

Transversalidade de Crianças e Adolescentes nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento

GUIA PRÁTICO PARA GESTORAS E GESTORES PÚBLICOS





Transversalidade de Crianças e Adolescentes nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento

GUIA PRÁTICO PARA GESTORAS E GESTORES PÚBLICOS



Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO*

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministra do Planejamento e Orçamento

Simone Nassar Tebet

Secretário-Executivo

Gustavo José de Guimarães e Souza

Secretário-Executivo Adjunto

Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Secretária Nacional de Planejamento

Virgínia de Angelis Oliveira de Paula

Secretária de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento

Renata Vargas Amaral

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Sergio Pinheiro Firpo

Secretário de Articulação Institucional

João Victor Villaverde de Almeida

Secretário de Orçamento Federal

Clayton Luiz Montes

Diretor de Programa

Victor Reis de Abreu Cavalcanti

Subsecretário de Programas de Infraestrutura

Zarak de Oliveira Ferreira

Subsecretária de Programas Sociais

Augusta Aiko Umeda Kuhn

Subsecretária de Programas das Áreas Econômicas e Especiais

Michelle Feversani Prolo

Subsecretária de Pessoal e Sentenças

Mychelle Celeste Rabelo de Sá

Subsecretário de Gestão Orçamentária

Gláucio Rafael da Rocha Charão

Subsecretário de Assuntos Fiscais

Fábio Pifano Pontes

Subsecretária de Temas Transversais

Elaine de Melo Xavier

Subsecretário de Tecnologia e Desenvolvimento Institucional

Felipe Cesar Araújo da Silva

* Estrutura vigente em 31 de agosto de 2024

Subsecretária de Temas Transversais

Elaine de Melo Xavier

Coordenadora-Geral de Avaliação e Temas Transversais

Samantha Lemos Turte-Cavadinha

Coordenadora de Estudos e Acompanhamento de Temas Transversais

Clarice Fernandes Marinho

Coordenador de Avaliação e Acompanhamento Orçamentário

Marcelo Augusto Prudente Lima

Equipe Técnica

Elisa Akemi Nagatani

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

Presidente do BID

Ilan Goldfajn

Representante no Brasil

Annette Bettina Kilmer

Diretor Executivo

Paulo Guilherme Farah Correa

**Projeto Seminários e Guias sobre
Transversalidade nas Políticas Públicas,
no Plano e no Orçamento**

Coordenação do projeto

André Martínez Fritscher (BID)
Elaine de Melo Xavier (MPO)
Monise Estorani de Faria (BID)
Pedro de Lima Marin
(Fundação Tide Setubal)
Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula (MPO)

Apoio

Samantha Lemos Turte-Cavadinha (MPO)
Clarice Fernandes Marinho (MPO)
Elisa Akemi Nagatani (MPO)

**Transversalidade de Crianças e Adolescentes
nas Políticas Públicas, no Plano e no
Orçamento: Guia Prático para Gestoras e
Gestores Públicos**

Autora

Enid Rocha de Andrade da Silva

Revisão técnica

Andrea Thalhofer Ricciardi, Clarice Fernandes
Marinho, Danyel Iório, Elaine de Melo Xavier,
Liliana Chopitea, Mariana Meirelles Nemrod
Guimarães, Pedro de Lima Marin, Samantha
Lemos Turte-Cavadinha, Santiago Varella e
Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula

Secretaria Executiva - MPO

Projeto Gráfico

Viviane Barros e Ivan Sasha
Estagiários de Design
Micer Santos e Douglas Saymon

Diagramação

Estúdio Nono

Revisão de texto

Paulo Kaiser

Assessoria de Comunicação Social

Marcílio Souza e Natalia Almeida

Informações

[https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/
orcamento/paginas/agendas-transversais-e-
multissetoriais](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/agendas-transversais-e-multissetoriais)
e-mail: setra.sof@planejamento.gov.br

Última alteração: 07 de março de 2025.
É permitida a reprodução, total ou parcial,
desde que citada a fonte.

Ministério do Planejamento e Orçamento
gov.br/planejamento

Siga nossas redes sociais

@MinPlanejamento
@planejamentoeorcamento

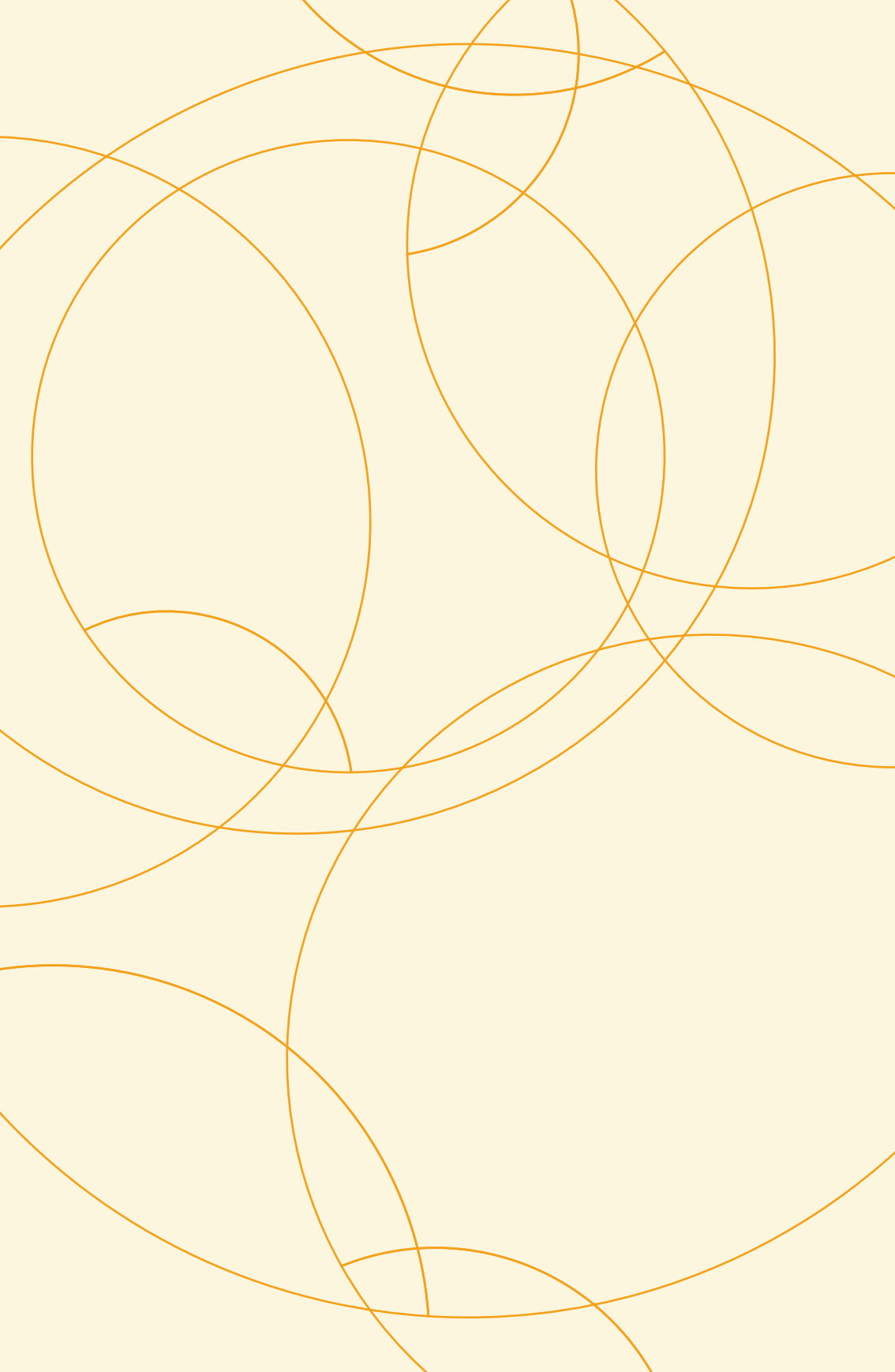
Normalização Bibliográfica: Biblioteca do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Transversalidade de crianças e adolescentes nas políticas públicas, no plano e no orçamento : guia prático para gestoras e gestores públicos / Ministério do Planejamento e Orçamento. – Brasília : Subsecretaria de Temas Transversais/SOF/MPO, 2025.
61 p. : il.

Inclui bibliografia com a cooperação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Fundação Tide Setúbal.

1. Orçamento público sensível à perspectiva da criança. 2. PPA (Plano Plurianual). 3. Transversalidade. 4. Interseccionalidade. 5. Intersetorialidade. 6. Proteção social à criança e ao adolescente. 7. Políticas públicas. I. Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. II. Banco Interamericano de Desenvolvimento. III. Fundação Tide Setúbal.

CDU 336.14-053.2/3 11



SUMÁRIO

P. 09 Apresentação

P. 12

1. Transversalidade de Crianças e Adolescentes em Políticas Públicas: blocos conceituais

P. 13 Quais as definições de “criança” e “adolescente”?

P. 19 E a interseccionalidade?

P. 25 Por que falar de transversalidade de crianças e adolescentes em políticas públicas?

P. 27 Como incorporar a transversalidade de crianças e adolescentes nas políticas públicas?

P. 29

2. Transversalidade de Crianças e Adolescentes no PPA e nos orçamentos

P. 30 Como expressar a transversalidade de crianças e adolescentes no Plano e no Orçamento?

P. 33 Transversalidade de Criança e Adolescente no PPA 2024-2027

P. 44 Transversalidade de Crianças e Adolescentes no Orçamento Anual de 2024

P. 48 A experiência do Orçamento Criança e Adolescente no Brasil

P. 50

3. Boas práticas para avançar na transversalidade de Crianças e Adolescentes nas políticas públicas, no planejamento e no orçamento

P. 52 Integrar as políticas para crianças ao plano de desenvolvimento do país.

P. 53 Analisar a distribuição dos gastos públicos sobre diferentes grupos de crianças e adolescentes

P. 54 Avaliar o impacto dos gastos públicos sobre as crianças.

P. 55 Redesenhar as ações orçamentárias a fim de evidenciar os gastos com crianças e adolescentes.

P. 56 Ouvir as crianças nas decisões orçamentárias

P. 58 **Notas**

APRESENTAÇÃO

O guia *Transversalidade de Crianças e Adolescentes nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento* pretende contribuir para a gestão pública brasileira, principalmente no nível federal, ao subsidiar a prática da transversalidade com base na perspectiva de crianças e adolescentes nas políticas públicas, no Plano Plurianual (PPA) e nos Orçamentos Anuais, sistematizando conceitos, boas práticas e recomendações.

