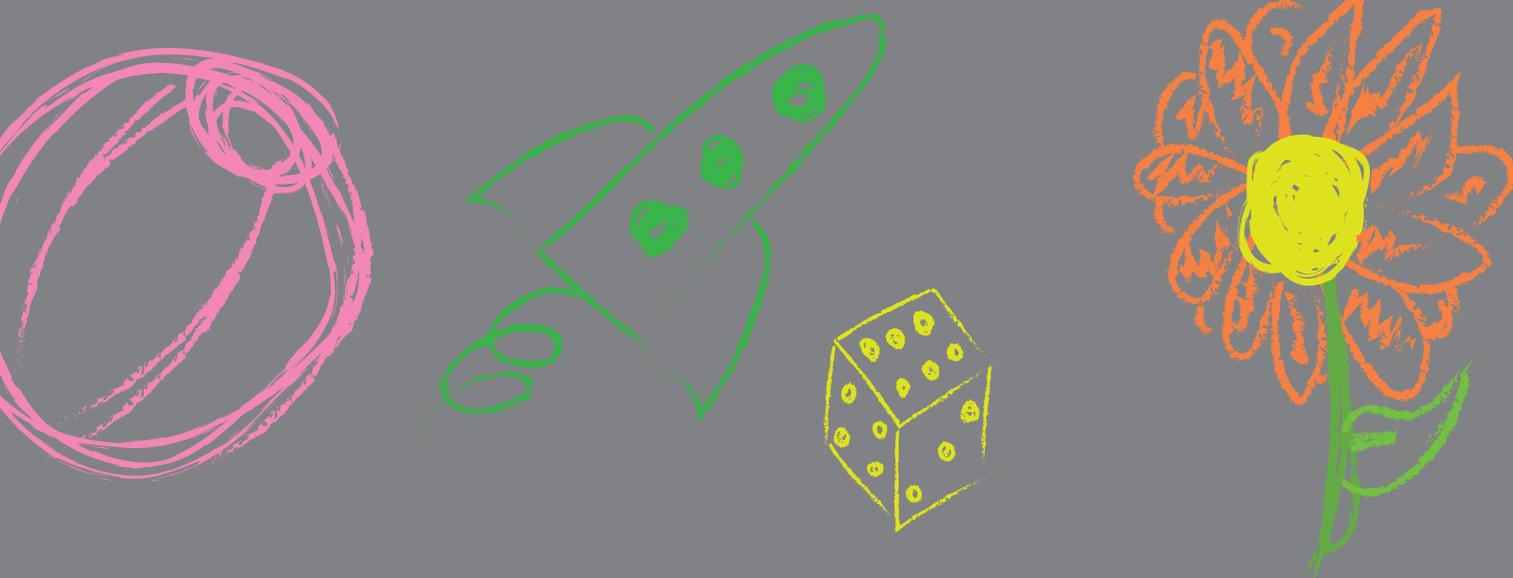




GRUPO DE TRABALHO DE ORÇAMENTO
PÚBLICO PELA PRIMEIRA INFÂNCIA

Comissão Interinstitucional da
Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância

Medição do Gasto Social com Primeira Infância para 2021



INSTITUIÇÕES MEMBROS DO GT

MINISTÉRIO DA
CIDADANIA



CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada



ATRICON



FRENTE PARLAMENTAR MISTA
DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Apresentação

Investir na primeira infância é consenso global há muito tempo. Todos temos esta ideia, já quase intuitiva, de que é melhor e mais eficiente investir no desenvolvimento infantil do que em políticas necessárias para aplacar efeitos negativos de trajetórias de vida marcadas pela fome, pela falta de cuidados familiares e de saúde, assim como pela baixa oferta e qualidade dos serviços educacionais.

No Brasil, esse consenso também tem se tornado cada vez mais forte, sobretudo nos últimos anos. Já sabíamos da importância de políticas de transferência de renda focadas em famílias com crianças, de políticas de educação infantil e de saúde materno-infantil. Porém, nunca antes tivemos tanta certeza de que é preciso que tais ações, somadas a outras, devem ser encaradas como políticas integradas. Mais do que isso, não tínhamos evidências suficientes dos efeitos dessas ações, e dos impactos positivos que teriam no Brasil do futuro.

Agora, marcos importantes podem ser citados para exemplificar que o Brasil de hoje tem clareza desse consenso. Desde o arcabouço jurídico, como o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI - Lei 13.257/16) — que estabelece diretrizes para políticas públicas e garantias específicas para crianças de zero a seis anos — até as metas específicas e progressivas do Plano Nacional de Educação para a educação infantil ou para programas específicos como o Criança Feliz, passando por maiores ênfases também nas políticas de transferência de renda voltadas à esse público, a exemplo da recente reforma do Programa Auxílio Brasil. Todos são bons exemplos do que já foi feito.

Porém, se falamos em investimentos em políticas públicas para crianças pequenas, é preciso também conhecer o orçamento público e como ele se distribui nos distintos setores e políticas, assim como para os distintos públicos beneficiários. E é possível afirmar que também nesse âmbito das políticas públicas houve avanços importantes.

Por exemplo, o principal marco orientador de médio prazo das políticas públicas mais recentes, o Plano Plurianual 2020-2023 (PPA), reflete a priorização das crianças pequenas nos orçamentos. Inspirados pelo PPA, construíram-se marcos de governança intersetorial no âmbito Federal, tal

como a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância (ATM-PI – Decreto 10.770/2021) e medidas decorrentes importantes para sua implementação, como decretos e portarias detalhando seus procedimentos. Algumas das leis tipicamente orçamentárias subsequentes ao PPA também trouxeram tal prioridade estampadas em seus corpos e anexos, o que tem dado mais concretude à priorização iniciada pelo PPA, além de estimularem reflexos menos diretos também nas intenções e ânimos dos gestores de políticas públicas.

O papel do Poder Legislativo na concretização desta priorização também foi central e precisa ser enfatizado. Além de sua competência institucional frente ao ciclo orçamentário, revisando, emendando e aprovando as diretrizes orçamentárias e o próprio orçamento, atores como a Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância (FPMPI) têm mobilizado e organizado parlamentares das mais diversas matizes políticas em prol da verdadeira priorização da primeira infância nos orçamentos. Muitos dos avanços recentes relacionados à interseção entre orçamento e primeira infância no Brasil tiveram alguma relação com o trabalho da FPMPI.

