

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA  
INFÂNCIA E JUVENTUDE**

**THALLITA DE OLIVEIRA SILVA**

**DISTANCIAMENTOS E CONTRADIÇÕES ENTRE PLANEJAMENTO E  
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: ORÇAMENTO PÚBLICO DIRECIONADO PARA  
AS INFÂNCIAS E ADOLESCÊNCIAS NO BRASIL ENTRE 2012 E 2023**

**BRASÍLIA**

**2024**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INFÂNCIA E  
JUVENTUDE

THALLITA DE OLIVEIRA SILVA

DISTANCIAMENTOS E CONTRADIÇÕES ENTRE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO  
ORÇAMENTÁRIA: ORÇAMENTO PÚBLICO DIRECIONADO PARA AS INFÂNCIAS E  
ADOLESCÊNCIAS NO BRASIL ENTRE 2012 E 2023

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas para Infância e Juventude pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas para Infância e Juventude do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Aline Oliveira Silveira

BRASÍLIA

2024

THALLITA DE OLIVEIRA SILVA

DISTANCIAMENTOS E CONTRADIÇÕES ENTRE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO  
ORÇAMENTÁRIA: ORÇAMENTO PÚBLICO DIRECIONADO PARA AS INFÂNCIAS E  
ADOLESCÊNCIAS NO BRASIL ENTRE 2012 E 2023

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas para Infância e Juventude pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas para Infância e Juventude do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Aline Oliveira Silveira (Orientadora)

Universidade de Brasília – UnB

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Marcia Guedes Vieira

Universidade de Brasília - UnB

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Raquel Maia Gomes Pires

Universidade de Brasília - UnB

*Dedico esse trabalho de pesquisa, que tomou meu tempo precioso de estar com minha família, amigos, namorado, de estar no forró, e que fez minha avó ficar chateada com minha ausência, para todas as crianças e adolescentes do país, em especial às do Projeto Onda: Adolescentes em Movimento pelos Direitos do Inesc, maioria moradores do Itapoã-DF, uma região periférica de Brasília. É pela alegria deles e delas, que mesmo no meio do caos de suas vidas colocam sorrisos bonitos em seus rostos e pelos sonhos que eles sonham, ou mesmo pelos que não sonham, que pesquiso e escrevo. Para que essa gotinha de discussão se some a um lago (Paranoá) de possibilidades para garantia de direitos e de oportunidades de não somente sonhar, mas vivenciar aquilo que se deseja.*

## AGRADECIMENTOS

Para eu chegar até aqui e ter a oportunidade de escrever numa academia renomada como a Universidade de Brasília (UNB), podendo ter um título de mestra (olha que chique), foram muitas e muitos as que caminharam antes de mim e junto a mim.

Agradeço, primeiramente, aos meus avós (Maria e Antônio), pela coragem de deixar sua terra natal e construir uma história em Brasília, mesmo com tantas incertezas e desafios, não aceitaram ver seus filhos passando fome e lutaram para que tivessem uma vida mais digna. Além disso, cuidam muito de mim, o que me permite conciliar mais meu tempo aos estudos e trabalho. Sempre que consigo dar uma passadinha em suas casas, tem uma das comidas mais gostosas do mundo e todo o afeto que podem oferecer.

Agradeço aos meus pais (Fátima e Zequinha), os dois amores da minha vida, que me inspiram todos os dias a ser como eles são, profissional e pessoalmente, tão dedicados a tudo e pouco reclamam do que a vida oferece. Eles que trabalham tanto e, mesmo com pouco estudo, possibilitaram que eu estudasse. Se consigo trabalhar e estudar ao mesmo tempo, é porque eles estão ali, no apoio com a casa, com a comida e no amor, compreendendo meus stress e medos. Ambos trabalham desde a infância/adolescência e a luta que travaram com a vida oportunizou que eu e minha irmã não precisasse trabalhar nas mesmas condições que eles. E é por esse caminho deles que está sendo possível eu ter, além de uma graduação, uma pós-graduação. Os dois são meus maiores exemplos de não aceitação de injustiças, de solidariedade e ética.

Agradeço ao Instituto de Estudos Socioeconômicos-Inesc, instituição à qual integro há mais de 8 anos. 8 anos de colaboradora, mas antes foi 1 ano e 7 meses como estagiária e, além disso, ainda adolescente, fui integrante do projeto que o Inesc realiza até os dias atuais e, hoje, sou uma das responsáveis pela sua execução. O agradecimento é por toda a trajetória de aprendizado que construí junto ao Inesc em todos esses anos. Foi pelo Projeto Onda que tive meu primeiro contato com o tema do orçamento público. No Inesc, tive a oportunidade, já como educadora, de aprofundar o conhecimento sobre a temática que, até hoje, tenho muitas dúvidas e quanto mais estudo, mais dúvidas vão aparecendo. A escolha pelo meu tema de pesquisa se deu pelas indagações já elaboradas no âmbito do trabalho no Inesc e vai contribuir para fortalecer minha atuação em relação ao orçamento para infância e adolescência. Gostaria de citar, em especial, Márcia Acioli e Nathalie Beghin que acreditaram no meu potencial e me incentivaram a enveredar por esse mundo. Além disso, Matheus Magalhães e Livi Gerbase, que sempre foram muito atenciosos para ensinar as partes mais técnicas do orçamento. Por fim, um agradecimento a toda equipe com a qual aprendo todos os dias e obrigada ao Colegiado de

Gestão (Cristiane, Moroni e Nathalie) que possibilitou que eu desse continuidade ao mestrado ao aprovar uma política de liberação de algumas horas para as disciplinas diurnas.

Agradeço às minhas amigas que, sempre tão parceiras, me acolhem e me compreendem com carinho. Ganhei um afilhado em meio a esse turbilhão de coisas, meu lindo Heitor, e mal pude mimá-lo ainda, mas foi um grande presente e mais um motivo para contribuir com a luta pelos direitos humanos de crianças e adolescentes. Das amigadas, quero citar em especial a Denyse Furuhashi, que foi companhia nos momentos de estudos, angústias, choros, alegrias e pequenas conquistas nesse processo.

Agradeço ao António Pedro, meu amigo/parceiro e, hoje, namorado, que foi companhia já no final da escrita da dissertação, sendo paciente e atencioso nesse período, fazendo refeições deliciosas e saudáveis para eu manter minha saúde e disposição. E, além disso, me ajudou com a formatação dos gráficos e com a tradução do meu resumo.

Agradeço à minha orientadora e às queridas professoras que toparam integrar a minha banca de qualificação e defesa: Aline Silveira, Maria Raquel, Márcia Guedes e Rita de Cássia. Foram muito atenciosas com meu texto e delicadas ao sugerir melhorias para a proposta e contribuíram muito para efetivação da pesquisa após a qualificação. E agradeço às profissionais que trabalham na Secretaria do Ceam, Andressa e Maria, sempre tão dispostas a nos ajudar com as informações e burocracias do mestrado.

Desse modo, agradeço a todas essas pessoas e instituições que me ensinaram a ter fé, em Deus, na vida e em seus movimentos, que é o que me fortalece para seguir e acreditar num mundo menos desigual e com mais alegrias.

**“Na verdade, a transformação do mundo a que o sonho aspira é um ato político e seria uma ingenuidade não reconhecer que os sonhos têm seus contra sonhos.” Paulo Freire**

## RESUMO

No Brasil há uma persistência de distanciamentos entre a legislação e a realidade de vida das pessoas. Apesar de todos os avanços legais conquistados desde a Constituição de 1988, que gerou melhorias nos indicadores de saúde, educação e segurança alimentar, ainda há desafios complexos na garantia de direitos humanos, principalmente de crianças e adolescentes, sobretudo quando se trata de grupos específicos que historicamente foram violados em sua humanidade e vivenciam violências estruturais como as de raça, gênero, classe, orientação sexual e capacitismo. Para garantia de direitos de forma integral, o orçamento público é ferramenta essencial. Desse modo, esta pesquisa realizou um estudo documental dos 3 (três) Planos Plurianuais (PPAs): 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023 e das 12 Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) (de 2012 a 2023) e analisou a execução orçamentária/financeira das ações exclusivas para crianças e adolescentes. Teve como objetivo averiguar: 1) se as políticas públicas direcionadas para a infância e adolescência estavam sendo consideradas no planejamento orçamentário de forma prioritária e transversal; 2) se a execução do orçamento condizia ou não com o planejamento e com a prioridade estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA; 3) se o direcionamento das políticas no orçamento público é mais voltado para a promoção dos direitos ou para a proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Pelos resultados das análises dos PPAs e das LOAs, há diferenças em cada período no que tange à visibilidade da criança e do adolescente nas legislações orçamentárias, principalmente quando se comparam os dois PPAs elaborados pela gestão Dilma (2012-2015 e 2016-2019) com o elaborado pela gestão Bolsonaro (2020-2023). Em termos de programação, os três períodos entregaram um planejamento aquém do necessário para responder aos direitos previstos no ECA e às diretrizes e objetivos do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, principalmente no que diz respeito à consideração das diversidades das infâncias e adolescências brasileiras e às políticas de cultura, esporte e lazer. As LOAs não correspondem aos objetivos indicados nos PPAs. Há um descompasso entre planejamento e execução financeira, nenhum recurso direcionado especificamente para crianças e adolescentes foi executado em sua totalidade. Verificou-se contradições entre o discurso de priorização da primeira infância e a prática do investimento. O governo federal investe mais em políticas de promoção dos direitos em termos de quantidade de ações e valores orçamentários, no entanto as políticas são reduzidas a poucas áreas e não têm enfrentado as iniquidades e nem atingido à universalização dos direitos. A política de corte de gastos sociais e a vivência de uma pandemia gerou atrasos e retrocessos sociais imensos que estão sendo sentidos até os dias atuais. Ainda está distante o alcance da plenitude dos direitos para todas as infâncias e adolescências, desse modo, é necessário que o orçamento público dialogue com essa realidade e priorize em seu planejamento e execução políticas que, de fato, melhorem as vidas das meninas e meninos do Brasil e contribuam para emancipação de suas famílias.

Palavras-chave: crianças e adolescentes; orçamento público; políticas públicas; direitos humanos; plano plurianual; lei orçamentária anual.

## ABSTRACT

There is a persistent gap between legislation and reality in the lives of people from Brazil. Despite all the legal advancements achieved since the 1988 Constitution, which led to improvements in health, education and food security indicators, complex challenges remain in ensuring human rights, especially for children and adolescents, moreover those belonging to groups historically deprived of their humanity, targeted by structural violence related to race, gender, class, sexual orientation and ableism. Public budget is an essential tool for securing rights. In this regard, this research conducted a documentary study of three Plurianual Plans (PPAs): 2012-2015, 2016-2019 and 2020-2023, as well as the 12 (twelve) Annual Budget Laws (LOAs) from 2012 to 2023, analysing the financial execution of actions exclusive for children and adolescents. The study aimed to assess: 1) whether childhood and adolescence politics were prioritised and transversely addressed in budget planning; 2) whether budget execution aligned, or not, with the planning and priorities established by the Child and Adolescent Statute (ECA); 3) whether the public policies in the public budget favour more the promotion or, instead, the protection of rights of children and adolescents. According to the analysis of the PPAs and the LOAs, there are differences in each period concerning the visibility of children and adolescents in budget legislation, mainly between the PPAs developed under Dilma's administration (2012-2015 and 2016-2019) and the one under Bolsonaro's administration (2020-2023). In terms of scheduling, the three periods delivered a planning short of what was necessary to meet the rights defined by the ECA and the guidelines and goals of the Ten-Year Plan for the Rights of Children and Adolescents, especially with regards to considering the diversity of Brazilian childhoods and adolescences and policies related to culture, sports, and leisure. LOAs do not correspond to the goals listed in the PPAs. Planning and financial execution are not in sync and no resource specifically allocated for children and adolescents was fully executed. Discrepancies were observed between the prioritisation discourse for early childhood and the actual investment. The federal government invests more in policies for promoting rights in terms of action volume and budgetary values; however, these policies are limited to a few areas and have not addressed inequities or achieved universal access to rights. The policy of cutting social spending and the experience of a pandemic caused significant social delays and setbacks that continue to be felt to this day. The realisation of full rights for all children and adolescents is still far off, making it essential for public budget to face this reality and prioritise, in its planning and execution, policies which actually improve the lives of all Brazilian boys and girls and contribute to the empowerment of their families.

Keywords: children and adolescents; public budget; public policies; human rights; plurianual plan; Annual Budget Law.

## LISTA DE SIGLAS

BPC –	Benefício de Prestação Continuada
CONANDA –	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
ECA –	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENAP –	Escola Nacional de Administração Pública
FUNDEB –	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
INESC –	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPCA –	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA –	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO –	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBTQIA+ –	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgênero, Queer, Intersexo, Assexuais, entre outras identificações
LOA –	Lei Orçamentária Anual
MPO –	Ministério do Planejamento e Orçamento
OCA –	Orçamento Criança e Adolescente
ONU –	Organização das Nações Unidas
OP –	Orçamento Público
PBF –	Programa Bolsa Família
PDDHCA –	Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes
PETI –	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAD –	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAISC –	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança
PNAISPN –	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Negras
PNE –	Plano Nacional de Educação
PNPS –	Política Nacional de Promoção da Saúde
PNUD –	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PO –	Plano Orçamentário
PPA –	Plano Plurianual
SBP –	Sociedade Brasileira de Pediatria
SECADI –	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SIOP –	Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1– DIRETRIZES DOS EIXOS 1 E 2 DO PLANO DECENAL DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....</b>	<b>36</b>
<b>QUADRO 2 – AÇÕES DIRECIONADAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS LOAS DE 2012 A 2015.....</b>	<b>63</b>
<b>QUADRO 3 – AÇÕES DIRECIONADAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS LOAS DE 2016 A 2019.....</b>	<b>67</b>
<b>QUADRO 4 – AÇÕES DIRECIONADAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS LOAS DE 2020 A 2023.....</b>	<b>70</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1 – COMPARAÇÃO ENTRE OS PERÍODOS ANALISADOS DOS PPAs E LOAs – 2012 A 2023 – EM RELAÇÃO AOS PROGRAMAS COM ALGUM DIRECIONAMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES .....</b>	<b>71</b>
<b>TABELA 2 - QUANTIDADE DE AÇÕES POR PERÍODO DE ANÁLISE EM RELAÇÃO AO DIRECIONAMENTO DAS POLÍTICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES CLASSIFICADAS EM PROMOÇÃO DOS DIREITOS; PROTEÇÃO DOS DIREITOS; E PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS – 2012 A 2023.....</b>	<b>72</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PROGRAMA 2062 – PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES .....</b>	<b>74</b>
<b>GRÁFICO 2 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PLANOS ORÇAMENTÁRIOS RELACIONADOS À ESTRATÉGIA REDE CEGONHA - DE ATENÇÃO MATERNA E INFANTIL NOS ANOS DE 2013 A 2023.....</b>	<b>76</b>
<b>GRÁFICO 3 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES REFERENTES À EDUCAÇÃO INFANTIL DE 2012 A 2023.....</b>	<b>78</b>
<b>GRÁFICO 4 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA AÇÃO 8662 - CONCESSÃO DE BOLSA PARA FAMÍLIAS COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES IDENTIFICADAS EM SITUAÇÃO DE TRABALHO DE 2012 A 2018 .....</b>	<b>80</b>
<b>GRÁFICO 5 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA AÇÃO 217M – DESENVOLVIMENTO INTEGRAL NA PRIMEIRA INFÂNCIA – CRIANÇA FELIZ DE 2017 A 2023.....</b>	<b>81</b>

## SUMÁRIO

<b>1 APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>3 OBJETIVOS</b> .....	<b>21</b>
<b>3.1 Objetivo Geral</b> .....	<b>21</b>
<b>3.2 Objetivos específicos</b> .....	<b>21</b>
<b>4 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>22</b>
<b>4.1 Políticas públicas</b> .....	<b>22</b>
<b>4.2 Ciclo das Políticas Públicas</b> .....	<b>24</b>
<i>4.2.1 Identificação do problema</i> .....	<i>26</i>
<i>4.2.2 Formação da agenda</i> .....	<i>26</i>
<i>4.2.3 Formulação de alternativas</i> .....	<i>27</i>
<i>4.2.4 Tomada de decisão</i> .....	<i>28</i>
<i>4.2.5 Implementação</i> .....	<i>29</i>
<i>4.2.6 Avaliação</i> .....	<i>30</i>
<b>4.3 Resumo da história das políticas públicas para a infância e adolescência no Brasil</b> .....	<b>31</b>
<b>4.4 Políticas públicas de promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes</b> ...	<b>35</b>
<b>4.5 Equidade e Universalidade para promoção e proteção dos direitos</b> .....	<b>42</b>
<b>4.6 Orçamento público</b> .....	<b>46</b>
<b>4.7 Ciclo Orçamentário</b> .....	<b>48</b>
<i>4.7.1 Classificação das Despesas Orçamentárias</i> .....	<i>50</i>
<b>4.8 Orçamento público direcionado à infância e adolescência</b> .....	<b>52</b>
<b>5 METODOLOGIA</b> .....	<b>56</b>
<b>5.1 Caracterização da pesquisa</b> .....	<b>56</b>
<b>5.2 Documentos que constituíram o corpus de análise</b> .....	<b>57</b>
<b>5.3 Levantamento dos dados</b> .....	<b>57</b>
<b>5.4 Análise dos dados</b> .....	<b>59</b>
<b>6 RESULTADOS</b> .....	<b>62</b>
<b>6.1 PPA 2012-2015</b> .....	<b>62</b>
<b>6.2 LOAs 2012 a 2015</b> .....	<b>63</b>
<b>6.3 PPA 2016-2019</b> .....	<b>67</b>
<b>6.4 LOAs 2016 a 2019</b> .....	<b>67</b>

<b>6.5 PPA 2020-2023 .....</b>	<b>69</b>
<b>6.6 LOAs 2020 a 2023 .....</b>	<b>69</b>
<b>6.8 Execução Orçamentária/Financeira das ações exclusivas para a infância e adolescência.....</b>	<b>73</b>
6.8.1 <i>Programa de Promoção e Proteção dos Direitos (2062) .....</i>	74
6.8.2 <i>Saúde (Rede Cegonha) .....</i>	75
6.8.3 <i>Educação Infantil .....</i>	76
6.8.4 <i>Assistência Social (Concessão de Bolsa para Famílias com Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho e Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz) .....</i>	78
<b>7 DISCUSSÃO .....</b>	<b>82</b>
<b>7.1 Planejamento do orçamento público e a falta de priorização da infância e adolescência.....</b>	<b>82</b>
<b>7.2 Há concretização das políticas públicas por meio da execução orçamentária?.....</b>	<b>86</b>
<b>7.3 Promoção ou proteção dos direitos: para onde mais se direciona o orçamento público? .....</b>	<b>93</b>
<b>7.4 Limitações do estudo e implicações para pesquisas futuras .....</b>	<b>103</b>
<b>8 REFLEXÕES E POSSIBILIDADES DE CAMINHOS PARA UM ORÇAMENTO QUE PRIORIZE A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA.....</b>	<b>104</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>107</b>

## 1 APRESENTAÇÃO

Em termos de organização, essa pesquisa inicia com uma introdução onde são apresentados os objetivos da pesquisa e a justificativa pela escolha da temática. Em seguida, desenvolve-se um referencial teórico sobre os conceitos de políticas públicas e seu ciclo para depois delinear a diferenciação entre políticas de promoção de direitos e proteção de direitos, principalmente com foco nas políticas para infância e adolescência. Neste bloco, são abordadas referências da legislação brasileira e de autores que discutem a temática e a construção dessas categorias de forma isolada, pois não foram encontradas referências que fizessem a diferenciação direta e específica dessas duas vertentes em questão. As categorias, portanto, foram criadas a partir da divisão que se fez das políticas públicas no ECA, no Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, no Sistema Único de Saúde e no Sistema Único de Assistência Social.

Em seguida, faz-se um delineamento de discussões teóricas sobre os princípios de equidade e universalidade para promoção e proteção dos direitos, incluindo o debate sobre focalização e/ou universalização das políticas, tendo como referência as elaborações de Nancy Fraser sobre a problemática de se polarizar as disputas em torno dos ideais de classe e em torno da defesa das identidades como centralidade. Esses conceitos são centrais para avaliar a elaboração e a execução do orçamento público e seu impacto concreto na vida das pessoas e se essa ferramenta tem contribuído para promover direitos ou violá-los.

Para fechar a primeira parte do estudo, é realizado um levantamento teórico sobre o conceito de orçamento público, as disputas envolvidas na sua elaboração e efetivação e apresentado o ciclo orçamentário com suas respectivas leis e importância. São apresentadas também as classificações funcionais-programáticas do orçamento, que serão fundamentais para entender a escolha do objeto de análise desta pesquisa: programas e ações das leis orçamentárias. Além disso, descreve-se o que foi produzido de material teórico sobre orçamento público direcionado especificamente para crianças e adolescentes.

No capítulo sobre a metodologia, é descrito o passo a passo de como as informações foram levantadas, organizadas e analisadas e quais portais foram utilizados para a busca dos dados. Foi realizada uma pesquisa documental descritiva, de desenho retrospectivo e de abordagem qualitativa e quantitativa. E a referência utilizada para análise e organização dos dados foi a Análise de Conteúdo do tipo temática de Bardin (2016).

Os resultados são apresentados no capítulo posterior, divididos pelos períodos analisados (por cada PPA), apontando primeiro o que se encontrou no Plano Plurianual e depois nas LOAs de cada intervalo, diferenciando a quantidade de programas e ações com

direcionamento para crianças e adolescentes; se eram ações exclusivas ou que incluíam esse grupo; e se o foco estava na promoção ou na proteção de direitos.

Na discussão dos resultados, além do debate teórico para compreensão dos dados, é apresentada a evolução dos gastos orçamentários do governo federal com as políticas exclusivas para a infância e adolescência. Correlacionam-se os resultados com o contexto político de cada período e com alguns indicadores referentes aos direitos de crianças e adolescentes, de modo a construir elementos de encadeamento entre o planejamento orçamentário, a execução dos recursos e o acesso aos direitos.

O capítulo de discussão dos resultados está dividido em 3 (três) blocos: 1) a análise teórica dos dados relacionados ao planejamento do orçamento público direcionado para a infância e adolescência; 2) análise da execução dos orçamentos aprovados e se correspondem ao que foi planejado; 3) discussão sobre o direcionamento dos recursos às políticas de promoção e/ou proteção de direitos, avaliando se o orçamento tem tido uma orientação mais para a remediação dos problemas e das violações dos direitos ou para promover ações de emancipação dos sujeitos infanto-adolescentes.

Por fim, são delineadas algumas conclusões do estudo temporal realizado, com foco nas questões que precisam ser mais aprofundadas e com propostas de como as peças orçamentárias podem contribuir para garantir direitos de crianças e adolescentes e ser mais transparentes de modo a possibilitar eficiência no controle e monitoramento da execução das políticas públicas e seus resultados.

## 2 INTRODUÇÃO

No Brasil há uma persistência de distanciamentos entre a legislação e a realidade de vida das pessoas. No que tange a crianças e adolescentes, essa discrepância é ainda maior. Apesar de todos os avanços legais conquistados desde a Constituição de 1988, que gerou melhorias nos indicadores de saúde, educação e segurança alimentar, principalmente no início do século XXI com os governos mais progressistas, ainda há desafios complexos na garantia de direitos humanos de meninos, meninas e meninos do nosso país, sobretudo quando se trata de grupos específicos que historicamente foram violados em sua humanidade e vivenciam violências estruturais como o racismo, a discriminação de gênero, de classe, de orientação sexual e o capacitismo, o que afeta diretamente o acesso aos direitos de forma integral.

Um dos mais importantes princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei 1.960/90), que marca a mudança de paradigma estabelecida no final do século XX, é o da proteção integral para todas e cada criança e adolescente, no entanto, ele não tem sido perseguido de forma contínua pelos poderes de todos os entes federativos do país. E isto, em parte, explica-se porque o princípio de prioridade absoluta, também assegurado pela Constituição Federal no artigo 227, não é efetivado pelos governos na elaboração nem na execução das políticas públicas. O ECA regulamenta o Artigo 227 e, no parágrafo único do artigo 4º, define com maior precisão o que seria a prioridade absoluta:

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:

- 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.** (Brasil, 1990, grifo nosso).

Para efetivar a prioridade absoluta no acesso aos direitos humanos, é necessário garantir recursos financeiros para as políticas públicas (Franco, 2015; INESC, 2017; Salvador, 2008). E no que concerne a crianças e adolescentes, apesar do avanço que obtivemos neste século, alguns grupos ainda ficaram para trás no acesso aos seus direitos. Com a Emenda Constitucional 95/2016, que impôs um teto de gastos às políticas sociais, e com a pandemia de covid-19, os grupos vulnerabilizados foram os mais atingidos: crianças empobrecidas, negras, indígenas, de territórios rurais e periféricos principalmente. Nesse sentido, as leis orçamentárias precisam

estar condizentes com a realidade e necessidade das pessoas para que não promovam mais violações de direitos e aprofundamento das desigualdades.

É diante dessa compreensão que esta pesquisa se questionou sobre como o governo federal, nos últimos 12 anos – de 2012 a 2023 – planejou e executou suas ações orçamentárias com enfoque em crianças e adolescentes e discute o impacto, tanto do planejamento quanto do financiamento público, no acesso aos direitos.

Para isso, foi realizado um estudo documental dos 3 (três) últimos Planos Plurianuais (PPAs) concluídos: 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023 e das 12 últimas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) fechadas (de 2012 a 2023). Teve o objetivo de analisar: 1) se as políticas direcionadas para a infância e adolescência estavam sendo consideradas no planejamento orçamentário de forma prioritária e transversal; 2) se a execução do orçamento condizia ou não com o planejamento e com a prioridade estabelecida pelo ECA; 3) se o direcionamento das políticas para a infância e adolescência no orçamento público é mais voltado para a promoção dos direitos ou para a proteção dos direitos, sendo que as três questões se relacionam entre si.

A necessidade deste estudo se deu porque, mesmo com uma legislação que estabelece como prioridade absoluta e tem como foco a proteção e promoção integral dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes de forma contínua, como o direito à vida, educação, saúde, cultura, lazer, esporte, entre outros que garantam condições favoráveis ao crescimento e desenvolvimento, as estatísticas e a realidade a olho nu mostram que se está longe de universalizar esses direitos no Brasil. A pandemia de covid-19, na relação com a necessidade de isolamento social e com uma gestão desqualificada do governo federal, fragilizou ainda mais o acesso aos direitos, principalmente das crianças mais vulnerabilizadas e em condição de pobreza, aumentando as desigualdades sociais já existentes (Santos *et al.*, 2022; Silva; Oliveira, 2020).

Estudos do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) (2023a; 2023b) têm mostrado que a vivência de empobrecimento das crianças e adolescentes brasileiras não é algo incomum na sociedade e que, com a pandemia de covid-19, o número de meninas e meninos nessa situação aumentou consideravelmente, potencializando desigualdades territoriais, de raça e de etnia.

A metodologia do relatório “As múltiplas dimensões da pobreza na infância e na adolescência no Brasil” (Unicef, 2023a) considera diversos aspectos sociais que engendram o empobrecimento, como: alimentação, renda, educação, trabalho infantil, moradia, água, saneamento básico e informação. Com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2019, o relatório chega à conclusão de que o Brasil chegou a ter

32 milhões de pessoas com até 17 anos em situação de pobreza multidimensional (que considera todos os aspectos já citados), em 2019, o que significa 63,1% da população dessa faixa etária.

No período pandêmico, entre 2020 e 2021, no que diz respeito especificamente à privação de acesso à alimentação, o contingente de crianças e adolescentes nessa situação passou de 16,1% para 25,7%. E sobre a condição de renda, ainda de acordo com o relatório, o ano de 2021 alcançou o maior percentual de crianças e adolescentes abaixo da linha de pobreza monetária extrema dos últimos cinco anos (Unicef, 2023a). Da população de 0 a 14 anos, mais da metade das crianças e adolescentes dessa faixa etária vivem em condição domiciliar de baixa renda e mais da metade desse grupo está concentrada nas regiões Nordeste e Norte (Abrinq, 2023b).

Essas privações de direitos são maiores entre crianças negras e indígenas. De acordo com o mesmo estudo, há uma diferença de quase 25% nos índices de privações para crianças e adolescentes negros(as) e indígenas, em comparação a brancos(as) e amarelos(as). Há também uma diferença regional no que tange às privações de direitos. As regiões Norte e Nordeste têm os piores índices.

Pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Penssan), “II Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19”, sobre a condição de segurança alimentar das famílias brasileiras em 2022 denunciou que havia 33,1 milhões de pessoas passando fome no país, uma diferença de 14 milhões entre 2020 e 2022. E o aumento da insegurança alimentar grave<sup>1</sup> das famílias com crianças de até 10 anos quase dobrou nesse período. Em 2020 o percentual era de 9,4% entre as famílias desse grupo, e em 2022 passou para 18,1%.

A mortalidade infantil aumentou de 2021 a 2022 (Abrinq, 2023b). Conforme estudo da Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), a proporção de crianças de até 5 anos internadas por motivos relacionados à desnutrição mais do que dobrou entre 2012 e 2022, passando de 8% para 18%, respectivamente (2022). A cobertura de vacinas para crianças de até um ano reduziu consideravelmente, oito pontos percentuais, de 2020 para 2021 (Abrinq, 2023b).

Em relação à vivência de violências, 1,9 milhão de crianças e adolescentes estavam em situação de trabalho infantil, conforme informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) em 2022 (IBGE, 2023). E dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023 mostram que em todas as violências analisadas houve aumento do número de meninas e meninos, de 0 a 17 anos, violentados entre 2021 e 2022, foram elas:

---

<sup>1</sup> Insegurança alimentar grave significa privação no consumo de alimentos que pode chegar ao estado de fome (<https://olheparaafome.com.br/>).

abandono de incapaz, abandono material, pornografia infantojuvenil, maus-tratos, exploração sexual infantil, lesão corporal dolosa em contexto de violência doméstica e mortes violentas intencionais de crianças e adolescentes. Foram quase 52 mil casos só de estupro, uma variação de 15,3% no período (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023).

Este é um primeiro retrato que demonstra quão séria é a conjuntura do Brasil no que tange à vivência de crianças e adolescentes. Mesmo que apenas uma criança estivesse em situação de fome ou de violência, ainda assim seria algo que demandaria esforços prioritários para resolução; no entanto, são milhares de meninas, meninos e suas famílias em situação de violências, milhões que não têm sequer com o que se alimentar por mais de uma vez ao dia. Se contabilizarmos o acesso à alimentação saudável, esse número crescerá ainda mais. E a responsabilidade pela erradicação dessa violência estrutural, que é o empobrecimento, é de toda a sociedade e do Estado.

Além de o empobrecimento ser uma violação em si, pode gerar outras violações (trabalho infantil, evasão escolar, exploração sexual etc.) e dificuldades para o acesso integral a diversos direitos, como: moradia, educação, saúde, cultura, lazer, transporte. Nascimento (2020) discute os efeitos da pobreza no desenvolvimento de crianças e adolescentes e como pode ser extremamente prejudicial em vários aspectos de suas vidas e defende a redução das desigualdades como urgente para garantir a proteção integral desse grupo populacional:

[...] as memórias da privação de direitos, da exclusão socioeconômica, do preconceito, da infância e adolescência desprotegida, pela família (pais, mães ou responsáveis), por esta não possuir os recursos necessários para manutenção do seu bem-estar, ou por negligência do Estado e da sociedade, podem marcar por longos anos a vida dos sujeitos. Por esse motivo, é preciso usar de todas as formas possíveis, para reduzir a desigualdade entre ricos e pobres e reduzir as barreiras que impedem o acesso aos direitos fundamentais apregoados nas Leis e tratados nacionais e internacionais (Nascimento, 2020, p. 289).

Se o Estado brasileiro não tem conseguido suprir o básico para a população infanto-adolescente, como acesso à renda e alimentação, o direito à cultura, esporte e lazer, que comumente são menos valorizados em termos de políticas públicas, fica mais distante da realidade de crianças e adolescentes mais vulnerabilizados.

O Estado tem um papel fundamental na construção de estratégias para a distribuição de riqueza no país e para garantir os direitos humanos de todas as pessoas, e uma das ferramentas centrais para esse objetivo é o orçamento público.