Esta publicação faz parte do projeto Seminários e Guias sobre Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento, uma iniciativa do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a coordenação da Fundação Tide Setubal e a participação da ONU Mulheres. Este guia contou também com a participação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

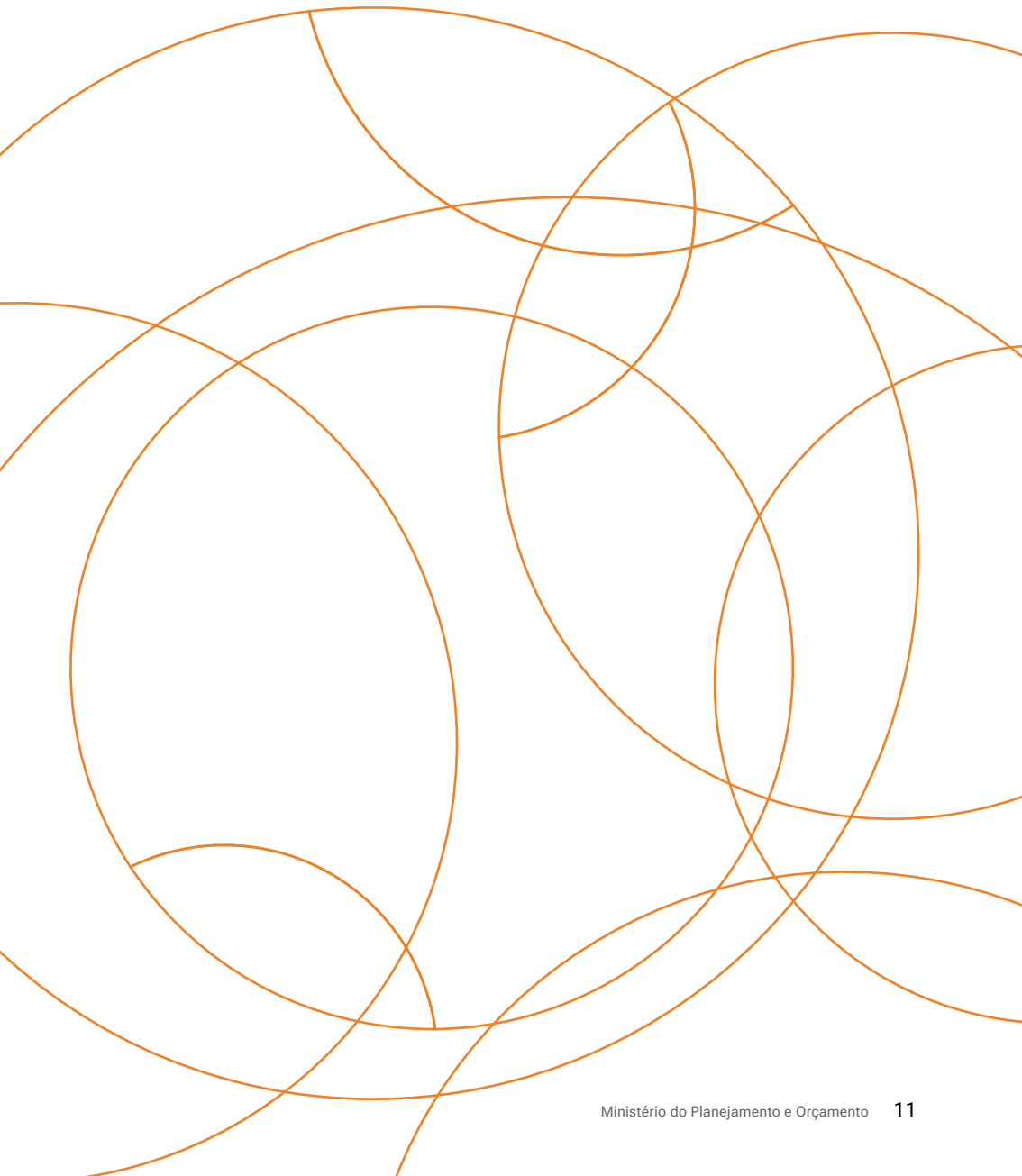
O projeto inclui a elaboração de seis guias sobre a transversalidade. A primeira publicação (*Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento*) introduz a questão, abrangendo o alinhamento de conhecimentos sobre o tema. Os outros guias aprofundam as cinco Agendas Transversais estabelecidas pelo PPA 2024-2027, que constam nos Orçamentos da União a partir de 2024: Mulheres, Igualdade Racial, Povos Indígenas, Crianças e Adolescentes e Meio Ambiente.

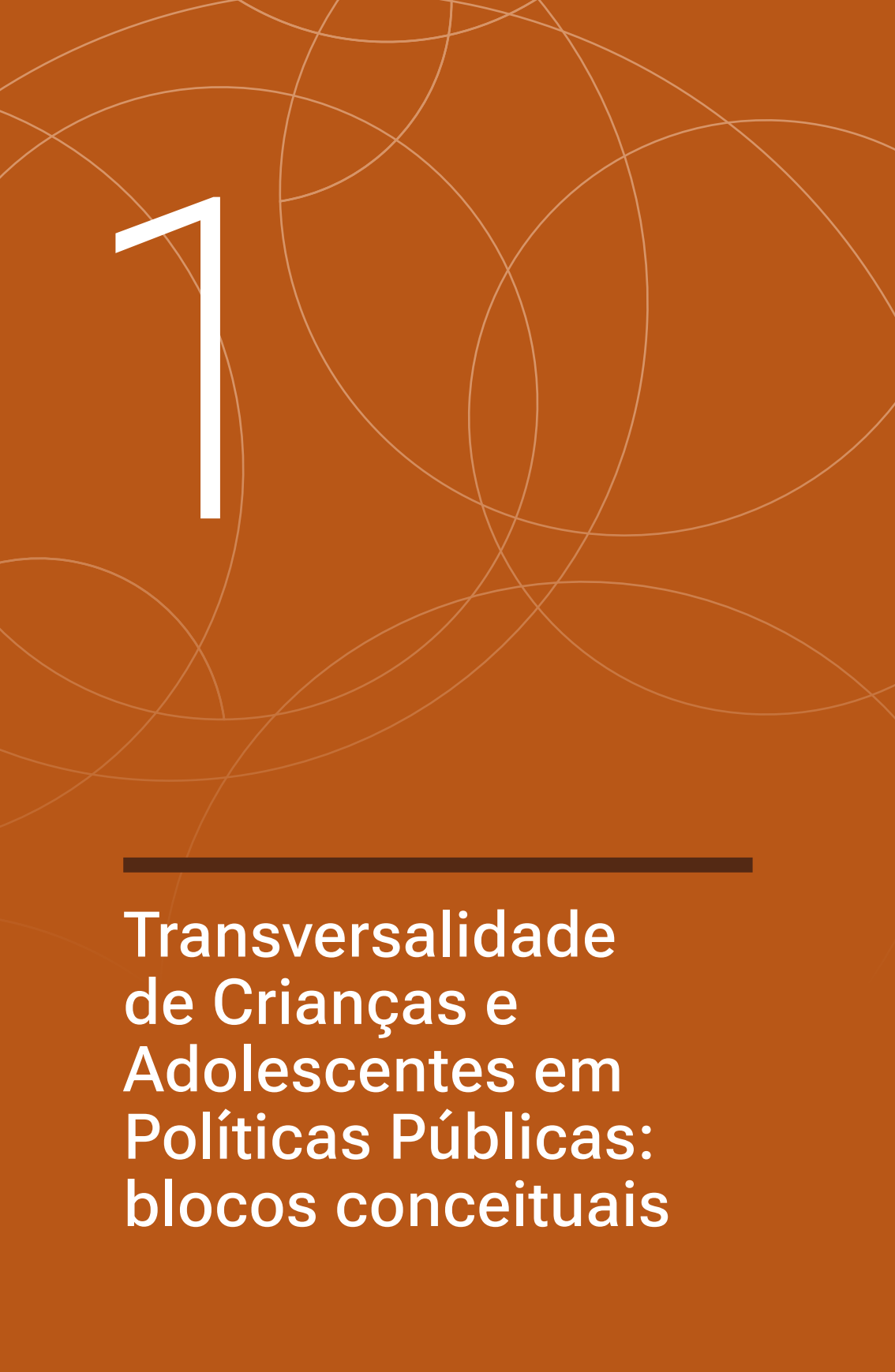
As seis publicações propõem-se a orientar gestoras e gestores públicos da esfera federal que atuam tanto em órgãos setoriais de planejamento e orçamento quanto nos órgãos finalísticos dos ministérios, especialmente as Assessorias de Participação Social e Diversidade. Mas seu conteúdo também é útil para gestoras e gestores estaduais, distritais e municipais, sociedade civil organizada e empresas que atuam em parceria com o setor público. Enfim, os guias apresentam uma contribuição importante para pessoas envolvidas com os públicos e temas das cinco Agendas Transversais.

Aqui o foco é a Agenda Transversal Crianças e Adolescentes, tema trabalhado com base no Seminário Transversalidades, Políticas Públicas e Instrumentos Orçamentários Federais e no Seminário Transversalidade nas Políticas Públicas – Agenda Crianças e Adolescentes, realizados, respectivamente, em dezembro de 2023 e maio de 2024, ambos em Brasília (DF).

Esta publicação está organizada em três seções. Na primeira, as noções básicas que ancoram o guia são apresentadas: as definições de criança e adolescente e a incorporação da transversalidade com base nessa perspectiva nas políticas públicas. A segunda aborda a aplicação desses conceitos no PPA e nos Orçamentos, enquanto a terceira seção apresenta boas práticas para efetivar a transversalidade da perspectiva de crianças e adolescentes em políticas, planos e orçamentos.

Boa leitura!





1

Transversalidade de Crianças e Adolescentes em Políticas Públicas: blocos conceituais

Quais as definições de “criança” e “adolescente”?

De acordo com a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), das Nações Unidas, são consideradas crianças todas as pessoas com menos de 18 anos de idade. No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069, de 1990) especifica que a criança é a pessoa com até 12 anos incompletos, enquanto o adolescente é a pessoa entre 12 e 18 anos. O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257, de 2016) define a primeira infância como o período que vai até os 6 anos completos, ou 72 meses de vida.

Já o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852, de 2013) abrange parte da adolescência ao definir como jovem a pessoa entre 15 e 29 anos.

A diversidade de faixas etárias e referenciais normativos, abrangendo desde a primeira infância até o final da adolescência, impõe desafios significativos à formulação de políticas públicas. Tanto a CDC quanto o ECA, o Estatuto da Juventude e o Marco Legal da Primeira Infância reconhecem que crianças e adolescentes estão em processo contínuo de desenvolvimento e têm necessidades específicas de proteção e cuidado. A elaboração de políticas eficazes para esse grupo requer atenção às particularidades de cada etapa do crescimento, além de considerar as vulnerabilidades específicas que afetam crianças e adolescentes, especialmente em contextos marcados por pobreza e desigualdade, como os do Brasil. Isso demanda uma abordagem integrada que abarque as dimensões física, emocional e social do desenvolvimento.

Como a faixa etária de criança e adolescente contempla diferentes fases de desenvolvimento, é importante começar a pensar nessa população pela divisão em grupos etários menores: (i) Primeira infância, de 0 aos 6 anos; (ii) Infância, dos 7 aos 11 anos; e (iii) Adolescência, dos 12 aos 18 anos incompletos. Cada uma dessas fases tem características próprias e necessidades específicas, que devem orientar a formulação e a implementação de políticas públicas¹.



PRIMEIRA INFÂNCIA (DE 0 A 6 ANOS)

A primeira infância, que se inicia no nascimento e vai até os 6 anos de idade, é marcada pelo desenvolvimento acelerado. Avanços recentes da neurociência demonstram que essa fase é fundamental para o desenvolvimento cerebral e a mais relevante entre os chamados “períodos sensíveis”². Ao longo dela, ocorrem as principais formações de conexões neurais, determinantes para o potencial cognitivo, emocional e social da criança. Essa etapa, considerada um momento crítico no ciclo de vida de todas as pessoas, exerce uma influência prolongada sobre a saúde física e mental. Nela, a criança começa a adquirir habilidades essenciais, como caminhar, falar, interagir socialmente e estabelecer vínculos afetivos seguros, que são fundamentais para a construção de sua autoestima e segurança emocional.