O presente relatório é um dos frutos deste trabalho. Além da atuação tipicamente parlamentar de propor, discutir e articular em torno de projetos de leis e medidas provisórias, a FPMPI protagonizou uma concertação mais ampla em torno deste tema em 2021 e 2022. Isto porque reuniu 17 dos principais atores vinculados a primeira infância – entre órgãos públicos federais, acadêmicos destacados e organizações da sociedade civil e internacionais – para pensarem, proporem e avançarem na implementação de uma ambiciosa agenda especificamente voltada a expandir o que já havia de avanços. Denominado Grupo de Trabalho de Orçamento Público pela Primeira Infância (GT), e funcionando vinculado à Comissão Interinstitucional da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância, o GT foi coordenado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

O resultado deste trabalho é o que todas e todos verão nas páginas que se seguem. Há relatos das discussões e incidências realizadas, mas, sobretudo, dos resultados alcançados. Mesmo que o GT tenha incidido de modo amplo para que todos os municípios brasileiros seguissem a trajetória de priorização das crianças pequenas em seus PPAs e orçamentos, um dos seus propósitos principais foi apresentar de modo concreto e claro o que significou essa priorização da primeira infância no orçamento federal de

2021, em termos numéricos mesmo. Por isso, muitas das páginas deste relatório contêm o resultado de um estudo conjunto, participativo e amplo dos gastos sociais com a primeira infância no Brasil.

A partir de agora, a descoberta de que menos de 1% do orçamento atinge a primeira infância no Brasil precisará ser absorvida e debatida amplamente pela sociedade e pelo Estado, para nos levar à reflexão sobre sua suficiência, mas, sobretudo, sobre qual futuro teremos com esse nível de investimento. O relatório traz também um diálogo claro entre orçamento disponibilizado e as políticas que ele financia, porém este é apenas o início deste diálogo. É preciso ir além, e o GT, o UNICEF e a FPMPI estão a postos para seguirem dialogando e dando os próximos passos, a exemplo da expansão desta metodologia para os níveis subnacionais, assim como para aprofundar em diálogos de políticas mais específicas.

Boa leitura!

Leandre dal Ponte

Deputada Federal e Presidente
da Frente Parlamentar Mista
da Primeira Infância

Florence Bauer

Representante do Unicef no Brasil

**GRUPO DE TRABALHO DE ORÇAMENTO
PÚBLICO PELA PRIMEIRA INFÂNCIA**

**Comissão Interinstitucional da
Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância**

Relatório de Atividades 2021

Antecedentes

O arcabouço legal nacional e internacional que ampara crianças e adolescentes é reconhecidamente positivo e tem fornecido o esteio para a defesa e a garantia dos direitos deste público. De acordo com o artigo 4º da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, os Estados são obrigados a investir/destinar os recursos de valor necessário (receitas e despesas) para crianças e adolescentes, estando engajados nos processos orçamentários (ONU, 1990).

O Brasil possui um dos marcos legais mais favoráveis aos direitos de crianças e adolescentes no mundo, com exemplos louváveis vindos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/1990), situando crianças e adolescentes como prioridade absoluta nas políticas públicas. Segundo o art. 227 da Constituição Federal (CF) de 1988:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010). § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei n. 8.069/1990) colocou a criança como prioridade absoluta nas políticas públicas. Ele garante que crianças e adolescentes tenham condições de desenvolvimento no âmbito emocional, físico, social e cognitivo. O ECA é baseado em fundamentos como: (i) o direito à vida e à saúde; (ii) o direito à liberdade, ao respeito e à dignidade; (iii) o direito à convivência familiar e comunitária; (iv) o direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer; e (v) o direito à profissionalização e proteção ao trabalho.

Até muito recentemente não havia um foco legal específico para a primeira infância, ainda que estudos científicos comprovem que o investimento nesse período da vida das crianças é determinante para seu desenvolvimento pleno (ZAPATA OSPINA, 2013).

O Marco Legal da Primeira Infância (MLPI - Lei 13.257/16) vem para suprir tal lacuna, ao estabelecer diretrizes para políticas públicas e garantias específicas para crianças de zero a seis anos.

O MLPI demanda que a União informe tanto a soma dos recursos aplicados anualmente nesta parcela da população, quanto seu percentual, além de se responsabilizar por recolher informações dos demais entes federados sobre tal público.

Ocorre que, a despeito da clara demanda legal, não há, em qualquer dos entes, entendimento ou metodologia uniformes do que constituam tais gastos. Para tanto, seriam precisos entendimentos e desenvolvimentos técnicos e operacionais capazes de dar concretude ao referido dispositivo legal.

O atual Plano Plurianual 2020-2023 (PPA - Lei nº13.971/19) estabeleceu a primeira infância como sua principal meta, o que pavimentou o caminho

para a priorização orçamentária no período corrente, no âmbito da União. Nesse marco, foi desenhada e instituída a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância (ATMPI – Decreto 10.770/2021), o que, dentre outros aspectos do funcionamento das políticas públicas para tal público, recentemente demandou a construção de parâmetros concretos para seu monitoramento¹. Um primeiro passo para tanto, consiste na identificação das ações orçamentárias que, exclusivamente ou não, financiam políticas públicas que beneficiem tal público.

Nesse sentido, vale mencionar a edição do Curso Primeira Infância Primeiro no PPA, elaborado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal em 2021 e disponibilizado pela ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, que visou auxiliar no processo de produção de peças orçamentárias que contemplassem programas intersetoriais de primeira infância, especialmente o Plano Plurianual.

Também se somam a tais esforços o desenvolvimento, pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e pelo Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), entre 2020 e 2021, uma metodologia capaz de identificar o gasto social com crianças e adolescentes, aplicada primeiramente nos orçamentos federais de 2016 a 2019, pois está circunscrito ao PPA 2016-2019 do Governo Federal. Tal metodologia permite, a partir do tratamento das informações orçamentárias, identificar o portfólio das políticas públicas que tenham algum tipo de impacto na vida e nos direitos de crianças e adolescentes. Permite também qualificar tal impacto, por grau de especificidade ou aderência, separando políticas específicas para este público de outras que, mesmo importantes para as crianças, não as beneficiam de modo exclusivo.