A promoção dos direitos depende, na maioria das vezes, de recursos envolvendo custos financeiros e por isso deve estar claramente explicitado no Orçamento Público,

pois depende dele. Os direitos e as estruturas previstas nos sistemas de garantia e de defesa correm o risco de tornarem-se nobres intenções sem suporte orçamentário. As medidas legislativas e a rede institucional para a garantia de direitos, embora fundamental, não são suficientes para garantir a integridade e o bem-estar de crianças e adolescentes (Espíndola, 2008, p. 39).

E é diante desse entendimento que se faz importante saber como funciona o orçamento público, tanto em termos de receita quanto de despesa, e fazer o acompanhamento da execução financeira do governo para analisar quais políticas estão sendo financiadas. Esse conhecimento dá maiores condições de incidências políticas em prol da priorização de ações públicas com enfoque na infância e adolescência, de modo a mudar o contexto de privações de direitos e violências. “O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país” (Salvador, 2008, p. 151).

O levantamento teórico sobre o tema em questão mostrou que existem poucas produções acadêmicas atuais sobre a temática do orçamento público voltado especificamente para crianças e adolescentes. Usando as palavras-chave “Orçamento Público” + “Crianças e adolescentes” ou “Orçamento Público” + “Crianças” nas bases de dados Periódicos Capes, SciELO e Lilacs, foram localizados 11 artigos de 2006 a 2023, no entanto, apenas 5 eram relacionados diretamente com o tema do orçamento mais global. Dois realizaram análise dos PPAs no período 2004-2007 e 2008-2011 à luz dos direitos de crianças e adolescentes, mostrando que o planejamento não se reverbera em sua completude na execução (Telles; Suguihiro; Barros, 2011) e que não há priorização desse público nas peças orçamentárias (Vidigal; Souza; Vittielo, 2013). Outros dois são mais teóricos e fazem a discussão do financiamento dos grandes programas direcionados à infância e adolescência no período estudado (Pulcinelli; Janini, 2017) e sobre a importância da transparência e controle social sobre o orçamento e fundo dos direitos da criança e do adolescente (Jambersi; Oliveira, 2020). O mais recente é de 2020 e tem como foco o fundo dos direitos da criança e do adolescente de Curitiba. Alguns institutos de pesquisa têm realizado relatórios sobre a execução financeira do governo federal em relação às políticas voltadas para crianças e adolescentes, mas não há uma análise que considere os três últimos PPAs e as LOAs dos últimos 12 anos mostrando a dimensão das mudanças e como afetou o público infanto-adolescente.

Esta pesquisa, portanto, tem como intuito responder às seguintes perguntas: com qual enfoque o governo federal considerou as crianças e os adolescentes em seu planejamento plurianual e anual orçamentário nos últimos 12 anos? Quais políticas públicas foram mais beneficiadas e como isso impactou a realidade social de meninas e meninos do Brasil? A

hipótese colocada é que o governo tem financiado mais as ações de proteção e defesa, que objetivam diminuir ou sanar danos causados a crianças e adolescentes violados em seus direitos, do que as ações de prevenção de violações e promoção de direitos. Essa hipótese surge a partir dos dados e indicadores levantados para essa pesquisa sobre o não acesso universal aos direitos humanos por parte de crianças e adolescentes que tem ensejado em manutenção de desigualdades.

A realidade das infâncias e adolescências no Brasil impõe desafios complexos para solucionar problemas estruturantes que têm diminuído a potência de vida das crianças e adolescentes. Somente pela via do orçamento público não é possível uma resolução eficiente, no entanto, essa ferramenta é fulcral para alcançar mudanças significativas no que diz respeito ao acesso a direitos. Então, respondendo a essas questões colocadas, a pesquisa se propõe a trazer elementos que contribuam para sanar as lacunas existentes de modo que a elaboração do orçamento público considere todas as demandas necessárias para o bem viver de todas as infâncias e adolescências brasileiras.

### **3 OBJETIVOS**

#### **3.1 Objetivo Geral**

Analisar o financiamento do governo federal voltado para as políticas públicas da infância e adolescência nos últimos 12 anos, considerando os três últimos Planos Plurianuais (PPA) (2012-2015; 2016-2019; 2020-2023) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de 2012 a 2023

#### **3.2 Objetivos específicos**

- 1) analisar se as políticas públicas direcionadas para a infância e adolescência estavam sendo consideradas no planejamento orçamentário de forma prioritária e transversal comparando as três gestões em análise;
- 2) analisar se a execução do orçamento condizia ou não com o planejamento e com a prioridade estabelecida pelo ECA, comparando as três gestões em análise;
- 3) averiguar se o direcionamento das políticas para a infância e adolescência no orçamento público é mais voltado para a promoção dos direitos ou para a proteção dos direitos

## 4 REFERENCIAL TEÓRICO

Diante do princípio legal de prioridade absoluta, garantido pela Constituição Federal brasileira e regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que especifica que a prioridade se dará, entre outras situações, na formulação e execução de políticas sociais públicas e na destinação de recursos públicos relacionados com a proteção à infância e juventude, faz-se relevante compreender o conceito de políticas públicas no geral, como se dá sua formulação e execução, para depois adentrarmos num resumo da história das políticas direcionadas às crianças e adolescentes até os dias atuais. Esses conceitos são importantes para entender o caminho que se faz até a distribuição do orçamento público entre as agendas. Primeiro deve-se elaborar a política para depois disponibilizar recursos necessários para sua execução.

### 4.1 Políticas públicas

O conceito de políticas públicas foi e continua sendo discutido por diversos teóricos e especialistas no tema, no entanto sem um consenso sobre sua definição. Saravia (2006, p. 28) compreende como:

[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão.

As decisões não são políticas públicas por si só, elas precisam ser acompanhadas de um processo operacional para se tornarem tal, e Saravia (2006, p. 29) denomina, então, como:

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

O autor em questão delimita as políticas públicas como integrante do conjunto de políticas governamentais, portanto, para ele, só é política pública se estiver dentro da agenda do governo. Caldas (2008, p. 5) coaduna com esse entendimento, pois conceitua políticas públicas como “a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público”.

Essas definições que incorporam o ator (responsável pela elaboração das políticas) em sua centralidade, sendo ele o governo ou o Estado, dialogam com o conceito desenvolvido por Thomas Dye, ao realizar uma ampla pesquisa bibliográfica sobre o tema e afirmar que as políticas públicas são tudo aquilo que o governo decide fazer ou não fazer, o que foi citado por Agum, Riscado e Menezes (2015), Zittoun (2021), Raeder (2014) e Secchi, Coelho e Pires (2023).

Secchi, Coelho e Pires (2023), em estudo atual e aprofundado sobre as políticas públicas, levantam algumas perspectivas de entendimento sobre o conceito e, dentre elas, filiam-se à abordagem multicêntrica, compreendendo, portanto, que os atores estatais não são os únicos a protagonizarem a elaboração de políticas públicas, mas sabendo que é o grupo com maior poder de decisão nesse aspecto. A definição desses autores sobre políticas públicas se resume a “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (Secchi; Coelho; Pires, 2023, p. 2).

Nesse sentido, há problemas públicos que são enfrentados por outros atores não estatais, de forma organizada, e essas ações podem ser consideradas políticas públicas. Ou seja, diferentemente do que afirmam Saravia (2006) e Caldas (2008), há políticas públicas que não são governamentais. E Secchi, Coelho e Pires (2023) ainda defendem que nem toda política governamental é pública.

Apesar de parecer simplista, o conceito de Secchi, Coelho e Pires (2023) se aproxima mais da globalidade das políticas públicas, considerando como ponto comum entre todas elas a intencionalidade de enfrentar um problema público. No entanto, os autores reconhecem a grande relevância do Estado na formulação e na propagação das ações públicas nos diversos territórios. Outro ponto em que Secchi, Coelho e Pires (2023) discordam da definição de Thomas Dye é a respeito do não fazer citado no conceito, pois a omissão ou negligência dos governantes não seria uma política pública, e sim a decisão de não realizar uma política para enfrentar alguns problemas.

Problema público, na definição de Secchi, Coelho e Pires (2023, p. 14), é “a diferença entre a situação atual e a situação ideal possível para a realidade pública”, considerando que o **problema** existe quando a conjuntura atual é inapropriada ou injusta e se tem a expectativa de melhoria dessa situação e o **público** diz respeito à coletividade. Portanto, para ser problema público é necessário que a condição atual de uma coletividade esteja sendo questionada, seja pelos próprios governantes, seja pela sociedade. Mas há aspectos políticos envolvidos nessas decisões, como poderá ser visto no tópico sobre as fases do ciclo das políticas.

Diante desse levantamento, a análise desta pesquisa fará uso do conceito de Secchi, Colho e Pires (2023), uma diretriz para enfrentar um problema público, no entanto, levando em conta apenas as políticas públicas elaboradas pelos governos. Nesse sentido, complementa-se pelo entendimento de Agum, Riscado e Menezes (2015, p. 16), que define política pública como “o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos dessas ações (variável dependente)”. Para esses autores, a formulação das políticas públicas traduz os propósitos dos governos democráticos em programas e ações com o fim de produzir resultados ou mudanças na realidade.

Sobre o processo de elaboração e execução de uma política pública (passando pelas decisões orçamentárias e financeiras), será descrito como os pesquisadores do tema têm entendido o Ciclo das Políticas Públicas.

#### **4.2 Ciclo das Políticas Públicas**

O Ciclo das Políticas Públicas é uma forma de organizar o processo de elaboração, implementação e avaliação das diretrizes e suas ações. Os estudiosos do tema classificam esse processo em diversas fases. Parada (2006, p. 242) entende o ciclo de políticas públicas, do ponto de vista analítico, a partir de quatro fases: “el origen (principalmente en el sistema político), diseño, gestión y evaluación”. Percebe-se que esse autor resume esse processo em fases mais amplas e considera que uma política de excelência deve considerar:

- cursos de acción y flujos de información; • relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; • estos cursos de acción y flujos de información son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado; • una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Parada, 2006, p. 242).

E complementa que uma política de excelência deve ter objetivos políticos tangíveis, mostrando a quais valores estão respondendo, assim como deve conseguir definir bem os temas mais técnicos (Parada, 2006).

Para Agum, Riscado e Menezes (2015), o ciclo das políticas é dividido em seis fases, sendo elas: 1) problema; 2) agenda; 3) alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação. Parada (2006) inclui a agenda e a discussão dentro do que intitula por origem.

Então, os quatro itens primeiros de Agum, Riscado e Menezes (2015) formam um para Parada, mas o processo de definição para implementação é tão complexo quanto.

Caldas (2008) apresenta cinco estágios do ciclo, que em teoria não tem muita diferença com o que Agum, Riscado e Menezes (2015) apresentam, ele só exclui do ciclo o problema: 1) formação da agenda (seleção das prioridades); 2) formulação de políticas (apresentação de soluções ou alternativas); 3) processo de tomada de decisão (escolha das ações); 4) implementação (escolhas das ações); 5) avaliação.

Raeder (2014), em estudo específico sobre as políticas públicas, também divide o ciclo em cinco estágios, mas considera como um momento específico e pertinente a definição e análise dos problemas e, em comparação com Caldas (2008), junta o momento de formulação de políticas com o processo de decisão: “(1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas” (Raeder, 2014, p. 128).

Um último exemplo de proposição de ciclo é de Secchi, Coelho e Pires (2023), que, a partir da análise das diversas propostas com variadas possibilidades de fases, restringem sua análise em sete principais: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção. Analisam também as fases do ciclo como uma forma de visualização sequencial das políticas públicas, e elas são interdependentes.

Todos os autores aqui citados, que discutem o ciclo de políticas públicas, observam que essas fases não são fixas na elaboração de uma política e que a ordem também pode variar (Agum; Riscado; Menezes, 2015; Caldas, 2008; Parada, 2006; Raeder, 2014; Secchi; Coelho; Pires, 2023). Portanto, às vezes é necessário que primeiro se tenha a avaliação de uma política já existente para elaborar uma próxima política, ou a agenda é formulada sem um processo sistemático de análise dos problemas, entre outras situações. “O ciclo de políticas públicas tem uma grande utilidade: ajuda a organizar as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos” (Secchi; Coelho; Pires, 2023, p. 56).

As fases das políticas públicas serão resumidas aqui, pois dialogam com o ciclo orçamentário, que é o foco deste trabalho, e são fundamentais para apreensão de como as estratégias de articulação e as disputas de poder na sociedade influem diretamente na elaboração e na execução das políticas públicas e de seus orçamentos.

Será dada centralidade às fases discutidas por Secchi, Coelho e Pires (2023), mas com complementação de conceitos elaborados por outros autores quando pertinente.

#### 4.2.1 Identificação do problema

Para Secchi, Coelho e Pires (2023, p. 56), “um problema público é a diferença entre aquilo que se é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” e uma situação pública passa a ser problemática a ponto de ser inserida na agenda quando prejudica muitas pessoas ou interessa a muitos atores, ou a atores com força política. As políticas são criadas para resolução dos problemas, por isso a importância de definir as causas destes para pensar em soluções factíveis. No entanto, os autores bem pontuam que nem sempre as políticas são elaboradas para resolver completamente um problema, mas também para mitigar suas consequências negativas.

A definição de problema passa tanto por critérios técnicos e por circunstâncias decorrentes de situações emergenciais (Raeder, 2014) quanto por critérios políticos. A atuação dos grupos sociais, da sociedade civil organizada, por exemplo, pode formar o interesse público, que reflete as demandas e expectativas (Caldas, 2008). Os problemas a serem inseridos na agenda pública se dão, portanto, a partir das disputas na sociedade. Nesse sentido, “a definição de problemas é elemento central do conflito político” (Capella, 2018, p. 18).

Os problemas são definidos na política para atingir metas - mobilizar o apoio para um lado em um conflito. Definir um problema é fazer uma declaração sobre o que está em jogo e quem é afetado e, portanto, definir interesses e a constituição de alianças. Não existe uma definição de problema apolítica (Stone, 2002, p. 231 *apud* Capella, 2018, p. 18).

Por isso, Capella (2018) entende que os problemas são resultados de um processo de escolha; sempre há que se fazer uma escolha diante das diversas situações que necessitam de uma resposta. No entanto, Subirats (2006a), ao citar Dunn (1981), menciona que há mais possibilidades de erros quando se define mal um problema do que quando se oferece soluções ruins para um problema bem formulado. Portanto, quando os interesses políticos se sobrepõem às necessidades reais da população, pode-se resultar em problemas mal formulados ou em problemas que não são tão prioritários.

#### 4.2.2 Formação da agenda

“A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (Secchi; Coelho; Pires, 2023, p. 58). São as principais questões da sociedade a serem tratadas pelo governo, de acordo com Caldas (2008). Mas estar na agenda ainda não significa que serão as prioridades do governo, como Caldas (2008, p. 12) menciona, isso só ocorre “quando diversos

fatores se juntam, tais como vontade política, mobilização popular e a percepção de que os custos de não resolver o problema serão maiores que os custos de resolvê-los”.

[...] a agenda envolve tanto uma dimensão mais difusa das crenças e entendimentos sobre problemas, quanto aspectos concretos, materializados em documentos como projetos de lei e outros instrumentos. Além disso, a agenda, como coleção de entendimentos, existe em todos os níveis de governo: cada órgão, seja ele federal, estadual ou municipal, tem seu conjunto de questões e hierarquiza suas prioridades de ação (Capella, 2018, p. 30).

Já no que diz respeito à formação da agenda em si, Capella (2018, p. 33) define como o “processo pelo qual as questões passam a concentrar atenção de atores relevantes à produção de políticas públicas” e lança mão do conceito de Zahariadis (2016) de que essa formulação pode ser definida como o processo de fazer com que questões públicas se tornem prioridades governamentais.

Uma característica importante na formação de agenda é a valorização que a agenda midiática tem sobre as decisões das questões a serem priorizadas. Capella (2018) chega a essa conclusão a partir de seus estudos da literatura no campo da comunicação e da formação de agenda. Hoje essa influência ainda permanece, mas tem outras formas, considerando as redes sociais e o amplo acesso das pessoas à internet. De todo modo, o que a mídia decide falar, mostrar ou dar audiência gera movimentações na população que podem afetar as prioridades governamentais.

#### 4.2.3 *Formulação de alternativas*

Para Secchi, Coelho e Pires (2023), a formulação de alternativas passa pela elaboração de objetivos, estratégias e metas de modo a visualizar o que esperam de resultados da política pública a ser construída. “Quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a **eficácia** da política pública” (Secchi; Coelho; Pires, 2023, p. 62).

Após, portanto, a formação da agenda, descrever alternativas para solucionar os problemas identificados, considerando todos os recursos necessários para isso e o potencial de alcançar os objetivos, facilita a decisão sobre quais problemas enfrentar e como. Secchi também considera a importância de avaliações de políticas anteriores e de resultados alcançados para o momento de formular soluções, sejam elas novas ou já aplicadas anteriormente.

Para Capella (2018, p. 71), que estudou aprofundadamente a temática, a definição de alternativas “refere-se à formulação propriamente dita, momento em que diferentes cursos de

ação (alternativas, propostas, soluções, ações) são avaliados para que seja definida uma forma de lidar com uma questão”.

Subirats (2006a, p. 202, tradução nossa) entende que “os problemas e suas soluções estão constantemente relacionados. E que da mesma maneira que há diversas possibilidades de definições de um problema, há muitas soluções para um mesmo problema”. E lança mão do conceito de intercomunicação dos fatores para falar da importância de se considerar não apenas um efeito da possível solução do problema em específico, mas os diversos efeitos que se podem gerar com as soluções levantadas, considerando os diversos aspectos contextuais do problema. Na formulação de alternativas, portanto, é necessário avaliar “el balance entre costos y beneficios de las acciones emprendidas” (Subirats, 2006a, p. 203).

Capella (2018) faz uma análise importante, tendo como referência Kingdon (2003), de que as soluções elaboradas não necessariamente dialogam com os problemas anteriormente levantados e priorizados (caso esse passo tenha sido dado). E, muitas vezes, as soluções são geradas antes mesmo dos problemas os quais se pretende resolver. Porque “soluções são também construções sociais envolvendo diferentes pontos de vista e interesses em disputa” (Capella, 2018, p. 73) que envolvem atores governamentais e não governamentais em um processo de discussão sobre como o Estado deve lidar com os problemas públicos.

#### 4.2.4 Tomada de decisão

“A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (Secchi; Coelho; Pires, 2023, p. 65). Monteiro (2006), a partir de sua análise da literatura, distingue, de forma ampla, dois contextos do processo de decisão:

1) o contexto de oportunidade: em que o *policy-maker* tem maior liberdade para elaborar a política. Isso se dá num contexto de possibilidade de utilização da capacidade de rastreamento com uma margem mais ampla, que seria a “percepção dos *policy-makers* quanto às mudanças que ocorrem no meio externo sobre o qual atua a política” (Monteiro, 2006, p. 275). Essa possibilidade se dá por dois fatores principais: maior flexibilidade de cronograma por conta da reduzida (ou ausência de) pressão de grupos de interesses; e relativa clareza de diagnóstico em relação ao problema de política a ser resolvido;

2) o contexto de crise (conjuntura de crise), “em que as políticas adotadas ocorrem muito mais por provocação do que por atitude voluntária dos *policy-makers*” (Monteiro, 2006, p. 270). Esse contexto leva a algumas situações, como sobrecarga na capacidade de rastreamento por parte

do governo, considerando as incertezas do meio externo, e a pressões de dentro e de fora da organização política para que ações sejam estabelecidas com urgência. “A sobrecarga da capacidade de rastreamento e a pouca flexibilidade do tempo de ação levam ao estabelecimento de políticas que não contemplam opções, aumentando a probabilidade de correções e ajustamentos” (Monteiro, 2006, p. 270).

#### *4.2.5 Implementação*

É na implementação que os resultados concretos da política pública são produzidos (Secchi; Coelho; Pires, 2023), sejam eles os esperados ou não. O entendimento desses autores é que a implementação já é a prática daquilo que foi priorizado na tomada de decisões. É a capacidade das instituições em proverem instrumentos para aplicar as políticas públicas de acordo com os objetivos definidos.

Saravia (2006) separa a implementação da execução, compreendendo que a implementação é o processo de organização e planejamento administrativo, técnico, financeiro, de pessoal, de material e tecnológico para execução das ações. “Trata-se de preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la” (Saravia, 2006, p. 34). E a execução são as ações em si para se chegar aos objetivos estabelecidos pela política. É a sua realização, pondo em prática efetiva aquilo que foi definido e planejado.

Secchi, Coelho e Pires (2023), ao estudar a bibliografia sobre implementação, tratam do aspecto de como o uso do poder político influencia também a implementação das políticas públicas. Que as relações de poder não são exercidas apenas nos momentos decisórios, mas também na execução que demanda instrumentos políticos e burocracias (que são constituídas por pessoas) para que os objetivos delineados anteriormente sejam de fato buscados.

Subirats (2006b) faz uma discussão importante sobre a implementação e a influência da burocracia no conteúdo e no alcance dos objetivos priorizados. Em teoria, a implementação seria a execução objetiva daquilo que foi definido nos processos de decisão, no entanto, o autor reflete que a realidade tem mostrado que as diretrizes definidas anteriormente, na maioria dos casos, são vagas e demandam maior delineamento do que se quer alcançar e quais meios serão necessários para isso. Mesmo quando as políticas chegam bem planejadas aos executores, ainda é necessário que estes entendam a importância daquelas ações e se engajem na execução para que a política funcione e os objetivos sejam alcançados. Pois, se há desconexão ou descrença nas políticas aprovadas, isso “pode provocar verdadeiros fenômenos de boicote, com aumento

de absentismo, perdas de tempo, desperdício de recursos, ou fenômenos mais gerais de alienação ou apatia” (Lipsky, 1980, p. 17 *apud* Subirats, 2006b, p. 121, tradução nossa).

Outro fator crucial a ser considerado na implementação, mas também nas outras fases do ciclo das políticas, são os atores a serem envolvidos nesses processos, de modo a não se resumir aos políticos, servidores públicos (executores) e grupos de interesse mais diretos e com maior capacidade de articulação (Subirats, 2006b).

Es esa una visión muy estática y excesivamente generalista. Aportaciones recientes de la Ciencia Política, a las que ya hemos aludido, sugieren el concepto de entramado o de red como aquel más capaz de recoger toda la riqueza de actores (desde un profesor universitario, una profesión, un sindicato o una asociación de propietarios o vecinos), intercambios, presiones y negociación que encierra no sólo el proceso de elaboración y decisión del programa de actuación sino también en la fase implementadora e incluso en los parámetros de evaluación que servirán para decidir la continuidad o no de la política en cuestión (Mayntz, 1978; Hecló, 1978; Schneider, 1987 *apud* Subirats, 2006b, p. 121).

O autor também afirma, a partir dos estudos realizados sobre o tema, que o processo de implementação, considerando ou não os aspectos levantados acima, movimenta-se muito diferente daquilo que se é proposto idealmente. Pois “se pressupõe que se os objetivos estão claros e minuciosamente definidos, todos os recursos são suficientes, o ambiente não é hostil e a disposição dos implementadores é boa, o rendimento a se obter da atuação administrativa será ótimo” (Subirats, 2006b, p. 122, tradução nossa). Mas, na prática, “os objetivos são inconsistentes e difusos, os recursos são sempre insuficientes, o controle é muito superficial e formalista, e as circunstâncias ao redor do trabalho na Administração Pública costumam ser desanimadoras” (Subirats, 2006b, p. 122, tradução nossa).

Esses desafios exigem capacidade de readequação e Subirats (2006b) levanta respostas que os burocratas ou servidores públicos costumam dar a essas inconstâncias, como podem tender a modificar seu trabalho para que os objetivos se ajustem aos recursos disponíveis, reduzindo-os às condições existentes, ou modificam sua própria definição do que deveria ser a ação ou o serviço a ser realizado, para ajustar a diferença existente entre objetivos e resultados, encontrando assim uma melhor resposta do público-alvo em relação ao trabalho realizado.

#### 4.2.6 Avaliação

Os diversos estudiosos do ciclo das políticas públicas afirmam a importância fundamental da avaliação para se obter bons resultados com a ação governamental e recomendam que essa fase não deve ser estática e nem acontecer apenas ao final do ciclo, e sim

no decorrer (Caldas, 2008; Secchi; Coelho; Pires, 2023). A avaliação pode ser um processo de monitoramento dos programas de governo, de modo a gerar mudanças e melhorias no caminhar da política, e também gera aprendizados que dão elementos para futuras políticas a serem elaboradas e implementadas (Caldas, 2008).

Para Caldas (2008, p. 18), a avaliação possibilita à administração:

- Gerar informações úteis para futuras Políticas Públicas;
- Prestar contas de seus atos;
- Justificar as ações e explicar as decisões;
- Corrigir e prevenir falhas;
- Responder se os recursos, que são escassos, estão produzindo os resultados esperados e da forma mais eficiente possível;
- Identificar as barreiras que impedem o sucesso de um programa;
- Promover o diálogo entre os vários atores individuais e coletivos envolvidos;
- Fomentar a coordenação e a cooperação entre esses atores.

Todas essas possibilidades serão possíveis a depender da qualidade da avaliação. Como Agum, Riscado e Menezes (2015, p. 30) observam, a avaliação deveria ser capaz de formar um quadro analítico “que levaria à continuação, reestruturação ou mesmo extinção da política”. Mas muitas delas deixam brechas para serem questionadas, e o avaliador precisa considerar os elementos multifatoriais de uma política ao elaborar o formato da avaliação e estar atento para responder aos questionamentos. Ou seja, “uma dada política pública pode produzir ou não resultado dependendo do ângulo da avaliação” (Agum; Riscado; Menezes, 2015, p. 31).

Há uma diferença crucial nas análises avaliativas no que diz respeito ao seu objetivo, que muda totalmente quais indicadores serão monitorados e, portanto, quais respostas serão obtidas. Agum, Riscado e Menezes (2015) trabalham com os conceitos de indicadores *input* e *output* para indicar duas das dimensões das avaliações. Os primeiros têm por objetivo “medir os esforços despendidos em uma ação; eles podem ser recursos econômicos, humanos ou mesmo materiais. Já os indicadores output procuram medir os resultados alcançados, isto é, as realizações referentes às ações imputadas.” (Agum; Riscado; Menezes, 2015, p. 30). Os dois objetivos se relacionam entre si, mas levantar aspectos do primeiro e não do segundo não permite saber se a política tem gerado os efeitos ou mudanças que se esperavam em sua elaboração.

### **4.3 Resumo da história das políticas públicas para a infância e adolescência no Brasil**

Uma vez que a noção sobre a infância tem variado profundamente ao longo dos séculos e nas diferentes culturas, e que a concepção de adolescência só foi elaborada mais recentemente, as maneiras de atender às necessidades e demandas sociais

relacionadas a essas fases da vida também têm sido variáveis (Santos et al, 2009, p. 22)

Entender a história de como a infância foi tratada ao longo do tempo no Brasil é crucial para compreender as políticas públicas atuais direcionadas a este público. Com o vasto referencial teórico sobre o assunto, este trabalho não se deterá sobre todos os contextos brasileiros vivenciados até os dias atuais, mas se deterá sobre elementos pertinentes ao tema da pesquisa.

Rizzini e Pilotti (2011) consideram que as políticas públicas dirigidas à infância no país tinham um direcionamento às crianças pobres com o objetivo único de controle desta população, vista como “perigosa”. Desse modo, foram mantidas as desigualdades abissais entre infâncias privilegiadas e marginalizadas, nomeadas por “menores”. “Impuseram-se reiteradamente propostas assistenciais, destinadas a compensar a ausência de uma política social efetiva, capaz de proporcionar condições equitativas de desenvolvimento para crianças e adolescentes” (p. 16-17).

Santos et al (2009) considera que houve na história três momentos que dizem respeito à paradigmas de proteção de crianças e adolescentes: 1) soberania paterna associada ao caritativismo religioso (1500 a 1800): em que as crianças eram posse de suas famílias e a legislação pautava a soberania paterna. Ao mesmo tempo, esse período foi marcado pelo alto número de abandonos, de crianças escravizadas ou não (Rizzini; Pilloti, 2011), e a resposta a esta problemática era dada pelas instituições religiosas legitimadas pelo Estado. Muitas crianças filhas de escravizados morriam diante da precariedade de recursos para sobrevivência (Rizzini; Piloti, 2011).

A ação caritativa das instituições fundamentava-se em uma concepção mística de criança; a explicação para o fenômeno da infância pobre e abandonada baseava-se na religião e a ação dirigida a elas se configurava como um ato de caridade e de boa vontade individual. Os agentes se organizavam em irmandades, congregações religiosas e confrarias de caráter voluntário. A finalidade da intervenção seria a conversão religiosa, o aprendizado de “bons costumes” (modos civilizados) e o controle social das condutas desviantes (Santos et al, 2009, p. 24)

2) do estado de bem-estar social à ação filantrópica (1850 a 1870): esse período foi regido pela ideia de que o Estado deveria “assegurar o bem-estar da criança e do adolescente como indivíduos autônomos de suas famílias” (Santos et al, 2009, p. 24-25) e passa a regular as relações familiares. Mesmo o Estado sendo o responsável por garantir o bem-estar da criança, considerada menor, pelo Código de Menores de 1927, a execução das ações relacionadas às crianças pobres era repassada a instituições filantrópicas.

O estado de bem-estar brasileiro diferenciava pobres “úteis” e “inúteis”, especializando dois tipos de instituições distintas: uma para a “criança” e outra para o

“menor”. Com base nessa visão da infância, foi criada a doutrina jurídica que passou a fundamentar as políticas de bem-estar social destinadas a crianças e adolescentes. Trata-se da doutrina da “situação irregular”, segundo a qual o “menor” seria a criança ou o adolescente em situação irregular, por estar material, moral ou socialmente abandonado. Por contraste, a “criança”, filha dos segmentos mais favorecidos da sociedade, encontrava-se em situação regular. Essa visão dicotomizada orientou diferentes tipos de políticas, programas e atitudes sociais em relação à infância até os anos 1980 (Santos et al, 2009, p. 26).

O paradigma do Estado de Bem-Estar é refutado por outros autores (Gurgel; Justen, 2021), considerando que no período não havia políticas garantidoras de direitos a todas as pessoas promovidas pelo Estado. Estado de Bem-Estar Social foi definido como “responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico de todos os cidadãos” (Esping-Andersen, 1991, p. 99 apud Gurgel; Justen, 2021, p. 398). E a história da infância no período colocado mostra a distância do bem-estar social em que grupos específicos se encontravam. Além disso, boa parte do período mencionado foi tomada pela ditadura militar, período em que direitos humanos eram violados pelo Estado escancaradamente e não havia liberdade de expressão.

Rizzini (2011) discute a concepção (por parte da elite política e acadêmica) de crianças no final do século XIX e XX, logo após a chamada abolição da escravatura, como futuro da nação, portanto era necessário salvar as crianças para salvar o país. Aqui se faz ou permanece um entendimento de incompletude da infância, pois às crianças cabia a educação moral e o trabalho para que se tornassem “alguém de fato” e esse tornar-se só aconteceria na fase adulta caso correspondessem à expectativa da sociedade burguesa. Portanto, a vivência da criança era pautada pela construção do futuro e não pela sua vida presente.

A compreensão da infância e adolescência como incompleta, como um vir a ser, é um dos elementos que formam o adultocentrismo e coloca crianças e adolescentes num lugar de incapacidade de decidir sobre sua própria vida e sobre contribuir com as decisões coletivas.

O adultocentrismo é um dos preconceitos mais naturalizados pela sociedade contemporânea. Ele atribui capacidades e fazeres às crianças para que se tornem adultos/as no futuro, desconsiderando os aspectos singulares da própria infância, tomando este momento da vida apenas uma passagem, um vir a ser, em que aprendemos a nos relacionar e a nos integrar à sociedade (FARIA; SANTIAGO, 2016, p. 850)

Esse entendimento sobre a criança, que permanece nos dias atuais, favorece a elaboração de políticas públicas que focam no vir a ser da pessoa e não no aqui e agora, nas necessidades presentes e objetivas.

Outra concepção era da infância empobrecida, abandonada e negra como problema social. O entendimento de que a miserabilidade levava as crianças à vadiagem e ao crime ou o fato de serem filhas de viciosos faria com que naturalmente elas fossem pelo mesmo caminho caso não fossem educadas em outro contexto que não o familiar (Rizzini, 2011).

