

Orçamento público federal e o não enfrentamento das desigualdades entre crianças e adolescentes brasileiras.

Recebido em: 21/11/2024.

Aceito para publicação em: 27/05/2025.

Thallita de Oliveira Silva¹

DOI: <https://doi.org/10.32760/1984-1736/REDD/2025.v17i1.19833>

Resumo

No Brasil há desafios a serem enfrentados para assegurar que todas as crianças e adolescentes acessem políticas públicas de qualidade, vivam com dignidade e se desenvolvam de forma saudável, sobretudo quando se trata de grupos historicamente violados em sua humanidade e vivenciam violências estruturais. Desse modo, as leis orçamentárias precisam estar condizentes com a realidade e necessidade das pessoas para não promoverem mais violações 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 e se o enfoque principal foi a promoção ou proteção dos direitos de crianças e adolescentes. A União financiou mais ações com direcionamento à promoção dos direitos, no entanto, sem universalizar o acesso e sem prever ações específicas para grupos em desvantagem social e econômica no país. Além disso, não há integralidade no acesso aos direitos humanos por parte de meninas e meninos, considerando que não teve nenhuma ação orçamentária direcionada às políticas de cultura, esporte e lazer, por exemplo, em quase todo o período estudado. A realidade exposta enseja na fragilização da política para infância e adolescência e na manutenção das iniquidades existentes.

Palavras-chave: crianças e adolescentes; orçamento público; políticas públicas; direitos humanos, desigualdades estruturais.

Abstract

Federal public budget and the lack of action to reduce inequalities among brazilian children and adolescents.

In Brazil, there are challenges to be faced to ensure that all children and adolescents have access to quality public policies, live with dignity, and develop in a healthy manner, especially with regards to groups historically deprived of their humanity and subjected to structural violence. In this context, budget laws need to align with the reality and needs of the population to avoid further violations and the deepening of inequalities. Stemming from this understanding, this research questioned how the federal government, over the last 12 years - from 2012 to 2023 - planned and executed its budget actions and whether the main focus was the promotion or the protection of the rights of children and adolescents. The Federal Government financed more actions aimed at promoting rights, but without

¹ Universidade de Brasília. E-mail: thallitacumi30@gmail.com. Orcid ID: <https://orcid.org/0009-0004-8160-4881>

universalizing access or foreseeing specific actions for socially and economically disadvantaged groups. Furthermore, access to human rights by boys and girls is not comprehensive, as no budget actions were directed toward policies for culture, sports and leisure during almost all of the studied period. This reality results in the weakening of children and adolescent policies and perpetuation of existing inequities.

Keywords: children and adolescents; public budget; public policies; human rights; structural inequalities.

Resumen

Presupuesto público federal y la falta de acción para reducir las desigualdades entre niños, niñas y adolescentes brasileños

En Brasil, hay desafíos que deben enfrentarse para garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes accedan a políticas públicas de calidad, vivan con dignidad y se desarrollen de manera saludable, especialmente cuando se trata de grupos históricamente vulnerados en su humanidad y que enfrentan violencias estructurales. En este sentido, las leyes presupuestarias deben estar en consonancia con la realidad y las necesidades de la población para evitar más violaciones y el agravamiento de las desigualdades. Con base en esta comprensión, esta investigación se planteó cómo el gobierno federal, en los últimos 12 años –de 2012 a 2023–, planificó y ejecutó sus acciones presupuestarias y si el enfoque principal fue la promoción o la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. La Unión financió más acciones dirigidas a la promoción de los derechos; sin embargo, sin universalizar el acceso ni prever acciones específicas para grupos en desventaja social y económica en el país. Además, no hay integralidad en el acceso a los derechos humanos por parte de niños y niñas, considerando que no hubo ninguna acción presupuestaria destinada a políticas de cultura, deporte y ocio, por ejemplo, en casi todo el período estudiado. La realidad expuesta resulta en el debilitamiento de las políticas para la infancia y adolescencia y en el mantenimiento de las inequidades existentes.

Palabras clave: niños y adolescentes; presupuesto público; políticas públicas; derechos humanos; desigualdades estructurales

INTRODUÇÃO

No Brasil, a despeito da magnitude de marcos legais de promoção e proteção dos direitos direcionados à infância e à adolescência no final do séc. XX e no séc. XXI, ainda há desafios complexos a serem enfrentados para assegurar que todas as crianças e adolescentes acessem políticas públicas de qualidade, vivam com dignidade e se desenvolvam de forma saudável. Sobretudo quando se trata de grupos que historicamente foram violados em sua humanidade e vivenciam violências estruturais como as de raça, gênero, classe, orientação sexual e capacitismo, a garantia integral dos direitos humanos ainda é uma realidade distante.

Um dos mais importantes princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei 1.960/90), que demarca a mudança de paradigma estabelecida pela Constituição Federal (CF) de 1988, 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. Isso, em parte, se explica porque o princípio de prioridade absoluta, também assegurado pela CF no artigo 227, não é efetivado pelos governos na elaboração nem na execução das políticas públicas. O ECA no parágrafo único do artigo 4º define com maior precisão o que seria a prioridade absoluta:

Art. 4º Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;

Revista Espaço de Diálogo e Desconexão - REDD (E-ISSN: 1984-1736).