Em linhas gerais, e em sintonia com outras experiências na América Latina e no Brasil, a metodologia identifica de modo mais preciso o volume de recursos destinados a tal público, e propõe um conjunto de indicadores que auxiliam na ponderação dos recursos não-exclusivos (IPEA & UNICEF, 2021).

Tal contexto amplo revela a convergência dos vários esforços - legislativos, institucionais, políticos e técnicos - em prol da efetiva priorização da primeira infância nas políticas públicas e, especificamente, em seus orçamentos. Mesmo convergentes, seria necessário congregiar esforços de instituições

1 Portaria ME nº 1.410, de 16 de fevereiro de 2022, disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-me-n-1.410-de-16-de-fevereiro-de-2022-380766748>.

e pessoas com distintas visões e *expertises* para dar concretude ao objetivo de priorização efetiva.

Grupo de Trabalho sobre Orçamento Público pela Primeira Infância

A Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância (FPMPI), já há anos em posição de protagonismo em tal missão, tem estimulado e promovido o debate público e proposto medidas legislativas concretas nesse sentido. Além disso, e de modo mais específico, a FPMPI tem atuado na busca pela uniformização do entendimento do que venha a ser o **investimento na primeira infância**, além de congregar esforços diversos na definição de ferramentas metodológicas para acompanhar os recursos alocados para as crianças de zero a seis anos, de modo a fazer cumprir a prioridade estabelecida desde a Constituição Federal, passando pelas legislações ordinárias e culminando na priorização efetiva da primeira infância no PPA.

Uma dessas iniciativas foi a instituição, em 2021, do Grupo de Trabalho de Orçamento Público pela Primeira Infância (doravante, GT), com o objetivo de discutir e propor formas de assegurar medidas de acompanhamento, priorização e ampliação das políticas para crianças de zero a seis anos, com foco no orçamento público federal, e em consonância com o Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016). O Unicef foi convidado pela FPMPI a prestar apoio técnico e coordenar as atividades e reuniões do Grupo, ativo até dezembro daquele ano.

Organizações membros do GT

O Grupo de Trabalho foi formado por 17 organizações, dentre instituições públicas e da sociedade civil: Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), que coordenou os trabalhos; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Controladoria-Geral da União (CGU); Ministério da Economia; Ministério da Cidadania, Centro de Estudos da Metrópole (CEM/USP); Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON); Instituto Rui Barbosa (IRB); ANDI - Comunicação e Direitos (Secretaria Executiva da Rede Nacional Primeira Infância – RNPI, 2018 a 2021); Fundação Abrinq; Instituto Alana; Instituto da Infância (Ifan); Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF); Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF) ; e Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Principais resultados e produtos

Como resultados, foram construídas e divulgadas recomendações aos poderes públicos subnacionais para a inclusão da primeira infância nos Planos Plurianuais (PPAs), seguindo o que foi feito no PPA federal de 2020-2023 (Lei n. 13.971/2019).

Uma das primeiras atividades planejadas e executadas pelo GT contou com o envolvimento ativo das instituições membros, que participaram em vários eventos e fóruns de prefeitos e vereadores, inclusive com a presença e empenho pessoal da presidente da FPMPI, Deputada Federal Leandre Dal Ponte. Foram feitas Cartas de recomendações aos municípios para a inclusão da primeira infância nos Planos Plurianuais, seguindo o que foi feito no PPA federal (Lei n. 13.971/2019). Como resultado, diversos Municípios incluíram a primeira infância em seus PPAs. Outro foco central do GT foi a adequação da metodologia Ipea/Unicef para identificar e analisar o gasto com a primeira infância para o ano de 2021. Além disso, mais para o final do ano, o GT também buscou incidir nas discussões legislativas da Lei Orçamentária Anual (LOA) federal para 2022, no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização no Legislativo.

Para tanto, e com vistas a auxiliar a comissão na elaboração do relatório final sobre a LOA 2022, elaborou-se uma nota técnica aplicando a referida metodologia Ipea/Unicef à LOA, com propostas concretas de complementação do orçamento, de modo a fortalecer as principais políticas para crianças e adolescentes.

Outras iniciativas importantes do GT envolveram proporcionar colaborações diversas e alianças entre organizações envolvidas com o tema do orçamento público para a primeira infância, além da promoção de espaços para o debate por meio de Eventos e/ou Congressos.

O trabalho do GT foi essencial para dar visibilidade ao tema e colocá-lo na agenda pública. Com a instituição e posterior regulamentação da Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância (Decreto n. 10.770/2021), ainda mais atenção e espaços de implementação se abriram.

Com o objetivo de “apreender a ação planejada para assuntos que se encontravam dispersos nos programas temáticos” (BRASIL, 2013, p. 09), a Agenda Transversal do Governo Federal poderá se valer da metodologia desenvolvida pelo GT para a apuração dos investimentos com a primeira

infância, algo fundamental para o próprio monitoramento do grau de priorização que está sendo promovido desde o PPA federal 2020-2023.

Como a aplicação da metodologia consistiu em um dos principais produtos do GT, na seção seguinte serão abordados os detalhes do processo de adaptação da metodologia referente ao Gasto Social para Crianças e Adolescentes (GSCA) para a primeira infância, a partir de então denominada Gasto Social para a Primeira Infância (GSPI).

Orçamento Federal para a Primeira Infância em 2021: primeiros resultados

Introdução

Esta seção dedica-se a apresentar a análise dos dados do Orçamento Federal destinado à primeira infância em 2021. A fonte dos dados foi o Painel do Orçamento Federal da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que reflete o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do governo federal.

A apuração e identificação do Gasto Social para a Primeira Infância (GSPI) é um dos resultados do Grupo de Trabalho de Orçamento Público para a Primeira Infância (GT) - que funcionou ao longo de 2021 no âmbito da Comissão Interinstitucional da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância - e de adaptações da Metodologia desenvolvida em 2021 para apuração do Gasto Social com Crianças e Adolescentes - GSCA (IPEA & UNICEF, 2021), no âmbito da parceria entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

A seguir, é realizada uma breve contextualização dos principais marcos legais que se relacionam à primeira infância e sobre a cooperação entre as organizações e o Legislativo em prol da Agenda da primeira infância, representada principalmente no âmbito da Comissão Interinstitucional da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância. Em seguida, o relatório apresenta os resultados da apuração do GSPI, em 2021 restrito a menos de 1% do total do Orçamento Federal, e apenas 0,4% do Produto Interno Bruto (PIB) daquele ano.