Não se tinha o objetivo real de “salvar crianças”, mas sim torná-las aptas para serem subordinadas ao “progresso civilizatório” que a sociedade da época almejava, compreendendo essa civilização – baseada em exemplos europeus – como a melhor perspectiva de mundo. Com o fim de “salvar” a nação e não propriamente as crianças, clama-se pela entrada do Estado na função de proteção à infância ao invés da igreja. Essa proteção vem calcada no higienismo social. “Moldar a criança para transformá-la em “homem de bem” era um investimento social necessário, sendo a criança pobre, ‘moralmente abandonada’, o alvo prioritário da assistência” (Rizzini, 2011, p. 109)

Já nos anos 70 e 80 inicia-se uma mudança conceitual que vai desembocar num outro paradigma legal para infância e adolescência brasileira, 3) Direitos da criança associados à ação emancipatória cidadã:

[...] rompimento com as categorias “menor carente”, “menor abandonado” e a constituição do conceito de “crianças e adolescentes sujeitos de direitos”. A construção dessa nova concepção foi atribuída à emergência de novos atores sociais (os programas alternativos) e à organização de um amplo movimento em defesa dos direitos da criança e do adolescente, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, no contexto de redemocratização do país (SANTOS et al, 2009, p. 28)

A luta política pela inserção das crianças e adolescentes na nova Constituição do país, de 1988, foi imponente e essencial para a garantia dos direitos que se tem atualmente. Uma virada de chave da institucionalização para considerar os sujeitos em suas realidades e contextos em que estão inseridas. Avanços aconteceram no pós-democratização do país, principalmente no início dos anos 2000. No entanto, ainda há muitas crianças e adolescentes em situação de não acesso aos seus direitos e em situações degradantes de vida. O que demonstra que a priorização à infância ainda não foi realizada e que os processos históricos têm impacto direto no contexto atual, deixando resquícios no modo de ver a criança e de prover as políticas públicas. Além disso, comprova a não existência do Estado de bem-estar social.

O “problema da infância”, claramente diagnosticado há pelo menos 100 anos como um “problema gravíssimo” e, invariavelmente associado à pobreza, em momento algum foi enfrentado com uma proposta séria e politicamente viável de distribuição de renda, educação e saúde (Rizzini; Pilloti, 2011, p. 16)

A história mostra que não somente o empobrecimento é uma variável de manutenção das desigualdades existentes entre as infâncias e adolescências, mas o processo de higienização, pautado na eugenia e na marginalização de crianças negras e indígenas, é fator central para entender a realidade atual e o perfil das crianças e adolescentes que não acessam os direitos humanos em sua completude.

#### **4.4 Políticas públicas de promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes**

Este trabalho se deterá na diferença entre os aspectos das políticas de promoção de direitos e das de proteção dos direitos, tendo como referência basilar para esses conceitos os marcos legais direcionados à infância e adolescência. Considera também as discussões dos termos na especificidade das políticas de saúde e assistência social que atuam com essas diferentes orientações.

A Lei 8.069/90, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), divide-se, basicamente, entre a) os direitos fundamentais e a prevenção da violação dos direitos; e b) as medidas de proteção, as medidas socioeducativas e o acesso à justiça. Discorre também sobre a política de atendimento e sobre o conselho tutelar, que integram o sistema de garantia de direitos.

Dentro do que considera direitos fundamentais a partir do Título II, capítulos de I a V, estão: direito à vida e à saúde; direito à liberdade, ao respeito e à dignidade; direito à convivência familiar e comunitária; direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer; direito à profissionalização e à proteção no trabalho. Faltando apenas discorrer em capítulo em específico sobre o direito à alimentação, é basicamente o que está descrito no artigo 4º do ECA que introduz observando que a efetivação desses direitos “é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade [...]” (Brasil, 1990).

No que diz respeito à prevenção, o estatuto estabelece em seu artigo 70 que “é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente” e no 70A que:

[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes (Brasil, 1990).

Já no que tange às medidas de proteção, o ECA determina que estas devem ser aplicadas “sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta.” (Brasil, 1990).

Essa divisão mostra nitidamente que as ações do Estado podem ser direcionadas a objetivos diferentes: promover e garantir o direito às crianças e adolescentes ou protegê-lo quando este estiver ameaçado ou for violado, o que significa que um ou alguns direitos não foram assegurados e o sujeito já está em situação de desproteção.

O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, de âmbito federal, aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) em 2010 separa suas diretrizes e objetivos estratégicos em 5 eixos, sendo o eixo 1: Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes e o 2: Proteção e Defesa dos Direitos. Para melhor visualização de como o Plano Decenal separa os objetivos das políticas públicas entre esses dois eixos, serão descritas no Quadro 1 as diretrizes de cada um deles:

**Quadro 1– Diretrizes dos eixos 1 e 2 do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes**

<b>Eixo 1 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes</b>
Diretriz 01 – Promoção da cultura do respeito e da garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no âmbito da família, da sociedade e do Estado, consideradas as condições de pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política.
Diretriz 02 – Universalização do acesso a políticas públicas de qualidade que garantam os direitos humanos de crianças, adolescentes e suas famílias e contemplem a superação das desigualdades, afirmação da diversidade com promoção da equidade e inclusão social.
<b>Eixo 2 – Proteção e Defesa dos Direitos</b>
Diretriz 03 – Proteção especial a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados, consideradas as condições de pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política.
Diretriz 04 – Universalização e fortalecimento dos conselhos tutelares, objetivando a sua atuação qualificada.

Diretriz 05 – Universalização, em igualdade de condições, do acesso de crianças e adolescentes aos sistemas de justiça e segurança pública para a efetivação dos seus direitos.

Fonte: Elaborado pela autora com informações do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes / Site do CDCA-DF

O Plano Decenal, portanto, divide seus eixos na mesma lógica do ECA, o que significa que as políticas a serem desenhadas para responder ao Plano precisariam ser organizadas considerando essas diferenças de objetivos. A promoção, que tem como foco a universalização da garantia dos direitos e sua plena efetivação na vida de meninas e meninos, e a proteção e defesa, que atuam quando as pessoas já tiveram esses direitos violados, ou seja, para interromper as violências ou não permitir que a ameaça delas se concretize.

O Plano avança mais que o Estatuto à medida que leva em consideração que, dentro do público geral infante-adolescente, há especificidades que são mais marcadas por vivências de violações e que, portanto, deve-se considerar a cada objetivo as condições de pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e de opção política. Pois a depender do grupo em que a criança ou adolescente se encontra, como a infância e adolescência indígena, negra, do campo, periférica, de baixa renda, o acesso ao direito será mais dificultado e, conseqüentemente, a demanda por políticas de proteção e defesa é aumentada.

Rizzini et al (2010) coadunam com esse entendimento ao estudarem a problemática de crianças e adolescentes em situação de rua, quando concluem que a vivência da rua reflete o resultado de diversos fatores relacionados às históricas desigualdades que caracterizam o país.

Tomando como referencial o enfoque de direitos humanos, econômicos e sociais desta população, entende-se que a situação de rua em si representa a conseqüência ou o agravamento da violação de direitos básicos garantidos, inclusive, na Constituição Brasileira. Como descrito no Estatuto da Criança e do Adolescente, essa população tem violados os direitos: à vida e à saúde (capítulo I); à liberdade, ao respeito e à dignidade (capítulo II); à convivência familiar e comunitária (capítulo III); à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer (capítulo IV); de ser considerada em sua privacidade, autonomia e identidade (art. 17); de não estar em situação vulnerável para diversas formas de exploração (art. 18) (p. 15).

Nova (2023) estuda como o racismo potencializa as violações de direitos contra crianças e adolescentes e

se constitui como um dos principais fatores de exposição das crianças negras à circunstâncias de extremas violências que condicionam suas formas de viver e de estar no mundo em que a cor da sua pele se torna, por um lado, alvo da violência policial, sexual entre outras e por outro lado o segmento populacional menos atendido pelas políticas públicas que possam garantir a efetividade dos seus direitos fundamentais, bem como à proteção contra essa infinidade de violências e opressões sofridas (p. 9)

O relatório Pobreza Multidimensional na Infância e Adolescência do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef, 2023b), trabalha com o conceito de pobreza para além da monetária, tendo como referência as privações a que meninos e meninas estão expostos em relação a fatores como renda, educação, trabalho infantil, moradia, água, saneamento e informação. No Brasil, 60,3% (31,9 milhões) de crianças e adolescentes até 17 anos estavam privados de um ou mais desses direitos em 2022. Do referido quantitativo, 68,8% constituía-se de negros, o que representa uma diferença de 20 pontos percentuais na comparação com brancos.

Ainda de acordo com o citado relatório, dentre as crianças negras de 7 a 17 anos, 7,1% estavam em atraso escolar, enquanto entre crianças brancas o percentual era de 3,9% em 2022. No que tange às violências sexuais registradas pelo sistema de saúde, a maioria dos registros se deu contra meninas negras, 58,4%, em comparação com 33,4% de meninas brancas. A taxa de homicídios de pessoas com menos de 19 anos em 2021 foi de 16,8% do total de meninas e meninos negras e negros. Entre os indígenas, foi de 11,8% e, entre brancos, foi de 2,8%. No total de homicídios, crianças e adolescentes negros fizeram parte da estatística de 81,5% das vítimas, enquanto que brancos e amarelos perfaziam 16,4% (Abrinq, 2023a). As crianças indígenas foram as mais impactadas pela desnutrição nos últimos anos, seguidas das crianças pretas e pardas (Inesc, 2024).

Nesse sentido, promover a equidade social, de raça e de gênero é central, tanto no que diz respeito à promoção dos direitos quanto na proteção e defesa. Para a legislação brasileira, a promoção da equidade e da inclusão social, a partir da afirmação da diversidade, é parte central da política de promoção de direitos e evitaria muitas das ações necessárias para a proteção. Compreender que o enfrentamento das desigualdades é prioritário para a efetivação dos direitos é um passo em direção ao caminho da proteção integral preconizado pela Constituição Federal de 1988. No entanto, há que se realizar ações concretas nessa direção, e a análise do orçamento público é uma forma de avaliar se essa intenção está sendo priorizada e implementada.

Para definir mais os conceitos de promoção e proteção, também serão usadas como referência as políticas de saúde e assistência social. A Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS) compreende que a:

[...] promoção da saúde é um conjunto de estratégias e formas de produzir saúde, no âmbito individual e coletivo, que se caracteriza pela articulação e cooperação intrassetorial e intersetorial e pela formação da Rede de Atenção à Saúde, buscando se articular com as demais redes de proteção social, com ampla participação e amplo controle social. Assim, reconhece as demais políticas e tecnologias existentes visando à equidade e à qualidade de vida, com redução de vulnerabilidades e riscos à saúde

decorrentes dos determinantes sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais (Brasil, 2015, p. 7).

A perspectiva, portanto, está na produção de saúde, e não no tratamento de doenças. Independentemente se há risco ou não do adoecimento, dá-se importância ao processo de saúde e condição de vida melhor e saudável. A política de promoção de saúde considera os contextos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais como centrais na elaboração de ações que promovam saúde, pois poderão e deverão ser diferentes a depender das especificidades de cada contexto.

O objetivo geral da PNPS traz um conceito chave para o que diz respeito à promoção de saúde e o qual se pode levar em conta para o conceito mais amplo de promoção de direitos, que é o da equidade:

Promover a equidade e a melhoria das condições e dos modos de viver, ampliando a potencialidade da saúde individual e coletiva e reduzindo vulnerabilidades e riscos à saúde decorrentes dos determinantes sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais (Brasil, 2015, p. 11).

A equidade também aparece como princípio da política em questão e como objetivo de todo o Sistema Único de Saúde, regulamentado pela Lei 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, a qual nesse período considerou apenas o termo igualdade em seus princípios: “IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie” (Brasil, 1990). O Decreto nº 7.508/11, no Inciso I do Artigo 13, inseriu o termo equidade em um dos seus objetivos:

Artº 13. Para assegurar ao usuário o acesso universal, igualitário e ordenado às ações e serviços de saúde do SUS, caberá aos entes federativos, além de outras atribuições que venham a ser pactuadas pelas Comissões Intergestores:  
I - garantir a transparência, a integralidade e a equidade no acesso às ações e aos serviços de saúde (Brasil, 2011).

Mais à frente o conceito de equidade será definido, mas esse debate pode entrar tanto nas políticas de promoção de direitos quanto nas de proteção. Aqui é importante ressaltá-lo como fulcral na perspectiva de garantia dos direitos a todas as pessoas, o que dialoga também com o princípio da universalidade, considerando que há os grupos em que estão em maior vulnerabilidade na sociedade por conta das diferenças de classe, regionais, raciais, étnicas, de gênero ou de outras especificidades, e considerar essas disparidades é crucial para promover direitos a todas e quaisquer pessoas.

Para contribuir com o entendimento sobre o que é a proteção dos direitos, além do ECA e do Plano Decenal, lançar-se-á mão do conceito trabalhado pela política de assistência social, pois tem como um dos seus focos principais de atuação a proteção. A Lei Orgânica de Assistência Social, aprovada em 1993 pela Lei nº 8.742 e alterada por diversos decretos e leis no decorrer do tempo, institui que a assistência social tem como objetivo: 1) a proteção social que visa garantir a vida, reduzir danos e prevenir a ocorrência de riscos; 2) a vigilância socioassistencial; 3) a defesa dos direitos que visa garantir o pleno acesso aos direitos em todas as prestações de assistência social.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, compreende a assistência social como uma política de proteção social e afirma que isso significa “garantir a todos, **que dela necessitem**, e sem contribuição prévia, a provisão dessa proteção” (Brasil, 2005, p. 15, grifo nosso). No bloco de análise situacional da política, informa-se o modo de olhar e quantificar a realidade em que a política se pauta em algumas visões, e aqui serão mencionadas três: 1) numa visão social inovadora, pautada na ética de incluir os “invisíveis”, transformados em casos individuais, **enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva**, as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades; 2) numa visão social de proteção, **o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos**, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível; 3) numa visão social capaz de captar as diferenças sociais, **entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia** (Brasil, 2005).

Das palavras em negrito, depreende-se o cerne da proteção dos direitos, de que, apesar de poder ser para todas as pessoas, só farão uso aquelas que precisarem, estando em situação de risco ou de violação de direitos. A compreensão da PNAS amplia o conceito entendendo que os riscos ou vulnerabilidades em que certos grupos se encontram não dizem respeito a eles individualmente, mas à coletividade, às formas de relação, sejam políticas, econômicas, culturais, sociais e/ou ambientais. Esses contextos podem ser motivos de vulnerabilização, mas também de proteção. Levar em consideração essas diferenças também diz do princípio de equidade.

Importante mencionar as políticas públicas de Estado atuais que atuam na promoção e na proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes, fruto das lutas e construções árduas dos movimentos pelos direitos das infâncias e adolescências no Brasil. Políticas que dão concretude ao que está previsto no ECA, mas com desafios proeminentes de implementação gerados pela falta de recursos financeiros/priorização ou pela má gestão; pela desarticulação

entre as diversas áreas de atuação do Estado; e pela desatenção às especificidades existentes num país continental.

Alguns exemplos dessas políticas nacionais são: 1) Educação: Política Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância); 2) Saúde: Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) e Diretrizes Nacionais para Atenção Integral à saúde de Adolescentes e de Jovens na Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde; 3) Assistência Social: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Programa Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes; Programa Bolsa Família.

A maioria dessas políticas demandam a intersetorialidade e multidisciplinaridade para serem efetivas e trazem esses aspectos na descrição legal, seja por meio de leis ou decretos. Mas esses princípios não têm sido efetivados pela falta de articulação coordenada entre as diversas áreas do poder público e também pelas disputas que envolvem programas de governo que são mais frágeis que as políticas de Estado. Como é o caso do Programa Criança Feliz (programa de governo que tem como objetivo acompanhar famílias com crianças na primeira infância para contribuir com o desenvolvimento infantil e que demanda a adesão voluntária dos municípios), que teve um aporte financeiro importante desde o governo Temer até os dias atuais (INESC, 2023), contudo a formatação do mesmo não possibilita que os objetivos sejam alcançados. As ações são frágeis, e não há capacidade técnica para aquilo que se almeja: a promoção do desenvolvimento infantil. E não há trabalho conjunto com as outras políticas públicas como saúde e educação (Campos, 2020).

A PNAISC (Política de Estado), por exemplo, prevê tanto em seus princípios quanto em suas diretrizes a integralidade do cuidado e intersetorialidade onde o primeiro está mais interligado com o envolvimento de outros setores e políticas públicas existentes nos territórios na prática de saúde e o segundo já propõe que, para além do envolvimento, haja elaboração de estratégias e ações conjuntas dos diversos equipamentos públicos em prol da garantia do direito à saúde (Brasil, 2018).

#### 4.5 Equidade e Universalidade para promoção e proteção dos direitos

Teixeira (2010, p. 130) resume o conceito de equidade de forma mais ampla como a “necessidade de se ‘tratar desigualmente os desiguais’ de modo a se alcançar a igualdade de oportunidades de sobrevivência, de desenvolvimento pessoal e social entre os membros de uma dada sociedade.”. No que diz respeito aos serviços de saúde, a autora compreende que a construção da equidade está em identificar demandas sociais e de serviços de saúde dos diversos grupos populacionais de modo a reorganizar a atuação e redistribuir recursos para atender de forma diferenciada a toda a diversidade da população.

A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC) conceitua equidade como “igualdade da atenção à saúde, sem privilégios ou preconceitos, mediante a definição de prioridades de ações e serviços de acordo com as demandas de cada um, com maior alocação dos recursos onde e para aqueles com maior necessidade” (Brasil, 2018, p. 30). E ainda complementa que a equidade se dá por meio de mecanismo de priorização de políticas e programas que se direcionem às populações mais vulneráveis, em condições de iniquidades de saúde.

Azevedo (2013) faz um debate interessante sobre as diferenças e semelhanças entre igualdade e equidade, fazendo a relação dos conceitos com o que de fato seria justiça social. Ele entende que a luta pela equidade e pela igualdade é essencial para termos uma sociedade mais justa e brinca com os antônimos dos termos para se chegar à conclusão da importância dos dois conceitos, pois o contrário de equidade é iniquidade e o de igualdade é desigualdade, ambas condições prejudiciais às pessoas, apesar de perseguidas e mantida por grupos societários que se beneficiam delas, principalmente numa sociedade capitalista.

Pergunta-se: como se pode renegar a equidade como princípio de políticas sociais se o seu contrário se chama iniquidade? Como relegar a igualdade à história se o seu antônimo (real oposição) é a contínua e persistente desigualdade? Portanto, para um exercício inicial de compreensão do que seriam igualdade e equidade, acoplem-se os prefixos de negação (‘des’ e ‘in’) a essas duas palavras e, com isso, é possível imaginar os cenários de uma sociedade sem tais pilares fundamentais para a construção da justiça social (Azevedo, 2013, p. 131-132).

Diante disso, depreende-se que a equidade significa a busca por justiça a partir do reconhecimento de que há desigualdades estruturantes que precisam ser enfrentadas de tal modo que seja possível termos igualdade em direitos. Para chegarmos a essa igualdade, é necessário que se realizem políticas equitativas, que levem em consideração as diferenças de acesso aos

direitos existentes na sociedade que são colocadas pelas discriminações e exclusões de classe, raciais, étnicas, de gênero e de outras dimensões. E isso demanda a universalidade dos direitos, pois os princípios são complementares e não excludentes, diferente do que alguns grupos sociais e econômicos querem defender (Faustino, 2017).

Já a universalidade é um princípio dos direitos humanos pautado no mundo pela Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e que o Brasil reverbera em suas legislações. Significa que todas as pessoas, sem distinção de nenhuma especificidade, têm direitos e devem acessá-los. Também pegando emprestada a discussão elaborada por pensadores da política de saúde, Teixeira (2010, p. 156) coloca a universalidade “como um ideal a ser alcançado, qual seja, o de que todos os cidadãos brasileiros possam usufruir do seu direito à saúde, aí incluído o acesso às ações e serviços necessários para sua promoção, proteção e recuperação”.

A autora pontua que o pleno exercício dos direitos ainda esbarra em barreiras sociais, econômicas e culturais que dificultam ou descumprem o princípio da universalidade e que é necessário considerar estratégias na elaboração e na execução das políticas para esse enfrentamento, de modo que, de fato, todas as pessoas os acessem. A partir da particularidade da saúde, ela coloca que, do ponto de vista econômico, por exemplo:

[...] não se pode negar que a enorme parcela da população pobre, que vive em pequenos municípios com baixo grau de desenvolvimento econômico ou habitam a periferia das grandes cidades, não dispõem de condições mínimas de acesso aos serviços, às vezes até porque não tem como pagar o transporte necessário para chegar a uma unidade de saúde (Teixeira, 2011, p. 3-4).

Para tanto, além do envolvimento das políticas de geração de renda e transporte público, para que nenhuma pessoa fique sem acesso aos serviços de saúde, há que se ampliar o financiamento a fim de que diversos modelos de ações cheguem até as várias comunidades. No âmbito da cultura, Teixeira (2011) exemplifica como a linguagem pode ser uma barreira para a comunicação entre servidores públicos e cidadãos usuários do SUS caso não se leve em consideração as diferenças de compreensão das informações no processo de aprendizagem de autocuidado ou mesmo das receitas de medicações que são passadas.

A relação entre a universalidade e equidade se dá no ponto dessas diferenças e desigualdades existentes, pois os direitos humanos devem ser universais, precisam chegar a todas as pessoas, e as políticas públicas devem considerar essa diversidade de modo equânime, chegar para todas e todos considerando as especificidades e necessidades que são diferentes de contexto a contexto.

Faustino (2017) faz um delineamento categórico sobre os dois conceitos e sobre as disputas existentes em torno destes e da construção das políticas públicas. Seu questionamento é: “é possível conciliar a luta pela universalização dos direitos com a *advocacy* por políticas específicas voltadas aos grupos em situação de vulnerabilidade? Se sim, quais as questões implícitas à essa conciliação?” (Faustino, 2017, p. 3832).

Ele faz um levantamento da discussão sobre focalização das políticas públicas que “tem sido traduzida como a ação de concentrar os recursos financeiros disponíveis em uma população definida” (Rizzotto, 2009). A focalização nasce dos interesses neoliberais que vendem o discurso de que há pouco recurso, portanto é necessário priorizar o gasto, e se utilizam da demanda do enfrentamento das desigualdades para justificar esse formato de política pública com foco central na pobreza.

Nas últimas décadas do século XX, no âmbito das políticas sociais em geral e das políticas de saúde em particular, o termo ‘focalização’ assume status de categoria com ampla utilização em documentos de Organismos Internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), entre outros, que passaram a difundir a ideia de que o alívio da pobreza e a redução das enormes desigualdades sociais existentes nos países dependentes iriam ocorrer a partir da implementação de projetos e programas sociais dirigidos às populações pobres e grupos vulneráveis. Tais projetos teriam como objetivo explícito combater a pobreza, satisfazendo as necessidades básicas, o que deveria propiciar um mínimo de dignidade a esse segmento populacional (Rizzotto, 2009).

No entanto, autores que estudam a temática evidenciam que as políticas de focalização mantêm as desigualdades ou mesmo as fortalecem, pois não são suficientes para gerar emancipação dos grupos em vulnerabilização que são os sujeitos dessas ações (Costa, 2009; Martins, 2012; Rizzotto, 2009; Theodoro; Delgado, 2003). Alguns desses autores levantam a importância de algumas políticas focalizadas no que diz respeito à melhoria da renda principalmente, como o Programa Bolsa Família, mas que não garantem a saída do estado de vulnerabilidade social ou a distribuição de riqueza no país para, de fato, diminuir iniquidades.

Faustino (2017) responde à sua própria questão colocando para o debate se a polarização entre políticas universalistas e focalizadas é necessária ou se é possível trabalhar com as duas possibilidades, desde que o fim seja a realização de direitos e emancipação dos sujeitos políticos. Para tanto, o conceito de equidade dialoga bem com essa construção conjunta que não deveria gerar dicotomias, mas sim ser pensada numa perspectiva de possibilitar vida com autonomia a partir do acesso aos direitos humanos a todas as pessoas.

O autor trabalha com o exemplo da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Negras (PNAISPN), que foi criticada por ser entendida como uma política de focalização que iria na contramão da Constituição Federal de 1988, a qual prega a universalização dos direitos. Então, para alguns grupos, não deveria ser necessária uma política específica. Isso reverberou politicamente, pois, apesar da vitória dos movimentos negros na elaboração e aprovação da PNAISPN, não houve execução (Faustino, 2017). No entanto, os executores e grupos políticos contrários a esse tipo de política pública desconsideraram a existência do racismo e as iniquidades geradas por ele. Isso significa que uma política universal de saúde por si só não dará conta das especificidades de grupos historicamente violentados e invisibilizados pelos dispositivos da máquina pública.

A conclusão, portanto, desses diálogos teóricos sobre universalidade e equidade é que, para universalizar os direitos humanos, são necessárias políticas públicas que considerem as desigualdades existentes no país e as diversidades de grupos populacionais e territoriais e que suas ações sejam pautadas no princípio de equidade social, racial, étnica e de gênero, as grandes matrizes estruturantes da nossa sociedade. E no que tange às crianças e adolescentes, assim como à população como um todo, elas são diversas e com necessidades também diversas. Os direitos devem chegar a todas, mas considerando o contexto de cada uma delas.

Nancy Fraser (2002) discute sobre a luta pela distribuição dos recursos *versus* a luta pelo reconhecimento das diferenças historicamente desvalorizadas e como essa dicotomia também enfraquece a luta pela justiça social. Faustino (2017) usa essa referência de polarização que também não constrói na discussão sobre universalidade e focalização. Dentro das políticas públicas voltadas para as infâncias e adolescências, o debate sobre universalizar os direitos e considerar todas as meninas e meninos como sujeitos de direitos foi e é central desde a democratização do Brasil e no intenso processo de elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Do mesmo modo, pensar os sujeitos para além da sua condição econômica e social foi fundamental para ampliar a contextualização desses sujeitos para quem o ECA se direcionava, diferentemente das ações governamentais direcionadas à infância e adolescência brasileira antes da Constituição Federal de 1988. Regidas pelo Código de Menores, tinham em sua centralidade a tutela de meninas e meninos consideradas abandonadas ou perigosas (Rizzini; Pilotti, 2017), as crianças e adolescentes empobrecidas e negras que sempre foram colocadas nesse espectro. Ainda assim, permanecem resquícios desse olhar, e a focalização das políticas ou o foco nas infâncias empobrecidas numa perspectiva assistencialista se mantém.

Entretanto, alguns movimentos sociais pela infância e adolescência, movimentos negros, de mulheres, LGBTQIA+, têm disputado espaço de reconhecimento nas políticas sociais que considerem essas especificidades.

Por um lado, a viragem para o reconhecimento representa um alargamento da contestação política e um novo entendimento da justiça social. Já não restrita ao eixo da classe, a contestação abarca agora outros eixos de subordinação, incluindo a diferença sexual, a 'raça', a etnicidade, a sexualidade, a religião e a nacionalidade. Isto constitui um claro avanço relativamente aos restritivos paradigmas fordistas que marginalizavam tal contestação. Para além disso, a justiça social já não se cinge só a questões de distribuição, abrangendo agora também questões de representação, identidade e diferença (Fraser, 2002, p. 9).

Ao analisar políticas públicas para a infância e adolescência e a execução dos seus orçamentos, essas considerações se mostram fundamentais para entender qual tem sido a priorização dos governos no que diz respeito a essa pauta. As frentes analisadas neste trabalho, divididas entre políticas de promoção e proteção de direitos, coadunam com as discussões sobre universalidade, focalização, redistribuição e reconhecimento à medida que a priorização colocada para o financiamento público mostra as escolhas políticas feitas pelas gestões e por aqueles com poder de influência.

#### **4.6 Orçamento público**

O governo federal, sendo a grande liderança da nação, tem um papel importante no cumprimento da lei pelo delineamento de políticas públicas que estimulem os estados e municípios a seguirem diretrizes garantistas de direitos, dando primazia à infância e à adolescência. No ciclo das políticas públicas, a elaboração, como já visto anteriormente, é um passo essencial para definição do projeto de governo, pois é necessário entender as lacunas e desafios do país de modo a definir o que fazer e o que enfrentar. Porque “dentre os diversos problemas socioeconômicos que a sociedade apresenta, alguns deles são percebidos como mais prioritários e passíveis de resolução pelo sistema político” (Raeder, 2014, p. 129).

E é a partir da execução da política (implementação) que se visualiza com maior precisão o projeto sendo efetivado ou não, pois “é a concretização da solução dos problemas que foram definidos na agenda decisória, problemas que deverão ser tratados a partir dos critérios definidos na etapa anterior” (Raeder, 2014, p. 133). A partir disso, depreendem-se análises (monitoramento das ações/promessas do governo) que instrumentalizam a sociedade

para intervir sobre o rumo das políticas públicas, o que os autores que estudam o tema chamam de retroalimentação entre as fases do ciclo de políticas públicas (Menicucci, 2006).

Uma das formas de averiguar o desempenho do Estado no que diz respeito à garantia dos princípios de prioridade absoluta e proteção integral de crianças e adolescentes é pelo acompanhamento do orçamento público, que é um espelho do projeto político dos governos no que diz respeito às suas prioridades para o país. Destarte, “a previsão constitucional dos direitos das crianças e adolescentes, bem como ao sistema de proteção erigido pelo ECA **dependem** da quantidade de recursos destinados no orçamento público para serem realmente efetivos” (Jambersi; Oliveira, 2020, p. 233, grifo nosso). Pois “sem previsão orçamentária não é possível implementar políticas públicas” (Santos *et al.*, 2017, p. 199).

De acordo com o *site* do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), o orçamento público é:

[...] o instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados (impostos e outras receitas estimadas) e a destinação desses recursos (ou seja, em quais despesas esses recursos serão utilizados) a cada ano. Ao englobar receitas e despesas, o orçamento é peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas e indica as prioridades do Governo para a sociedade (Brasil, 2024).

Para Morgado (2011), o orçamento público pode ser utilizado para várias finalidades. “Contabilmente, pode ser utilizado para calcular os valores auferidos ou despendidos em diversas classes de valores. Como instrumento do planejamento e administração, permite que se projetem os gastos necessários a um determinado período de tempo.” (Morgado, 2011, p. 5). E também entende que possui função econômica, pois é um instrumento que realiza a política fiscal do governo, e função de controle, pois há necessidade de autorização de gastos e permite análise da conformidade legal das despesas autorizadas.

No que diz respeito ao conceito utilizado pelo MPO, ao afirmar que o orçamento é uma peça que indica as prioridades do governo, demonstra-se que não é uma ferramenta apenas técnica, mas sim política, que reflete “correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com ônus do financiamento dos gastos orçamentários” (Salvador, 2008, p. 151). Salvador (2008, p. 151) também afirma que o “dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país”.

Na relação com as políticas destinadas à infância e adolescência, portanto, a análise do orçamento público (OP) é fulcral para verificar se há priorização dos gastos públicos com esse grupo da população, conforme prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu artigo 4º,

alíneas “c” e “d” do parágrafo único, que remetem à prioridade das crianças e adolescentes à: “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” (Brasil, 1990). Nesse sentido, o OP “é uma ferramenta estratégica capaz de promover o controle social e a possível intervenção nas políticas públicas” (Franco, 2015, p. 5) e essas incidências podem contribuir na garantia da prioridade absoluta prevista em lei.

Para averiguar se essa prioridade está sendo efetivada na formulação das políticas públicas, na alocação dos recursos públicos e em sua execução, “é preciso identificar quais ações governamentais migram da agenda social para a programação orçamentária e sua execução” (Sadeck Filho, 2010, p. 17). Para isso, é importante analisar as leis orçamentárias que integram o ciclo do orçamento público e onde são inseridos os planos financeiros dos governos e sua agenda prioritária no que tange aos gastos públicos. “É no orçamento-programa que o Estado, por meio do seu Poder Executivo, prevê suas políticas destinando-lhes receitas correspondentes às despesas necessárias à efetivação das mesmas” (Santos *et al.*, 2017, p. 198-199).

#### **4.7 Ciclo Orçamentário**

O Ciclo Orçamentário Brasileiro é composto pelas três leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) e pelo processo de elaboração até a execução e avaliação do orçamento público (INESC, 2017).

