

Orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes

Riezo Silva Almeida

Analista de Orçamento e Integrante do Núcleo de Monitoramento do Orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes da Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude do Distrito Federal; professor do Departamento de Administração da Universidade de Brasília (UnB); doutorando em Políticas Públicas na UnB; mestre em Economia pela UnB; especialista em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Resumo: O presente artigo tem como objetivo compreender como se estrutura o orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes. A Constituição Federal de 1988 introduziu novos instrumentos que têm rebatimento no orçamento público. Possíveis implicações nesse orçamento, em especial o destinado ao público infantojuvenil, têm papel relevante na formulação e execução de políticas públicas. Considerando-se a metodologia desenvolvida por instituições não governamentais, aborda-se o orçamento como instrumento de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Nessa perspectiva, analisam-se os recursos públicos destinados a essa parcela da população e, com base nessas análises, conclui-se ser necessário o maior controle do orçamento público pela sociedade civil, tanto na fase de elaboração como na fase da execução. Assim se estabelece uma estratégia para que políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente sejam efetivamente implantadas, tornando eficaz o mandamento constitucional da prioridade absoluta, estimulada a esse segmento populacional, que é um instrumento de grande importância na destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com essa proteção constitucional.

Palavras-chave: Direitos da criança e do adolescente. Orçamento público. Fortalecimento das políticas públicas.

Abstract: The objective of this article is the study to understand how the structure the public budget destined for children and

adolescents. The Federal Constitution of 1988 has introduced new instruments that bounce in the public budget. Possible implications in this budget, particularly the one destined for children and adolescents, has an important role in the formulation and implementation of public policies. Given the methodology developed by nongovernmental institutions, we discuss how the budget is an instrument for guaranteeing the rights of children and adolescents. From this perspective, we analyze the public resources devoted to this portion of the population, based on this analysis, it appears to be needed to expand control of the organized civil society, both during the elaboration and execution phases. As a strategy for public policies for children and adolescents care to be efficiently implemented, thus making efficient the constitutional rule of absolute priority, which is an instrument of great importance in the privileged distribution of public resources in the areas associated with youth protection.

Keywords: Children and adolescents' rights. Public budget. Strengthening of public policies.

Sumário: 1 Introdução. 2 Orçamento público e a Constituição Federal de 1988. 3 Orçamento público no Brasil. 4 Crianças e adolescentes: prioridade absoluta. 5 Orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes. 6 Conclusões.

1 Introdução

O presente artigo tem por objetivo compreender como se estrutura o orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes, ou seja, como é a sua materialização para essa parcela da sociedade. No que tange à gestão da política pública da criança e do adolescente, pretende-se detalhar a efetivação dessa política por meio do orçamento público.

A Constituição Federal de 1988 inovou no texto passando a incluir instrumentos com intuito de normatizar, em algumas áreas, e proteger o interesse público, em outras. Trouxe para o Direito da

criança e do adolescente a efetivação dos direitos à vida, à saúde, à educação, entre outros. Paralelamente ao progresso dos direitos sociais, os instrumentos de política orçamentária tomaram forma e o Direito, enquanto regulador das relações sociais, não somente teve aumentado seu repertório de leis, como também, justamente para acompanhar esse progresso, viu o Poder Público assegurar com absoluta prioridade a efetivação desses direitos.

Assim, considerando a atual legislação quanto aos direitos básicos da criança e do adolescente no que concerne à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência, surge a necessidade de se criarem instrumentos para a efetivação dessa política pública, que o legislador sabiamente elencou como prioridade absoluta. A materialização dessa política pública é visível por meio do orçamento público como garantia de implementação para o público infantojuvenil.

Nem toda política pública tem, necessariamente, visibilidade orçamentária. Editar leis que assegurem a proteção e o bem-estar de crianças e adolescentes, por exemplo, é uma medida que não requer recursos. Por essa razão, não tem expressão orçamentária. Nem por isso é menos importante. Ao contrário, em inúmeras situações pode ser fundamental. A maioria das ações de governo, entretanto, envolve custos financeiros e, por isso, deve estar claramente explicitada no orçamento público.

Por tudo isso, o orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes, também chamado de OCA, representa uma ferramenta capaz de colocar o orçamento público no seu componente, referente às políticas destinadas à infância e à adolescência, ao alcance de influenciar a gestão do processo orçamentário.

Não é possível alocar recursos racionalmente, nem obter resultados que se perseguem com a atual política pública social, se não se utilizarem instrumentos de planejamento e orçamento e não se seguirem procedimentos que tentem medir os resultados, comparando-os.

Inicialmente, faz-se um exame nas alterações introduzidas pela Constituição Federal de 1988 que tiveram rebatimento no orçamento. Foram enfatizadas as modificações exercidas pelo poder constituinte e suas consequências no aparelhamento do Estado.

Em seguida, trataremos da política orçamentária com enfoque no orçamento público do Brasil. Além disso, há a tarefa de analisar os aspectos relacionados ao processo orçamentário brasileiro, em âmbito federal, que servirá de modelo para os estados e municípios do país.

Discorre-se, também, sobre os instrumentos legais e constitucionais que protegem o direito da criança e do adolescente, focando na *priorização* dos recursos destinados à infância e à juventude. Pretende-se traçar, por fim, um paralelo entre o orçamento público e o orçamento destinado às crianças e aos adolescentes, em face do que dispõe a metodologia do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Fundação ABRINQ e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), consolidada em 2005.