Antecedentes: metodologia do Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSCA)

Por meio de um Memorando de Entendimento, Unicef e Ipea elaboraram uma metodologia para identificar o volume de recursos alocados em políticas para crianças e adolescentes nos anos de 2016 a 2019. O objetivo principal foi quantificar o nível e a composição das despesas para este público, capturando o tamanho dos investimentos e em que consistem. A definição da metodologia incluiu uma série de análises e consultas a várias instituições, inclusive no Âmbito do Programa de Cooperação Sul-Sul Trilateral, mantido pela Agência Brasileira de Cooperação e o Unicef, que organizou uma missão com o Ministério da Fazenda da Argentina (IPEA, 2021), contando com interlocuções formais com uma série de instituições brasileiras, incluindo: Ministério da Economia, FPMPI, Senado Federal e Ipea.

O diferencial desta metodologia é o amplo processo de garimpagem realizado na execução financeira do orçamento, com estudo detalhado das ações e planos orçamentários, objetivando identificar todos os programas, ações e planos orçamentários que contribuem para a concretização dos direitos do público em questão. Ao final, para os gastos não-específicos, objetiva-se realizar a definição dos ponderadores da forma mais precisa possível, para a adequada delimitação dos gastos com crianças e adolescentes nas ações que não as beneficiam de modo exclusivo.

Adaptação para o Gasto Social com a Primeira Infância (GSPI)

Em relação à adaptação metodológica para a primeira infância, algumas considerações merecem ser feitas. O GT optou por analisar o Orçamento do ano de 2021, tendo em vista a atipicidade do orçamento de 2020 devido à pandemia da COVID-19, dada a vigência do “Orçamento de Guerra”. Analisou-se o orçamento liquidado na LOA, que foi dividido em ampliado, quando beneficia crianças de 0 a 6 anos de modo direto, mas também outros públicos identificáveis, e gasto específico, quando as ações orçamentárias estão diretamente ligadas apenas a tal público-alvo.

A ponderação ocorreu pela aplicação de índices que ajustem o gasto somente à primeira infância, excluindo os gastos com outras faixas etárias dentro de uma ação. Nessa etapa foram identificadas as ações que não beneficiavam a primeira infância e ações novas que não constavam no estu-

do anterior dedicado às crianças e adolescentes (e de 2016 a 2019). Abaixo são apresentadas as principais alterações acordadas pelo GT:

- Foram excluídas as ações de educação técnica. O ensino superior já não constava no GSCA.
- Inclusão das ações relacionadas ao enfrentamento à COVID-19, sobretudo ações de vacinação, prevenção e atendimento em saúde, entendendo serem valores expressivos e que beneficiaram diretamente toda a sociedade. Nas ações e planos relacionados à COVID-19, compondo ações mais amplas, num sentido de complementação ou de adequação de uma política qualquer às necessidades decorrentes da pandemia, aplicou-se o mesmo tratamento dos ponderadores e demais classificações aplicadas às ações mais amplas.
- Embora ações relacionadas à formulação e à gestão de políticas culturais não tenham sido incluídas como gastos sociais para crianças e adolescentes (GSCA)², por deliberação do GT, foram incluídas no GSPI em casos em que o vínculo com as crianças de 0 a 6 anos se apresentou de alguma forma, mesmo que indiretamente, sobretudo em vista do impacto dessas políticas no desenvolvimento infantil.
- Ações relacionadas ao combate à tortura, ao trabalho escravo e outros planos orçamentários relacionados à promoção de direitos humanos foram consideradas pelo entendimento de que beneficiam o ambiente e o bem-estar familiar, quando claramente voltadas à questão social.
- As ações relacionadas à juventude não foram consideradas pelo entendimento que essa definição abrange pessoas a partir dos 15 anos de idade.
- Ações relacionadas às unidades de atendimento socioeducativo não foram consideradas por serem ações aplicáveis a jovens a partir de 12 anos de idade.
- Ações relacionadas a testemunhas/crianças ameaçadas também foram desconsideradas já que se entende que a faixa etária de 0 a 6 anos não seria o foco desta política.

2 Um dos princípios da classificação do GSCA buscou evitar que gastos difusos, ou tipicamente enquadráveis como bens públicos, como no caso das ações mais gerais de cultura, fossem incluídos.

- Ações de aquisição de insumos para prevenção de doenças sexualmente transmissíveis foram excluídas por não alcançarem a faixa etária de 0 a 6 anos, já que se baseiam, sobretudo, na distribuição de preservativos e anticoncepcionais.
- Foram consideradas as ações relacionadas ao acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade.

A última etapa da metodologia refere-se à ponderação das ações classificadas como gastos ampliados. As ações nas quais se teve cuidado maior na adaptação da metodologia foram aquelas destinadas à educação básica e ações que especificavam o público de crianças e adolescentes. As ações do Ministério da Educação foram ponderadas de forma diferente do GSCA, dadas as diferenças de classificação típicas do público de 0 a 6 anos. Neste caso foram utilizados 3 indicadores, todos eles provenientes do Censo Escolar do Ministério da Educação:

- Indicador de educação básica geral, considerando redes pública e privada – este foi utilizado em ações de regulação, coordenação e fiscalização em geral.
- Indicador de educação básica pública de estados e municípios, utilizado para ações do FNDE, onde a execução acontece por meio de transferências para estados e municípios de recursos da União, e para as ações de complementação da União ao FUNDEB.
- Indicador de educação básica federal – este foi utilizado nas ações relacionadas a instituições federais de ensino e de educação básica.

As ações destinadas à prevenção e combate à COVID-19, inclusive ações como o Auxílio Emergencial, foram ponderadas usando o percentual da população de 0 a 6 anos na população brasileira como um todo, doravante denominado “ponderador demográfico”, pelo entendimento de que estas ações beneficiariam diretamente todos os grupos etários, incluídas as crianças na primeira infância.

Para as ações que especificavam o público de crianças e adolescentes, na metodologia inicial consideradas gastos específicos, foi utilizado indicador demográfico que calculou a porcentagem da população de 0 a 6 anos dentro da população de 0 a 18 anos. Para as ações voltadas à população migrante, utilizou-se o percentual da população de 0 a 4 anos entre os migrantes (IPEA, 2021).

