos Humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia *et al.* Florianópolis (SC): Fundação Boiteux, 2009, p. 37.

enuncia um direito que exige, para sua concretização, um processo de luta e de construção social.

A inclusão dos jovens, de 15 a 29 anos, como titulares do mesmo direito ao atendimento prioritário de suas demandas, por parte do Estado¹⁰, em razão de emenda constitucional, controverte ainda mais a efetividade da prioridade prevista pelo constituinte originário, como também se deu com a inclusão dos idosos, como igualmente merecedores de atenção prioritária do Estado, esses por força de previsão legal ordinária, o Estatuto do Idoso, art. 3º da Lei 10.741/2003¹¹. Onde tudo é prioridade, nada é prioridade.

Nesse último caso, por força da hierarquia das fontes, havendo conflito entre a criança e o idoso, na destinação de recursos públicos, por exemplo, em princípio, o direito da criança deve prevalecer, visto que a prioridade a este grupo populacional tem assento constitucional. Na prática, situações tormentosas podem se dar, como, por exemplo, a necessidade de escolher entre um atendimento prioritário à saúde de um idoso ou de uma criança, situação em que aspectos fáticos, como o grau de exposição ao risco de morte de um e de outro, certamente devem ganhar relevo na tomada de decisão, para além da letra da lei.

Ainda mais um fator a problematizar a aplicação prática do princípio da prioridade absoluta, advém da Lei 13.257/2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância (0 a 06 anos), a qual estabeleceu uma espécie de prioridade dentro da prioridade, determinando que os gastos e políticas públicas, sejam prioritariamente destinados a essa fase da infância¹².

¹⁰ O Estatuto da Juventude, Lei 12.852/2013, vai elencar o conjunto de direitos titularizados por esse grupo populacional, em separado dos demais, e constituído por pessoas entre 15 e 29 anos, sem repetir, conforme já mencionado, a incidência da prioridade absoluta, como faz a Constituição.

¹¹ Citado dispositivo, repetindo a fórmula do Constituinte, mas dessa vez aplicando-a ao idoso, pessoa com idade igual ou superior a 60 anos, dispõe: “É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público assegurar à pessoa idosa, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária”. (BRASIL. **Lei nº 10.741, de 01º Outubro de 2003**. Brasília (DF): Senado Federal, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm, Acesso em: 20 de abr. de 2023).

¹² O art. 3º, da mencionada Lei, declara: “A prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei 8.89/1990, implica o dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância, que atendam as especificidades dessa faixa etária, visando garantir o seu desenvolvimento integral”. (BRASIL. **Lei nº 13.257, de 08 Março de 2016**. Brasília (DF): Senado Federal, 2016. Disponível em:

No caso, o legislador elegeu um subgrupo, dentro do grupo prioritário, num escalonamento da prioridade, reconhecendo de novo, de um lado, a finitude dos recursos, e, de outro, a sabida fragilidade humana nessa fase da vida, do ponto de vista da sobrevivência, e, mais, o fato de ser hoje considerada a fase de ouro do desenvolvimento cognitivo e emocional do ser humano, sendo também, a *contrario sensu*, irreversíveis os danos físicos e emocionais sofridos nesse período, daí por que tanto esforço para sua evitação.

Todavia, seja incluindo os jovens, seja destacando a primeira infância, seja também incluindo os velhos, esses em nível infraconstitucional, o fato é que a prioridade absoluta parece mesmo uma garantia frágil, diante do alargamento dos grupos prioritários, da finitude dos recursos públicos, da extensão das demandas, e dos inevitáveis casos difíceis, que exigem tomada de decisão através da ponderação entre normas e circunstâncias fáticas, o que pode resultar numa certa inocuidade do princípio, especialmente, mas não só, em face de situações extremas.

2. A PRIORIDADE ABSOLUTA E O ORÇAMENTO PÚBLICO. O APORTE DA ONU PARA A DISCUSSÃO

Atrelado à definição do como se daria a efetivação do princípio da prioridade absoluta, trazida pelo Estatuto, no seu artigo 4º, que, como dissemos, se atém apenas ao ente público obrigado ao dever de proteção, e, especialmente, à atividade administrativa de prestação de serviços públicos, temos que o principal aspecto no qual o princípio ganha concretude é na elaboração e execução dos orçamentos públicos, a teor do art. 4º, parágrafo único, alínea *d*, do Estatuto citado, Lei 8.069/90.