2 O orçamento público e a Constituição Federal de 1988

A Constituição, lei fundamental do Estado, provém de um poder soberano (a nação ou o povo, nas democracias) que, não podendo elaborá-la diretamente, em face da complexidade do Estado moderno, o faz por meio de representantes eleitos e reunidos em Assembleia Constituinte. Como pregou Sieyés, um dos líderes da

Revolução Francesa, a nação tem o direito de organizar-se politicamente como fonte do Poder Público. Esse poder que ela exerce em determinados momentos chama-se poder constituinte. Portanto, é um poder ilimitado, em regra. Só a própria Assembleia Constituinte, em deliberação preliminar, atenta aos princípios de direito natural e histórico ou a um eventual condicionamento estabelecido na eleição dos seus componentes, poderá limitar o seu procedimento.

O poder constituinte, que até aqui expusemos no seu conceito clássico e tradicional, vem sendo racionalizado na atual Constituição Federal de 1988, ao impacto das novas realidades sociais, econômicas e jurídicas. Esse poder, por não ter limites, introduziu na Carta Magna novas bases no ordenamento estatal sem observar as implicações orçamentárias e financeiras de tal medida.

A Constituição Federal de 1988 determinou significativas mudanças na abrangência, no conteúdo e no processo de elaboração dos instrumentos formais de planejamento e orçamento. Grande parte delas permanece desconhecida da sociedade em geral, de parcelas significativas dos “formadores de opinião” e, até mesmo, de segmentos da burocracia, inclusive dentro do próprio Poder Executivo.

Entre as mudanças, merecem destaque as seguintes: o Orçamento Geral da União (OGU) foi substituído por uma Lei Orçamentária Anual (LOA), que engloba três orçamentos: fiscal, da seguridade social e de investimentos; foi instituída a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

Segundo Souza Neto, Sarmiento e Binenbojm (2007, p. 137) há crítica na receptividade desse esquema normativo orçamentário constitucional, alegando ser cópia da Constituição alemã. Na inclusão da seguridade social no orçamento do Estado e nas polí-

ticas de vinculações constitucionais da receita pública a órgãos, também há significativas intervenções internacionais.

No nosso texto de 1988, concedeu-se demasiado poder aos deputados e senadores, reservando-lhes a competência para apresentar emendas. As emendas ao orçamento são rigidamente controladas em sistemas constitucionais de outros países e os parlamentares não têm liberdade para alterar a proposta do Executivo, como é atualmente o modelo brasileiro.

Ao constituinte de 1988, incumbia elaborar os dispositivos capazes de solucionar a gravíssima crise financeira que eclodira a partir de 1979 ou, pelo menos, impedir que permanecesse o país mergulhado no caos financeiro. O modelo autoritário das finanças públicas, inaugurado em 1964, esgotara-se com sua falta de transparência, manipulação dos orçamentos pelo Executivo, fragilidade do controle do gasto público, comprometimento da moralidade administrativa, centralização de recursos e de tarefas em mãos do governo federal, descontrole do endividamento público e ranço do patrimonialismo observado nos privilégios, nos subsídios e na concessão indiscriminada de favores com o dinheiro arrecadado do povo.

Destacamos que, de forma inédita na legislação brasileira, o constituinte de 1988 fez inserir, no art. 227, o chamado princípio da prioridade absoluta, quando determina ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

O rebatimento desse interessante princípio no orçamento público demorou a ter notoriedade. Em razão, por exemplo, de

o Projeto de Lei do Orçamento Geral da União para 1989 já se encontrar tramitando no Congresso quando ocorreu a promulgação da nova Constituição de 1988, a implementação de suas disposições em matéria orçamentária somente começou a ocorrer a partir de meados de 1989, e a primeira Lei Orçamentária Anual, com a abrangência definida na Constituição de 1988, foi a de 1990.

Acresce que, após longos anos, o Executivo, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), expediu uma normatização, Portaria n. 42/1999, que disciplinou a padronização das funções e subfunções orçamentárias. Essa formação fez surgir em 2005 a metodologia de apuração do orçamento criança e adolescente, que tem como base a prioridade absoluta na alocação de recursos públicos.

Assim, a nova Constituição Federal de 1988 promoveu bons avanços em matéria de orçamento público. Entretanto, as implicações orçamentárias e financeiras decorrentes dessas incorporações não foram contempladas na elaboração pelo poder constituinte.

Em síntese, a equação orçamento público e implicações na Constituição de 1988 evoluiu significativamente nos últimos anos. Conseguiu-se razoável equilíbrio financeiro e orçamentário, embora ainda haja grande déficit na entrega das prestações públicas, nomeadamente as vinculadas aos direitos fundamentais. Mas o problema básico se abre para as definições políticas e as escolhas orçamentárias nos próximos anos, a ver realmente queda no nível suportável de despesas que a população está disposta a pagar na via de tributos e dos empréstimos. A economia contribuiu, portanto, para que o Direito seja percebido numa nova dimensão, que é extremamente útil na formulação e aplicação de políticas públicas (STIGLER, 1992, p. 462).

3 Orçamento público no Brasil

O orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos. Tendo em vista a sua dinâmica, destacamos o processo orçamentário. A peça orçamentária, materializada na forma da lei, caracteriza apenas uma parte desse processo, que é dividido em etapas, dependentes entre si, criando um ciclo orçamentário.

No Brasil, em âmbito federal, a Constituição Federal de 1988 evidencia os instrumentos da atual peça orçamentária. Os antecedentes desse tema têm origem mais remota. Em 17 de março de 1964, foi aprovada a Lei n. 4.320, que estatuiu normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, abrangendo as suas entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social.