Giacomoni (2009) apresenta quatro principais etapas do Ciclo Orçamentário: 1) elaboração da proposta orçamentária; 2) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; 3) execução orçamentária; 4) controle e avaliação da execução orçamentária. E afirma que, justamente por ser um processo, e não uma estrutura, essas etapas não são estáticas e podem ser complementadas por outros momentos caso haja necessidade ou mesmo pressões políticas. Dentro de cada uma das etapas podem existir outros processos para definições, análises e execução.

O autor também identifica que o processo orçamentário não é autossuficiente, considerando que a primeira etapa do ciclo – elaboração do orçamento anual – é “resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez, detalha planos de longo prazo. Por isso [...] o processo orçamentário tem maior substância quando integrado ao processo de planejamento” (Giacomoni, 2009, p. 207).

O planejamento diz tanto dos planos setoriais, como o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, de longo prazo, quanto do Plano Plurianual (PPA), a lei orçamentária que “define as estratégias, diretrizes, metas e objetivos de cada esfera de governo (federal, estadual e municipal) pelo período de quatro anos” (Salvador, 2008, p. 154). Essa lei é de máxima importância, considerando que só é possível autorizar a despesa na LOA e priorizar na LDO as ações referentes aos programas dispostos no PPA.

Esse documento de planejamento de médio prazo é elaborado a cada novo mandato do chefe do Executivo no primeiro ano de governo e será base dos três últimos orçamentos anuais do governo em vigência e do primeiro ano da nova gestão (INESC, 2017). Portanto, ainda que sejam aprovados, em pastas setoriais, planos de longo prazo como o Decenal dos Direitos da Criança e o Plano Nacional de Educação (PNE), seus objetivos deverão estar previstos no PPA para que haja alocação de recursos públicos no orçamento anual.

Acompanhar os planos plurianuais possibilita, portanto, entender quais são os projetos políticos de cada governo e se dialogam com suas promessas eleitorais. Assim, como um dos objetivos deste trabalho, é possível analisar se há o cumprimento da priorização da infância e adolescência, como previsto pelo ECA, e se as políticas respondem à necessidade dessa população (Sadeck Filho, 2010; Vidigal; Souza; Vittielo, 2013). Desse modo, verificando quais políticas foram priorizadas no PPA, é possível fazer o controle da sua efetivação a partir da execução orçamentária dos valores previstos na LOA.

Antes da elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual, a Constituição Federal de 1988 previu a elaboração e aprovação de uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que orienta a elaboração da LOA, estabelecendo prioridades e metas da administração pública para o ano seguinte (Salvador, 2008).

A Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, estima as receitas e as despesas para o ano seguinte à sua elaboração, distribuindo os recursos entre os programas já previstos no PPA e nas ações consequentes (INESC, 2017). “E nenhum gasto pode ser efetuado por qualquer entidade ou órgão público sem que os recursos constem da LOA” (INESC, 2017, p. 29). É nessa lei que os gastos serão mais detalhados, indicando-se valores e metas para o exercício financeiro (Sadeck Filho, 2010). É por meio do acompanhamento das ações orçamentárias previstas na LOA que se pode depreender se os planos dos governos, federal, estaduais e municipais, estão sendo cumpridos e quais ações estão sendo priorizadas em sua execução. A LOA deveria ser um espelho do que está previsto no PPA.

Sadeck Filho (2010) compreende que o Ciclo Orçamentário é o processo de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil que se dá por meio da integração

dessas três leis orçamentárias “compatíveis e harmônicas que se relacionam entre si” (Sadeck Filho, 2010, p. 96). No entanto, esta pesquisa questiona essa percepção, como será visto mais à frente, considerando que não necessariamente as leis dialogam entre si e são harmônicas como deveriam ser, pois a LOA não tem refletido totalmente os objetivos previstos no PPA.

De todo modo, a forma como o orçamento é organizado hoje, com planejamento mais bem definido por meio de seus programas, indicadores, objetivos e metas, entendido como orçamento-programa, impõe “a mensuração do rendimento das políticas públicas que compõem os diversos programas nos quais o orçamento está estruturado, contribuindo para análise e mensuração das mesmas” (Santos *et al.*, 2017, p. 199).

“O orçamento brasileiro é autorizativo, e não impositivo (o que significa que os planejamentos de receitas e gastos não obrigam que eles sejam realizados)” (INESC, 2017, p. 29). Esse entendimento do Inesc se dá sobre as despesas discricionárias (não obrigatórias), mas há autores, conforme discutido por Santos (2016) que compreendem que o orçamento é obrigatório ou impositivo pelo fato de ser regido por lei e ter mecanismos que exigem aprovação das mudanças ou justificativas quando do não gasto. De todo modo, o fator político também tem impacto na execução do orçamento; como menciona Morgado (2011), “a técnica orçamentária pública atual é predominantemente política”. Por isso a importância do acompanhamento e do controle social por parte da sociedade civil e dos movimentos sociais em relação à execução orçamentária e financeira para que se faça pressão para realização dos gastos previstos para as políticas sociais.

Para realização desse controle, há que se entender como é o processo de elaboração e aprovação das leis orçamentárias. No Brasil, o Poder Executivo é responsável pela elaboração das propostas orçamentárias, com prazos estipulados, as quais são enviadas para o Legislativo discutir, modificar por meio de emendas e aprovar, também com prazo definido. Já o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública podem intervir legal e penalmente quando houver irregularidade ou quando direitos não estiverem sendo garantidos no orçamento (INESC, 2017).

#### 4.7.1 *Classificação das Despesas Orçamentárias*

O orçamento público é um instrumento de programação das despesas, sendo a expressão de políticas setoriais como educação, saúde, segurança, entre outras, e tem também um enfoque programático em que os aspectos de cada política são considerados de forma mais aprofundada

(ENAP, 2014a). Ainda para ENAP (2014a, p. 11), o programa é “um instrumento de organização da ação de governo, com vistas à consecução dos objetivos pretendidos”.

E essa organização se dá em classificações orçamentárias que, para Morgado (2011), são de grande importância, porque a simples exibição de valores agregados não teria utilidade e o acompanhamento não seria eficaz. “Cada classificação é uma lista de códigos e seus significados, por meio da qual diversos itens de receitas e despesas são agregados em classes semelhantes” (Morgado, 2011, p. 5).

É a partir dessas classificações que é possível avaliar o planejamento e realizar o monitoramento da execução do orçamento público tendo como figura os objetivos e iniciativas prioritizadas nas leis orçamentárias. A LOA espelha o PPA no que diz respeito a essa estrutura de classificação. O PPA costuma trazer as seguintes categorias: macrodesafios, programas (que se divide em temáticos e de gestão) e, dentro de cada programa temático, são elencados os objetivos e iniciativas, conforme definições a seguir:

- Macrodesafios - diretrizes elaboradas com base no programa de governo e na visão estratégica e que organizarão a construção dos programas.
- Programas - representam a forma de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos [...].
- Programa temático - agrega a atuação do governo, organizados em razão dos temas das políticas públicas. Sua concepção deve retratar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, os aspectos transversais e multissetoriais da política pública, bem como os pactos territoriais envolvidos [...].
- O Objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território.
- A Iniciativa declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras decorrentes de ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas.
- Programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado – agregam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não incluídas nos programas temáticos por meio de suas iniciativas (ENAP, 2014a, p. 12).

Outra classificação são as ações que aparecem apenas nas leis orçamentárias anuais e são a “representação financeira que contribui para o alcance das finalidades pretendidas por cada iniciativa” (ENAP, 2014a, p. 12). Desse modo, a classificação intitulada funcional programática identifica as funções de governo e os programas e ações nos quais se darão ou se deram o gasto público (INESC, 2017). Para fins desta pesquisa, a classificação em programas e ações é o que mais interessa, no entanto há outras classificações importantes para análises dos orçamentos públicos, como: a) **funcional**: que avalia em que serão gastos os recursos e podem ser subdivididas em função e subfunção; b) **institucional**: quem é o responsável pela programação a ser realizada, que são os órgãos e unidades orçamentárias.

#### **4.8 Orçamento público direcionado à infância e adolescência**

“A importância do orçamento público não é apenas econômica, mas principalmente política e social. O orçamento público indica quais direitos de crianças e adolescentes estão previstos, quais serão garantidos, promovidos ou defendidos pelo setor público” (Sadeck Filho, 2010). Apesar da legislação e, muitas vezes também da destinação de recursos, por conta das imposições constitucionais, ainda há baixa execução, contingenciamento e remanejamento para outras áreas de recursos previstos para a infância e adolescência (Brasil, 2020). Por isso, é necessário defender que “lugar de criança e adolescente não é apenas no orçamento público, mas também e, principalmente, nos pagamentos públicos” (Brasil, 2020).

Desde os anos 1990, antes mesmo da promulgação da nova Constituição Federal, movimentos pela infância e adolescência já se organizavam em torno do orçamento público e das disputas pelos recursos. Para tanto, entenderam que era necessário criar uma ferramenta que pudesse contribuir para o controle social dos gastos com crianças e adolescentes, pois era difícil acompanhar o que, de fato, estava sendo disponibilizado e executado na área infanto-adolescente.

De acordo com Abrinq (2017), “em 1995, o Grupo Executivo do Pacto pela Infância buscou desenvolver metodologia para monitorar os gastos do orçamento público direcionados a crianças e adolescentes”. E essa ferramenta só foi consolidada em 2015, com o projeto De Olho no Orçamento Criança, conduzido pela Fundação Abrinq, Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), formando o que se chama de Orçamento Criança e Adolescente (OCA). O OCA tinha como objetivo a identificação do montante de recursos públicos destinado à proteção e ao desenvolvimento de crianças e adolescentes, orientando como realizar o levantamento das ações e despesas do orçamento público (Abrinq, 2017).

Nesse período, as ações eram diferenciadas e classificadas entre “OCA exclusivo” e “OCA não exclusivo”. O primeiro dizia respeito às ações e despesas voltadas diretamente para a promoção da qualidade de vida de crianças e adolescentes e o segundo, às dirigidas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias que beneficiam o desenvolvimento e a proteção de crianças e adolescentes (Abrinq, 2017).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Unicef elaboraram uma versão da metodologia em 2021 intitulada “Gasto Social com Crianças e Adolescentes”, que fazia a classificação das despesas em “Gastos Específicos” e “Gastos Ampliados”, e, em seguida,

utilizaram esses mesmos termos na adequação metodológica que realizaram para os gastos com a primeira infância.

Hoje, o MPO tem fortalecido a parceria com o Unicef e IPEA para levantamento das informações orçamentárias e avaliação da execução das despesas relacionadas à primeira infância e divide as ações em três categorias:

- 1) Exclusiva: Informações das despesas diretas ou específicas para a Primeira Infância com seu(s) programa(s), incluindo seu(s) desdobramento(s) orçamentários;
- 2) Não Exclusiva: informações das despesas que, embora não direcionadas exclusivamente para a primeira infância, a incluem ou impactam significativamente;
- 3) Natureza difusa: despesas de natureza geral que, a priori, não contribuem ou impactam a Primeira Infância, mas poderão produzir efeitos sobre ela no momento da ocorrência da ação governamental ou na incidência da execução da despesa, e poderão ser apropriadas à Primeira Infância conforme critérios de conveniência e oportunidade de cada Ministério (Brasil, 2024, p. 44).

Esse levantamento, realizado pelo próprio governo, é um avanço na agenda da infância e adolescência e demarca a importância de garantir outros mecanismos legais no orçamento público de priorização desse grupo para além do próprio ECA, pois, mesmo que, por lei, crianças e adolescentes tenham prioridade no acesso às políticas públicas e à destinação de recursos públicos, esse caminho ainda está longe de ser trilhado no Brasil.

[...] é fundamental que uma legislação complementar regule matéria de direito financeiro de forma específica, ainda mais quando se trata do orçamento destinado à primeira infância e ao público infantojuvenil. Tal medida se justifica pela necessidade de assegurar que esses segmentos da população tenham prioridade absoluta na parcela dos valores reservados, em conformidade com os princípios constitucionais que garantem a proteção integral e a dignidade da pessoa humana. Deve-se assegurar que todas as receitas que ingressam seguem o fluxo normal da devida aplicação. Rastrear o orçamento também é proteger direitos (Bazzo; Veiga; Conti, 2024).

O relatório do MPO, intitulado “O Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal”, com duas versões, 2022-2023 e 2024, está sendo realizado em virtude da garantia da prioridade do gasto público com a primeira infância prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias e que foi conquistada pelos movimentos pela primeira infância em articulação com parlamentares do Executivo federal. Fruto também, primeiramente, do Marco Legal da Primeira Infância, aprovado no Brasil em 2016 pela Lei 13.257. Além disso, o Decreto 10.770 de 2021 institui a agenda transversal e multissetorial da primeira infância, designando as pastas que integram a agenda e os objetivos que tinham que ser respondidos na relação com o PPA 2020-2023.

Esses mecanismos, portanto, não asseguram que os recursos serão direcionados de forma suficiente para promoção e proteção de direitos; no entanto, possibilitam que a sociedade civil faça maior pressão para essa efetivação. Isso porque os dados ficam mais transparentes e a agenda transversal força que as pastas insiram também rubricas específicas no orçamento público. O que se poderá visualizar é que ainda há um caminho longo para que a legislação se torne prática. E, mesmo com avanços legais para a primeira infância, esse grupo não é o único que demanda políticas públicas prioritariamente, no entanto, tem sido o foco dos últimos governos, o que tira a centralidade do debate pela infância e adolescência como um todo e suas diversas peculiaridades, não somente etárias.

Acompanhar e incidir sobre o orçamento público com o foco em crianças e adolescentes também é disputar uma sociedade menos desigual. O investimento em meninos e meninas, que impactará diretamente suas famílias, é o investimento na sociedade como um todo. Sadeck Filho (2010, p. 96) coaduna com esse entendimento e diz que, apesar de o orçamento ter um conteúdo mais tecnicista, “é um instrumento político, estratégico para a atuação política em prol da garantia, promoção e defesa dos direitos humanos, em especial de crianças e adolescentes, e ao combate às desigualdades sociais”.

Toda a população, portanto, ganha com mais crianças tendo educação de qualidade e mudando as perspectivas geracionais de empobrecimento e manutenção em trabalhos subalternos; crianças com acesso a lazer, cultura, esporte, alimentação adequada e saneamento básico têm uma vida mais saudável, com menos necessidade de acessar serviços de saúde de alta complexidade e com criatividade para sonhar além da sua comunidade e com a sua comunidade; crianças que não trabalham, cujas famílias têm renda adequada, que se alimentam bem e podem receber mais afeto familiar quando as condições financeiras não impõem preocupações exacerbadas; crianças que não sofrem racismo ou discriminação por qualquer razão são mais seguras para criar e estudar e são mais felizes.

Nesse sentido, o orçamento público é ferramenta central para garantir esses direitos e, para tanto, é necessário considerar as desigualdades existentes. O sistema neoliberal vigente hoje insiste em formar subjetividades e moldar o processo de elaboração e execução das políticas públicas e suas prioridades, sendo um dos aspectos que mantêm as iniquidades e que não têm interesse em enfrentá-las. Está muito mais ligado à perspectiva do desmonte das políticas sociais e da austeridade fiscal, do que da garantia dos direitos humanos. Franco (2015) afirma que:

[...] uma maneira de se enfrentar esse forte peso do neoliberalismo sobre a autonomia e independência na concretização dos direitos sociais garantidos às crianças e adolescentes, o que necessariamente atinge suas famílias, é o domínio e interferência na construção do orçamento, é o controle social das finanças públicas é o inteirar-se e colocar-se dentro das responsabilidades fiscais dos investimentos feitos com recursos públicos.

O OP pode ser uma ferramenta que contribui tanto para aumentar desigualdades quanto para diminuí-las ou erradicá-las, principalmente considerando não somente as despesas, mas também as receitas e sua forma de arrecadação (INESC, 2017; Salvador, 2008). Por isso a necessidade de que a sociedade civil e os movimentos sociais, incluindo de crianças e adolescentes, envolvam-se no exercício do controle social sobre o gasto público destinado às políticas públicas para qualificar sua elaboração e execução de modo a beneficiar de fato a população (INESC, 2017; Sadeck Filho, 2010).

## 5 METODOLOGIA

### 5.1 Caracterização da pesquisa

Trata-se de uma pesquisa documental descritiva, de desenho retrospectivo e de abordagem qualitativa e quantitativa. Kripka, Scheller e Bonotto (2015a) consideram pesquisa documental quando os dados levantados são estritamente provenientes de documentos com o objetivo de compreensão de um fenômeno; os documentos devem ser originais, sem ter sido complementados por outras análises. A pesquisa documental “possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural” (Junior *et al.*, 2021, p. 39).

A pesquisa teve como referência os Planos Plurianuais de 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023 e as Leis Orçamentárias Anuais do mesmo período. Por isso um desenho retrospectivo, pois foi feita uma análise histórica que considerou as informações apenas do passado no tempo predeterminado (Fontelles *et al.*, 2009; Hockman *et al.*, 2005), pois, na data do levantamento dos dados, as informações orçamentárias do ano de 2023 já tinham sido fechadas, portanto não se considerou o tempo presente. A pesquisa foi descritiva porque teve o intuito de identificar, registrar e analisar (Nunes; Nascimento; Luz, 2016) o que as leis orçamentárias federais previram para crianças e adolescentes, tanto em termos do conteúdo das propostas orçamentárias quanto em termos numéricos.

Portanto, a abordagem metodológica foi do tipo qualitativa e quantitativa. A primeira significa que trabalhou “com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (Minayo, 2002, p. 21-22). A análise do orçamento público não pode ser feita apenas pela quantificação da previsão e execução das despesas, mas também pela qualidade das ações que estão sendo financiadas e pelo impacto desses recursos na vida das pessoas. Considerando que “a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas” (Minayo, 2022, p. 22), o que não pode ser avaliado apenas com os números, equações e médias, como a autora retrata.

Muitos compreendem o orçamento público como uma ferramenta técnica e que pode ser analisada pelo viés apenas quantitativo no que tange aos recursos disponíveis e à sua execução. No entanto, uma análise orçamentária de qualidade precisa levar em consideração as disputas políticas e de poder, os contextos sociais e econômicos, a cultura, crenças e concepções de quem elabora e executa as regras fiscais, a forma de gerar receitas e o planejamento do uso do dinheiro (Inesc, 2017; Sadeck Filho, 2010; Salvador, 2008; Secchi; Coelho; Pires, 2023).

A segunda abordagem metodológica, do tipo quantitativa, possibilitou a consideração dos valores gastos com políticas para as infâncias e adolescências à pesquisa, de modo a gerar evidências e reflexões sobre como estes números repercutiram na promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

## **5.2 Documentos que constituíram o corpus de análise**

Para elaboração das análises, foram considerados os documentos oficiais do governo federal referentes aos planejamentos orçamentários de 2012 a 2023: Planos Plurianuais (PPA): 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023 e Leis Orçamentárias Anuais (LOA): 12 leis de 2012 a 2023. Ou seja, foram abarcadas nesta pesquisa três gestões do executivo federal. Os documentos foram baixados no site do governo federal: [www.gov.br](http://www.gov.br) na seção do Ministério do Planejamento e Orçamento em sua última versão.

Como o objetivo foi analisar como o governo inseriu crianças e adolescentes em seu planejamento, o foco da leitura dos PPAs foi a programação, desse modo, o documento de referência foi o anexo à lei intitulado: Programas Temáticos ou Programas Finalísticos, onde estão descritos todos os programas relacionados ao enfrentamento de um problema da sociedade. Existem dois tipos de programa no PPA: finalísticos ou temáticos e os de gestão, este último está voltado para a gestão governamental/institucional (BRASIL, 2019).

Já em relação às LOAs foram analisados dois anexos das leis: 1) o que apresentava as ações por programas e 2) que apresentavam as ações por órgãos para garantir que todas as ações seriam visualizadas e consideradas.

## **5.3 Levantamento dos dados**

O primeiro passo foi a leitura flutuante dos três PPAs considerados (de 2012 a 2023) e das LOAs dos mesmos períodos e uma busca pelas palavras-chave: criança, adolescente, infância, adolescência, infantil, estudantes, escolares (no singular e plural). Da leitura dos PPAs, foram separados todos os programas que continham objetivos, metas e/ou iniciativas que citavam alguma dessas nomenclaturas. Então mesmo que o texto do programa não fosse direcionado especificamente para crianças e adolescentes, mas tivesse, ao menos, uma meta que fosse orientada para esse grupo, ele foi considerado. Os dados foram organizados em uma tabela do excel e podem ser visualizados neste [link](#), onde contém três abas e cada uma referente a um dos períodos dos PPAs analisados. Foram descritas as seguintes informações: número do

programa, programa, objetivos, metas e iniciativas que mencionavam crianças e/ou adolescentes.

Depois, na análise das LOAs, foram extraídas todas as ações voltadas para o público em questão. As ações foram organizadas por período na totalidade dos 4 (quatro) anos de cada intervalo (ações das LOAs de 2012 a 2015 / 2016 a 2019 / 2020 a 2023), de modo a possibilitar saber se elas correspondiam aos programas, objetivos, metas e iniciativas elencadas no PPA de referência. Elas foram organizadas por programa e depois classificadas em: a) exclusivas, que são direcionadas apenas para o público infante-adolescente; ou b) não exclusivas, que são direcionadas majoritariamente às crianças e adolescentes, mas também a outros públicos. Todas as informações brutas das LOAs foram organizadas em tabelas do excel, sendo uma aba para cada período e depois organizadas por período do PPA para as classificações em exclusivas e não exclusivas e em promoção ou proteção de direitos, como será visto mais à frente.

Foram também levantados os dados da execução orçamentária e financeira de todas as ações previstas nas LOAs desses períodos analisados, de modo a visualizar se as previsões de gastos inseridas nas leis orçamentárias foram cumpridas. Por falta de espaço para discutir todas as políticas para as quais as ações eram direcionadas, foram consideradas para apresentação apenas as ações exclusivas para crianças e adolescentes e que tivessem um escopo maior de tempo para possibilitar a avaliação da evolução.

De acordo com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o orçamento estima as receitas e fixa as despesas e está mais relacionado ao planejamento e previsão de gastos. A execução orçamentária, portanto, diz respeito aos trâmites que se realizam após a consolidação dos planejamentos na Lei Orçamentária Anual a partir dos créditos autorizados. A execução financeira é a utilização dos recursos, o gasto em si, a certeza de que se tem o dinheiro para pagamento das despesas com a ação orçamentária (ENAP, 2014b). Uma é o contínuo da outra.

O levantamento dos valores autorizados e executados referentes aos programas e ações encontrados nos PPAs e LOAs foi feito por meio da base de dados orçamentários do Senado Federal intitulada Siga Brasil e possibilitou a visualização da evolução dos gastos anualmente, considerando todo o período, por programa e ação. As ações foram baixadas no portal pelo seu código demarcado na LOA e com os filtros de busca pelos recursos autorizados e pagos corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Considerou-se, para todas as ações baixadas, o período de 2012 a 2023, no entanto, cada ação só aparece no período em que tem recurso aprovado, o que possibilitou fazer a relação com as informações das LOAs.

#### 5.4 Análise dos dados

A classificação realizada após levantamento dos dados foi feita a partir de uma tipologia com foco nos programas e ações direcionados para a infância e adolescência nos PPAs e LOAs e teve como referência o método de Análise de Conteúdo de Laurence Bardin (2016), entendido como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (Bardin, 2016, p. 48).

Esse método possibilitou a sistematização do conteúdo que se apresentava nas leis orçamentárias na área de crianças e adolescentes, organizando conforme os objetivos desta pesquisa. A autora menciona que a análise de conteúdo leva em consideração as significações e, algumas vezes, a sua forma e a distribuição desses conteúdos e formas (Bardin, 2016).

Esta pesquisa teve como objetivo compreender a priorização dos últimos governos em relação ao público infante-adolescente a partir de como o inseriu no planejamento orçamentário e na execução das despesas, assim como analisou, mais esmiuçadamente, se os objetivos das políticas elencadas nos orçamentos estavam mais direcionados para a promoção dos direitos ou para reparação das violações, considerando não só os projetos, mas também os gastos financeiros que, de fato, foram realizados. Portanto, para além de fazer o levantamento das informações a partir da análise documental descritiva, foram analisadas as significações contidas nesses documentos com as especificidades já colocadas.

As unidades de análise foram construídas a partir da codificação dos conteúdos prévios definidos nesta metodologia. Para Bardin (2016)

a codificação corresponde a uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação ou enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão; suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto (2016).

Nesta pesquisa, analisou-se o conteúdo das ações direcionadas à infância e adolescência no período estudado a partir de dois temas: 1) ações de promoção e prevenção de direitos; e 2) ações de proteção de direitos com o foco de remediação de direitos violados. Para isso, foram realizadas leituras da descrição e finalidade de todas as ações das LOAs que se direcionam às crianças e adolescentes por período de análise por meio do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP). A partir das leituras, com base no referencial teórico sobre promoção e proteção de direitos, as ações foram classificadas pelo seu direcionamento, o que formou 3

unidades de codificação (Bardin, 2016): 1) promoção de direitos; 2) proteção de direitos; 3) promoção e proteção de direitos (ações que tinham finalidades diversas e respondiam às duas propostas). As ações organizadas por programas e com as descrições do SIOF que permitiram a classificação em promoção ou proteção estão disponíveis neste [link](#) por período de PPA.

A hipótese levantada para esta análise foi que os governos investiram mais em políticas com foco em crianças e adolescentes que reparam ou mitigam violações de direitos e/ou atendem sujeitos que sofreram violências do que em políticas que promovem direitos e/ou previnem violações e violências. Para testar essa hipótese, foi necessário entender os objetivos das ações elencadas nos planejamentos orçamentários e o gasto financeiro do governo com essas mesmas ações. Desse modo, além de analisar o conteúdo de cada ação e classificá-las, também foi verificado quanto recurso foi executado (pago sem considerar os restos a pagar de anos anteriores) em cada ação para compreender a priorização do financiamento e não somente do planejamento (que pode não ser cumprido como previsto).

As referências utilizadas para a classificação (conforme discutidas no referencial teórico desta pesquisa) foram o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, o Sistema Único de Saúde (SUS), que diferencia políticas de promoção, prevenção, proteção e recuperação da saúde, e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que também diferencia políticas de proteção. Os conceitos elaborados por Kauchakje (2008, p. 128-129) resumem de uma forma competente o entendimento da questão:

Prevenção: Evitam situações de vulnerabilidade e risco por meio de: monitoramento das situações geradoras de vulnerabilidade e risco social, educacional, de saúde e outras; desenvolvimento de potencialidades de indivíduos e localidades e aquisições de bens materiais e imateriais; fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; viabilização do acesso a programas, projetos e serviços sociais.

Proteção: Destinam-se a pessoas e populações que estão vivenciando situação de vulnerabilidade e risco. Esses planos garantem: aquisições materiais (renda, alimentação, habitações, entre outras); aquisições imateriais (capacitação profissional, atendimento à saúde e educação); acolhida.

Promoção: Fornecem condições para que pessoas, grupos sociais e coletividades saiam e permaneçam fora de situações sociais de carência, violência e vulnerabilidade, oferecendo os seguintes benefícios: desenvolvimento da autonomia de projetos alternativos; eliminação das relações que provocam dependência e subordinação; acompanhamento de saúde; formação educacional continuada; moradia com infraestrutura de equipamentos e serviços públicos; trabalho com renda e condições condizentes com parâmetros das necessidades sociais.

Sendo assim, resumidamente, a diferenciação se deu entre: 1) as políticas que promovem direitos e previnem contextos de violações (geralmente voltadas para toda a população e podendo considerar especificidades); e 2) políticas que remediam processos de violações para cuidar depois que as crianças e adolescentes já tiveram pelo menos um de seus

direitos violados, geralmente direcionadas para grupos entendidos na categoria de risco. Temas que serão discutidos no decorrer do trabalho.

## 6 RESULTADOS

A análise dos PPAs e das LOAs do governo federal dos últimos 12 anos deu a dimensão do planejamento orçamentário da União nesse período e possibilitou diferenciar as prioridades de cada gestão, que no total foram três no intervalo estudado. Além disso, acessar a execução das despesas foi fundamental para avaliar as entregas dos governos, considerando que há a possibilidade de não gastar o recurso autorizado nas leis orçamentárias. Serão apresentadas primeiramente as análises dos PPAs e, em seguida, das LOAs por período analisado. Em seguida, mostrar-se-á um quadro das quantidades de objetivos, iniciativas, programas e ações condensadas por período e outro com a quantidade de ações por enfoque de objetivo (temática). Ao final do bloco, serão expostas a execução financeira das ações exclusivas para crianças e adolescentes mais importantes nos períodos.

Como já dito anteriormente, o Plano Plurianual apresenta os grandes programas do governo com indicadores, objetivos, metas e iniciativas, portanto não apresenta as ações, que são desdobramentos das iniciativas e aparecem na LOA. Considerando isso, para que uma política pública tenha importância e visibilidade no orçamento público, é essencial que esteja representada nos programas temáticos do PPA. E para garantir a execução financeira, é necessário que a ação esteja prevista na LOA.

Ao apresentar as ações das LOAs, já será mostrado o direcionamento que tiveram, se para ações de promoção ou proteção de direitos, conforme categorias descritas na metodologia e a discussão será feita no bloco posterior.

### 6.1 PPA 2012-2015

O PPA 2012-2015, da primeira gestão da presidenta Dilma Rousseff, apresentou apenas um programa direcionado especificamente para crianças e adolescentes e que tenta responder ao Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: 2062 – *Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes*. Diferentemente do PPA 2008-2011, que continha 4 programas específicos para esse grupo: 0073 – *Enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes*; 0068 – *Erradicação do Trabalho Infantil*; 0153 – *Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente*; 0152 – *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – Pró-SINASE*. Em 2012-2015, esses programas foram apresentados nas iniciativas e ações orçamentárias relacionadas ao programa mais amplo: 2062, de responsabilidade, em sua maior parte, do órgão intitulado à época

Secretaria de Direitos Humanos e com um objetivo (com suas metas e iniciativas) relacionado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Ao todo, o [PPA 2012-2015](#) apresentou 9 objetivos, 78 metas e 59 iniciativas direcionadas exclusivamente para crianças e/ou adolescentes ou que as mencionavam/incluía. Esses objetivos, metas e iniciativas integravam 15 programas finalísticos de um total de 64, sendo que 43,6% (34) das metas estavam no Programa 2062, 21,8% (17) no programa 2030 – *Educação Básica* e 14,1% (11) no programa 2015 – *Aperfeiçoamento do SUS*.

## 6.2 LOAs 2012 a 2015

As leis orçamentárias de 2012 a 2015 abrangeram 32 ações direcionadas exclusivamente ou que incluía as infâncias e adolescências. A análise do teor de cada uma delas apontou se o objetivo se relacionava com a promoção ou proteção dos direitos, conforme Quadro 2. Importante ressaltar que, se fossem selecionadas apenas as ações totalmente exclusivas para políticas de crianças e adolescentes, o total de ações seria de 18.