Para considerar os gastos com a gestão pública como um todo, o que inclui a Administração de Pessoal, custeio etc., partiu-se da metodologia e dos resultados já apresentados pelo Ipea e Unicef para o público de crianças e adolescentes em 2019. Da análise destes dados, verificou-se que as 20 Unidades Orçamentárias com os maiores gastos sociais com crianças e adolescentes em 2019 somaram 90% do total dos gastos administrativos. Dada tal constatação, foi reproduzida a mesma metodologia apenas para as 20 Unidades Orçamentárias.

A apuração destes gastos ocorre aplicando-se o percentual do gasto com crianças na primeira infância em determinada Unidade Orçamentária como ponderador para os gastos administrativos daquela unidade. A aplicação a um conjunto menor de unidades orçamentárias pareceu ser o modo mais eficiente de calcular o gasto aproximado com a administração das políticas para a primeira infância, sobretudo em vista da concentração destes gastos em poucas unidades.

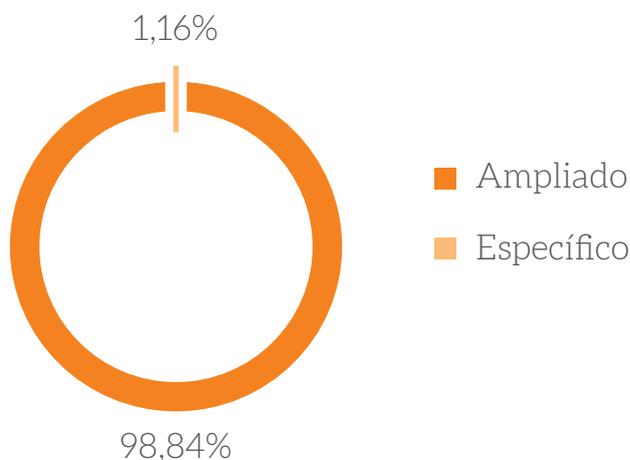
Isso também evitou que muitas operações com dados tivessem que ser repetidas para as quase 150 unidades orçamentárias que, de algum modo, possuem ações que tocam crianças de 0 a 6 anos. Todos os gastos administrativos são considerados gastos ampliados em todas as versões da metodologia. Outro detalhe é que tais gastos configuram uma área de política pública em si, sobretudo pela dificuldade de separar qual parte do gasto com gestão contribui para áreas de políticas públicas diferentes, porém geridas por uma mesma unidade orçamentária. Um exemplo clássico são as políticas de educação que estão inseridas em áreas de saúde, como nos casos dos hospitais universitários.

O Gasto Social Federal com a Primeira Infância em 2021

No ano de 2021, o valor da LOA voltado à primeira infância foi de R\$ 36,09 bilhões. Apenas 420 milhões (1,16%) foram exclusivos para tal público, pois do total do GSPI, 98,84% compreendem o orçamento ampliado (R\$ 35,66 bi). A baixa quantidade de ações específicas pode indicar a necessidade de maior reflexão sobre em que medida políticas públicas mais específicas podem ser desenhadas e implementadas para tal público³.

³ A utilização de marcadores no orçamento poderia facilitar o levantamento dos investimentos feitos na primeira infância sem demandar mudanças profundas na estrutura orçamentária.

Gráfico 1 – Gasto planejado com Primeira Infância por tipo de orçamento em 2021



Fonte: SIOF

O investimento destinado à primeira infância foi de 0,41% do PIB e de 0,92% do Orçamento Geral da União (OGU).

Tabela 1 – Gasto com Primeira Infância em relação ao PIB e OGU

	Total (em bilhões)	% PIB	% OGU
GSPI2021	R\$ 36,09	0,41% (R\$ 8,7 trilhões)	0,92% (3,92 trilhões)

Fonte: SIOF

Por meio da categoria “função” no SIOF, e pelas próprias características das políticas públicas que cada ação orçamentária reflete, é possível ampliar as possibilidades de identificar em que área de despesa a ação governamental foi realizada (MTO, 2022). Assim como na metodologia do GSCA (IPEA & UNICEF, 2021), as ações foram classificadas em 12 áreas de políticas públicas que se relacionavam, a saber:

- Assistência Social e Alívio à Pobreza, que engloba o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), o Programa Criança Feliz e as transferências de renda;
- Educação, em especial a educação básica;
- Segurança Alimentar, composto, sobretudo, pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);

- Administração e Pessoal Ativo, com a manutenção das atividades administrativas, incluindo o salário e benefícios de servidores, exceto aposentados;
- Habitação, que engloba acesso à moradia;
- Saneamento, que engloba políticas relacionadas ao acesso à água potável e à coleta de resíduos;
- Proteção e defesa dos direitos humanos, que se refere à defesa e à proteção dos direitos humanos em geral e também que beneficiem crianças na primeira infância;
- Esporte, que inclui ações educativas que beneficiam crianças pequenas;
- Cultura, que inclui políticas vinculadas à promoção da cultura e lazer para a primeira infância.

Quase 94% do total do GSPI está concentrado nas áreas de saúde, assistência social e educação, conforme a Tabela 2, e menos de 1% está dividido entre habitação, saneamento, proteção e defesa dos direitos humanos, esporte e cultura.

Tabela 2 – Gasto com Primeira Infância por área

Área Temática	Valor Liquidado	GSPI %
Saúde	R\$15.428.606.800,52	42,75%
Assistência Social e Alívio à Pobreza	R\$ 12.762.909.798,22	35,36%
Educação	R\$5.710.205.530,82	15,82%
Segurança Alimentar	R\$995.823.126,36	2,76%
Administração e Pessoal Ativo	R\$ 946.029.466,44	2,62%
Habitação	R\$147.137.217,21	0,41%
Proteção e Defesa dos Direitos humanos	R\$ 60.519.692,07	0,17%
Saneamento	R\$31.037.759,33	0,09%
Esporte	R\$ 6.980.579,70	0,02%
Cultura	R\$805.250,70	0,00%
Total Geral	R\$ 36.090.055.221,37	100%

Fonte: SIOP

Para analisar a execução orçamentária, ou seja, quanto de fato foi gasto em relação ao previsto, dividiu-se o orçamento liquidado ponderado por área de política pública pela dotação inicial também ponderada, conforme já feito em outros trabalhos sobre orçamentos específicos (IPEA, 2019).