Sobre o tema, importa destacar que a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aqui incorporada pelo Decreto 99. 710/1990, em seu artigo 4º, dispôs acerca da obrigatoriedade de que os estados-partes, para implementação dos direitos que prevê, utilizem ao máximo os recursos disponíveis, e, sendo necessário, se valham de mecanismos de cooperação internacional.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 20 de maio de 2023)

Tamanha a preocupação com a implementação dos direitos positivados nesse e noutros instrumentos, pela via das políticas de atendimento à infância e sua previsão nos orçamentos públicos, que a ONU, em complemento ao mencionado art. 4º, elaborou o Comentário Geral nº 19¹³, objetivando esclarecer os estados partes quanto a obrigação de implementar os direitos nela previstos, do que destacamos:

- 1- Que o dever de utilizar o máximo dos recursos disponíveis significa que os estados partes devem demonstrar que fizeram todo o esforço possível para mobilizar, alocar e gastar recursos orçamentários para atender os recursos econômicos, sociais e culturais de todas as crianças, não sendo admitido o retrocesso no nível já atingido de implementação desses direitos.
- 2- Que o dever dos estados partes de “cooperarem entre si” implica que os estados que não tiverem recursos para implementar os direitos consagrados na Convenção e seus Protocolos Facultativos, estão obrigados a buscar cooperação internacional regional ou mundial, de natureza financeira e técnica, para implementar os direitos em questão. Lado outro, os estados e organismos que disponham de recursos e que sejam demandados, tem o dever de prestar a ajuda solicitada.
- 3- Que os Estados partes devem considerar os princípios abaixo, no processo de planejamento, aprovação, execução e acompanhamento orçamentário, visando a implementação dos direitos das crianças, sendo eles: A eficácia, vale dizer, a busca do melhor resultado possível, para o maior número de crianças possível, com ênfase para as crianças em especial condição de vulnerabilidade. A eficiência, vale dizer, os bens e serviços que promovam os direitos das crianças devem ser adquiridos e entregues de forma transparente e em tempo viável e devem ser de qualidade adequada. A equidade, vale dizer, a distribuição de recursos públicos deve se dar de modo a observar as diferenças substanciais entre as crianças, de forma a buscar a igualdade material, e ainda, se dar de modo a eliminar barreiras discriminatórias que perpetuem a exclusão social. A transparência, o que implica uma gestão pública financeira aberta ao exame minucioso dos órgãos de controle e da sociedade, bem como, a garantia da participação social, inclusive a de crianças, em todas as etapas do orçamento público, incluindo a fase de planejamento, que implica tomada de decisões e eleição de prioridades.

Sobre o direito de participação das crianças na elaboração de políticas públicas que visem a sua proteção, registre-se de passagem que a Convenção dos Direitos da Criança¹⁴, no seu artigo 12, previu o direito da própria criança de opinar sobre os temas a ela afetos, de acordo com sua idade e grau de maturidade, não distinguindo se o direito envolve questões de interesse individual ou coletivo. O Estatuto da Criança também o prevê, à guisa de princípio, no seu art. 16, II, e, em situações concretas, nos artigos 100

¹³ REDE MARISTA DE SOLIDARIEDADE. **Comitê Sobre os Direitos da Criança** – Convenção sobre os direitos da criança. Tradução AlphaÔmega, Curitiba (PR): PUCPRESS, 2018. Disponível em: https://cedecarj.files.wordpress.com/2019/08/traducao-comentario-geral_19_versao-digital.pdf. Acesso em 25 de maio de 2023.

¹⁴ BRASIL. **Decreto 99.710, de 21 de Novembro de 1990**. Brasília (DF): Senado Federal, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 15 de jun. de 2023

§ único, XII, 157 § 3º e 161 § 3º, que tratam do dever de ouvir a criança e o adolescente quando alvos de medidas de proteção, respeitados seu grau de desenvolvimento e grau de compreensão da medida em curso.