- 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 essa prioridade no acesso aos direitos humanos, é necessário garantir recursos financeiros para as políticas públicas (Franco, 2015; Inesc, 2017; Sadeck Filho, 2010). Nos últimos dez anos, o país viveu retrocessos que tiveram impacto direto na vida de crianças e adolescentes. Com a Emenda Constitucional 95/2016, que impôs um teto de gastos às políticas sociais e com a pandemia de covid-19, grupos como os de crianças empobrecidas, negras, indígenas, de territórios rurais e periféricos foram os mais atingidos aumentando as desigualdades sociais já existentes (Santos *et al.*, 2022; Silva; Oliveira, 2020). Nesse sentido, as leis orçamentárias precisam estar condizentes com a realidade e necessidade das pessoas para que não promovam mais violações 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 efeito, tanto do planejamento quanto do financiamento público, no acesso aos direitos.

Para tanto, 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 se as políticas para a infância e adolescência no orçamento público foram mais direcionadas para a promoção dos direitos ou para a proteção dos direitos. A hipótese colocada foi que o governo financia mais 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.

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).

Somente pela via do orçamento público não é possível uma resolução eficiente das problemáticas sociais, no entanto, essa ferramenta é fulcral para alcançar mudanças significativas no que diz respeito ao acesso a direitos. “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).

1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.

As referências para conceituar e diferenciar políticas de promoção de direitos e políticas de proteção de direitos são os marcos legais direcionados à infância e adolescência. 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.

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 são os direitos fundamentais tratados no Título II, capítulos I a V. De acordo

com essa legislação, 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 que as ações do Estado terão diferentes objetivos: 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. Destarte, dividia seus eixos na mesma lógica do ECA e as políticas a serem desenhadas para responder ao Plano precisariam ser organizadas considerando essas diferenças de direcionamento.

O Plano avançou mais que o Estatuto à medida que levou em consideração que, dentro do público geral infanto-adolescente, há especificidades que são mais marcadas por vivências de violações e que, portanto, se deveria considerar essas singularidades a cada objetivo. O acesso ao direito para grupos como os indígenas, negros, do campo, periféricos, de baixa renda, LGBTQIA+, por exemplo, será mais dificultado e negligenciado, consequentemente, 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 consequência 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, 2023), 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% constituíam-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 brancos e amarelos perfaziam 16,4% (Abrinq, 2023). 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 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.

2. 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 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 joga 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.

Diante disso, 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 a partir das 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 (Faustino, 2017).

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 tendo como referência 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 todas as pessoas as 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 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 deles 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?” (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.

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 não desconsideram a importância de algumas políticas focalizadas, principalmente no que diz respeito à melhoria da renda, mas entendem 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 frentes, desde

que o fim seja a realização de direitos e a emancipação dos sujeitos políticos. 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.

Dentro das políticas públicas voltadas para as infâncias e adolescências, o debate sobre universalizar os direitos e considerar crianças e adolescentes 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). Meninos e meninas são diversos e com necessidades também diversas, desta maneira os direitos devem chegar a todas, mas considerando o contexto de cada uma delas.

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. [...] 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.

3. 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). A despeito da legislação e da destinação de recursos operada pelas 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 da disputa pelo orçamento público. Para tanto, entenderam que era necessário criar uma ferramenta que pudesse contribuir para o controle social dos gastos com crianças e adolescentes e possibilitar acompanhar o que estava sendo disponibilizado e executado para as políticas destinadas à infância e adolescência.

Revista Espaço de Diálogo e Desconexão - REDD (E-ISSN: 1984-1736).

De acordo com a 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”. 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”: ações e despesas voltadas diretamente para a promoção da qualidade de vida de crianças e adolescentes; e “OCA não exclusivo”: dirigidas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias que beneficiava também 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 Ministério do Planejamento e Orçamento (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);
- 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 (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, 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. (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 (LDO) 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.

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.

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) entende 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”.

4. METODOLOGIA

Foi realizada uma pesquisa documental descritiva, de abordagem qualitativa e quantitativa. Foram analisados 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. A pesquisa foi descritiva porque teve o intuito de identificar, registrar e analisar (Nunes; Nascimento; Luz, 2016) o que as leis orçamentárias previram para crianças e adolescentes, tanto em termos do conteúdo dos programas e ações quanto em termos numéricos.

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. “A abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas” (Minayo, 2002, p. 22), o que não pode ser avaliado apenas com os números, equações e médias, como a autora retrata. 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.

Os documentos foram baixados no site do governo federal na seção do Ministério do Planejamento e Orçamento em sua última versão e foram considerados todos os programas e ações exclusivos ou que também se direcionavam explicitamente para crianças e adolescentes. A classificação e análise realizada após levantamento dos dados foi feita a partir do método de Análise de Conteúdo de Laurence Bardin (2016).

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).

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 SIOP que permitiram a classificação em promoção ou proteção estão disponíveis por período de PPA¹.