Tabela 3 – Execução por área

Área Temática	Dotação Inicial (A)	Valor Liquidado (B)	Execução (B/A) %
Saúde	R\$13.078.255.962,19	R\$15.428.606.800,52	117,97%
Assistência Social e Alívio à Pobreza	R\$ 17.109.964.925,16	R\$ 12.762.909.798,22	74,59%
Educação	R\$ 6.366.073.648,76	R\$5.710.205.530,82	89,70%
Segurança Alimentar	R\$ 967.007.289,86	R\$995.823.126,36	102,98%
Administração e Pessoal Ativo	R\$1.133.848.166,51	R\$ 946.029.466,44	83,44%
Habitação	R\$ 47.553.370,52	R\$147.137.217,21	309,41%
Proteção e Defesa dos Direitos Humanos	R\$ 76.048.245,59	R\$ 60.519.692,07	79,58%
Saneamento	R\$ 77.016.563,27	R\$31.037.759,33	40,30%
Esporte	R\$ 45.545.736,83	R\$ 6.980.579,70	15,33%
Cultura	R\$ 4.126.009,82	R\$805.250,70	19,52%
Total Geral	R\$38.905.439.918,51	R\$ 36.090.055.221,37	92,76%

Fonte: SIOP

Percebe-se que, em geral, a execução aproximou-se mais da eficiência do que da ineficiência, sobretudo em áreas como saúde, segurança alimentar e habitação. Devido aos ponderadores aplicados à quase totalidade do GSPI, os resultados podem conter distorções frente à execução das ações consideradas por inteiro. Por outro lado, tendo em vista que quase todo o GSPI é composto por ações que também beneficiam outras populações, preferiu-se manter a análise de eficiência sobre os valores ponderados.

As áreas que tiveram menores percentuais de execução foram a assistência social e o alívio pobreza, saneamento, proteção e defesa dos direitos humanos, cultura e esporte. Vale ressaltar que a transição entre o antigo Bolsa Família para o Auxílio Brasil, assim como a vigência do Auxílio Emergencial entre abril e outubro de 2021, podem ter tido impactos em tal nível de execução, frente ao planejado na LOA. A disponibilidade de recursos também tem relação com a discricionariedade (ou não) da área. Por exemplo, saúde e educação têm repasses obrigatórios, enquanto os recursos de Cultura podem ser contingenciados sem maiores repercussões para as autoridades decisórias. Especificamente no caso da assistência social, o menor volume de recursos está ligado à não disponibilização (aprovação na LOA) da dotação inicial e/ou de créditos adicionais insuficientes.

Gasto Social com a Primeira Infância na saúde

Dos recursos destinados à saúde e incluídos na análise por beneficiarem a primeira infância, a maior ação refere-se à atenção especializada, com 34% dos gastos com saúde. 20,40% estão alocados para aquisição de imunobiológicos (R\$ 3,2 bilhões de reais) e 14,26% (R\$ 2,2 bilhões) para a atenção primária à saúde. As três maiores ações representam quase 69% do gasto de saúde com a primeira infância, e quase 30% do GSPI (Tabela 3 a seguir).

Tabela 4 – Principais ações em Saúde

Principais ações orçamentárias	Valor (Em milhões)	% Saúde	%GSPI
Atenção da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	R\$ 5.253	34,05%	14,55%
Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos	R\$ 3.147	20,40%	8,72%
Atenção Primária à Saúde	R\$ 2.200	14,26%	6,10%
Enfrentamento da Saúde Pública decorrente do Coronavírus	R\$ 1284	8,33%	6,56%

Fonte: SIOF

Gasto Social na Primeira Infância com Assistência Social e Alívio à Pobreza

Do total dos gastos com assistência social e alívio à pobreza, 57,90% estão alocados na ação do Bolsa Família/Auxílio Brasil, e 35,1% para o Auxílio Emergencial. Na ação de Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁴, foram gastos R\$ 379 milhões com crianças com deficiência, o que equivale a 3% do GSPI em assistência social e combate à pobreza. Somadas, portanto, essas três ações de transferência de renda representam 96% desta área de política pública mais ampla, e exatos um terço (33,92%) do total do GSPI. O Programa Criança Feliz, um dos poucos gastos específicos do GSPI, representou apenas 2,3% do gasto desta área de política pública e menos de 1% do total do GSPI. As ações de Proteção Social Básica e Especial representam apenas 0,91% do orçamento da assistência social e alívio à pobreza voltado à primeira Infância, e 0,32% do GSPI.

Tabela 5 – Principais ações em Assistência Social e Alívio à Pobreza

Principais ações orçamentárias	Valor (Em milhões)	% Assistência	%GSPI
Bolsa Família/Auxílio Brasil	R\$ 7,389.34	57.90%	20.47%
Auxílio Emergencial (Covid-19)	R\$ 4,473.91	35.05%	12.40%
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência	R\$ 378.99	2.97%	1.05%
Criança Feliz	R\$ 292.52	2.29%	0.81%
Proteção Social Básica	R\$ 76.90	0.60%	0.21%
Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	R\$ 52.06	0.41%	0.14%
Proteção Social Especial	R\$ 38.61	0.30%	0.11%

Fonte: SIOF

4 Benefícios da Assistência Social, como BPC e RMV pagos pelo Governo Federal são considerados despesas obrigatórias. Embora sejam chamados comumente de benefícios, não se qualificam como serviços propriamente.

Gasto Social na Primeira Infância com Educação

Três quartos do gasto com Educação (75,19%) referem-se à ação de complementação do novo Fundeb⁵, e 6,06% estão na ação “Dinheiro direto na escola”, assistência financeira da União às escolas públicas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal para melhoria da infraestrutura física e pedagógica. A terceira ação de maior volume de recursos, responsável por 5,15% do gasto com educação para a primeira infância, refere-se à produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos.

Outros Gastos com a Primeira Infância

Ante o exposto, a tabela 6 apresenta as ações orçamentárias com maior volume de recursos totais em todas as áreas, representando quase 78% de todo o GSPI em 2021.