É importante destacar que esse período inclui também a “primeiríssima infância”, que vai da gestação aos 3 anos de idade. Descobertas da neurociência indicam que essa fase é uma janela de oportunidade única para o desenvolvimento cerebral. Além disso, estudos apontam a importância da saúde e do bem-estar da mãe para o desenvolvimento fetal, reforçando a necessidade de políticas públicas que garantam o acesso a um pré-natal de qualidade, com acompanhamento regular e cuidados específicos para gestantes. Assim, fatores como a nutrição, o acesso a serviços de saúde e a segurança do ambiente são determinantes, impactando diretamente tanto a mãe quanto o bebê^{3,4}.

Devido às vulnerabilidades específicas, do ponto de vista das políticas públicas, a primeira infância encerra muitos desafios. A qualidade do ambiente em que a criança vive, incluindo fatores como nutrição, estímulos e segurança, desempenha um papel crucial no seu desenvolvimento saudável. Por exemplo, crianças expostas a condições adversas, como desnutrição, falta de acesso a cuidados de saúde e ambientes inseguros, estão em risco de enfrentar atrasos em diversos aspectos do desenvolvimento infantil, muitos deles de difícil reversão.



INFÂNCIA (DE 7 A 11 ANOS)

O período dos 7 aos 11 anos é reconhecido como a última fase da infância e se caracteriza pelo crescimento acelerado e por um desenvolvimento significativo em várias áreas, como motora, cognitiva e emocional. Nesse estágio, as crianças vivenciam mudanças importantes que influenciam tanto seu comportamento quanto suas habilidades, preparando-as para a adolescência. Durante esses anos, a criança aprimora suas habilidades motoras, como correr, saltar e escrever, enquanto também desenvolve maior coordenação e controle corporal. Há um crescente domínio de habilidades específicas, como praticar esportes, aprender instrumentos musicais e realizar atividades que exigem concentração e coordenação.

No aspecto emocional, as crianças começam a formar uma identidade mais sólida e a experimentar maior independência. É comum que também desenvolvam habilidades de autorregulação emocional, aprendendo a lidar com sentimentos de frustração e ansiedade. No

entanto, esse período apresenta vulnerabilidades significativas e desafios emocionais, como lidar com expectativas sociais, pressão acadêmica e necessidade de se adequar aos grupos de pares, além de *bullying*, dificuldades escolares e pressão para se encaixar socialmente. A falta de apoio adequado durante essa fase pode resultar em baixa autoestima e em dificuldades emocionais no longo prazo. O desenvolvimento motor e cognitivo pode ainda ser comprometido se a criança não tiver acesso a oportunidades de aprendizagem e atividades físicas adequadas. Nesse ciclo da infância, é essencial garantir políticas que ofereçam suporte emocional, ambientes escolares seguros e oportunidades para o desenvolvimento pleno, tanto físico quanto emocional.



ADOLESCÊNCIA (DE 12 A 18 ANOS INCOMPLETOS)

A adolescência é uma fase de intensas transformações físicas, emocionais e sociais, que desempenham um papel importante no desenvolvimento das pessoas. Durante esse período, os adolescentes passam por um rápido crescimento físico, com mudanças significativas em órgãos, músculos e sistema nervoso, sobretudo no cérebro, que continua a se desenvolver e a refinar suas funções cognitivas e emocionais até o início da vida adulta.

Além de ser marcada pelas mudanças físicas, a adolescência é uma época de busca por identidade e independência, na qual os jovens começam a se distanciar das figuras parentais e a valorizar mais as relações com os pares. Esse processo pode trazer consigo sentimentos

de alienação, ansiedade e confusão, principalmente se o adolescente não encontrar um grupo social no qual se sinta aceito. Por outro lado, a pressão para se conformar às normas do grupo pode levar a comportamentos de risco, como o uso de drogas e substâncias psicoativas, a prática de atos antissociais ou mesmo o envolvimento em atividades perigosas. Essa fase da vida também contempla a preparação do adolescente para a participação autônoma na esfera pública, por meio do exercício do direito ao voto, e pode compreender a profissionalização para a entrada no mercado de trabalho.

Os riscos à saúde mental são elevados nesse período. Transtornos emocionais, como depressão e ansiedade, podem surgir ou se agravar, muitas vezes passando despercebidos ou não sendo tratados de forma adequada. Transtornos alimentares também são comuns e afetam mais as meninas, e problemas graves, como pensamentos suicidas ou autolesões, podem ocorrer, sobretudo em contextos de vulnerabilidade social. Para enfrentar esses desafios, é fundamental que as políticas públicas se concentrem em fornecer suporte emocional, acesso a serviços de saúde mental e programas que promovam um ambiente seguro e acolhedor para os adolescentes. Isso inclui medidas preventivas para reduzir comportamentos de risco e intervenções precoces para tratar problemas de saúde mental antes que eles se tornem graves⁵.

E a interseccionalidade?

A infância e a adolescência não são fenômenos homogêneos ou universais. Os desafios enfrentados por crianças e adolescentes variam em função de seu gênero, cor, raça, etnia, classe social e local de origem e/ou moradia.



DESIGUALDADES DE GÊNERO

Meninas frequentemente carregam o peso das tarefas domésticas desde cedo, muitas vezes em detrimento de sua educação, e estão mais vulneráveis à violência e à exploração sexual. Essa realidade é agravada pelo machismo estrutural, que coloca meninas em uma posição de maior vulnerabilidade dentro e fora de casa. De acordo com o UNICEF (2016)⁶, em nível global, a carga desproporcional do trabalho doméstico começa cedo, com meninas de 5 a 9 anos passando 30% mais tempo em atividades domésticas do que meninos na mesma faixa etária, percentual que aumenta conforme o avanço da idade. No Brasil, por sua vez, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2023, 52,6% (20,1 milhões) das crianças e dos adolescentes de 5 a 17 anos realizam afazeres domésticos e cuidados não remunerados de pessoas. Entre as meninas, 56,9% desempenham essas tarefas, em comparação com 48,5% dos meninos.



DESIGUALDADES ECONÔMICAS E ÉTNICO-RACIAIS

A pobreza infantil no Brasil atinge níveis alarmantes, com 32 milhões de crianças e adolescentes vivendo nessa condição em 2019, o que representava 63% do total, segundo o Relatório do UNICEF de 2023. O contexto impõe privações severas, restringindo o acesso a serviços essenciais, como educação, moradia e saneamento básico, e limitando o pleno desenvolvimento das pessoas mais jovens. As dificuldades enfrentadas por esse grupo são agravadas por desigualdades étnico-raciais históricas, que cerceiam o acesso a direitos fundamentais e perpetuam ciclos de exclusão. A discriminação e o racismo estrutural intensificam esse cenário, tornando ainda mais desafiador alcançar políticas públicas efetivas voltadas à promoção da equidade social e racial no país⁷, onde 72,5% das crianças e dos adolescentes negros e indígenas vivem em situação de pobreza multidimensional⁸.



DESIGUALDADES REGIONAL E URBANO-RURAL

Crianças que vivem no Norte e Nordeste do Brasil, especialmente em áreas rurais e comunidades indígenas ou quilombolas, enfrentam uma maior falta de acesso a serviços básicos, como saneamento, educação de qualidade e saúde. Segundo cálculos do UNICEF estimados com a utilização de dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Censo 2022), no Brasil, 12,2 milhões de crianças e adolescentes não têm acesso adequado ao esgotamento sanitário e 2,1 milhões não possuem acesso adequado a água. Esses desafios são mais graves no semiárido nordestino e na região amazônica. Além disso, 70% das crianças e dos adolescentes sem acesso adequado ao saneamento são pretas ou pardas, enquanto 25% das crianças indígenas não têm acesso à água de qualidade e 48% vivem sem esgotamento sanitário⁹.

As múltiplas desigualdades apresentadas expõem um cenário de extrema vulnerabilidade para crianças e adolescentes no Brasil, reforçando situações críticas, como violência sexual, homicídios entre adolescentes negros e discriminação contra crianças e adolescentes LGBTQIA+, que serão detalhadas a seguir. Esse contexto evidencia a necessidade urgente de ações integradas e de políticas públicas que incorporem a perspectiva da infância, promovendo e protegendo os direitos desse grupo.

DESIGUALDADES

Violência sexual contra crianças e adolescentes do sexo feminino

De acordo com os dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) de 2022, as ocorrências de violência sexual entre crianças e adolescentes do sexo feminino de 10 a 14 anos são alarmantes, representando 49,6% de todos os casos registrados no período. Na faixa etária de 0 a 9 anos, os casos de violência sexual somam 30,4%, demonstrando a gravidade da situação em ambas as faixas etárias e a vulnerabilidade extrema de crianças e adolescentes do sexo feminino diante desse tipo de violência¹⁰. Dados do Boletim Epidemiológico do Ministério da Saúde (2023)¹¹ mostram que, entre 2015 e 2021, a violência sexual contra meninas de 5 a 9 anos prevaleceu mais entre negras (49,2%). A maioria das vítimas residia na Região Sudeste (43,2%), e mais da metade dos casos (56,4%) se referiam a estupro. A residência foi o principal local das ocorrências (72,4%), com agressores majoritariamente do sexo masculino (80,8%), sendo 40,8% familiares e 23,5% amigos ou conhecidos.

49,6%

das notificações de violência sexual era de crianças e adolescentes do sexo feminino entre 10 e 14 anos

40,8%

dos agressores eram familiares

23,5%

dos agressores eram amigos ou conhecidos

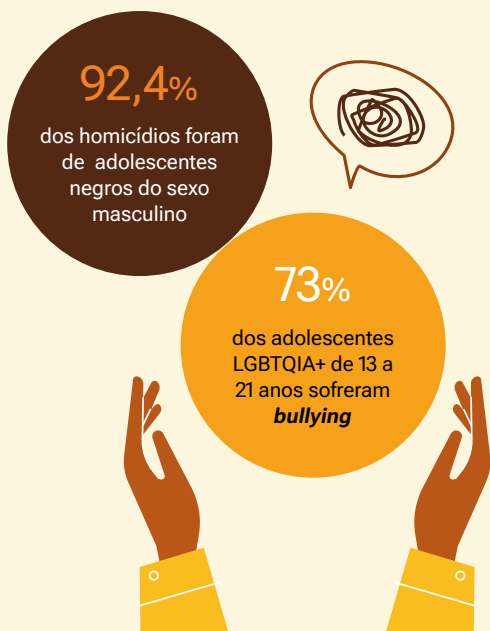
72,4%

das agressões sexuais ocorreram na residência da vítima



Homicídios entre adolescentes negros

Os meninos, por sua vez, são frequentemente expostos a ambientes violentos, o que contribui para as altas taxas de homicídios entre adolescentes do sexo masculino. De acordo com o Panorama da Violência Letal e Sexual contra Crianças e Adolescentes no Brasil (2024)¹², entre 2021 e 2023, foram registradas 15,1 mil mortes violentas intencionais de crianças e adolescentes no país, com a média de 13,5 mortes por dia no último ano. A maioria das vítimas são jovens negros do sexo masculino, e a faixa etária de 15 a 19 anos, a mais afetada. Em 2022, adolescentes do sexo masculino representaram 92,4% das mortes, enquanto adolescentes do sexo feminino corresponderam a 7,6%. Ademais, mais de 80% das vítimas eram negras.