Essa lei, até os dias de hoje, tem aplicabilidade de muitos artigos e normas nos órgãos do país. Desde então, ela vem sendo referência para o orçamento público e a contabilidade pública e para os profissionais que têm atividades relacionadas com quaisquer dos órgãos públicos.

O instrumento institucional utilizado pelo governo brasileiro, após a promulgação da Lei n. 4.320/1964, foi o Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que possibilitou ao Poder Executivo implementar reformas sem submetê-las ao Congresso.

O Decreto-Lei n. 200/1967 também autorizou o Poder Executivo a dar autonomia administrativa e financeira, no “grau conveniente”, aos órgãos autônomos. A autonomia financeira seria viabilizada pelo mecanismo da vinculação de recursos do orça-

mento a esses órgãos por meio de fundos especiais de natureza contábil (SILVA, 1999, p. 720).

A Constituição Federal de 1988 introduziu alteração no sistema orçamentário federal, “que encontra fundamento constitucional nos arts. 165 a 169” (SILVA, 1999, p. 709), destacando-se principalmente a maior capacidade de ingerência do Poder Legislativo, por meio da instrumentalização político-jurídica criada, a LDO¹, que possibilitou ampliar “o envolvimento do Legislativo na fixação de metas e prioridades para a administração pública e a formulação das políticas públicas de arrecadação e de alocação de recursos” (SANCHES, 1993, p. 57). Portanto, a LDO compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública federal que hão de constar do orçamento anual.

Além disso, foram instituídos o PPA², confeccionado para um planejamento de médio prazo, 4 anos, e, por último, a criação da LOA³, desdobrando o orçamento em três unidades orçamentá-

-
- 1 O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em âmbito federal, é elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do MPOG, que define as metas e prioridades orçamentárias do ano seguinte, com base nas definições do Plano Plurianual. O projeto de LDO deve ser enviado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), do Congresso Nacional, até o dia 15 de abril, para ser discutido e votado, devendo ser devolvido à sanção presidencial até o final do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho). Sem a aprovação da LDO, o Congresso Nacional não pode entrar em recesso.
 - 2 O projeto do Plano Plurianual, em âmbito federal, é elaborado pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI), do MPOG, e depois encaminhado pelo presidente da República ao Congresso Nacional para ser apreciado pela CMO e votado pelo Plenário.
 - 3 Como etapa do projeto da LOA, em âmbito federal, a SOF fixa os limites de recursos para cada ministério da União e os envia aos órgãos ministeriais para detalhar os seus orçamentos. A etapa seguinte consiste na devolução das propostas orçamentárias à SOF, que serão consolidadas e encaminhadas ao Congresso Nacional, na forma de projeto de lei, até o dia 31 de agosto. No Congresso, o projeto é encaminhado à CMO, onde o relator-geral elaborará um parecer, que terá como objetivo fixar prazos e parâmetros que orientarão a formulação de emendas e a apreciação do projeto pelos três relatores setoriais. As emendas – que podem ser inadmitidas, apro-

rias distintas: a) fiscal, que corresponde a todos os órgãos dos três poderes do Estado; b) de investimentos de estatais (firmas nas quais a União detém a maioria do capital social com direito a voto) e c) de seguridade social, que compreende as receitas de contribuições e as despesas destinadas à previdência social, à saúde e à assistência social, como aposentadorias e pensões. Esses instrumentos legais possuem finalidades definidas, ou seja, “o Plurianual define o cenário, a LDO orienta o processo orçamentário e fixa a política de gasto do governo e a LOA realiza as alocações específicas” (SANCHES, 1993, p. 67).

A fase de elaboração das propostas de projeto dessas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) é realizada sob a responsabilidade do Poder Executivo com o suporte da tecnoburocracia estatal. O envio ao Congresso Nacional da proposta do PPA, do projeto de LDO e das propostas de orçamento é de competência do presidente da República. Esses projetos de lei serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. Recebido o projeto, a matéria é submetida à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)⁴ composta por deputados e senadores, à qual caberá examiná-lo e sobre ele emitir parecer.

vadas, aprovadas parcialmente, rejeitadas ou prejudicadas – são avaliadas e recebem parecer dos relatores setoriais ao longo da votação do projeto. Cabe ao relator-geral consolidá-las em um último parecer. Este parecer final é votado pela CMO e remetido ao Plenário do Congresso Nacional para votação. No caso de sua aprovação, este é submetido ao Poder Executivo para sanção, sendo encaminhado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), encarregada de determinar a liberação dos recursos financeiros aos ministérios, que deverão dar prosseguimento aos seus respectivos programas e projetos.

- 4 A CMO foi instituída de acordo com as normas constitucionais e tem como atribuição examinar e emitir parecer sobre: a) os projetos de leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA); b) as contas apresentadas anualmente pelo presidente da República e c) o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. Ela é regida pelo Regulamento Interno e pela Resolução n. 1 do Congresso Nacional. Está organizada em sete sub-comissões temáticas permanentes, que são: a) dos Poderes do Estado, Representação e Defesa; b) de Agricultura, Fazenda, Indústria e Comércio; c) de Infraestrutura;

As emendas dos parlamentares àqueles projetos de leis orçamentárias serão apresentadas na CMO, que sobre elas emitirá parecer, e serão apreciadas pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Há, porém, distinção em relação a cada um desses projetos.

As propostas de emendas ao projeto da LOA somente podem ser aprovadas caso: a) sejam compatíveis com o PPA e com a LDO e b) “indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas que não sejam de dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida ou transferências tributárias constitucionais” (SILVA, 1999, p. 720).