Tabela 6 – Ações com maior volume de recursos do GSPI 2021

Ação Orçamentária	Área	Em bilhões
8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)	Assistência social e alívio à pobreza	R\$ 7,39
8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	Saúde	R\$ 5,25
00SI - Auxílio Emergencial 2021	Assistência social e alívio à pobreza	R\$ 4,47
00SB - Complementação da União ao Novo FUNDEB	Educação	R\$ 4,29
20YE - Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças	Saúde	R\$ 3,15
219A - Piso de Atenção Primária à Saúde	Saúde	R\$ 2,20
21CO - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus	Saúde	R\$1,28

Fonte: SIOP

Quanto às demais áreas de políticas públicas, é oportuno comentar que do total destinado à segurança alimentar, 93,52% estão alocados na ação do PNAE, com um montante de R\$ 931 milhões. Outra linha orçamentária nesta área, com 5,45% dos recursos, refere-se à ação de operação de carros-pipa para distribuição de água no semiárido brasileiro (R\$ 54 milhões).

⁵ Esse recurso é destinado à educação básica e 60% do dinheiro do Fundo está comprometido para pagamento dos professores.

A área de proteção e defesa dos direitos humanos, apesar de representar apenas 0,17% do GSPI, inclui ações bastante diversas, como a assistência jurídica a pessoas carentes; acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade, atividade exercida pelo governo, sobretudo o Ministério da Defesa, por meio de montagem de abrigos e alojamentos, distribuição de doações e atenção à saúde à população migrante; medidas de enfrentamento ao racismo, ao tráfico de pessoas, ao trabalho infantil e ao escravo; além do atendimento a mulheres em situação de violência.

Os investimentos em saneamento são realizados pelos municípios, mas envolvem repasses da União, pois há empréstimos e garantias com recursos da União para empresas e entes gestores do saneamento básico nos estados e municípios. Em vista deste arranjo, é oportuno esclarecer que o montante de R\$ 31 milhões, ou 0,09% do GSPI (valor ponderado) não se trata de todo o gasto nesta área para a primeira infância no Brasil, mas da parcela de que sai do Orçamento Geral da União.

A área de esporte abrange duas ações principais que impactam a primeira infância. Aquela com o maior montante de recursos destina-se ao desenvolvimento de atividades e apoio a projetos e eventos de esporte, educação e lazer e à implantação e modernização da infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer. Mesmo que esporte com fins educacionais seja importante para o desenvolvimento físico, psíquico e social das crianças, estimou-se que pouco menos de R\$7 milhões (0,02% do GSPI) foram gastos com tais ações para o público de 0 a 6 anos de idade.

A área da cultura abrange em grande maioria ações para o funcionamento e manutenção de espaços culturais, como teatros, museus, salas de exposição, entre outros, e também para ações de integração entre cultura e educação. Depois de ponderados, tais ações representaram apenas 0,002% do GSPI (R\$ 805 mil).

Outra forma de analisar a distribuição dos recursos destinados à primeira infância é por meio da Unidade Orçamentária, ou seja, o órgão que executou o recurso. O detalhamento por órgão reflete, em grande medida, o mesmo comportamento observado por áreas de políticas públicas, já que 98% do GSPI está distribuído entre os ministérios da Saúde, da Cidadania e da Educação.

Tabela 7 – Percentual do gasto com Primeira Infância por órgão

Órgão	Valor em milhões	GSPI%
36000 - Ministério da Saúde	R\$ 15.885,83	44,02%
55000 - Ministério da Cidadania	R\$ 12.789,48	35,44%
26000 - Ministério da Educação	R\$ 6.888,92	19,09%
73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	R\$ 240,69	0,67%
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$ 226,02	0,63%
52000 - Ministério da Defesa	R\$ 27,55	0,08%
29000 - Defensoria Pública da União	R\$ 9,56	0,03%
81000 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	R\$ 8,60	0,02%

Fonte: SIOF

O somatório de todas as ações relacionadas ao enfrentamento à Covid-19, incluindo aquelas do Ministério da Saúde e do Ministério da Cidadania, como o Auxílio Emergencial, chega a 16% do GSPI, com R\$ 5,84 bilhões. Vale salientar que outras ações do Ministério da Cidadania também receberam reforço orçamentário em decorrência da pandemia, discriminados em seus planos orçamentários. Tais recursos destinados à complementação de ações já existentes, em resposta ao enfrentamento dos efeitos da Covid-19, representam 23% do GSPI, com um montante de R\$ 8,35 bilhões.

Dada a relevância do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) para os direitos de crianças na primeira infância, também são explicitadas as suas principais ações que constam no GSPI.

Tabela 8 – Ações com maior volume de recursos MMFDH

Ação no MMFDH	Valor Liquidado	%MMFDH	%GSPI
21AR - Promoção e Defesa de Direitos para Todos 0000 - Promoção e Defesa de Direitos para Todos - Despesas Diversas (R\$ 2.333.761,95)	R\$ 3.765.257,90	43,76%	0,01%
21AU - Operacionalização e Aperfeiçoamento do Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos - SINDH 0003 - Central de Atendimento de Direitos Humanos e à Mulher - Disque 100/Ligue 180 (R\$ 1.675.137,38)	R\$ 1.676.226,08	19,48%	0,00%
20TP - Ativos Cíveis da União 0000 - Ativos Cíveis da União 2000 - Administração da Unidade 0000 - Administração da Unidade - Despesas Diversas 0001 - Promoção, Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente (R\$ 1.023.783,00)	R\$ 1.288.109,31	14,97%	0,00%
21AQ - Proteção do direito à vida 0002 - Proteção a Defensores de Direitos Humanos (R\$ 401.361,60)	R\$ 401.361,60	4,66%	0,00%
21AS - Fortalecimento da Família	R\$ 158.202,30	4,66%	0,00%
218B - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	R\$ 37.500,00	1,84%	0,00%
4641 - Publicidade de Utilidade Pública	R\$ 31.267,50	0,44%	0,00%
21AT - Funcionamento dos Conselhos e Comissões de Direitos	R\$ 15.189,47	0,36%	0,00%
0734 - Indenização a Vítimas de Violação das Obrigações Contraídas pela União por Meio da Adesão a Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos	R\$ 2.043,23	0,18%	0,00%

Fonte: SIOF

Não houve recursos liquidados para a Implementação da Casa da Mulher Brasileira e dos Centros de Atendimento às Mulheres (Ação 14XS). Vale destacar que, nos últimos anos, as ações ganharam caráter mais genérico, por exemplo, “direito à família e direitos de todos”. Isso se reflete em ações com mais recursos, porém que apresentam mais dificuldades para estimativas precisas sobre o quanto beneficiam especificamente crianças na primeira infância.