**Quadro 2 – Ações direcionadas para crianças e adolescentes nas LOAs de 2012 a 2015**

Programa	Ação	Observações	Direcionamento
2015 – Aperfeiçoamento do SUS	20R4 – Apoio à implementação da rede cegonha	Não exclusiva	Promoção
	147J – Construção dos Institutos de Saúde da Mulher e da Criança e de Infectologia	Não exclusiva	Promoção
	6176 – Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Criança	Exclusiva	Promoção
	6177 – Implementação de Políticas de Atenção à Saúde do Adolescente e Jovem	Não exclusiva	Promoção
	8305 – Atenção de Referência e Pesquisa Clínica em Patologias de Alta Complexidade da Mulher, da Criança e do Adolescente e em Doenças Infecciosas	Não exclusiva	Proteção
2030 – Educação Básica	20TR – Apoio à Manutenção da Educação Infantil (MDS)	Exclusiva	Promoção e proteção
	12KU – Implantação de Escolas para Educação Infantil	Exclusiva	Promoção
	12KV – Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares	Não exclusiva	Promoção
	20RP – Infraestrutura para a Educação Básica	Não exclusiva	Promoção
	0969 – Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica – Caminho da Escola	Não exclusiva	Promoção
	8744 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)	Não exclusiva	Promoção

Programa	Ação	Observações	Direcionamento
	0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	Não exclusiva	Promoção
	0515 – Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica	Não exclusiva	Promoção
	20RQ – Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica	Não exclusiva	Promoção
	20RS – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica nas Comunidades do Campo, Indígenas, Tradicionais, Remanescentes de Quilombo e das Temáticas de Cidadania, Direitos Humanos, Meio Ambiente e Políticas de Inclusão dos Alunos com Deficiência.	Não exclusiva	Promoção
	20RR – Integração da Comunidade no Espaço Escolar, Promoção da Saúde na Escola e Combate à Violência, à Discriminação e à Vulnerabilidade Social	Não exclusiva	Promoção e Proteção
2037 – Fortalecimento do SUAS	8662 – Concessão de Bolsa para Famílias com Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho	Exclusiva	Proteção
2062 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	20HN – Apoio à Estruturação e Qualificação de Conselhos Tutelares	Exclusiva. Só aparece em 2012 com recursos autorizados e executados	Proteção
	20JJ – Apoio a Serviços de Atendimento e Proteção Jurídico-Social de Crianças e Adolescentes com Direitos Violados, Ameaçados ou Restritos	Exclusiva. Só aparece em 2012 com recursos autorizados e executados	Proteção
	20SU – Apoio a Entidades de Atenção à Primeira Infância	Exclusiva. Só aparece em 2012 com recursos autorizados e <b>não</b> executados	Promoção
	6247 – Produção e Disseminação de Conhecimento para Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes	Exclusiva. Só aparece em 2012 com recursos autorizados e executados	Promoção e Proteção
	8794 – Apoio à Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidades de Atendimento Especializado a Crianças e Adolescentes	Exclusiva. Só aparece em 2012 com recursos autorizados e <b>não</b> executados	Proteção
	8797 – Apoio aos Fóruns de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Exclusiva. Só aparece em 2012 com recursos autorizados e executados	Promoção

Programa	Ação	Observações	Direcionamento
	2688 – Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil	Exclusiva. Só aparece em 2012 com recursos autorizados e executados	Proteção
	2002 – Promoção da Cultura da Infância	Exclusiva. Só aparece em 2012 com recursos autorizados e <b>não</b> executados	Promoção
	4641 – Publicidade de Utilidade Pública	Exclusiva	Promoção
	2060 – Proteção social para crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil	Exclusiva. Só aparece até 2013 com recursos autorizados e executados	Proteção
	8662 – Concessão de Bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em Situação de Trabalho	Exclusiva	Proteção
	210M – Promoção, Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente	Exclusiva	Promoção e Proteção
	14UF – Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidades de Atendimento Especializado a Crianças e Adolescentes	Exclusiva	Proteção
2044 – Autonomia e Emancipação da Juventude	4729 – Inserção de Aprendizizes no Mercado de Trabalho	Não exclusiva/ Só aparece em 2012 com recursos autorizados e executados	Promoção
2035 – Esporte e grandes eventos esportivos	208U – Apoio a Projetos Esportivos Sociais para Infância e Adolescência	Exclusiva / Só aparece em 2012 com recursos autorizados e <b>não</b> executados	Promoção

Fonte: Elaborado pela autora com informações das LOAs de 2012 a 2015 – site do Governo Federal, Siga Brasil e Siop

Verifica-se que o número de ações não corresponde às metas e iniciativas previstas no PPA. Se desconsiderarmos as 11 ações que foram aprovadas apenas na LOA de 2012, o número de iniciativas concretizadas com recursos públicos no orçamento diminuiria ainda mais, sendo 22. Nota-se também que, apesar de o PPA ter apresentado 15 programas que inseriam metas e/ou iniciativas direcionadas para crianças e adolescentes, as ações nas LOAs representavam apenas 6 programas, sendo que dois deles apresentaram ações só em 2012: *2044 – Autonomia e Emancipação da Juventude* com a ação *4729 – Inserção de Aprendizizes no Mercado de*

*Trabalho e 2035 – Esporte e grandes eventos esportivos com a ação 208U – Apoio a Projetos Esportivos Sociais para Infância e Adolescência.*

O Quadro 2 também mostra que o número de ações voltadas especificamente para crianças e adolescentes ou que mencionam o direcionamento a esse grupo estão concentradas, em sua maioria, nos programas: 2062 – *Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes*, 2030 – *Educação Básica* e 2015 – *Aperfeiçoamento do SUS*.

A análise da descrição de cada ação via plataforma do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) do governo federal possibilitou a classificação em ações de promoção de direitos e ações de proteção de direitos. Algumas delas tinham por objetivo realizar atividades ou entregar produtos que se relacionavam com as duas frentes. Do total de 32, 18 ações tinham como foco a promoção de um ou mais direitos, 10 tinham como foco a proteção e 4 eram direcionadas tanto para promoção quanto para a proteção de direitos.

As ações classificadas nos dois focos são:

- a) *20TR – Apoio à Manutenção da Educação Infantil (MDS)*: tinha como finalidade prestar assistência financeira para a manutenção de unidades de Educação Infantil que atendam, entre outros, crianças cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), e a especificação do produto a ser entregue era: crianças beneficiárias do PBF. Nesse sentido, mesmo que ampliar as vagas em creches seja uma política de promoção de direitos, o fato de ser focalizada num grupo que já estava em vulnerabilização financeira caracteriza a proposta também como uma ação de proteção, diferentemente da ação 12KU, por exemplo, que não direciona o público beneficiado e tem o mesmo objetivo;
- b) *20RR – Integração da Comunidade no Espaço Escolar, Promoção da Saúde na Escola e Combate à Violência, à Discriminação e à Vulnerabilidade Social*: esta ação tanto tinha um caráter de promoção de educação e de cidadania para uma vivência mais saudável e integradora na escola quanto visava enfrentar situações de violências que já acometiam a escola;
- c) *6247 – Produção e Disseminação de Conhecimento para Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes*: o próprio nome da ação já descreve as duas vertentes, e isso se confirma em sua descrição, em que a finalidade se direciona tanto para a produção de conteúdo para promover direitos quanto para qualificação de profissionais para atuação com crianças e adolescentes com direitos violados, ameaçados e restritos;

- d) *210M – Promoção, Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente*: apesar de ter maior direcionamento para ações de proteção, também previu recursos para garantia de direitos. Tinha desde apoio à realização de Conferência Nacional até enfrentamento das violências sexuais e de trabalho infantil.

### 6.3 PPA 2016-2019

O PPA 2016-2019, referente à segunda gestão da presidenta Dilma Rousseff mais a gestão de Michel Temer, após o golpe parlamentar, apresentou 20 programas, 8 objetivos, 58 metas e 63 iniciativas direcionadas exclusivamente ou que incluíam em suas metas ou iniciativas crianças e adolescentes de um total de 54 programas, 303 objetivos, 1.132 metas e 3.114 iniciativas do PPA geral. Manteve apenas um programa que tinha como público-alvo somente as infâncias e adolescências: *2062 – Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças*, que contava com 22,4% (13) das 58 metas. Desse total de metas, 24,1% (14) estavam no programa de educação: *2080 – Educação de Qualidade para Todos* e 17,2% (10) no de saúde: *2015 – Fortalecimento do SUS*. Os três programas juntos somavam 63,7% do total de metas.

### 6.4 LOAs 2016 a 2019

As LOAs dos anos 2016 a 2019 apresentaram 20 ações direcionadas para a infância e adolescência, de forma exclusiva ou não. As ações exclusivas somaram o total de 8 ações, 10 a menos que no período anterior (2012-2015). Do total de 20, 12 estavam dentro do programa de educação: *2080*; 3 no de saúde: *2015*; 3 no de promoção e proteção de direitos humanos: *2062*; e 2 no de assistência social: *2037 – Consolidação do SUAS*. Ou seja, as ações específicas para a infância e adolescência concretizadas nas leis orçamentárias anuais só responderam a 4 programas planejados no PPA, conforme mostra o Quadro 3:

**Quadro 3 – Ações direcionadas para crianças e adolescentes nas LOAs de 2016 a 2019**

Programa	Ação	Observações	Direcionamento
2015 – Fortalecimento do SUS	20R4 – Apoio à Implementação da Rede Cegonha	Não exclusiva – Não teve recursos autorizados em 2019	Promoção
	147J – Construção dos Institutos de Saúde da Mulher e da Criança e de Infectologia	Não exclusiva – Não teve recursos	Promoção

Programa	Ação	Observações	Direcionamento
		autorizados a partir de 2018	
	8305 – Atenção de Referência e Pesquisa Clínica em Patologias de Alta Complexidade da Mulher, da Criança e do Adolescente e em Doenças Infeciosas	Não exclusiva	Proteção
2080 – Educação de Qualidade para Todos	20TR – Apoio Financeiro Suplementar à Manutenção da Educação Infantil	Exclusiva	Promoção e proteção
	12KU – Implantação de Escolas para Educação Infantil	Exclusiva	Promoção
	0E53 – Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica – Caminho da Escola	Não exclusiva	Promoção
	00OW – Apoio à Manutenção da Educação Infantil	Exclusiva	Promoção
	00PI – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)	Não exclusiva	Promoção
	0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	Não exclusiva	Promoção
	0515 – Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica	Não exclusiva	Promoção
	0969 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	Não exclusiva	Promoção
	0969 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	Não exclusiva	Promoção
	213M – Apoio a Iniciativas de Valorização da Diversidade, de Promoção dos Direitos Humanos e de Inclusão	Não exclusiva	Promoção
	20RP – Apoio à Infraestrutura para Educação Básica	Não exclusiva	Promoção
	12KV – Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares	Não exclusiva – Não teve recursos autorizados em 2019	Promoção
2037 – Consolidação do SUAS	8662 – Concessão de Bolsa para Famílias com Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho	Exclusiva – Recursos autorizados só até 2018 e executados só em 2016	Proteção
	217M – Desenvolvimento Integral na Primeira Infância	Exclusiva	Proteção
2062 – Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	4641 – Publicidade de Utilidade Pública	Exclusiva	Promoção
	210M – Promoção, Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente	Exclusiva	Promoção e proteção
	14UF – Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidades de Atendimento Especializado a Crianças e Adolescentes	Exclusiva	Proteção

Fonte: Elaborado pela autora com informações das LOAs de 2016 a 2019 – site do Governo Federal, Siga Brasil e Siop

No que diz respeito às ações de promoção de direitos, das 20, 14 tinham esse direcionamento, 4 eram direcionadas para a proteção e duas foram classificadas nas duas dimensões: 20TR e 210M, que já foram explicadas anteriormente e mantêm os mesmos objetivos.

### **6.5 PPA 2020-2023**

O PPA 2020-2023, elaborado pela gestão do presidente Bolsonaro, apresentou um total de 66 programas, 66 objetivos e 66 metas e não previu as iniciativas. Desse montante, cinco programas foram direcionados exclusiva ou não exclusivamente para crianças e adolescentes, e três desses programas tinham suas metas voltadas exclusivamente à primeira infância: 5024 – *Atenção Integral à Primeira Infância*, 6015 – *Educação Infantil* e 5022 – *Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena*. Esse PPA nem sequer cita a palavra adolescente em todo seu conteúdo de texto. Ainda, faz uma diferenciação incorreta entre Educação Infantil e Educação Básica ao dividir os programas por essas nomenclaturas, pois a Educação Infantil também integra a Educação Básica.

Em termos de objetivos, apresentou três direcionados exclusivamente ou majoritariamente a crianças e adolescentes e cinco metas, das quais três eram relacionadas à primeira infância. Das 5 metas, 3 estavam relacionadas à política de educação, uma à de saúde indígena e outra à de assistência social.

### **6.6 LOAs 2020 a 2023**

Com uma nova gestão do Executivo, o planejamento orçamentário programático mudou, mas manteve algumas ações, mesmo que dentro de programas com outras nomenclaturas ou classificações. As LOAs de 2020 a 2023 apresentaram 13 ações direcionadas exclusiva ou não exclusivamente para crianças e adolescentes. Destas, 10 são da área de educação, 2 da assistência social e 1 da saúde, que, no entanto, não é saúde indígena, conforme a meta direcionada citada no PPA 2020-2023 (ver Quadro 4).

**Quadro 4 – Ações direcionadas para crianças e adolescentes nas LOAs de 2020 a 2023**

Programa	Ação	Observações	Direcionamento
5024 – Atenção Integral à Primeira Infância	217M – Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz	Exclusiva	Proteção
	20TR – Apoio Financeiro Suplementar à Manutenção da Educação Infantil	Exclusiva – Não teve recurso autorizado nem executado em nenhum dos anos	Promoção e proteção
6015 – Educação Infantil	00OW – Apoio à Manutenção da Educação Infantil	Exclusiva	Promoção
	12KU – Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil	Exclusiva	Promoção
5011 – Educação Básica de Qualidade	0E53 – Aquisição de veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica – Caminho da Escola	Não exclusiva	Promoção
	00PI – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)	Não exclusiva	Promoção
	0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	Não exclusiva	Promoção
	0515 – Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica	Não exclusiva	Promoção
	0969 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	Não exclusiva	Promoção
	20RQ – Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica	Não exclusiva	Promoção
	213M – Apoio a Iniciativas de Valorização da Diversidade, de Promoção dos Direitos Humanos e de Inclusão	Não exclusiva - Só foi inserida na LOA-2023, mas sem recursos autorizados e executados	Promoção
5020 – Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde	20RP – Apoio à Infraestrutura para Educação Básica	Não exclusiva	Promoção
	8305 – Atenção de Referência e Pesquisa Clínica em Patologias de Alta Complexidade da Mulher, da Criança e do Adolescente e em Doenças Infecciosas	Não exclusiva	Proteção

Fonte: Elaborado pela autora com informações das LOAs de 2020 a 2023 – site do Governo Federal, Siga Brasil e Siop

As LOAs apresentaram 4 programas com orçamento aprovado direcionado para crianças e adolescentes, e três são os mesmos que previram metas no PPA. Das ações aprovadas no período 2020-2023 nas leis orçamentárias, 10 foram classificadas como ações de promoção de direitos, duas como de proteção e uma nas duas dimensões. Do total das 13 ações, apenas 4 são exclusivas e direcionadas apenas para crianças na primeira infância.

## 6.7 Comparação entre os períodos da análise

Apesar de o planejamento de 2016-2019 ser muito parecido com o anterior (2012-2015) por permanecer, inicialmente, a mesma chefe do Executivo, a quantidade de ações nas LOAs correspondentes diminuiu consideravelmente, de 32 para 20, 12 a menos, o que não responde ao aumento do número de programas que direcionam alguma meta ou iniciativa para crianças e adolescentes no PPA. E no período de 2020-2023 (governo Bolsonaro), o número de ações é ainda mais reduzido, chegando a 13, conforme a Tabela 1 mostra.

**Tabela 1 – Comparação entre os períodos analisados dos PPAs e LOAs – 2012 a 2023 – em relação aos programas com algum direcionamento para crianças e adolescentes**

PERÍODO PPA e LOA	PROGRAMAS	OBJETIVOS	METAS	INICIATIVAS	AÇÕES
<b>2012-2015</b>	15	9	78	59	32
<b>2016-2019</b>	20	8	58	63	20
<b>2020-2023</b>	5	3	5	0	13

Fonte: Elaborada pela autora com dados dos PPAs e LOAs de 2012 a 2023

Uma das justificativas para essa diminuição foi a mudança no caráter gerencial do orçamento público em 2013 que criou uma identificação orçamentária intitulada Plano Orçamentário (PO), que não consta na LOA, mas aparece nas bases de dados orçamentárias do governo federal. O PO tem como finalidade mostrar um maior detalhamento da ação orçamentária, tanto em termos da elaboração quanto do acompanhamento da execução (Abreu; Guimarães, 2014). Couto e Cardoso Jr. (2018), ao discutirem governança orçamentária, mencionam a ocorrência da criação de POs e da consequente aglutinação das ações orçamentárias, o que deu uma maior liberdade aos executores das políticas em termos de gerenciamento dos recursos.

Essa mudança tem impacto direto na forma como se estrutura tanto o PPA quanto as LOAs, pois os programas e ações são apresentados de forma mais ampla e o detalhamento acontece apenas no gerenciamento das ações, projetos e despesas orçamentárias e não aparecem no planejamento oficial apresentado à população por meio da Lei Orçamentária Anual. E, ainda assim, os POs não garantem a descrição necessária para acompanhar os objetivos detalhados da ação e o nível aprofundado do gasto.

Analistas do governo avaliam como positiva a mudança, pois há maior liberdade na execução, facilitando a aprovação dos gastos e desburocratizando a efetivação das políticas

públicas (Brasil, 2013). No entanto, a depender do projeto político que está em jogo, se não houver pressão dos movimentos sociais e da sociedade civil, as ações pertinentes à infância e adolescência não se concretizam. Os movimentos sociais criticaram o novo formato por perceberem que dificultaria o controle social por diminuir a transparência do orçamento do governo federal (Carreira, 2019). Ainda assim, é importante que se avalie outros fatores que também reverberaram nessa diminuição significativa de metas e ações no decorrer do período analisado. Essa discussão será feita à luz de referenciais teóricos no próximo bloco (7).

A tabela 2 mostra a quantidade de ações direcionadas à cada categoria de análise por período. Verifica-se que, em termos de quantidade de ações orçamentárias direcionadas exclusivamente ou não para crianças e adolescentes, em todos os períodos avaliados, planejou-se mais com direcionamento para políticas de promoção de direitos. Ao considerar as informações dos quadros 2 e 3, verificar-se-á que as ações de promoção de direitos estão concentradas, em sua maioria, nos programas de educação e saúde, áreas de políticas sociais com maior volume de orçamento público por conta dos pisos obrigatórios que foram instituídos a partir da pressão política dos movimentos sociais dessas áreas (Paulo; Rodrigues, 2022). Já o quadro 4, referente à gestão 2020-2023, mostra que nesse período só havia uma ação na área de saúde não exclusiva e que era voltada para ação de proteção, atendimento de alta complexidade.

**Tabela 2 - Quantidade de ações por período de análise em relação ao direcionamento das políticas para crianças e adolescentes classificadas em promoção dos direitos; proteção dos direitos; e promoção e proteção dos direitos – 2012 a 2023**

PERÍODO PPA e LOA	PROMOÇÃO DE DIREITOS	PROTEÇÃO DE DIREITOS	PROMOÇÃO E PROTEÇÃO	TOTAL DE AÇÕES
2012-2015	20	9	4	33
2016-2019	14	4	2	20
2020-2023	10	2	1	13

Fonte: elaborada pela autora com dados dos PPAs e LOAs de 2012 a 2023 e informações do Siop

Um fator que também influencia a se ter um quadro com bem mais ações direcionadas para a promoção dos direitos não é a existência de poucas ações de proteção, mas muitas delas estão marcadas no orçamento como Planos Orçamentários (POs) e não como ações. Um exemplo é o programa *2062-Promoção e Proteção dos Direitos de Crianças e Adolescentes* que, de acordo com dados do portal Siga Brasil, de responsabilidade do Senado Federal, apresentou uma quantidade significativa de POs nos anos de sua vigência, mas não apareceram como ações nas leis orçamentárias. Alguns exemplos do ano de 2016 são: apoio à construção,

reforma, equipagem e ampliação de conselhos tutelares; apoio à construção, reforma, equipagem e ampliação de unidades de atendimento socioeducativo; cadastro nacional de serviços de acolhimento; mapeamento anual e repressão de pontos rodoviários; salas de inquirição especial; convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes; enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes; enfrentamento das violências, psicológicas e físicas, da letalidade e da negligência contra crianças e adolescentes.

Desse modo, pode-se compreender que o formato de planejamento das leis orçamentárias não visibiliza o direcionamento mais concreto das ações, pois estas são descritas de maneira ampla e, como já mencionado anteriormente, não dialogam necessariamente com as metas e iniciativas definidas no PPA. Além disso, há recursos direcionados às crianças e adolescentes que estão em despesas difusas como o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), os programas de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial da Assistência Social, dentre tantas outras políticas que afetam diversos grupos da população, que não há como mensurar rigorosamente quanto está sendo gasto, de fato, com as infâncias e adolescências. O debate sobre a diferença entre o financiamento de políticas de promoção e de proteção à luz dos dados aqui evidenciados foi feito no bloco 7.

## **6.8 Execução Orçamentária/Financeira das ações exclusivas para a infância e adolescência**

Com a impossibilidade de apresentar todas ações e gráficos correspondentes levantadas nas LOAs do período analisado, fez-se a escolha por discorrer sobre as que foram direcionadas exclusivamente para crianças e/ou adolescentes, com exceção do orçamento voltado para a Rede Cegonha que também se destina a mulheres gestantes, no entanto, é a com maior volume de recursos na área da saúde da infância. Serão apresentadas, portanto, o percurso do orçamento e execução financeira, sem considerar restos a pagar de anos anteriores, das seguintes rubricas: a) programa 2062 – Promoção e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente; b) ações da educação infantil; c) ações da estratégia da Rede Cegonha; d) 8662 – Concessão de Bolsa para Famílias com Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho; e e) Ação 214M – Desenvolvimento da Primeira Infância (Criança Feliz).

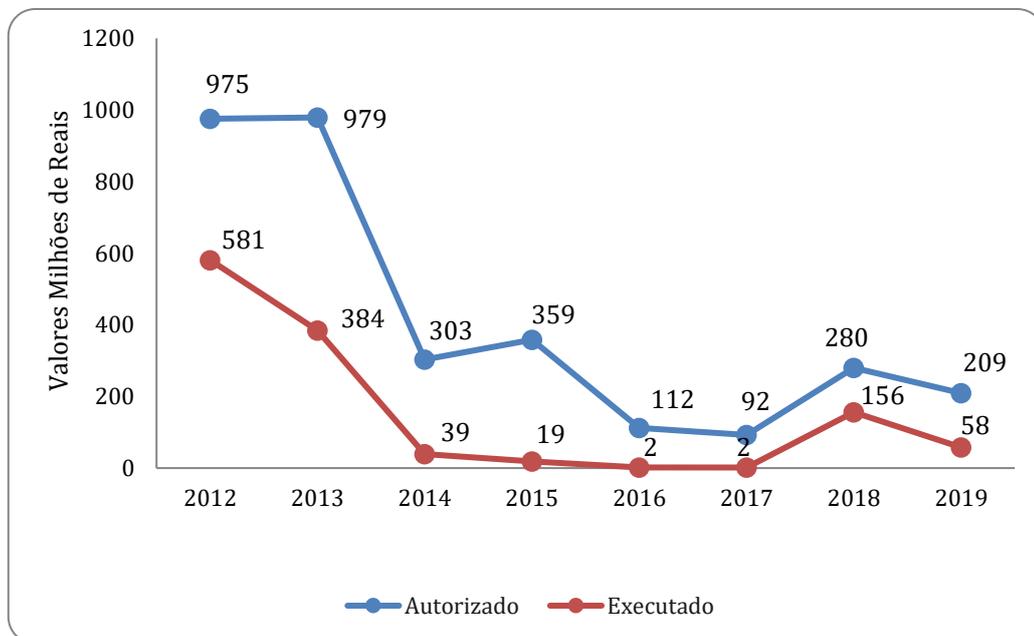
Todos os dados foram baixados pelo Portal do Senado Federal: Siga Brasil em julho e agosto de 2024 e foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do mesmo período. Como a proposta era analisar os recursos disponíveis e a execução

daquilo que foi planejado para o ano, fez-se a escolha por usar os filtros: autorizados e pagos. Autorizado inclui todo o recurso aprovado na LOA inicial de cada ano mais os créditos adicionais ou bloqueios. Pago significa o valor que o governo gastou/retirou da conta do Tesouro ou Fundos e já repassou para os destinatários responsáveis por receber o recurso relacionado com a despesa: seja o prestador do serviço, seja outro ente federativo que recebe um repasse para realização da ação, etc.

### 6.8.1 Programa de Promoção e Proteção dos Direitos (2062)

O Gráfico 1 mostra a execução orçamentária do programa 2062 que teve vigência de 2012 a 2019. A última gestão estudada, do governo Bolsonaro, não contemplou este programa no PPA 2020-2023. A execução do programa 2062 é um exemplo categórico de como a gestão dos recursos não responde, necessariamente, ao que foi planejado. Em nenhum dos anos analisados executou-se a completude dos recursos autorizados. O ano que teve a melhor execução foi 2012, com 59,6% dos recursos pagos, seguido de 2018, com 55,8% de execução, ou seja, um pouco mais da metade daquilo que havia sido previsto. E os piores anos de execução do programa foram 2019, 2017 e 2016, consecutivamente, com 27,6%, 1,96% e 1,57% de valores pagos em relação aos autorizados, respectivamente.

**Gráfico 1 – Execução Orçamentária do Programa 2062 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes**



Valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de julho de 2024.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siga Brasil.

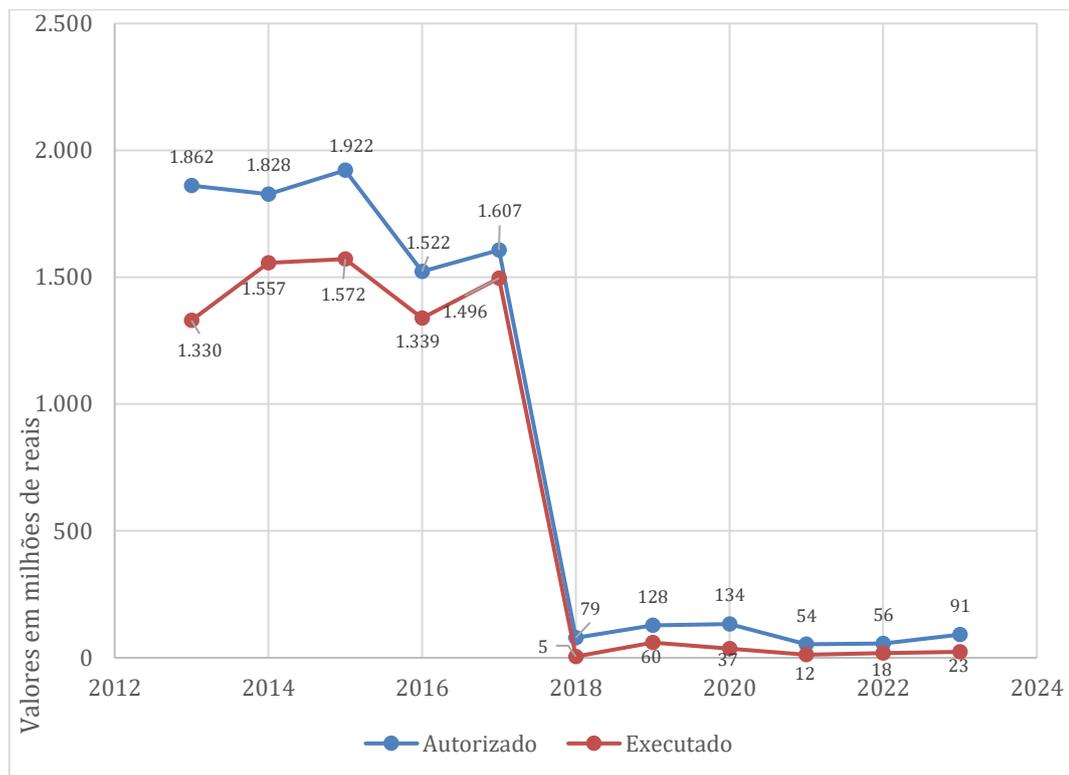
Outra importante conclusão da análise dos recursos desse único programa exclusivo para as infâncias e adolescências é a queda significativa dos valores executados no decorrer dos anos. Em valores reais (corrigidos pelo IPCA), foram aplicados no programa R\$ 581 milhões em 2012, e em 2016 esse valor diminuiu para R\$ 2 milhões, uma diferença de 99,6%. Ao comparar com o último ano do programa vigente, a diferença da execução foi de 90%. Mesmo que uma das justificativas seja as mudanças de algumas ações para programas diferentes na segunda gestão Dilma e gestão Temer, ainda assim são valores muito discrepantes em comparação.

#### 6.8.2 Saúde (Rede Cegonha)

Das ações relacionadas especificamente à área da saúde, parte delas foi transformada em Planos Orçamentários (PO), portanto, trazer os dados apenas dos anos em que apareciam como ações dificultaria a visualização da evolução do gasto. Nesse sentido, o Gráfico 2 apresenta todos os POs relacionados a uma das políticas importantes na área da saúde infantil, que é a estratégia da Rede Cegonha e, conforme o SIOP, caracteriza-se como:

*Prestação de apoio técnico, material e financeiro aos Estados, Municípios e Distrito Federal, entidades privadas sem fins lucrativos e órgãos federais, bem como fomento à estudos e pesquisas, por meio de execução descentralizada ou direta, contribuindo para redução da mortalidade materna e infantil com ênfase no componente neonatal. Visa organizar uma rede de cuidados que assegure: (i) às mulheres - o direito ao planejamento familiar, ao acolhimento e ao acesso ao cuidado seguro, de qualidade e humanizado, no pré-natal, na gravidez, na perda gestacional, no parto e no puerpério; e (ii) aos recém-nascidos e às crianças - o direito ao nascimento seguro, ao crescimento e ao desenvolvimento saudáveis, assim como contratação de apoio técnico e material para a qualificação do pré-natal, através de atividades como a aquisição e distribuição do teste rápido de gravidez, bem como publicação de materiais técnicos, por meio de convênio, contrato ou instrumento similar, de acordo com norma vigente.*

**Gráfico 2 – Execução orçamentária dos planos orçamentários relacionados à estratégia rede cegonha - de atenção materna e infantil nos anos de 2013 a 2023**



Valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de agosto de 2024.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siga Brasil.

A ação direcionada ao cuidado materno e infantil perdeu recursos consideráveis em 2018, saindo de uma execução na casa de um bilhão de reais de 2013 a 2017 e chegando a ínfimos R\$ 5 milhões de reais em 2018 e R\$ 17 milhões em 2022, em termos reais. Em 2023, o aporte financeiro foi maior, mas já havia um novo governo em posse. Aqui vê-se um desmonte da política de saúde direcionada à infância. Como é uma ação não obrigatória e boa parte das despesas é de investimento (com construções e reformas de maternidades ou compras de equipamentos duráveis), é uma despesa possível de ser cortada, mesmo considerando o piso mínimo orçamentário obrigatório para a política de saúde.

### 6.8.3 Educação Infantil

No que tange às ações para a infância e adolescência na área da política de educação, são poucas as que são exclusivas para esse grupo, considerando que a Educação Básica vai da Educação Infantil até a Educação de Jovens e Adultos. No entanto, ainda assim, este trabalho considerou todas as ações que têm direcionamento às crianças e adolescentes, mesmo que elas

não sejam citadas no texto da ação, no caso das políticas de educação, por ser de conhecimento que a maior parte dos recursos para Educação Básica refletem na população de 4 a 17 anos.

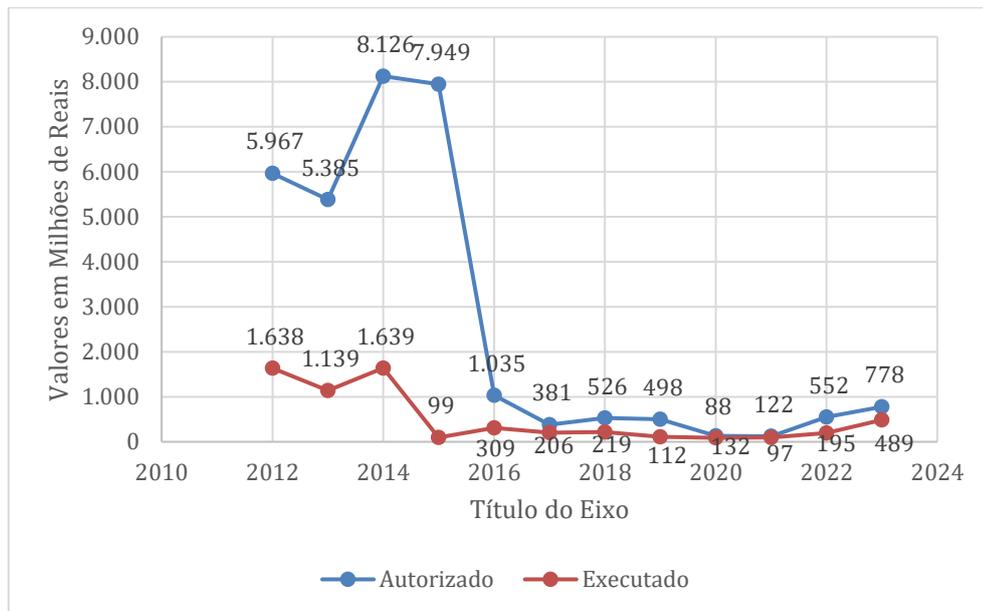
Como visto nos Quadros 2, 3 e 4, as únicas ações totalmente exclusivas são as voltadas à Educação Infantil. Desse modo, esta análise se debruçou sobre essa política para acompanhar o investimento do governo federal nessa área. Analisar toda a Educação Básica demandaria um aprofundamento maior no financiamento da educação, considerando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Mesmo que a responsabilidade de financiamento da Educação Infantil seja dos municípios (Ferreira, 2016), o governo federal tem importância fulcral no fortalecimento dessa política, pois a maioria dos municípios não arrecada o suficiente e, muitas vezes, não tem capacidade técnica para executá-la com qualidade. Em função disso, a União apoia financeiramente os municípios para investimento direto em creches e pré-escolas direcionadas para crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos, respectivamente, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Nos anos analisados nesta pesquisa, dentre os repasses realizados pelo governo federal, estavam vigentes os programas Pró-infância (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil) e Brasil Carinhoso, que consistia na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na Educação Infantil, e era direcionado a crianças de 0 a 48 meses, matriculadas em creches, cujas famílias fossem beneficiárias do Programa Bolsa Família.