Para as emendas que se destinam a modificar o projeto da LDO, estas só poderão ser aprovadas quando compatíveis com o PPA. Finalmente, o projeto de lei do PPA não pode sofrer emendas que aumentem as despesas.

Todos esses projetos de leis e as suas propostas de emendas são votados pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional,

podendo ser aprovados, caso em que irão à sanção presidencial, ou rejeitados, com o que serão arquivados. O presidente da República poderá, por seu lado, vetar no todo ou em parte qualquer desses projetos aprovados (SILVA, 1999, p. 742).

Para o projeto da LDO, a Constituição Federal de 1988 não admite a sua rejeição, pois, sem a sua aprovação, o Congresso Nacional não pode entrar em recesso parlamentar, conforme previsto em seu art. 57. No entanto, admite-se a possibilidade de rejeição do projeto da LOA. Neste caso, as despesas terão de ser auto-

d) de Educação e do Desporto, Cultura, Ciência e Tecnologia; e) de Saúde, Trabalho e Previdência; f) de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal e g) de Planejamento, Urbanismo e Integração Regional.

rizadas por meio de duodécimos, ou seja, multiplicando-se pelo número de meses decorridos até a sanção da respectiva lei, regra definida pela LDO do exercício proposto.

Além da apreciação, análise e aprovação das leis orçamentárias, é responsabilidade, também, do Congresso Nacional exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União como entidade de controle externo com auxílio de parecer prévio do Tribunal de Contas da União, de acordo com o art. 70 da Carta Magna:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação de subvenções e renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo [...]

Após a aprovação do Congresso Nacional, a sanção do presidente da República e a publicação das leis orçamentárias, inicia-se imediatamente a sua execução. Nesse momento, são realizadas as programações de desembolso e ajustamento ao fluxo de dispêndio da arrecadação.

Assim, o processo orçamentário cumpre sua etapa e o desenrolar desse processo possibilita um novo início, tornando-se um ciclo orçamentário, que se repete em períodos prefixados, regulados pelas referidas leis orçamentárias.

De forma análoga, esse processo orçamentário federal tem caráter de norma geral em matéria orçamentária, devendo, no que for aplicável, ser observado por todos os entes da Federação.

O processo de elaboração do orçamento pode ser aperfeiçoado pela participação da sociedade civil, que analisa e discute os seus

problemas, em âmbito local, na identificação das soluções que dizem respeito aos seus interessados. Segundo Giacomoni (2005, p. 82):

no Brasil, as administrações municipais participativas tornaram-se realidade a partir da experiência pioneira realizada em Lages (SC), no final dos anos 1970, a qual se seguiram, nos anos 1980, as experiências de Boa Esperança (ES), de Diadema (SP) e de Recife (PE). Nos últimos anos, sob a denominação de Orçamento Participativo.

Assim sendo, orçamento participativo é um avanço instrumental que se liga à capacidade de influência das comunidades e/ou grupos de interesses na definição das prioridades e na formulação de políticas públicas. Dessa forma, troca-se o velho corporativismo informal, que só produz benefícios àqueles grupos de mais forte poder, seja econômico, seja político, por um novo desenho institucional, em que há uma ampla discussão entre os diferentes setores sociais para, por meio de regras bem definidas e criadas de forma consensual entre os próprios atores políticos envolvidos, estabelecer as políticas públicas, os investimentos e as obras a serem implementadas e realizadas pelo Poder Público com uma parte dos recursos orçamentários disponíveis.

4 Crianças e adolescentes: prioridade absoluta

A Constituição Federal de 1988 evidenciou a criança e o adolescente como prioridades, ao dedicar, em seu art. 227, que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal n. 8.069/1990, confirmou tal condição de sujeitos de direitos deste público e, em seu art. 4º, ratifica a questão da prioridade absoluta, mostrando de que forma efetivar-se-á esse princípio: pela precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; pela preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e pela destinação privilegiada de recursos públicos às áreas relacionadas à proteção à infância e à juventude, o que importa na adequação dos orçamentos públicos ao cumprimento de tal comando jurídico-constitucional.

Por esse motivo, Murillo Digiacómo (2009, p. 18)

ressalta que tal orientação é válida para os mais diversos setores e níveis de governo, que por força do disposto no citado art. 4º, *caput* e parágrafo único, estatutário, bem como no art. 87, incisos I e II, e 259, parágrafo único, também da Lei Federal n. 8.069/1990, devem priorizar e repita-se: em regime de prioridade absoluta a criança e o adolescente em seus planos, projetos e ações.

Os planos, programas, projetos e ações referidos são previstos no orçamento público dos governos federais, estaduais e municipais baseados em critérios políticos de escolha, vinculando-se aos grupos que estão no poder.

O fundamento disso é a garantia de que o Executivo tenha a liberdade para definir as prioridades governamentais e um plano de governo fundado nas aspirações populares e legitimado pelas urnas. A natureza política não objetiva possibilitar a prática, muito costumeira entre nós, de interrupção de programas governamentais bem-sucedidos. O fato é que as prioridades governamentais alteram-se conforme as paixões e ideologias dos governos.

Assim, se a liberdade de decisão política no orçamento permite a correção de equívocos ou mesmo a substituição de políticas

governamentais insatisfatórias, por outro, está a decisão política, por sua própria natureza, submetida às concepções de seus governantes, segundo Rinaldo (2003, p. 16).

Cohen e Franco (2002, p. 65) discutiram a captação e alocação de recursos na política social

a atividade governamental constitui, em certo aspecto, uma luta constante por obter recursos e distribuí-los entre diferentes atividades estatais. Dado que eles sempre são escassos, é necessário deixar de satisfazer alguma necessidade ou demanda para destiná-los a outra alternativa.