Frisamos que em matéria de decisões acerca de políticas públicas e ações governamentais em geral, inexistem no país, meios institucionais de escuta da criança e do adolescente, mesmo quando o bem ou o serviço público é a ela afeto diretamente¹⁵. Assim, paradoxalmente, mesmo quando se pretende materializar os direitos dessa parcela da população, a qual se afirma constituída de sujeitos de direitos, direitos esses a serem garantidos de modo prioritário, acaba-se frequentemente retornando ao paradigma superado¹⁶, da criança como objeto da ação estatal, apesar de toda nomenclatura e principiologia em contrário.

3. A PRIMAZIA PARA A INFÂNCIA NO ORÇAMENTO PÚBLICO, O CONTROLE EXTERNO E O SOCIAL. LIMITES E POSSIBILIDADES.

Desdobramento da conceituação legal de prioridade absoluta, tal como trazida pelo legislador ordinário, Lei 8/069/90, art. 4º, reforçado pela Recomendação Geral n. 19, da ONU, acima referida, a principal arena em que o princípio da prioridade absoluta, pode ganhar concretização é no orçamento público¹⁷. Esse aspecto ganha especial relevo, quando se consideram os números da exclusão social no Brasil, especialmente

¹⁵ Salta aos olhos, nesse tema, a total desconsideração dos saberes, opiniões e percepções dos adolescentes, na reforma educacional recente, intitulada o Novo Ensino Médio, introduzida por medida provisória, em 2016, MP 746/2016, e suspensa por portaria presidencial, em 2023, sem que tenha havido uma consulta prévia ao público- alvo, bem como aos profissionais do setor.

¹⁶ Referimo-nos nesse ponto à legislação chamada menorista, expressa no chamado “Código de Menores”, Lei 6.697/1979, revogado tacitamente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/90.

¹⁷ Para Evilasio Salvador e Sandra Oliveira Teixeira a grande decisão política do país é saber se vamos continuar pagando, nesse patamar de juros, os chamados serviços da dívida pública, compostos por encargos, juros e amortização, ou se vamos financiar verdadeiramente um Estado de bem-estar social. Também segundo o autor, os gastos com os serviços da dívida consumiram, no período de 2008 a 2012, excetuando o ano de 2011, mais de

¼ do valor total do orçamento da União, sendo que em 2011, os gastos com essa rubrica atingiram 32,12%. (SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e Políticas Públicas: metodologia de análise na perspectiva crítica. In: **Revista de Políticas Públicas**. v. 18, n. 1, p. 15-32, 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321131780002>. Acesso em 15 de maio de 2023).

com relação à criança.¹⁸ Tal estado de coisas reforça a necessidade da atuação estatal, na sua função redistributiva e de garantidor de acesso a direitos.

Os orçamentos públicos podem ser definidos como:

instrumento de que dispõe o poder público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.¹⁹

Mais do que uma peça contábil que elenca fontes de recursos – os tributos, o patrimônio estatal, a constituição de dívidas, o superávit orçamentário e outras fontes de receitas –, e seleciona tipos de gastos públicos, o orçamento traduz escolhas políticas de governos e de maiorias parlamentares, de grupos de interesses, e da opinião pública

Por exemplo, a decisão de direcionar e em que medida fazê-lo, investimentos para a saúde, para a educação, para o saneamento, para a habitação e dessa forma impactar as condições de vida da maioria dos cidadãos, consubstanciam decisões de natureza política²⁰. Por isso mesmo, para além das injunções legais, a escolha de ações de governo reflete a correlação de forças políticas e sociais de uma dada sociedade, num dado tempo, as concepções dos governantes, bem como o grau de interferência, especialmente, do Poder Legislativo, mas também da sociedade, sobre as escolhas governamentais.

No modelo de estado brasileiro, surgido após a Constituição de 1988, o controle sobre o uso dos recursos públicos está submetido ao controle interno do próprio ente público (Art. 70 c/c 74 da CF), e a órgãos de controle externo, como as Cortes de Contas, o Legislativo (Art. 49, IX da CF), o Ministério Público (Art. 129, II e III da CF c/c art. 1, VIII da Lei 7.347/85), além da sociedade em geral (Art. 74 da CF).