Considerações Finais

As áreas que mais contaram com recursos destinados à primeira infância em 2021 foram Saúde, Educação e Assistência Social, representando quase 94% do GSPI. A maior parte dos recursos é classificada como orçamento ampliado, o que significa que beneficia a primeira infância e também outros públicos. Há ações específicas voltadas para crianças de 0 a 6 anos, como a educação infantil e o Programa Criança Feliz, muito embora representem pouco mais de 1% do total do GSPI.

Viu-se também que a grande diferença dos dados relacionados aos gastos ampliados refere-se à sua ponderação por indicadores que apontam para a proporção deste gasto com as crianças de 0 a 6 anos. Nesse sentido, são informações estimadas, à semelhança do que se faz em estudos internacionais parecidos, com a vantagem de o Brasil possuir registros administrativos e pesquisas amostrais de qualidade bastante alta. Mesmo assim, os dados apresentados devem ser lidos com certa cautela, pois a maior parte do GSPI é composta por estimativas, e não por dados de gastos concretos.

Outro alerta relevante sobre o estudo refere-se ao cuidado na interpretação dos dados por áreas de políticas públicas, já que as competências da União em relação a cada uma delas varia em comparação às competências de estados e municípios. Tal aspecto explica, por exemplo, ao menos em parte, o destaque que alcança o volume de gastos com saúde em comparação aos gastos com educação. Do mesmo modo, os gastos com saneamento contêm aportes relevantes para os demais entes, a depender de cada localidade.

Saúde e parte da educação também se sobressaem devido às características obrigatórias de seus orçamentos, o que não é o caso de muitos dos serviços e benefícios da assistência social, e do conjunto de cultura, esportes, dentre outros. Isso significa que há áreas de políticas públicas cujos recursos podem ser contingenciados mais facilmente.

As páginas que se seguiram até aqui demonstraram que as transferências de renda foram responsáveis por bastantes recursos, sobretudo em vista da necessária resposta à pandemia da Covid-19 e às alterações no Bolsa Família que levaram à criação do Auxílio Brasil, ambas ações que não estavam previstas no orçamento de 2021 quando da sua formulação em 2020.

Ainda assim, a conclusão que mais salta aos olhos é que menos de 1% do

orçamento foi destinado à primeira infância em 2021, mesmo com comandos legais explícitos por sua priorização, inclusive no ciclo orçamentário.

É preciso atenção especial à primeira infância, sobretudo para que se concretizem os direitos garantidos desde a Constituição Federal de 1988, além da priorização definida pelo Plano Plurianual 2020-2023.

É necessário aumentar os investimentos disponíveis para a primeira infância e cobrar maior previsão de recursos nos próximos Projetos de Lei Orçamentária Anual, tendo como base a importante atuação dos Ministérios da Educação, Saúde, Cidadania e Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos para tal público.

Além de relevante instrumento para o monitoramento da real priorização deste grupo nas políticas públicas, como já estabelecido legal e orçamentariamente no Brasil, a adaptação da metodologia do Unicef-Ipea às crianças de 0 a 6 anos, também deve ser vista como uma ferramenta para identificar vácuos de atenção estatal a tal grupo etário.

Em verdade, o GSPI é uma ótima oportunidade de avaliar contínua e sistematicamente o próprio portfólio de políticas públicas dedicadas exclusivamente ou não às crianças pequenas.

A partir das reflexões que se seguirão à presente pesquisa, assim como com a sua rediscussão, reprodução e divulgação anual, espera-se que o debate sobre as políticas públicas resvale em melhorias concretas de coberturas tanto de políticas específicas a tal público, quanto de políticas mais amplas, mas que também beneficiem a primeira infância. E para este último grupo de políticas, que também suscite adaptações específicas e priorizações também específicas, de modo a ampliar sua qualidade e, naturalmente, os seus impactos.

As organizações que ora assinam o presente documento também entendem que escolhas metodológicas também estão sujeitas ao escrutínio público, fazendo com que os resultados ganhem em precisão e reflitam, com ainda mais acurácia, o grau de priorização das políticas refletidos nos orçamentos e em sua execução anual.

Além de envidar todos os esforços para atualizar de modo contínuo esta pesquisa, os próximos passos compreendem a divulgação e o suporte técnico a fim de expandir este trabalho de apuração e análise para o nível

subnacional⁶. Incentiva-se que os entes subnacionais busquem outros caminhos para dar transparência aos seus orçamentos a fim de implementar os dispositivos do marco legal e informar à sociedade a prioridade das crianças nas peças orçamentárias.

6 No caso do nível subnacional é relevante destacar que o GT já iniciou a adaptação da metodologia para municípios, considerando especialmente seus gastos diretos com educação, saúde e assistência social para a 1ª Infância. Uma das questões a serem ressaltadas nessa análise é a dificuldade atual de muitas prefeituras em cumprirem sua responsabilidade com a prioridade absoluta no atendimento à primeira infância (o que implica contratar profissionais como professores, pedagogos, assistentes sociais, médicos e enfermeiros) e, ao mesmo tempo, cumprir as regras fiscais que limitam gastos com pessoal, conforme previsto na Lei 101/2000 e na recente Emenda Constitucional 109/2021. Esse controle e a discussão de soluções possíveis para a manutenção da prioridade à primeira infância precisam ser discutidos de forma atenta e cuidadosa.

Bibliografia

IPEA, UNICEF. Nota Técnica: Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSC&A) - Descrição Metodológica. 2021

IPEA. Análise das Políticas Públicas Sobre Drogas No Orçamento Federal (2005-2019). 2019

MTO. Manual Técnico do Orçamento. Em conformidade com a Portaria SOF nº 23. 2022.

ONU. A Convenção sobre os Direitos da Criança. Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989. Vigência: Entrou em vigor em 2 de setembro. 1990.

UNICEF. Pobreza Infantil Monetária no Brasil – Impactos da pandemia na renda de famílias com crianças e adolescentes. 2022

ZAPATA-OSPINA, B. E. & Restrepo-Mesa, J. H. (2013). Aprendizajes relevantes para los niños y las niñas en la primera infancia. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 11 (1), pp. 217-227. 2013.