Nesse sentido, em algumas políticas públicas, voltadas ao atendimento de um público mais favorecido, os recursos nem sempre são escassos em detrimento de outros, surgindo o remanejamento citado. Entretanto, no caso do público infantojuvenil, que tem prioridade absoluta na alocação dos recursos, não há que se falar de escassez, pois a primeira destinação de recursos é para a efetivação da política da criança e do adolescente.

Destacamos, também, que só a destinação privilegiada de recursos públicos não importa aplicação efetiva pelos governantes. Ishida (2008, p. 85) enfatiza que “a previsão orçamentária de verbas para essa área é um dos grandes problemas que se enfrentam. Isto porque a destinação de verba não garante a efetivação da política pública pelo governante”. Dessa forma, a prioridade absoluta materializa-se no orçamento público de duas formas: por meio do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) e de ações no orçamento local voltadas ao atendimento do público infantojuvenil.

O estatuto estabeleceu a previsão da constituição de fundos, nos três níveis de governo, no art. 88, IV, em que os coloca como

linhas de ação política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

O FDCA é o meio fundamental para o cumprimento pelo Estado da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. O Poder Executivo, com a participação da comunidade, elabora o projeto da Lei Orçamentária, constituindo o fundo, que deverá indicar a origem dos recursos que o constituirá, o objetivo, a natureza das operações, o mecanismo geral das operações, a aplicação e demais condições, bem como a gestão do fundo, definindo a representação ativa e passiva do órgão gestor do fundo e o encaminha ao Poder Legislativo para aprovação. Após aprovado, é sancionado pelo prefeito, governador ou presidente da República.

Cabe ressaltar que a criação do fundo é regulamentada pela Lei Federal n. 4.320/1964, nos arts. 71 a 74, que, entre outros, dispõem: “constitui o fundo especial o produto de receitas específicas” e “[...] o saldo positivo do fundo [...] será transferido para o exercício seguinte [...]”.

Tal dispositivo legal nos dá uma visão panorâmica de como a área da infância deve ser tratada tanto pelo Poder Público quanto pela sociedade, sendo dever de ambos, igualmente, assegurar os direitos fundamentais *magnum* para crianças e adolescentes com absoluta igualdade de tratamento, sem privilégios e discriminações.

Além do fundo, os orçamentos locais possuem ações destinadas às crianças e aos adolescentes expressas nas Leis Orçamentárias Anuais, que se destinam à maioria das áreas de saúde, educação e assistência social, incluindo Conselhos Tutelares e Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

Concluimos, então, que os avanços conquistados no campo da proteção às crianças e aos adolescentes brasileiros, desde a pro-

mulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto, trazem o raciocínio de que – além da escola, da família e de outros espaços adequados para o seu desenvolvimento – lugar de criança é nos orçamentos públicos⁵, cumprindo-se dessa maneira o princípio constitucional da prioridade absoluta em prol da infância e da juventude.

5 Orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes

A construção do orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes é o resultado da aplicação de uma metodologia para demonstrar e analisar o gasto público com crianças e adolescentes. O surgimento desse orçamento se deu com a intenção de monitorar os gastos com políticas públicas voltadas ao público infanto-juvenil. O Grupo Executivo do Pacto pela Infância, em 1995, que tinha como diretriz desenvolver uma metodologia para monitorar os gastos do orçamento público, deu o ponto de partida.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), com o apoio do UNICEF, chamaram de Orçamento Criança (OC) esta metodologia que identifica as ações e os respectivos recursos orçamentários do governo federal destinados a garantir os direitos das crianças e dos adolescentes no país.

Uma revisão desta proposta metodológica foi realizada a partir do documento *De Olho no Orçamento Criança*, desenvolvido pelo INESC, pela Fundação ABRINQ e pelo UNICEF, em 2005. O objetivo principal era atuar para que o governo dê prioridade absoluta à criança e ao adolescente no orçamento público.

5 Conforme exposição de Olympio de Sá Sotto Maior Neto, Procurador de Justiça do Estado do Paraná, ao comentar os dezessete anos do Estatuto da Criança e do Adolescente em 2007, em um seminário em Brasília.

Em seu desenvolvimento posterior, o OC passou a ser apresentado com base no conjunto de projetos e atividades relacionados diretamente à criança e ao adolescente, aproximando-se, portanto, do até então chamado Orçamento Criança e Adolescente nos moldes atuais.

A metodologia do OCA tem como objetivo organizar as informações contidas no orçamento público, de forma a esclarecer o que se destina à promoção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente. A definição desse conjunto de ações foi feita em consonância com as esferas prioritárias do documento chamado *Um mundo para as crianças*⁶, que são: saúde, ações de promoção de saúde, saneamento e habitação; educação, ações de promoção de educação, cultura, lazer e esporte; assistência social e direitos de cidadania, ação de promoção de direitos e proteção e assistência social.

No caso, por exemplo, da União, após a publicação do orçamento, as ações voltadas a atender às crianças e aos adolescentes são identificadas com os seus respectivos recursos do governo federal destinados a garantir a sobrevivência, o desenvolvimento e a integridade de crianças e adolescentes. A opção pela incorporação das despesas com todo o segmento infantojuvenil (0 a 18 anos) ao OCA calculou-se no fato de a prioridade absoluta definida pela Constituição Federal de 1988 alcançar, indistintamente, a infância e a adolescência.