O programa Brasil Carinhoso perdurou até 2015 (Cruz; Marcondes; Farah, 2024). No orçamento, no entanto, há recursos executados com a ação *20TR – Apoio Financeiro Suplementar à Manutenção da Educação Infantil* até 2017, que tem a descrição do Brasil Carinhoso e era de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. De toda forma, a extinção desse programa incidiu numa queda alta do apoio da União à Educação Infantil a partir de 2015, quando a execução foi de R\$ 99 milhões, quase 94% de diferença em relação ao ano anterior (2014), em que se pagou R\$ 1,6 bilhão, conforme pode ser visto no Gráfico 3.

**Gráfico 3 – Execução orçamentária das ações referentes à educação infantil de 2012 a 2023**



Valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de agosto de 2024.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siga Brasil.

Nessa margem de tempo estudada, o ano de 2020, primeiro ano da pandemia e do PPA de Bolsonaro, que indicou um programa específico para a Educação Infantil, foi o ano de pior execução orçamentária, seguido de 2021, 2015, 2019 e 2022. Quatro desses cinco anos de pior desempenho foram da gestão Bolsonaro. Tanto o teto de gastos (Emenda Constitucional 95/16) e a não priorização do governo para essa agenda, incluindo a crise da pandemia de covid-19, foram elementos essenciais para o baixo investimento em creches e pré-escolas. Várias das obras iniciadas foram paradas por falta de continuidade no investimento nesse período entre 2019 e 2022.

#### 6.8.4 Assistência Social (Concessão de Bolsa para Famílias com Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho e Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz)

A assistência social, apesar de ser uma área que apresenta várias metas e iniciativas (nos PPAs de 2012 a 2019) que contemplam crianças e adolescentes, em termos de direcionamento exclusivo na LOA apresentou poucas ações nos três períodos, mas de forma quase que constante. Ou seja, em todos os anos havia ao menos uma ação exclusiva para meninos e meninas que integrava essa pasta, a constar: a) 8662 – *Concessão de Bolsa para Famílias com Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho*, que teve recursos autorizados

até 2018 e executados até 2016; b) 217M – *Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz*, que diz respeito ao programa Criança Feliz, aprovado ainda no governo Temer e com recursos alocados e executados de 2017 até os dias atuais.

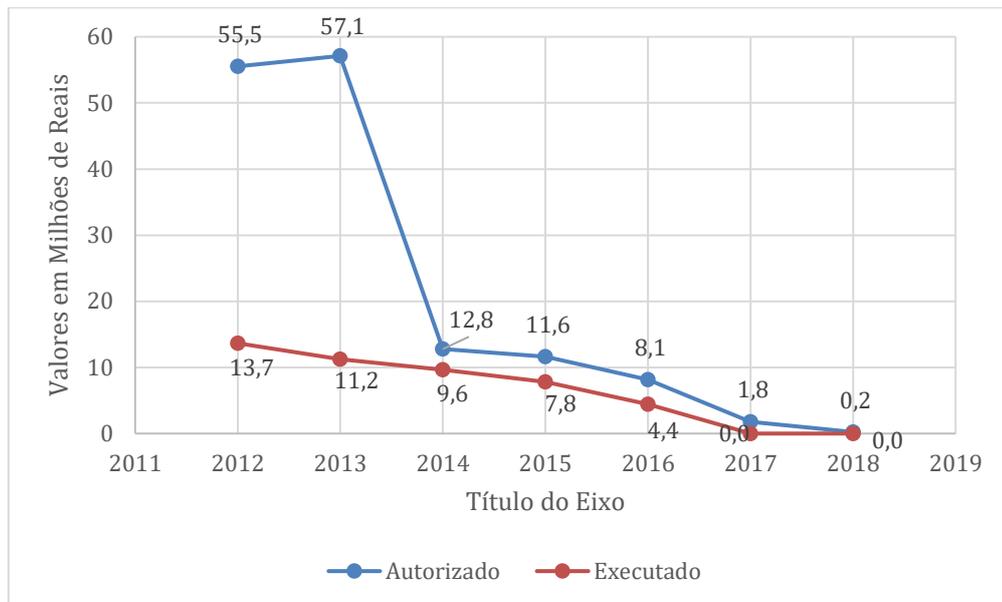
A ação 8662, de acordo com o Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento, tinha como descrição no período 2016-2019:

*Os recursos desta ação destinam-se à realização de transferência de renda, diretamente às famílias com crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho, não elegíveis aos critérios do Programa Bolsa Família, de modo a criar condições objetivas para a retirada imediata da situação de trabalho e contribuir para a interrupção das condições geradoras da situação do trabalho precoce. O objetivo é assegurar às crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos de idade, identificadas em situação de trabalho (à exceção dos adolescentes na condição de aprendiz, dos 14 aos 16 anos, conforme a legislação vigente), o acesso à transferência de renda às suas famílias e a serviços socioassistenciais, educacionais e de saúde, primando pela efetivação do direito à convivência familiar e comunitária.*

Essa ação integrava o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que teve uma contribuição relevante na diminuição do número de crianças e adolescentes em situação de trabalho no início deste século.

O Gráfico 4 mostra que essa importante iniciativa de transferência de renda direcionada especificamente para famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho foi extinta em 2017 e teve sua execução, em termos reais, sempre em queda desde o início do período analisado. O desempenho em 2016 foi três vezes menor que o de 2012. Mas em complemento a isso, no período 2020-2023, o apoio do governo federal ao PETI, que é executado pelos municípios, foi zerado, o que enfraqueceu ainda mais o projeto dentro da assistência social, uma política historicamente desvalorizada, e no governo Bolsonaro o desmonte foi ainda maior (INESC, 2022).

**Gráfico 4 – Execução Orçamentária da ação 8662 - Concessão de Bolsa para Famílias com Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho de 2012 a 2018**



Valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de julho de 2024.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Siga Brasil.

Para fechar este bloco, apresentar-se-á como foi o investimento em uma das políticas mais fortalecidas financeiramente nos últimos anos do período estudado no que diz respeito à infância: Programa Criança Feliz, que no orçamento é representado pela ação 217M – *Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz*. Desde a vigência do mesmo, os valores pagos com o programa foram maiores que os valores executados com educação infantil, conforme se vê no gráfico 5.

A ação 217M, de acordo com o Siop, se destina à

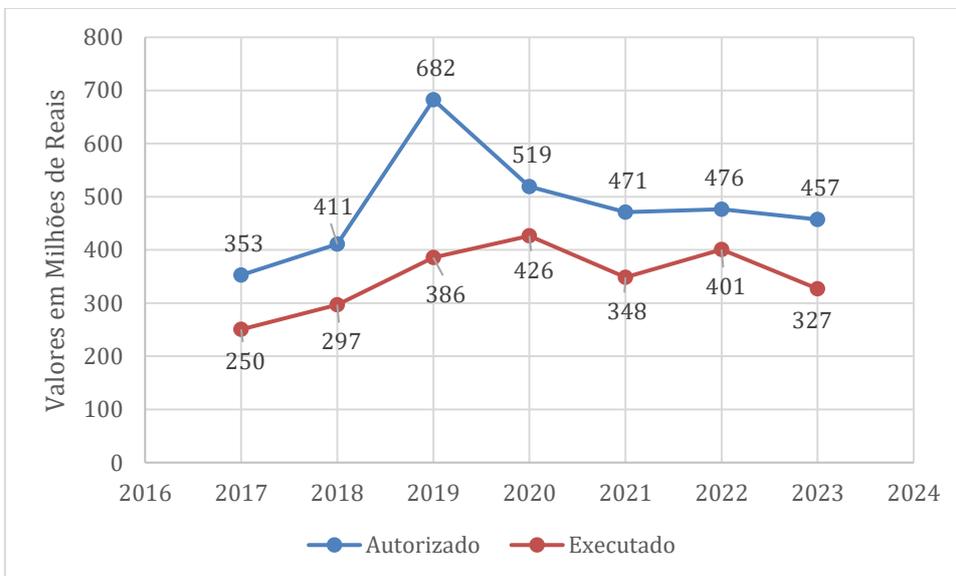
“promoção do desenvolvimento humano pela ação estratégica no período mais propício ao desenvolvimento de competências – 0 a 6 anos - que viabilizam a capacidade de aprendizagem, solução de conflitos, saúde, convivência pacífica e produtividade ao longo de toda vida, por meio do acompanhamento das crianças em situação de vulnerabilidade e risco social, gestantes e suas famílias, que devem receber visitas domiciliares, visando promover seu desenvolvimento integral. Por meio dessas visitas domiciliares (aconselhamento dos pais, informações sobre desenvolvimento infantil e sobre recursos da comunidade, suporte emocional, modelos educativos e lúdicos), deverá ocorrer o estímulo para o desenvolvimento saudável dos filhos na primeira infância, de maneira contínua e permanente da gestação aos 6 anos de idade. Serão realizados, também, estudos e pesquisas concernentes à ação. Atendimento às crianças beneficiárias por meio de visitas domiciliares semanais, realizadas por agentes especializados em técnicas de desenvolvimento infantil integral.” (SIOP, 2017)<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio>

É possível visualizar, pelo gráfico 5, que o PCF teve uma evolução completamente diferente das ações que foram analisadas anteriormente, com aumento, em termos reais, na execução de 2017 a 2020, sendo que em 2022, último ano do governo Bolsonaro, a diferença foi de R\$ 25 milhões comparado com o ano de melhor desempenho, 2020. A execução do Criança Feliz, programa de governo e não de Estado, e com uma perspectiva de focalização (Lima; Campos, 2022), em 2022 teve o dobro de recursos pagos ao comparar com todo o apoio do governo federal à educação infantil neste mesmo ano. Já em relação à saúde, a execução foi 22,2 vezes maior que todo o recurso pago com as ações da estratégia da Rede Cegonha. Ambas as ações direcionadas para a primeira infância.

### Gráfico 5 Execução Orçamentária da ação 217M – Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz de 2017 a 2023

Valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de julho de 2024



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Siga Brasil

A discussão desses resultados será feita no bloco 7 de modo a aprofundar o entendimento sobre os dados apresentados.

## 7 DISCUSSÃO

### 7.1 Planejamento do orçamento público e a falta de priorização da infância e adolescência

Esta análise compreende apenas as despesas exclusivas ou direcionadas ao público infante-adolescente, portanto não retrata todo o gasto do governo federal com essa população, pois há recursos em outras agendas difusas que atendem vários grupos populacionais, incluindo crianças e adolescentes. De todo modo, o levantamento dos programas e ações existentes com foco nesse grupo compactua com a análise que Sadeck Filho fez em 2010 do Orçamento Criança e Adolescente (OCA). Ele constatou a não visibilidade da infância e adolescência no orçamento público federal porque os programas e ações eram pouco direcionados a grupos geracionais e muitas políticas importantes não mencionavam ações específicas para esse grupo. E defendeu que:

É necessário destacar no orçamento os gastos voltados ao atendimento dos direitos específicos de crianças e adolescentes, por seu caráter estratégico para o desenvolvimento econômico e social do país e por atender ao princípio da prioridade absoluta instituída pelo Estatuto (Sadeck Filho, 2010, p. 151).

Quando não há uma previsão específica para um grupo, não há garantia de que ele será beneficiado pela política pública, e isso impossibilita o acompanhamento do gasto público a partir da perspectiva dos sujeitos aos quais está favorecendo.

Pelos resultados das análises dos PPAs e das LOAs de 2012 a 2023, é perceptível a diferença de cada período no que tange à visibilidade da criança e do adolescente nas legislações orçamentárias, principalmente quando se comparam os dois PPAs elaborados pela gestão Dilma (2012-2015 e 2016-2019)<sup>3</sup> com o elaborado pela gestão Bolsonaro (2020-2023).

Em termos de programação, os três períodos entregaram um planejamento aquém do necessário para responder aos direitos previstos no ECA e às diretrizes e objetivos do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, principalmente no que diz respeito à consideração das diversidades das infâncias e adolescências brasileiras e às políticas de cultura, esporte e lazer. Nos dois primeiros períodos, um total de 15 e 21, respectivamente, metas e iniciativas foram direcionadas para acolher especificamente crianças e adolescentes afrodescendentes, indígenas, com deficiência ou que considerassem a diversidade sexual. No entanto, nos dois períodos, apenas uma ação orçamentária tinha como foco a questão da diversidade: **20RS – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica nas Comunidades do**

---

<sup>3</sup> A execução foi impactada pela mudança do chefe do Executivo após o golpe parlamentar em 2016, o que será mais discutido no bloco sobre a execução das despesas.

*Campo, Indígenas, Tradicionais, Remanescentes de Quilombo e das Temáticas de Cidadania, Direitos Humanos, Meio Ambiente e Políticas de Inclusão dos Alunos com Deficiência e 213M – Apoio a Iniciativas de Valorização da Diversidade, de Promoção dos Direitos Humanos e de Inclusão*, respectivamente.

No período 2020-2023, o governo federal indicou apenas uma meta direcionada a crianças indígenas e uma para crianças e adolescentes com deficiência e retomou a ação orçamentária 213M específica para a questão da diversidade somente na LOA de 2023, mas sem nenhum recurso gasto. Ainda assim, essa ação não dialoga com as metas previstas, pois eram de escopo e áreas diferentes. Isso demonstra uma diferença abissal entre uma gestão e outra, pois no governo Dilma havia maiores tentativas de considerar as diferenças e iniquidades existentes no país e recursos autorizados e executados para as ações correspondentes, mesmo que ainda insuficientes.

Carreira (2019), em análise sobre a execução orçamentária das políticas de diversidade no primeiro governo Dilma, reflete sobre como a premissa da universalização impactou no fortalecimento dessas políticas. Esse debate dialoga com a discussão feita por Faustino (2017) sobre a polaridade que se impõe entre políticas universais e focalizadas, enfraquecendo o enfrentamento das iniquidades existentes no país. Ainda assim, desde a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) do Ministério da Educação, de acordo com Carreira (2019), o primeiro governo Dilma foi o que melhor executou as ações relacionadas à Secadi, e no orçamento uma das ações relacionadas é a já mencionada 213M.

Já no governo Bolsonaro, a Secadi foi extinta nos seus primeiros dias de governo, ato que fez jus ao seu projeto político, que não dava importância para o debate sobre diversidade e não via as políticas afirmativas como alternativas para diminuir desigualdades, também porque esse não era seu foco central. Por isso, a ação 213M só retorna quando o presidente Lula toma posse em 2023.

No que se refere ao direito à cultura, esporte e lazer, políticas públicas que também têm suas áreas e equipamentos específicos, sempre tendem a não ser explicitadas diretamente no atendimento aos sujeitos específicos, neste caso, de crianças e adolescentes. São direitos de importância considerável para as infâncias e adolescências, mas que não aparecem na transversalidade das políticas direcionadas ao público infante-adolescente em termos do orçamento público.

No período 2012-2015, o PPA apresenta uma meta e iniciativa para ampliar o acesso de crianças, adolescentes e jovens escolares ao esporte dentro do programa 2035 – *Esporte e*

*grandes eventos esportivos* do Ministério do Esporte. Contudo, só a LOA de 2012 reverberou uma ação com esse objetivo: *208U – Apoio a Projetos Esportivos Sociais para Infância e Adolescência*, que, no entanto, não teve nenhum recurso executado. O PPA 2016-2019 apresenta apenas uma iniciativa do Ministério da Defesa, intitulada: *05T7 – Realização de atividades para crianças e adolescentes atendidos pelo Projeto Forças no Esporte*, uma ação reduzida ao público participante desse projeto oferecido pelas Forças Armadas. Nesses dois períodos foram direcionados recursos no Ministério da Educação para a ação: *12KV – Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares*, que atende apenas os estudantes e inclui aqueles que já têm mais de 18 anos também.

Para políticas de cultura, o PPA 2012-2015 propõe uma iniciativa dentro do programa mais geral de promoção dos direitos e insere uma ação específica só na LOA 2012 (*20O2 – Promoção da Cultura da Infância*), mas não executou nenhum centavo. E no PPA 2016-2019 prevê uma iniciativa dentro do programa direcionado especificamente ao desenvolvimento da cultura que tem como mote a ampliação do atendimento de crianças e jovens em atividades artísticas e culturais nas escolas públicas, no entanto não insere nenhuma ação nas LOAs correspondentes.

O PPA 2020-2023, tendo como chefe do Executivo um inimigo da cultura, não previu nenhuma meta nem iniciativa direcionada a crianças e adolescentes nessa área e nem relacionada ao esporte e lazer, assim como as leis orçamentárias também não. A não identificação de ações direcionadas às infâncias e adolescências nessas áreas de políticas sociais é um grande dificultador para o desenvolvimento das meninas e meninos que, para acessarem a proteção integral, precisam ter todos os direitos garantidos, e isso inclui essencialmente a cultura, o esporte e o lazer.

Um desafio posto ao orçamento público é o da intersetorialidade das políticas direcionadas à infância e adolescência de modo a reverberar também no orçamento público, pois mesmo as ações integradas não possuem vinculação orçamentária integrada (Bazzo; Veiga; Conti, 2024). Nesse caso, as despesas de cultura, lazer e esporte ficam dispersas no orçamento, sem definição dos sujeitos atingidos por elas. As análises orçamentárias das políticas para crianças e adolescentes têm concluído que as ações específicas para esse grupo sempre estão nas pastas de educação, saúde e *2035*, como esta pesquisa também tem demonstrado.

Outra diferença crucial nos PPAs analisados diz respeito aos programas exclusivos para crianças e adolescentes que respondem às agendas políticas defendidas por cada gestão, uma mais progressista (Dilma) e duas outras mais conservadoras (Temer e Bolsonaro). Mesmo que o PPA 2015-2019 tenha sido elaborado pela gestão Dilma, ver-se-á que a execução teve

mudanças importantes na gestão de Temer. Mas no que tange especificamente ao planejamento, é perceptível a mudança de foco e de prioridade apresentada em cada mandato.

Os PPAs 2012-2015 e 2016-2019 apresentaram um programa direcionado exclusivamente à promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes, acolhendo em seu escopo parte dos objetivos referidos no Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (PDDHCA). Ainda que seja reduzido ter só um programa, foi importante considerar as diversas nuances do PDDHCA. O plano tinha vigência até 2020, mas nem Temer nem Bolsonaro priorizaram sua atualização, e o Brasil está até os dias atuais sem um novo plano decenal. A gestão de Bolsonaro não considerou nem as diretrizes do plano em vigência naquele ano no PPA e, pior do que isso, resumiu a política da infância em um programa direcionado apenas à primeira infância, não mencionando em todo o Plano Plurianual o termo “adolescente”. Não considerou também crianças em outras faixas etárias.

O PPA 2020-2023 apresentou os programas: *5024 – Atenção Integral à Primeira Infância* e *6015 – Educação Infantil*. O primeiro se resume basicamente ao programa Criança Feliz, de responsabilidade do Ministério da Cidadania, porque, apesar de apresentar duas ações correspondentes nas LOAs (*217M – Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz* e *20TR – Apoio Financeiro Suplementar à Manutenção da Educação Infantil*), só a primeira teve recursos autorizados e executados.

Os movimentos sociais pela primeira infância se articularam bem com os deputados que defendiam a causa e defenderam que o PPA trouxesse uma ação específica para esse grupo. Todavia, o direcionamento apenas para essa faixa etária enfraqueceu ainda mais a visibilidade de crianças e adolescentes nas peças orçamentárias e, ainda assim, não garantiu que as políticas para a primeira infância fossem, de fato, priorizadas no que tange à alocação e execução de recursos, como poderá ser visto no próximo item.

Ter programas e ações que sejam voltadas para crianças e adolescentes especificamente previstas no PPA e LOA respectivamente é essencial para garantir que os recursos cheguem a esse grupo da população, pois, não estando nas legislações, não se tem o dever de direcionar o gasto. “A LOA disciplina todas as ações do governo, por isso, é considerada a lei orçamentária mais importante. Todo o processo de [...] priorização de políticas públicas deve ser refletido na LOA” (Sadeck Filho, 2010, p. 173).

Um exemplo disso é a ação de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes que, mesmo com um Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes de 2013, não apareceu nem como programa nem como ação orçamentária nas legislações de 2012 a 2023, diferentemente da gestão anterior a esse período

(2008-2011), que indicava um programa específico para esse objetivo. Dessa forma, o enfrentamento das violências sexuais foi marcado no orçamento como Plano Orçamentário, podendo ou não receber recursos para tanto.

De 2013 a 2016, o enfrentamento das violências sexuais foi mantido como PO e com recursos aprovados e executados. De 2017 a 2018, a marcação no PO é feita como uma ação mais ampla: Enfrentamento das Violências contra Crianças e Adolescentes. A partir de 2019 tem recursos autorizados, mas não executados. E de 2020 a 2023 não foi prevista nenhuma ação e nem PO direcionado para resolução da problemática da violência sexual e de outras violências vivenciadas especificamente pelas crianças e adolescentes, o que comprova a vertente eminentemente política do orçamento público (INESC, 2017; Morgado, 2011; Nogueira; Vitiello; Sanches, 2017; Salvador, 2008; Vidigal; Souza; Vitiello, 2013).

A partir de 2017, a gestão já estava sendo chefiada por Michel Temer, que tomou posse da Presidência da República após o golpe parlamentar sofrido por Dilma Rousseff e que, portanto, não tinha como prioridade o combate à violência sexual, colocando-o dentro de um escopo maior de violências. A generalização das violências se deu também em detrimento da Lei Federal nº 13.341/2017, que dispõe sobre o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência (Lima, 2023). E a gestão do governo Bolsonaro não só fez a mesma generalização em termos das políticas constitucionais elaboradas como também não incluiu nenhuma ação direcionada para esse aspecto no orçamento público.

O discurso do governo Bolsonaro, representado pela Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos à época, Damares Alves, responsável, portanto, pela pasta da infância e adolescência no ministério, girava em torno, recorrentemente, da questão dos abusos sexuais, falando da existência destes, mas sem, na prática, efetivar ações de enfrentamento para o problema. O governo instituiu o Programa Nacional de Enfrentamento das Violências contra Crianças e Adolescentes (Decreto 10.701/21), aprovado em 2021, no entanto não previu recursos com esse enfoque no orçamento. Essa contextualização diz da incongruência entre discurso e prática que também foi demonstrada por esse governo no âmbito das políticas direcionadas à primeira infância e será mais bem trabalhada no bloco sobre execução orçamentária.

## **7.2 Há concretização das políticas públicas por meio da execução orçamentária?**

A concretização da disponibilização e da execução orçamentária é muito aquém do planejado, o que vai ao encontro de outros estudos já realizados. Santos *et al.* (2017), ao

questionar quais as relações existentes entre o orçamento-programa e a execução de políticas públicas no Estado brasileiro, chegaram à conclusão, a partir de análises de alguns orçamentos temáticos, entre eles o de crianças e adolescentes, que há um descompasso entre o planejamento e a execução orçamentária.

Essa afirmação também se comprova nos anos analisados neste trabalho, e o Gráfico 1 mostra essa incongruência a partir da análise dos valores autorizados (que compõem tanto os recursos aprovados na LOA quanto os créditos adicionais com a diferença daqueles que foram bloqueados) e dos valores executados no ano, sem considerar restos a pagar de anos anteriores, do único programa direcionado exclusivamente para crianças e adolescentes: *2062 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes* nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019.

Algumas das discussões que podem ser feitas giram em torno das mudanças de algumas rubricas, da exclusão de outras e da diminuição real de alocação de recursos para essa agenda, principalmente com a pressão do mercado sobre o governo para condução de uma política de austeridade fiscal que tivesse como foco o superávit primário e o pagamento de juros da dívida ao invés de aumentar gastos sociais (Neto; Ferreira, 2018). E depois do golpe parlamentar, Temer colocou em prática a política fiscal tencionada pela burguesia, deixando de lado a tentativa da Dilma de manutenção de uma política neodesenvolvimentista que já vinha sendo aplicada por Lula (Queiroz, 2018).

[...] os governos petistas apresentaram um programa de política econômica e social que favoreceu avanços no campo social, com a diminuição da extrema pobreza, redução da taxa de desemprego, aumento da renda real da população, enquanto manteve intactas as bases econômicas e as estruturas de acumulação interna. A este programa político que em linhas gerais abarcou uma ampla frente de classes, desde a grande burguesia interna até os trabalhadores da massa marginal, alguns autores, entre eles, Boito (2012a, 2012b, 2016a, 2017), denominarão de neodesenvolvimentismo (Queiroz, 2018, p. 139).

Temer concretiza essa política de austeridade por meio da aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, pós-golpe parlamentar, que ficou conhecida como emenda do Teto de Gastos e teve como objetivo congelar os gastos da União com despesas primárias, que significa um impacto nas políticas públicas sociais. Os gastos com políticas de saúde, educação, assistência social, cultura, entre outras, não poderiam exceder o limite da correção inflacionária tendo como base o ano de 2017, e esse ano teve como base a correção no limite máximo de 7,2% dos recursos executados em 2016 (Brasil, 2016).

A pior execução do programa *2062* se deu em 2016 e 2017, anos centrais da crise política vivenciada em nosso país. Algumas rubricas específicas desse programa foram excluídas do

orçamento ou mudaram de programa. A ação de proteção social para crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil, a partir de 2014, passa a integrar o programa 2037 – *Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome como plano orçamentário, e não mais como ação, e ainda assim com recursos autorizados num valor inferior ao que foi executado até 2013. Em 2016, a ação 8662 – *Concessão de Bolsas para Famílias com Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho Infantil* também foi integrada ao programa 2037, mas só teve recursos executados nesse ano. Ainda em 2016, não foi executado nenhum recurso para enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes.

O aumento de 2018 em comparação a 2016 e 2017 se deu pelo volume de recursos gastos com investimento no socioeducativo, na casa dos R\$ 68 milhões e para enfrentamento das violências, R\$ 2,8 milhões, que em 2017 só executou R\$ 281 mil. Além disso, o programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte (PPCAAM) passou a integrar o programa 2062 e houve mais recursos gastos com ações amplas e que foram executadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ainda assim, ocorreram perdas significativas tanto em 2018 quanto em 2019 em relação a 2012 e 2013. E, como já dito, a partir de 2020 o programa foi excluído da peça orçamentária.

No que tange à saúde da criança e a análise da execução dos recursos voltados para a estratégia da Rede Cegonha, uma dimensão importante a ser considerada é a pandemia de covid-19 que vulnerabilizou ainda mais as gestantes e crianças no período, e num momento frágil de saúde pública, o governo federal aportou menos recursos para políticas imprescindíveis ao direito à vida e ao desenvolvimento saudável das crianças. Além do mais, não executou todo o recurso disponível para a estratégia da Rede Cegonha, como mostra o Gráfico 2.

Na linha histórica, 2021 (segundo ano de pandemia) foi o período com menor aporte de recursos autorizados, quase R\$ 54 milhões em valores reais, e a execução foi de quase R\$ 12 milhões, ou seja, apenas 22,2% do total disponível. Isso impactou o número de mortes maternas, por covid-19 ou não, nesse mesmo período. Souza e Amorim (2021) confirmam o aumento substancial de mortes maternas no Brasil durante a pandemia e como a já frágil política de pré-natal, que não é de qualidade para todos os grupos sociais e raciais, foi crucial para esse aumento. Além disso, o foco apenas no combate à covid-19, sem fortalecer as políticas de saúde já existentes, contribuíram para o aumento da mortalidade, que ocorreu não só pela covid-19 em si, mas também por outras causas.

A pandemia também teve impacto direto na renda das pessoas, fazendo com que mais de 650 mil crianças saíssem da escola. Entre 2019 e 2021, de acordo com o Censo Escolar 2021,

a queda de matrículas na Educação Infantil – crianças de 0 a 5 anos – foi de 7,3%, sendo a maioria de creches e escolas particulares (Brasil, 2022). Sem renda para manter a creche e sem vagas em instituições públicas, as famílias foram obrigadas a retirar seus filhos dessa etapa da educação tão importante para o desenvolvimento das crianças.

A queda significativa na alocação e na execução dos recursos direcionados à Educação Infantil, no período de 2014 a 2022, foi na contramão do compromisso brasileiro com o Plano Nacional de Educação (PNE), vigente entre 2014 e 2024, que tinha como meta 1:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Em 2014, era de 89,1% o acesso de crianças de quatro a cinco anos à pré-escola, em 2019 chegou a 94%, mas o índice não voltou a crescer. Em relação às crianças menores de 4 anos, 29,6% frequentavam creches em 2014, e em 2023 esse índice subiu para 40,1%, ou seja, sem alcance das metas previstas. O baixo apoio orçamentário da União nos últimos anos impactou diretamente esse resultado.

Os dados orçamentários também mostraram como as políticas direcionadas ao enfrentamento do trabalho infantil foram desmontadas nos últimos anos (INESC, 2020; 2021; 2022). A ação 8662 é só um dos exemplos, pois havia outras ações nas LOAs com direcionamento para combater essa problemática, mas foram desaparecendo em termos de planejamento e se mantendo em Planos Orçamentários (gerencial). O trabalho infantil é um dos termômetros mais infalíveis para medir o nível de desenvolvimento social, político, cultural e econômico de uma nação. Quanto maior a desigualdade ou o empobrecimento do país, maior a taxa de trabalho infantil, que pode ser determinada também por uma incapacidade institucional de promoção de políticas de proteção social ou mesmo por uma escolha política de geração de riqueza concentrada num grupo pequeno da população, como tem acontecido no Brasil (Oliveira; Viana, 2022).

O desmonte do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e das diversas políticas na área social gerou consequências graves à sociedade. Afinal, o trabalho infantil vinha num decréscimo a partir do fortalecimento das políticas e voltou a crescer em 2022. Em 2016, 2,1 milhões de crianças e adolescentes estavam nessa situação. Esse número caiu para 1,8 milhão em 2019 e em 2022 cresceu para 1,9 milhão. O trabalho infantil no Brasil acontece desde os anos 1500, como menciona Elisiane Santos: “A história da infância pobre é uma

história de trabalho. O Brasil, desde a colonização, utilizou a mão de obra infantil” (Santos, 2017) e, nos dias atuais, isso impacta diretamente qual grupo se mantém nessa situação. Do total de crianças em trabalho em 2022, 66,3% eram de meninos e meninas negras. Isso demanda ações que se direcionem à especificidade das vivências desse grupo que é negro, empobrecido e vive no campo ou nas periferias urbanas; as formas de trabalho são diversas, mas o motivo central gira em torno das desigualdades de renda e de raça no país.

O trabalho infantil tem relação direta com as políticas de educação, cultura, esporte, lazer, alimentação e tantas outras. É uma ação que demanda um olhar transversal dos gestores públicos. O enfraquecimento ou o não investimento nessas áreas e a não consideração das diversidades dos sujeitos atendidos não só manterão crianças e adolescentes em situações de trabalho infantil (que inclui o tráfico de drogas e a exploração sexual), mas também as põem em diversas outras situações de risco: evadem da escola, vivem em situação de insegurança alimentar, não se desenvolvem em sua total potencialidade, cometem atos infracionais, entre outras situações.