¹⁸ Segundo dados da Fundação Abrinq, na publicação *Cenário da Infância e da Adolescência no Brasil*, de 2023, a população de 0 a 19 anos no Brasil corresponde a 33,0% da população, vale dizer, 68.569.055 pessoas, dos quais, 50,8% vivem em famílias pobres (com renda mensal per capita entre $\frac{1}{2}$ e $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo), ou miseráveis (com renda mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo). (FUNDAÇÃO ABRINQ. **Cenário da Infância e Adolescência no Brasil**. 1ª ed., São Paulo (SP): ABRINQ, 2023)

¹⁹ PISCITELLI, Roberto. Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 12ª ed. São Paulo (SP): Atlas, 2012, p. 32.

²⁰ A propósito do tema, do orçamento como instrumento de construção de direitos sociais, registre-se que, no Brasil, desde a Constituição de 1988, saúde e educação foram eleitas como áreas prioritárias para investimentos público, reduzindo-se nessas áreas, a discricionariedade administrativa, visto que, para a educação, foram fixados patamares mínimos de alocação dos recursos provenientes de impostos, pela União (mínimo de 18%), e pelos Estados e Municípios (mínimo de 25%), e no que respeita a saúde, nos patamares e forma fixada no artigo 198 §2, II e III.

Tais controles, em princípio, ficaram mais facilitados pelo dever de transparência que se impôs à gestão pública em geral, por força do mandamento constitucional (art. 37 *caput*), da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, e da Lei 12.527/2011, Lei do Acesso à Informação, que obrigam ao dever de transparência dos entes públicos, inclusive quanto aos gastos públicos.²¹

Todavia, é muito frequente a crítica de que o controle externo se atém no mais das vezes, a aspectos formais, de legalidade da despesa pública, da observância dos investimentos mínimos constitucionalmente vinculados, da correspondência entre o planejado e o executado, da observância da forma legal dos contratos, licitações e pagamentos, como exigível aos entes estatais, sem adentrar, no entanto, ao mérito do gasto público²², e examinar questões como a sua legitimidade, sua economicidade, sua probidade, bem como, sem que se discuta a eleição de prioridades feitas pelos gestores²³.

Entretanto, embora louvável todos esses esforços legislativos e institucionais visando a dar transparência aos gastos públicos, fato é que a complexidade inerente à matéria contábil, a linguagem técnica utilizada, a quantidade de informação envolvida, a forma pouco clara e didática da sua publicização, tal como feita, dificultam o acesso do cidadão comum e de suas associações, e, portanto, o controle social e até mesmo o controle exercido pelas instituições oficiais sobre os gastos públicos.

Some-se a isso uma certa tradição de distanciar o direito e a política da matemática. As interpretações jurídicas acerca dos direitos fundamentais ou humanos, por exemplo, muitas vezes apenas se atém a análises lógico-formais, a formulações abstratas, como se a mera previsão de um direito fosse suficiente, seja para a sua implementação, seja ao menos para impulsionar sua implementação gradual,

²¹ A LC 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal cria art. 48 § ún., o dever aos entes públicos de dar máxima publicidade não só às leis orçamentárias, como as prestações de contas, os pareceres técnicos, e os Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal. A Lei 12.527/2011, por sua vez, conhecida como Lei de Acesso à Informação ou da Transparência, prevê em seu artigo 8º e incisos, a obrigação de todos os órgãos públicos e inclusive da administração indireta, dos três âmbitos da Federação, que divulguem em sítios próprios e independente de requerimento, dados referentes aos seus gastos, entre outros dados pertinentes à orçamentação e execução orçamentária.

²² Sem considerar eventuais desvios de finalidades, ou atos de corrupção, os quais pelas suas características podem passar ao largo dos controles de viés meramente formal, dos gastos públicos. Um contrato precedido de licitação fraudada, por exemplo, pode perfeitamente passar pelo crivo do controle de legalidade, inclusive dos tribunais de contas e do Ministério Público, sem que a fraude seja detectada, visto que essa normalmente é passível de elucidação por outro tipo, e bastante mais difícil, de caminho probatório.