A primeira proposta metodológica, no Brasil, definia dois grandes componentes: o OCA exclusivo (basicamente as funções de: saúde, educação e assistência social) e o orçamento *não exclusivo* (engloba funções de saneamento, habitação, cultura, desporto, lazer e direitos da cidadania, que estão indiretamente ligadas com as crian-

6 Documento elaborado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) em 2003.

ças e com os adolescentes). O conjunto desses dois componentes configura o OCA.

O OCA englobava as áreas de educação, saúde, assistência social e defesa de direitos; os programas (e seus desdobramentos orçamentários, projetos e atividades) que atendessem aos seguintes critérios: a) visibilidade orçamentária; b) foco, exclusivo ou predominante, no grupo materno-infantil e nos adolescentes; c) acesso universal a essas ações. Por conseguinte, não foi considerado o financiamento de projetos e atividades caracterizados como *fringe benefits* ao funcionalismo público (auxílio-creche, seguro-saúde etc.).

O orçamento *não exclusivo*, bem mais abrangente que o anterior, compreendia programas que, embora universais e fundamentais para o bem-estar de crianças e adolescentes, não eram específicos desse segmento. É o caso das ações de Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente e de inúmeras outras no campo da Saúde, em que o orçamento não especifica a parcela destinada às crianças e aos adolescentes. Esse orçamento comporta recursos destinados a dois tipos de ações e serviços: a) individualizáveis (ou divisíveis) e b) não individualizáveis (indivisíveis).

Os individualizáveis (ou divisíveis) são aqueles prestados a cada pessoa individualmente. Exemplo típico são as ações de atenção materno-infantil, como a vacinação, a assistência hospitalar ao parto e assistência ambulatorial e hospitalar a crianças e adolescentes. Tais ações não são identificáveis *ex ante*, mas algumas – justo as mais dispendiosas, como a assistência hospitalar – podem ser medidas *ex post* mediante tabulações especiais.

Já ações e serviços não individualizáveis (indivisíveis) são aquelas ações de alcance coletivo não providas pessoa a pessoa, mas que têm grande impacto positivo na saúde e no bem-estar da criança. Nesse conceito estão, por exemplo, as ações e os serviços de Saneamento

Básico, de Controle de Vetores e de Proteção ao Meio Ambiente. Esses recursos foram apropriados, por estimativa, com base na participação proporcional do grupo infantojuvenil na população geral.

Com esses elementos, podem ser construídos indicadores como o gasto *per capita* e o percentual do OCA em relação ao orçamento total de cada área (saúde, educação). Um indicador para o monitoramento de curto prazo da execução orçamentária é, por exemplo, o percentual da despesa realizada com cada projeto/atividade em relação ao total dos recursos previstos para cada um desses itens.

Em 2000, o OCA federal era composto por 16 programas e 130 projetos e atividades, distribuídos por 7 ministérios e pelo Fundo Nacional da Criança e do Adolescente – gerido pelo Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CONANDA). Alguns programas apareceram em mais de um ministério. São os casos, por exemplo, do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – presente nos Ministérios da Justiça, da Previdência e Assistência Social, do Esporte e do Turismo – e de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei – presente nos Ministérios da Justiça, do Esporte e do Turismo e no Fundo Nacional da Criança e do Adolescente.

Embora desenhadas, inicialmente, para o uso no âmbito federal, essas metodologias podem ser utilizadas também no âmbito dos governos estaduais e municipais. No caso brasileiro, sem maior necessidade de adaptações, pois a estrutura orçamentária é, por lei, a mesma nas três esferas de governo.

Também em nível local, o OCA tem sido uma ferramenta importante para a abertura de um espaço de diálogo na sociedade civil e desta com os Poderes Executivo e Legislativo, permitindo o acolhimento de propostas e de emendas orçamentárias em favor de políticas para a infância e a adolescência. Em Fortaleza, por exemplo,

o OCA representa perto de 20% do orçamento total da Prefeitura Municipal. Do total de recursos solicitados mediante emendas ao orçamento para 2003, apresentadas na Câmara Municipal, as organizações sociais em defesa dos direitos da criança e do adolescente conseguiram a aprovação de quase 1/3. Pode não parecer um resultado espetacular, diante da magnitude das necessidades, mas foi sem dúvida uma ação política bem-sucedida, levando em conta a pressão de outros problemas sociais e as restrições fiscais. Como disse um dos dirigentes do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA): “[...] a gente leva 20 emendas, aprova 5. Na última LDO (para o orçamento de 2003), a gente levou 11 emendas e aprovou 4. Tem sido mais ou menos essa a média” (MORAIS, apud CEDECA, 2002, p. 38).

A principal vantagem do OCA está em permitir uma estimativa mais abrangente do gasto governamental total com crianças e adolescentes ao incluir tanto as ações que têm foco exclusivo neste segmento como aquelas ações não específicas para o grupo (orçamento não exclusivo). A inconveniência dessa segunda opção metodológica é sua maior complexidade, o que pode dificultar um acompanhamento mais sistemático e oportuno, já que exige a consulta a outros bancos de dados, além dos sistemas de acompanhamento orçamentário e financeiro do governo e a realização de estimativas, o que torna a tarefa mais demorada.

Por sua vez, o OCA exclusivo tem a vantagem da simplicidade, pois possibilita que o monitoramento possa ser feito de forma mais sistemática e focalizada. Sua limitação natural é não dimensionar o gasto total com as políticas públicas para infância e adolescência; consequentemente, não permite monitorar a evolução da prioridade desse grupo *vis-à-vis* os demais segmentos e políticas.

O OCA, como vem sendo utilizado no Brasil, é útil para efeito de monitoramento das ações dos governantes. O controle do orçamento permite a intervenção oportuna nos casos de atraso de desembolsos ou de qualquer outro problema que afete a normalidade da execução orçamentária.