Discriminação de crianças e adolescentes LGBTQIA+

A discriminação com base na orientação sexual afeta crianças e adolescentes que se identificam como LGBTQIA+ ou que têm pais LGBTQIA+, expondo-os ao preconceito relacionado à orientação sexual ou identidade de gênero. Um dos poucos levantamentos estatísticos disponíveis para avaliar esse fenômeno, uma pesquisa realizada por organizações não governamentais em seis países latino-americanos e apresentada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), ouviu 1.016 estudantes brasileiros, de 13 a 21 anos, entre janeiro e março de 2016¹³. Os resultados revelaram que 73% dos adolescentes LGBTQIA+ no Brasil sofrem *bullying* e 37% já foram agredidos fisicamente na escola. Esse cenário de discriminação compromete o bem-estar emocional dessa população, restringe o acesso a redes de apoio adequadas e compromete a sua segurança.

Para o objetivo de formular e implementar políticas públicas que garantam que todas as crianças e adolescentes possam se desenvolver plenamente, com igualdade de oportunidades, é fundamental, portanto, reconhecer as interseccionalidades. A abordagem interseccional parte do princípio de que crianças e adolescentes são diversos e têm múltiplas necessidades. Ou seja, é preciso compreender que diferentes formas de discriminação interagem e se sobrepõem, criando experiências únicas e complexas para pessoas que pertencem a múltiplos grupos marginalizados. A interseccionalidade estabelece que as desigualdades não atuam isoladamente, mas de maneira combinada, exacerbando vulnerabilidades e criando desafios adicionais para o desenvolvimento pleno de indivíduos em situação de vulnerabilidade.

A inclusão da interseccionalidade nas políticas voltadas para o público infantojuvenil é essencial para assegurar não apenas a igualdade de oportunidades, mas também a promoção do desenvolvimento integral, conforme estabelecido na Constituição Brasileira e no ECA. A abordagem interseccional considera as múltiplas dimensões das identidades e realidades para garantir que as políticas públicas incorporem de forma adequada as necessidades específicas desses grupos etários, respeitem sua diversidade e combatam as desigualdades sociais, econômicas e de reconhecimento que os impactam.

Finalmente, introduzir a interseccionalidade no ciclo de planejamento e orçamento das políticas públicas dialoga fortemente com os princípios estabelecidos pela Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (CDC-ONU), que enfatiza a não-discriminação e a necessidade de garantir que todas as crianças tenham oportunidades iguais de se desenvolver de forma plena e integral, considerando suas condições particulares.



Por que falar de transversalidade de crianças e adolescentes em políticas públicas?

A Constituição Federal de 1988 foi um passo crucial para coroar a Doutrina da Proteção Integral no Brasil, trazendo a perspectiva de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos. Para viabilizar a sua implementação, o ECA estabeleceu uma rede complexa e intersetorial de órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário nos três níveis de governo, que envolve também entidades da sociedade civil. Esse arranjo institucional é chamado de Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e Adolescentes (SGDCA) e está organizado em torno de três eixos principais: Promoção, Defesa e Controle dos Direitos. A figura na próxima página detalha esses eixos do SGDCA.

A transversalidade nas políticas públicas permite compreender que a proteção integral é mais do que um princípio legal e que, para concretizá-la, são necessárias ações integradas que dialoguem com os eixos de proteção, defesa e controle. É um compromisso contínuo com o bem-estar de todas as crianças e adolescentes, que exige a colaboração de múltiplos órgãos nas diversas esferas de governo, da sociedade e das famílias. Além disso, demanda o constante ajuste das políticas públicas à perspectiva, às realidades e aos desafios enfrentados por esse grupo populacional.

Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescente



PROMOÇÃO DOS DIREITOS

- Concentra-se na formulação e implementação de políticas públicas que garantam os direitos de crianças e adolescentes.
- É responsabilidade dos órgãos setoriais, como ministérios e secretarias estaduais e municipais nas áreas de educação, saúde, trabalho, assistência social, esporte e cultura, entre outras, criar as condições materiais necessárias para que os direitos de C&A sejam efetivamente protegidos e promovidos.
- A promoção dos direitos é o alicerce que garante que todas as crianças e adolescentes tenham acesso a oportunidades de desenvolvimento integral.



DEFESA DOS DIREITOS

- Foca-se no acesso à justiça e na garantia de que os direitos das crianças e dos adolescentes sejam respeitados.
- Esse eixo envolve órgãos como o Ministério Público, Varas da Infância e Conselhos Tutelares,
- Esses órgãos têm o papel de assegurar que os direitos estabelecidos sejam cumpridos e que as violações sejam enfrentadas de maneira adequada.



CONTROLE DOS DIREITOS

- Destaca o papel fundamental da sociedade civil na fiscalização e garantia dos direitos.
- A sociedade civil participa ativamente por meio de conselhos de direitos em níveis nacional, estadual e municipal, além de outros conselhos de políticas públicas e organizações não governamentais.



Como incorporar a transversalidade de crianças e adolescentes nas políticas públicas?

A transversalidade de crianças e adolescentes desdobra-se em duas formas complementares de operacionalização, em uma abordagem de via dupla. De um lado, ela pode abranger as políticas públicas direcionadas especificamente a esse grupo, cujo objetivo é a garantia de seus direitos (abordagem “direcionada”). De outro, também pode influenciar políticas universais ou direcionadas a outros grupos populacionais que, inicialmente, não foram concebidas especificamente para atender crianças e adolescentes (abordagem “integrada”). A integração da perspectiva da criança e do adolescente, nessa segunda forma de operacionalização, pode reorientar políticas públicas universais, garantindo que eles tenham suas necessidades particulares devidamente consideradas e atendidas.

Dois casos de abordagem direcionada são o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)¹⁴ e o Programa Saúde na Escola (PSE)¹⁵. O PETI tem como objetivo retirar crianças e adolescentes de situações de trabalho infantil e inseri-los em ambientes escolares, oferecendo um espaço seguro e favorável ao seu desenvolvimento. Já o PSE inclui atividades como promoção da saúde, prevenção de doenças e monitoramento da saúde dos alunos, contribuindo para o bem-estar físico e mental dessa população.

Como exemplo da abordagem integrada, destaca-se o Programa Bolsa Família (PBF), que, apesar de ser voltado a um público mais

amplo, como as famílias em situação de extrema pobreza, inclui dois auxílios específicos para a infância e adolescência: o Benefício Primeira Infância (BPI), que atende famílias com crianças de até 6 anos, e o Benefício Variável Familiar (BVF), que paga um adicional para gestantes, crianças e adolescentes entre 7 e 18 anos incompletos. Esses auxílios adicionais asseguram um suporte financeiro extra para atender às necessidades essenciais de crianças e adolescentes, como saúde, educação e alimentação, contribuindo para a promoção do desenvolvimento integral dessa população.

Por fim, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens, composto pelo Projovem Urbano e Projovem Campo – Saberes da Terra, é um exemplo de programa que, embora não tenha sido originalmente desenhado para a população infantil, foi ajustado durante sua implementação para atender às suas necessidades. Apesar da abrangência reduzida, o Projovem destaca-se pelo seu desenho e arranjo programático e merece ser lembrado nesse contexto. Ao identificar que muitas jovens mães enfrentam dificuldades para frequentar as aulas devido à falta de apoio nos cuidados com seus filhos ou à ausência de locais seguros para deixá-los, o programa incorporou “salas de acolhimento” em sua infraestrutura. Elas são destinadas a crianças de até 8 anos, filhos e filhas das estudantes, a fim de proporcionar um ambiente lúdico e educativo, onde possam participar de atividades que promovam seu desenvolvimento social, emocional e cognitivo, enquanto suas mães participam das atividades educacionais. A inclusão das salas de acolhimento no Projovem é um exemplo claro de uma abordagem transversal e interseccional, que considera tanto as necessidades de gênero, ao apoiar jovens mães, quanto as de crianças¹⁶.

2

Transversalidade
de Crianças e
Adolescentes no PPA e
nos Orçamentos

Como expressar a transversalidade de crianças e adolescentes no Plano e no Orçamento?

No ciclo orçamentário, as políticas públicas são implementadas por meio do Plano Plurianual (PPA) e dos Orçamentos Anuais. É com esses dois instrumentos que o Estado brasileiro organiza a sua atuação em termos programáticos, ou seja, articulando fins (objetivos de políticas públicas) a meios (recursos orçamentários e não orçamentários disponíveis).

No PPA, essa articulação é feita em nível de programa. Essa categoria de programação apresenta os objetivos gerais e específicos estabelecidos para determinado órgão da administração pública federal no respectivo quadriênio, bem como a previsão de recursos orçamentários e não orçamentários necessários para executar o programa. O Plano também apresenta os indicadores e as metas associados a cada objetivo específico do programa.

Nos Orçamentos Anuais, fins e meios são articulados no nível da ação orçamentária. Essa categoria de programação apresenta o que cada órgão da administração pública fará, com qual finalidade, em qual localização geográfica e para benefício de qual público, tendo em vista os recursos públicos que têm disponíveis a cada ano para alcançar os objetivos específicos dos programas pelos quais são responsáveis.

Desse modo, não basta que uma política pública seja concebida sob a perspectiva da criança e do adolescente (abordagem “direcionada”), como no caso do PETI, ou que envolva uma incidência transversal sobre políticas universais que não são, a princípio, pensadas especificamente para crianças e adolescentes (abordagem “integrada”), como o adicional pago às famílias com crianças do PBF. É fundamental que a perspectiva de crianças e adolescentes também esteja devidamente refletida nos instrumentos orçamentários que a concretizam, como o PPA e os Orçamentos Anuais.

Esse entendimento encontra respaldo na CDC-ONU, de 1989, que foi promulgada por meio do Decreto nº 99.710, de 1990¹⁷. O artigo 4º dessa Convenção dispõe que os Estados Partes utilizarão ao máximo os recursos disponíveis para assegurar os direitos das crianças. Uma das orientações emitidas pelo Comitê sobre os Direitos da Criança, responsável por apoiar os países na implementação da CDC, é integrar uma abordagem específica para as crianças na alocação orçamentária.

O Comentário Geral nº 19 do Comitê¹⁸, publicado em 2016, detalha as obrigações dos Estados em relação à mobilização de recursos e alocação orçamentária para crianças, enfatizando a necessidade de as decisões orçamentárias serem guiadas pelo princípio de que os interesses das crianças têm prioridade e de que o processo orçamentário seja transparente, inclusivo e responsável e assegure a participação das crianças nas decisões que afetam diretamente sua vida. A figura a seguir detalha as orientações do Comitê para a elaboração de orçamentos públicos efetivos aos direitos da criança.



Objetivos do Orçamento Criança

1

Garantir a realização dos direitos:

O Orçamento Criança assegura que os Estados aloquem recursos suficientes para cumprir suas obrigações da CDC, garantindo direitos essenciais como educação, saúde e proteção.

2

Prioridade nas políticas públicas:

O orçamento reflete o princípio da CDC de que o “interesse superior da criança” deve ser prioridade, protegendo o financiamento necessário para políticas voltadas à infância.

3

Monitoramento e transparência:

O orçamento permite que a sociedade, incluindo as crianças, acompanhe a alocação e o uso de recursos, promovendo a responsabilidade do governo.

4

Redução das desigualdades:

O Orçamento Criança é essencial para priorizar as crianças vulneráveis, reduzindo desigualdades e garantindo o acesso equitativo a serviços e oportunidades.