A outra política na área da assistência social analisada foi o programa Criança Feliz, representado no orçamento pela ação 217M-Desenvolvimento Integral na Primeira Infância-Criança Feliz. O programa foi aprovado em 2016, pelo decreto nº 8.869, e responde à lei nº 13.257, de 08 de março de 2016, conhecida como o Marco Legal da Primeira Infância (Soares; Mishima; Ferriane, 2023). Alguns pesquisadores (Arcoverde; Alcantara; Bezerra, 2019; Campos, 2020; Lima; Campos, 2022) questionam a importância que se tem dado ao Programa Criança Feliz, por conta da sua concepção e execução, que remetem a um formato de ação pública assistencialista (responsabilizando apenas as famílias pela educação da criança) em que, na prática, a integração das políticas para o acompanhamento efetivo da menina ou do menino não acontece, o que dificulta a possibilidade de que o programa contribua para a garantia de direitos básicos.

O programa se resume a visitas às famílias com perfil socioeconômico baixo e inserção delas em programas sociais do governo local quando necessário. Os visitantes não são especialistas no acompanhamento social e psicológico de crianças, pois é necessário apenas o ensino médio para integrar a equipe. A função principal dos visitantes é ensinar como as famílias devem educar e estimular seus filhos nos aspectos sociais e psicomotores.

O PCF, portanto, representa um retrocesso, pois passa o entendimento de que somente famílias mais empobrecidas não sabem promover o desenvolvimento integral e a educação de seus filhos, pela sua condição de pobreza (Inesc, 2023). Além disso, individualiza a responsabilidade por esse cuidado quando sugere que o programa vai ensinar as famílias a

criarem seus filhos, sem considerar outras dimensões das vulnerabilidades que vivenciam (Arcoverde; Alcantara; Bezerra, 2019; Lima; Campos, 2022.). Essa concepção se remete ao período do Código de Menores de 1927 em que “os médicos atuavam junto à família, sobretudo a mãe, treinando-a nos cuidados à criança através de conselhos e normas a respeito de sua boa saúde física e moral” (Rizzini, 2011, p. 86).

Mesmo sem a garantia de promoção de direitos e proteção básica, desde a aprovação do PCF com o Michel Temer no comando do executivo, a ação 217M era uma das rubricas mais importantes no que tange ao volume orçamentário do Governo Federal no período de 2017 a 2022 na área da infância. Na gestão Bolsonaro essa relevância se concretizou programaticamente no PPA 2020-2023, pois o único programa direcionado especificamente para a infância dizia respeito ao Criança Feliz (Inesc, 2021). Essa constatação dialoga com o estudo de Lima e Campos (2022) em que afirmam que o PCF era o maior programa do governo vigente naquele momento.

Com a implementação do Criança Feliz, foi secundarizada, quando não extinta, a possibilidade de investimento e empreendimento aos programas e políticas já existentes. Esse fato caminha de forma contrária à educação infantil como direito conquistado para as crianças e ferramenta de emancipação da mulher (Lima; Campos, 2022, p. 1452)

O PCF seria uma iniciativa adequada se fizesse articulação efetiva com as políticas de saúde, educação, geração de renda e segurança alimentar, de modo a se atentar às múltiplas dimensões do desenvolvimento da criança. Para isso, é necessária capacidade técnica e financeira, de modo que se faça relevante e se possa ampliar o número de famílias atendidas (Inesc, 2023).

Em avaliação qualitativa do programa (Borges, 2022), encomendada pelo Ministério da Cidadania, fica explícita a falta de capacitação dos visitantes que são responsáveis pelo acompanhamento direto das crianças e de suas famílias. Isso ocorre, em parte, pela falta de formação, mas também pela alta rotatividade ocasionada, por vezes, pelos baixos salários ofertados. Aparece também a falta de recursos materiais e de equipamentos para a realização do trabalho (Inesc, 2023). Lima e Campos (2022) consideram que, a partir do PCF, as famílias pobres estão sendo tratadas pobremente, tanto pelos problemas na estrutura quanto na funcionalidade da política.

Neste sentido, havia um consenso crescente entre os movimentos e profissionais da assistência social, assim como os da infância e adolescência, em torno da ideia de que o Programa Criança Feliz precisava ser reformulado. Estudos científicos, realizados antes e durante a pandemia, demonstraram que não se tem comprovação de que o PCF tenha alcançado

os resultados pretendidos, pois todos os testes realizados não mostraram diferença de impacto entre os participantes e não participantes do programa (Santos et al, 2022).

Em 2023, no primeiro ano da nova gestão do governo Lula, o Governo Federal instituiu a Câmara Técnica da Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do SUAS, para discutir as questões da primeira infância e propor o reordenamento do PCF (Inesc, 2024). Talvez essa iniciativa responda ao fato de os recursos para o PCF terem diminuído em 2023. O reordenamento foi aprovado pela resolução nº117/23 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e propõe uma perspectiva mais relacionada com os princípios do Sistema Único de Assistência Social e da proteção integral. Cabe agora ao governo avaliar periodicamente o programa para saber se está contribuindo com a realização de direitos e com o desenvolvimento das crianças.

A análise do orçamento exclusivo para a infância (aqui especificamente a educação infantil e a Rede Cegonha) e do investimento no Criança Feliz, da grande priorização dada a este programa, mostra uma enorme contradição com o discurso usado para defender esta prioridade. No lançamento do programa em 2016, tendo a primeira-dama Marcela Temer como Embaixadora, o Ministro à época, Osmar Terra, do Ministério do Desenvolvimento Social enfatizou:

“será o primeiro grande programa nacional na concretização do marco legal na primeira infância [...]. Em nome de todos os militantes da primeira infância, agentes públicos envolvidos nessa jornada, eu gostaria de agradecer o interesse e a prioridade que a nossa primeira-dama deu ao tema, que certamente ajudará muito na sensibilização de amplos setores sociais para esta causa” (Terra, 2016 apud Poletti, 2016).

Osmar Terra continuou Ministro do Ministério da Cidadania do governo Bolsonaro em 2019 e 2020 e, na relação com o presidente e com a nova primeira-dama, Michelle Bolsonaro, e com o legislativo, foi dada centralidade à primeira infância no PPA 2020-2023. Concomitantemente a isso, as Leis de Diretrizes Orçamentárias 2021, 2022 e 2023 incluíram a primeira infância no rol das políticas prioritárias (BRASIL, 2024), o que dava a esta agenda prevalência na disponibilidade e execução dos recursos.

Todavia, depreende-se das análises dos recursos para educação infantil e para saúde da criança que essa prioridade não foi efetivada, a não ser que se considerasse apenas o Programa Criança Feliz. Houve, portanto, priorização numa política que remete ao Código de Menores (Campos, 2020), que atua de maneira assistencialista, focalizada em grupos vulnerabilizados e sem perspectiva de emancipação. Com um direcionamento de culpabilização das famílias em relação às suas condições de vida e responsabilização individual no processo de educação dos filhos (Arcoverde; Alcantara; Bezerra, 2019; Campos; Lima, 2022).

Esse direcionamento foi em detrimento de políticas públicas universais como a educação infantil e a estratégia da Rede Cegonha que têm como objetivo atingir todas as crianças e adolescentes e garantir seu desenvolvimento por meio de estratégias diversas e ações estatais. Diferentemente do PCF que compreende que a família “aprender” como cuidar ou criar seus filhos resolverá o problema da pobreza geracional (Arcoverde; Alcantara; Bezerra, 2019; Campos; Lima, 2022).

O problema do PCF não é em si o fato de atender apenas famílias empobrecidas, mas é focar neste grupo com um olhar pejorativo e violento de um entendimento de que elas não têm o saber suficiente para o cuidado das crianças. Quando, na verdade, grande parte dos problemas que dificultam o desenvolvimento integral de meninas e meninos empobrecidos é de responsabilidade da falha ou decisão do Estado em não efetivar políticas públicas à toda a população brasileira, mantendo as desigualdades, a fome, o analfabetismo, o trabalho infantil, entre outras situações. Desse modo, um programa que projeta a culpabilidade nos indivíduos ao invés de ter o Estado como motor central das mudanças almejadas, mantém e fortalece iniquidades.

Agum, Riscado e Menezes (2015) entendem que a formulação das políticas públicas traduz os propósitos dos governos democráticos em programas e ações com o fim de produzir resultados ou mudanças na realidade. A análise do orçamento é o espelho da concretização ou não das políticas almejadas. Há que se perguntar se houve mudanças com os programas bem financiados e se, de fato, beneficiam a toda a sociedade ou só mascara o não interesse na transformação social e no enfrentamento das iniquidades.

### **7.3 Promoção ou proteção dos direitos: para onde mais se direciona o orçamento público?**

Esta pesquisa buscou responder à hipótese de que o governo federal investe mais em políticas de proteção de direitos (que remediam problemas já instalados, com crianças e adolescentes em risco ou com direitos já violados) do que em políticas de promoção de direitos (aquelas que são universais e efetivam direitos humanos estabelecidos em legislações brasileiras e que são imprescindíveis para prevenir situações de risco e violências estruturais).

Para se chegar à resposta desta questão, pode-se considerar dois critérios de análise dos dados obtidos por este levantamento: 1) pela quantidade total de ações orçamentárias com escopo, objetivos e direcionamentos a um ou outro tipo de política; e 2) pelos valores de recursos disponibilizados em cada ação orçamentária. Pois poderiam somar diversas ações de

promoção de direitos, mas os recursos serem escassos comparados aos aportados para políticas de proteção.

Considerando a primeira forma possível de olhar as informações e responder à indagação colocada, foi realizada uma tipologia de todas as ações exclusivas ou direcionadas para crianças e adolescentes incluídas nas LOAs de 2012 a 2023, organizando em três categorias: 1) ações de promoção de direitos; 2) ações de proteção de direitos; 3) ações de promoção e proteção. Os resultados em termos de quantidade de ações foram delineados no bloco 6 deste trabalho, tabela 2, por período de PPA e LOAs correspondentes analisado.

Importante ressaltar que uma ação orçamentária sozinha não responde a uma política pública em sua totalidade, podem responder a planos, programas, projetos e processos que, de acordo com Secchi, Coelho e Pires (2023) são níveis de uma política pública. E os autores também consideram esses elementos mais operacionais como políticas públicas individualmente. Para eles, tanto as diretrizes estruturantes quanto as intermediárias e operacionais são políticas públicas. É partindo desta referência que se compreende, nesta pesquisa, que as ações correspondem a uma política pública, mesmo que no nível operacional.

Os dados levantados e categorizados por este trabalho mostram que, tanto em termos de planejamento e quantidade de ações quanto em termos de execução orçamentária e financeira, no que diz respeito às políticas exclusivas e que incluem consideravelmente crianças e adolescentes, são voltadas, em sua maioria, para promover direitos. Contudo, esse direcionamento tem sido quase que específico das políticas de educação e saúde. E é importante que, nessas áreas tão centrais para os sujeitos, o orçamento seja fortalecido e tenha destaque no planejamento. No entanto, é preciso avaliar dois pontos: 1) a qualidade e equidade das políticas (considerando a suficiência ou não dos recursos, a gestão das políticas e os sujeitos que têm atendido); 2) por que não há ações voltadas especificamente para crianças e adolescentes em outras pastas estratégicas do governo para proteção integral desse grupo, como: cultura, esporte, segurança pública, segurança alimentar (para além do Programa Nacional de Alimentação Escolar), trabalho e renda para as famílias e igualdade racial?

Sobre o primeiro ponto, não será possível se debruçar sobre a qualidade das políticas com maior financiamento, porque demandaria uma pesquisa só para a temática. De todo modo, as pesquisas já realizadas demonstram que ainda há muito o que se melhorar no âmbito da educação pública e da saúde pública no Brasil, principalmente quando se compara com outros países da América Latina e, ainda mais, com países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Paulo; Rodrigues, 2022). Ainda há muita desigualdade no que tange ao acesso à educação de qualidade, por exemplo. Mas não somente, até mesmo o

acesso em si à educação pública não foi universalizado como se tem pregado, mesmo com a obrigatoriedade de matrícula das crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos (Chaves, 2020).

Em pesquisa realizada por Simões (2019), fica nítido que houve um avanço significativo entre 2002 e 2017 no que diz respeito ao acesso à educação básica. O autor considerou para sua análise o percentual dos jovens de 19 anos, em 2017, que alcançaram os diversos anos escolares nesse período. Em 2002, “cerca de 70% dos jovens de 19 anos havia alcançado o final do ensino fundamental e 43%, o 3º ano do ensino médio. Em 2017, esses percentuais foram respectivamente 89% (considerando já o 9º ano como ano final do ensino fundamental) e 68%” (Simões, 2019, p. 57). Ou seja, uma diferença de 17 pontos percentuais (p.p.) no ensino fundamental e 24 p.p. no ensino médio. No entanto, quando se analisa os números a partir de categorias de renda, raça, território e gênero, percebe-se a forte assimetria no acesso e manutenção da frequência escolar.

Simões (2019) demonstra que alguns grupos não chegaram nem na média global de acesso à educação obrigatória. Mesmo nos anos iniciais do ensino fundamental, onde há maior proximidade da universalização do acesso (98,2% acessaram até o quinto ano em 2017), há diferença entre a população negra e branca; com maior e menor renda; masculina e feminina; rural e urbana, e do sexto ano para frente, a discrepância foi ficando cada vez maior. No que diz respeito ao acesso ao terceiro ano do ensino médio, a diferença de acesso escolar entre os 20% mais ricos e 20% mais pobres era de 42 p.p. Entre estudantes do meio urbano e campo, a diferença foi de 19,5 p.p. Entre brancos e negros foi de 14,1 p.p. e entre pessoas do gênero feminino e masculino foi de 11,3 p.p. “A renda familiar aparece, portanto, como a característica mais fortemente associada à chance de o jovem de ter acesso, em sua trajetória escolar, a todos os anos de escolarização da educação básica” (Simões, 2019, p. 32).

Simões (2019) também faz comparações entre as regiões e unidades federativas do país e mostra que similarmente há desigualdade regional, onde norte e nordeste, respectivamente, são as regiões com os piores índices de acesso à educação básica no Brasil. Ele constata que até aquele momento o direito à educação básica não havia se concretizado para parcelas consideráveis da população brasileira. Portanto, é necessário reavaliar o conceito de universalização ou a referência para se chegar a esta conclusão, principalmente quando se tem em conta a alta evasão escolar. Desse modo, ele trabalha também com o conceito de integralidade, pois mesmo que o número de matrículas tenha aumentado na educação obrigatória, não se garante a permanência dos estudantes na escola. E essa conclusão não se relaciona com a quantidade de vagas disponíveis, mas com diversos outros fatores que

perpassam tanto pela qualidade da política de educação oferecida quanto pelas condições socioeconômicas dos sujeitos.

Há uma ineficiência seletiva do sistema de ensino, caracterizada principalmente pelo viés de renda e racial na formação dos grupos em condição de atraso ou exclusão escolar e, conseqüentemente, na restrição ao acesso integral à educação básica. A desvantagem do jovem negro de baixa renda nesse aspecto salta aos olhos. Para esse grupo não se pode falar em universalização do acesso nem mesmo no que se refere aos anos iniciais do ensino fundamental, visto que cerca de 10% dos jovens de 19 a 24 anos desse grupo sequer chegaram ao 5º ano dessa etapa de ensino (Simões, 2019, p. 35)

O estudo realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024) dos 10 anos do Plano Nacional de Educação (PNE) e o que alcançou nesse período revela que essas desigualdades evidenciadas por Simões em 2019 se mantiveram em 2023, não com a mesma proporção, mas a vivência de uma pandemia, a diminuição de recursos públicos e a má gestão do governo federal no que tange à educação pública foram alguns dos principais motivos para que os índices não evoluíssem conforme as metas do PNE. Um exemplo é a meta 2 que previa universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada. De 2014 a 2023, o percentual da população de 6 a 14 anos que frequentava ou concluiu o ensino fundamental diminuiu de 97,2% para 95,7%. Já o percentual da população com 16 anos com o ensino fundamental concluído aumentou de 73,1% para 84,3%, ou seja, não atingiu a meta, mas teve um resultado melhor.

No entanto, quando se analisa a partir das categorias de renda, raça, gênero, localização e região, se visualiza as desigualdades ainda existentes no acesso e conclusão do ensino fundamental. Mesmo que tenha tido avanços percentuais entre os grupos, a diferença ainda é considerável. O grupo mais empobrecido teve 75% da sua população com ensino fundamental concluído aos 16 anos, já o mais rico teve 95%. Entre a população branca e negra a diferença foi de 8 pontos percentuais, entre a urbana e rural, 10 p.p., entre mulheres e homens 5 p.p., e norte e nordeste apresentaram os piores índices (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2024). “Se a equidade não é considerada, ou seja, sem considerar os grupos excluídos da escolarização, as conclusões baseadas em universalização podem macular aspectos inerentes à redução das desigualdades” (Chaves, 2020, p. 19)

A Campanha avalia que o financiamento é central para melhorar os índices educacionais e lograr as metas definidas. E, de acordo com dados do Siga Brasil, o apoio financeiro do governo federal para ações da educação básica (incluindo as inseridas nos quadros 2, 3 e 4) diminuiu, em termos reais, de forma substancial entre os anos de 2012 e 2022. Em 2021, em

meio à pandemia de covid-19, o valor pago com ações da educação básica<sup>4</sup> foi de R\$ 4,3 bilhões, menos que a metade do valor executado em 2012, de R\$ 9,5 bilhões. Em 2020, o desempenho foi pior, de R\$ 3,9 bilhões, quase 60% inferior ao gasto de 2012.

No período de 2012 a 2014, havia recursos específicos para apoiar as escolas da educação básica nas comunidades do campo, indígenas, tradicionais, remanescentes de quilombo e apoiar projetos que desenvolvessem as temáticas dos direitos humanos, meio ambiente, cidadania e políticas de inclusão de estudantes com deficiência, referente à ação *20RS* (conforme quadro 2). Uma ação com finalidade de equidade, mas desvalorizada em termos financeiros, pois em 2012 teve R\$ 245,8 milhões autorizados, mas somente R\$ 50,3 milhões executados. O que significou 0,5% do total gasto com educação básica no mesmo ano. Nos anos seguintes, essa ação perde mais força no orçamento, principalmente no período de 2015 a 2018, quando transformada para o código *213M*. Mais grave ainda, a partir de 2019 deixa de existir.

Essas informações demonstram que mesmo que o orçamento direcionado para promoção da educação seja maior no que diz respeito ao público infanto-adolescente, não necessariamente tem respondido ao princípio da universalidade e da equidade e, a depender da qualidade da política pública, pode contribuir com violações de direitos ao invés de promovê-los, como é o caso das evasões escolares causadas pelas escolas que não apostam em ferramentas de trabalho pedagógico que de fato acolham as diversidades dos sujeitos ali inseridos.

Posto isso, não basta que se tenha escola suficiente (matrículas) para inclusão de todas as crianças e adolescentes, é “necessário evitar as práticas de exclusão que comprometem a permanência e a conclusão da educação básica e que operam no interior da escola” (Simões, 2019, p. 25). Mais ainda, é importante que as políticas direcionadas para a infância e adolescência, mesmo as de promoção de direitos e que deveriam ser universais, prevejam metas e ações que considerem as especificidades dessa população, de modo a garantir a equidade social, de raça, de gênero, de território, conforme discutido por Faustino (2017). A universalização das políticas públicas e, conseqüentemente, do orçamento público, sem considerar as desigualdades existentes entre a população infanto-adolescente pode só gerar mais iniquidades e exclusão. Por isso, o planejamento do orçamento e a garantia da sua execução financeira precisa dialogar com as iniquidades existentes e priorizar ações que as enfrentem

---

<sup>4</sup> O filtro realizado para busca no Siga Brasil foi pela subfunção: educação básica. Dados corrigidos pelo IPCA de setembro de 2024.

para que os resultados sejam transformadores das estruturas sociais de manutenção das desigualdades.

Promover direitos exige esse cuidado, caso contrário, a demanda por proteção aumentará cada vez mais. Assim como, mesmo quando há necessidade de proteção social, a promoção de direitos humanos pode contribuir para a retirada de grupos de situações de risco ou de violência, como é o caso de meninos e meninas que estão sendo abusadas sexualmente ou que sofrem castigos físicos e a escola consegue perceber e encaminhar aos órgãos que vão garantir a proteção.

O segundo ponto a se questionar sobre o quadro de ações direcionadas à infância e à adolescência é a falta de recursos exclusivos para essa população nas áreas de cultura, esporte, lazer e profissionalização. Há outras áreas, mas estas são mencionadas como direitos humanos de todas as crianças e adolescentes pelo artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente. No primeiro período analisado, 2012-2015, conforme quadro 2, nota-se que em 2012 a lei orçamentária anual apresentou duas ações de pastas diferentes que não apareceram nos outros períodos: 4729 - *Inserção de Aprendizizes no Mercado de Trabalho* e 208U - *Apoio a Projetos Esportivos Sociais para Infância e Adolescência*. Ambas com recursos só no primeiro ano do PPA. E outra dentro do *Programa 2062*, mas também com recursos só em 2012: 2002- *Promoção da Cultura da Infância*. Isso não significa necessariamente que não haja apoio financeiro do governo federal para essas agendas, no entanto, as peças orçamentárias não mostram se existem ou não recursos que beneficiam crianças e adolescentes.

Importante ressaltar que na pasta da educação aparecem algumas ações que se relacionam ao direito à cultura e esporte, o que é relevante, pois o ideal é que as políticas estejam relacionadas e as pastas atuem de forma integrada, no entanto, não são ações que dão conta de garantir o direito como um todo, pois se resumem à especificidade da política de educação; não respondem à necessidade global do direito; e não têm financiamento suficiente para tal.

não raro os bancos de dados e as informações disponíveis na raiz do Observatório Social dos Direitos da Criança e do Adolescente (por exemplo, o Sistema de Informação para Infância e Adolescência, conhecido como “SIPIA”), indicam ausência de mínima efetivação do direito ao esporte em escolas públicas por ausência de quadras ou outros espaços para a prática de aulas e campeonatos, sendo notória a ausência ou mesmo a precarização na relação de trabalho e emprego de profissionais da educação física para a coordenação adequada das atividades (Lopes; Berclaz, 2019, p. 1440)

Lopes e Berclaz (2019) refletem sobre a invisibilidade das políticas de cultura e esporte no orçamento como um todo nos três entes federativos, dando exemplo do governo federal, do governo do estado do Rio de Janeiro e do governo do município de Curitiba. Eles concluem que não há priorização orçamentária para essas áreas nem em âmbito geral nem na

especificidade da infância e adolescência. Essa realidade mostra o grande desafio da proteção integral que demanda a realização de todos os direitos em sua integralidade para garantir o desenvolvimento saudável e a emancipação das crianças e adolescentes, principalmente as que estão em condição de vulnerabilização.

Esses pontos delineados até aqui contribuem para o questionamento sobre o investimento prioritário do governo em políticas de promoção ou de proteção de direitos. Ambas precisam existir em concomitância, principalmente enquanto houver crianças e adolescentes em situação de risco ou vulnerabilidade. No entanto, a garantia integral dos direitos humanos, que inclui a consideração das diversidades, minimiza a possibilidade de violências e violações contra meninos e meninas. Quanto mais direito se acessa, menos proteção social será necessário.

Se excluíssemos desta análise as ações da área de educação, que abrangem, em sua maioria, crianças e adolescentes, mas não somente, a situação do orçamento direcionado para a infância e adolescência se mostraria ainda mais preocupante. No período de 2012 a 2015, a quantidade de ações de promoção e proteção seria similar: 10 e 9 respectivamente. De 2016 a 2019, seriam apenas 3 de promoção e 4 de proteção. De 2020 a 2023, 1 de promoção e duas de proteção.

As políticas para crianças e adolescentes perderam força nas leis orçamentárias no decorrer dos períodos e seu direcionamento foi tendo outra prioridade, tanto em termos de quantidade de ações específicas, quanto em volume de recursos. Em todos os intervalos estudados, o volume de recursos, tirando as ações de educação, foram superiores para ações de proteção. Como exemplo, serão citadas as ações com maior execução em cada período: a) 1º (2012 a 2015): *2060-Proteção social para crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil* (em 2013<sup>5</sup> executou R\$ 362,5 milhões); b) 2º (2016 a 2019): 217M - Desenvolvimento Integral na Primeira Infância (em 2017 executou R\$ 250,4 milhões); c) 3º (2020-2023): 217M - Desenvolvimento Integral na Primeira Infância (em 2021 executou R\$ 348,5 milhões). Importante ressaltar, como já mencionado anteriormente, que no último período, da gestão Bolsonaro, a ação 217M foi mais bem financiada pelo governo federal que a educação infantil. Ou seja, fica mais nítido que o projeto político da última gestão estudada é muito diferente das primeiras gestões, com alguma similaridade com os últimos anos do segundo período em que o executivo estava sendo chefiado por Michel Temer, tanto pela quantidade de ações direcionadas para crianças e adolescentes quanto pela prioridade definida.

---

<sup>5</sup> Para fins de exemplo, será utilizado sempre o segundo ano da gestão do PPA que mostra de maneira mais eficiente o que a gestão manteve, refez ou priorizou, que significa o terceiro ano do mandato presidencial

Este trabalho não tem como objetivo questionar a importância das políticas de proteção, sabe-se, na verdade, que o financiamento voltado para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), por exemplo, que tem como foco crianças e adolescentes nesta situação, ou seja, já com seus direitos violados, foi de grande relevância para diminuir o número de crianças e adolescentes nesta situação no decorrer dos anos 2000. Número este que, com a falta de recursos do governo federal, aumentou em 2022 em comparação com 2019. Mas não foi somente a falta de orçamento que impactou os indicadores sociais, o discurso pró trabalho infantil do governo à época também tem seu mérito no que diz respeito à manutenção e naturalização dessa violência. Em 2011, o Peti foi instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) como um programa intersetorial, portanto, contava com ações na área da educação (socioeducativas), na área do trabalho e renda para as famílias e com ações sociais também com as famílias.

O Programa Criança Feliz (PCF), apesar de se colocar como intersetorial, mas não atuar com diversas pastas, não foi instituído, no período estudado, como uma política de Estado e sim uma iniciativa do governo Temer e, em seguida, mantida por Bolsonaro. Mesmo com um volume superior a outras ações, não alcançou todo o público ao qual se direcionava: crianças na primeira infância cujas famílias são cadastradas no Cadastro Único. O PCF, apesar de se apresentar como um programa que tinha como finalidade mudar a trajetória de empobrecimento das famílias, não demonstrou capacidade de contribuir para emancipação das famílias e retiradas das crianças das situações de vulnerabilidade social vivenciadas (Arcoverde; Alcantara; Bezerra, 2019). É um programa executado de forma assistencialista, com agentes com pouca especialização na área de atendimento e tem potencializado o menorismo<sup>6</sup> estrutural (Inesc, 2021).

A respeito dessa discussão, Martins (2012) e Theodoro e Delgado (2003) são pesquisadores que criticam as políticas de focalização por terem caráter de subalternização e de manutenção das desigualdades ao invés de promover possibilidades de rompimento das situações precárias de vida das populações vulnerabilizadas pelo modus operandis do sistema capitalista. Transforma-se a natureza das políticas sociais que foram disputadas com o fim de promover direitos e emancipar sujeitos de vidas subjugadas para ações que têm como foco único atuar com a população mais empobrecida, com ações assistencialistas ou de transferência de renda, sem relacionar com ações mais estruturantes e que tenham como objetivo o fim da pobreza e a erradicação das desigualdades.

---

<sup>6</sup> o menorismo se refere a uma forma sistemática e sistêmica de subalternização física, psíquica ou simbólica voltada contra crianças e adolescentes com fundamento em sua suposta condição de menores, acompanhada ou não de outras justificativas pautadas pelo modo de estarem e se apresentarem no mundo (Schweikert, 2022)

a política de focalização consolidaria e engessaria a desigualdade, o que significa o abandono do projeto efetivo de combate à pobreza e de construção de um sistema amplo de proteção social. Antes de ser um instrumento de transformação social (ao lado de uma política de crescimento virtuosa do ponto de vista redistributivo e das reformas agrária e tributária), a política social, nessa perspectiva, teria a função da chamada “gestão da pobreza e da miséria”; um paliativo às mais graves vicissitudes geradas por um mercado sabidamente pouco regulado e produtor de desigualdades crescentes (Theodoro; Delgado, 2003, p. 123-124)

Vê-se, portanto, que as políticas direcionadas para crianças e adolescentes, focadas na proteção, com o fim de remediar as violações acometidas pela falta de acesso aos direitos, não são capazes por si só de mudar a realidade da infância e adolescência brasileira, principalmente as mais impactadas pela falta de políticas públicas sociais universais e de qualidade, como as pobres, negras, indígenas, do campo, do norte e nordeste, entre outras. E as políticas de promoção de direitos, ao não considerarem essas especificidades, também não conseguem contemplar todos esses grupos e concluir o objetivo de proteção integral de todas as crianças e adolescentes. Neste sentido, a focalização deve acontecer quando está integrada a outras políticas estruturantes capazes de mudar a realidade das desigualdades sociais, de raça e gênero existentes na sociedade.

O combate à pobreza não pode ser o objetivo único da política social, mas produto de um esforço mais geral e concertado da sociedade, no qual políticas de transferência de renda, assim como outras políticas mais estruturais, sejam parte integrante de um projeto nacional mais amplo de inclusão, à guisa de construção de uma sociedade de consumo de massa, nos termos elencados pelo governo (Theodoro; Delgado, 2003, p. 122)

Esse debate dialoga com Fraser (2002) e Faustino (2017) quando defendem que a polarização entre políticas redistributivas e de identidade e entre universalistas e focalistas respectivamente, não contribuem com a construção de ações capazes de gerar emancipação dos povos e erradicação das diversas desigualdades. Desse modo, compreende-se que, em termos de planejamento e de execução do orçamento público federal, ainda se está distante de alcançar o ideal de investimento na proteção integral e na prioridade absoluta de crianças e adolescentes. É preciso que as políticas de promoção de direitos sejam universais e atinjam as especificidades dos diversos grupos da população infanto-adolescente, não somente com direcionamento às crianças e adolescentes empobrecidas, mas também as que moram nas periferias brasileiras, no campo, na floresta, as negras, as indígenas, as com deficiência e as LGBTQI.

Por fim, é cabido chamar a atenção para a diferença no orçamento público voltado para crianças, prioritariamente para aquelas na primeira infância, e o orçamento para políticas direcionadas aos adolescentes, principalmente na última gestão estudada. Perdeu-se muito ao, nem ao menos, mencionar o termo adolescente ou adolescência no PPA 2020-2022, uma demarcação nítida do projeto político do governo em questão em que se defendia a diminuição

da idade penal, o aumento da idade legal para o trabalho, militarização das escolas públicas de ensino fundamental e médio, aplicação da reforma do ensino médio sem diálogo com os trabalhadores da educação e estudantes, apologia à exploração sexual de meninas adolescentes ao considerar essa situação como prostituição, incentivo ao uso de armas e aumento da violência contra escolas e tantos outros retrocessos que foram vivenciados nesse período.

Ademais, percebe-se que as LOAs de todos os períodos apresentam nenhuma ação direcionada exclusivamente para adolescentes, a não ser as que são voltadas para o socioeducativo, mas ainda assim não aparecem como ação e sim como Plano Orçamentário. A LOA de 2012 inseriu duas ações com direcionamento quase exclusivo: *6177 - Implementação de Políticas de Atenção à Saúde do Adolescente e Jovem* e *4729 - Inserção de Aprendizizes no Mercado de Trabalho*. No entanto, as duas ações não se mantiveram nos outros anos como ação, somente como PO.

A despeito da prioridade absoluta prevista para todas as crianças e adolescentes, as leis orçamentárias brasileiras, desde 2021, têm priorizado uma parte desta população, a primeira infância, que se refere a crianças de 0 a 6 anos. Este grupo foi considerado nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021, 2022 e 2023. Com essa conquista, recursos direcionados à primeira infância estão sendo melhor demarcados no orçamento, o que é um ganho em termos de controle social (Rodrigues; Oliveira, 2024).

No entanto, é necessário avaliar o que se ganha e o que se perde dando preferência apenas a políticas para essa faixa etária, com invisibilização ou falta de investimentos em crianças maiores e adolescentes. As políticas públicas precisam acompanhar todo o ciclo de desenvolvimento das meninas e dos meninos e isso significa garantir recursos orçamentários para todas as áreas pertinentes às infâncias e adolescências considerando suas especificidades de classe, raça, etnia, gênero, território e as crianças com deficiência, de modo a prevenir situações de risco ou violação de direitos.