Importante destacar que a mobilização da sociedade civil é um fator crítico na criação do ambiente adequado para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, principalmente na prioridade absoluta.

A efetividade dessa mobilização na defesa de recursos orçamentários depende não só da qualidade da informação, como também do acesso oportuno a ela. O OCA é um instrumento de apoio à ação política, cuja finalidade está claramente estabelecida: identificar os recursos orçamentários disponíveis, acompanhar sua execução e manter os grupos de pressão suficientemente informados. Para cumprir este último objetivo, são necessários dados confiáveis, simples, sistemáticos e, sobretudo, oportunos para sua divulgação.

A oportunidade da informação está ligada aos prazos rígidos das diferentes etapas de tramitação da proposta orçamentária até sua transformação em lei. Informação imprecisa, desatualizada ou fornecida fora do prazo para sua utilização política é praticamente inútil e representa desperdício de recursos.

Nesses termos, torna-se particularmente útil dar a maior publicidade possível quanto aos prazos para apresentação de emendas ao orçamento e às maneiras como isso pode ser feito. Essa medida favorece a descentralização das fontes de pressão, já que, pelo menos no caso brasileiro, os parlamentares tendem a ser mais sensíveis às reivindicações oriundas dos estados e dos municípios onde estão suas bases eleitorais.

Ao completar 21 anos, em 2011, o ECA continua sendo desrespeitado em seus preceitos e suas prioridades desconsideradas quando avaliada a dotação e execução orçamentária de programas destinados a crianças e adolescentes nos orçamentos. A prioridade absoluta para esses segmentos permanece uma figura de retórica, apesar de alguns avanços. O INESC (2005) é esclarecedor dessa política:

Neste boletim, analisamos a política de criança e adolescente à luz do programa Plurianual e dos consequentes orçamentos anuais. A análise nos revela as deficiências de planejamento por parte do governo na elaboração de leis orçamentárias e execução do gasto público para áreas sociais. As comparações entre o PPA e as leis orçamentárias anuais reforçam a avaliação que as metas estabelecidas pelo governo são meros parâmetros e não constituem um objetivo para a superação das questões abordadas. Isso ocorre, por exemplo, no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Apesar do aumento do trabalho infantil em 2006, a meta estabelecida para 2007 é menor que a prevista em anos anteriores.

O texto acima destaca o orçamento público como uma ferramenta estratégica capaz de fazer o controle social e a possível intervenção nas políticas públicas, com o objetivo de garantir a prioridade absoluta elencada no estatuto e na Constituição.

Podemos traçar um paralelo entre a relação dos direitos e das garantias constitucionais com os direitos da criança e do adolescente e o orçamento público. Tal como este, as garantias constitucionais não são um fim em si mesmas, mas instrumentos que tutelam um direito principal.

Quando se disse que o orçamento pode atuar como um garantidor de direitos previstos no estatuto, não se está a afirmar que ele é uma garantia constitucional especial (prioridade absoluta).

Portanto, quando se diz que o orçamento pode ser visualizado como um garantidor de direitos, esta garantia não é aquela prevista

no texto constitucional, no caso em questão, tem o significado de efetivar direitos por meio da realização orçamentária dentro daquela ideia de que há que se ter recursos para efetivar direitos.

6 Conclusões

As crianças e os adolescentes brasileiros foram beneficiados a partir da Constituição Federal de 1988 pela criação de instrumentos de proteção de seus direitos; a prioridade absoluta que foi inserida na atual Constituição cidadã e passou a nortear a Lei Federal n. 8.069/1990 (ECA), devendo todos considerar principalmente a prevalência constitucional na formulação e na execução das políticas sociais públicas, além de dar destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Essas garantias previstas na legislação infraconstitucional coroam toda a política orçamentária da criança e do adolescente, vinculando o legislador e o administrador no que se refere à destinação privilegiada de verbas nesta área, ou seja, toda a atuação deliberada pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente de cada município, estado ou União deve obrigatoriamente ser acolhida pelo Poder Público, não só como sugestão de planejamento, mas, também, como verdadeiro “programa” a ser cumprido.

O tratamento da prioridade absoluta deve ser diferenciado na política orçamentária, uma vez que apresenta particularidades únicas, a começar que o público-alvo (crianças e adolescentes) é a base da sociedade. Na interpretação dos governantes, levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoa em desenvolvimento, o que exige efetivação da política orçamentária.

Para se alcançar essa efetividade, é de fundamental importância que seja feita uma análise totalizadora do processo orçamentário, partindo-se da formulação da política pública voltada ao público infantojuvenil, e os dados dessa análise serão sistematizados e valorados até que sejam encontrados os instrumentos legais (LDO e LOA) que se mostrem mais adequados e suficientes para o devido respeito das determinações do estatuto e da Constituição.

Igualmente, quando os governos não apresentam as políticas públicas esperadas pela sociedade, o estudo e o tratamento multidisciplinar da questão mostram-se de grande valia, notadamente em tema relacionado com a criança e com o adolescente.

O orçamento público, nesse contexto, foi assimilado como instrumento de materialização dessa política pública. Pode-se inferir daí que uma política pública bem-formulada pode ser uma boa forma de efetivar a prioridade absoluta, e isso compreende a própria técnica orçamentária e suas variações. A contextualização desse orçamento trouxe uma ferramenta eficaz para verificação das nossas conclusões.

A principal implicação desses resultados é que, para garantir a prioridade absoluta na destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção da infância e da juventude, é fundamental ter uma sociedade civil articulada com Ministério Público envolvido, Conselho de Direitos estruturado e conselheiros tutelares bem informados.