A transversalidade da perspectiva de crianças e adolescentes no PPA 2024-2027

A transversalidade foi introduzida pela primeira vez como uma diretriz para a elaboração e gestão do PPA ainda no ciclo 2004-2007. A Agenda Transversal Crianças e Adolescentes, no entanto, foi formalmente organizada apenas no PPA 2012-2015. Essa abordagem respondia à demanda do Fórum Interconselhos¹⁹, que solicitava mecanismos para monitorar os compromissos assumidos pelo governo federal em relação a públicos específicos nas leis orçamentárias. É importante esclarecer que esse monitoramento estava restrito ao planejamento expresso no PPA, sem contemplar a execução dos Orçamentos Anuais²⁰.

Ainda que com essa limitação, a organização das Agendas Transversais no PPA representou um avanço importante. Ela evidenciou que a proteção integral de crianças e adolescentes, como previsto na Constituição Federal e no ECA, exige a colaboração intersetorial de programas executados por diferentes ministérios. Áreas como saúde, educação, assistência social, direitos humanos, trabalho, esporte e lazer precisam atuar de forma articulada para garantir que os direitos dessa população sejam efetivamente protegidos e promovidos.

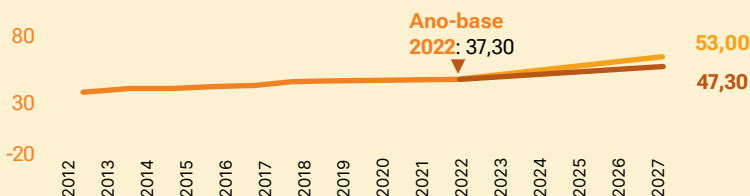
No Projeto de Lei do PPA 2024-2027, o direito de crianças e adolescentes à educação integrou dois dos 35 objetivos estratégicos²¹: “Ampliar o acesso e a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, com foco no desenvolvimento integral de estudantes” e “ampliar os ensinamentos médio, técnico e superior preparando cidadãos e cidadãs para lidar com os desafios profissionais e éticos em um mundo em intensa transformação tecnológica”.

Esses objetivos estratégicos serão mensurados por oito indicadores-chave nacionais: (1) proporção da população de 0 a 3 anos de idade frequentando creche ou pré-escola; (2) proporção da população de 4 a 5 anos de idade frequentando pré-escola; (3) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos iniciais do ensino fundamental; (4) IDEB nos anos finais do ensino fundamental; (5) IDEB no ensino médio; (6) proporção da população de 15 a 17 anos de idade frequentando escola ou com ensino médio concluído; (7) razão entre o número de matrículas na educação profissional técnica de nível médio e o número de matrículas no ensino médio ou profissional; e (8) taxa bruta de matrículas no ensino superior – população de 18 a 24 anos (%). As figuras a seguir mostram a linha de base e as metas estabelecidas a partir desses indicadores para o quadriênio 2024-2027.

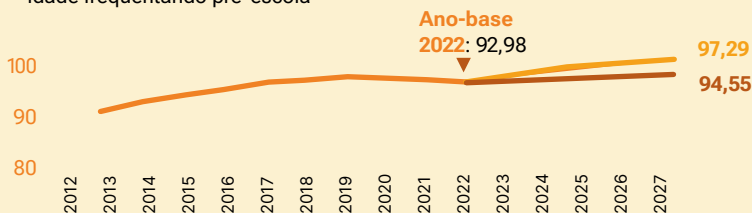
Ampliar o acesso e a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, com foco no desenvolvimento integral de estudantes



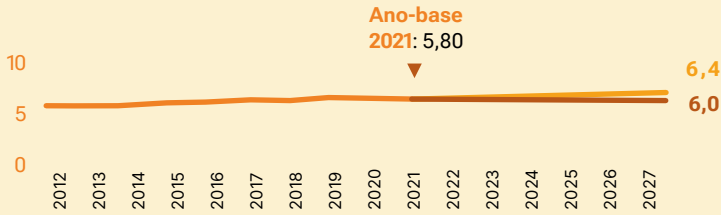
Proporção da população de 0 a 3 anos de idade frequentando creche ou pré-escola



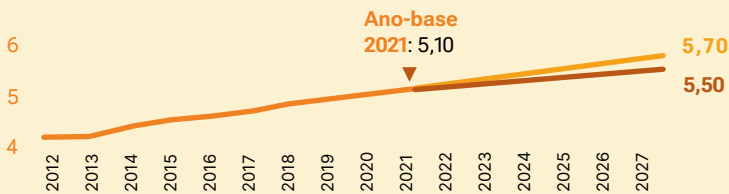
Proporção da população de 4 a 5 anos de idade frequentando pré-escola



IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental



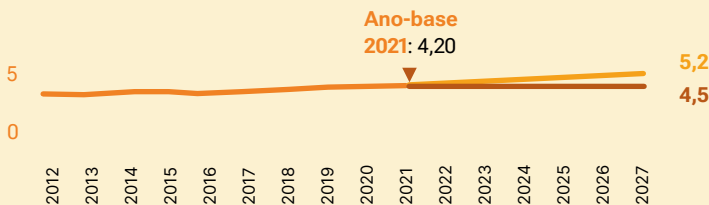
IDEB nos anos finais do ensino fundamental



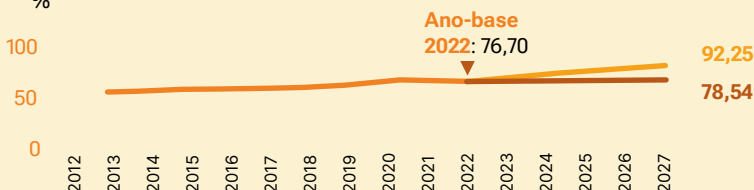
Ampliar a qualidade dos ensinos médio, técnico e superior, preparando cidadãos e cidadãs para lidar com desafios profissionais e éticos em um mundo em intensa transformação tecnológica



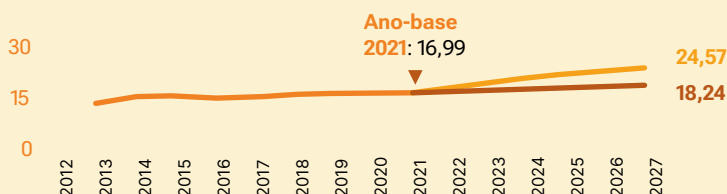
IDEB nos ensino médio



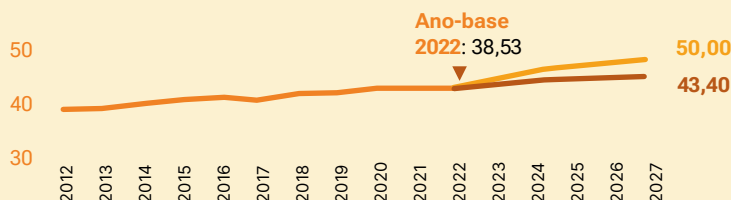
Proporção da população de 15 a 17 anos de idade frequentando a escola ou com o ensino médio concluído %



Razão entre o número de matrículas na educação profissional técnica de nível médio e o número de matrículas no ensino médio ou profissional



Taxa bruta de matrículas no ensino superior -
População de 18 a 24 anos em %



Fonte: Volume I dos Anexos do Projeto de Lei do PPA 2024-2027.

O objetivo estratégico relacionado à ampliação do acesso e da qualidade da educação infantil e do ensino fundamental está associado a quatro programas finalísticos do PPA 2024-2027, listados na figura abaixo.

Programas PPA 2024-2027

OBJETIVO

Ampliação do acesso e da qualidade da educação infantil e do ensino fundamental



2304

Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Social

5111

Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade

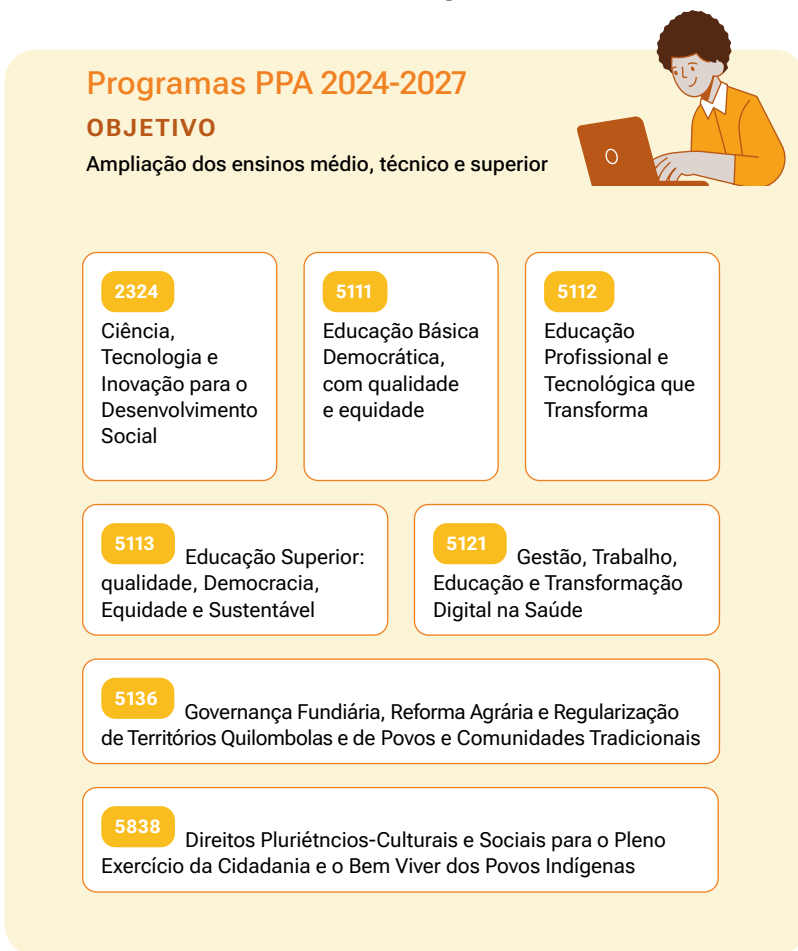
5838

Direitos Pluriétnicos Culturais e Sociais para o pleno Exercício da Cidadania e o Bem Viver dos Povos Indígenas

6111

Cooperação da Defesa para o Desenvolvimento Nacional

Já o objetivo estratégico relacionado à ampliação dos ensinos médio, técnico e superior está associado a sete programas finalísticos do PPA 2024-2027, conforme a figura abaixo.



Para ilustrar o modelo do PPA federal, a seguir serão apresentados quadros extraídos do Volume I dos Anexos do Projeto de Lei do PPA 2024-2027 que trazem diferentes informações sobre alguns dos programas já mencionados.

5111 Educação básica democrática, com qualidade e equidade

Objetivo Geral

Elevar a qualidade e promover a equidade em todas as etapas e modalidades da Educação Básica, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, valorizando os profissionais da Educação Básica, promovendo o acesso, a permanência e a conclusão de suas etapas, a trajetória regular e a aprendizagem em níveis adequados, com vistas à superação das desigualdades e à valorização da diversidade, na perspectiva do desenvolvimento integral, da inclusão, da sustentabilidade e da justiça social, em consonância com o Plano Nacional de Educação.