#### **7.4 Limitações do estudo e implicações para pesquisas futuras**

É preciso que esteja nítido que os dados desta pesquisa e, conseqüentemente, toda a discussão focou apenas na gestão federal dos recursos públicos, o que implica numa limitação, pois para alcançar a priorização orçamentária, o direcionamento e impacto concreto na vida das crianças e adolescentes, seria necessário avaliar como os estados e municípios incluem esse grupo em suas agendas políticas e leis orçamentárias. De toda forma, considerando que a União arrecada parte considerável das receitas e tem grande importância na efetivação das políticas públicas, é relevante que se evidencie como o executivo federal tem inserido a infância e adolescência em seu planejamento.

Desse modo, propõe-se que sejam realizadas pesquisas municipais e estaduais que considerem a temporalidade de, ao menos, três PPAs, a exemplo desta, para verificar essas dimensões de forma mais localizada. Outras frentes de pesquisas que se fazem importante na área do orçamento direcionado para a infância e adolescência é realizar estudos de caso de orçamento de políticas específicas avaliando o impacto direto da execução financeira nos indicadores elencados pelos Planos Plurianuais e pelos objetivos elencados em cada política, como o Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, por exemplo. Faltam estudos que façam essa correlação mais direta.

Esta pesquisa também não almejou ir até o nível de Plano Orçamentário, o que poderia possibilitar um pouco mais de aprofundamento nas áreas temáticas e nas escolhas políticas dos governos. Com maior tempo de dedicação, o ideal seria solicitar acesso à informação de modo a esmiuçar o direcionamento dos gastos com crianças e adolescentes. A escolha metodológica desta pesquisa também se limita ao analisar apenas as políticas específicas de crianças e adolescentes, ao mesmo tempo, o formato do orçamento público não garantiria fidedignidade às informações sobre as políticas difusas.

Outro ponto importante é que o trabalho considerou somente os recursos pagos em cada ano de análise referentes aos compromissos do ano em vigência, ou seja, não considerou os restos a pagar, recursos pagos de compromissos feitos em anos anteriores.

## **8 REFLEXÕES E POSSIBILIDADES DE CAMINHOS PARA UM ORÇAMENTO QUE PRIORIZE A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA**

Esta pesquisa mostrou e confirmou estudos realizados em outros períodos que não há priorização da infância e adolescência nas peças orçamentárias, mas foi além ao demonstrar a tendência de primazia de um grupo específico dessa população: a primeira infância. No entanto, há contradições no discurso político dos gestores e no planejamento do orçamento em relação à execução financeira das políticas públicas. Apesar de a primeira infância ter sido incluída como prioridade na LDO e no PPA na gestão Bolsonaro, as ações de promoção de direitos direcionadas especificamente para esse público tiveram seus recursos diminuídos consideravelmente, a exemplo da educação infantil e da estratégia da Rede Cegonha de saúde da criança e da gestante. Apenas o programa Criança Feliz foi fortalecido nesse período, a política de perspectiva assistencialista, sem capacidade de retirar crianças e suas famílias de uma condição de vulnerabilização.

No geral, foram visualizadas lacunas no planejamento e na efetivação do gasto:

- a) Os recursos previstos no planejamento (nas leis orçamentárias anuais) não são gastos em sua plenitude. O fato de muitas ações direcionadas à infância e adolescência serem discricionárias, ou seja, não obrigatórias, possibilita mais esta incidência;
- b) Algumas ações importantes foram extintas durante o período estudado, com maior ocorrência a partir de 2016, pós golpe parlamentar, e ainda mais de 2020 para frente. Além disto, a execução das ações teve baixa em quase todas as áreas sociais voltadas à promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes, tendo maior incidência a partir de 2016, com a aprovação da emenda do teto de gastos, e a partir de 2019 com a gestão do governo Bolsonaro;
- c) Ações da LOA não correspondem à todas as metas e iniciativas previstas no PPA e a execução do orçamento também não coincide com o que foi autorizado para gasto na LOA e no decorrer do ano com créditos adicionais.

Para ampliar o debate e aprofundar o entendimento sobre o investimento orçamentário do governo federal na área da infância e adolescência é necessário que se considere outras rubricas e classificações, como os planos orçamentários. E ainda assim, só por essas classificações, não há possibilidade de levantar todo o gasto com crianças e adolescentes se os sistemas de governo não identificarem as despesas nas bases de dados. Outro desafio ainda maior é fazer a relação dos gastos públicos com crianças e adolescentes considerando suas

especificidades de território, gênero, raça, etnia, entre outras identidades possíveis que demarcam as desigualdades no Brasil.

A transparência pública e, conseqüentemente, a transparência orçamentária, não tem sido suficiente para levantamento das informações pertinentes às políticas para crianças e adolescentes e para possibilitar o monitoramento e a incidência em termos transversais, tanto no que diz respeito às políticas públicas como um todo quanto à diversidade de infâncias e adolescências existentes no país. Desse modo, urge que se tenham marcadores no orçamento público identificando os sujeitos que estão sendo beneficiados pelos recursos para monitorar se o orçamento está promovendo direitos e contribuindo para diminuição das desigualdades ou as fomentando. Para uma execução ter como fim a erradicação das iniquidades, precisa ter ações no planejamento que se direcionem aos sujeitos em suas diversidades, e tendo como foco a universalidade das políticas públicas, considerando as especificidades.

É preciso que os movimentos sociais da infância e adolescência se fortaleçam em suas pautas, inserindo o orçamento público na centralidade do debate, e reivindiquem recursos públicos para garantir direitos de todas as crianças e adolescentes. Vivenciou-se um retrocesso ao resumir a prioridade que foi conquistada na Constituição Federal de 1988 apenas à primeira infância quando ainda falta muito para assegurar a proteção integral para todas as meninas e meninos do país.

Urge também que os governos coloquem a promoção dos direitos humanos na centralidade da sua atuação. Em todas as gestões analisadas não se obteve a priorização necessária à garantia da proteção integral de crianças e adolescentes e as leis orçamentárias não dialogaram entre si de forma efetiva para alcançar os objetivos inseridos nos PPAs e no Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

Percebeu-se também a força dos grupos políticos com poder na sociedade em pautar a política econômica do país e, principalmente, a partir de 2016 houve um privilégio à busca pelo superávit primário em detrimento da vida de crianças, adolescentes e tantos outros sujeitos da sociedade. A política de corte de gastos sociais e a vivência de uma pandemia gerou atrasos e retrocessos sociais imensos que estão sendo sentidos até os dias atuais. Ainda está distante o alcance da plenitude dos direitos para todas as infâncias e adolescências, desse modo, é necessário que o orçamento público dialogue com essa realidade e priorize em seu planejamento e execução financeira políticas que, de fato, melhorem as vidas das meninas e meninos do Brasil e contribuam para emancipação de suas famílias.

A pesquisa mostrou que a hipótese levantada para levantamento das informações pertinentes a este trabalho não foi comprovada, o governo não gasta mais com políticas de

proteção de direitos da criança e do adolescente do que com políticas de promoção. Isso porque os movimentos sociais conseguiram garantir mínimos constitucionais para as políticas de educação e saúde. No entanto, ao desconsiderar as ações de educação, o orçamento público direcionado para a infância é prioritariamente investido em políticas de proteção em termos de execução orçamentária principalmente. Políticas de lazer, esporte e cultura, por exemplo, não aparecem direcionadas especificamente para o público infante-adolescente em âmbito nacional. Poucas ações de prevenção são fortalecidas por recursos públicos. Desse modo, depreende-se que não há integralidade do acesso aos direitos humanos por parte de meninas e meninos e essa realidade enseja na manutenção das violências e desigualdades estruturais existentes.

O orçamento público, portanto, deve ser considerado com maior valorização pelos movimentos sociais e sociedade civil para que disputem recursos para as políticas da infância e adolescência, caso contrário, não há possibilidade de garantia de direitos e sem direitos os sonhos não são possíveis e a transformação social não se realiza. É prioritário que todas as crianças e adolescentes brasileiras possam viver bem e com qualidade para que o país seja um lugar melhor para todas as pessoas e que o futuro seja menos desigual, possibilitando mudanças nas trajetórias das famílias. Sendo assim, as crianças e adolescentes precisam ser consideradas em todas as peças orçamentárias e em todas as áreas das políticas sociais. Só assim será possível chegar perto da utopia de um país mais justo.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, W. M.; GUIMARÃES, D. R. **Gestão do Orçamento Público**. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 2014. 84 p.
- ABRINQ. **De olho no Orçamento Criança**. Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. São Paulo, 2017. Disponível em: <  
<https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-03/de-olho-no-orcamento-crianca.pdf>>. Acesso em: 29, jul. 2024.
- ABRINQ. Um retrato da infância e adolescência no Brasil 2023. **Fundação Abrinq**, São Paulo, 2023a. Disponível em: <https://fadc.org.br/sites/default/files/2023-10/um-retrato-infancia-adolescencia-2023.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2023.
- ABRINQ. Cenário da Infância e Adolescência no Brasil, 2023. **Fundação Abrinq**, São Paulo, 2023b. Disponível em:  
[https://observatoriocrianca.org.br/system/library\\_items/files/000/000/035/original/cenario-da-infancia-e-adolescencia-no-brasil-2023.pdf.pdf?1678125969](https://observatoriocrianca.org.br/system/library_items/files/000/000/035/original/cenario-da-infancia-e-adolescencia-no-brasil-2023.pdf.pdf?1678125969). Acesso em: 23 ago. 2023.
- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, v. 3, n. 2, jul./dez. 2015. Disponível em:  
<https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/2264>. Acesso em: 20 maio 2024.
- ARCOVERDE, A. C. B; ALCANTARA, E. C. BEZERRA, J. C. A responsabilização da família na cena contemporânea: particularizando o Programa Criança Feliz. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, 2019 – n. 44, v. 17, p. 181-195. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaempauta/article/view/45221/30951>. Acesso em: 31, jul. 2024.
- AZEVEDO, Mário. Igualdade e equidade: qual é a medida da justiça social? **Avaliação**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 129-150, mar. 2013. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/aval/a/PsC3yc8bKMBBxzWL8XjSXYP/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 4 set. 2024.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Ed. 70, 2016.
- BARROS, F. P. C.; SOUSA, M. F. Equidade: seus conceitos, significações e implicações para o SUS. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 9-18, 2016. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/Kdc66VGB5mXkMnHThYkzVPv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 ago. 2023.
- BAZZO, M.; VEIGA, K. T.; CONTI, J. M. Sistema de Financiamento dos Direitos da Criança e do Adolescente: da necessidade de lei específica que regulamente os Orçamentos da Primeira Infância (OPI) e de crianças e adolescentes (OCA). **Meu Site Jurídico**, Editora JusPodivm, 2024. Disponível em:  
<https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2024/03/15/sistema-de-financiamento-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-da-necessidade-de-lei-especifica-que-regulamente-os-orcamentos-da-primeira-infancia-opi-e-de-criancas-e-adolescentes-oca/>. Acesso em: 31 ago. 2024.

BORGES, Júlio César. Programa Criança Feliz: Estudo de caso sobre sua institucionalização. **Revista Brasileira de Avaliação**, vol. 11, n. 3, spe, e111222, 2022. Disponível em: <https://rbaval.org.br/article/doi/10.4322/rbaval202211012>. Acesso em: 31, jul. 2024.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm). Acesso em: 3 set. 2024.

BRASIL. **Decreto Nº 7.508**, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Presidência da República, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7508.htm?msclkid=af8d8426d12111ec969c7954231d6d5a](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7508.htm?msclkid=af8d8426d12111ec969c7954231d6d5a). Acesso em: 3 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Curso de monitoramento temático do PPA 2012-2015 e acompanhamento orçamentário da LOA**. Brasília: MP-SPI, 2013. 121 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/822/9/Textos%20do%20Curso%20de%20Monitoramento%20Tem%C3%A1tico%20do%20PPA%202012-2015%20e%20Acompanhamento%20Or%C3%A7ament%C3%A1rio%202013.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Política Nacional de Promoção da Saúde**: Revisão da Portaria MS/GM nº 687, de 30 de março de 2006. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Política Nacional de Promoção da Saúde: PNPS**: Anexo I da Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017, que consolida as normas sobre as políticas nacionais de saúde do SUS. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança**: orientações para implementação. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

BRASIL. **PLPPA 2020-2023: Projeto de Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023 (PLN 21/2019)**. Informativo, Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle – SF/Consultoria e Orçamento e Fiscalização Financeira – CD. Congresso Nacional, Setembro, 2019. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8006185&ts=1576071394789&disposition=inline>>. Acesso em: 10, out. 2024

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente**. Brasília: CNMP, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo Escolar da Educação Básica 2021**. Resumo Técnico. Brasília: Inep, 2022. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_escolar\\_2021.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2021.pdf). Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria Nacional de Planejamento. **O financiamento da primeira infância no orçamento federal: ano base 2023: agenda transversal e multissetorial da primeira infância**. Brasília: SOF/MPO, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/o-financiamento-da-primeira-infancia-no-orcamento-federal-2024/>. Acesso em: 1 set. 2024.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae, 2008. v. 7.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **10 anos do Plano Nacional de Educação: Análise final da execução dos artigos, metas, e estratégias da lei 13.005/2014**. 2024. Disponível em: <<https://campanha.org.br/especiais/balanco-do-pne-2024/>>. Acesso em: 10, set. 2024.

CAMPOS, Rosânia. Programa Criança Feliz: Um salto histórico para o passado. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, e2015445, p. 1-22, 2020. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/issue/view/694>. Acesso em: 23 ago. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

CARREIRA, Denise. A execução orçamentária das políticas de diversidade nos governos Lula e Dilma: obstáculos e desafios. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/kLcz6cWSX8wYMvs3qLbjVNc/#>. Acesso em: 25 set. 2024.

CHAVES, Jefferson Ricardo Ferreira. **Desigualdades Educacionais: considerações sobre o acesso à educação básica**. Estudo Técnico. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2020.

COSTA, Nilson do Rosário. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 693-706, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300002>. Acesso em: 2 set. 2024.

COUTO, L. F.; CARDOSO JR., J. C. Governança Orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. *In*: IPEA. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: IPEA, 2018. n. 19.

CRUZ, M. C. M. T.; MARCONDES, M. M.; FARAH, M. F. S. Intersetorialidade e transversalidade: análise do Brasil Carinhoso (2012-2015). *Cadernos de Pesquisa* (Fundação Carlos Chagas), São Paulo, v. 54, e10394, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/HRgkqWkp7bNmK9y8KwYFqjJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20, set. 2024.

ENAP. **Orçamento Público: Conceitos Básicos** (Módulo 2 – Enfoques do Orçamento). Brasília: ENAP, 2014a.

ENAP. **Orçamento Público: Conceitos Básicos** (Módulo 5 – Noções sobre execução orçamentária). Brasília: ENAP, 2014b. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2210/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20%285%29.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

ESPÍNDOLA, Alessandra Maria. **“Lugar de criança e adolescente é no orçamento”**: análise da evolução do gasto público municipal com crianças e adolescentes em municípios catarinenses. 2008. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/90851>. Acesso em: 17 jun. 2023.

FAUSTINO, Deivison Mendes. A universalização dos direitos e a promoção da equidade: o caso da saúde da população negra. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 12, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320172212.25292017>. Acesso em: 2 set. 2024.

FERREIRA, Sueli Mamede Lobo. O Financiamento da Educação Infantil: Os desafios da universalização da pré-escola e a ampliação de vagas em creches. **Cadernos ANPAE**, v. 41, 2016. Disponível em: [https://anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo\\_4/E4\\_A47.html](https://anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo_4/E4_A47.html). Acesso em: 20 set. 2024.

FONTELLES, M. J. *et al.* **Metodologia da pesquisa científica**: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa. Pará: Núcleo de Bioestatística Aplicado à pesquisa da Universidade da Amazônia – UNAMA, 2009. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3049277/mod\\_resource/content/1/DIRETRIZES%20PARA%20A%20ELABORA%C3%87%C3%83O%20DE%20UM%20PROJ%20PESQUISA.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3049277/mod_resource/content/1/DIRETRIZES%20PARA%20A%20ELABORA%C3%87%C3%83O%20DE%20UM%20PROJ%20PESQUISA.pdf). Acesso em: 27 ago. 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2023.

FRANCO, Luciana Evangelista Fernandes. **A política da criança e do adolescente e o orçamento público**. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, Florianópolis,

2015. Disponível em:

[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180864/Eixo\\_3\\_281.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180864/Eixo_3_281.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 27 maio 2023.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HOCKMAN, B. *et al.* Desenhos de pesquisa. **Acta Cirúrgica Brasileira**, v. 20, supl. 2, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/acb/a/bHwp75Q7GYmj5CRdqsXtqbj/>. Acesso em: 25 ago. 2023.

IBGE. De 2019 para 2022, trabalho infantil aumentou no país. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Brasília, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38700-de-2019-para-2022-trabalho-infantil-aumentou-no-pais>. Acesso em: 8 jul. 2024.

INESC. **Metodologia Orçamento & Direitos: Referenciais Políticos e Teóricos**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/LivroMetodologiaOr%C3%A7amentoDireitos.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2023.

INESC. **Um país sufocado: Balanço do Orçamento Geral da União 2020**. Instituto de Estudos Socioeconômicos-Inesc, Brasília, 2021. Disponível em: <https://inesc.org.br/umpaissufocado/>. Acesso em: 31, jul. 2024.

INESC. **A conta do desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2021**. Instituto de Estudos Socioeconômicos-Inesc, Brasília, 2022. Disponível em: <https://inesc.org.br/acontadodesmonte/>. Acesso em: 31, jul. 2024.

INESC. **Depois do desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2022**. Instituto de Estudos Socioeconômicos-Inesc, Brasília, 2023. Disponível em: <https://inesc.org.br/depoisdodesmonte/>. Acesso em: 31, jul. 2024.

INESC. **Balanço do Orçamento da União 2023: Brasil em Reconstrução?** Instituto de Estudos Socioeconômicos-Inesc, Brasília, 2024. Disponível em: <https://inesc.org.br/balanco-do-orcamento-da-uniao-2023-brasil-em-reconstrucao/>. Acesso em: 31, jul. 2024.

JAMBERSI, K. S.; OLIVEIRA, A. G. Orçamento para os direitos das crianças e adolescentes em Curitiba: plano e execução. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 223-243, 2020.

JUNIOR, E. B. L.; OLIVEIRA, G. S.; SANTOS, A. C. O.; SCHNEKENBERG, G. F. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n. 44, p. 36-51, 2021.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão Pública de Serviços Sociais**. Curitiba: Intersaberes, 2008.

KRIPKA, R.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa. **Atas - Investigação Qualitativa em**

**Educação**, v. 2. 2015a. Disponível em:

<https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/view/252>. Acesso em: 24 jul. 2023.

KRIPKA, R.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de investigaciones UNAD Bogotá**, Colômbia, n. 14, jul.-dez. 2015b.

LIMA, A. C. P.; CAMPOS, R. Programa Criança Feliz: erradicar a pobreza responsabilizando as mulheres. **Zero-a-Seis**, Florianópolis, v. 24, n. 46, p. 1436-1456, jul./dez., 2022.

Universidade Federal de Santa Catarina. ISSN 1980-4512. Disponível em:

<https://doi.org/10.5007/1980-4512.2022.e84994>. Acesso em: 31, jul. 2024.

LIMA, Mirella Cavalcante Vilar. **O enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no contexto da ascensão da nova direita brasileira: uma análise da atuação do Ministério da mulher, da família e dos direitos humanos (2019-2022)**. 2023. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023.

Disponível em: <https://attena.ufpe.br/handle/123456789/54949>. Acesso em: 25 set. 2024.

LOPES, A. C. B. BERCLAZ, M. S. A invisibilidade do Esporte e da Cultura como Direitos da Criança e do Adolescente. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 10, N.02, 2019, p. 1430-1460. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rdp/a/wJnDqSS3pjC9ZSW5wg8j9zG/> >. Acesso em: 01, out. 2024.

MARTINS, Aline de Carvalho. Risco Social: terminologia adequada para a proteção social e garantia dos direitos? **Revista em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea**, n. 29, p. 85–100, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rep.2012.3894>. Acesso em: 2 set. 2024.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. **Saúde Soc.**, v. 15, n. 2, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902006000200008>. Acesso em: 10 abr. 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, Técnica e Arte: O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O processo decisório de política. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.

MORAES, Roque. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência & Educação**, v. 9, n. 2, p. 191-211, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ciedu/a/SJKF5m97DHykhL5pM5tXzdj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2023.

MORGADO, Laerte Ferreira. O orçamento público e a automação do processo orçamentário. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. **Textos para Discussão**, v. 85, 2011.

NANCY, Fraser. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 63, Outubro. 2002: 7-20.

NASCIMENTO, Izete Santos. Desenvolvimento humano, pobreza e desigualdade social na infância e adolescência. *In*: PILATI, A. S.; BISINOTO, C.; SOUZA, L. D.; DUARTE, N. S. **Educação, pobreza e desigualdade social: a iniciativa EPDS na Universidade de Brasília** (2017-2018). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

NETO, C. R. O.; FERREIRA, K. M. S. Análise da Política Fiscal do Governo Dilma Rousseff (2011 a 2015). **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, 2018. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/oel/2018/08/politica-fiscal-dilmarousseff.html>. Acesso em: 06, set. 2024.

NOGUEIRA, A. S.; VITIELLO, M. G. F.; SANCHES, T. L. B. O Orçamento Público e o Fundo Público: Transparência e Controle Social para Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. *In*: SIMPÓSIO ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS, 3., Universidade Estadual de Londrina, 2017. Disponível em: <https://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/anais/iii-simposio-orcamento-publico-e-politicas-sociais.php>. Acesso em: 26 ago. 2024.

NOVA, Adeildo Vila. **Infância negra no Brasil, racismo e violação de direitos humanos**. XI Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís, 2023. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2023/images/trabalhos/trabalho\\_submissaoId\\_2490\\_24906497f20c2d7ea.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2023/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_2490_24906497f20c2d7ea.pdf). Acesso em: 20, out. 2024.

NUNES, G. C. NASCIMENTO, M. C. D. LUZ, M. A. C. A. Pesquisa científica: conceitos básicos. **Id on line Revista Multidisciplinar e de Psicologia**. Ano 10, nº 29, 2016. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/390/527> Acesso em: 20, out. 2024.

OLIVEIRA, T.; VIANA, D. **Trabalho Infantil e Orçamento Público: investimento na manutenção das desigualdades**. Brasília: INESC, 2022. Disponível em: <https://inesc.org.br/trabalho-infantil-e-orcamento-publico-investimento-na-manutencao-das-desigualdades/>. Acesso em: 30 set. 2024.

PARADA, Eugenio Lahera. Implementación de las políticas y asesoría presidencial. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

PAULO, L. F. A.; RODRIGUES, J. M. Governança Orçamentária em Saúde e Educação: razões para reduzir as garantias constitucionais? *In*: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. **Governança Orçamentária no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, 2022.

POLETTI, Luma. Marcela Temer faz seu primeiro discurso e lança Programa Criança Feliz. **Congresso em Foco**, 2016. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/marcela-temer-faz-seu-primeiro-discurso-e-lanca-programa-crianca-feliz/>. Acesso em: 05, set, 2024.

PULCINELLI, A. L. G.; JANINI, T. C. O mínimo existencial da criança e do adolescente diante da reserva do possível: uma questão orçamentária. **Revista Duc In Altum Cadernos de Direito**, vol. 9, nº17, jan.-abr. 2017. Disponível em: < <https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscaador.html?task=detalhes&source=&id=W2734126869>>. Acesso em: 03, set. 2023.

QUEIROZ, Felipe. Crise Política no Governo Dilma Rousseff: Uma análise a partir do conflito de classes. **CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, n. 27, 2018, pp. 136-153. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17521/8885>. Acesso em: 25, set. 2024.

RAEDER, Savio. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014. Disponível em: [https://www.academia.edu/28410728/CICLO\\_DE\\_POL%C3%8DTICAS\\_uma\\_abordagem\\_integradora\\_dos\\_modelos\\_para\\_an%C3%A1lise\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%BAblicas](https://www.academia.edu/28410728/CICLO_DE_POL%C3%8DTICAS_uma_abordagem_integradora_dos_modelos_para_an%C3%A1lise_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas). Acesso em: 20 maio 2024.

RIZZINI, I.; CALDEIRA, P.; RIBEIRO, R.; CARVANO, L. M. **Crianças e adolescentes com direitos violados: situação de rua e indicadores de vulnerabilidade no Brasil urbano**. Rio de Janeiro, PUC-Rio: Ciespi, 2010.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. Cortez, 2011.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil**. 3ª ed, São Paulo, Cortez, 2011.

RIZZOTTO, M. L. F. Focalização em saúde. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**, Fundação Oswaldo Cruz, 2009. Disponível em: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/focsau.html>. Acesso em: 6 set. 2024.

RODRIGUES, L. D. OLIVEIRA, T. **Dia das Crianças e a prioridade absoluta reduzida**. Instituto de Estudos Socioeconômicos-Inesc. Brasília, 2024. Disponível em: <<https://inesc.org.br/dia-das-criancas-e-a-prioridade-absoluta-reduzida/>>. Acesso em: 13, out. 2024.

SADECK FILHO, Francisco José. **O orçamento público federal e a garantia de prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas**. 2010. 188 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.btd.uerj.br/handle/1/14875>. Acesso em: 5 ago. 2024.

SALVADOR, Evilásio da Silva. **Fundo Público no Brasil: Financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007)**. 2008. 395 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/3893>. Acesso em: 30 ago. 2024.

SANTOS, B. R.; TORRES, A. S.; NICODEMOS, C.; DESLANDES, S. F. Desenvolvimento de paradigmas de proteção para crianças e adolescentes brasileiros. In: ASSIS, S. G.; SILVEIRA, L. M. B.; BARCINSKI, M.; SANTOS, B. R. **Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; Educação à Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, 2009.

SANTOS, Adiel Lopes. **Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo**. Orçamento em Discussão, ed. 23. Senado Federal. 2016.

SANTOS, Elisiane dos. **Trabalho infantil nas ruas, pobreza e discriminação: crianças invisíveis nos faróis da cidade de São Paulo**. 2017. 290f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/31/31131/tde-01032018-123114/publico/Corrigida\\_ElisianeSantos.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/31/31131/tde-01032018-123114/publico/Corrigida_ElisianeSantos.pdf). Acesso em: 30 set. 2024.

SANTOS, F. R.; JANKOSKI, A. R. M. C.; OLIVEIRA, A. G.; RASOTO, V. I. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 1, p. 191-212, jan./mar. 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1038>. Acesso em: 10 set. 2024.

SANTOS, R. P.; NEVES, E. T.; CABRAL, I. E.; CAMPBELL, S.; CARNEVALE, F. Análise ética dos impactos da pandemia de COVID-19 na saúde de crianças e adolescentes. **Escola Anna Nery**, v. 26, n. spe., p. e20210460, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ean/a/pPt5kg6Gf3bcCw3MZTgLvMC/>. Acesso em: 18 jul. 2023.

SANTOS, I. S.; MUNHOZ, T. N.; BARCELOS, R. S.; BLUMENBERG, C.; BORTOLOTTI, C. C.; MATIJASEVICH, A.; SALUM, C.; SANTOS, JR., H. G.; MARQUES, L.; CORREIA, L.; SOUZA, M. R.; LIRA, P. I. C.; PEREIRA, V. VICTORA, C. G. Avaliação do Programa Criança Feliz: Um estudo randomizado em 30 municípios brasileiros. **Ciência e Saúde Coletiva**, 27 (12), 4341-4363, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csc/2022.v27n12/4341-4363/#>. Acesso em: 31, jul, 2024.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.

SCHWEIKERT, GABRIEL MOLINARI. Menorismo Estrutural e Direito: Elementos para uma hermenêutica constitucional insurgente e antimenorista. Dissertação de Mestrado, Puc-São Paulo. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/30253>. Acesso em: 31, out. 2024

SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3. ed. São Paulo, Cengage, 2023.

SILVA, E. R. A.; OLIVEIRA, V. R. Proteção de crianças e adolescentes no contexto da pandemia da Covid-19: consequências e medidas necessárias para o enfrentamento. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10041>. Acesso em: 17 jul. 2023.

SIMÕES, Armando Amorim. Acesso à Educação Básica e sua Universalização: missão ainda a ser cumprida. **Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**; p. 17-62, v. 2. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019.

SOARES, L. B.; MISHIMA, F. K. T; FERRIANI, M. G. C. As vozes do Programa Criança Feliz: desafios e potencialidades. **Serviço Social e Sociedade**, 146 (2), 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.327>. Acesso em: 05, set. 2024.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA (SBP). **A desnutrição infantil voltou? Nota de Alerta**. Departamento Científico de Nutrologia (gestão 2022-2024). Sociedade Brasileira de Pediatria. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.sbp.com.br/imprensa/detalhe/nid/mais-de-40-mil-menores-de-cinco-anos-foram-internadas-no-sus-por-desnutricao-nos-ultimos-dez-anos-alerta-sbp/>. Acesso em: 26 ago. 2023.

SOUZA, A. S. R.; AMORIM, M. M. R. Mortalidade Materna pela Covid-19 no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materna Infantil**, Recife, 21 (Supl. 1): S257-S261, fev., 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbsmi/a/R7MkrnCgdmYmpBcL7x77QZd>. Acesso em: 25, set. 2024.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006a. v. 1.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006b. v. 2.

TEIXEIRA, Carmen. **Os princípios do Sistema Único de Saúde**. Texto de apoio elaborado para subsidiar o debate nas Conferências Municipal e Estadual de Saúde. Salvador, jun. 2011. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2547865/mod\\_resource/content/2/TEIXEIRA%20C%20-%20Os%20princ%20C3%ADpios%20do%20Sistema%20C3%A9nico%20de%20Sa%20C3%A9Ade.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2547865/mod_resource/content/2/TEIXEIRA%20C%20-%20Os%20princ%20C3%ADpios%20do%20Sistema%20C3%A9nico%20de%20Sa%20C3%A9Ade.pdf). Acesso em: 1 set. 2024.

TEIXEIRA, Carmen Fontes (org.). **Planejamento em saúde: conceitos, métodos e experiências**. Salvador: EDUFBA, 2010.

TELLES, T. S.; SUGUIHIRO, V. L. T.; BARROS, M. N. F. Os direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 105, p. 50-66, jan./mar. 2011. Disponível em: <>. Acesso em: 02, ago, 2023.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, IPEA, v. 7, p. 122-126, 2003. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4691/1/bps\\_n.7\\_ensaio3\\_Mario7.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4691/1/bps_n.7_ensaio3_Mario7.pdf). Acesso em: 7 set. 2024.

TIDE SETUBAL. Orçamentos sensíveis a gênero e raça: um guia prático para estados e municípios. **Fundação Tide Setubal e Instituto A Tenda**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/wp-content/uploads/2022/04/guia-orcamento-sensivel-agenero-e-raca.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2023.

UNICEF. **Pobreza Infantil Monetária no Brasil: Impactos da pandemia na renda de famílias com crianças e adolescentes**. Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/17881/file/pobreza-infantil-monetaria-no-brasil.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2023.

UNICEF. **As Múltiplas Dimensões da Pobreza na Infância e na Adolescência no Brasil**. Brasil, 2023a. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/as-multiplas-dimensoes-da-pobreza-na-infancia-e-na-adolescencia-no-brasil>. Acesso em: 3 jun. 2023.

UNICEF. **Pobreza multidimensional na infância e na adolescência 2022**. Brasil, 2023b. Disponível em: [unicef\\_pobreza-multidimensional-na-infancia-e-adolescencia\\_2022.pdf](https://www.unicef.org/brazil/relatorios/pobreza-multidimensional-na-infancia-e-na-adolescencia-2022). Acesso em: 3 jun. 2023.

VIDIGAL, A. C.; SOUZA, L. O.; VITTIELO, M. G. F. Enfoque na política de atendimento à criança e ao adolescente: orçamento público federal e análise dos planos plurianuais. **Economia & Região**, Londrina, v. 1, n. 1, p. 150-161, jan./jul. 2013. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ecoreg/article/view/14601/12353>. Acesso em: 2 ago. 2024.

ZITTOUN, Phillipe. A abordagem pragmática das políticas públicas. *In*: PORTO DE OLIVEIRA, O.; HASSENTEUFEL, P. **Sociologia Política da Ação Pública: Teorias, abordagens e conceitos**. Brasília: ENAP, 2021.