²³ Não são incomuns gastos vultosos de dinheiro público, com shows de cantores famosos, em municípios pobres, em que faltam, por exemplo, saneamento básico.

esquecendo-se de cotejar a norma aos seus contextos concretos, inclusive econômico-financeiros. Nas palavras de Herrera²⁴: “os direitos humanos mais que direitos ‘propriamente ditos’, são processos, ou seja, o resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários à vida”.

Assim, a previsão legal pode ser um ponto de partida para a efetivação de direitos, mas certamente não será o ponto de chegada, notadamente, em sociedades tão desiguais e injustas como a nossa.

Sobre o tema, Holmes e Sunstein, na obra “O Custo dos Direitos: por que a liberdade depende dos impostos”²⁵, destacam a necessidade de aproximação dos teóricos do direito e da moral das questões da tributação e dos gastos públicos e da justiça distributiva, sob pena dos direitos nunca deixarem de ser meras promessas vazias, ancorados no argumento de sua natureza programática.

Especificamente na área da infância, mas não só, a Constituição e legislação que a ela se seguiu, submeteu as políticas e ações de atendimento à infância, às diretrizes da municipalização do atendimento e da participação popular (CF, art. 227 § 7º c/c art. 204 e Lei 8.069/90, art. 88, I e II). Criou-se, portanto, a possibilidade de participação efetiva da sociedade, seja na elaboração de propostas, seja no controle de sua execução, pela via dos conselhos de direitos, criados, em atendimento à diretriz constitucional mencionada.

Cumprindo a Constituição, adveio a Lei que criou o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA, Lei 9.242/91, conselho paritário, metade governo, metade sociedade, de natureza de deliberação e de controle, e estabeleceu, entre outras, a obrigação deste de acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, visando à promoção dos direitos da criança e do adolescente, replicada, por paralelismo, nos demais entes da federação.

Trata-se não só da atribuição de fiscalizar a execução orçamentária, como também da prerrogativa – ao menos em tese –, de influir na elaboração do orçamento,

²⁴ FLORES, Joaquín Herrera. **A (Re)Invenção dos Direitos Humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia *et al.* Florianópolis (SC): Fundação Boiteux, 2009, p. 28.

²⁵ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass Robert. **O Custo dos Direitos**: porque a liberdade depende dos impostos. São Paulo (SP): Martins Fontes, 2019, p. 4.

pela via dos planos de ação – construídos a partir da leitura diagnóstica da realidade e das necessidades cruciais de crianças e adolescentes de uma dada base geográfica – e da inserção desses planos nas leis orçamentárias.

Todavia, pela fragilidade institucional desses órgãos²⁶, vê-se que uma atribuição como essa, que exigiria para sua realização, conhecimento ou assessoramento técnico, e uma visão panorâmica de políticas e orçamentos públicos, tem passado bem longe da capacidade de ação e de articulação dos Conselhos Tutelares, e mesmo dos Conselhos de Direitos, este último, inclusive, o órgão que, em tese, melhor desempenharia a função, visto que seria uma atribuição própria a sua natureza de formulador de propostas de políticas públicas para a infância²⁷.

Entretanto, ao menos no plano da norma e em princípio estão lançadas as bases legais e institucionais, para a concreta participação da sociedade, na formulação e controle da execução de ações, serviços e políticas públicas protetivas à infância.

Assim, mais do que acompanhar a execução orçamentária, e verificar o seu efetivo cumprimento, os mencionados Conselhos devem formular propostas de ações e políticas para a infância, e fazê-lo, a partir do conhecimento e do diagnóstico de suas realidades locais. Essas propostas devem, em princípio, encontrar alguma guarida nas leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo dos três âmbitos da federação, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual (Art. 165 da CF).