Objetivos Estratégicos

- Ampliar a qualidade dos ensinos médio, técnico e superior, preparando cidadãos e cidadãs para lidar com os desafios profissionais e éticos em um mundo em intensa transformação;
- Ampliar o acesso e a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, com foco no desenvolvimento integral de estudantes;
- Promover e ampliar o acesso e a continuidade de aprendizagens nos serviços e instituições educacionais, com o fortalecimento da cooperação federativa, para maior coesão nacional.

Público Alvo

- Pessoas em idade escolar;
- Pessoas que não acessaram ou não concluíram a educação básica em idade escolar;
- Profissionais da educação básica;
- Comunidade escolar;
- Com atenção especial para as seguintes populações: campo, povos indígenas, comunidades quilombolas, pessoas com deficiência, TEA, altas habilidades/ superdotação e surdos;
- Com atenção especial para os seguintes marcadores de desigualdade: nível socioeconômico, cor/raça, gênero e orientação sexual.

Órgão Responsável Ministério da Educação.

Valores em R\$ 1.000,00

Esfera	2024	2025	2026	2027
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	69.338.863	70.649.051	80.169.384	84.973.825
Despesas Correntes	65.112.105	68.375.418	77.856.016	82.619.133
Despesas de Capital	4.226.758	2.273.633	2.313.368	2.354.692
Recursos Não Orçamentários	14.527.848	15.219.779	15.892.786	16.637.367
Gastos Tributários	14.527.848	15.219.779	15.892.786	16.637.367
Valores Globais	83.866.711	85.868.830	96.062.170	101.611.192
	367.408.903			

Fonte: Volume I dos Anexos do Projeto de Lei do PPA 2024-2027.

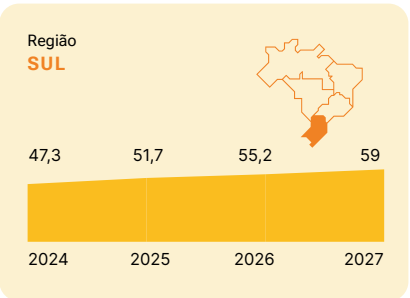
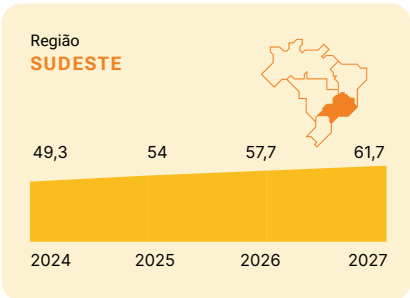
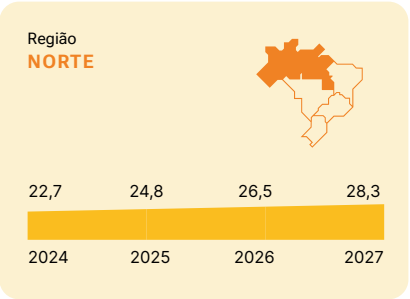
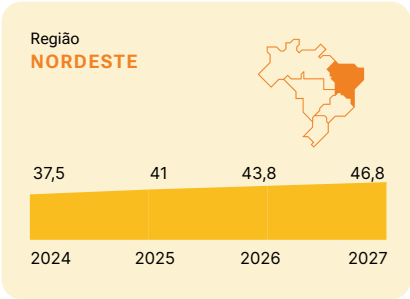
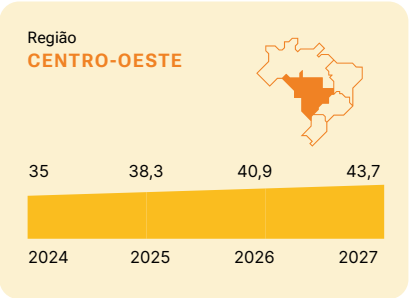
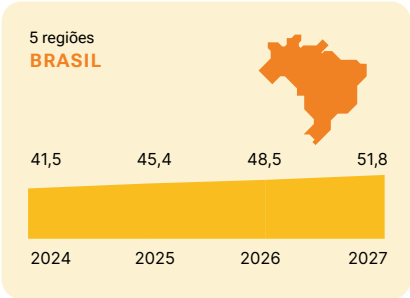
0039 Por meio da expansão das matrículas com qualidade e equidade visando garantir o direito à educação e a redução das desigualdades, priorizando grupos vulneráveis em sua diversidade, em cumprimento ao Plano Nacional de Educação.

Indicador do Objetivo Específico
Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta escola/creche.

Linha de Base do Indicador 37,3 **Unidade de Medida** Percentual **Meta Cumulativa?** Não

Meta anual do Indicador

Regionalização da Meta



Fonte: Volume I dos Anexos do Projeto de Lei do PPA 2024-2027.

0436 Melhorar a qualidade da educação nos anos finais do Ensino Fundamental, com vistas à promoção de um ensino significativo, acolhedor e equitativo para os adolescentes, que favoreça o desenvolvimento pleno de suas potencialidades.

Indicador do Objetivo Específico
IDEB dos anos finais do Ensino Fundamental para a rede pública.

Linha de Base do Indicador		Unidade de Medida		Meta Cumulativa?																	
4,9		Índice numérico		Não																	
Meta anual do Indicador		Regionalização da Meta																			
5 regiões BRASIL  <table><tr><td>5</td><td>5,1</td><td>5,1</td><td>5,3</td></tr><tr><td>2024</td><td>2025</td><td>2026</td><td>2027</td></tr></table>		5	5,1	5,1	5,3	2024	2025	2026	2027	Região CENTRO-OESTE  <table><tr><td>5,1</td><td>5,1</td><td>5,1</td><td>5,3</td></tr><tr><td>2024</td><td>2025</td><td>2026</td><td>2027</td></tr></table>				5,1	5,1	5,1	5,3	2024	2025	2026	2027
5	5,1	5,1	5,3																		
2024	2025	2026	2027																		
5,1	5,1	5,1	5,3																		
2024	2025	2026	2027																		
Região NORDESTE  <table><tr><td>4,7</td><td>4,7</td><td>4,7</td><td>4,9</td></tr><tr><td>2024</td><td>2025</td><td>2026</td><td>2027</td></tr></table>		4,7	4,7	4,7	4,9	2024	2025	2026	2027	Região NORTE  <table><tr><td>4,7</td><td>4,7</td><td>4,7</td><td>4,9</td></tr><tr><td>2024</td><td>2025</td><td>2026</td><td>2027</td></tr></table>				4,7	4,7	4,7	4,9	2024	2025	2026	2027
4,7	4,7	4,7	4,9																		
2024	2025	2026	2027																		
4,7	4,7	4,7	4,9																		
2024	2025	2026	2027																		
Região SUDESTE  <table><tr><td>5,3</td><td>5,4</td><td>5,4</td><td>5,5</td></tr><tr><td>2024</td><td>2025</td><td>2026</td><td>2027</td></tr></table>		5,3	5,4	5,4	5,5	2024	2025	2026	2027	Região SUL  <table><tr><td>5,3</td><td>5,4</td><td>5,4</td><td>5,5</td></tr><tr><td>2024</td><td>2025</td><td>2026</td><td>2027</td></tr></table>				5,3	5,4	5,4	5,5	2024	2025	2026	2027
5,3	5,4	5,4	5,5																		
2024	2025	2026	2027																		
5,3	5,4	5,4	5,5																		
2024	2025	2026	2027																		

Fonte: Volume I dos Anexos do Projeto de Lei do PPA 2024-2027.

0452 Promover, em colaboração com os sistemas de ensino, políticas para a Educação escolar quilombola.

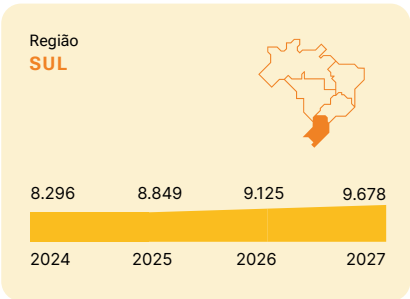
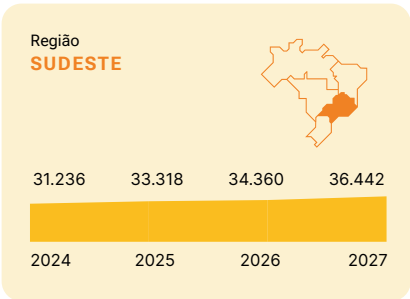
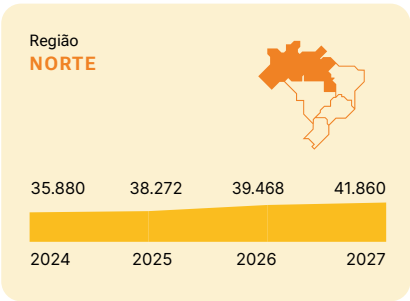
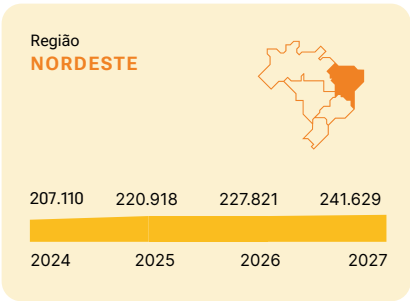
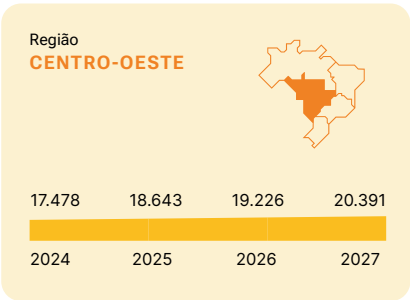
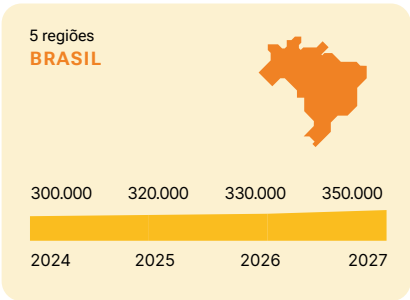
Indicador do Objetivo Específico
Número total de matrículas de estudantes em escolas quilombolas da educação básica.

Linha de Base do Indicador
283.020

Unidade de Medida
Número absoluto

Meta anual do Indicador

Regionalização da Meta



Fonte: Volume I dos Anexos do Projeto de Lei do PPA 2024-2027.

As informações apresentadas nos diversos campos (objetivo geral, objetivo específico, indicador e meta, entre outros) evidenciam que, para o governo federal, o direito à educação de crianças e adolescentes é considerado: 1) integral, levando em conta todos os aspectos do desenvolvimento de crianças e adolescentes, sejam eles físicos, emocionais ou sociais; 2) interseccional, reconhecendo as diferentes formas de discriminação que interagem e se sobrepõem, tais como as de classe social, de local de origem e/ou residência, de raça e etnia, de gênero e aquelas geradas pela presença de deficiências, transtorno do espectro autista (TEA) e altas habilidades/superdotação; e 3) federativo, envolvendo a atuação do Estado nos três níveis de governo (federal, estadual/distrital e municipal).

Além do programa Educação Básica Democrática com Qualidade e Equidade, o PPA 2024-2027 possui outros 40 programas finalísticos associados à Agenda Transversal Crianças e Adolescentes que agrupam temas essenciais para garantir o bem-estar e o desenvolvimento desse grupo. Esse rol de programas e seus atributos foram encaminhados para a apreciação do Congresso Nacional no Anexo V do Projeto de Lei do PPA 2024-2027 e, posteriormente, apresentado à sociedade por meio do relatório Agenda Transversal Crianças e Adolescentes PPA 2024-2027²². Esse documento está organizado em sete dimensões: (1) Alimentação e Renda; (2) Educação e Informação; (3) Trabalho Infantil, Violência e Direitos; (4) Moradia, Água e Saneamento; (5) Saúde, (6) Cultura, Esporte e Lazer; e (7) Capacidade Institucional, como ilustrado a seguir.