Para testar a hipótese de que o governo federal gasta mais com proteção do que com promoção de direitos, 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 em cada ação para compreender a priorização do financiamento e não somente do planejamento. 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.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em termos de quantidade de ações orçamentárias direcionadas exclusivamente ou não para crianças e adolescentes, os dados levantados e categorizados mostraram que, em todos os períodos avaliados, planejou-se mais com direcionamento para políticas de promoção de direitos (ver tabela 1), assim como foram as que receberam mais recursos orçamentários e financeiros. Este resultado se dá porque as ações de promoção de direitos estão concentradas, em sua maioria, nos programas de educação e saúde, 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).

Tabela 1 - 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

Esse direcionamento, quase que específico das políticas de educação e saúde, é importante por serem áreas centrais para os sujeitos, portanto é apropriado que seu 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); e 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 e lazer?

Em termos de qualidade e equidade, 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). 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).

¹ Entrar em contato com autora: thallitacumi30@gmail.com

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 alcançou 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% e 68%” (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, há diferenças 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 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 ter acesso, em sua trajetória escolar, a todos os anos de escolarização da educação básica” (Simões, 2019, p. 32).

O autor ainda 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 essa conclusão, principalmente quando se tem em conta a alta evasão escolar (Simões, 2019). 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.

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 alcançar as metas definidas. E, de acordo com dados levantados nesta pesquisa, o apoio financeiro do governo federal para ações da educação básica (sem considerar o repasse ao Fundeb) 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 básica² 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 uma ação na LOA com 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. Tinha a equidade como finalidade, mas em termos financeiros foi desvalorizada. 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 e 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 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 gerar mais iniquidades e exclusão. Por isso, o planejamento do orçamento e a garantia da sua execução financeira precisam dialogar com as iniquidades existentes e priorizar ações que as enfrentem para que os resultados sejam transformadores das estruturas sociais de manutenção das desigualdades.

O segundo ponto a se questionar sobre as ações direcionadas à infância e à adolescência é a falta de recursos exclusivos para essa população nas áreas de cultura, esporte e lazer. 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.

Lopes e Berclaz (2019) refletem sobre a invisibilidade das políticas de cultura e esporte no orçamento como um todo nos diversos entes federativos. 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.

² O filtro realizado para busca no Siga Brasil foi pela subfunção: educação básica. Dados corrigidos pelo IPCA de setembro de 2024.

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 2 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) 2012 a 2015: *2060-Proteção social para crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil* (em 2013³ se executou R\$ 362,5 milhões); b) 2016 a 2019: *217M - Desenvolvimento Integral na Primeira Infância (Criança Feliz)* (em 2017 se executou R\$ 250,4 milhões); c) 2020-2023: *217M - Desenvolvimento Integral na Primeira Infância (Criança Feliz)* (em 2021 se executou R\$ 348,5 milhões). Importante ressaltar que no último período, a ação *217M* foi mais bem financiada pelo governo que a educação infantil.

Este trabalho não tem como objetivo questionar a importância das políticas de proteção. Sabe-se, por exemplo, que o financiamento voltado para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 2011 como um programa intersetorial e 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 em trabalho no decorrer dos anos 2000. Número este que, com a falta de recursos para a pasta, aumentou em 2022 em comparação com 2019.

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 foi apresentado como um programa que tinha como finalidade mudar a trajetória de empobrecimento das famílias, contudo não demonstrou capacidade de contribuir para a emancipação das famílias e retirada 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 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 operandi do sistema capitalista. Transforma-se a natureza das políticas sociais que foram disputadas com o fim de promover direitos e emancipar sujeitos para ações que têm como foco atuar com a população mais empobrecida, com ações

³ 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

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.

Vê-se, portanto, que as políticas direcionadas para crianças e adolescentes, focadas na proteção, com o fim de remediar as violações cometidas 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. E as políticas de promoção de direitos, ao não considerarem as especificidades, também não conseguem contemplar todos os 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.

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.

CONCLUSÕES

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.

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, ou seja, não há integralidade do acesso aos direitos humanos por parte de meninas e meninos.

É urgente que a organização do orçamento e gastos públicos com crianças e adolescentes considere suas especificidades de território, gênero, raça, etnia e entre outras identidades possíveis que demarcam as desigualdades no Brasil para que seja possível realizar uma análise e monitoramento fidedigno da gestão governamental no que diz respeito à execução das políticas públicas e a consideração dos direitos humanos e seus princípios de universalidade e equidade.

REFERÊNCIAS

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.

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.

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.

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, 1990.

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

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.

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.

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.

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.

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. Acesso em: 27 maio 2023

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

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. **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.

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.

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.

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. 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.

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.

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, 2017.

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

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.bdt.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, 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.

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.

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

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%C3%ADpios%20do%20Sistema%20%C3%9Anico%20de%20Sa%C3%9Ade.pdf. Acesso em: 1 set. 2024

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. Acesso em: 7 set. 2024.

UNICEF. **Pobreza multidimensional na infância e na adolescência 2022**. Brasil, 2023b. Disponível em: [unicef_pobreza-multidimensional-na-infancia-e-adolescencia_2022.pdf](#). Acesso em: 3 jun. 2023.