A pretexto de simplificar e viabilizar a tarefa, a Fundação Abrinq, em parceria com a Unicef e com o INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos –, elaborou, em 1996, uma metodologia, que vem sendo atualizada desde então, para o acompanhamento de orçamentos públicos, sob o enfoque do controle dos investimentos na população infanto-juvenil. É o que se denominou OCA – Orçamento Criança e Adolescente,

²⁶ SILVA, Ana Cristina Serafim da; ALBERTO, Maria de Fátima. Pereira. Fios Soltos da Rede de Proteção dos Direitos das Crianças e Adolescentes. In: **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 39, p. 1-13, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003185358>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/d3rnLL3KmZvCQBKJzn9f8nd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 03 de jun. de 2023.

²⁷ Lei 8.242/91, Art. 1º, §1º, inc. IX. (BRASIL. **Lei nº 8.242, de 12 de Outubro de 1991**. Brasília (DF): Senado Federal, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8242.htm. Acesso em: 15 de jun de 2023).

metodologia²⁸ já disponibilizada a mais de 4.000 Municípios, que visa à análise das leis orçamentárias e ao acompanhamento de sua execução, buscando verificar e monitorar quais investimentos públicos efetivamente vem sendo destinados à infância anualmente. A metodologia vem atrelada ao selo “Prefeito Amigo da Criança”²⁹, conferido pela mencionada fundação aos gestores que atendam aos critérios do programa, bem como à disponibilização de cursos de capacitação para agentes públicos, membros de conselhos e sociedade civil.

A metodologia proposta analisa as ações e despesas previstas no orçamento, bem como, monitora a sua execução. Envolve três grandes áreas relacionadas à infância e/ou as suas famílias, sendo elas, a saúde (que inclui promoção da saúde, saneamento, habitação e meio ambiente), a educação (que além da educação escolar, inclui cultura, lazer e esporte) e a assistência social (que inclui ações de promoção de direitos e assistência social).

A análise separa a quantificação dos investimentos exclusivos para a infância e adolescência (vacinação infantil, por exemplo), e os não exclusivos (habitação ou educação para adultos que possuam filhos, por exemplo), que ocorre quando a ação pública atinge precipuamente os adultos com filhos, os quais são beneficiados por via reflexa.

CONCLUSÃO

A observância do princípio da prioridade absoluta para a criança e para o adolescente, pela via de ações governamentais e seus reflexos orçamentários ainda consiste num desafio, tanto do ponto de vista jurídico, como prático. Para além do seu efeito simbólico, de consolidação de uma consciência e agenda nacional em favor da criança, enquanto ser em formação, que necessita, por isso mesmo de mais proteção que

²⁸ FUNDAÇÃO ABRINQ. **De Olho no Orçamento Criança**. 3ª ed., São Paulo (SP): ABRINQ, 2021. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2021-09/de-olho-no-orcamento-da-crianca.pdf>. Acesso em 03 de fev. de 2023.

²⁹ Elaborar e pôr em prática um Plano Municipal para a Criança e o Adolescente, definir metas para os 4 anos de governo; garantir o efetivo funcionamento dos conselhos de direitos e os tutelares, monitorar os indicadores de saúde, educação e proteção social, tomando medidas para ampliação dos serviços e direitos (FUNDAÇÃO ABRINQ. **Programa Prefeito Amigo da Criança**. São Paulo (SP): ABRINQ, 2023. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/o-que-fazemos/programa-prefeito-amigo-da-crianca>. Acesso em: 15 de jun. de 2023)

o restante da população, o princípio ainda gera questionamentos sobre seu efeito prático. Ainda que louváveis os esforços de inclusão das demandas da infância nos orçamentos públicos, a verificação da prioridade será sempre relacional, ou seja, levará em conta o quanto se gasta com outros grupos populacionais, numa lógica de comparação. A questão também se complica quando se considera, nas metodologias de aferição do orçamento para a infância, tal como a proposta pela Fundação Abrinq, que os investimentos não exclusivos, pois atingem a sociedade como um todo, mas também impactam positivamente a infância, por via reflexa.

São questões por se responder. Já se passaram algumas décadas da previsão desse princípio e a história está em movimento, desafiando análises, interpretações e suas construções práticas.