Dimensões da Agenda Transversal Crianças e Adolescentes PPA 2024-2027

Proteção Integral de Crianças e Adolescentes



Transversalidade de Crianças e Adolescentes no Orçamento Anual de 2024

As ações orçamentárias destinadas a financiar as políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, o enfrentamento das desigualdades estruturais que os afetam, o atendimento de suas necessidades específicas e outras ações mais amplas, que têm esse público como beneficiário, foram identificadas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2024²³ e encaminhadas ao Congresso Nacional nas Informações Complementares. Conforme descrito na Nota Metodológica do Resumo e Demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais no PLOA 2024²⁴, essas programações foram identificadas pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento e Orçamento, em colaboração com os ministérios correspondentes.

O rol final de ações orçamentárias associadas à Agenda Transversal Crianças e Adolescentes recebeu identificação na base de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) por meio de “marcadores gerenciais”, em um processo denominado “etiquetagem de gastos”. Esses marcadores permitem não apenas identificar a Agenda Transversal à qual a ação orçamentária está vinculada, mas também classificar o gasto associado como exclusivo ou não exclusivo, conforme o quadro a seguir.

A etiquetagem das ações orçamentárias associadas às cinco Agendas Transversais e Multissetoriais possibilitou a elaboração do Resumo e Demonstrativo dessas agendas no PLOA 2024. Vale destacar que o envio do Resumo e Demonstrativo como parte das Informações Complementares do PLOA 2024 estava previsto no Anexo II da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024, Lei nº 14.791/2023.

Marcos conceituais do processo de etiquetagem dos dados no PLOA 2024



ETIQUETAGEM DE GASTOS

Processo no qual as diversas programações orçamentárias são associadas à(s) Agenda(s) Transversal(is) por meio de marcadores gerenciais no SIOP, sistema estruturante do governo federal de suporte aos processos de planejamento e orçamentação federal.



MARCADORES GERENCIAIS

Ferramenta que permite “colar etiquetas” em programações orçamentárias constantes na base de dados do SIOP. Assim, uma mesma linha de programação do Orçamento Anual (esfera-unidade orçamentária-função-subfunção-programa-ação) pode receber etiquetas de gastos, identificando que nela se financiam políticas públicas que beneficiam públicos e/ou temas associados a uma ou mais Agendas Transversais do PPA 2024-2027. Um exemplo, no PLOA 2024, é a ação orçamentária 8442 – Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família, que financia os benefícios específicos para crianças e adolescentes e para mulheres gestantes e nutrízes do PBF.



GASTO EXCLUSIVO E NÃO EXCLUSIVO

Além da associação às Agendas Transversais do PPA 2024-2027, as programações orçamentárias do PLOA 2024 também foram categorizadas como gastos exclusivos e não exclusivos. Gastos que contemplem de forma exclusiva as crianças e os adolescentes foram marcados como “Gastos Exclusivos”. A ação orçamentária “00SU – Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil” pertence a esse grupo.

Já os “Gastos Não Exclusivos” são aqueles que, além das crianças e dos adolescentes, beneficiam outros grupos sociais. A ação orçamentária “8442 – Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família” é um bom exemplo desse caso.

A Agenda Transversal Crianças e Adolescentes no PLOA 2024 somava R\$ 1,4 bilhão em gastos exclusivos e R\$ 22,8 bilhões em gastos não exclusivos. Havia, ainda, outros R\$ 329,9 bilhões em gastos não exclusivos partilhados entre a Agenda Transversal Crianças e Adolescentes e outras Agendas Transversais.

Os valores alocados nas cinco Agendas Transversais no PLOA 2024 foram também informados no *Orçamento Cidadão – Projeto de Lei Orçamentária Anual 2024*²⁵, documento que apresenta à sociedade brasileira, de maneira descomplicada, informações sobre o processo orçamentário e a proposta orçamentária anual encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo. A figura abaixo mostra destaques do Orçamento Cidadão, enfocando a Agenda Transversal Crianças e Adolescentes.

Orçamento Cidadão – PLOA 2024, com destaque para Crianças e Adolescentes



PLOA 2024 em milhões de reais



Fonte: Orçamento Cidadão – PLOA 2024.

PROGRAMA	Valor do Programa PLOA 2024
5816 Promoção e Proteção Integral dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes com Absoluta Prioridade	76.245.319
ÓRGÃO	
81000 Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	76.245.319
Unidade Orçamentária	PLOA 2024
81101 Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania – Administração Direta	58.901.507
ATIVIDADES	58.901.507
AÇÃO	PLOA 2024
21G0 Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes	58.901.507
Unidade Orçamentária	PLOA 2024
81901 Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA)	17.343.812
ATIVIDADES	17.343.812
AÇÃO	PLOA 2024
21G0 Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes	17.343.812

Fonte: MPO-SOF – Volume 2 do PLOA 2024²⁶.

É importante acrescentar que, no PLOA 2024, conforme mostra o quadro anterior, o programa “5816 – Promoção e Proteção Integral dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes com Absoluta Prioridade” possuía uma ação orçamentária vinculada: “21G0 – Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes”.

Com a aprovação da LOA, foram realizados ajustes na identificação e classificação das ações orçamentárias associadas às Agendas Transversais, as quais foram publicadas no Painel do Orçamento Federal do SIOP²⁷. Isso possibilita que qualquer pessoa com acesso à internet acompanhe a execução orçamentária da Agenda Transversal Crianças e Adolescentes na LOA (+ Créditos Adicionais) de 2024.

A experiência do Orçamento Criança e Adolescente no Brasil

Em 1995, no âmbito do Pacto pela Infância, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Ministério da Educação e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) lançaram o primeiro Orçamento Criança e Adolescente (OCA)²⁸, um instrumento de monitoramento dos recursos públicos destinados à infância e adolescência pioneiro na América Latina. O OCA categorizava os gastos orçamentários em duas categorias: “estrito”, aqueles destinados à atenção direta de crianças e adolescentes, e “não exclusivo”, aqueles destinados ao público em geral, mas que beneficiavam crianças e adolescentes. A soma dessas duas categorias resultou no Orçamento Ampliado para Crianças e Adolescentes.

Em setembro de 2019, já com o Comentário Geral nº 19 do CDC publicado, IPEA e UNICEF firmaram um acordo de

cooperação para aprimorar a metodologia do OCA. A metodologia Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSC&A)²⁹ categoriza os gastos sociais para crianças e adolescentes em “específicos”, quando voltados exclusivamente para crianças e adolescentes, e “ampliados”, quando incluem essa população, mas não de forma exclusiva. Os gastos ampliados fazem uso de ponderadores, o que permite apurar o gasto com crianças e adolescentes nos orçamentos da União de forma mais precisa. A escolha do ponderador foi feita de acordo com as características e os objetivos de cada ação ou plano orçamentário (PO), levando em conta a população-alvo, o tipo de serviço entregue e a disponibilidade de informações. Preferencialmente, os dados foram extraídos de registros administrativos de políticas públicas, como o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que oferece precisão na desagregação por faixa etária, especialmente para o PBF e outros programas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A partir de 2023, os ponderadores foram utilizados pelo MPO para a elaboração do relatório *O Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal*³⁰, que decorre da previsão legal trazida pelo Marco Legal da Primeira Infância de que a União informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado³¹.

3

**Boas práticas para
avançar na transversali-
dade de Crianças
e Adolescentes nas
políticas públicas,
no planejamento e
no orçamento**

Esta seção mostra que não há uma fórmula única para avançar na implementação da transversalidade em políticas públicas, válida para todos os contextos e momentos. No entanto, com base em lições extraídas de experiências acumuladas ao longo do tempo, é possível identificar boas práticas que podem ser adotadas por gestores e gestoras públicos, responsáveis pela implementação das ações que compõem a Agenda Transversal Crianças e Adolescentes. Trata-se de reconhecer as peculiaridades de cada realidade e, a partir disso, promover a adaptação e o uso eficiente de mecanismos que favoreçam a observação da perspectiva da criança e do adolescente nas ações governamentais.

Integrar as políticas para crianças ao plano de desenvolvimento do país

A experiência da Colômbia: Plano Nacional de Desenvolvimento

Assim como o PPA 2024-2027 do Brasil, o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 2018-2022 da Colômbia priorizou a infância, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e adotando uma abordagem participativa em sua elaboração. Embora a Colômbia não seja um Estado federativo como o Brasil, o país possui uma forte tradição de planejamento governamental, coordenado pelo Departamento Nacional de Planejamento (DNP), com uma administração central robusta e próxima da Presidência da República.

No PND, a infância foi destacada em um dos três eixos principais, denominado *Pacto por la Equidad*. Nele, o plano definiu indicadores e metas intersetoriais, promovendo uma colaboração intensa entre diversas instituições para garantir a proteção e o desenvolvimento das crianças. A *Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento* desempenhou um papel crucial na coordenação dessas políticas públicas, ajudando a remover obstáculos e orientando o presidente na formulação de ações focadas nas prioridades estratégicas.

O plano também estabeleceu uma articulação clara entre diferentes estruturas intersetoriais, como a *Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia* (CIPI) e o Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), garantindo uma abordagem integrada e abrangente. Além disso, o PND previa o acompanhamento contínuo e desagregado das políticas para crianças e adolescentes por município, com revisões periódicas dos gastos como parte do processo de monitoramento, contribuindo para a transparência e a eficácia das políticas públicas.

A experiência colombiana é relevante não apenas pelas semelhanças com o PPA brasileiro, mas também pela forma detalhada com que institucionalizou a atuação intersetorial e o acompanhamento orçamentário para a infância. Embora a execução dessas diretrizes ainda demande avaliações posteriores, o PND da Colômbia oferece elementos valiosos.

Analisar a distribuição dos gastos públicos sobre diferentes grupos de crianças e adolescentes

A experiência da Argentina

A partir de 2010, a metodologia de identificação do Gasto Público Social destinado à Infância e Adolescência, inicialmente aplicada em 2004 em Tucumán, na Argentina, como resultado de uma parceria entre o Ministério da Economia argentino e o UNICEF, passou a incluir um segundo objetivo: avaliar como os gastos públicos identificados eram distribuídos entre diferentes grupos de crianças e adolescentes, com ênfase nos mais vulneráveis.

Utilizando ferramentas como curvas de concentração e índices de progressividade, tornou-se possível avaliar se o gasto público social estava sendo distribuído de forma equitativa. A análise demonstrou que os investimentos em educação e saúde eram progressivos e pró-pobres, beneficiando principalmente os grupos de menor renda. No entanto, áreas como saneamento básico ainda apresentavam deficiências significativas, com metade da população de crianças e adolescentes sem acesso a redes de esgoto, ainda que tenha havido avanços na cobertura de água potável registrados até 2014.

A experiência argentina evidencia que a incorporação da interseccionalidade nas metodologias de identificação dos gastos públicos com crianças e adolescentes é essencial para que todos eles tenham seus direitos assegurados.