Da mesma forma, Gontijo (2008, p. 64) entende que

os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares têm importância fundamental [...] os primeiros devem participar na formulação das políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente, e os últimos têm a atribuição de assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária

para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Observa-se, também, que sendo o orçamento brasileiro autorizativo, imposto pela Constituição de 1988, as ações voltadas a atender às crianças e aos adolescentes no país não são impositivas, ou seja, o OCA deveria ser impositivo, tendo em vista a prioridade absoluta, imposta na Constituição de 1988 e no estatuto, que estabelece que a garantia da prioridade compreende a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Uma experiência que já vem sendo adotada com relativo sucesso em muitas cidades brasileiras é o orçamento participativo, isto é, o incentivo à participação popular na elaboração do orçamento. Essa participação melhora a eficiência alocativa do orçamento porque ouve diretamente as pessoas interessadas nos projetos, melhorando o fluxo de informação e garantindo, assim, que as bases para tomada de decisão sejam as mais próximas da realidade. Por isso, o incentivo a essa participação é importante e deve ser feito não somente na discussão da LOA, mas também no âmbito do PPA e da LDO.

Nesse contexto, os governos locais são os mais descentralizados do ponto de vista político, administrativo e financeiro, pois é onde se dá uma maior penetração da sociedade civil na esfera pública, além de serem governos mais acessíveis aos cidadãos, o que sugere que o controle social não se restringe apenas à dimensão da prestação de contas e da fiscalização, mas também à transparência e à publicização. O controle social sobre a orçamentação pública também pode se dar por meio da preponderância direta e/ou indireta da sociedade civil sobre o aparelho de Estado, ou seja, se o gasto dos recursos orçamentários produzirá reais benefícios para

a sociedade, o que pode ser entendido como *gestão por resultados* ou por *criação de valor público*.

O Brasil comprometeu-se com o interesse superior de crianças e adolescentes, como norma definidora de suas prioridades, por instrumentos normativos essenciais. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 227, afirma ser obrigação comum da família, da sociedade e do Poder Público a promoção e a garantia de todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais para a população infantojuvenil.

Assim, o compromisso do Estado brasileiro é de construção de políticas públicas, em todas as áreas, para o atendimento primaz das demandas infantojuvenis, o que exige presteza no planejamento e, antes de tudo, privilégio e prioridade absoluta na dotação e na execução do orçamento.

A implementação das soluções para os problemas sociais é um processo longo e complexo que envolve diversos atores, recursos e decisões, os quais devem ser articulados da forma correta para produzir o resultado programado. Para tanto, o OCA oferece instrumentos importantes, na medida em que permite capturar, por meio da programação e da execução de receitas e despesas, o estágio de andamento das ações governamentais.

Referências

ALMEIDA, Riezo Silva. *Orçamento criança e adolescente: a experiência do Distrito Federal*. 2010. xii, 54 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CEDECA (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará). *Relatório sobre a matrícula única 1998*. Fortaleza, Ceará, 2002, 5 p. Mimeo.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

DIGIACÓMO, Murillo José. *O conselho tutelar e o orçamento público*, 2009. Disponível em: <www.mp.pr.gov.br/arquivos/file/conse-lho_tutelar.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2010.

FONTENELE, Paulo; OLIVEIRA, José Carlos. *Regras fiscais do Brasil: da Secretaria do Tesouro Nacional à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília, dez. 2005.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GONTIJO, Jaqueline. *Ministério Público, controle social e orçamento criança e adolescente*. 2008. Monografia submetida à Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de especialista em Direito Constitucional Contemporâneo. 2008. Disponível em: <www.fesmpdft.org.br/arquivos/jaqueline_gontijo.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2010.

INESC; FUNDAÇÃO ABRINQ; UNICEF. *De olho no orçamento criança: atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público*. Documento elaborado em parceria do Inesc, da fundação Abrinq e do Unicef. São Paulo, out. 2005.

ISHIDA, Celso. *Explorando abordagens inovadoras para geração de classificadores*. 2008. Tese apresentada como requisito à obtenção do grau de Doutor em Métodos Numéricos em Engenharia pelo Programa de Pós-Graduação de Métodos Numéricos em Engenharia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, nov. 2008.

LEMGRUBER, João; GUEDES, Reginaldo; TRISTÃO, Gilberto. Posicionamento das entidades da administração descentralizada,

órgãos autônomos e fundos no contexto orçamentário. *Revista ABOP*, Brasília, v. 2, n. 3, p. 7-66, set./dez. 1976.

MATTA, José Luiz. *O paradoxo do orçamento público e os dilemas da poliarquia à brasileira*. 1998. 61 p. Monografia (Especialização em Administração Pública/FESP), Rio de Janeiro, Fundação Escola de Serviço Público (FESP), 61 p., 1998.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, out./dez. 1993.

SCHICK, Allen. The road to PPB. Segundo Manual de Textos do CIPAD, sob o título O caminho para o PPO: os estágios da reforma orçamentária. *Public Administration Review*, v. 26, n. 4, 1980.

SEGUNDO, Rinaldo. Aspectos da relação entre o orçamento e o direito da criança e do adolescente. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 62, fev. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3775>>. Acesso em: 21 abr. 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOTTO MAIOR NETO, Olympio de Sá. *O ECA e a materialização da cidadania infante-juvenil*. Disponível em: <www.mppr.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2010.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

STIGLER, George. Law or Economics? *The Journal of Law and Economics*, v. 35, n. 2, p. 462, 1992.