Registre-se, por exemplo, que embora haja na legislação atinente ao direito da infância, a previsão dos conselhos de direitos³⁰, nos três níveis da federação, com composição paritária e perfil deliberativo e formulador de propostas de programas, ações e políticas públicas, os quais traduziriam para o gestor, a partir da leitura diagnóstica da sua realidade social, as prioridades de investimentos públicos, também não há, nessa mesma legislação, uma obrigatoriedade de acatamento dessas proposições, seja pelo Executivo, seja pelo Legislativo.³¹

Assim, ao fim e ao cabo, poderia resultar inócua a atividade propositiva – sem prejuízo da função de controle e fiscalização –, em razão da falta de vinculação legal dos gestores e das Casas de Leis ao resultado da ação dos Conselhos.

REFERÊNCIAS

³⁰ Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/90, art. 88; Lei 8.242/1991 e Resolução 113/2006 do Conanda, art. 22. (BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 Julho de 1990**. Brasília (DF): Senado Federal, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006**. Disponível em <file:///C:/Users/User/Downloads/resolucao-no-113.pdf>)

³¹ Especialmente em relação ao Poder Executivo, não podemos desconsiderar que as plataformas de governo são resultantes de processos complexos, de coalizões políticas, dos movimentos sociais, de injunções de grupos de interesse, de opiniões, além dos desejos, concepções e valores do próprio chefe de Poder, cuja subjetividade, na eleição das prioridades governamentais, também não pode ser excluída

ALEXY, Robert. Colisão de Direitos Fundamentais e Realização de Direitos Fundamentais no Estado de Direito Democrático. In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 217, p. 67–79, 1999. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v217.1999.47414>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47414/45316>.

AMIM, Andréa Rodrigues. Doutrina da Proteção Integral. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coordenação). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. Aspectos Teóricos e Práticos. São Paulo (SP): Saraiva, 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 Julho de 1990**. Brasília (DF): Senado Federal, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm.

BRASIL. **Decreto 99.710, de 21 de Novembro de 1990**. Brasília (DF): Senado Federal, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm.

BRASIL. **Lei nº 8.242, de 12 de Outubro de 1991**. Brasília (DF): Senado Federal, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8242.htm.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 01º Outubro de 2003**. Brasília (DF): Senado Federal, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 08 Março de 2016**. Brasília (DF): Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 118, de 29 de junho de 2021**. Brasília (DF): Corregedoria Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1322342021063060dc701ad9686.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006**. Disponível em <file:///C:/Users/User/Downloads/resolucao-no-113.pdf>.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (Re)Invenção dos Direitos Humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia *et al.* Florianópolis (SC): Fundação Boiteux, 2009.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **De Olho no Orçamento Criança**. 3ª ed., São Paulo (SP): ABRINQ, 2021. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2021-09/de-olho-no-orcamento-da-crianca.pdf>.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Cenário da Infância e Adolescência no Brasil**. 1ª ed., São Paulo (SP): ABRINQ, 2023.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Programa Prefeito Amigo da Criança**. São Paulo (SP): ABRINQ, 2023. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/o-que-fazemos/programa-prefeito-amigo-da-crianca>.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass Robert. **O Custo dos Direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. São Paulo (SP): Martins Fontes, 2019.

REDE MARISTA DE SOLIDARIEDADE. **Comitê Sobre os Direitos da Criança** – Convenção sobre os direitos da criança. Tradução AlphaÔmega, Curitiba (PR): PUCPRESS, 2018. Disponível em: https://cedecarj.files.wordpress.com/2019/08/traducao-comentario-geral_19_versao-digital.pdf.

PISCITELLI, Roberto. Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade Pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 12ª ed. São Paulo (SP): Atlas, 2012.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e Políticas Públicas: metodologia de análise na perspectiva crítica. In: **Revista de Políticas Públicas**. v. 18, n. 1, p. 15-32, 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321131780002>.

SILVA, Ana Cristina Serafim da; ALBERTO, Maria de Fátima. Pereira. Fios Soltos da Rede de Proteção dos Direitos das Crianças e Adolescentes. In: **Psicologia**: Ciência e Profissão, v. 39, p. 1-13, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003185358>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/d3rnLL3KmZvCQBKJzn9f8nd/?format=pdf&lang=pt>.