Avaliar o impacto dos gastos públicos sobre as crianças

A experiência da Suécia: Child Impact Assessment (CIA)

Desde que a Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU foi ratificada pela Suécia, em 1990, o país tem feito esforços contínuos para alinhar suas políticas públicas aos princípios desse documento. Isso inclui a criação de mecanismos para monitorar e avaliar a implementação de políticas públicas, como a Child Impact Assessment (CIA) (Avaliação de Impacto sobre as Crianças).

Essa avaliação é parte de uma estratégia mais ampla, que garante à criança que sua perspectiva seja levada em consideração em todas as decisões públicas, sejam elas orçamentárias, legislativas ou relacionadas ao ambiente físico. O processo da CIA envolve uma análise sistemática de como diferentes políticas, programas e orçamentos podem impactar as crianças no presente e no futuro. O objetivo principal é identificar tanto efeitos diretos quanto indiretos sobre as crianças, a fim de mitigar quaisquer consequências negativas potenciais derivadas de políticas públicas que não consideraram a perspectiva da criança. Ao fazê-lo, a CIA promove um ambiente mais favorável para observar a transversalidade da criança e do adolescente em todo o ciclo da política pública³².

Redesenhar as ações orçamentárias a fim de evidenciar os gastos com crianças e adolescentes

A experiência de Fortaleza (CE): Gasto Social com a Primeira Infância (GSPI)

A experiência do governo municipal de Fortaleza, no Ceará, com a implementação da metodologia de Gasto Social com a Primeira Infância (GSPI)³³ – uma adaptação da metodologia de Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSC&A), desenvolvida por IPEA e UNICEF para crianças de 0 a 6 anos – demonstra que o desenho das ações orçamentárias pode ser revisado, permitindo a identificação e o acompanhamento mais efetivo dos gastos direcionados a esse público. Na experiência da cidade cearense, a ação orçamentária que financia o programa Cartão Missão Criança recebeu a recomendação de desdobramento em duas partes: “pagamento do benefício” e “operacionalização do programa”.

A mudança promovida pela prefeitura permitiu maior clareza sobre as entregas do programa. Além disso, foi criada uma ação específica voltada à proteção dos vínculos de crianças de até 6 anos, dentro do programa de Proteção Social Básica, o que contribuiu para o fortalecimento das ações estruturais na área de assistência social.

Para os casos em que a cisão da ação orçamentária não foi possível, a prefeitura de Fortaleza criou um “subproduto” no âmbito do sistema de planejamento e orçamento, permitindo o maior detalhamento das ações.

Ouvir as crianças nas decisões orçamentárias

As experiências de Noruega (Children's Ombudsman) e Reino Unido (Orçamento Participativo Juvenil)

A Noruega ouve crianças e adolescentes diretamente, em consultas públicas sobre políticas e alocações orçamentárias que afetam sua vida. As crianças são incentivadas a expressar suas opiniões e contribuir com ideias, o que garante que as políticas públicas sejam mais adaptadas e eficazes em atender às suas necessidades específicas. Essa prática promove a democracia participativa e assegura que as vozes delas sejam ouvidas e valorizadas.

O Norwegian Children's Ombudsman, frequentemente referido como NCO para Crianças, desempenha um papel central na garantia de que as opiniões de crianças e adolescentes sejam levadas em consideração nas decisões governamentais. O NCO é um órgão independente, que consulta regularmente crianças e jovens de 13 a 18 anos³⁴ sobre temas de interesse e assegura que suas preocupações e sugestões sejam encaminhadas às instâncias governamentais decisórias sobre políticas públicas.

Além de consultas públicas, muitos municípios noruegueses estabeleceram conselhos juvenis, compostos de jovens eleitos ou indicados que representam seus pares em discussões locais. A idade para a participação nesses espaços varia (há jovens entre 13 e 18 anos também, mas algumas iniciativas contam com participantes de até 26 anos). Esses conselhos têm a oportunidade de influenciar diretamente decisões sobre o orçamento e as políticas públicas, propondo iniciativas e prioridades de gastos voltadas para crianças, adolescentes e jovens. Em nível nacional, existe o Parlamento Juvenil, uma iniciativa que reúne adolescentes e jovens de diferentes regiões do país

para discutir temas políticos e sociais, incluindo a alocação de recursos orçamentários e a formulação de políticas de longo prazo. Esse fórum fortalece a participação juvenil ao permitir o diálogo direto com os tomadores de decisão.

Os programas de orçamento participativo para crianças e jovens também se tornaram uma prática consolidada na região de North Ayrshire, na Escócia. O Conselho de North Ayrshire, que abrange seis localidades, realiza diversas iniciativas de orçamento participativo lideradas por crianças e jovens a partir dos 8 anos. Um exemplo é o Youth Participatory Budgeting (Orçamento Participativo Juvenil), que concede a crianças e jovens entre 8 e 25 anos o poder de decidir sobre um orçamento destinado a atividades comunitárias voltadas para a juventude. Crianças e adolescentes também são convidados a participar das decisões orçamentárias da comunidade como um todo. O processo é totalmente transparente, com os jovens envolvidos em todas as etapas, desde a criação dos formulários de inscrição e a promoção do esquema de orçamento participativo nas redes sociais até a participação nas discussões do conselho.

Além disso, cada localidade em North Ayrshire tem um fórum juvenil para jovens entre 11 e 20 anos, e há um Comitê Executivo Juvenil, composto de representantes locais. Esses jovens participam tanto do Parlamento Juvenil Escocês, no nível nacional, quanto de atividades locais.

A iniciativa do conselho de North Ayrshire, chamada *Shaping North Ayrshire: You Get to Decide What Happens on Your Doorstep* (Remodelando North Ayrshire: Você Decide o que Acontece na Sua Comunidade), engaja os jovens por meio de diversas plataformas online, como Facebook, Instagram, Snapchat e Discord, que são voltadas para diferentes faixas etárias. Além disso, foi introduzido nas escolas primárias um curso chamado O que É Orçamento Participativo?, com o objetivo de ensinar às crianças o conceito e os benefícios do orçamento participativo.

Notas

- 1 FONSECA, F. F. et al. As vulnerabilidades na infância e adolescência e as políticas públicas brasileiras de intervenção. **Revista de Saúde Pública**, v. 35, n. 2, p. 1-10, 2019.
- 2 Refere-se a fases específicas, durante as quais o cérebro de uma criança é especialmente receptivo a determinados estímulos e aprendizagens.
- 3 FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Primeiríssima infância**: da gestação aos três anos. São Paulo: FMCSV, 2013. Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/primeirissima-infancia-da-gestacao-aos-3-anos/>.
- 4 PORTAL DE BOAS PRÁTICAS EM SAÚDE DA MULHER, DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (FIOCRUZ). **Primeiríssima infância: da gestação aos 3 anos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019. Disponível em: <https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/biblioteca/primeirissima-infancia-da-gestacao-aos-3-anos/>.
- 5 SILVA, J.; SANTOS, A. Adolescência, crescimento e desenvolvimento. In: SILVA, J.; SANTOS, A. (Eds.). **Tratado de clínica pediátrica** (p. 345-372). São Paulo: Editora Médica, 2022.
- 6 UNICEF. **Harnessing the power of data for girls: taking stock and looking ahead to 2030**, 2016. Disponível em: <https://weshare.unicef.org/Package/2AMZIFM2ONZ>.
- 7 UNICEF Brasil. **As múltiplas dimensões da pobreza na infância e na adolescência no Brasil**, 2023a.
- 8 UNICEF Brasil. **Pobreza multidimensional na infância e na adolescência**, 2023b. Para analisar a pobreza multidimensional, o UNICEF utilizou dados oficiais da PNAD Contínua relacionados a sete dimensões: Renda, Educação, Trabalho Infantil, Moradia, Água, Saneamento e Informação. O último ano para o qual há informações disponíveis para todos os indicadores é 2019.
- 9 UNICEF Brasil. **Comunicado à imprensa em 10 out. 2024**, 2024. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/12-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-vivem-sem-acesso-adequado-esgoto-e-2-1-a-agua>.
- 10 CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (Coords.). **Atlas da violência 2024**. Brasília: Ipea, 2024.
- 11 MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Boletim Epidemiológico | Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente**, v. 54, n. 29, fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/edicoes/2023/boletim-epidemiologico-volume-54-no-08/view>.

12 UNICEF. **Panorama da Violência Letal e Sexual contra Crianças e Adolescentes no Brasil**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/panorama-da-violencia-letal-e-sexual-contra-criancas-e-adolescentes-no-brasil>.

13 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/22/pesquisa-revela-que-adolescentes-lgbt-sofrem-bullying-e-se-sentem-inseguros>.

14 Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/servicos-e-programas/acao-estrategica-do-programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil.acao-estrategica-do-programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil>.

15 Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/pse>.

16 Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/projovem>.

17 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm.

18 Disponível em: https://centrodedefesa.org.br/wp-content/uploads/2021/02/traducao-comentario-geral_19_versao-digital-1.pdf.

19 O Fórum Interconselhos é uma instituição do governo federal que reúne representantes de conselhos nacionais e entidades da sociedade civil para que participem da elaboração e do monitoramento dos PPAs. O objetivo de sua criação é a democratização do processo e o fortalecimento da participação social nas políticas públicas.

20 Introduziu-se a transversalidade como diretriz para a elaboração e a gestão do PPA 2004-2007, mas foi apenas no PPA 2023-2025 que as Agendas Transversais foram estruturadas com o objetivo de viabilizar o monitoramento da implementação do Plano, direcionado a públicos específicos e temas prioritários.

21 Conforme explicado no Volume I dos Anexos do Projeto de Lei do PPA 2024-2027, os objetivos estratégicos são o elo entre as dimensões estratégica e tática do Plano, pois se conectam diretamente com os programas do PPA.

22 Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/relatorios-planejamento-nacional/agenda-transversal-criancas-e-adolescentes-ppa-2024-27.pdf.

23 Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2024/ploa>.

24 Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/sof_nota_metodologica_agendas_ploa.pdf.

- 25 Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao/2024_03_07-orcamento-cidadao-ploa-2024.pdf.
- 26 Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2024/ploa/projeto-de-lei-orcamentaria-anual-ploa-2024/volume2_momento5000_202308301510_sioprod.pdf.
- 27 Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06.
- 28 PIOLA, S. et al. **Orçamento da criança**: metodologia, situação atual e perspectivas para 1996. Brasília: UNICEF, 1996.
- 29 IPEA. **Nota Técnica 101 – Gasto Social com Crianças e Adolescentes**: descrição metodológica. Maio 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10979/2/NT_101_Disoc_Gasto_Social.pdf.
- 30 Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/paginas/o-financiamento-da-primeira-infancia-no-orcamento-federal-2024>.
- 31 Mais informações sobre a metodologia podem ser obtidas em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10979/2/NT_101_Disoc_Gasto_Social.pdf.
- 32 Mais informações sobre a metodologia sueca de análise de impacto podem ser obtidas no relatório **Child Impact Assessments: Swedish Experience of Child Impact Analyses as Tool for Implementing the UN Convention on the Rights of the Child**, produzido pela Save the Children. Disponível em: <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/child-impact-assessments-swedish-experience-child-impact-analyses-tool-implementing-un/>.
- 33 Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/gasto-social-com-primeira-infancia-gspi-fortaleza>.
- 34 No entanto, em algumas situações, crianças mais jovens também podem ser ouvidas, particularmente quando o assunto são as políticas que afetam diretamente seus direitos e interesses, conforme estipulado pela Convenção sobre os Direitos da Criança.





Fundação **Tide Setubal**



MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

